



V A A S A N Y L I O P I S T O

EILA REKILÄ

Kenen yliopisto?

Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta,
markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta
suomalaisessa yliopistojärjestelmässä

ACTA WASAENSIA

No 159

Hallintotiede II

UNIVERSITAS WASAENSIS 2006

ESIPUHE

Väitöskirjatyöni aihe kiteytyi rehtori Matti Jakobssonin pyydettyä minut puhujaksi Vaasan yliopiston lukuvuoden 2004–2005 avajaisiin. Puhetta valmistellessani mietin niitä haasteita, joita yliopistoon kohdistuu. Mielessäni kehkeytyi problematiikka, joka liittyy yliopiston mahdollisuuksiin vastata valtion ja ympäristön asettamiin vaatimuksiin samalla kun tutkijoiden ja opettajien kiinnostus kohdistuu tieteen sisältä lähtevään argumentointiin. Otsikoin puheeni kysymyksellä Kenen yliopisto?

Elokuussa 2004 tapahtuneen eläkkeelle siirtymiseni jälkeen minulla on ollut täysipäiväinen mahdollisuus paneutua väitöskirjatyöhön. Nuorena väittelemistä korostavassa ilmapiirissä edustan sille vastakkaista tendenssiä, joka yhä koulutetumpien ikäpolvien eläkkeelle siirtymisen myötä saattaa olla kasvamassa. Tämä on yliopistoille joko positiivinen haaste tai riippakivi, riippuen sekä opiskelijasta itsestään että hänen saamastaan vastaanotosta. Minulla on ollut onni tulla Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksella kohdelluksi ja ohjatuksi positiivisessa ja kannustavassa hengessä.

Kiitän ohjaajiani professori Ari Salmista ja ma. professori Jarmo Vakkuria asiantuntevasta ohjauksesta. He ovat kyenneet pitämään pitkän hallintokokemukseni mukanaan tuoman empiirisen painolastin hallinnassa teoreettista näkemystä painottavalla ohjausotteellaan. Esitarkastajiani professori Seppoi Hölttä ja professori Markku Temmestä kiitän lämpimästi arvokkaista kommentteista ja kannustavista sanoista.

Ystävälleni ja entiselle kollegalleni Hannele Hermuselle osoitan kiitoksen käsikirjoitukseni perusteellisesta kommentoinnista sekä lukuisista asiaa koskeneista keskusteluista. Tutkija Kari Kuoppalaa kiitän työtäni koskevista kommentteista ja kiinnostavista korkeakoulututkimusta koskevista pohdinnoista. Ystäviäni Anja Joursantaa, Auli Kinnusta, Marjukka Nurmela-Antikaista ja Vuokko Palosta kiitän heidän työtäni kohtaan osoittamastaan kiinnostuksesta ja kannustuksesta. Vuokko Paloselle kiitos lähdeluetteloja koskevasta opastuksesta. Kiitokset Tarja Salolle julkaisun saattamisesta painokuntoon ja Aira Thölixille yhteenedon englannin kielen kieliasun tarkistamisesta. Veljieni perheet ovat myötätunnolla seuraneet ponnistelujani, kiitos heille. Lämmin kiitos Annelle ja Piialle, jotka ovat läheltä seuranneet byrokraatista tutkijaksi muuttamisen kasvukipuja.

Vaasassa 20.3.2006

Eila Rekilä

SISÄLLYS

	Sivu
ESIPUHE	3
KUVIOT JA TAULUKOT	7
ABSTRACT	8
1. SUOMALAINEN YLIOPISTO – KONTEKSTITEKIJÖIDEN HAHMOTTELUA	9
1.1. Näkökohtia yliopistoihin kohdistuvista haasteista	9
1.2. Näkökohtia yliopistojen organisoitumisesta ja suhteista ympäristöön.....	15
1.3. Näkökohtia yliopistojen johtamiseen liittyvistä kysymyksistä	18
2. TUTKIMUKSEN KOHDE JA TUTKIMUSASETELMA	23
2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen	23
2.2. Tutkimusasetelma ja metodiset valinnat	24
3. YLIOPISTO JULKISENA LÖYHÄSIDOKSISENA ORGANISAATIONA	37
3.1. Yliopisto-organisaation määrittelyä	37
3.2. Yliopisto-organisaation kaksidimensionaalisuus	45
4. YLIOPISTOJEN OHJAUKSESTA JA OHJAUTUVUUDESTA TEOREETTISINA KYSYMYKSINÄ	52
4.1. Ohjaus ja ohjautuvuus	52
4.1.1. Ohjaus ja ohjautuvuus -käsitteiden määrittelyä	52
4.1.2. Esimerkkejä ohjaukseen liittyvistä yliopistomalleista	62
4.2. Ohjausvoima	66
4.3. Valtionohjaus yliopistojen ohjausvoimana	72
4.4. Markkinaohjautuvuus yliopistojen ohjausvoimana	76
4.5. Itseohjautuvuus yliopistojen ohjausvoimana	85
4.6. Tutkimuksen teoreettinen asetelma	89

5. EMPIIRINEN AINEISTO, SEN LUONNE JA ANALYSOINTITAPA	93
5.1. Empiirisen aineiston yleiskuvaus	93
5.2. Yliopistojen tehtävät ja tavoitteet sisältävät dokumentit	96
5.3. Yliopistojen strategialuonteiset dokumentit	98
5.4. Yliopistojen talousohjaukseen liittyvät dokumentit	99
5.5. Dokumenttiaineiston käsittely	102
5.6. Haastattelut ja niiden käyttö	104
6. VALTIONOHJAUKSEEN PERUSTUVA YLIOPISTO	107
6.1. Yliopistojen valtionohjauksen piirteitä	107
6.2. Yliopistojen valtionohjaus empirian valossa	112
6.2.1. Pakottaminen	113
6.2.2. Määrärahojen allokointi	122
6.2.3. Kontrolli	133
6.2.4. Suostuttelu	137
6.3. Johtajuus ja päätöksenteko valtionohjaukseen perustuvassa yliopistossa	140
6.4. Valtionohjaus ohjausvoimana	144
7. MARKKINAOHJAUTUVA YLIOPISTO	148
7.1. Yliopistojen markkinaohjautuvuuden piirteitä.....	148
7.2. Yliopistojen markkinaohjautuvuus empirian valossa	154
7.2.1 Toimintatavan muutokset	156
7.2.2. Organisaatiomuutokset	167
7.2.3. Toiminnan sisällön muutokset.....	177
7.3. Johtajuus ja päätöksenteko markkinaohjautuvassa yliopistossa	181
7.4. Markkinaohjautuvuus ohjausvoimana	183
8. ITSEOHJAUTUVA YLIOPISTO	186
8.1. Yliopistojen itseohjautuvuuden piirteitä.....	186
8.2. Yliopistojen itseohjautuvuus empirian valossa	189
8.2.1. Vapausjulistukset.....	190

8.2.2.	Tutkimuksen itseohjautuvuus	193
8.2.3.	Sisäisten toimintatapojen haltuunotto	202
8.3.	Johtajuus ja päätöksenteko itseohjautuvassa yliopistossa	204
8.4.	Itseohjautuvuus ohjausvoimana	206
9.	OHJAUSVOIMAT VERTAILUSSA	209
9.1.	Ohjausvoimien keskinäinen suhde	209
9.2.	Ohjausvoimien yhteensovittaminen	214
9.3.	Ohjausvoimien ristiriidat	216
9.4.	Rahoitus ja ohjausvoimat	219
9.5.	Yliopistojen johtaminen, päätöksenteko ja ohjausvoimat	220
9.6.	Ohjausvoimien vertailua koskeva yhteenveto	223
10.	LOPPUTARKASTELU	230
	SUMMARY	241
	LÄHTEET	246
	LIITTEET	265

KUVIOT

Kuvio 1.	Yliopistojen ohjausvoimat Clarkin mukaan.....	28
Kuvio 2.	Yliopistoihin kohdistuvat ohjausvoimat.	30
Kuvio 3.	Yliopistolaitoksen kaksidimensionaalisuus.	47
Kuvio 4.	Yliopistokulttuurien muodostuminen.	63
Kuvio 5.	Neljä yliopistomallia.....	64
Kuvio 6.	Tutkimuksen teoreettinen konteksti.....	91
Kuvio 7.	Ohjausvoimien keskinäinen suhde.	229

TAULUKOT

Taulukko 1.	Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja.	80
Taulukko 2.	Yliopistoille asetetut tavoitteet ohjauskategorian ja tavoiteltavan toiminnan mukaan jaoteltuna.	119
Taulukko 3.	Valtionohjaukseen perustuvan yliopiston empiirinen tulkinta.	147
Taulukko 4.	Suomen yliopistojen kokonaisrahoitus rahoituslähteittäin vuonna 2004.	158
Taulukko 5.	Kohdeyliopistojen yhteiskunnallisten tehtävien kustannukset suhteessa kokonais- ja toimintamenorahoitukseen vuonna 2004.	161
Taulukko 6.	Markkinaohjautuvan yliopiston empiirinen tulkinta.....	185
Taulukko 7.	Itseohjautuvan yliopiston empiirinen tulkinta.	207
Taulukko 8.	Ohjausvoimien merkitys valittujen piirteiden mukaan.	211
Taulukko 9.	Ohjausvoimien vertailu yliopiston eri toimintojen alueella.	213
Taulukko 10.	Ohjausvoimat vertailussa; teorian ja empirian näkökulmat.	224
Taulukko 11.	Ohjausmallit pelkistetyksi kuvattuna.....	228

ABSTRACT

Rekilä, Eila (2005). Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä (Whose University? The Impact of the State, of the Markets and of Self-Regulation on the Finnish Universities). *Acta Wasaensia* No 159, 285 p.

The basic question of this study is to examine the steering power of the state, market and self regulation concerning the Finnish universities at the beginning of the 2000's. The theoretical definitions for the three steering categories were created and they were analyzed on the basis of documental material by using the grounded theory –method. To describe the impact of each steering category the term of steering power was decided to use. On the basis of the empirical material the steering powers were divided in specified categories. In order to thoroughly understand the problem interviews were also used. The core element of this study is the idea of a university as a loosely coupled organization.

The Finnish universities as state owned ones are tightly managed by the state, the state steering appears stronger on the area of education than that of research. The grasp of the state was experienced weaker on the faculty and institute level than at the central level. The Finnish universities are diversified towards a very scattered system by utilizing the possibilities of decentralized decision making and the market based steering so far, that the state has lost its possibilities to keep the whole in order. At the same time the universities are competing so heavily that it is very difficult to reach unanimous voice in dialog with the state. The universities try to find a balance between the forces of the state, the market based steering and the academic tradition and they have to act at the same time like a bureaucracy, a firm and an academic society.

Competition element is common to all steering categories, but with different meanings. The central goals of the state are to improve the quality and effectiveness of performances by competition. The competition has been seen as legitimacy of quality without emphasizing the competition mechanisms or without observing the quality of those who organize the competition. At the same time when the state is increasing funding to be competed, some institutions are suffering from scarce resources which weakens further the possibilities to compete. The successfulness of fields of education as well as of singular units is polarised. How is it possible to develop balanced research and education based on it in a situation of unbalanced competition? Knowledge regarding markets demands with profit for the payer here and now will be produced. Taking risks is also necessary for the future. In the reality the universities are often forced to safeguard their funding allocated on the basis of special interest and demands of markets.

A very large amount of goals set to the universities by the state together with the demands of wide reporting increases the impression that the state steering is mainly changing documents between the Ministry of Education and the universities. There seems to be lot of rhetoric in the state steering, although in reality there is a question of allocating funds. The programmes and projects promoted by the ministries are difficult to combine with the basic activities at the same time when also the promoters of these programmes are interested in developing and financing the programmes of their 'own'. The state seems not to profile the activities although the universities are forced to do so.

The study raises some questions: Does the widening of the market based steering concern the fact that the state steering does not function, or does it only concern the will to trust on better efficiency caused by the market based steering? To which extent the programme and project based state steering combined with the market based steering is able to create a balance stable enough to develop the universities, or does it mean the ostensible steering by high level planning of strategies and targets at the same time when the basic level has to struggle with the every day problems? To combine the education with the research is one of the basic features of the Finnish university system. What happens to the education based on research in a situation where the research areas are not balanced on because of market based funding?

Eila Rekilä; Department of Public Management, University of Vaasa, PB 700, FI-65101 Vaasa, Finland, e-mail eila.rekila@uwasa.fi.

Key words: management, steering, markets, self-regulation, decisionmaking

1. SUOMALAINEN YLIOPISTO – KONTEKSTITEKIJÖIDEN HAHMOTTELUA

Yliopistolaitos on merkittävä yhteiskunnallinen toimija ja siihen kohdistuu eri intressiryhmien taholta erilaisia jopa toisilleen vastakkaisia toiveita. Yliopistolaitos on siten kiinnostava tutkimuskohde. Yliopistojen erityisen diffuusi tavoitteisto vaikuttaa niin niiden sisäisiin kuin ulkoisiin suhteisiin tarjoten erilaisia mahdollisuuksia analysoida vallan ja vaikutusvallan malleja ja suhteita (Kogan 1984: 56). Tämä tutkimus tarkastelee yliopistojen ohjauksen tilaa 2000-luvun alussa, sitä millaisen aseman markkino-ohjautuvuus on saanut ja missä määrin yliopistojen voidaan katsoa toimivan itseohjautuvasti. Olennaista on yliopiston erityisyyden tarkastelu löyhäsidoksisena asiantuntijaorganisaationa. Suomalaisten yliopistojen kontekstitekijöiden hahmottamiseksi käsitellään aluksi yliopistoihin kohdistuvia haasteita, yliopistojen suhteita ympäristöön sekä yliopistojen organisoitumiseen ja johtamiseen liittyviä kysymyksiä. Vaikka esiin nostetaan myös kansainvälisiä esimerkkejä, ei tarkoituksena ole luoda kansainvälistä vertailuasetelmaa.

1.1. Näkökohtia yliopistoihin kohdistuvista haasteista

Suomessa yliopistolaitos kattaa valtion toimintamäärärahoista vuonna 2005 kokonaisuudessaan 3 % ja henkilökunta oli vuonna 2004 valtion henkilökunnasta 26 % (Opetusministeriö 2005i: 11). Yliopistot kouluttivat vuonna 2004 yhteiskunnan eri tehtäviin 12 588 maisteria ja 1 399 tohtoria. Aineelliseen ja henkiseen pääomaan investointi yliopistoja rahoittamalla on näin merkittävä osa kansallista yhteiskuntapolitiikkaa. Yliopistoja ohjaavan tahon, valtioneuvoston sekä valtio- ja opetusministeriöiden retorikassa toistuvat 2000-luvulla voimistuvina käsitteet tuottavuus, tehokkuus, tuloksellisuus ja kustannustietoisuus. Valtion edustajien puheenvuoroista ilmenevissä tehokkuusvaatimuksissa kuuluu omistajan ääni ja tyytymättömyys nykytilaan.

Valtioneuvoston kanslian raportti toteaa suomalaisen korkeakoululaitoksen ongelmien liittyvän laatuun ja kansainvälistymiseen. Suomesta puuttuvat maailmanluokan yliopis-

tot. Kansainvälistä huippua edustava osaaminen yliopistoissa ja korkeakouluissa uhkaa hiipua, jos opetuksen ja perustutkimuksen resursseja ei kyetä nostamaan kansallisesti tärkeillä ydinosaamisalueilla. Tyytymättömyys kohdistuu siis koko korkeakoulujärjestelmään. Hajanaisella rakenteella ei pystytä luomaan huipputason osaamista. Edelleen todetaan, että pieni maa ei kykene myöskään pääsemään huipputasolle kuin muutamalla tutkimuksen alueella. Ongelmien ratkaisu edellyttää muutoksia korkeakoululaitoksen rahoituksen kokonaismäärään, sen hankinnan lähteisiin, korkeakoulujen ja sen opiskelijoiden kannustimiin sekä korkeakoulujen väliseen työnjakoon ja erikoistumiseen. (Valtioneuvosto 2004: 29–30) Samoihin asioihin kiinnittää huomiota selvitysmies Rantanen yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskevassa tutkimuksen rakenneselvityksessään. Tulevien vuosien painopisteen tulisi kohdistua voittopuolisesti olemassa olevien toiminnan tehokkuuden, tutkimuksen kohdentumisen, priorisoinnin, laadun ja vaikuttavuuden edelleen kehittämiseen sekä kansainvälisen kilpailukyvyn samoin kuin kansallisen ja alueellisen vaikuttavuuden varmistamiseen ja edistämiseen. Uusien tutkimusalueiden ja -aloitteiden syntyä tulisi voimakkaasti edistää ja koota tähän voimavaroja uudelleensuuntauksella sekä lisärahoituksella, priorisoinnilla ja profiloinnilla. Organisaatio- ja rakennemuutoksin on joiltakin osin syytä pyrkiä suuremmiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi. (Opetusministeriö 2004e: 11–12.)

Suomalainen yliopistolaitos on osa julkista hallintoa, joka on osa yhteiskuntaa, sen filosofisia, poliittisia, teknologisia ja taloudellisia ulottuvuuksia. Länsimaissa yliopistolaitos on yleensäkin laajasti julkisessa omistuksessa ja julkisten organisaatioiden ympäristö on muuttunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana dramaattisesti. Julkinen sektori on erityisesti kahden vaatimuksen välissä, toisaalta olisi lisättävä tulosta, toisaalta vähennettävä kustannuksia. (mm. Jreisat 1997:10-30) Ratkaisua etsitään uudesta julkisesta hallinnosta, jolloin poliittinen governance -ilmiö tulee vanhojen ohjausmallien tilalle, sopimukset korvaavat käskytyksen, responsiivisuus auktoriteetin, byrokratia on aiempaa sensitiivisempää kansalaisten odotuksiin ja hallinnon eri tasoilla näkyy selvästi yksityisen sektorin vaikutuksen kasvu, on siirrytty vanhasta byrokraattisesta toimintatavasta ja kontrollista moderneihin markkinoihin ja yrittäjämäiseen julkisen hallinnon johtamiseen. (Salminen 2001: 150; Toonen 2001: 183.)

Suomalaisten yliopistojen ohjauksen kehittämisessä merkittävien uudistusten lähtökohta asettui valtioneuvoston periaatepäätökseen korkeakoulujen kehittämisestä vuodelta 1986. Päätös kuvastaa toisaalta yliopistojen itseohjautuvuuteen luottamista ja toisaalta OECD-maissa valtaa saanutta managerialistista ajattelua. Tuloksellisuus ja kilpailu tulivat ohjaaviksi käsitteiksi ja yhtenä keinona parempaan tuloksellisuuteen pääsemiseksi nähtiin yliopistojen oman päätösvallan laajentaminen, keinojen jäädessä toimijan itsensä päätettäväksi. Tavoitteina olivat hallinnollisen säätelyn tiukkuuden ja yksityiskohtaisuuden väljentäminen sekä hallinnon suorituskyvyn, joustavuuden, palvelukyvyn ja responsiivisuuden lisääminen. Iskusanoiksi nousivat debyrokratisointi, privatisointi, deregulaatio sekä palveleva, tulostavasti ja avoin hallinto. Managerialistiset uudistukset on yleensä liitetty lamaan ja hyvinvointivaltion kriisiin. Suomalaisissa yliopistoissa muutokset kuitenkin käynnistyivät lisävoimavarojen turvin. (Valtioneuvosto 1986) Tuloksellisuusajattelua on sittemmin viety johdonmukaisesti eteenpäin. Yliopistoista päin tarkasteltuna ohjausmuutokset eivät välttämättä kuitenkaan anna selvää kuvaa siitä, mitä yliopistoilta odotetaan. Toisaalla ohjausta on väljennetty, toisaalla kiristetty. Yksityiskohtaisuutta on poistunut, mutta uutta on tullut tilalle. (Rekilä 2004) Tulosohjauksessa näytetään tulleen uuteen vaiheeseen, jota osoittaa valtiovarainministeriön laaja virastoille antama ohjeistus (Valtiovarainministeriö 2005c). Suomalaisen julkisen hallinnon muutosten tarkempi erittely jätetään kuitenkin työn ulkopuolelle, todetaan vain, että yliopistoihin valtion laitoksina kohdistuvat samat muutospaineet kuin muuhunkin valtionhallintoon.

Suomalaisen julkisen hallinnon¹ muutokset seuraavat tutkimuksessa paljon käsiteltyä New Public Management -doktriinia (NPM), jonka toteutumista yliopistolaitoksessa on käsitelty muun muassa Salmisen artikkelissa. Ydinmuutokset kuten tuloksellisuuden ja tehokkuuden korostaminen, markkinaorientoituminen sekä uusi henkilöstöpolitiikka ja -johtaminen voidaan selittää NPM-doktriinin kautta, vaikkakaan kaikkiin muutoksiin ei voida hakea selitystä tästä ajattelusta. Suuria haasteita Salminen näkee johtamisen ja eräänlaisen yrittäjyysmentaliteetin kehittämisessä kaikilla yliopiston tasoilla. (Salminen 2003) Toonen tehdessään yhteenvedon eri maita koskevista NPM -doktriinia koskevista

¹ Pollit ja Bouckaert käyttävät käsitettä 'public management', jonka tässä tutkimuksessa useimmiten korvaa suomalainen käsite julkinen hallinto (Pollit & Bouckaert 2000: 15).

artikkeleista kuvaa onnistumista myös käsitteillä 'incomplete', 'half way implemented' ja 'only paid lipservice'. Viimeisen 25 vuoden aikana todellinen hallinnollinen uudistus (the Real Administrative Reform) on yhdistelmä NPM-periaatteita, olemassa olevia institutionaalisia perinteitä ja rakenteita sekä parhaiden käytäntöjen toteuttamista. Samat periaatteet ovat kuitenkin johtaneet erilaisiin lopputuloksiin eri maissa. Eräs yhteinen piirre Toonen mukaan on business -orientoituminen sekä laatu- ja tulospainotteisuus. (Toonen 2001: 183–188.) Tehokkuudesta on tullut keskeinen tavoite länsimaiden yliopistoissa ja tämä on edellyttänyt yliopistotason johtamiseen, valtion ja yliopistojen välisten sopimustyyppisten sekä laatuun ja tulosvastuuseen liittyvien mekanismien kehittämistä (Neave & van Vught 1991: 240-242). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta NPM -problematiikkaan, vaikka markkinaohjautuvuus onkin yksi sen ilmentymistä.

Yliopistojen haasteet ovat kansainvälisesti samoja: kasvava yliopistojen keskeinen kilpailu, yliopistojen rakenteen muovautuminen markkina- ja kvasi-markkinamekanismien käytön seurauksena, tehokkaiden for-profit organisaatioiden ilmaantuminen kilpailemaan korkeakoulutuksen parhaiten kannattavilla alueilla, informaatio- ja kommunikaatioteknologian vaikutus, kansainvälisen (transnational) koulutuksen kasvu ja globalisaation vaikutukset, opiskelijoiden muuttuminen akateemisen tiedon vastaanottajista koulutuspalveluiden käyttäjiksi sekä vaatimukset suurempaan läpinäkyvyyteen, kustannustehokkuuteen ja laadun varmistukseen. (IMHE/NUS/NUAS 2003: 4) Luetteloa haasteista voitaisiin jatkaa. Niistä tulee yliopistoille jopa pelottava määrä erilaisia, osin ristiriitaisia tavoitteita erilaisine taloudellisine seurauksineen. Uudet tehtävät tuovat mukanaan erilaisia asiakasryhmiä erilaisine käyttäytymismalleineen ja odotuksineen, jolloin yliopisto tarvitsee eriytyneitä spesifikaatioita kutakin tehtävää hoitamaan. On myös etsittävä strategisia partnereita. Myös Suomessa on havaittu, että tällainen toiminnan monimuotoisuus hankaloittaa yhtenäisen tavoitteiston muodostumista ja on helposti lähteenä konflikteille ja stressille. (Davies 1996: 5; van Vught 1999: 349–351; Birnbaum 1989: 11; Nieminen 2004: 16–17.)

Bleiklie toteaa, että erityisesti eurooppalaisissa yliopistoissa tapahtuvan kehityksen taustalla voidaan nähdä ideologista samankaltaisuutta. Tutkittaessa valtioiden doku-

mentteja ja julistuksia voidaan tulla johtopäätökseen, että juuri samoja asioita tapahtuu kaikkialla. Bleiklie korostaa kuitenkin sitä, että tuotaessa täysin samanlainen muodollinen uudistus tiettyyn maahan, se voi toimia täysin eri tavalla riippuen juuri siitä, missä uudistus toteutetaan. Hyvänä esimerkkinä on insentiivien käyttö eri tavoin eri maissa. (Bleiklie 2001: 9–11.) Julkinen hallinto on kulloinkin istuvan hallituksen keskeinen instrumentti toteuttaa poliittisia tavoitteita, joten hallituksille ei ole yhdentekevää, millainen hallinto heillä on käytettävissään toteaa Hyyryläinen (1999: 226) tutkittuaan Iso-Britanian, Alankomaiden, Irlannin ja Suomen hallintopolitiikkaa ja -reformia. Edellä käsitellyt haasteet korostavat yliopistojen merkitystä yhteiskuntapolitiikassa. Suomessa tämä näkyy esimerkiksi pääministeri Matti Vanhasen niin sanotuissa politiikkaohjelmissa, joiden toteutussuunnitelmat määrittelevät toimenpiteille vastuuministeriöt ja laajasti myös vastuuhenkilöt. (Valtioneuvosto 2005) Myös opetusministeriö on osaltaan vastuussa ohjelmien toteuttamisesta, se on laatinut esimerkiksi koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelman vuosille 2004–2006 (Opetusministeriö 2004d).

Ympäristön odotukset yliopistoja kohtaan ovat viime vuosina kansainvälisestikin kasvaneet merkittävästi, ja yliopistoja leimaa häiritsevä epätasapaino suhteessa ympäristöönsä, ylimitoitettut odotukset kohtaavat alimitoitettut mahdollisuudet responoida. OECD-maissa yleensäkin opiskelijamäärät ovat kasvaneet, mutta yliopistojen rahoitus, erityisesti tutkimuksessa, ei ole vastaavasti kasvanut, joten opettajien on rajoitettava tutkimusaktiivisuuttaan selvittääkseen opetusvelvoitteistaan. (OECD 1999a: 12.) Opiskelijamäärä on heterogenisoitunut ja yliopistojen odotetaan tuottavan koulutettuja työntekijöitä alati uudistuviin ja enenevästi spesialisoituviin ammatteihin muun muassa yhä laajenevien tietointensiivisten alojen ammatteihin. Yliopistoista valmistuneet tarvitsevat jatkuvaa uudelleen koulutusta ammattiuralla edetäkseen. Amerikkalainen tutkija Clark on todennut, että valtiot eivät näytä haluavan kouluttaa massayliopiston laajentunutta opiskelijajoukkoa aiemman eliittiyliopiston vaatimilla yksikkökustannuksilla. Suomessa ammattikorkeakoulujen mukanaan tuoma laajenentunut korkeakoulutuksen massoituminen on yksi tämän hetken yliopistokoulutuksen ongelmien syy. Tämän resursseihin kohdistuvan ylikuormituksen ohella tärkeätä Clarkin mukaan kuitenkin on se, että tieto ylittää resurssit. Mikään yliopisto ja kansallinen yliopistojärjestelmä ei kykene kontrolloimaan tiedon kasvua, tiedon kasvu taas näkyy uusina moderneina tieteenaloina,

monitieteisinä tutkimusalueina ja ylipäätään tiedon laajenemisena ja spesialisoitumisena. Yliopistojen rajallinen kapasiteetti vastata lisääntyneisiin vaatimuksiin johtuu Clarkin mukaan myös yliopistojen vanhentuneesta sisäisestä rakenteesta, joka on luotu 'yksinkertaisempien aikojen' tarpeisiin. (Clark 1998: 129–131; Clark 2001: 10–11.)

Euroopan Unionin integraation myötä korkeakoulujärjestelmät eri maissa yhtenäistyvät, parhaillaan on menossa yliopistotutkintoja koskeva uudistus, niin sanottu Bologna-prosessi. CHEPSin (Centre for Higher Education Policy Studies) 11 maata käsittävässä vertailevassa raportissa todetaan, että Australiaa ja Portugalia lukuun ottamatta tutkituissa maissa edetään kaksiportaisen tutkintojärjestelmän kehittämisen suuntaan. Kansainvälisesti järjestelmien yhtenäistyminen mahdollistaa niin toiminnan kuin tulostenkin vertailut aiempaa paremmin. Tämä johtaa jo nyt tutkimusrahoituksen alueella tapahtuvan kansainvälisen kilpailun ohella avoimia markkinoita muistuttavaan kaikinpuoliseen kilpailun lisääntymiseen ja kiristymiseen myös koulutuksessa. (Kaiser ym. 2003: 63, 65) Koulutuksen uudistaminen liittyy myös nopeutuvaan uusien teknologisten ratkaisujen ja tuotteiden siirtoon yliopistoista markkinoille, mikä toisaalla lisää paineita soveltavan tutkimuksen lisäämiseen. Becher & Trowler toteavatkin, että monissa maissa yliopistojen opetussuunnitelmat ovat tulleet aiempaa enemmän ammattiorientoituneiksi ja poliittisesti koulutus nähdään talouden kehittämisen instrumenttina. (Becher & Trowler 2001: 3–7.)

Tutkimuksen puolella eräs merkittävä kehitykseen vaikuttava päätös on Eurooppa-neuvoston vuonna 2000 solmima Lissabonin sopimus, jossa on kyse yhteiskuntaa palvelevasta tiedettä ja teknologiaa koskevasta yhteisestä eurooppalaisesta strategiasta (Euroopan parlamentti 2000). Suomalaisen tieteen kansainvälistymiseen kiinnitetään huomiota myös Valtion tiede- ja teknologianeuvoston raportissa Suomen tieteen ja teknologian kansainvälistäminen. Yliopistojen tutkimus kytketään innovaatioympäristöjen kehittämiseen, maamme vetovoiman ja elinkeinoelämän kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen ja ylipäätään tutkimuksen vahvistamiseen ja voimavarojen lisäämiseen EU:ssa. (Valtion tiede- ja teknologianeuvosto 2004) Tutkimuksen kytkemistä innovaatiopolitiikkaan korostaa myös valtioneuvoston kanslian raportti (2004: 46) todeten, että tiede- ja teknologiapolitiikasta on siirryttävä laaja-alaiseen innovaatio-

politiikkaan unohtamatta kuitenkin huippututkimuksen keskeistä roolia kansainvälisessä osaamiskilpailussa. Vuoden 2005 alussa tiede- ja teknologianeuvosto teki valtioneuvoston periaatepäätöksen muotoon laaditut ehdotuksensa julkisen tutkimusjärjestelmän pitkäjänteiseksi kehittämiseksi. Yliopistojen tutkimuksen kehittämisessä painotetaan tutkimuksen laatua, monitieteisyyttä ja kansainvälisesti korkeatasoista tutkijakuntaa. (Valtion tiede- ja teknologianeuvosto 2005.)

1.2. Näkökohtia yliopistojen organisoitumisesta ja suhteista ympäristöön

Suomalainen korkeakoululaitos käsittää 20 yliopistoa ja 29 ammattikorkeakoulua. Yliopistoilla on lukuisia sivutoimipisteitä eri paikkakunnilla ja useimmat ammattikorkeakoulut koostuvat eri paikkakunnilla toimivista yksiköistä. Viimeisimpänä tähän organisaatiokirjoon on tullut kuusi yliopistokeskuksiksi nimettyä yksikköä, jotka muodostuvat useammasta samalla paikkakunnalla toimivasta eri yliopistojen sivutoimipisteestä. Suomea vastaava korkeakoululaitoksen duaalijärjestelmä on useassa muussakin Euroopan maassa (Kaiser ym. 2003; OECD 2004c; OECD 2004a).

Suhteessa omistukseen maat eroavat sen suhteen, onko niissä 'mass private sector', 'parallel' -tilanne vai onko yksityisillä yliopistoilla vain 'peripheral' -rooli. Eri maissa yksityisillä yliopistoilla voi kuitenkin olla erilainen status ja osa voi olla taloudellisesti hyvinkin riippuvaisia valtiosta. (Geiger 1986: 2–5.) Kansainvälistä kehitystä seuraten suomalaista yliopistolaitosta on viimeiset vuosikymmenet leimannut laajeneminen sekä differentioitumisen ja kompleksisuuden kasvu. Yliopistojen toiminnan laajentuessa myös niiden keskinäinen verkostoituminen on lisääntynyt. Yliopistot ovat muodostaneet omistussuhteiltaan yhteisiä laitoksia sekä muodollisesti ja vapaammin organisoituja konsortioita. Ne ovat perustaneet yhteislaitoksia myös ulkopuolisten organisaatioiden kanssa. Osa yhteistyöstä tapahtuu virtuaaliorganisaatioina, jolloin niihin kuuluvat henkilöt toimivat fyysisesti eri paikoissa. Innovaatioihin tähtäävä yhteistyö ulkopuolisten kanssa on kansainvälinen trendi ja erilaisten yrityshautomoiden sekä teknologian siirto- ja keksintöjen lisensiointitoimistojen perustaminen on yleistä (OECD 1999a: 15).

Suomessa yliopistoja ja ammattikorkeakouluja on ollut tarkoitus kehittää niin sanotun duaalimallin pohjalta. Valtioneuvoston vahvistamassa koulutuksen kehittämissuunnitelmassa 2003–2008 todetaan, että korkeakoululaitoksen molempia osia kehitetään tasa-vertaisina niiden omien vahvuuksien pohjalta. Suunnitelmassa todetaan lisäksi, että työnjakoa ja yhteistyön menetelmiä selkeytetään. (Opetusministeriö 2004a: 43) Alkuvaiheen ennakkoluulojen jälkeen hyvinkin kiinteää yhteistyötä näiden korkeakoulumuotojen välillä on lähtenyt liikkeelle. Palonen, Rinne ja Kivinen kritisoivat vuonna 1992 Suomessa toimeenpantua tapaa viedä eri teitä eteenpäin yhtäältä korkeakoulujen rakenteellista kehittämisohjelmaa ja toisaalta ikäänkuin siitä riippumatta ammattikorkeakoulujen kokeiluohjelmaa. Rakenteellinen kehittäminen oli seurausta määräraha-kasvun pysähtymisestä vuonna 1992 ja seuraavina vuosina tapahtuneesta taantumasta. Tutkijoiden mielestä kumpikin tulee toteutuessaan merkitsemään suurta rakenteellista muutosta suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä ja ellei muutoksia edes pyritä tietoisesti koordinoimaan antaudutaan sattumanvaraisen ja hallitsemattoman kehityksen vietäväksi. (Palonen, Rinne & Kivinen 1992: 183.) Nyt ollaan tilanteessa, jossa rakenteellinen kehittäminen on tehtävä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyönä. Opetusministeriö onkin käynnistänyt yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä ja työnjakoa koskevia hankkeita Kuopiossa, Oulussa ja Lappeenrannassa.

Kansainvälisesti samankaltaista organisoitumiskehitystä tapahtuu tutkimuksen eriytymisessä omiksi koulutuksesta erillisiksi laitoksiksi. Näin tapahtuu myös Suomessa ja kehitykseen näyttää vaikuttavan niin hallitusten politiikka kuin elinkeinoelämän käyttäytyminenkin. Muutosten mukana yliopistojen organisaatorakenne erityisesti tutkimuksessa on muuttunut kohti yhä spesialisoidumpaa ja pienemmistä kokonaisuuksista koostuvaa rakennetta. Clarkin mukaan eri maiden yliopistot eroavat kuitenkin historialliseen kehitykseensä perustuen. Esimerkiksi saksalainen järjestelmä on perinteisesti enemmän tutkimuspainotteinen kuin esimerkiksi brittiläinen, jossa historiallisesti on korostettu koulutusta. Brittiläisissä yliopistoissa onkin vallinnut suurempi institutionaalinen sitoutuneisuus ja arvopohja kuin saksalaisissa. (Clark 1984b: 112–115.) Perusteltaessa yliopistojen perustamista on niiden koulutuksellinen lähtökohta lähes aina ensisijainen peruste, tutkimuksen kehittyminen syvälliseksi ja tutkimusyhteisöjen muodostuminen vie vuosikymmenien ajan.

Vastatakseen ympäristöstä tuleviin muutospaineisiin suomalaiset yliopistot ovat kansainväliseen tapaan uudistaneet organisaatiotaan. Tiedekunta- ja laitusrakenteen muutosten ohella ne ovat luoneet tutkimuslaitosten ohella erilaisia spesiaalitehtäviin tarkoitettuja yksiköitä. Uusissa yksiköissä painottuu usein yliopiston toiminnan palvelurooli, jolloin ne ovat linkkinä yliopiston ja ympäristön välillä. Nämä yksiköt joustavina ja yliopistosta ulospäin suuntautuvina ovat erityisen alttiita markkinavoimien vaikutukselle. Muodostuu uusia kompetensseja, joilla on enemmän kysyntää yliopiston ulkopuolella kuin sisäpuolella. Raja julkisen ja yksityisen välillä hämärtyy. Tätä tehtäväaluetta on ryhdytty kutsumaan yliopistojen kolmanneksi tehtäväksi (ks. Kankaala, Kaukonen, Kutinlahti, Lemola, Nieminen & Välimaa 2004).

Kansainvälinen yliopistolaitoksen kehityksen piirre on alueiden merkityksen kasvamisen. (esim. OECD 1999b) Myös suomalaiset yliopistot ovat pyrkineet reagoimaan ympäristönsä muutosvaateisiin laajentamalla alueellista toimintaa. Osittain se on suoraa seurausta poliittisista päätöksistä, mutta osaltaan myös siitä, että yliopistojen on laajentuneen päätösvallan myötä ollut aiempaa helpompaa ottaa toiminnassaan huomioon ympäröivän alueen vaatimuksia. Yliopiston suhteet ympäristöönsä voidaan liittää myös yliopistojen itseohjautuvuuteen. Ne voitaisiin, vastoin aluepolitiikkakeskustelun yleisiä trendejä, nähdä yhteydessä yliopiston perustehtävään, tiedon tuottamiseen ja levittämiseen, kuten Antikainen (1980: 91) totesi pari vuosikymmentä sitten. Tämän päivän keskustelussa yliopistojen alueellisuus näyttyy valitettavan usein Antikaisen näkemystä kapeampana. Yliopistojen yhteistyö eri toimijoiden kanssa on kuitenkin hyvin laajaa. Tapaamme monenlaisia, komplisoitujakin uusia ja vanhoja ryhmiä keskinäisessä vaikutussuhteessa. Voidaan myös todeta, että yliopistot ovat monenlaisten valtamarkkinoiden kohteena, ne voivat myös liittoutua markkinoiden kanssa valtiota vastaan. (Clark 1983: 171–176.)

Kolmanneksi tehtäväksi mainittu yliopistojen yhteistoiminta muun yhteiskunnan kanssa on sisällytetty uusimpaan yliopistolain muutokseen (L 645/97, muutettu 715/04). Lainsäädäntö kuvastaa aina myös aikansa arvoja. Tämän valtion sinänsä hyväksymän toiminnan myötä yliopistot käynnistävät myös sellaista toimintaa, joka ei ole niiden toiminnan ytimessä tai asettuu johonkin rajamaille. Seuraako kehityksestä yliopistoille

tasapainotusdilemma siihen nähden, mikä on ollut viime vuosiin saakka yliopistoissa vallitsevaa ajattelua. Yksi tämän tutkimuksen problematiikka liittyy siihen, onko valittava joko-tai, kun asetetaan vastakkain toisaalta tieteen ja tieteellisen ajattelun lähtökohdista johdetut korkeatasoisen tutkimuksen ja opetuksen tavoitteet ja toisaalta yhteiskunta- ja elinkeinoelämää välittömästi palveleva tutkimus ja koulutus tai toisin sanottuna toisaalta yliopiston kansallinen ja kansainvälinen menestyminen ja maine ja toisaalta alueellinen aloitteellisuus ja aluetta palveleva kehitystyö. (Virtanen 2002: 29, 53.)

1.3. Näkökohtia yliopistojen johtamiseen liittyvistä kysymyksistä

Tapahtunut kehitys on vaatinut yliopistoja muuttamaan rakenteidensa ohella myös sisäisiä toimintatapojaan. Kasvat vaatimukset koskevat erityisesti yliopistojen johtamista, joka merkitsee samanaikaisesti kovien 'johtamiselementtien' ja toisaalta pehmeämpien 'ymmärtämiselementtien' vaikeaa yhteensovittamista. (Rekilä 1998.) Uusina toimintatekniikkoina on yliopistoissa muun julkisen hallinnon tapaan uudistettu budjetointia, kehitetty tuloksellisuusindikaattoreita ja -standardeja, otettu käyttöön sopimusmenettelyitä, kehitetty palkkausjärjestelmää tuloksia huomioon ottavaksi, kehitetty palveluiden ostomenettelyitä ja ylipäätään kiinnitetty huomiota toiminnan laatuun.

Suuria muutoksia valtionhallinnon ohjausjärjestelmässä toteutettiin 1990-luvulla liian raskaaksi muodostuneen talouden ja toiminnanohjausjärjestelmän keventämiseksi. Käsitellessään yliopistoissa tapahtuneita muutoksia Mc Mahon kutsuu uudistuksia siirtymäksi 'from old public administration to New Public Management' (Mc Mahon 2001: 691–698). Tutkijat, muun muassa Kogan, ovat tosin kysyneet, merkitsevätkö nämä valtion toimeenpanemat muutokset, esimerkiksi päätösvallan delegointi, kuitenkin päätösvallan lisääntymistä perusyksikön ja akateemisen yhteisön yksilön tasolla. (Kogan 1984: 68) Näitä suomalaisessa yliopistolaitoksessakin sovellettuja julkisen hallinnon uudistuksia ovat käsitelleet myös muun muassa Peters (1995: 288–291), Pollit (1995: 203–203), Temmes (2003: 187–212), Temmes ja Kiviniemi (1997: 16) sekä Salminen (2004: 126–127). Tarkemmin yliopistolaitoksen muutoksia on käsitelty yliopistojen valtionohjauksen muutosta käsittelevässä Rekilän tutkimuksessa (Rekilä

2004). Voimakas uudistusten aalto on käynnistynyt taas 2000-luvulla, joka on johtanut muun muassa talousarviosäädösten uudistamiseen, budjetoinnin kehysmenettelyyn ja tuottavuusohjelman käynnistämiseen. (Opetusministeriö 2005k.) Kehitys on suurelta osin ollut valtiovarainministeriön ohjaamaa ja osoittaa suuntaa, johon valtio haluaa julkista toimintaa kehittää.

Suomalaisen yliopistolaitoksen hallinnon reformeista erääksi merkittävimmistä ovat muodostuneet opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset, joissa sovitaan tavoitteista ja rahoituksesta. Tulosneuvottelumenettely ja tulosten ottaminen huomioon yliopistojen valtionrahoitusta jaettaessa on ilmentymä markkinatyypisten menettelyiden käyttöönotosta valtionohjauksen sisällä aiemman normipainotteisuuden asemesta. Yliopistot täydentävät rahoitustaan niin julkisista kuin yksityisistä lähteistä erilaisilla tutkimus-, koulutus- ja kehittämishankkeilla. Hölttä jakaa yliopistojen rahoitusmallit kansainvälistä tilannetta selvittävässä vertailussaan 1) panoksiin perustuvaan malliin, jossa voidaan erottaa historiatietoon perustuvat mallit ja laskennalliset mallit, 2) tuloksiin perustuvaan malliin, 3) tavoitteisiin perustuvaan malliin, 4) benchmark-rahoitusmalliin ja 5) kansallisten ohjelmien rahoitukseen. Tavoitteisiin perustuva laskennallinen malli on suomalainen ilmiö. (Hölttä 2005: 50–60) Useimmissa OECD-maissa valtion rahoitus yliopistoille allokoidaan input-kriteerien (opiskelijat, käytetyt resurssit) perusteella block grant -rahoituksena. (IMHE/NUS/NUAS 2003: 21)

Ilmauksena markkinaohjautuvuudesta yliopistojen rahoituslähteiden laajentaminen on ollut yliopistojen tulossopimuksissa tavoitteena jo vuosille 1995–1998 sovitussa tulossopimuksessa (Opetusministeriö 1994c: 4). Useimmissa maissa yliopistot turvautuvat monipuoliseen rahoituspohjaan, julkiseen ja yksityiseen, kansalliseen ja kansainväliseen, saavuttaakseen tavoitteensa. Ainoastaan rahoituksen lähteet eivät ole vaihtelevia, myös uudet rakenteet ja käytännöt monipuolistavat rahoituksen käyttöä. Suoraan kohdistettu ja korvamerkitty raha näyttää olevan kasvussa. Rahoitusmalleilla on todettu olevan suuri vaikutus yliopistojen toimintaa ohjaavana tekijänä (mm. Williams 1984: 84). Suomalaisten yliopistojen kokemus, että yksilöt ja yliopistot joutuvat sitomaan aikaansa yhä enemmän rahoituksen hankkimiseen, on kansainvälinen ilmiö. Säännöllisesti ulkopuolinen rahoitus ei myöskään kata kaikkia hankkeesta aiheutuvia kustan-

nuksia. (IMHE/NUS/NUAS 2003: 2) Rahoituslähteiden monipuolistumiseen, erityisesti maissa, jossa koulutus on maksullista, liittyy läheisesti 'asiakkuuksien' laajentaminen. Yliopistot pyrkivät uusilla koulutusratkaisuilla, uusilla oppiaineilla ja koulutusohjelmilla houkuttelemaan uudenlaisia opiskelijoita ja laajentavat siten toiminta-alueitaan. (Williams 1998: 91.)

Useimmissa OECD-maissa yliopistojen perusrahoituksen osuus suhteessa projekti-rahoitukseen on pienentynyt. Tutkimusneuvostojen (research councils) perusrahoitukselle jakamien määrärahojen allokaatiokriteerit ovat tiukentuneet tai ne on tehty riippuvaiseksi täydentävästä rahoituksesta. Pyrkimys huippuyksiköiden rahoittamiseen on yleistä. Hallituksille se merkitsee konkreettista prioriteettien, tieteidenvälisyyden ja teollisuuden intressien tukemista. Sääntönä on tuen määräaikaisuus (vain muutama vuosi) ja jatkon sitominen arvioinnin tuloksiin. Tieteen rahoitusta leimaa lyhytaikaisuus. (OECD 1999a: 12–14.)

Suomalaisten yliopistojen suurten ohjausmuutosten käynnistyessä 1980-luvun puolivälissä opetusministeriön julkilausuttu tavoite oli lisätä yliopistojen omaa päätöksentekovaltaa ja vähentää byrokratiaa. Tämä on monessa suhteessa toteutunut (Rekilä 2004). Toisaalta erityisesti hankerahoituksen muodossa on talousohjaus ajoittain ollut hyvinkin yksityiskohtaista. Ministeriö ei ole tyytynyt yksinomaan asettamaan tulossopimuksissa yliopistoille tavoitteita, vaan on lisäksi edellyttänyt yliopistojen laativan erikseen määritellyille toiminnan alueille strategioita ja kehittämisohjelmia. Ajoittain paitsi toiminnan tuloksista niin myös itse toimenpiteistä raportointi on ollut varsin laajaa, mistä yliopistot ovat viime vuosina usein kritisoineet ohjausjärjestelmää.

Yliopistojen autonomia on 2000-luvulle tultaessa ollut jatkuvasti esillä yliopistoista käytävässä keskustelussa. Kansainvälisestäkin on yliopistojen autonomian katsottu olevan edellytys yhteiskunnasta tuleviin paineisiin vastaamisessa. Autonomian rajojen määrittely sinänsä ei ole kovin yksinkertaista. Pääkohteet autonomian määrittelyssä ovat yliopistojen oikeus valita itse henkilökuntansa ja opiskelijansa, oikeus kontrolloida opetussuunnitelmia ja akateemisia oppiarvoja, tutkimuksen autonomia ja oikeus päättää määrärahoista. Yliopistot kokevat, että olennaisimmat autonomian rajoitteet liittyvät

määrärahojen allokointitapaan ja autonomian rajat neuvotellaan vuosittain valtion ja yliopistojen välillä resurssien, tavoitteiden ja niihin liittyvien sanktioiden muodossa. (IMHE/NUS/NUAS 2003: 2; Neave & van Vught 1991: 252) Suomessa yliopistojen merkittävänä kokema rajoite koskee tutkintojen anto-oikeutta, josta säädetään valtio-neuvoston asetuksella. (L 645/97, muutettu 715/04)

Yliopistojen toiminnan uudistamisessa on korostettu johtamisen merkitystä. Tähän managerialistisuutta korostavaan muutokseen on kuulunut päätösvallan siirtäminen kollegioilta yksittäisille johtajille. Yliopistolakia on muutettu siten, että rehtorin kelpoisuusehtoihin on sisällytetty johtamiskokemus (L 645/97, muutettu 715/04). Suomalaisen yliopistojen sisäisessä päätöksenteossa sen managerialistisesta kehityksestä huolimatta on säilynyt kollegialistiseen, tiedekunta- toisin sanoen tieteenalapohjaisuuteen perustuvaa päätöksentekoa. Useassa Euroopan maassa on ulkopuolisia tahoja otettu enenevässä määrin mukaan yliopistojen päätöksentekoon (Amaral, Jones & Karseth 2002: 288). Näinhän on tapahtunut myös Suomessa. Olennainen osa yliopistojen johtamista on strategisen otteen kehittäminen. Se nähdäänkin yhtenä kolmesta keskeisestä toiminnasta, johon on 1980-luvulta lähtien kiinnitetty paljon huomiota. Kaksi muuta ovat kansainvälisen selvityksen mukaan huippujen esiin nostaminen ja aiemmin mainittu alueellisuuden korostaminen. (Neave & van Vught 1991: 242–244.)

Toiminnan laadun, erityisesti tutkimuksen laadun arviointi tapahtuu edelleen itseohjautuvuuden periaatteita noudattaen toisten akateemisten asiantuntijoiden vertaisarviointiin perustuvana. Myös korkeampien virkojen toisin sanoen professorin virkojen täyttö perustuu akateemiseen käytäntöön käyttäen saman alan asiantuntijoita lausunnonantajina, mikä on yksi peruseriaate yliopistojen akateemisissa toimintatavoissa. Yliopistojen arviointitoiminta on viimeisen kymmenen vuoden kuluessa laajentunut ja monipuolistunut. Opetusministeriön työryhmän muistiossa arvioinnin kehittämiseksi todetaan suomalaisten yliopistojen hyödyntäneen arviointien tuloksia kehittämistoiminnassaan, mutta arviointien hyödyntämisessä yliopistojen päätöksenteossa ja strategiatyössä katsotaan olevan vielä kehittämistä (Opetusministeriö 2004b: 13). Arviointien lisääntymisessä ja erilaisten keskitettyjen arviointiorganisaatioiden perustamisessa voidaan kansainvälisestäikin nähdä päätösvallan desentralisoinnin jälkeistä uudenlaista toimintaa

yhtenäistävää valtion kontrollia. Pyrkimys homogenisoida järjestelmiä on toisaalta omiaan estämään kokeiluja ja riskin ottamista. (Clark 2001: 10–11.)

Vuonna 2003 opetusministerikokouksen päätöksellä käynnistynyt työ eurooppalaisten yliopistojen laadunvarmistuksen yhtenäisten periaatteiden ja suositusten valmistelemiseksi käsittelee yhteistyötä, kansallisten laadunarviointiorganisaatioiden toimintaperiaatteita, korkeakoulujen laadunvarmistuksen auditoinnin tai vastaavan menettelyjen hyviä käytänteitä sekä niitä yleisiä periaatteita ja suosituksia, joita korkeakoulujen laadunvarmistuksen tulee täyttää. (Korkeakoulujen arviointineuvosto 2005) Suomessa opetusministeriön työryhmä ehdotti korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kehittämistä niin, että ne täyttävät Euroopan korkeakoulutusalueen kehityksessä olevat laadunvarmistuskriteerit, kattavat korkeakoulun koko toiminnan, nivoutuvat osaksi korkeakoulun toimintaa, ovat jatkuvia ja dokumentoituja sekä mahdollistavat kaikkien korkeakouluyhteisön jäsenten osallistumisen laatutyöhön. (Opetusministeriö 2004b: 37–39.)

Arviointi on jo pitkään ollut kansainvälisestäkin keskeinen kehittämisen kohde, toteutustavat ja painopisteet maittain riippuvat ao. maan kulttuurista. OECD:n raportissa arviointi yhdistetään valtioiden kiinnostukseen saada yliopistolaitos toimimaan niin kustannustehokkaasti kuin mahdollista ja resurssien allokointi tapahtumaan niin optimaalisesti kuin mahdollista. (OECD 1999a: 17) CHEPSin mukaan arviointiin liittyvä kiinnostus kohdistuu erityisesti kolmeen asiaan, traditionaaliseen arviointijärjestelmään, akkreditointiin ja yliopistojen sisäisiin arvionteihin liittyviin kysymyksiin (Kaiser ym. 2003: 67).

2. TUTKIMUKSEN KOHDE JA TUTKIMUSASETELMA

2.1. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen

Valtion yliopistoille asettamat tavoitteet ovat perimmältään poliittisen päätöksenteon pohjalta syntyneitä. Opetusministeriön ja yliopistojen välisen tulossopimusmenettelyn tarkoituksena on yhteensovittaa valtion tavoitteet yliopistojen omien tavoitteiden kanssa (OPM 1992a). Valtio yliopistojen omistajana on viimeisen kymmenen vuoden aikana muuttanut omistajakäyttäytymistään, päätöksenteon delegoinnin myötä valtio on joillakin alueilla löysännyt omistajanotettaan ja joillakin toisilla alueilla kiristänyt. Koko yliopistolaitoksen tasolla päätösvallan käytön siirtymä yliopistoille näyttäytyy muun muassa organisaatorakennetta ja sisäistä johtamista ja päätöksentekoa koskevinä muutoksina. Toisaalta erityisesti talousohjaus on edelleen varsin yksityiskohtaista. (Rekilä 2004) Kiinnostava kysymys on, mikä on valtionohjauksen suora ohjausvoima yliopistojen toimintaan muuttuneessa tilanteessa.

Yliopisto toimii tutkimus-, koulutus- ja kehittämissopimuksia tehden valtion ohella myös suhteessa muihin tahoihin kuten kuntiin, muihin julkisiin yhteisöihin sekä yrityksiin ja elinkeinoelämään. Näiden tahojen kiinnostus yliopistoista on viime vuosien aikana kasvanut. Kilpailtavan rahoituksen osuus on ylipäätään noussut, esimerkiksi Suomen Akatemian ja Tekesin kautta tulevana rahoituksena. Kiinnostavaa on, miten yliopistobudjetin ulkopuolisilla määrärahoilla toteutettava toiminta saadaan liitettyksi perinteiseen opetusministeriön suoraan ohjaamaan toimintaan. Mikä on markkinaohjautuvuuden voima yliopistoihin nähden ja miten tämä vaikutus näkyy yliopistojen toiminnassa ja päätöksenteossa?

Valtionohjauksen keskeinen menetelmä tällä hetkellä on tulossopimusmenettely. Tulossopimukset syntyvät kahden toimintamalliltaan erilaisen organisaation, byrokraattisin periaattein toimivan ministeriön ja akateemisen asiantuntijaorganisaation välillä, mistä syystä yliopiston itseohjautuvuuden tarkastelu muodostaa teoreettisesti kiinnostavan analyysikohteen. Yliopistoa kuvataan loosely coupled -tyyppiseksi organisaatioksi, jonka ohjaamiseen eräiden korkeakoulututkijoiden näkemyksen mukaan parhaiten

soveltuisi itseohjautuvuus-periaate. (Clark 1983; Hölttä 1995; Kells 1992; van Vught 1989) Kiinnostava kysymys on, mikä on yliopistojen itseohjautuvuuden voima suhteessa valtionohjaukseen.

Viimeisen parin vuosikymmenen aikana tapahtunut kehitys on tuonut yliopistojen toimintaan perinteistä valtio-yliopisto -suhdetta muuttaneita ilmiöitä samalla kun päätösvallan siirron myötä akateemisen yhteisön asemassa on niinikään tapahtunut muutoksia. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus analysoida sitä, mikä on yliopistojen valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden ohjausvoima yliopistoon nähden ja miten se ilmenee. Missä määrin yliopistoilla on vapaus luoda omat toimintanorminsa joutumatta konfliktiin muun yhteiskunnan ja yliopistoja rahoittavien tahojen kanssa (Kogan 1984: 67)?

Tutkimusasetelma ja metodiset valinnat esitellään seuraavassa. Yliopistojen toiminnan ohjaukseen vaikuttaa suuresti se, millainen organisaatio yliopisto on ja miten sen päätöksenteko tapahtuu. Yliopistoille on luonteenomaista löyhäsidoksinen organisaatorakenne (Clark 1983; Birnbaum 1989; Hölttä 1995). Luvussa kolme käsitelläänkin yliopistoa julkisena löyhäsidoksisena asiantuntijaorganisaationa. Luvussa neljä käsitellään tutkimuksen taustalla toimivaa teoriapohjaa ja luvussa viisi esitellään tutkimuksen empiirinen aineisto, sen luonne ja analysointitapa. Luvuissa kuusi, seitsemän ja kahdeksan tulkitaan teorian ja empiirisen aineiston pohjalta kolmea yliopistoihin vaikuttavaa ohjausvoimaa, valtionohjausta, markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta. Luvussa yhdeksän käsitellään ohjausvoimien keskinäistä suhdetta ja vaikutusta yliopistoihin 2000-luvun alun Suomessa. Luku kymmenen muodostaa yhdessä luvun yhdeksän kanssa tutkimuksen johtopäätösosan, jossa nostetaan esille tutkijan keskeisimpänä pitämiä tutkimuksen tuloksia.

2.2. Tutkimusasetelma ja metodiset valinnat

Tämä tutkimus kohdistuu 2000-luvun alun suomalaisiin yliopistoihin. Tutkittava ilmiö on yliopistojen ohjaus, jota tarkastellaan valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja

yliopistojen itseohjautuvuuden vaikutuksena yliopistojen toimintaan, erityisesti päätöksentekoon ja johtamiseen. Yliopisto on autonomiseen asemaansa perustuen varsin pitkälle yhteiskunnasta riippumaton organisaatio, mutta suomalaisessa kontekstissa valtion yliopistona samalla hyvin riippuvainen yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Millainen on valtion opetusministeriön kautta käyttämän suoran ohjauksen, valtion ja ulkopuolisten toimijoiden käyttämien markkinamekanismien toisin sanoen markkinaohjautuvuuden sekä yliopistojen perustehtävää toteuttavan akateemisen yhteisön toimintaperiaatteisiin perustuvan itseohjautuvuuden keskinäinen suhteellinen vaikutus yliopistoihin tilanteessa, jossa suomalaisen yhteiskunnan ja valtionohjauksen nopean muutosten johdosta yliopistolaitos on sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti differentioitunut? Clark (1983: 72–86) katsoo, että yliopiston sisäisen toiminnan merkittäviä vaikuttimia ovat auktoriteetti, luottamus ja työn organisointi akateemisen toiminnan määrittelemistä lähtökohdista. Miten yliopisto akateemisena asiantuntijaorganisaationa valtionohjauksen ja markkinaohjautuvuuden ristipaineissa kykenee perustamaan toimintansa näihin lähtökohtiin, estävätkö vai edistävätkö ne yliopistojen itseohjautuvuutta?

Yliopistojen valtionohjauksen muutokset ovat osa koko yhteiskunnallisen kehityksen ilmiötä ja siihen liittyviä prosesseja. Kyse ei ole vain neutraaleista, teknisistä prosesseista, vaan ne ovat kiinteästi yhteydessä vallitsevaan politiikkaan, ideologioihin ja arvoihin. (Pollit & Bouckaert 2000: 16, 25–38) Ohjausilmiö voidaan nähdä organisaation ja sen ympäristön välisiä suhteita ilmentävinä prosesseina. Tässä tutkimuksessa yliopisto-valtio -suhdetta ilmentäviä prosesseja käsitellään kahdessa eri yhteydessä. Opetusministeriön ja yliopistojen välisiä suoria suhteita kuvaavia ohjausprosesseja käsitellään valtionohjauksena ja valtion markkinamekanismien kautta yliopistoihin kohdistamat ohjausprosessit liitetään luonteeltaan samankaltaisina yliopisto - muu ympäristö -suhteita kuvaaviin ohjausprosesseihin. Olennaista on, että yliopisto-ympäristö -suhteet ovat aina luonteeltaan interaktiivisia. Ympäristön toimijoiden vaikutus yliopistoon riippuu siitä, millaiset toimintavapaudet yliopistolla on. Yliopiston vaikutus ympäristöönsä riippuu ympäristön sosiaalisesta rakenteesta ja kehityksestä. Näinollen yliopiston vaikutusta ei voi eristää muusta yhteiskunnasta ja yliopiston tuloksia voidaan tarkastella validisti vain laajemmassa sosiaalisessa kontekstissa. Suomessa on yliopistolaitoksen

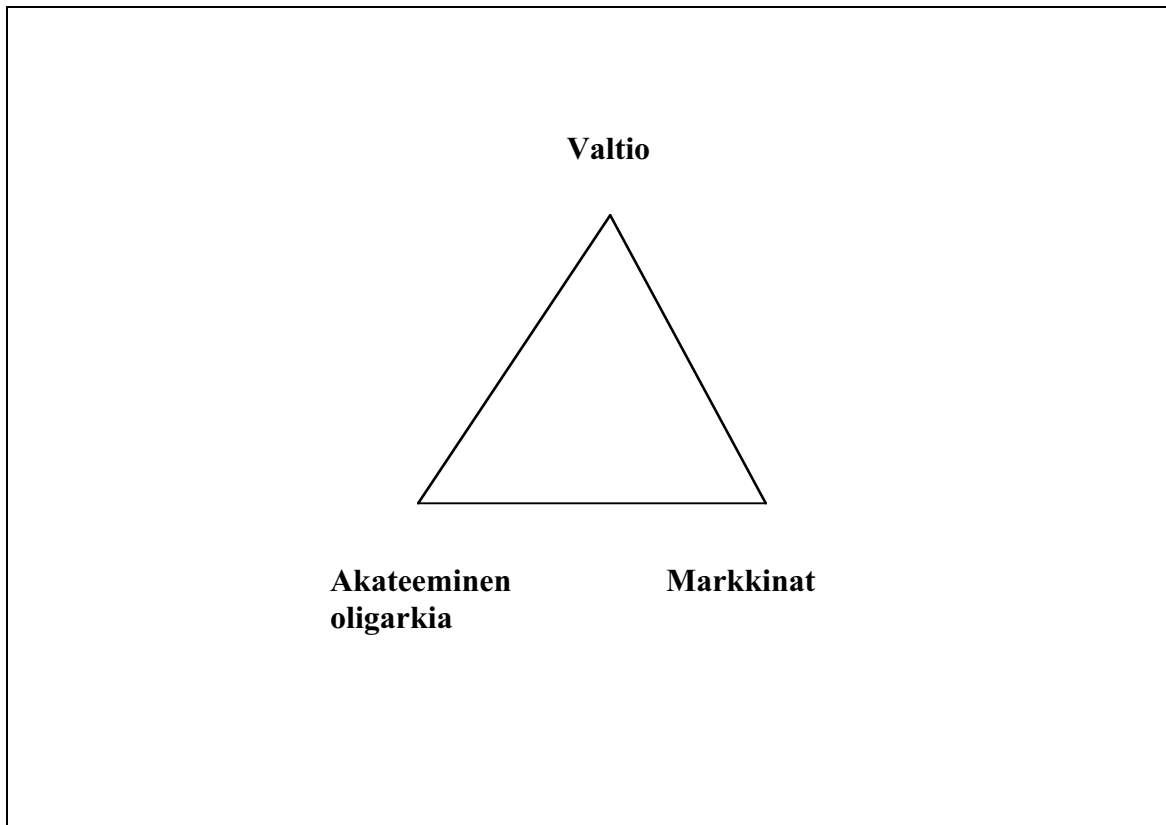
alueellisen laajenemisen myötä voitu todeta yliopistojen toimineen alueidensa rakenteellisen kehityksen promoottoreina ollen samalla osa tätä infrastruktuuria. (Antikainen 1980: 91-92) Yhteiskunnassa yleensä tapahtuneiden muutosten samoin kuin valtionhallinnon muutostenkin mukaan ottaminen samaan tarkasteluun loisi tutkimukselle vahvempaa taustaa, mutta on tutkimusekonomisista syistä mahdotonta. Yliopistojen toiminta sinänsä muodostaa jo varsin laajan kokonaisuuden. Näistä näkökulmista tarkasteltuna tämä tutkimus kohdistuu siten pääosin vain toiseen edellä mainituista interaktion osapuolista ja näkökulma on siten yliopistokeskeinen.

Valtionohjauksen taustalla on poliittisesti eduskunnassa ja valtioneuvostossa asetettuja tavoitteita. Opetusministeriön ohjauksessa on otettava huomioon se, että poliittisen ohjauksen ohella hallintovirkamiesten omat näkemykset vaikuttavat ohjauksen suuntaan. Markkinoissa on yleisessä muodossa kyse tavaroiden tai palveluiden vaihtamisesta rahan, esimerkiksi koulutus- tai tutkimuspalveluiden ostamisesta yliopistoilta, jota ostotoimintaa voidaan opetusministeriönkin esimerkiksi hankerahoituksen muodossa tulkita harjoittavan. Opetusministeriön ohjauksessa näyttelee kuitenkin merkittävää osaa säädösohjaus ja määrärahaohjauksessa taas keskeistä osaa määrärahojen allokontimalli ja sen periaatteet. (Opetusministeriö 2005i: 26) Markkinat tarkoittavat myös instituutioiden, tässä tapauksessa yliopistojen kilpailemista keskenään opiskelijoista ja henkilökunnasta sekä rahoituksesta joko valtion tai muun toimijan kilpailuttamana. Markkina-käsitteen laajuuden vuoksi sitä on välttämätöntä rajata, joten opiskelijoiden ja henkilökunnan rekrytointiin liittyvä toiminta, eräänlainen mainemarkkinoilla toimiminen samoin kuin yliopistojen suhde työmarkkinoihin jätetään tässä ulkopuolelle. Yliopiston itseohjautuvuudella tarkoitetaan tässä akateemisesta yhteisöstä lähtevää päätöksentekoa, jossa organisaatio itse asettaa tavoitteensa, arvioi niiden saavuttamista ja korjaa omaehtoisesti toimintansa suuntaa tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Yliopistoja tarkastellaan niiden päätehtävien, tutkimuksen, koulutuksen ja yhteiskunnallisen tehtävän näkökulmasta jättäen näitä tukevat sisäiset palvelutoiminnot analysoimatta. Vaikka palveluiden ostotoiminta on yliopistoissa koko ajan laajenemassa, on tutkimuksen rajaaminen tähänkin suuntaan välttämätöntä.

Yliopistolaitokseen kohdistuvana tutkimus voidaan liittää korkeakoulututkimuksen piiriin, jota tehdään eri tieteenaloilla² (tarkemmin Begg 2003). Tässä tutkimuksessa hyödynnetään hallintotieteellisen tutkimuksen keskeisiä teorioita, organisaatio- ja ohjausteorioita sekä päätöksentekoteorioita ja tarkastellaan yliopistoa julkisena organisaationa (mm. Ahonen 1989; Salminen 2004). Valtionohjauksen muutosten käsittely liittää tutkimuksen hallinnollisen reformin ja julkisen toiminnan budjetoinnin muutosten käsitteisiin (esim. Mosher 1982). Julkisen ja yksityisen organisaation välisten erojen ja yhtäläisyyksien tarkastelu on pitkään ollut keskeinen hallintotieteen tutkimuskohde (mm. Kiviniemi 1994). Tutkimuksessa sivutaan myös julkisen hallinnon tutkimuksessa käsiteltyä dikotomiaa politiikan ja byrokratian välillä, tarkoituksena ei ole kuitenkaan tarkastella valtionohjausta nimenomaan tästä näkökulmasta. Yliopistojen ohjausta ei voi käsitellä ottamatta esiin joitakin päätöksentekoon liittyviä seikkoja, vaikka se ei sinänsä ole tämän tutkimuksen kohde.

Tutkimus lähtee liikkeelle Burton Clarkin luomasta asetelmasta, jossa hän asettaa eri maiden yliopistot kolmen intressitahon/vallan (State authority, Market, Academic oligarchy) muodostamaan kolmioon kuviossa 1. esitetyllä tavalla. Jokainen kolmion kulma kuvaa asianomaista valtaa sen äärimmäisessä muodossaan ja kahden muun minimaalista vaikutusta. Tilanne vaihtelee suuresti maittain ja voi olla myös kompleksinen ja ristiriitainen. (Clark 1983: 142–145.) Yliopistojen ohjauskentälle on vuosien mittaan tullut uusia toimijoita, joita ei voida enää erotella selkeästi johonkin tiettyyn kolmion kulmaan kuuluvaksi. Ohjausta voidaan myös tarkastella toimijakeskeisyyden ohella prosesseina (Denhardt 2000: 16). Tutkijan käsityksen mukaan ohjauksen kolmijako voi toimia tämän tutkimuksen lähtökohtana, kun otetaan huomioon yliopistojen ohjauksen toimijakentän laajentuminen ja ohjauksen prosessimaisuus.

² Korkeakoulututkimusta tehdään Suomessa useassa eri yliopistossa. Erityisesti voidaan mainita Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitos, Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitoksella toimiva korkeakouluhallinnon ja -talouden tutkimus- ja koulutushanke HEG ja Turun yliopiston Yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan Koulutussosiologian laitos RUSE.



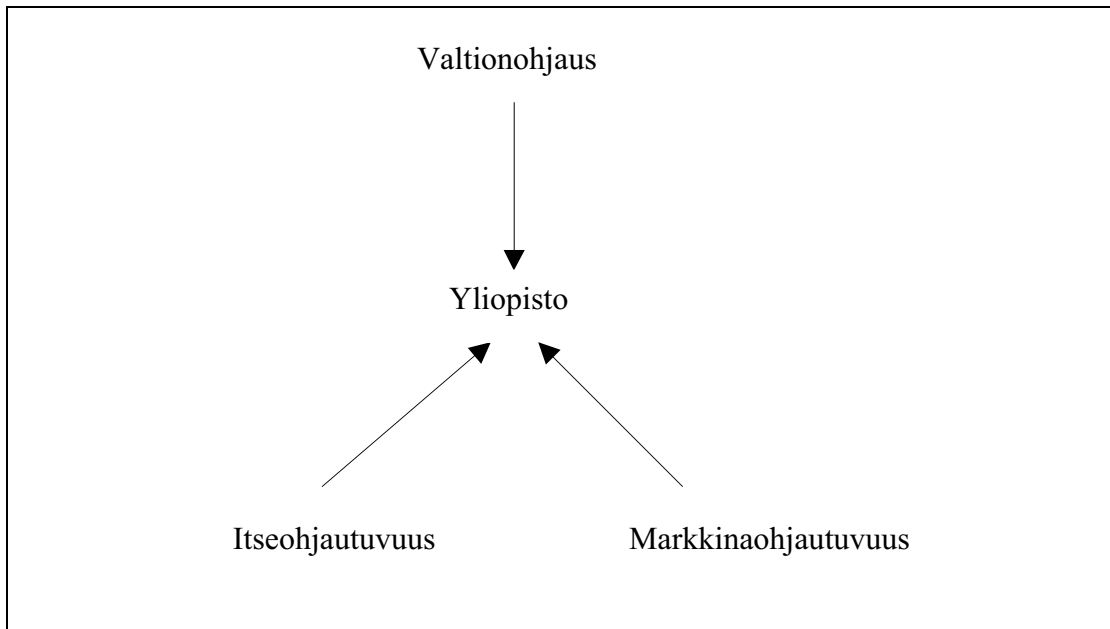
Kuvio 1. Yliopistojen ohjausvoimat Clarkin mukaan (Clark 1983: 143).

Tutkijan kokemukseen perustuva hypoteesi on, että suomalainen yliopisto asettuu kuviossa 1. valtion ja markkinoiden välille kauas akateemisesta yhteisöstä, kuitenkin lähemmäs valtiota kuin markkinoita. Tutkimuksessa haetaan siis vastausta kysymykseen, kuinka voimakas asema valtionohjauksella, markkinaohjautuvuudella ja itseohjautuvuudella on yliopistoihin nähden 2000-luvun alkupuolen Suomessa. Organisaatio-teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna kyse on muun muassa siitä, mitkä tekijät yliopisto-organisaation erityisyydessä vaikuttavat valtionohjauksen, markkina- ja itseohjautuvuuden voimaan yliopistoihin nähden. Ohjausteoreettisesta näkökulmasta kyse on siitä, mitkä ohjaukseen ja ohjautuvuuteen sisältyvät elementit vaikuttavat ohjauksen voimaan suhteessa yliopistoihin. Päätöksentekoteoreettisesta näkökulmasta kyse on siitä, miten yliopisto-organisaatiolle ominainen päätöksentekotapa tukee tai estää eri ohjausvoimien vaikutusta. Tutkimuksessa tiedostetaan, että edellä mainitut kolme ohjauskategoriaa eivät ole toisensa poissulkevia ja käsitteet menevät osittain päällekkäin. Päällekkäisyys näyttäytyy erityisesti siinä, että valtio pyrkii saavuttamaan

yliopistoille asetettuja tavoitteita myös siten, että se käyttää ohjauskeinoinaan markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta. Käsitteiden päällekkäisyys näkyy myös siinä, että jokin markkinoita edustava taho voi pyrkiä vaikuttamaan yliopistojen toimintaan sekä suoraan että valtiota edustavan opetusministeriön kautta. Toisaalta tulossopimusmenettelyn interaktiivisen luonteen ohella yliopistoilla ja niiden akateemisilla asiantuntijoilla on mahdollisuus vaikuttaa opetusministeriön tavoitteiden asettamiseen erilaisten työryhmien ja asiantuntijakuulemisten kautta. Yliopistojen sisältä lähtevä itseohjautuvuus ei ole sekään riippumaton valtion tai markkinoiden pyrkimyksistä ja toteutuminen valtion omistamassa yliopistolaitoksessa on erityisen riippuvainen valtion asettamista rajoitteista.

Yksi tutkimuksen rajaus joudutaan tekemään sen suhteen, mikä yliopistoja koskeva organisaatioyksikkö otetaan tarkastelun kohteeksi. Tutkimuksessa lähdetään yliopistoa tarkastelemaan kokonaisena organisaatioyksikkönä, mutta tiedostetaan se, että tutkimus ja koulutus/opetus organisoituvat pääasiallisesti eri perustein. Valtionohjauksen näkökulmasta, erityisesti keskeisenä ohjausvälineenä toimivan tulossopimuksen ja valtion resurssien allokaation kannalta, tämä kokonaisnäkökulma on perusteltu. Keskushallinnon ja yliopistoyksiköiden välinen suhde jäsentyy tyypillisesti kokonaisten yksiköiden tasolla (Kuoppala 1996: 85). Itseohjautuvuusilmiön tarkastelussa korostuu kuitenkin laitousyksikkö, joka on tieteen sosiaalisen organisoitumisen perusyksikkö, useissa tapauksissa tutkimuksen perusyksikkö on vielä laitostakin pienempi (Vakkuri 1998: 176). Clark toteaa, että jos yliopistoissa harjoitettaisiin vain tutkimusta, ne olisi organisoitu tutkimusyksikköpohjalta. Kun kuitenkin opetus on mukana, organisoituminen tiedekuntapohjaisesti on perusteltu, koska tiedekunta on tutkintoja antava yksikkö. (Clark 1983: 37) Markkinaohjautuvuuden näkökulmasta tarkasteltava yksikkö voisi kapeimmillaan olla yksittäinen henkilö, koska monet tutkimushankkeet ovat vain yhden henkilön työkenttiä ja usein yhdestä henkilöstä lähtöisin. Kyseessä on Pfefferin (1982: 15) mukaan se, mitä riippuvia muuttujia organisaatiossa tarkastellaan, koko organisaation tasoa, alemmaa yksikköä vai yksilöä koskevaa. Empiirinen dokumenttiaineisto ohjaa tarkastelua ja vie sitä kohti yliopistotasoista tarkastelua. Hallintotieteellisenä tutkimuksena tarkastelu ei lähde liikkeelle yksilölähtökohdista, vaan organisaatiosta, erityisesti yliopistosta julkisena organisaationa.

Analyysin pohjaksi laaditaan alustava teoreettinen tutkimusasetelma, joka ohjaa empiirisen aineiston avulla tapahtuvaa ohjaussuhteiden operationalisointia. Yliopistoihin kohdistuvia ohjausvoimia voidaan kuvata pelkistetyksi kuvion 2. tapaan.



Kuvio 2. Yliopistoihin kohdistuvat ohjausvoimat.

Tutkimuksessa on tarkoituksena analysoida eri ohjausvoimien keskinäistä suhdetta yliopistoihin nähden. Empiirisen aineiston tulkinnan perusteella kuviossa 2 olevat nuolet voitaisiin siis piirtää eri vahvuisina. Käytännössä asetelma ei ole nyt kuvatun kaltainen, vaan ohjausvoimilla on myös keskinäisiä riippuvuussuhteita. Esimerkiksi valtio voi antaa tilaa itseohjautuvuudelle määrärahaohjausta väljentämällä tai markkinaohjautuvuudelle säädöksiä väljentämällä.

Tutkimuskysymys on: Mikä on valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja yliopistojen itseohjautuvuuden ohjausvoima yliopistoihin nähden 2000-luvun alun Suomessa ja mihin ominaisuuksiin se perustuu? Voidaanko määritellä näiden ohjauskategorioiden keskinäinen suhteellinen voima? Haetaan vastausta kysymykseen: kenen yliopisto? Tutkija olettaa, että valtion ohjausvoima on hyvin voimakas perustuen erityisesti määrärahaohjaukseen, jota vahvistaa talouteen liittyvä kontrolli. Tutkijan toinen oletus on, että markkinaohjautuvuus on vahvaa ja edelleen kasvamassa. Yliopistojen itse-

ohjautuvuuden voima on heikko suhteessa valtionohjaukseen ja markkinaohjautuvuuteen.

Tutkimuksessa tullaan viittaamaan sekä koko valtion että yliopiston hallinnollisten muutosten taitekohtaan, joka yliopistoissa asettuu selvästi vuoteen 1986 toisin sanoen valtioneuvoston päätökseen korkeakoululaitoksen kehittämisestä (Valtioneuvosto 1986). Empiirisenä aineistona käytetty yliopistojen suunnittelu- ja muu asiakirja-aineisto asettuu pääasiallisesti vuosiin 2001–2006.

- Valtion näkökulmasta kyse on siitä, millaisia toimintavapauksia valtio säästöjen pohjalta ja rahoituksen sallimissa puitteissa antaa ja miten kontrolloi toimintaa.
- Markkinaohjautuvuuden näkökulmasta kyse on siitä, millaista markkinaehtoista toimintaa yliopisto valtion antamien vapauksien rajoissa voi toteuttaa ja miten tämä vaikuttaa yliopistojen perustoimintaan.
- Itseohjautuvuuden näkökulmasta kyse on siitä, miten yliopistoehtoinen, bottom-up -tyyppinen toiminta on yliopistossa mahdollista ja mikä sitä rajoittaa.

Tutkimusongelma määrittää metodin, ohjaus ja ohjausprosessi sekä ohjausta toimeenpanevan toimijan ja ohjauksen kohteen samanaikainen tarkastelu ohjaa käyttämään kvalitatiivista tutkimusotetta (mm. Strauss & Corbin 1998: 39). Tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön liittyvä ongelmatiikka on hyvin kompleksinen, syy-seuraussuhteet ovat yliopisto-organisaation erityisluonteen ja toiminnan pitkävaikutteisuuden vuoksi vaikeasti havaittavissa. Myöskään valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden vaikutuksia ei voida lähestyä täysin toisistaan riippumattomina ilmiöinä. Yliopistoissa tehtävää päätöksentekoa, joka osoittaa valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden tai itseohjautuvuuden vaikutuksia yliopistojen toimintaan, ei voida kattavasti kategorisoida etukäteen. Tutkittavalle ilmiölle on ominaista koko ajan muuttuva prosessi, mikä osaltaan tukee laadullisen tutkimusmenetelmän käyttöä. Tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin vaan ymmärtämään yliopistoihin vaikuttavia voimia ja antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta ilmiöstä (vrt. Eskola & Suoranta 2000: 61;

Tuomi & Sarajärvi 2002: 87). Laadullisessa tutkimuksessa haetaan joustavaa tutkimusotetta (Tuomi & Sarajärvi 2002: 59). Laadullista tutkimusotetta voidaan perustella myös sillä, että tutkittavassa aiheessa on kyse hyvin ajankohtaisista ja muuttuvista ilmiöistä, joiden käsittelyyn ei välttämättä ole käytettävissä valmiita luokituksia. Kvalitatiivinen tutkimus voi tuottaa luokitteluja, käsitteellisiä välineitä ja selityksiä erilaisille ilmiöille, joita jatkossa voidaan käyttää myös kvantitatiivisessa tutkimuksessa. (Alasuutari 1995: 231–233.)

Tutkimuksessa sovelletaan aineistopohjaista lähestymistapaa, joka pelkistetyimmillään tarkoittaa teorian rakentamista empiirisestä aineistosta lähtien (esim. Eskola & Suoranta 2000: 19; Moring 2003: 229). Aineistopohjaisessa lähestymistavassa aineiston keruu, sen analysointi ja tulkinta kietoutuvat koko ajan jatkuvaksi prosessiksi (Strauss & Corbin 1998: 10-12; Eskola & Suoranta 2000: 16). Tulkintaa tehdään dokumentti- ja haastatteluaineistoon perustuen, eivätkä aineiston analysointi- ja tulkintavaihe erotu selkeästi toisistaan. Analyysivaiheessa voidaan tehdä tulkintoja, jotka puolestaan ohjaavat jatkoanalyysiä. Teoria muodostuu aineiston ja tutkijan välisessä vuorovaikutuksessa aineistoon perustuvien kysymysten ja työhypoteesien testausten kautta tapahtuvassa dialogissa, se johdetaan datasta, joka on systemaattisesti kerätty ja jota tulkitaan tutkimusprosessin aikana (Moring 2003:230; Strauss & Corbin 1996:12).

Laadullisen tutkimuksen antamin mahdollisuuksin tutkimuskysymykset ovat alussa laajoja, mutta fokusoituvat täsmällisemmiksi ja kapeammiksi tutkimuksen aikana (Strauss & Corbin 1998: 41). Tarkoituksena on luoda uusi ja teoreettisesti ilmaistu ymmärrys yliopistojen ohjausilmiöstä, jolloin tämäntapainen teorianmuodostamisen metodi on käyttökelpoinen. Ohjausilmiö jakaantuu kolmeen kategoriaan, valtionohjaukseen, markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen. Empiirisen aineiston avulla haetaan kategorioille ominaisuuksia, joiden pohjalta tulkinnat tehdään. Metodologian arvo punnitaan sen kyvyssä paitsi luoda teoria niin myös perustaa tämä teoria dataan. (Strauss & Corbin 1996: 8.)

Valittaessa empiiristä dokumenttiaineistoa ja haastateltavia käytetään harkinnanvaraista otantaa, joka on yksi laadullisen tutkimuksen tunnuspiirre. Eskolan ja Suorannan (2000:

18) mukaan harkinnanvarainen otanta poikkeaa tilastollisesta otannasta siinä, että sillä ei pyritä edustamaan perusjoukkoa vaan vastaamaan tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin. Otantaa määrittää erityisesti tutkimuskysymys (Moring 2003: 239).

Valtionohjauksen perusta on säädöksissä ja niiden perusteella syntyvissä dokumenteissa. Valtion tahdon muodostumista yliopistoihin nähden voidaan tulkita hallitusohjelmasta, valtioneuvoston päätöksestä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaksi, opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmista sekä yliopistojen kanssa tehtävistä tulossopimuksista. Valtionohjauksen ohjausvoiman analysoimiseksi ja tulkitsemiseksi edellä mainituista dokumenteista kootaan yliopistoja koskeva tavoitteisto yhteen luetteloon. Tavoitteisto osoittaa myös sen, miten valtio toiminnassaan ottaa huomioon ja hyväksikäyttää yliopistojen markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta. Koska yliopistoja koskevaksi tarkastelutasoksi on valittu yliopisto kokonaisuutena organisaatioyksikkönä, analyysin kohteena ovat yliopistojen strategiat, toiminta- ja taloussuunnitelmat, toimintakertomukset ja opetusministeriön kanssa tehtävät tulossopimukset. Yliopiston johdon päättäminä dokumenttina niiden pohjalta voidaan tulkita yliopiston tahdon muodostumista. Edellä mainittujen dokumenttien syntyprosessiin hallinnossa liittyy tiettyä rutiinimaisuutta ja kieltä voidaan kutsua varsin standardimaiseksi, mikä helpottaa niiden analysointia. Dokumenttien arvo näyttäytyy paljolti suhteessa toisiin dokumentteihin, sen lisäksi että ne on tarkoitettu tietyille lukijoille opetusministeriössä ja yliopistoissa. (Atkinson & Coffey 2004: 56–74.)

Dokumenttiaineistoa käsitellään aineistopohjaista menetelmää soveltaen nostaen esiin valtionohjausta, markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta kuvaavia ilmauksia, joista kootaan asianomaista ohjauskategoriaa kuvaavat ominaisuudet. Markkinaohjautuvuuden tulkintaa täydentävän aineiston muodostaa yliopistojen ulkopuolisen rahoituksen osuus ja rakenne. Dokumenttiaineisto muodostaa kokonaisuuden, jonka pohjalta voidaan poikkileikkauksenomaisesti tarkastella nykyhetken ohella viime vuosina tapahtunutta ja lähivuosille suunniteltua. Asiakirjojen luonteen vuoksi vuosirajat sekä menneeseen että tulevaisuuteen jossain määrin vaihtelevat, koska yliopistot käyttävät muun muassa strategioissaan ja suunnitelmissaan erilaisia aikarajauksia.

Dokumenttiaineistoa täydennetään haastatteluilla. Tutkimuksessa käytetty dokumenttiaineisto hyväksytään yliopiston ylimmällä tasolla, haastateltavat valitaan tiedekunta- ja laitostasolta. Haastattelua voidaan kutsua spesiaalikeskusteluksi, joka vaihtelee hyvin strukturoidusta ja standardoidusta vapaamuotoiseen keskusteluun. Haastattelussa on yhtä tärkeätä ymmärtää, miten merkitysten luomisprosessi (meaning-making) toimii kuin mitä on kysytty ja vastattu. Miten -asioissa on kyse interaktiivisista ja narratiivisista prosesseista ja mitä -asioissa kysymysten sisällöstä. Haasteena on saada informaatio niin suoraan kuin mahdollista ilman sivuvaikutuksia. Huomiota haastattelussa on kiinnitettävä myös siihen, että niin haastattelijan kuin haastateltavienkin 'takana piilee' aina subjekti, joten interaktion olisi oltava mahdollisimman häiriintymätöntä. (Holstein & Gubrium 2004: 141–144.) On tärkeätä pyrkiä luomaan mahdollisimman suotuista haastattelutilanne, koska haastattelussa sivutaan yliopistojen johtamiseen ja päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä ja haastateltavat ovat yksiköiden johtajia.

Haastateltavien otannassa pyritään siihen, että se kattaa koulutusala-, laitoksen luonne- ja aluekohtaisuuden mahdollisimman hyvin. Koska tarkoitus on nimenomaan täydentää dokumenttiaineistoa, käytetään haastattelumenetelmänä puhelinhaastattelua, joka on lomakekyselyä joustavampi ja sallii täsmennykset ja tarkennukset. Dokumenttiaineiston tavoin haastattelulla ei ole tarkoitus etsiä esitetyille ongelmille määrällisiä selityksiä. Haastattelut voidaan mukaan jakaa avoimiin (strukturoimaton), teema- (puolistrukturoitu) ja lomakehaastatteluihin (Hirsjärvi & Hurme 2001: 31–36; Yin 1994: 84–86). Tässä käytetään avoimen haastattelun asemesta puolistrukturoitua haastattelua, koska tarkoituksena on saada syventävää tietoa dokumenttiaineiston perusteella määriteltävien ohjautuvuuskategorioiden ominaisuuksille. Lisäksi puolistrukturoitu haastattelu antaa liikkumavaraa ja vastaukset voidaan asettaa laajempaan kontekstiin. Hirsjärven & Hurmeen mukaan puolistrukturoitua haastattelua voidaan käyttää, kun tutkittava aihe on arka ja selvitetään heikosti tiedostettuja asioita. Tässä tapauksessa ei käsitellä erityisesti arkaa aihetta, joskin haastattelulle tulee väljyyttä siitä, että haastateltavat eivät ole tunnistettavissa tutkimusdokumentista. Haastateltavien tietotason käsiteltävästä aiheesta voidaan heidän asemansa perusteella olettaa olevan suhteellisen tasainen. Kysymyksissä edettäessä voidaan niitä selventää ja voidaan palata jo aiemmin käsiteltyyn, mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 31–36.) Haastattelussa joudutaan

kohdehenkilöiden määrä pitämään suhteellisen pienenä lomakekyselyyn verrattuna, vaikka se mahdollistaisi suuremman kohdehenkilömäärän. Valmiiksi luokitellulla kyselylomakkeella kerättyyn aineistoon liittyy kuitenkin helposti se virhe, että haastateltavilla ei ole kiteytyneitä käsityksiä asiasta, mutta he siitä huolimatta vastaavat jonkin vaihtoehdon mukaan (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 1994: 121). Puolistrukturoitu haastattelu mahdollistaa aiheen monipuolisen käsittelyn.

Tutkimuksen laatua arvioitaessa voidaan käyttää käsitteitä rakennevaliditeetti (construct validity), sisäinen validiteetti (internal validity), ulkoinen validiteetti (external validity) ja reliabiliteetti (reliability). Rakennevaliditeetissa on kyse siitä, onko käytetty oikeita menetelmiä, esimerkiksi tiedonkeruumenetelmiä. Sisäinen validiteetti liittyy havaintojen ja niistä tehtyjen johtopäätösten kausaaliteettisuhteisiin ja ulkoinen validiteetti johtopäätösten yleistettävyyteen. (Yin 1994: 32–38.) Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa arviointi perustuu siihen, onko tutkittu sitä, mitä on luvattu (validiteetti) ja ovatko tutkimustulokset toistettavissa (reliabiliteetti). Haastateltavien vastauksiin saattaa sisältyä tilannekohtaisuutta, joskaan haastateltavien käyttämät tulkintamallit ja orientaatiotavat eivät Alasuutarin (1995: 150) mukaan ole kaikilta osin tilannekohtaisia, vaan yksilö soveltaa alkuorientoinnin lähtökohtana sellaista yleisemmän tilannetyypin määrittelyä, joka näyttää parhaiten vastaavan ennalta outoa tilannetta.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa ei ole kuitenkaan olemassa yksiselitteisiä ohjeita eikä välttämättä käytetä edellä mainittuja käsitteitä. Tutkimusta arvioidaan kokonaisuutena, jolloin sen johdonmukaisuus ja kattavuus painottuvat. Kyse on myös tutkimusprosessin luotettavuudesta, esimerkiksi siitä, miten aineisto on kerätty ja haastattelut suoritettu sekä siitä, sisältyykö tulkintoihin ristiriitaisuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 133–140; Eskola & Suoranta 2000: 208–233) Tutkijan näkemys tutkimuksen luotettavuudesta esitetään tutkimuksen johtopäätösosassa.

Tutkijalla on erityinen suhde tutkittavaan ongelmaan sekä opetusministeriössä että kolmen eri yliopiston hallinnossa työskentelyn vuoksi. Opetusministeriötyöskentely kohdistuu ajalle ennen tämän tutkimuksen pääasiallisena empiirisenä aineistona käytettyjen asiakirjojen syntymistä, eli vuosille 1982–1989 ja 1990–1995. Yliopistohallin-

nossa tutkija on työskennellyt vuosina 1974–1982, 1989–1990 ja 1996–2004, joista viimeisimmälle jaksolle ajoittuu tutkimuksessa käytetty yliopistoja koskeva materiaali. Se ei kuitenkaan sisällä tutkijan oman yliopiston aineistoa. Tutkimuksen aineistovalinnoilla on näin pyritty eliminoimaan subjektiivisuudesta aiheutuvaa ongelmaa.

3. YLIOPISTO JULKISENA LÖYHÄSIDOKSISENA ORGANISAATIONA

Tarkasteltaessa yliopistojen valtionohjausta sekä markkina- ja itseohjautuvuutta huomioita voidaan tehdä kolmella eri tasolla, makrotasolla esimerkiksi koko valtionhallinnon tasolla, yksittäisen organisaation tasolla ja yksilötasolla. Tässä tutkimuksessa liikutaan toisaalta organisaation makrotasolla toisin sanoen koko yliopistolaitoksen tarkasteluna ja yksittäisen organisaation toisin sanoen yliopiston tasolla. Vaikka organisaatioiden toiminnassa yksilöiden käyttäytyminen on merkittävä tekijä ja ihmissuhde-teoriat ovat saaneen merkittävää sijaa organisaatiotutkimuksessa (esim. Jreisat 1997), se jätetään tässä ulkopuolelle. Kyse on kuitenkin pääasiallisesti organisaatioiden väliselle toiminta-areenalle kohdistuvasta tutkimuksesta, vaikka tällä areenalla tapahtuvien ilmiöiden taustalla on yksilöiden toiminta.

Yliopistoon liittyvien monien ilmiöiden, muun muassa valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden ilmenemisen ymmärtäminen edellyttää yliopisto-organisaation luonteen ymmärtämistä. Clark (1983: 70) painottaa sitä, että akateemisen organisaation luonteen ymmärtäminen on edellytys myös monien ongelmien ja asioiden ratkaisemiseksi.

3.1. Yliopisto-organisaation määrittelyä

Tämän tutkimuksen analyysikohteena oleva yliopistojen toiminnan ohjaukseen ja ohjautuvuuteen liittyvä hallinto tapahtuu organisatorisessa kontekstissa. Valtionohjauksessa on pääasiallisesti kyse kahden julkisen organisaation, opetusministeriön ja yliopiston, välisestä (inter-organizational) toiminta-areenasta. Markkinaohjautuvuuteen liittyvässä hallinnossa taas voi olla kyse julkisen ja yksityisen organisaation tai kahden julkisen organisaation välisestä toiminta-areenasta. Yliopiston itseohjautuvuuteen liittyvä hallintotoiminta tapahtuu organisaation sisällä (vrt. Harmon & Mayer 1986: 27). Analysoitiinpa erilaisia ohjausvoimia valtion, markkinoiden tai akateemisen yhteisön näkökulmasta, kyse on yliopiston toiminnasta julkisena organisaationa.

Organisaatioiden analysointiin on monta lähestymistapaa. Useimpien analyysien mukaan organisoituminen voidaan nähdä joko tarkoituksellisena, rationaalisen ja tavoite-orientoituneena tai ympäristöstä johtavana tai jossain määrin satunnaisesti esiin nousseena mutta rationaalisten tai rajoitetun rationaalisten prosessien jatkamana toimintana (mm. Scott 1981; Pfeffer 1982). Kaikkien organisaatioiden tulee määrittellä tavoitteensa, valita, kouluttaa ja sijoittaa jäsenensä ja saada heidät suorittamaan tehtävänsä, kaikkien tulee kontrolloida ja koordinoida toimintaa, resurssit tulee koota ympäristöstä, tuotteet tai palvelut hallita ja organisaation täytyy jollakin tavalla mukautua ympäristöönsä (Scott 1981: 9). Scott (1981: 9) muistuttaa, että suuri osa organisaation käyttämisestä resursseista kulutetaan itse organisaation ylläpitämiseen pikemminkin kuin pyrkimykseen saavuttaa tavoitteet. Järjestelmän kompleksisuus, muodollisuuden aste, toiminnan tarkoitus ja monet muut seikat vaihtelevat, mutta valtion organisaatiot ovat pysyvämpiä kuin yrityselämän ja siksi ne edustavat erilaista dynamiikkaa ja etäämpiä yhteyksiä tulokseen (Jreisat 1997: 35). Erityisen pysyväksi organisaatioksi ovat osoittautuneet yliopistot.

Gulickin mukaan organisaation perusta on työnjako ja koordinaatio. Työnjako voi tapahtua useiden eri periaatteiden pohjalta. Koordinaatio taas vaatii auktoriteetti-järjestelmän määrittelyä. Keskeisimmät koordinaation rajoitukset Gulickin mukaan ovat muun muassa epäselvyys tulevaisuudesta, tiedon ja kokemuksen puute sekä hallinnollisten ja kehittämiseen liittyvien taitojen puute. (Gulick 1977: 21–50.) Myös Jreisat korostaa koordinaatiota, todeten, että kukaan ei ole voinut kieltää sitä, että organisaation perusta on inhimillisten ponnistusten koordinaatio määriteltyjen tavoitteiden toteuttamiseksi (Jreisat 1997: 10). Yliopistoissa niiden tutkimukseen perustuvan toiminnan spesiaaliluonteen vuoksi työnjako on hyvinkin selvä, koordinaation aikaansaaminen juuri siitä samasta syystä taas hyvin problemaattista.

Organisaatio on määritelty myös ryhmäksi ihmisiä, jotka toteuttavat samaa tehtävää ja joiden toiminta kohdistetaan siten, että tietty tavoite saavutetaan. Organisaatio toimii rationaalisesti, vähintäänkin rajoitetun rationaalisesti, tarkoituksellisesti ja tavoitesuuntautuneesti. Organisaatioille yleensä luonteenomaisella ylhäältä alas suuntautuvalla auktoriteettisuhteella on vaikeuksia toteuttaa yliopisto-organisaatiossa. (Pfeffer 1982: 3;

Denhardt, 2000:14–16.) Axelssonin esittämän paradigman mukaan organisaatiossa on kyse politiikasta. Henkilöillä on erilaiset arvot, jotka rakentuvat vastakkaisille sosiaalisille tai taloudellisille intresseille. Organisaatiota voidaan näin tarkastella poliittisena areenana, jossa eri henkilöt ja ryhmät koettavat toteuttaa vastakkaisiakin arvoja ja intressejä ja hallinnon tehtävänä on yhteensovittaa näitä tiettyjen yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Axelsson 1981: 34) Yliopisto organisaationa on tällainen.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan organisaatiot typologisoida kuuluviksi 'rational system'-, 'natural system'- ja 'open system'- organisaatioihin (Scott 1981: 19). Rationaalista organisaatiota leimaavat suhteellisen spesifit tavoitteet ja suhteellisen korkea formaalinen rakenne. Luonnollisen organisaation jäseniin formaalinen rakenne ja viralliset tavoitteet vaikuttavat vain vähän, sen sijaan jäsenet jakavat yhteisen intressin organisaation elossa pysymiseksi osallistuen kollektiiviseen epäformaalisesti muotoutuvaan toimintaan varmistaakseen tämän tavoitteen. Avoin järjestelmä on vaihtelevista intressiryhmistä muodostuva koalitiio, joka kehittyy neuvotteluin, ja jonka rakentamiseen, toimintaan ja tuloksiin ympäristöllä on vahva vaikutus. (Emt. 19–23.) Mielenkiintoista kyllä, yliopisto omaa piirteitä näistä kaikista ja yliopisto näyttäytyy erilaisena organisaationa riippuen siitä, minkä organisaatiotason toimintaa tarkastellaan.

Korkeakoulua avoimena organisaationa ja korkeakoulun suhteita ympäristöönsä ovat käsitelleet tarkemmin Kuoppala ja Marttinen Suomen tiedehallinnon määräytymistä käsittelevässä teoksessaan. Korkeakoulu toimii suhteessa sosiaaliseen ja institutionaaliseen ympäristöön, toimintaympäristöön ja tekniseen ympäristöön. Yliopistojen hallinnon toimintaympäristö, valtionhallinto on yksinkertaisin ja stabiilein, tutkimuksen toimintaympäristö taas dynaamisin ja monimutkaisin. Opetus asettuu toiminta-alueena näiden välimaastoon. Korkeakoulun tekniseen ympäristöön kuuluu muun muassa sen rahoitusjärjestelmät, jonka vaikutus yliopistoon on tällä hetkellä hyvin dominoiva. Organisaation ympäristön huomioon ottavalla teoreettisella näkökulmalla voidaan selittää esimerkiksi organisaatioiden homogeenistumiseen liittyvää ilmiötä, jossa valtionohjaukseen liittyvät tekijät yhtenäistävät yliopistoja keskenään ja markkinaohjautuvuuteen liittyvät ilmiöt yliopiston yksiköitä niiden ulkopuolella toimivien organisaatioiden kanssa. (Kuoppala & Marttinen 1995: 81–117.)

Yliopisto ja sitä ohjaava ministeriö sekä useat tämän tutkimuksen kannalta markkinaohjautuvuuden piiriin luettavat organisaatiot ovat julkisia organisaatioita. Julkisten organisaatioiden rahoitus on riippuvainen julkistaloudesta, asiakkaat vain harvoin rahoittavat palvelusten tuotannot, tuotantoa koskeva päätöksenteko on julkisissa organisaatioissa ennen muuta päätöksentekoa kollektiivihyödykkeistä ja markkinamekanismin vaikutus puuttuu (Vartola 2004: 166–167). Julkisen organisaation käsittelyssä ei voi ohittaa käsitettä byrokratia, etenkin kun suomalaisen valtionohjauksen muutoksissa on yhtenä tavoitteena nimenomaan ollut byrokratian karsiminen ja kun valtionohjauksen yhteydessä ministeriötä käsiteltäessä viitataan eräisiin byrokratian piirteisiin. Jotkut teoreetikot käyttävät termiä byrokratia yleisenä synonyyminä käsitteelle organisaatio, toiset varaavat käsitteen julkiselle organisaatiolle tai valtion tietyllä hallinnolliselle yksikölle ja jotkut ymmärtävät byrokratialla tiettyä hallinnollista rakennetta. (Scott 1981: 23.)

Julkinen organisaatio eroaa yksityisestä monella tapaa, muutoinkin kuin päätöksentekoprosessien, omistajuuden ja rahoituksen sekä niihin liittyvän poliittisen kontrollin suhteen. Julkiset organisaatiot ovat hyvin kompleksisia ja niiden teoreettisen tarkastelun lähtökohdat vaihtelevat. Tähän kompleksisuuteen vaikuttaa Jreisatin näkemyksen mukaan inhimillisen käyttäytymisen vaihtelevuus, havainnoinnin ja mittaamisen epätarkat tekniikat ja kontrolloimaton, erityisesti poliittisesti ja taloudellisesti kontrolloimaton, ympäristö. Julkisessa organisaatiossa korostuvat niiden ympäristöön, toiminnan palveluluonteeseen ja sisäiseen rakenteeseen liittyvät seikat. Toiminta on lainsäädäntöön perustuvaa ja rahoitus tulee poliittisen prosessin kautta. Palveluluonne korostuu ja osa toiminnasta voidaan katsoa pakolliseksi. Koska tavoitteet ovat usein epäselvät jopa keskenään vastakkaiset, organisaatioiden sisäinen rakenne ja prosessit ovat hyvin vaihtelevia. (Jreisat 1997: 32–40.)

Cohen, March ja Olsen ovat kirjoittaneet organisaatioiden päätöksenteon epämääräisyydestä. Erityisesti julkisia ja koulutusorganisaatioita koskee se, että niiden tavoitteenasettelu on problemaattista, teknologia epäselvää ja päätöksentekoon osallistumista leimaa lyhytaikaisuus (fluid) riippumatta siitä, että organisaatioiden voidaan katsoa toimivan osana poliittista järjestelmää ja hierarkkista byrokratiaa. Tällaista päätöksent-

tekoa kutsutaan garbage can -malliksi. (Cohen, March & Olsen 1987: 25–26.) Ymmärtämällä yliopisto-organisaatiossa tapahtuvan päätöksenteon luonnetta, voidaan selittää sekä valtion taholta että yliopiston ympäristöstä tulevien ohjausimpulssien vaikutuksia yliopiston sisällä.

Itseintressiin perustuvassa organisaatiossa Harmonin ja Mayerin mukaan yksilöllinen valinta on organisatorisen tai kollektiivisen käyttäytymisenkin perustana. Yksilön valinnat ovat seurausta hänen yksilöllisistä preferensseistään, jotka voivat olla konfliktissa toisten valintojen kanssa. Organisaatiossa näiden konfliktien hallinta on olennaista, ja sitä varten säännöt ovat tarpeellisia. Päätöksenteon kannalta näiden erojen sekä aikaa, informaatiota ja resursseja koskevien rajoitteiden vuoksi päätöksenteko on pikemminkin tyydyttävää kuin maksimointia, joka johtaa lähinnä inkrementaaliseen päätöksentekoon. Julkisen valinnan ja inkrementaalisen päätöksenteon teoria suhtautuu skeptisesti byrokraattisten organisaatioiden ja keskitetyn päätöksenteon etuihin. (Harmon & Mayer 1986: 243.) Julkisen valinnan teorian soveltamisella julkishallintoon on rajoituksensa, mutta se antaa näkemyksen siihen, että hallinnon prosessit eivät aina ole koordinoituja kollektiivisia toimintoja vaan erilaisten yksilöiden ja myös ryhmien intressien keskinäistä sovittelua. Markkinateoreetikot kiinnittävät huomiota turbulentiin ja hyvin politisoituneeseen ympäristöön, jossa julkiset organisaatiot, myös tällä hetkellä suomalaiset yliopistot, toimivat. Systeemiteoreetikot korostavat rakenteellisia suhteita ja markkinateoreetikot kiinnittävät huomiota päätöksentekoon. (Harmon & Mayer 1986: 280.)

Harmon ja Mayer toteavat, että päätökset ovat se ydin, jonka ympärillä julkisessa hallinnossa kaikki muu toimii. Kyse on päätöksenteosta, joka vaikuttaa ihmisten elämään, tehdään valtion (public) nimissä ja jossa käytetään julkisia varoja. Julkisen organisaation päätöksenteon perusta on normatiivinen. He ryhmittelevät julkisen hallinnon piiriin kuuluvat normit ja arvot kolmeen ryhmään: valtioon itseensä ja sen hyötyjen ja palveluiden jakamiseen kohdistuva tehokkuus ja vaikuttavuus, valtion ja kansalaisen suhteisiin liittyvät oikeudet ja hallintoprosessien riittävyys sekä kansalaisen valtioon kohdistamaan kontrolliin osallistuminen ja toimivallan käyttö. (Harmon & Mayer 1986: 6, 35–37.)

Julkinen -määritteen ohella yliopistoa luonnehtii käsite asiantuntijuus. Asiantuntijaorganisaatioiksi sanotaan organisaatioita, jotka tuottavat, soveltavat, säilyttävät ja välittävät tietoa. Näiden organisaatioiden työntekijöistä suurin osa on ammatiltaan asiantuntijoita ja heillä on määräävä asema organisaatiossa. (Etzioni 1964: 77-78) Scottin mukaan professionaaliset organisaatiot voivat organisoitua kahdella tapaa, autonomiseksi organisaatioiksi ja heteronomiseksi organisaatioiksi. Autonomisissa organisaatioissa, kuten yliopistoissa, vallitsee suhteellisen selkeä ero professionaalisten tehtävien ja hallinnollisten tehtävien välillä, eikä suora hallinnollinen kontrolli kohdistu professionaaliin tehtäviin. Professionaalisia tehtäviä hoitavat ovat pääasiallisesti kollegiaalisen arvioinnin ja kontrollin kohteena. Heteronomisissa organisaatioissa työntekijöillä on vain suhteellisen kapea autonomia ja he ovat alisteisia hallinnolliselle kontrollille. (Scott 1981: 222-223) Tiedeyhteisössä valta perustuu asiantuntijuuteen ja akateemiseen vapauteen. Akateeminen vapaus luo edellytykset asiantuntijavallan vaikutukselle, koska yliopiston hallinnolla ei ole hyväksytyjä byrokraattisia keinoja puuttua tutkimuksen ja opetuksen sisältöön. (Kuoppala 2005: 232.)

Etzioni (1964:79) toteaa, että kun korkean professionaalisen orientaation omaavat henkilöt ottavat manageriaalisen roolin, konflikti organisaation tavoitteiden ja professionaalisen orientaation välillä on ilmeinen. Weberin (1993) byrokratiateoria olettaa, että organisaatiossa on yksi keskeinen auktoriteetti, jota vastoin asiantuntijaorganisaatiossa tilanne ei ole tämä. Asiantuntijaorganisaatiossa vallitsee toiminnallinen (functional) auktoriteettirakenne. Niissä on kahdentyyppistä auktoriteettia, joista ei-professionaalinen on organisoinut byrokraattisen organisaation tapaan. (Etzioni 1964:86) Organisaation toiminnan näkökulmasta yliopisto-organisaatiossa yksilön tavoitteet useinkin poikkeavat tai ovat ristiriidassa koko yliopiston tavoitteiden kanssa. Tilanteessa, jossa tavoitteet ovat yhteensopivia, vain vähäinen kontrolli on tarpeen (Etzioni 1964: 57). Becher ja Kogan (1992) korostavat, että yliopisto on moniarvoinen järjestelmä, jota voi kehittää vain neuvottelemalla järjestelmän eri osien kanssa ja pyrkimällä vaikuttamaan epäsuorasti niiden arvoperustaan.

Scott eri organisaatioteorioita käsittelevässä teoksessaan käsittelee natural system -organisaatiomallia, jossa ei-rationaalien toiminnan lähteenä ovat toisaalta yksilöt, jotka

osallistuvat toimintaan kokonaisuuksina (as 'wholes'), eivätkä niinkään formaalien rooliensa mukaisesti ja toisaalta tosiasia, että muodollinen rakenne on vain yksi konkreettisen sosiaalisen struktuurin aspekti, jonka tulee monin tavoin sopeutua institutionaalisen ympäristön paineisiin (Scott 1981: 90–91). Tässä tullaan jo lähemmäksi yliopistojakin kuvaavaa organisaation määritelmää. Korkeakoulututkimuksessa on keskitytty yliopistojen ja korkeakoulujen erityisyyteen organisaatioina (mm. Hölttä 1995; Malkki 1999). Teoksessa *Perspectives on Higher Education* Clark tiivistää kahdeksan 'totuutta' korkeakoululaitoksesta seuraavasti:

1. ”Korkeakoululaitosta on tarkasteltava poliittisena järjestelmänä, mutta poliittisuus näyttäytyy erilaisena sen eri tasoilla, professionaalisen politiikkana operationaalisella tasolla, byrokraattisena politiikkana ylätasolla ja samoin ylätasolla esimerkiksi valtion tasolla korporatiivisena politiikkana. Kaiken kaikkiaan erilaiset sisäiset ja ulkoiset intressit tekevät järjestelmästä hyvin komplisoidun.
2. Talouteen liittyvät mekanismit ovat keskeisiä muutosten ja uudistusten aikaansaajia muutoin vaikeasti ohjattavassa hajanaisessa organisaatiossa. Ne ilmaisevat valtion tahtoa, joskin ne ovat manipuloitavissa toiminnan eri tasoilla.
3. Yksittäiset tieteen- ja oppialat ovat määrääviä tekijöitä modernin korkeakoululaitoksen sosiaalisessa organisaatiossa. Ne tekevät akateemisesta professiosta muista poikkeavan ja sisältävät jopa kiltatyypisiä elementtejä, mikä edellyttää hallinnolta sensitiivisyyttä tieteenalojen erilaisuutta kohtaan.
4. Maine on merkittävä vaihtoarvo niin henkilö-, ryhmä-, oppilaitos-, kuin kansallisellakin tasolla. Erityisen hyvin tämä näkyy hyvin kilpailluilla aloilla. Institutionaaliset hierarkiat ovat allokoinnin ja koordinaation päämekanismeja ja voimakkaita välineitä muutoksen aikaansaamiseen.
5. Vaikutusvallan ohella organisaation tietoon liittyvällä symboliikalla on erityistä valtaa ja tieteenalat luovat itseohjautuvia ja autonomiaan pyrkiviä alakulttuureja.
6. Tieteen harjoittaminen on korkeakoulutukseen liittyvä erityispiirre, jonka epätydyttävä linkittäminen korkeakoulutukseen on omiaan heikentämään akateemista professiota ja yksittäisiä yliopistoja.
7. Poliitiikan implementointi on vaikeampaa kuin sen luominen, erityisen vaikeaa se on organisaatiossa, jossa valta on hajaantunut, toiminnan tarkoitusperät ovat

kunnianhimoisia mutta vastakkaisia ja toimintaorganisaatio jatkuvasti komplisoituu.

8. Korkeakoululaitokselle näyttää olevan ominaista pysyvyys. Organisaatiossa, jossa valta on hajaantunut ja jota leimaa rikas symboliikka, toimintamuodot helposti institutionalisoituvat.” (Clark 1984c: 269–272.)

March, Schulz ja Zhou (2000: 29) kuvatessaan Stanfordin yliopiston sääntökäytäntöä toteavat yliopiston olevan samanaikaisesti byrokraattinen organisaatio, oppimisen ja tutkimuksen instituutio, monenlaisia arvoja, normeja ja standardeja omaava yhteisö ja resursseista kilpaileva korporatiivinen organisaatio. Yliopistoa voidaan organisaatiorakenteena kuvata hyvin avoimen systeemin piirteillä toisin sanoen yksittäisten komponenttien kompleksisuudella ja vaihtelevuudella sekä niiden välisten yhteyksien löyhärakenteisuudella. Säilyäkseen sen on sopeuduttava ympäristöön ja sopeutuminen on muuttumista. (Scott 1981: 119.)

Kuten aiemmin todettiin, yliopiston tavoitteet perustuvat lainsäädäntöön ja niitä täsmennetään opetusministeriön ja yliopistojen välisillä sopimuksilla. Erilaiset tavoitteet huomioon ottaen organisaatiosta kokonaisuudessaan voidaan käyttää nimitystä 'multi-purpose organization'. Konfliktit tällaisissa organisaatioissa ovat usein väistämättömiä, koska tavoitteet eivät aina ole yhteensopivia. (Etzioni 1964: 14) Opetusministeriön ja yliopiston johdon asettamat tavoitteet ja henkilökunnan todellisiksi kokemat tavoitteet ja ne, joihin henkilökunta sitoutuu, voivat olla ristiriidassa keskenään (Emt. 7). Hyvin tavallista on, että yliopistoissa on sisäisiä jännitteitä, niin vertikaalisesti organisaation eri tasojen kuin horisontaalisesti sen eri yksiköiden välillä. Yliopistoon soveltuu hyvin strukturalistinen käsitys organisaatiosta. Sen mukaan organisaatio on laaja, kompleksinen, sosiaalinen yksikkö, jossa monet sosiaaliset ryhmät toimivat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Nämä ryhmät jakavat jotkut intressit ja arvot, mutta eivät kaikkia. (Emt. 41.)

Höltän ja Pulliaisen (1996: 121) mukaan yliopistot ovat organisaatiorakenteensa vuoksi tilanteessa, jossa inhimillinen kapasiteetti hallita kompleksista organisaatiota rajoittaa rationaalista toimintaa ja päätöksentekoa. Samanaikaisesti vallitsee muodollista ja epämuodollista organisoitumista ja eri osilla on erilaiset tavoitteet. Akateemiset henkilöt

toimivat eri ryhmissä erilaisissa rooleissa, laitoksen hallinnollisena johtajana, kollegana tutkimusryhmässä, luottamushenkilönä yliopiston hallinnossa. Yliopiston sisälle muodostuu näin hyvin kompleksinen verkosto, joka ulkopuolisen rahoituksen myötä vain komplisoituu. (Hölttä 1995: 143.)

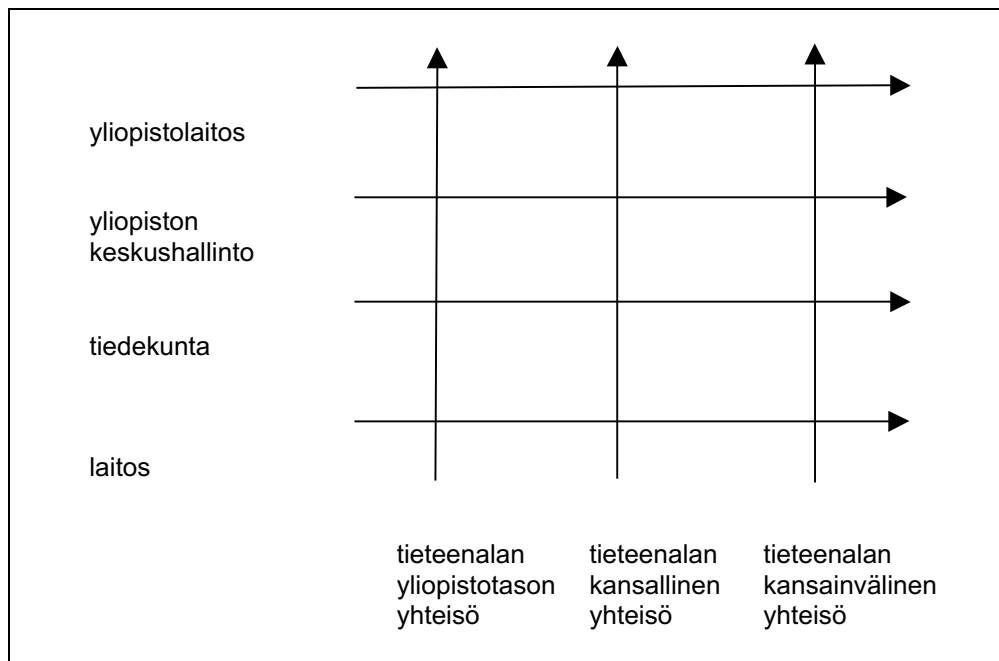
Yliopiston voidaan katsoa myös edustavan orgaanista organisaatorakennetta, joka rakentuu byrokratiasta poikkeavalle auktoriteetille. Tutkimukseen mutta myös opetukseen perustuva differentioituminen ja integroituminen tapahtuvat ad hoc -periaatteella erilaisten spontaanien aloitteiden ja henkilöiden välisen interaktion perusteella. Organisoituminen sisältää tilapäistä ryhmittymistä ja kontaktiverkostoja, epämuodollisia normeja ja erilaisia pelisääntöjä. Löysä rakenne mahdollistaa joustavia ja mukautuvia toimintatapoja, joita erityisesti sosio-poliittinen päätöksenteko vaatii. (Axelsson 1981: 60) Tämä hyvin pitkälle menevä erikoistuminen tekee yliopistojen ohjaamisen hyvin vaikeaksi ja ylipäättään puhe johtamisesta ja laadun varmistuksesta näyttää kohdistuvan organisaatioon kokonaisuutena. Akateeminen koulutus ja tutkimus kuitenkin edellyttävät erikoistumista. (Kogan 1996: 2–3) Hyvin pitkälle menevä erikoistuminen tekee työntekijät myös vähitellen lähes täysin riippumattomiksi muodollisista johtajuussuhteista. Yliopistojen johtamista tieteenalakuultuurien näkökulmasta käsittelee Kekäleen väitöskirja, jossa hän toteaa, ettei ehkä ole määriteltävissä parasta mahdollista tapaa johtaa yliopiston yksikköä, johtaminen sisältää kompleksisen vaikutusten, pakottamisen ja mahdollisuuksien verkoston (Kekäle 1997: 226).

3.2. Yliopisto-organisaation kaksidimensionaalisuus

Selvittäessään yliopisto-organisaation erityisluonnetta Clark käyttää käsitettä dimensio. Ensinnäkin koko yliopistolaitos jakaantuu kahteen dimensioon, erityyppiset organisaatiot käsittäviin yliopistosektoreihin ja akateemisen henkilökunnan käsittäviin hierarkkisiin ryhmiin. Toisaalta yksittäinen yliopisto jakaantuu niinikään kahteen ristikkäiseen dimensioon, vertikaaliseen yliopistotason, tiedekunnat ja laitokset sisältävään ja horizontaaliseen professionaalisesti spesialisoituneeseen dimensioon. Olennaista yliopisto-organisaation toiminnan ymmärtämisessä on tieteenalakohtaisen spesialisoitumisen

ymmärtäminen. Clarkin näkemyksen mukaan näiden spesiaaliryhmien välillä vallitsee jatkuvasti konfliktitilanteita, muun muassa keskenään, suhteessa opiskelijoihin ja suhtautumisessa hallintoon. (Clark 1984b: 108–109) Yliopisto-organisaation toimintaa siis selittää hyvin pitkälle akateemisen henkilökunnan työssä näkyvä tieteenalan ensisijaisuus instituuttiin verrattuna (Clark 1983; Birnbaum 1989). Valtion keskushallinnon ohjausimpulssit eivät useinkaan tavoita yliopistojen operationaalista tasoa, koska niissä ei oteta huomioon organisaatorakenteen kaksisuuntaisuutta ja tieteenaloihin jakautunutta operationaalisen toiminnan tasoa (Kuoppala 1996: 85). Kuoppala pitää yliopiston matriisirakennetta ongelmallisena, koska tulosohjauksen ja muunkin korkeakoulupoliittisen päätöksenteon kohteena on ensi sijassa yliopisto kokonaisena organisaatioyksikkönä, jota edustaa keskushallinto. Opetusministeriön ohjaus saavuttaa luontevasti yliopiston keskushallinnon, mutta ohjaus ei kohdennu suoraan organisaation akateemiseen osaan eli tieteenharjoittajiin. (Kuoppala 2005: 233.)

Instituutti-dimensio kokoaa yhteen eri tieteenharjoittajat, specialistit, hallintovirkamiehet ja opiskelijat. Yksityiskohtaisuuden vähentyessä suomalaisessa yliopistojen valtionohjauksessa, tämä instituuttidimensio on korostunut tieteenaladimension kustannuksella. Tieteenala muodostaa selvästi erikoistuneen organisaatiomuodon, joka yhdistää samojen alojen tieteenharjoittajat paitsi yhdessä yliopistossa niin myös hyvinkin laajasti eri yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa. Yksittäisten tieteenalojen toimintalogiikka korostuu tiedekunta- ja laitostasolla. Tutkijat toimivat myös kansainvälisessä tiedeyhteisössä. Jokaisella tieteenalalla on oma historiansa ja toimintatapansa ja näihin uudet tulokkaat sopeutetaan asteittain. Kyse on erilaisista kulttuureista, teorioista, metodologioista, tekniikoista ja problematiikasta. Myös idolit vaihtelevat. Akateemisen yhteisön jäsenet jakavat paradigman keskenään ja paradigma jakaa akateemiset yhteisöt toisistaan. (Clark 1983: 74–76; ks. myös Barnett 1994; Hölttä 1995; Kuoppala-Marttinen 1995.)



Kuvio 3. Yliopistolaitoksen kaksidimensionaalisuus (Clark 1983).

Tämä kuviossa 3 esitetty yliopistolaitoksen organisoitumismalli mahdollistaa sen, että tieteenalayhteisöt voivat olla hyvinkin vahvoja perustuen juuri omaan specialisoituneeseen asiantuntemukseensa. Yliopistot eivät siis ole yhtenäisin toimintaperiaattein toimivia organisaatioita, mikä näkyy esimerkiksi yliopiston johtamisessa. Birnbaum käyttää käsitteitä hallinnollinen auktoriteetti ja professionaalinen auktoriteetti. Hallinnolliseen auktoriteettiin kuuluu aktiviteettien koordinointi ja kontrollointi, professionaalisen auktoriteetin sisältö on toiminnan autonomia ja yksilöllinen tieto. (Birnbaun 1989: 10.)

Yliopistolaitoksen ja yksittäisen yliopiston toimintaa säätelee siis sekä hallinnollinen että akateeminen dimensio. Hallinnollinen ohjaus tulee keskitettyjen poliittisten elinten ja byrokratian, määrärahoja myöntävien ja niitä allokoivien organisaatioiden taholta. Näiden kautta määrittyy yliopistojen toimintajärjestelmä, identiteetti ja paikka. Samanaikaisesti toisenlainen politiikka muotoutuu akateemisessa yhteisössä. Siellä päätetään akateemisten virkojen ja kunnianosoitusten saajat, maine ja status sekä näihin perustuva resurssien jako. Tullakseen tunnustetuksi jollakin tieteenalalla täytyy saavuttaa saman alan tutkijoiden tunnustus. Näillä kahdella politiikka- ja päätöksentekojärjestelmällä ei

ole muodollisia liittymäkohtia, mutta ne kuitenkin vaikuttavat toisiinsa. Korkean akateemisen prestiisin omaavilla henkilöillä ei välttämättä ole korkeata statusta yliopistonsa päätöksentekojärjestelmässä. (Hölttä 1995: 44; Birnbaum 1989: 20.)

Tämä problematiikka ilmenee nimenomaan yliopistojen valtionohjauksen ja niiden sisäisen johtamisen yhteensovittamisessa. Suomalaisten yliopistojen tulosneuvotteluissa kohtaa kaksi eri tyyppistä organisaatiota, päällikkövaltainen ministeriö ja akateeminen yhteisö. Neuvotteluissa sovittujen tai ministeriön yksipuolisesti päättämien toimenpiteiden implementointi yliopistoyhteisössä tuottaa vaikeuksia juuri siitä syystä, että auktoriteetin lähde akateemisessa yhteisössä koetaan eri tavalla kuin ministeriössä, vaikka sekin on asiantuntijaorganisaatio. Hallinnollisten päätösten implementoinnille tulee rajoitteita myös akateemisen organisaation vahvasta linkityksestä tiedeyhteisöjensä kautta yliopistosta ulospäin (Birnbaum 1989: 14–15). Ilmiö liittyy myös markkinaohjautuvuuteen, koska yhteydet yliopistosta ulospäin ovat tieteenalaidonnaisia, joita vertikaalisen dimension mukaisesti on vaikea hallinnoida.

Kansallisella tasolla yliopistot identifioituvat integroituina organisaatioina, mutta tällä instituuttitasollakin ne poikkeavat toisistaan. Pienissä yksiköissä on erilaisista tieteenaloista huolimatta aikaansaataavissa parempi integraatio kuin suurissa. Ikä määrittää organisaatiota samoin suuret muutosprosessit, kilpailu olemassaolosta ja yleinen status. Vaikka Clark (1983: 81 ja 29) toteaaakin, että kansalliset yliopistojärjestelmät ovat niinkään jakautuneet tieteenaloittain eikä niitä yleensä tarkastella kokonaisuuksina, tutkijan näkemyksen mukaan Suomessa yliopistoja tarkastellaan tällä hetkellä erityisesti tulosohjattuina organisaatioina. Ongelmallista on lisäksi se, että yliopistojen suurista eroista huolimatta ohjausta ei yliopistoittain eriytetä.

Clarkin mukaan yliopiston ainoa mahdollisuus on organisoitua matriisi-organisaatioksi. Vaikka se siis organisoituu tieteenalajakoisesti, sen toisaalta tulee samanaikaisesti pysyä koossa instituuttina. (Clark 1983: 32–34.) Tämä näkyy myös kirjallisuuden tavassa käsitellä yliopistoa. Usein yliopistosta puhuttaessa tarkoitetaan nimenomaan instituuttia kokonaisuutena, mutta yhtä usein vain jokin osa yliopistosta tai tieteenala katsoo edustavansa koko yliopistoa. Tieteenalat pakottavat yliopistot toimimaan tieteellisesti ja

olemaan kiinnostuneita tutkimuksesta. Instituutti-dimensio pakottaa tieteenalat olemaan opiskelija-keskeisiä ja tietoisia myös toisista tieteenaloista. Peruskoulutuksessa ja varsinkin jatkokoulutuksessa opiskelija ja aloitteleva tutkija sosiaalistetaan hänen työtään ohjaaviin arvoihin, jotka näkyvät laitosten sisäisissä suunnittelukäytännöissä, johtamisessa ja päätöksenteossa (Malkki 1999: 161).

Tarkasteltaessa yliopistoja osana kansallista järjestelmää yliopistolaitoksen muodostuminen matriisiorganisaationa auttaa selventämään työnjakoa. Eroja niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin on niin horisontaalisesta kuin vertikaalisestakin suunnasta tarkasteltaessa, instituutioiden sisällä ja niiden kesken. Suomalaisen yliopistolaitoksen kirjo niin yliopiston sisäiseen integroitumiseen vaikuttavien kokoerojen, traditioihin vaikuttavien ikäerojen että toimintakulttuureihin vaikuttavien tieteenalajien vuoksi on yhtäläisiä malleja etsivän valtionohjauksen kannalta todellinen haaste. Valtion näkökulmasta on taas tarkoituksenmukaista pyrkiä toteuttamaan hallinnon kehittämishankkeet yhtäläisinä kaikilla sektoreilla, sillä kuten Hyyryläinen toteaa, hallinnon uudistaminen sektoreittain erilaisena vähentää pidemmän päälle automaattisesti reaalisia mahdollisuuksia julkisen hallinnon organisaatioon ja toimintatapoihin kohdistuvaan poliittiseen ohjaukseen (Hyyryläinen 1999: 228) Luonteenomaista yliopistojen tieteenalajaottelussa on vaihteleva toiminnan sisältö ja matala riippuvuustaso toisista. Clark toteaaakin, että sentrifugaalinen tendenssi yliopistoissa on suuri. Tiedon sisällöllä on integroiva vaikutus läpi koko yliopistojärjestelmän, mutta suhteessa toisiin tieteenaloihin ollaan suhteellisen riippumattomia. Koordinoinnin tarve yli tieteenalojen on suurempi koulutuksessa kuin tutkimuksessa. Vertikaalinen eriytyminen organisaatiossa liittyy hallintotasoihin ja auktoriteetti-suhteisiin. (Clark 1983: 75, 36–53.)

Akateemisen organisaation erityisyyden tutkimisessa ei ole yksinomaan kyse työnjaosta vaan akateemisten arvojen ja vallan lähteiden määrittelyn tavoittelemisesta. Sosiaalisena yksikkönä akateemiset systeemit ovat jossakin 'organisaation' ja 'society'n' välimaastossa. Niissä kokonaisuutenaan on varsin vähän yhteisöllisyyttä. Instituuttitasollakaan akateemisten organisaatioiden erityisyyttä ei voida luonnehtia yrityksen tai julkisen viraston tyyppiseksi. (Clark 1983: 70; Barnett 1994: 3.) Tämä on ollut helppo havaita sovellettaessa yhtäläiseksi suunnitellun valtionohjauksen periaatteita yliopistolaitokseen

esimerkiksi pyrittäessä määrittelemään tavoitteita tai hakemaan mittareita tulosten arvioimiseksi.

Tieteenalat poikkeavat toisistaan, osa keskittyy enemmän tutkimukseen, osa opetukseen, osa ammattiin valmistamiseen ja osa näiden ulkopuoliseen toimintaan (Clark 1983: 89). Tämä keskittyminen näkyy myös yksilötasolla, osa on fanaattisia tutkijoita, osa enemmän opetukseen keskittyviä ja osa erityisen kiinnostunut ulkopuolisista yhteyksistä. Tämä jako vaikuttaa erityisesti markkinaohjautuvuuden impulssien vaikutuksiin eri oppiaineita edustavilla laitoksilla.

Clark ei näe tälle edellä esitetylle yliopiston organisoitumiselle muunlaista vaihtoehtoa. Korkeakoulutuksen tulee olla tieteenalakeskeistä, vaikka tieteenalojen samanaikaisesti tulee muodostaa yhdessä instituutteja. Tämä akateemisen organisaation rakentuminen määrittää Clarkin mukaan myös yliopiston työn perusyksikön, joka on yliopistosta riippuen joko oppituoli tai suomalaisena käsitteenä tieteenalalaitos. Tämä yksikkö on samanaikaisesti sekä osa tiedeyhteisöä että hallinnollista yliopisto-organisaatiota ja tämä Clarkin mukaan erottaa yliopiston organisoitumisen kaikista muista yhteiskunnan organisaatioista, minkä hän tiivistää seuraavasti:

- 1) akateemisessa yhteisössä henkilökunnan perusjäsenyys liittyy tieteenalaan,
- 2) jokaisella tieteenalalla instituutin sisällä on itsestään selvä ja hyväksytty alaansa koskeva valta (primacy in a front-line task), ja
- 3) perusrhmittymisen luonne vaikuttaa kaikkeen merkittävään organisaation sisäiseen toimintaan. (Clark 1983: 32–34.)

Suomalainen yliopisto on siis julkinen, kompleksinen, orgaaninen multi-purpose -organisaatio, mutta akateemisena asiantuntijaorganisaationa se poikkeaa valtion ohjauksen piirissä olevista useimmista muista organisaatioista. Valtionohjauksen keinojen voisi olettaa olevat muusta valtionhallinnosta poikkeavia. Markkinoiden vaikutusta tutkittaessa kiinnostuksen kohteena on se, mahdollistaako juuri yliopistotyyppinen organisaatio erityisen hyvin markkinoiden ohjauksen vaikutukset. Itseohjautuvuuden ohjausvoima perustuu juuri akateemiseen asiantuntijuuteen ja sen ilmenemismuotoihin.

Koska yliopiston rakenne on löysä, sen tehtäväkenttä laaja ja hyvin pitkälle riippuvainen yksittäisistä asiantuntijoista, on jopa vaikea rajata sitä, mikä ei kuulu yliopiston tehtävään. Tämä yhdistettynä valtion yliopistoille hajauttamaan päätäntävaltaan antaa itseohjautuvuudelle ja markkinaohjautuvuudelle tilaa. Yliopistoa julkisena organisaationa määrittää myös sen ympäristö, poliittinen, lainsäädännöllinen, taloudellinen sosiaalinen sekä kansalaisten odotuksiin ja vaatimuksiin yhteydessä oleva (Jreisat 1997: 50).

4. YLIOPISTOJEN OHJAUKSESTA JA OHJAUTUVUUDESTA TEOREETTISINA KYSYMYKSINÄ

4.1. Ohjaus ja ohjautuvuus

Yliopistojen tarkastelu valtionohjauksen sekä markkina- ja itseohjautuvuuden perusteella on yksi näkökulma tarkastella yliopistolaitosta. Seuraavassa yliopistojen ohjausta ja ohjautuvuutta käsitellään teoreettisina kysymyksinä. Lyhyesti esitellään myös ohjaukseen liittyviä yliopistomalleja. Valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden teoreettisen tarkastelun syventämiseksi otetaan käyttöön käsite ohjausvoima ja määritellään se.

4.1.1. Ohjaus ja ohjautuvuus -käsitteiden määrittelyä

Ohjauksessa on kyse säätelystä/ohjauksesta (regulation/policing) erityisesti tavoitteiden ja keinojen avulla. Käsitteessä 'regulation' keskeinen elementti on eräänlainen puuttuminen/ ristiriita suhteessa ohjattavaan – on tarkoitus tulla jollakin tavalla hallituksi, muutetuksi, kontrolloiduksi, opastetuksi, säädellyksi (regulated). Puuttuminen sisältää poikkeaman siitä, mitä muutoin olisi, se sisältää muutoksen kohteelle avointen vaihtoehtojen eristämisen tai rajoittamisen. Kun puututaan toisen tekemiseen, voidaan vahingoittaa toisen toimintaa, auttaa toisen toimintaa tai vaikuttaa jollakin tavalla, jota toinen ei sinänsä vastusta eikä kannata. (Mitnick 1980: 2–3) Traditionaalinen ohjausmalli perustuu yksinkertaisimmassa muodossaan suhteeseen, jossa on ohjaava subjekti ja ohjattava objekti. Subjektin intentiot ovat traditionaalisen ohjausmallin lähtökohta, jossa tarkoituksena on, että subjektin intentiot johtavat tarkoitettuun tavoitteeseen. Tämä edellyttää kausaalista suhdetta ohjattavien toimenpiteiden ja tulosten välillä. (Maynz 1994: 12.)

Dunsire (1993: 22) tarkoittaa käsitteellä ohjaus (governance) yhteiskunnan kykyä pitää epäjärjestys kohtuullisena ja kykyä kääntää yhteiskunnallinen muutos ei-halutusta haluttuun suuntaan. Hyvin selkeä, yksinkertainen ja edellä esitettyjä määrittelyitä

yhteenvedonomaaisesti kuvaava on van Vughtin (1989: 21) määritelmä ohjauksesta. Sen mukaan ohjaus kytkeytyy yleisesti ottaen käyttäytymiseen kohdistuvaan vaikuttamiseen toisin sanoen yritykseen ohjata toisten päätöksiä ja toimintaa tiettyjen tavoitteiden suuntaan käyttämällä tiettyjä keinoja. Valtionohjausta voidaan hänen mukaansa kuvata siis valtion pyrkimyksinä ohjata yhteiskunnallisten toimijoiden päätöksiä ja toimia valtion asettamien tavoitteiden suuntaan käyttämällä keinoja, joita valtiolla on käytettävissään. (Emt. 1989: 21) Johansson katsoo, että yhteiskunnan muuttuminen vaatii aiempaa dynaamisempaa päätöksentekoa, vaatimus nousee valtion uudesta roolista yhteiskunnassa, esimerkiksi päätöksenteon desentralisoinnista. Valtiolla on uusia menetelmiä ohjata ja johtaa, joita tutkimus governancessa painottaa. Käsitteelle governance ei kuitenkaan tutkijoilla ole yleisesti hyväksyttyä määrittelyä, se on kuitenkin käsitteenä laajempi kuin government. (Johansson 2002: 2–3) Temmes, Ahonen ja Ojala (2002: 11–12) puhuvat ohjaustapojen kolmijaostoa, jolla he tarkoittavat normiohjausta, talousohjausta ja informaatio-ohjausta. Suomen valtionhallinnossa 1990-luvulta toteutettu tulossopimusmenettely on yksi uusista ohjausmenetelmistä.

Organisaatioon ulkoapäin kohdistuvalle ohjaus-käsitteelle voitaisiin luoda määrittely Simonia lainaten myös organisaation sisällä sen yksilöitä koskevaan käyttäytymiseen perustuen. Tällöin ohjaus on samaa kuin hallinnollisen toimivallan käyttö (Simon 1982: 46). Simonin mukaan toimivaltaa käytetään organisaatiossa aina silloin, kun henkilö antaa jonkun muun henkilön hänelle antamien päätöksenteon perusteiden vaikuttaa omiin päätöksiinsä. Toimivallan (authority) Simon määrittelee kahden yksilön suhteeksi, jolloin se tarkoittaa valtaa tehdä päätöksiä, jotka ohjaavat toisten toimintaa. Siihen sisältyy sekä esimiehen että alaisen käyttäytyminen. Jos ja vain jos tietty käyttäytyminen toteutuu, vallitsee näiden kahden henkilön välillä toimivaltasuhde. Jos käyttäytyminen ei toteudu, toimivaltaa ei ole olemassa. (Emt. 19, 161.) Tämä tapa tarkastella toimivallan käyttöä soveltuu myös organisaatioiden väliseen ohjaustarkasteluun. Julkissa organisaatioissa toimivaltasuhteet määritellään säädöksin. Suomalaiset yliopistot ovat julkisia organisaatioita, osa valtiota, niiden toiminnan legitimoiva päämäärä perustuu lakiin ja ne kuuluvat valtion budjettitalouden piiriin. Lain ohella yliopiston tavoitteet määräytyvät valtioneuvoston ja opetusministeriön päätöksillä sekä ministeriön

ja yliopiston solmimilla tulossopimuksilla. Perustuslain (L 731/99) 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto.

Ohjauksessa on kysymys myös vallan käytöstä. Käsitettä valta (power) voidaan verrata käsitteeseen auktoriteetti (authority). Cleggin mukaan auktoriteetti tarkoittaa potentiaalista mahdollisuutta vaikuttaa, kun taas valta tarkoittaa tosiasiallista kykyä vaikuttaa. Vallan käytön kuvaamiseksi voidaan käyttää myös käsitteitä tahto (will), vaatimus (force) ja rajoittaminen (determination). Voidaan kuitenkin problematisoida sitä, kyetäänkö esimerkiksi jonkun henkilön valta toisen henkilön tekemisin eristää muista tähän henkilöön vaikuttavista tekijöistä. Cleggin analyysikohde on organisaation sisäinen, muodollinen vallankäyttö, jolloin se kytkeytyy organisaation hierarkiaan ja työnjakoon (Clegg 1979: 102–105). Tämän tutkimuksen kannalta tarkastelun kohdistuessa organisaatioiden väliseen vaikuttamiseen, on selvintä kytkeä valta-tarkastelu juuri hierarkia- ja työnjakoasetelmaan. Valtaa ei voi ymmärtää, ymmärtämättä mihin se perustuu tai mikä sitä rajoittaa. (Emt. 108.) Toisaalta organisaatioiden välillä on myös epämuodollista vallankäyttöä, esimerkiksi markkinaohjautuvuuden näkökulmasta tarkasteluna.

Hallinto on myös hallintaa, hallinta taas on vallan hallussapitoa ja käyttöä sekä johtamista (Salminen 2004: 9). Julkiset organisaatiot, joita yliopistokin siis ovat, käyttävät julkista valtaa. Suomen perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (L 731/99) Julkinen valta on yleinen oikeustieteellinen kokonaisvaltaisesti käytetty koko julkista sektoria määrittelevä termi (Tiihonen 1981a: 55). Käsite valta sisältyy käsitteisiin julkinen valta, toimivalta ja toimeenpanovalta. Toimeenpanovalta käsitetään joidenkin määrittelyiden mukaan yhdeksi valtion tehtäväksi. (Mm. emt. 29.)

Valta liittyy päätöksentekoon. Yliopistojen päätöksenteon delegointi yliopistoille itselleen on ollut valtion tavoitteena aina 1980-luvun puolivälistä osana valtiohallinnon yleistä muutosta. Valtioneuvoston päätöksessä vuodelta 1986 puhutaan korkeakoulujen mahdollisuuksien lisäämisestä niille osoitettujen määrärahojen käytöstä ja opettajien työvelvollisuuksien määrittelystä aiempaa joustavammin. Vastapainona päätösvallan

siirtämiselle samassa valtioneuvoston päätöksessä edellytetään toiminnan arviointijärjestelmän käyttöönottoa kaikissa korkeakouluissa ja raportointia toiminnan tuloksista. Määrärahoja koskevalle päätöksenteolle asetettiin niinkään rajoitteita. Yliopistojen tuli ottaa voimavaroja kohdentaessaan huomioon saavutetut tulokset ja olemassa olevia voimavaroja tuli kohdentaa uudelleen muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Sanktioita ei määritelty. (VNp 1986) Sama päätösvallan siirto yliopistoille sisältyi sitten ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Esimerkiksi suunnitelman 1993–1996 mukaan yksi opetusministeriön toimintastrategian elementti on valtionhallinnon salliman joustavuuden maksimaalinen siirtäminen korkeakouluille. (Opetusministeriö 1992: 13.)

Ohjauksikäsitteen tilalla voitaisiin käyttää muitakin organisaatioteoreettisia käsitteitä, esimerkiksi käsitettä koordinaatio tai erityisesti valtionohjauksen yhteydessä käsitettä kontrolli (Clark 1983; Gulick 1977). Lindblom (2001: 23) käyttää myös markkinavoi-
mien yhteydessä käsitettä koordinaatio, kyse on hänen mukaansa mammuttimaisesta keskinäiseen sovitteluun perustuvasta koordinaatiosta ilman yhtä määrättyä koordinaattoria. Kaikki sosiaaliset yhteisöt kontrolloivat jäseniään, mutta organisaatioissa kontrolli on erityisen tärkeä. Organisaatiot tarvitsevat muodollisesti strukturoituja palkintoja ja sanktioita tukeakseen normien ja sääntöjen mukaisen toiminnan toteutumisen. (Etzioni 1964: 58–59.) Vallitsevien teorioiden mukaan toiminnan koordinaatio ja kontrolli ovat muodollisesti organisaatioiden onnistumisen edellytyksiä modernissa maailmassa. Tämä on myös kyseenalaistettu. (Meyer & Rowan 1980: 302.) Lindblomin (2001: 7) mukaan markkinajärjestelmä on valtion tapaan keino kontrolloida ja koordinaida ihmisten käyttäytymistä. Sekä koordinaatio että toiminnan kontrollointi ovat osoittautuneet problemaattiseksi suomalaisessa päätösvallaltaan hajautetussa yliopistokouluksessa. Koordinaation Clark tyypittelee poliittiseksi, byrokraattiseksi, professionaaliseksi ja markkinoiksi (Clark 1984b: 116). Suomalaista valtionyliopistolaitosta ajatellen byrokraattinen koordinaatio asettuu poliittisen koordinaation sisälle ja professionaalinen koordinaatio lähenee käsitettä itseohjautuvuus. Markkinakontrolli poikkeaa täydellisesti poliittisesta ja byrokraattisesta kontrollista. Valtion harjoittamassa kontrollissa on markkinakontrolliin verrattuna kyse yhtenäisyydestä. (Emt. 119.)

Hallinnollisesti tarkastellen ohjausteoria liittyy pääasiallisesti kahteen suhteeseen: toisaalta poliittisen tason ja byrokratian ja toisaalta hallinnon eri tasojen väliseen suhteeseen. Yleisesti ohjausta koskeva keskustelu koskee valtion ja kansalaisen välistä suhdetta. Poliitiikan ja byrokratian välinen ero ei kuitenkaan ole dikotominen. Hallinnollisia päätöksiä valmistevilla virkamiehillä on usein poliittinen tausta ja virkamiehillä on usein merkittävä asema hallituksissa poliittisia päätöksiä valmisteltaessa. Ministeriöissä virkamiehillä on useimmiten laajempi kokemus ja tietotausta kuin asianomaisilla ministereillä. Olennainen ongelma onkin, miten valtionohjauksessa otetaan huomioon se jopa hyödyllinen virkamiesten poliittinen rooli säilyttäen samalla kuitenkin demokraattinen vastuu. (Peters 2001: 4–7.) Pollit ja Bouckaert ovat selvittäneet usean maan valtionhallinnon muutoksia ja toteavat, että Suomi on yksi niistä maista, joissa uudistukset ovat olleet hyvin virkamiesvetoisia. (Pollit & Bouckaert 2000: 19.)

Mahdollisuus kontrolloida resursseja muodostaa olennaisen perustan vallan käytölle, vallan käyttöön liittyy siis kontrolli. Tällainen mahdollisuus liittyy omistamiseen. Laajakantoisin ja perustava vallan muoto onkin omistajuus ja siihen perustuva organisaatioon kohdistuva kontrolli (Clegg 1979: 119). Kun toimivaltaa käytetään organisaatioyksikön tavoitteiden määrittämisen välityksellä, seurannan tärkein muoto on organisaation tavoitteiden saavuttamisasteen selvittäminen, sen tulokset (Simon 1982: 257–258). Tavoitteista sopiminen muodostaa olennaisen osan suomalaisten yliopistojen valtionohjausta. Seurannan ennakoiminen, pakotteiden mahdollinen käyttö ja kontrolli-instituutioiden olemassaolo jo sinällään vaikuttavat tuloksiin. Tästä syystä seurannan olemassaolo voi vaikuttaa jo ennalta vielä tekemättömiin päätöksiin. (Simon 1982: 259–260; Jensen 2004: 336.)

Julkista hallintoa kuvataan useimmiten tietyillä organisaatioiden toimivalta- ja kontrollisuhteita sekä hierarkioita kuvaavilla kaavioilla. Tästä poikkeava Denhardtin määritelmä julkisesta hallinnosta on mielenkiintoinen. Se on hänen mukaansa ymmärrettävä pikemminkin prosessina kuin tietyn tyyppisenä rakenteena, esimerkiksi hierarkiana. Julkisen hallinnon tulisi korostaa prosessin julkista luonnetta eikä niinkään sen yhteyksiä muodollisiin hallinnon järjestelmiin. (Denhardt 2000: 16) Ohjauksessa on tällöin organisaatiolle tavoitteiden asettamisen ohella siten kyse myös pyrkimyksestä vaikuttaa

organisaation prosesseihin. Ohjaukseen liittyvän käsitteistön problemaattisuutta osoittaa se, että Birnbaum käsitellessään yliopistojen toimintaa hallinnollisesta näkökulmasta määrittelee käsitteen hallinto (governance) hyvin laajasti. Se sisältää organisaation rakenteen ja toiminnan prosessit, joiden avulla organisaation jäsenet kommunikoivat keskenään ja laajemmin organisaation ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Hän sisällyttää käsitteeseen hallinto myös yliopiston ja valtion väliseen suhteeseen liittyvät prosessit. (Birnbaum 1989.) Voidaan tulkita, että esimerkiksi opetusministeriön yliopistoille kohdistamat vaatimukset erilaisten strategioiden, esimerkkinä opiskelijavalintojen strategia, valmistelusta ovat tällaista Denhardtin tarkoittamaa prosessiohjausta.

Hallinnolliset prosessit, joita ohjausprosessitkin ovat, ovat päätöksentekoprosesseja (van Vught 1989: 22). Valtionohjaus voidaan siten ymmärtää päätöksentekomallien ja päätöksentekoyksiköiden välisten suhteiden rakentamisena. Tällöin valtion päätöksenteon perusteet eroavat olennaisesti markkinoiden päätöksenteon perusteista. Valtion päätöksentekoa varten luodaan, implementoidaan ja ylläpidetään tietty säännöstö (framework of rules), markkinoiden päätöksentekoprosesseja varten tällaista ei ole suunnitellusti tehty. (van Vught 1989: 22.) Markkinajärjestelmässä toiminta tapahtuu toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen perustuvana, ei valtion suunnitteluun perustuvana toimintana (Lindblom 2001: 4). Tärkeimmiksi päätöksentekoteorioiksi van Vught (1989) nostaa rationaalisen ja kyberneettisen mallin, joista jälkimmäinen hänen mukaansa kuvaa yliopistojen itseohjautuvuuteen liittyvää päätöksentekoa. Kyberneettisessä mallissa keskitytään ohjaamaan vain muutaman olennaisen tekijän kautta, muiden jäädessä organisaation itseohjautuvuuden varaan. (van Vught 1989; Birnbaum 1989.)

Vartola toteaa, että organisaatioiden toiminnan ydinprosessi on hallinto. Hallinto on perusolemukseltaan päätöksentekoa. (Vartola 2004: 175) Päätöksentekoa ja johtamista joudutaan tarkastelemaan niin valtio-yliopistosuhteessa, markkinat-yliopistosuhteessa kuin itseohjautuvuuteen liittyen yliopistojen sisäisenä päätöksentekona ja johtamisena. Tarkasteltaessa yliopistoihin kohdistuvaa ja niissä tapahtuvaa päätöksentekoa, tätä julkisen päätösvallan käyttöä voidaan tarkastella hierarkkisesti eri hallinnon tasoilla esimerkiksi julkisen hallinnon vallankäyttönä akselilla keskitetty/paikallinen tai poliittinen/professionaalinen. Yliopistojen osalta paikallisessa – yliopistoissa tapahtuvassa –

päätöksenteossa voidaan olettaa yliopiston lähiyhteisön näkemysten vaikuttavan enemmän yliopiston toiminnan suuntaan kuin keskitettyä – valtioneuvostossa tai opetusministeriössä tapahtuvaa – päätösvaltaa käytettäessä. Tarkasteltaessa yliopiston päätösvaltaa suhteessa poliittinen/professionaalinen on kyse yliopiston omien asiantuntijoiden mahdollisuudesta vaikuttaa päätöksentekoon. Tämä on osa yliopistojen itseohjautuvuudeksi kutsuttua ilmiötä. Näissä tarkasteluissa on toisaalta kyse siitä, missä valta on ja toisaalta siitä, kenellä valta on. (Salminen 2002; Pekonen 1995.)

Edellä mainittua vallan asemoitumista koskevan tarkastelun ohella ohjausta voidaan tarkastella myös väline- ja menetelmänäkökulmista. Välineellinen tarkastelu korostuu, kun käytetään esimerkiksi käsitteitä taloudellinen ohjaus, normiohjaus ja sopimusohjaus. Ohjauksen välineitä ovat taloutta koskevat päätökset, normit ja ohjeet sekä ohjaavan ja ohjattavan organisaation väliset sopimukset. Sopimuksia suomalaiset yliopistot tekevät tällä hetkellä valtiota edustavan opetusministeriön ohella hyvin monien muidenkin organisaatioiden kanssa, mikä ilmentää markkinavoimien vaikutusta yliopistoihin. (Rekilä 2004). Dunsire (1993: 23) käyttää käsitteitä traditionaaliset menetelmät tarkoittaen tällöin esimerkiksi verotusta, hallituksen ohjeita, julkista omistusta jne. Sen sijaan ohjausmenetelmästä on lähinnä kyse, kun käytetään käsitteitä tulosohjaus ja informaatio-ohjaus. Kyse on siitä, millä keinoin tai millaisilla menetelmillä ohjausvaltaa käytetään. Opetusministeriön kuvauksessa yliopistojen ohjauksesta todetaan, että opetusministeriön ja yliopistojen välisen ohjausjärjestelmän keskeiset osat ovat määräraha-, säädös- ja informaatio-ohjaus (Opetusministeriö 2003a: 2). Käsitteistön problemaattisuutta osoittaa se, että Maassen & Stensaker (2003: 86) käsitellessään yliopistojen itseohjautuvuutta yhdistävät informaatio -ohjauksen itseohjautuvuuteen (self-regulation: steering through information). Temmes & Ahonen & Ojala (2002: 13–14) niinkään pitävät informaatio-ohjauskäsitettä hyvin laajana sisällyttäen siihen myös arvioinnin.

Hallinnollisessa organisaatiossa puhutaan myös toimivallasta ja toimivaltaketjusta, jolla tarkoitetaan tavallisesti 'oikeutta sanoa viimeinen sana'. Yksimielisyyttä kahden tahon välillä ei kuitenkaan aina saada selvitettyksi keskustelemalla, vakuutteleamalla tai muilla keinoin, jolloin tilanne täytyy ratkaista jommankumman osallistujan toimivallan nojalla.

Mahdollista on, että tottelevaisuus saa henkilön ennakoimaan määräyksiä, jolloin toimivalta toteutuu jälkikäteen, loppuun suoritettujen toimenpiteiden arvioimisena pikemminkin kuin etukäteismääräyksiä. Valtasuhteita koskevassa tutkimuksessa ei voi näin rajoittua vain tapauksiin, jossa käytetään valtaan perustuvia pakotteita, tällöin unohdetaan tilannetekijä. Simon ei määrittelekään toimivaltaa esimiehen pakotteina vaan alaisen käyttäytymisenä. (Simon 1982: 164–165) Tutkijan kokemuksen mukaan yliopisto-organisaatioissa tehdyissä päätöksissä varsin usein taustalla vaikuttaa opetusministeriön ilmaisema kanta, vaikka yliopisto ei sitä päätöksen perusteluihin olisi kirjannutkaan. Yliopisto antaa siis opetusministeriön julkilausuttujen tai oletettujen näkemysten vaikuttaa omien hallinnollisten päätöstensä suuntaan.

Lundquist katsoo, että ohjausteorian ja päätöksentekoteorian välillä on samankaltaisuuksia. Ohjausteoria uskoo keskitetyn koordinaation mahdollisuuksiin, joka oli aiemmin suunnitteluteorian perusidea. Toisaalta kaikki eivät usko kokonaisvaltaisen suunnittelun mahdollisuuksiin, koska keskitetyn päätöksenteon tietoon kohdistamat vaatimukset ovat epärealistisia. (Lundquist 1986: 212–213.) Valtionohjauksen sekä markkina- ja itseohjautuvuuden ohella tässä tutkimuksessa käsitellään niihin liittyen myös päätöksentekoa. Päätökset joudutaan lähestulkoon aina tekemään rationaalisuuden pyrkimisestä huolimatta epätyytyttävän epärationaalisesti, rationaalisuus on itse asiassa vain yksi vaihtoehto (Lundquist 1986: 213; March & Olsen 1987: 69–75). Dunsiren mukaan täydellinen päätös edellyttää kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen varassa tehtävää päätöstä, jossa toivottavat seuraukset on maksimoitu ja epätoivottavat minimoitu. Todellisuudessa kaikkia vaihtoehtoja ei tiedetä, kaikkia tulevaisuuden seurauksia ei voida arvioida etukäteen. (Dunsire 1973: 117.) Missä määrin yliopistojen ohjauksessa on ylipäätään mahdollista tehdä rationaalisia valintoja, kun valittavissa on tietyt keinot? Valittaessa yksi vaihtoehtoisista keinoista, joudutaan luopumaan jostakin toisesta. Rationaalisia valintoja tekevä päätöksentekijä käyttäytyy optimoiden. Se joko maksimoi tavoitteiden saavuttamisasteen käytettävissään olevilla keinoilla tai minimoi keinojen käytön, mikäli tavoitteet ovat tietyt. (Niskanen W. 1971.)

Vaikeudet ohjata ja johtaa yhteiskuntaa voivat johtua neljästä eri seikasta. Ensiksikin ohjauksen kohteena olevat toimijat eivät kykene noudattamaan lakeja ja määräyksiä

(implementointiongelma) ja toisaalta he eivät halua seurata normeja (motivointiongelma). Kolmanneksi ongelma voi olla se, että päätöksentekijät eivät tiedä tavoitteen saavuttamisen syy-seuraus -suhteita (tieto-ongelma) ja neljänneksi ohjausinstrumentit eivät ole riittäviä (ohjausongelma). (Maynz 1993:13.) Suomalaisille yliopistoille on ministeriö jo parin vuosikymmen ajan asettanut tavoitteeksi opiskeluaikojen lyhentämisen, toisin sanoen tämän asian ohjaaminen ei ole kovin hyvin onnistunut, koska tavoite on toistettu vuosi toisensa jälkeen. Ei ole täsmällisesti selvitetty, mikä Maynzin mainitsemista ohjaukseen liittyvistä vaikeuksista voisi olla syynä tavoitteen toteutumattomuuteen.

Ohjausta voitaisiin tarkastella myös muista kuin edellä esitetyistä lähtökohdista, esimerkiksi päämies-agentti -teoriaan perustuen, jolloin keskeisenä tarkastelun kohteena on tilivelvollisuus eli kuka on tilivelvollinen ja kenelle. Mielenkiintoinen kysymys on myös korporatiivisen vallan asettamat rajat valtionohjauksen tavoitteiden, markkinaohjautuvuuden tai itseohjautuvuuden pyrkimysten toteutumisessa. Yliopistojen toimintaankin vaikuttavia korporatiivisia ryhmiä on useita, voimakkaimpina eri ammatteihin perustuvat ryhmät. Osa näistä on itse yliopistolaitoksen sisällä itsensä asettaneita, osa ulkopuolelta määriteltyjä. (Vrt. Weber 1947: 148.)

Valtionohjaus toteutuu pääasiallisesti byrokratian periaatteiden mukaisesti (Weber 1947). Byrokraattinen virkamiesorganisaatio mieluusti keskittää, poliittinen ohjaus ei aina. Tämä on Suomessa näkynyt muun muassa yliopistojen toiminnan laajentumisesta ja alueellisen näkökulman noususta käydyssä keskustelussa. Kaikissa yhteiskunnissa byrokratiatyypin organisaation on todettu olevan paras instrumentti kansallisten tavoitteiden saavuttamisessa (Jreisat 1997: 11). Ristiriitoja valtionohjauksessa syntyy, mikäli poliittiset tarkoitusperät ja tulokset poikkeavat toisistaan. Syynä tähän on usein se, että taloudelliset insentiivit eivät ole yhteensopivia määräysten kanssa, joilla valtio pyrkii politiikkaansa toteuttamaan. (Williams 1984:101) Kyse voi olla myös intressiristiriidasta poliittisten päätöksentekijöiden ja niitä toteuttavien virkamiesten välillä.

Valtionohjaukseen vaikuttavat myös itseintressiin liittyvät ilmiöt (Baier, March & Saetren 1988: 151; Merton, Selznick & Gouldner kirjassa March & Simon). Suoma-

laisen yliopistolaitoksen ohjauksessa niitä on tosin vaikea todentaa, vaikka siihen suuntaan meneviä arvioita voisikin esittää esimerkiksi hankeohjaukseen liittyen. Marchin ja Simonin mukaan monet laajoissa organisaatioissa toimivien yksilöiden käyttäytymiseen liittyvät keskeiset ongelmat pohjautuvat tämän organisaation sisäisten alaorganisaatioiden toimintaan. (March & Simon 1993: 66.) Suomalaisessa yliopistojen valtionohjauksessa esimerkiksi aikuiskoulutuksen irtaantuminen opetusministeriön sisäisessä organisaatiossa erilleen yliopistojen peruskoulutuksen ohjauksesta ei ole välttämättä linjassa yliopistojen muuttuneen koulutusrakenteen kanssa. Byrokratian itseintressin kautta selitetään monia byrokraattisiksi kuvattuja ilmiöitä. Tullok kuvatesaas sitä, mihin suuntaan julkisen valinnan teorian kehittämissä tulisi mennä pitää yhtenä alueena byrokratian itseintressin tutkimista edelleen. Hän toteaa, että byrokraatit kuten kaikki muutkin pyrkivät maksimoimaan oman etunsa, mutta se ei ole koko selitys. (Tullock 1993: 10) Itseintressin toteutuminen riippuu organisaation johtamisesta. Se, millainen johtamisjärjestelmä ministeriössä on, millaiset henkilöresurssit, millainen yhteistoiminta sen sisällä on, vaikuttaa ministeriön ja yliopistojen väliseen suhteeseen. (Salminen 2004: 50.)

Byrokratiaselitysten ohella uudet julkisen hallinnon analyysitavat pyrkivät kuvaamaan, selittämään ja ymmärtämään todellisuutta tavalla, joka ei aiempien weberiläisin instrumentein ollut mahdollista. Scott toteaa, että liberalisoinnilla ja yleensäkin julkisen sääntelyn vähentämisellä pyritään tavaroiden ja palvelusten tuottajia altistamaan tuotantomarkkinoiden kilpailupaineille, luomaan sisäisiä markkinoita niin tuottajille kuin kuluttajillekin ja yleensäkin lisäämään kilpailua. Erottamalla politiikan teko palvelusten tuottamisesta pyritään viimeksi mainittu erottamaan hallintobyrokratian organisaatiokulttuurista ja tätä kautta helpottamaan palvelutuotannon yksityistämistä. Tätä pidetään välttämättömänä siksi, että hallinnon kautta mukaan kytkeytyvät poliitikkojen, virkakunnan ja hallinto-organisaatioiden omat erityiset intressit. Näiden taas katsotaan pikemminkin ehkäisevän kuin edistävän toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Scott 1992: 27–28.) Suomalaisessa yliopistokeskustelussa kyse on ollut toisaalta hallintobyrokratian karsimisesta ja toisaalta kilpailun tuottamasta oletetusta tehokkuuden lisääntymisestä. Osborne & Gaebler toteavat, että valtionhallinnossa johtajat voivat kyllä johtaa tiettyjä ohjelmia ja kontrolloida tiettyjä päätöksiä, mutta politiikan johta-

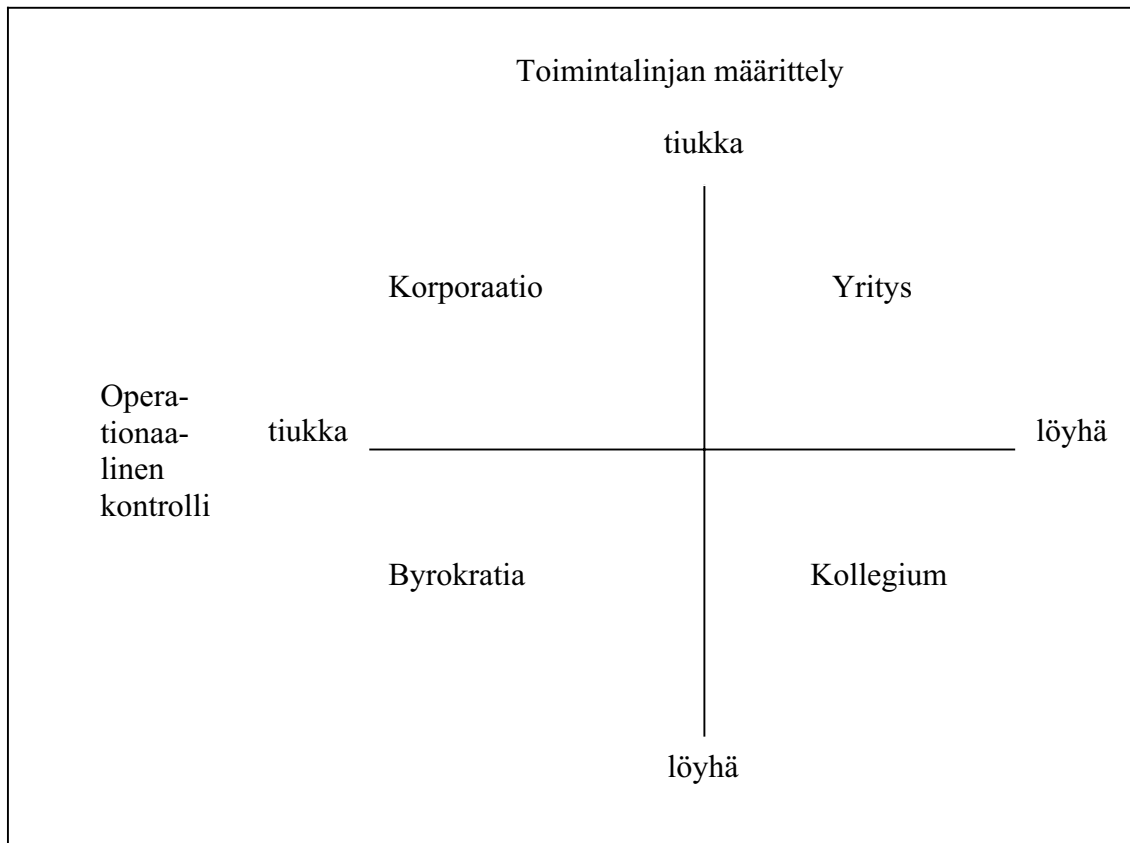
miseksi heidän täytyy oppia ohjaamaan (to steer). Ja heidän mielestään ehkä voimakkain keino on luoda insentiivejä toiminnan suuntaamiseksi haluttuun suuntaan, antaa ihmisten tehdä päätökset itse. (Osborne & Gaebler 1992: 282.) Yksi suomalaisen valtionhallinnon ohjausmenetelmistä on ollut juuri 'ohjelmajohtaminen' toisin sanoen erillisten hankkeiden käynnistäminen usein ilman yhteyksiä toisiin hankkeisiin, joita virastojen on vietävä lävitse samanaikaisesti.

Kun edellä on käytetty käsitettä ohjaus, ohjaajaksi yliopistoihin nähden yleensä ymmärretään valtio, kyse on silloin valtionohjauksesta. Yliopistojen toimintaan vaikuttavat myöskin muut voimat, eikä ohjaus käsitteenä olekaan aivan selkeä. Ohjausta ei näinollen voi selvästi jakaa yliopistojen toimintaan vaikuttavien ts. ohjaavien toimijoiden mukaan. Suhdetta ympäristöön voidaan tarkastella kilpailu-, sopimus-, yhteistyö tai koalitiionäkökulmasta (Thompson & McEwen 1980: 1938–1941). Kun yliopiston toimintaan valtaa käyttävät tahot eivät voi legitimitteettiinsä perustuen käyttää yliopistoon nähden toimivaltaa käytetään käsitettä ohjautuvuus. Tällöin tarkastelu siirtyy ohjaajaa enemmän ohjattavan tahon käyttäytymisen tarkasteluun. (Simon 1982: 164–165) Organisaatio muuttaa toimintaansa toisen/toisten organisaation/-oiden toiminnan seurauksena. Tällöin toinen organisaatio ei voi perustaa toimintaansa toimivaltaan. Ohjautuvuus käsite liittyy sekä käsitteeseen markkinaohjautuvuus että käsitteeseen itseohjautuvuus. Itseohjautuvuudessa organisaatio, tässä tapauksessa yliopisto, omin päätöksin ja toimenpitein suuntaa toimintaansa itse asettamiensa tavoitteiden suuntaan. Toiminnan suuntaan vaikuttava voima sijaitsee tällöin organisaation sisällä, organisaatio itseohjautuu. Organisaatio itseohjautuu näin myös markkinaimpulssien perusteella.

4.1.2. Esimerkkejä ohjaukseen liittyvistä yliopistomalleista

Yliopistolaitokseen kohdistuvassa tutkimuksessa on luotu niiden toimintaperiaatteisiin ja päätöksentekoon perustuvia erilaisia yliopistomalleja. Tarmo Miettinen (2001: 455–458) käsitellessään tieteen vapautta puhuu idealistis-humanistisesta, pragmaattis-yhteiskunnallisesta ja instrumentaalisen-utilitaristisesta yliopistomallista. Ilkka Pirttilä (1997: 32) jakaa johtamiseen liittyvässä tutkimuksessaan yliopistot sivistysyliopistoon, 'objektiivisen tieteen', valtiollisen tiedepolitiikan, markkina- ja itseohjautuvaan yliopistoon.

John L. Davies on hahmotellut yliopistojen kulttuureja kahden dimension, toiminnan poliittisen kontrollin ja operationaalisen kontrollin, jakamana nelikenttänä kuviossa 4 esitetyllä tavalla.



Kuvio 4. Yliopistokulttuurien muodostuminen (Davies 1996: 20).

Samaan jaotteluun perustuen neljän suomalaisen yliopiston hallinnon arviointiraportissa todetaan, että perinteinen yliopisto on kollegium, jossa sekä päämääriä että toimintalinjoja ohjataan löyhästi. Valtiohallintolähtöisen, operatiivisen hallinnollisen säätelyn vahvistaminen on aikanaan johtanut byrokraattisuuden vahvistumiseen, mistä on sittemmin pyritty kohden tuloksien kautta ohjautuvaa yliopistoa. Yliopistojen toimintaympäristön dynaamisuuden kasvu on tuonut päämäärien pohtimisen ja strategisen uudelleensuuntaamisen vahvemmin esiin, minkä vuoksi yliopistossa näkyy sekä korporaation että yrittäjyyden ja yritysmäisen toiminnan piirteitä – yleensä jälkimmäistä pidetään toivottavampana kehityssuuntana. Raportissa tullaan johtopäätökseen, että yliopistojen toiminnassa on mukana kaikkia näitä piirteitä. Niiden vahvuus vaihtelee toiminnoittain

ja yksiköittäin ja toiminnan kehitysvaiheen mukaan, mutta ehkä tulosohjauksen myötä on alettu korostaa yritysmäisiä piirteitä vahvimmin sekä tavoitteenasettelussa että toimintatavoissa. Toisaalta yliopistoja on varoiteltu juuri liiallisen managerialismin vaaroista. (Halonen, Kuoppala, Lindqvist & Virtanen 2004: 9.)

Tieteelle asetettavat erityiset yhteiskunnalliset tehtävät heijastavat valtaapitävien ryhmien odotuksia ja intressejä. Nämä tehtävät eivät niinkään ole itse tutkimuksen tavoitteita kuin tutkimusjärjestelmää ylläpitävien laitosten ja rahoittajien tavoitteita. Näiden rinnalle voidaan sijoittaa tavoitteenasettelut, jotka syntyvät tutkijayhteisön sisällä tai seuraavat tutkimuksen sisäistä kehitystä toisin sanoen tutkimustyön edistymisen omia ehtoja. Niiniluoto muistuttaa, että näihin erilaisiin haasteisiin vastattaessa yliopistolaitosta koskeva hallinnollinen ja taloudellinen päätöksenteko nojaa usein ahtaan teknokraattisen tieteenkäsityksen varaan. Yhteiskunnan tutkimustarpeen ja tutkijayhteisön sisäistämisen moraalisen vakaumuksen välillä voi helposti syntyä ristiriita. Tieteen autonomia koskee sekä tieteellistä tutkimusta (tutkimusongelmien muotoilu, metodien ja peruskäsitteiden valinta, tulosten arviointi ja julkaiseminen) että tieteellistä koulutusta. (Niiniluoto 2002: 62, 77.)

Tutkimuksessa käsiteltävistä ohjausvoimista valtionohjaus ja markkinaohjautuvuus voidaan asettaa myös nelikenttään, jossa tarkastellaan valtionohjauksen ja markkinaohjautuvuuden voimaa. Tällöin saadaan neljä erilaista yliopistomallia kuviossa 5 esitetyllä tavalla. Kenttien nimet ovat tutkijan tekemiä tulkintoja.

		Valtio	
		Vahva	Heikko
Markkinat	Vahva	A 'seuraa johtajaa'	C 'markkinoiden juoksupoika'
	Heikko	B perinteinen	D norsunluutorni

Kuvio 5. Neljä yliopistomallia (vrt. Jones & Cullis 1993: 67).

Kuviossa 5 esitetyn mallin A yliopistossa itseohjautuvuus on minimissään. Markkinoiden ohjausvoima on riippuvainen siitä, millaisen roolin valtio niille säädöksillään antaa. Suomessa valtio on ottanut markkinoiden vaikutusta tukevan roolin. Yliopisto seuraa joissakin asioissa, esimerkiksi koulutuksen suuntautumisessa, valtiota ja joissakin asioissa saamansa rahoituksen vuoksi markkinatoimijaa. Malli on siitä syystä nimetty 'seuraa johtajaa' -malliksi. Mallin B yliopisto on perinteinen valtion omistama yliopisto, jonka toimintaan markkinaohjautuvuus ei juuri vaikuta. Mallin C yliopistoa voidaan kuvata 'markkinoiden juoksupojaksi', jolloin yliopistolaitoksen kokonaisuuden kehitys on sattuman armoilla. Mallin D yliopistossa itseohjautuvuus on maksimissaan, kehitys voi olla hidasta ilman ulkopuolelta tulevia pakotteita. Jones ja Cullis (1993: 67) pitävät nelikentän kenttää A hyvin abstraktina, poliittiset intressit kohdistuvat kenttiin B ja C. Heidän mukaansa kenttä B kuvaa tilannetta, jossa valtio toimii menestyksellisesti eivätkä markkinat toimi.

Edellä yliopistoa on tarkasteltu kokonaisuutena, tosiasiallisesti yliopiston eri toiminnot sijoittuvat eri kenttiin ja ne ovat niin valtionohjauksen kuin markkinaohjautuvuudenkin suunnasta eri tavoin vaikutettavissa. Myös yksiköt yliopiston sisällä saattavat toimia hyvin eri tavoin jonkin yksikön, esimerkiksi ainelaitoksen, asettuessa selkeästi kenttään B ja jonkin toisen, esimerkiksi erillislaitoksen, kenttään C. Ottaen huomioon, että yliopistojen strateginen johtaminen on keskitetysti valtio-ohjatussakin yliopistossa vaikeata johtuen yliopiston hajanaisesta organisaatorakenteesta ja -luonteesta, markkinaohjautuvuuden vaikutus eri tavoin yliopiston eri toimintoihin ja osiin tekee johtamistilanteen vielä problemaattisemmaksi. Yliopisto menettää mahdollisuuksiaan toimia vahvana yksikkönä suhteessa valtionohjaukseen.

Yliopistojen sisäistä johtamista ja interaktiota voidaan niin ikään kuvata erilaisilla malleilla, joiden ymmärtäminen auttaa ymmärtämään myös ohjauksen vaikutuksia yliopistojen toimintaan. Tunnettu on jako kollegiaaliseen, byrokraattiseen, poliittiseen ja organisoidun anarkian malliin, jotka eivät juuri esiinny puhtaina malleina missään. Suomalaisessa yliopistolaitoksessa, erityisesti sen perustoimintojen tasolla päätöksenteko tapahtuu usein kollegiaalisen mallin mukaan. Mitä suurempi yliopisto on sitä välttämättömämmin se integraationsa säilyttämiseksi tarvitsee byrokraattista päätöksent-

tekoa. Poliittiseen päätöksentekoon turvaudutaan usein siellä, missä erilaiset ryhmäkuntaedut törmäävät vastakkain. Yliopistojen päätöksenteon yleisesti kuvataan usein tapahtuvan organisoidun anarkian (garbage can) mallin mukaisesti. (Hölttä 1995: 145-157.)

Edellä esitettyjen lisäksi voidaan ottaa esille Clarkin kymmenen yliopiston (viisi eurooppalaista, yksi afrikkalainen, yksi etelä-amerikkalainen, yksi australialainen ja seitsemän amerikkalaista) kokemusten perusteella luoma malli yritysyliopistosta (entrepreneurial university). Eurooppalaisia yliopistoja kuvataan ensimmäisen kerran hänen teoksessaan *Creating Entrepreneurial Universities* (Clark 1998). Näkemystensä perusteella tutustuttuaan toisen kerran samoihin eurooppalaisiin yliopistoihin ja kymmeneen muuhun yliopistoon hän luo teoksessaan *Sustaining Change in Universities* mallin yritysyliopistosta (Clark 2004). Clark (2004: 173) painottaa sitä, että valtion yliopistojen, voidakseen olla yritysyliopistoja, tulee olla hyvin kevyesti valtionohjattuja, toimintaa leimaa luottamus. Yritysyliopistolle on tärkeitä omata monipuolinen rahoitus pohja, vahva ohjauksen ydin, niinkään vahvat perusyksiköt, hallintohenkilökunnan ja akateemisen henkilökunnan yhdessä asiantuntevasti hoidettu toiminta ja monipuolinen poikkitieteellisiä ja uusia tehtäviä tekevästä yksiköistä muodostunut organisaatio. Yritysyliopistoa leimaa yrittäjäyyskulttuuri sen kaikilla tasoilla. Muutos on vaikea, mutta riski yrittää muuttua on pienempi kuin inertian riski. (Clark 2004b: 174–178)

Näissä kaikissa yliopistomallitarkasteluissa on tiettyjä yhteisiä piirteitä. Tämä tutkimus analysoi yliopistoja niiden ohjauksen näkökulmasta, valtionohjaukseen perustuvana, markkinaohjautuvana ja itseohjautuvana yliopistona, ottaen kussakin tarkastelussa mukaan johtamiseen ja päätöksentekoon liittyvää problematiikkaa.

4.2. Ohjausvoima

Aiemmin esitetyn mukaan ohjaus kytkeytyy käyttäytymiseen kohdistuvaan vaikuttamiseen toisin sanoen yritykseen ohjata toisten päätöksiä, toimintaa ja prosesseja tiettyjen tavoitteiden suuntaan käyttämällä tiettyjä keinoja (Mitnick 1980; van Wught 1980;

Denhardt 2000). Ohjauksen käsite viittaa organisaatioon nähden valtaa omaavan toimijan toteuttamaan vallankäyttöön tai vaikuttamiseen suhteessa organisaation tavoitteisiin, toimintatapoihin tai resursseihin. Ohjauksen käsite on läheisessä yhteydessä kontrollin ja hallinnan käsitteisiin. (Ojala 2003: 33) Ohjaus on myös toimivallan käyttöä. Kun valtaa käyttävät tahot eivät voi legitimitettiin perustuen käyttää toiseen organisaatioon nähden toimivaltaa käytetään käsitettä ohjautuvuus. (Simon 1982.)

Yliopistolaitos osana julkista sektoria on päätöksenteko-, suunnittelu-, ohjaus- ja sosiaalisena järjestelmänä, normijärjestelmänä osana yhteiskunnan oikeusjärjestelmää ja yleensä systeeminä julkisen sektorin suorittamien toimintojen kautta. Yliopistojen toimintaa julkisena organisaationa leimaa avoin, julkinen prosessi ja sen kautta voidaan vaikuttaa yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. (Tiihonen 1981a: 9, 43) Vaikutusmahdollisuudet riippuvat kuitenkin yhteiskunnan muitten usein suhteellisen itsenäisesti ohjautuvien osajärjestelmien kehityksestä ja suhteista poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Heiskasen jo 1970-luvulla esittämä näkemys sopii mielenkiintoisella tavalla tämän päivän yliopistolaitokseen. Hänen mukaansa nopean taloudellisen ja teknologisen kehityksen aikana muut yhteiskunnalliseen kehitykseen vaikuttavat osajärjestelmät pyrkivät 'karkaamaan' poliittis-hallinnollisesta kontrollista, koska ne ovat lähempänä varsinaista taloudellis-teknistä kehitystä kuin poliittis-hallinnollinen ylärakenne. Tämä voi toisaalta johtua näiden järjestelmien nopeasta hallintotekniikan kehityksestä tai siitä, että poliittis-hallinnolliset järjestelmät voivat resurssien vuoksi joutua riippuvuuteen näistä järjestelmistä. Edellä mainittujen järjestelmien suhteet monimutkaistuvat ja ohjaussuhteet tulevat vaikeasti hallittaviksi. Tällöin eivät yksinkertaiset poliittisen ohjauksen ja hallinnon periaatteet (vastuujärjestelyt, hierarkkinen auktoriteetti jne.) pidä paikkansa. (Heiskanen 1977: 12-13) Yliopistokoulutus on osa valta-markkinoita (power market), jossa valtion salliman toiminnan sisällä erilaiset toimijat, myös markkina-toimijoiksi kutsutut ja yliopisto akateemisena yhteisönä, kamppailevat keskenään (Clark 1984c: 262). Emme välttämättä tiedä, miten tiettyjen yhteiskunnallisten tahojen yliopistoihin kohdistamat odotukset vaikuttavat yliopistojen sisäisiin toimintamalleihin. Kogan toteaa tilanteen seuraavasti:

“The university and other higher education institutions are indeed intensely politically complex units in which lines of authority cross with lines on influence, but which, nonetheless, produce decision-making structures and formalized relationships which then go on, in their turn, to affect interaction. Those interplays and structures may be analyzed as reflecting the changing ideologies of the larger society, the changing pressures of sponsorship and government, and the more continuous academic norms that emphasize the individual need for intellectual self-satisfaction and creative work.” (Kogan 1984: 75.)

Hölttä on luonut kolme korkeakoulujen ohjausmallia perusteenaan se, millaista kansallista politiikkaa ohjausmallit toteuttavat. Hän puhuu deregulaatiomallista, markkinaohjausmallista ja korporatiivis-pluralistisesta ohjausmallista. Käytännössä kuitenkin korkeakoulujärjestelmien ohjaus tapahtuu nojautuen tavalla tai toisella muodostuneeseen näiden mallien kombinaatioon. Deregulaatiolle perustuvassa ohjausstrategiassa keskeinen piirre on ollut, että ministeriöiden ohjauksen kohteita on yliopistoissa kavennettu. Keskitetyssä ohjauksessa on rajoitettu korkeakoulupolitiikan tärkeimpien kansallisten tavoitteiden ohjaukseen ja samalla lisätty yliopistojen autonomiaa ja tätä kautta niiden mahdollisuuksia reagoida nopeammin ja tehokkaammin toimintaympäristönsä muutoksiin. Höltän tarkastelun mukaan selvä trendi on ollut valtioiden siirtyminen säätelemään yliopistobudjetin kokonaismäärää ja sen jakautumista yliopistojen kesken käyttäen laskennallisia malleja. Tälle itsesäätelypolitiikan mukaiselle ohjaukselle on ollut ominaista se, että koulutuksen ja tutkimuksen laatu on nähty korostetusti akateemisena laatuna. (Hölttä 2005: 42–44.)

Höltän mukaan markkinaohjaus korostaa taloudellista näkökulmaa korkeakoulutukseen ja tutkimukseen. Markkinaohjauksen keskeiset argumentit ovat korkeakoulujärjestelmän muutosherkkyyden lisääminen, yliopiston toiminnan tehokkuuden ja yhteiskunnallisen relevanssin parantaminen sekä konkreettisen tuottaja-asiakas -suhteen luominen. Markkinadiskurssiin kuuluu myös koulutuksen laadun näkeminen korostetusti tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. (Hölttä 2005: 44-47) Tässä tutkimuksessa markkinaohjautuvuus on Höltän tarkastelemaa markkinamallia kapeampi, joskin suomalaisessa-kin yliopistojärjestelmässä käyttöön otettu tuloksia korostava yliopistojen rahoitusmalli on yksi markkinamallin ilmentymistä. Höltän (2005: 47) mukaan markkinaohjauksen

tuominen korkeakoulujärjestelmään edellyttää deregulaatiota, keskitetylle ohjaukselle ominaisten esteiden poistoa ja mahdollisuuksien luomista yliopistoille toimia markkinaehtoisesti.

Korporatiivis-pluralistisen mallin Hölttä näkee vastauksena lisääntyvään kansainvälistymiseen ja globalisaatioon sekä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen entistä kompleksisempaan merkitykseen yhteiskunnan ja talouden toiminnassa. Tämän mallin mukaan ei ole enää olemassa yksittäisiä toimijoita, jotka ovat monopoliasemassa korkeakoulupolitiikan luomisessa ja sille asetettavien tavoitteiden määrittämisessä. Sen sijaan yhteiskunnassa on useita legitiimejä, toistensa kanssa kilpailevia toimijoita. Valtion ja opetusministeriön rooliin kuuluu järjestelmän yhteisten pelisääntöjen asettaminen ja koordinaattorin tehtävä. Korkeakoulujen sidosryhmillä on omia poliittisia tavoitteitaan ja yliopistojen autonomia on neuvoteltua autonomiaa suhteessa sidosryhmiin. Autonomia riippuu entistä enemmän tasapainoilusta erilaisten rahoituslähteiden välillä. Uusina sidosryhminä mukaan ovat tulleet Höltän mukaan kaikissa hänen tarkastelemissaan maissa kansalliset, kansainväliset ja alueelliset yritykset sekä aluehallinnon viranomaiset ja kehittämisorganisaatiot. Suomalaisessa ohjausmallissa on toteutunut varsin selvästi Höltän mainitsema kehityspiirre, jonka mukaan korkeakoulu- ja tutkimuspolitiikka kytketään muuhun kansalliseen ja alueelliseen kehittämispolitiikkaan, mistä seuraa, että korkeakoulupolitiikalla ja muun muassa rahoitusmekanismeilla näissä maissa pyritään yliopistot saamaan entistä suuremmin palvelemaan muuta yhteiskuntaa. (Hölttä 2005: 47–48.)

Valtio käyttää yliopistoihin nähden omistajan valtaa, mutta myös markkinoilla on valtaa yliopistojen toimintaan. Tämä vallankäyttö perustuu yliopiston itseohjautuvuuden perusperiaatteihin toisin sanoen siihen, että yliopisto itse voi valtion harjoittaman päätösvalan hajauttamisen jälkeen ja rajoissa varsin laajasti päättää, miten se suhtautuu markkinainpulsseihin. Peters toteaa, että valtion päätöksenteon hajauttaminen on yksinkertaisesti toinen versio valtion käyttämästä markkinamallista ja managerialismista. Päätöksenteon siirtämisessä on kyse antaa julkisille johtajille valtaa, sillä niin kauan kuin tiukat määräykset säätelevät henkilöstöä, budjetointia, hankintoja ja niin edelleen, todellisia mahdollisuuksia tehokkaaseen johtamiseen ei ole. Näin ollen

päätöksenteon hajauttaminen ja markkinamekanismien käyttö voivat olla toisiaan täydentäviä keinoja julkisen hallinnon uudistamisessa. (Peters 2001: 98) Eräs vaikuttavimmista eurooppalaisista valtion keinoista responoida yliopistolaitoksessa tapahtuneisiin muutoksiin on ollut yliopistojen itseohjautuvuusmalli (van Vught 1989). Vaikka sekä valtiolla että markkinoilla on valtaa yliopistoihin nähden, yliopisto-organisaation toimintaperiaatteet sekä johtamis- ja päätöksentekomallit poikkeavat esimerkiksi päällikkövirastoista eikä niihin kohdistuvilla ohjaustoimenpiteillä ole samoja vaikutuksia. Valtio voi perustaa valtaansa johtajuuteen liittyvään toimivaltaan, mutta markkinat eivät. Valtio omistajana käyttää ohjausvoimaansa myös siten, että se antaa tilaa markkinoiden vaikutukselle ja itseohjautuvuudelle. Käsitellessään julkista hallintoa Waldo (1948: 89) kysyy Who should rule? Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena kysyä Who rules? ja vain osittain sitä, kenen tulisi ohjata.

Tarkasteltaessa yliopistojen ohjausta valtionohjauksen näkökulmasta yliopistojen oletetaan toimivan yhtenäisenä top down -johdettuna organisaationa, toisin sanoen ohjausimpulssit tulevat ministeriöstä yliopiston johtoon ja etenevät sieltä tiedekunta- ja laitostasolle. Organisaatiolla on yhteiset tavoitteet, jotka määräytyvät valtiolähtöisesti valtioneuvoston päätöksiin perustuen ja käytännössä opetusministeriön ja yliopistojen kesken käytävissä tulosneuvotteluissa sopien. Treurhardt on väitöskirjassaan osoittanut, että näin ei ole, tulostavoitteiden ja tiedon jalkauttaminen hierarkian ylemmiltä tasoilta alemmille ei tapahdu suoraviivaisesti (Treurhardt 2004). Osittain hierarkisuus rikkoutuu myös korvamerkittyjen rahojen myöntämisenä, jolla opetusministeriö vaikuttaa ohi yliopiston johdon suoraan perustason toimintaan, useimmiten tosin tulosneuvotteluissa johdon kanssa sovitusti. Markkinaohjautuvuudessa itseintressi on tärkeää niin eri markkinatoimijoiden kuin yliopistonkin kannalta. Tämän individualismia korostavan ideologian takana on ajatus, että jokainen yksilö saa vapaasti tavoitella omaa etuaan ja tämä oman voiton pyynti tuo viime kädessä hyödyn koko yhteiskunnalle ja myös yliopistolle (Salminen 1986: 24). Markkinaohjautuvuus perustuu vapaalle kilpailulle ja valtion näkökulmasta se usein tarkoittaa maksullisuutta ja omistajuusmuutoksia. Itseohjautuvuuden näkökulmasta organisaatiotarkastelu keskittyy ensisijaisesti yliopisto-organisaatioon akateemisena asiantuntijaorganisaationa, jota leimaa hajautettu päätöksenteko ja yksittäisistä tutkijoista ja tutkimusryhmistä lähtevä tieteen ja tiedon

lisäämisen intressi (Clark 1983). Sekä itseohjautuvuudessa että markkinaohjautuvuudessa korostuu myös yksilön intressi, valtionohjauksessa taas yliopiston toiminta organisaationa.

Tässä tutkimuksessa pyritään analysoimaan eri tahoilta yliopistoihin kohdistuvaa vaikuttamista. Ohjaukseen vaikuttavien tekijöiden merkityksen kuvaamiseksi käytetään käsitettä *ohjausvoima*. Ohjausvoimaa absoluuttisessa mielessä ei voida mitata, sen sijaan voidaan tarkastella ja analysoida eri tahojen ja eri prosessien kautta toteutuvien ohjausvoimien merkittävyyttä organisaatiolle sekä eri ohjausvoimien välisiä suhteita. Ohjausvoima liittyy läheisesti organisaation omistajuussuhteeseen, siihen miten voimakaita vallankäyttöön liittyviä pakotteita tai rajoitteita omistajaohjaajana toimiva taho käyttää sekä miten vaikuttavien tahojen tavoitteet näkyvät organisaation päätöksenteossa ja johtajuudessa. Ohjausvoima liittyy myös siihen, miten ne tahot, joilla ei ole omistajuuteen verrattavaa kontrollimahdollisuutta, vaikuttavat yliopistojen toiminnan suuntaan. Ohjausvoima liittyy organisaation johtamiseen, prosesseihin ja päätöksentekoon toisin sanoen siihen, miten organisaatio saadaan toimimaan ohjaajan (valtio, markkinat, akateeminen yhteisö itse) asettamien tavoitteiden suuntaisesti ja miten ohjaava taho käyttää tavoitteiden saavuttamattomuuteen liittyviä sanktioita. *Ohjausvoima on siis sellaisia valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja yliopiston itseohjautuvuuden organisaatiossa aikaansaamia vaikutuksia, jotka ovat näiden tahojen asettamien tavoitteiden suuntaisia.* Markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus ovat itsessään myös valtion ohjauksen keinoja.

Valtio-ohjautuvan organisaation tahdonmuodostus perustuu voimakkaimmillaan omistajuuden käsitteeseen ja siihen perustuvan kontrollin oikeutukseen (Clegg 1979: 119). Markkinaohjautuva organisaatio toteuttaa omaa tahtoaan mahdollisimman vapaasti. Tällöin tahdonmuodostus perustuu organisaation ympäristötekijöihin eli markkinoihin. (Salminen & Niskanen 1996: 137) Itseohjautuva organisaatio toteuttaa omaa tahtoaan niin ikään mahdollisimman vapaasti, ja tahdonmuodostus perustuu autonomiseen itsemääräämisen periaatteeseen.

Käsitteessä ohjausvoima on olennaisesti kyse myös siitä, millainen organisaatio yliopisto on julkisena organisaationa.

4.3. Valtionohjaus yliopistojen ohjausvoimana

Yliopistoihin kohdistuva valtionohjauksen pääasiallinen toiminta-areena sijoittuu opetusministeriön ja yliopistojen välille. Opetusministeriön omaksumilla ohjausmenettelyillä on olennainen merkitys yliopistojen toimintaan. Ministeriötä voidaan kuvata byrokraattiseksi organisaatioksi weberiläisessä mielessä, vaikka tämän päivän byrokraatit toimintatavoiltaan eivät enää vastaa Weberin antamaa kuvaa. Samassa mielessä Clark (1983: 118) puhuu byrokraattisesta tendenssistä. Tutkimuskirjallisuudessa todetaan valtionhallinnon yleensä olevan organisoitu Weberin määrittelemän ideaalityypin mukaisesti. Toiminta tapahtuu määriteltyjen työnjakojen, määriteltyjen oikeudellisten asemien ja hierarkkisten käskyvaltasuhteiden ja asiakirjoihin perustuvien menettelytapojen avulla. Toiminta edellyttää yleisiä sääntöjä, jotka ovat enemmän tai vähemmän pysyviä ja kattavia. Näiden sääntöjen tuntemus edustaa spesiaalitietoja. Byrokratialle on Weberin mukaan ominaista lojaalisuus organisaatiota kohtaan, kyseessä ovat epäpersoonalliset ja toimintaan liittyvät suhteet työntekijöihin. (Weber 1993: 196-202) Edellä mainitut Weberin määrittelemät ominaisuudet ilmenevät eri organisaatioissa vain osittain, Weberin kuvaava byrokraattinen organisaatio on organisaation ideaalityyppi (Kramer 1977: 2; Scott 1981: 69). Waldo antaa byrokraattiselle organisaatiolle seuraavat kuvaustermit: 'large-scale, formal, complex, task-specialized ja goal-oriented' (Waldo 1985: 18).

Suomalaisten yliopistojen valtionohjaus perustuu lainsäädännön ohella koko valtionhallinnossa noudatettavaan tulosohjaukseen, jossa on kaksi ulottuvuutta: hallintokoneiston eri tasojen väliseen ohjaukseen kehitetty tulosohjaus ja järjestelmän sisällä omaksumattu tulosjohtaminen, joka perustuu organisaatiolle asetettuihin tulostavoitteisiin (Temmes 2003: 196). Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauk-

sen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannus-
tehokkaasti aikaan halutut vaikutukset. (Valtiovarainministeriö 2005c: 9). Yliopistojen
tulosohjaus perustuu opetusministeriön kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin ja tehtäviin
tulossopimukseen. Alkuperäisenä tarkoituksena tulosohjauksessa oli, että valtio ei enää
ohjaa yliopistojen toimintaa yksityiskohtaisesti vaan asettaa tavoitteet, yliopistot
valitsevat keinot ja raportoivat saavuttamistaan tuloksista (Opetusministeriö 1992a).
Yliopistojen itseohjaavien mekanismien oletettiin muuttavan yliopistoissa toiminta-
tapoja, jotta tulosneuvotteluissa yhdessä sovitut tavoitteet saavutettaisiin. Eri tahojen
kanssa tehtävä yhteistyö ja responsiivisuus muuhun yhteiskuntaan tuli yliopistojen
tulossopimuksissa myös valtion tavoitteeksi.

Itse sopimistilannetta on yliopistojen taholta kritisoitu ja todettu ministeriön pikemmin-
kin sanelevan kuin neuvottelevan sopimusten sisällön. Tulossopimusten aikakaudellakin
tosiasiallisesti ministeriö käyttää toimivaltaansa tilanteissa jolloin yksimielisyyttä ei
saavuteta. Tämän hetken tulossopimus sisältää vain muutaman yksittäistä yliopistoa
koskevan tavoitteen, pääosa on kaikille yliopistoille yhteisiä. Nekin perustuvat pitkälti
korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmaan, joten varsinaisesta sopimisesta ei siis
ole kyse. Asia todetaan opetusministeriön (2003a: 4) toimintamenorahoitusta vuosille
2004-2006 käsittelevässä muistiossa muodossa: ”Opetusministeriö hyväksyy tavoitteet
ja voimavarat eduskunnan hyväksytyä talousarvion”. Tulosohjaukseen siirtyminen
merkitsi myös määrärahojen budjetoinnin muuttumista nettobudjetoiduksi toiminta-
menobudjetoinniksi, jota tulossopimuksissa sovittava hankerahoitus täydentää. Mälkiän
ja Vakkurin mukaan siirtyminen yliopistojen budjetoinnissa perinteisestä menolaji-
budjetoinnista toimintamenobudjetointiin merkitsee samalla tilaaja-tuottajamallia myö-
täilevää ohjausajattelua (Mälkiä & Vakkuri 1998: 5).

On kiinnostava kysymys, missä määrin valtionohjauksen vaikutukset riippuvat ohjaavan
ja ohjattavan organisaation erilaisista luonteista. Ministeriön ja yliopistojen voidaan
katsoa edustavan erilaisia organisoitumismalleja. Ministeriö on tyypillinen linjaorgani-
saatio perustuen ’rationaalis-lailliselle’ auktoriteetille. Tämä tarkoittaa, että päätöksen-
teon differentiaatio ja integraatio tapahtuvat kiinteässä pyramidimaisessa hierarkiassa

selvine esimies- ja alaistointoihin. Nämä taas perustuvat muodollisiin tehtäväkuvaksiin, selviin sääntöihin ja muodollisiin informaatiokanaviin. Tämä mahdollistaa päätöksenteon vaatimien spesiaaliasiantuntemuksen muodostumisen. (Axelsson 1981: 60.) Ohjausimpulssit voivat tulla toisistaan irrallisina, jopa niin että ministeriön sisällä eri asiantuntemusta omaavien yksiköiden/ virkamiesten ohjausaloitteet ovat toisistaan irrallisia. Yliopisto taas on akateemiseen asiantuntijuuteen perustuva hajanainen ja monitavoitteinen organisaatio erilaisine päätöksentekomalleineen.

Yliopistojen näkökulmasta niihin kohdistuva valtionohjaus on siis valtion pyrkimys saada yliopistot tekemään sellaisia päätöksiä ja toimenpiteitä sekä toteuttamaan sellaisia prosesseja, jotka johtavat valtion niille asettamien tavoitteiden saavuttamiseen (van Vught 1989; Denhardt 2000). Käsitettä valtio käytetään sekä lakiin liitettyä käsitteenä että näitä lakeja toteuttavana sosiaalisena ilmiönä (Weber 1947: 102). Valtio ei suoraan osallistu yliopistojen toimintaan, mutta se voi rajoittaa niiden toimintavaihtoehtoja. Tämä perusmääritelmä sisältää tarkoituksellisuuden, valintavaihtoehtojen rajoittamisen ja toiminnan muuttamisen elementit, siis vapaudet ja rajoitteet. Valtionohjaus on tarkoituksellista toiminnan rajoittamista ja kontrollia, joka kohdistuu yliopistojen toimintapäätöksiin osallistumatta suoraan itse toimintaan. (Mitnick 1980; van Vught 1989) Erityisesti viime vuosien aikana ministeriön ja yliopistojen välille kehitetyn tulosohjauksen tuli olla tämän määrittelyn mukainen. Ministeriö säätää normeilla varsin vähän varsinaisen toiminnan rajauksia, tavoitteista sovitaan ja keinot niiden saavuttamiseksi ovat yliopistojen valittavissa.

Valtion tahto ilmaistaan muun muassa lainsäädännöllä, joka suomalaisessa yliopistokontekstissa on kuitenkin varsin laajaa. Poliittinen tahto ilmaisee lain muodossa ja hallituksen päätöksinä valtion tahdon ja hallinto toimeenpanee tämän. Hallinnolla on kuitenkin valtaa tulkita tämä tahto. (Etzioni 2000: 47) Julkinen hallinto on toimeenpanon ohella myös politiikan muotoilua ja formulointia (Salminen 2004: 12). Suomalaista valtionhallintoa on uudistettu samansuuntaisilla uudistuksilla aina pääministeri Harri Holkerin hallituksesta (1987–1991) lähtien. Viimeisin tämän tutkimuksen laatimisajankohtana yliopistoissakin implementoitava on pääministeri Matti Vanhasen hallituksen (2003–) ohjelma (Valtioneuvosto 2003).

Valtionohjauksesta on myös kyse Etzionin käsitteessä valtion pakottamisesta (government coercion), joka voi olla joko välitöntä tai etäältä tapahtuvaa. Välittömän pakottamisen piiriin kuuluu suomalaisessa yliopistolaitoksessakin todettavissa oleva laaja säädösten avulla tapahtuva ohjaus ja uudelleen jakamistoiminta. Jälkimmäisestä esimerkkinä on verotus, jonka avulla voidaan tuottaa etuja toisille ihmisryhmille. Distributiivinen valtion politiikka suuntaa toimintaa etäältä, tällaisesta esimerkkinä Etzioni mainitsee ympäristötutkimuksen tukemisen. Tähän verrattava on opetusministeriön tukema korkeakoulututkimus, esimerkiksi yliopistojen johtamiseen liittyvää koulutusta ja tutkimusta on aika ajoin tuettu opetusministeriön erillisillä määrärahoilla. Näin on pyritty suuntaamaan yliopistojen toimintaa valtion kannalta toivottavaan suuntaan. Erityisen vaikuttavaa on kuitenkin säädösten ja redistributiivisen toiminnan kautta tapahtuva ohjaaminen (Etzioni 2000: 134–135). Weber (1947: 152) puhuu vallasta (Macht), jolloin yksi toimija on tilanteessa, jossa sillä on mahdollisuus toteuttaa omaa tahtoaan riippumatta vastustuksesta. Valtio on yliopistoihin nähden tällaisessa valta-asemassa.

Osborne & Gaebler luettelevat eri tapoja, jolla valtio voi ohjata palveluita jakaen ne traditionaalisiin, innovatiivisiin ja avantgardistisiin. Vaikka kyse on palveluista, esimerkkejä voi soveltaa myös yliopistojen toimintaan. Traditionaalisiin keinoihin kuuluvat muun muassa lainsäädäntö ja sanktiot, valvonta, lisenssit, taloudellinen tuki ja sopiminen, innovatiivisiin taas sellaiset keinot kuin franchising, julkinen-yksityinen -partnerit, julkiset yritykset, informaatio, palkinnot, tekninen tuki ja voucherit. Avantgardisista keinoista voi mainita 'siemenrahoituksen', vapaaehtoiset yhdistykset, yhteistuotannon ja markkinoiden uudelleenorganisoinnin. (Osborne & Gaebler 1992: 31–32) Suomalaisesta yliopistolaitoksesta esimerkin ottaen Kaukonen (2004: 79) toteaa, että usein spontaanisti syntyneiden laitosten ja tukijoiden aloitteesta pienellä siemenrahoituksella ilman yliopistojen johdon vahvaa sitoutumista syntyvät yksiköt usein toimivat yliopistotutkimuksen eturintamassa sekä tieteellisen että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mielessä. Käyttäen aiemmin mainittua steering-rowing -vertailua, Osborne & Gaebler toteavat osuvasti, että valtion käyttäessä aikansa soutamiseen, se ei enää kykene johtamaan. Johtamiseen keskittyvä valtio painottaa poliittisia

päätöksiä ja joskus jopa lisää säädöksiä, mutta ei palkkaa lisää henkilökuntaa itse tekemään asioita. (Osborne & Gaebler 1992: 31-32)

Valtionohjauksessa on siis kyse siitä, millaisen toimintavapauden valtion toimivaltaisesti ylempänä oleva hallintotaso antaa alemmalle tasolle ja millaisia rajoitteita se asettaa sekä siitä, miten ylempi taso kontrolloi annettujen vapauksien ja rajoitteiden sisällä tapahtuvaa alemman tason toimintaa. Tutkijan hypoteesi on, että valtionohjauksen voima 2000-luvun alussa suomalaisiin yliopistoihin nähden on vahva perustuen toisaalta omistajuuteen ja toisaalta valtionohjauksen talousohjauksessa käytettyihin instrumentteihin.

Teoreettisen keskustelun yhteenvetona voidaan todeta, että

- valtionohjauksen perusta on ohjaus- ja kontrolliteoriassa,
- yliopistoista päin tarkasteltuna valtion tahto rajoittaa yliopiston toimintavapauksia ja lisää akateemisen yhteisön kontrollia, sekä
- valtion tahto perustuu pääasiallisesti säädöksiin ja ohjeisiin ja sen keskeinen ilmenemismuoto on tulosohjaus.

4.4. Markkinaohjautuvuus yliopistojen ohjausvoimana

Markkinamekanismien käyttöönotto liittyy valtion laajentumisen ja byrokratisoitumisilmiöiden negatiivisten seurausten vähentämiseen, myös yliopistolaitoksen ohjauksessa. Yksityiskohtaisen normiston ja byrokratian karsiminen käynnistyi suomalaisessa valtionhallinnossa jo ennen tulosohjaus uudistusta. Pekosen mukaan markkinoiden simuloimista edistävillä ratkaisuilla pyritään siirtämään julkisia palveluksia koskevia allokointipäätöksiä byrokraattisesta päätöksenteosta markkinamekanismeille. (Pekonen 1995: 10–11.) Yliopistolaitoksen ohjausmuutoksissa byrokratian vähentäminen oli yksi keskeisiä tavoitteita. Salminen (1986: 6–7) toteaa, että byrokratisoituminen liitetään useimmiten julkiseen organisaatioon, mutta yhtä hyvin liian laajaksi paisunut hallinto yksityisessä organisaatiossa on niin ikään byrokratisoitumista. Julkisen organisaation byrokratisoitumisen vastapainoa on etsitty markkinaohjauksesta. Markkinaohjauksen

teoreettisena perustana on useimmiten esitetty julkisen valinnan teoria ja teoria itseintressistä. Petersin (2001: 23) mukaan perimmäinen ajattelutapa markkinamekanismien tuomisessa valtionhallinnon sisälle on usko markkinoiden tehokkuuteen yhteiskunnan resurssien jakajana.

Markkinaohjautuvuutta voidaan lähteä tarkastelemaan julkisen valinnan teorian kautta. Julkisen valinnan teoria pyrkii osaltaan osoittamaan, millä tavalla palveluja ja tavaroita tuotetaan ja mikä on julkisen sektorin asema tässä toiminnassa. Valtionhallinnon toiminnasta privatisoiminen ja palveluiden kilpailuttaminen perustuvat selvimmin julkisen valinnan konseptiin, joista erityisesti kilpailuttaminen on suomalaisessa yliopistolaitoksessa viime vuosina kasvanut. Näillä voidaan aikaansaada sekä tehokkaampia että halvempia ratkaisuja. (Jreisat 1997: 123–124.) Julkisen valinnan teorian peruskäsite on itseintressi ja julkisen valinnan käsitys ihmisen motivoitumisesta perustuu oman edun tavoittelulle eli itsekkyydelle. Olennaista niin yksilön kuin organisaationkin päätöksenteossa on hyödyn maksimointi, joka Jreisatin mukaan kuitenkin on liian yleinen selittämään käyttäytymistä kaikessa yksilön toiminnassa. Julkinen valinta luottaa markkinoita muistuttavaan päätöksentekoon kehitettäessä yhteiskunnallisia palveluita. Salminen ja Niskanen toteavat, että perinteinen julkinen sektori on usein tehoton oman edun tavoittelun takia, mutta markkinaohjautuva julkinen sektori on tehokas juuri oman edun tavoittelun takia. (Jreisat 1997: 124; Salminen & Niskanen 1996: 32.) Lindblom (2001: 259) nostaa markkinamekanismien toiminnassa kuitenkin yksilöllisyyden korostamisen rinnalle kollektiivisten tarkoituserien merkityksen.

Julkisen valinnan teoreetikkojen metodologinen oletus on, että poliittinen toiminta tulee ymmärtää motivoituneiden, atomististen yksilöiden toiminnan tuloksena, yksilöiden, joiden tietyt intressit syystä tai toisesta kohtaavat (Harmon & Mayer 1986: 244). Stereotyyppisesti ymmärrettynä markkinathan ovat individualistisen itseintressin, ei-yhteistyösuuntautumisen ja vapauden sosiaalisen interaktion muodostama paradigma (Powell 1990: 302). Markkinaohjautuvuudessa tehokkuuden paradigma nousee esiin ja toiminnan tehokkuutta tavoitellaan yliopistoissakin mahdollistamalla kilpailuttaminen, joka johtaa sitä kautta tavallaan tutkimuksen osittaiseen yksityistämiseen. Debyroktatsoinnin ohella julkisen hallinnon tehokkuusvaatimus on ollut tärkeä taustatekijä

markkinatyyppisten mekanismien soveltamisessa. On kyse keinoista, jotka sijoittuvat perinteisen hallintotoiminnan ja täydellisesti kilpailevien markkinoiden välille. (Kiviniemi 1994: 181) Markkinamekanismeja hyödynnetään kuitenkin myös niiden oletetun paremman tehokkuuden nimessä myös silloin, kuin markkinamekanismien käytön kaikki kustannukset eivät ole tiedossa. Ouchin (1980: 134) mukaan byrokratian tehottomuus nousee markkinoiden edelle tilanteessa, jossa markkinakustannukset nousevat kestäättömiksi.

Salmisen ja Niskasen mukaan teoriatausta rajoittaa tietyllä tavalla markkinaohjautuvuuden määrittelyä, koska julkinen valinta tulkitsee julkista sektoria ennen kaikkea taloudellisten selitystekijöiden avulla. Teoria ohjaa tarkastelua kustannuksiin, tuottavuuteen, hyötyihin ja tuloksiin. Itseintressi on käsitteenä tulkinnanvarainen, ja jopa riittämätön kuvaamaan käytännön monimuotoisuutta. (Salminen & Niskanen 1996: 49, 136.) Taloudellisuudella yliopistojen markkinaohjautuvuusilmiöstä ilmeisesti selitetään vain osa, itseintressillä voitaneen selittää sekä ohjaavan organisaation toisin sanoen valtion ja markkinoiden että ohjattavan organisaation toisin sanoen yliopistojen toimintaa. Markkinaohjautuvuuden teoreettisen määrittelyn tulkinnanvaraisuutta osoittaa sekin, että valtion voidaan tulkita olevan sekä suurin hyödykkeiden ostaja että myyjä ja valtion voidaan todeta säätelevän markkinamekanismien toimintaa ja samalla käyttävän omassa hallinnossaan markkinamekanismeja (Lindblom 2001: 253–264).

Markkinat voidaan kuvailla monitasoiseksi käsitteeksi, jossa kuitenkin oleellista on se, että hyödykkeiden vaihto perustuu kahden osapuolen väliseen vapaaehtoiseen sopimukseen. Vaihdamman väline on raha eli taloudellinen tarkastelu on tärkeää. Markkinat luodaan olemassa olevien organisaatioiden sisään ja organisaatioiden välille. Ideaaliset markkinat on teoreettinen malli, jossa kilpailu on täydellistä toisin sanoen on niin paljon ostajia ja myyjiä, että kukaan ei voi yksin vaikuttaa hintoihin. (Salminen & Niskanen 1996: 136; Salminen & Viinamäki 2001: 13) Käsitteen monimuotoisuus korostuu myös Powellin tarkastelussa markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen ominaisuuksista. Hänen mukaansa markkinoiden normatiivinen perusta on sopimuksissa ja omistusoikeuksissa, kommunikaation väline on hinnat, toiminnan joustavuuden aste on korkea ja osapuolten sitoutumisaste matala. Markkinat tarjoavat valintoja, joustavuutta ja

mahdollisuuksia. Markkinakäsittein ei kuitenkaan voi yksiselitteisesti tulkita yksilöiden toimintaa. (Powell 1990: 295–305) Markkinaohjaus tai -ohjautuvuus ei siis ole yksiselitteinen käsite, kuten Salminen ja Niskanenkin (1996: 11) toteavat. Tämä pätee erityisen hyvin yliopistojen toimintaan. Puhutaan markkinatyypin mekanismeista, markkinaperusteisista toimintamuodoista, markkinaohjauksesta, markkinajohtoisuudesta, markkinoistumisesta, markkinaideologiasta, jne. Salmisen ja Viinamäen viittä maata koskeva vertailu osoitti, että valtioiden markkinoistumisprosessien tavoitteetkin vaihtelivat, haluttiin muun muassa pienentää julkisen sektorin kokoa, tehostaa kilpailua ja lisätä toiminnan tehokkuutta. (Salminen & Viinamäki 2001: 27.)

Julkisen valinnan teoria selittää siis osaltaan valtion käyttäytymistä sen antaessa yliopistojen ohjauksessa tilaa markkinavoimille. Markkinoiden, organisaatioiden ja yksityisten henkilöiden, käyttäytymistä yliopistojen palvelujen ostajana voidaan selittää sen sijaan yksityisen hyödyn tavoittelun kautta. Markkinamekanismien yhteyttä yliopistoihin käsitellään laajasti Höltän (1995: 101–142) väitöskirjassa *Towards the self-regulative university*. Hän ottaa esiin yliopistojen toimimisen useilla markkinoilla samanaikaisesti, taloudelliset, asiakkuus-, työ-, akateemiset ja institutionaaliset markkinat. Tässä tutkimuksessa käytetään käsitettä markkinaohjautuvuus, josta Höltän kuvaaamista markkinavoimista akateemiset työmarkkinat ja opiskelijoihin liittyvät markkinat jätetään ulkopuolelle. Salmisen ja Niskasén (1996: 13–15) mukaan markkinaohjautuvuus tarkoittaa vaihtelevia tarpeita tulosjohtamisen ja muiden markkinaperustaisten toimintamuotojen avulla. Kyseessä on muutosprosessi, jossa markkinaohjautuvuudesta eräällä tavalla muodostuu vaihtoehto tietoiselle poliittiselle ohjaukselle. Julkista sektoria on uudistettu toisaalta hallinnon sisäisenä uudistuksena kiinnittäen huomiota tuloksellisuuden ja hallinnon ympäristöstä käsin, joka uudistus voidaan hieman yksinkertaistaen nimetä markkinaohjautuvuudeksi. Markkinavaateiden uskotaan lisäävän julkisen sektorin tehokkuusvaateita. (Salminen 1994: 168–169; Niskanen J. 1997: 10; Salminen & Viinamäki 2001: 9.) Markkinaohjautuvuus ymmärretään tässä siis prosessina eikä tiettyyn toimivaan subjettiin liittyvänä ilmiönä. Tässä tutkimuksessa valtio esiintyy näin kahdenlaisessa roolissa, valtionohjausprosessin toimeenpanijana ja yhtenä markkinaohjautuvuuden toimijana. Tätä voidaan perustella myös Lindblomin tapaan kahdella

tulkinnalla, joista toisessa valtio antaa säännöksiin markkinoille mahdollisuuden toimia ja toisessa se tulkitaan itse suurimmaksi markkinajärjestelmän toimijaksi. Lindblom pitää markkinajärjestelmää vieläpä valtion voimakkaimpana ohjausinstrumenttina (major administrative instrument). (Lindblom 2001: 253–264.)

Markkinaohjautuvuus voi edetä julkisen organisaation sisällä, se voi edetä organisaatio-muutoksina ja se voi näkyä siten, että kansalaiset, ainakin osittain, hylkäävät julkisen sektorin. Markkinaohjautuvuudessa julkinen sektori hakeutuu markkinavaikutusten alaisiksi. (Salminen & Niskanen 1996: 13–14.) Näinhän on tapahtunut jo yliopistojen organisoimassa täydennyskoulutuksessa, jossa valtio on vetäytynyt lähes täysin rahoittamasta täydennyskoulutuksena annettavaa koulutusta. Yliopistot kilpailevat vapailla markkinoilla monien muiden koulutusta järjestävien organisaatioiden kanssa. Opetusministeriön tavoitteenasettelussa ja tuloksellisuusrahoituksen kriteereissä näkyy ulkopuolisen rahoituksen merkityksen kasvu. Salminen (1994: 169–170) nimeää markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksiksi kilpailuttamisen, maksupolitiikan, yksityistävän strategian ja uudelleenorganisoinnin. Yliopistojen sisäiseen johtamiseen on viime vuosina tuotu kilpailuun perustuvia elementtejä, markkinaohjautuvuutta, joka Salmisen mukaan voi näin olla myös julkisen hallinnon sisäistä muutosta.

Markkinaohjautuvuutta voidaan selventää taulukossa 1 esitetyllä tavalla.

Taulukko 1. Markkinaohjautuvuuden ulottuvuuksia ja muotoja (Salminen 1994: 169; Kiviniemi 1994: 182).

Kilpailuttaminen	Maksupolitiikka	Yksityistävä strategia	Uudelleen-organisointi
<ul style="list-style-type: none"> • vapaa kilpailu • sisäinen yrittäjyys • sisäiset markkinat 	<ul style="list-style-type: none"> • palvelujen maksullisuus • markkinointi ja tuotekehittely • ostopalvelut • voucherit • tuotantosopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> • omaisuuden myynti • osuuskunnallistaminen • yhtiöittäminen ja liikelaitostaminen • uusyrittäjyys 	<ul style="list-style-type: none"> • virastosta yhtiöksi • deregularisointi ja itseohjautuvuus

Näistä markkinaohjautuvuuden muodoista kilpailuttamiseen liittyviä muotoja ja osittain maksupolitiikkaan liittyviä muotoja on sovellettu yliopistolaitoksessa. Osa koulutuspalveluista, esimerkiksi avoimen yliopiston opetuksessa ja täydennyskoulutuksessa sekä osa tutkimuspalveluista, esimerkiksi erilaisissa laboratorioissa on maksullista. Tuotekehittelyä tapahtuu koko ajan ja vouchereiden käyttöä on selvitetty. Yliopistojen yhteydessä toimii tutkimukseen ja konsultointiin keskittyviä yrityksiä ja yliopistojen liikelaitostamisesta on aivan viime vuosina paljon keskusteltu.

Tässä tutkimuksessa ei käsitellä yksityisiä yliopistoja, koska suomalainen järjestelmä ei niitä tunne. Yksityiset yliopistot ovat kuitenkin olleet usein julkisen keskustelun kohteena. Yliopistojen sisältä tarkasteltuna niiden uskotaan antavan joustavuutta toimintaa nyt kahlitsevaksi koettuun talouden hoitoon, yliopistojen ulkopuolelta tarkasteltuna niiden uskotaan lisäävän tehokkuutta. Voidaan kuitenkin todeta se Geigerin huomio, että maittain yksityiset yliopistot poikkeavat suuresti toisistaan. Julkinen/yksityinen - jakoon vaikuttavat ensiksikin yksityisten henkilöiden vapaus valita, missä haluavat saavuttaa kasvatukselliset ja professionaaliset tavoitteensa, toiseksi tiettyjen ryhmien mahdollisuudet taata ryhmäintressiensä toteutuminen korkeakoulutuksen kautta ja kolmanneksi valtion antama mahdollisuus ja tuki yksityiselle korkeakoulutukselle. (Geiger 1986: 8.)

Suomalaisessa hallinnon uudistamisessa byrokraattisista menettelyistä irrottautuminen on ollut yksi päätavoitteista. Scottin mukaan markkinoistumisen yleinen tarkoitus on ehkäistä byrokraattisten hallinto-organisaatioiden mahdollisuutta poiketa yleisen edun tavoitteista. Ennaltaehkäisyyn ei pyritä lisäämällä sääntöjä ja ohjausta, vaan pyrkimällä simuloimaan markkinoiden vaikutuksia. Markkinavaikutuksen lisäämisen keinoina käytetään muun muassa muutoksia omistusoikeudessa eli yksityistämistä, finanssi-valvontaa, harjoitettavan politiikan määrittelyn erottamista varsinaisesta toteutuksesta, pyrkimällä luomaan laadun arvioinnin ja johtamisen tekniikoita ja lisäämällä kuluttajien valtaa. (Scott 1992: 6, 27) Myös Osborne ja Gaebler näkevät markkinamekanismien käytössä monia etuja hallinnollisiin mekanismeihin verrattuna. Markkinat on hajautettu, ne ovat kilpailevia, ne mahdollistavat asiakkaiden tekemät valinnat ja ne ohjaavat resurssit suoraan tuloksiin. (Osborne & Gaebler 1992: 284) Näistä edellytyksistä

suomalaisessa yliopistolaitoksessa toteutuu tällä hetkellä Scottin määrittelemällä tavalla vain osa, esimerkiksi laadulla kilpailtu tutkimusrahoituksen kasvu. Lisääntyneet yliopistojen maisteriohjelmat lienevät niinkään tulkittavissa ilmentymäksi markkina-vaikutuksen lisääntymisestä.

Markkinaohjautuvuutta voidaan tarkastella myös yrittäjyyskäsitteen avulla, jota Clark on soveltanut yliopistolaitokseen teoksessaan *Creating Entrepreneurial Universities* (Clark 1998). Julkisella sektorilla puhutaan usein sopimuksellisesta yrittäjyydestä (contractual entrepreneurship) ja managerialistisesta yrittäjyydestä (managerial entrepreneurship). Sopimukselliseen yrittäjyyteen liittyy olennaisesti tavoite kilpailun lisäämisestä muun muassa ulkoistamalla ja yksityistämällä toimintaa. Managerialistiseen yrittäjyyteen sisältyy taas toiminnan tuloksellisuuden kehittäminen kehittämällä organisaation tuotteita ja edistämällä prosesseja ja toimintatapoja. Erityinen paino on toiminnan innovatiivisuudella. Yrittäjyyttä on tarkasteltu eri tieteenalojen lähtökohdista. (Moon 1999: 32) Tieteidenväliset näkökohdat huomioon ottaen ovat Osborne & Gaebler soveltaneet teemaa julkisen sektorin kehittämiseksi (Osborne & Gaebler 1997).

Osborne ja Gaebler käyttävät käsitettä yrittäjävaltio. Nämä valtiot ovat alkaneet erottaa poliittiset päätökset (steering) palveluiden tuottamisesta (rowing). Steering vaatii ihmisiä, jotka näkevät asioiden ja mahdollisuuksien kokonaisuuden ja osaavat balansoida resurssit kilpailevien vaatimusten välillä. Rowing vaatii ihmisiä, jotka keskittyvät tarkoituksellisesti yhteen asiaan ja suoriutuvat siitä hyvin. Steering -organisaatioiden tulee löytää parhaat menetelmät tavoitteiden saavuttamiseksi ja rowing -organisaatiot suunnautuvat puolustamaan metodejaan kaikin keinoin. Yrittäjyysvaltiot keskittyvät yhä suuremmissa määrin steering -toimintaan. Ongelmana on kuitenkin se, että kun valtiot erottavat poliittisen ohjauksen palvelujen tuottamisesta, ne usein huomaavat, ettei niillä todellisuudessa olekaan kapasiteettia poliittiseen ohjaukseen. Usein valtiot joutuvat jopa perustamaan oman osastonsa ohjausta varten. (Osborne & Gaebler 1997: 32, 39–40) Osborne ja Gaeblerin RG -ideat (Reinventing Government) ovat levinneet hyvin laajalle, mutta saaneet osakseen myös kritiikkiä. Saint-Martin (2001: 576) arvelee, että ehkä RG:sta ei niinkään ole tullut vaikuttava niinkään poliittisen ideologiansa houkuttelevuuden kuin hallintotieteellisen vakuuttavuuden vuoksi.

Kuten aiemmin todettiin markkinat on hyvin laaja käsite, se voi yliopiston osalta tarkoittaa kilpailua maineesta, opiskelijoista, henkilökunnasta ja monelta eri taholta mahdollisesti saatavista resursseista. Käsite sisältää yksityisten tahojen ohella julkisia organisaatioita, esimerkiksi kunnat ja lääninhallitukset. Ulkopuolisten tahojen käyttämät ohjauskeinot, riippumatta tahosta, ovat keskenään varsin samanlaisia, ne esimerkiksi kilpailuttavat yliopistoja. Aluetoimijoissa on niin yksityisiä kuin julkisiakin toimijoita ja niiden takana voi olla myös opetusministeriö. Clarkin (1984c: 259–260) mukaan korkeakoulutukseen kohdistuvassa politiikassa tapahtuneissa muutoksissa kyse ei ole ainoastaan muutoksesta valtio-markkinat -suhteessa vaan myös hallinnon keskitetty-hajautettu -suhteessa. Myös valtio käyttää markkinatyyppejä mekanismeja, esimerkiksi kilpailuttaessaan yliopistoja tietyistä hankerahoituksesta tai jakaessaan yliopistoille määrärahoja tulokseen perustuen. Tästä käytetään usein käsitettä kvasimarkkinat. Tässä toteutuu Niskasen ehdotus, jonka mukaan byrokratian itseintressin mukanaan tuomia ongelmia tulisi ratkaista muun muassa tuomalla keskinäinen kilpailu julkisen sektorin kaikille tasoille. Kilpailevan byrokratian mallissa virastot kilpailisivat keskenään. (Niskanen W. 1971: 195–200.)

Salminen ja Niskanen käyttävät markkinaohjautuvuutta käsittelevän teoksensa johtopäätösoasassa käsitettä 'markkinateoria'. Tämän teorian tärkeimpiä huomioita kirjoittajien mukaan ovat ensiksikin keskeisenä toimiva yksilön valinta, yksilön etu on kuitenkin yhdistettävissä ryhmän etuun. Toiseksi 'markkinateorian' mukaan organisaation tehokkuus saavutetaan parhaiten pienissä, autonomisissa ja keskenään kilpailevissa hallintorakenteissa. Kolmanneksi teoria osoittaa mahdollisiksi ja perustelluiksi monimuotoiset ja vaihtoehtoiset hallintoratkaisut, yksityinen omistajuus korostuu monella tavalla. Neljänneksi 'markkinateoriassa' vahvistuu näkemys, jonka mukaan hallinnon rakennetta määrittävät markkinat tietoisien poliittisen ohjauksen rinnalla. (Salminen & Niskanen 1996: 136–137.)

Monilla eri tahoilla käytävä kilpailu, markkinavoimien vaikutuksen alaisena oleminen, on prosessi, jossa ympäristö voi osittain kontrolloida organisaation tavoitteiden valintaa. Se voi vaikuttaa etukäteen tavoitteiden asettamiseen kuin myös niiden korjaamiseen. (Thompson & McEwen 1980: 139.) Markkinat voidaan ymmärtää myös interaktion

areenana, ohjauksesta on kyse silloin, kun organisaatio, esimerkiksi yliopistot, tietoisesti käyttävät markkinoita hyväkseen (Clark 2004b: 180). Markkinaohjauksessa yliopiston ulkopuoliset toimijat eivät kuitenkaan valtion tapaan voi käyttää toimivaltaa yliopistoihin nähden, niiden on tavalla tai toisella suostuteltava yliopistot toimimaan omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tavallaan suostuttelusta on kyse myös valtion hyödyntäessä markkinamekanismeja. Markkinatoimijoilla voi kuitenkin olla arvovaltaa yliopistoihin nähden. Markkinaohjautuvuudessa on kyse pyrkimyksestä saada yliopisto toimimaan ohjaavan organisaation tavoitteiden mukaan neuvotteluin, sopimuksin ja muin sen kaltaisina menetelmin. Useimmissa tapauksissa toiminta on vastikkeellista. Yliopistot voivat myös omasta aloitteestaan hakeutua markkinavoimien vaikutuksen alaiseksi (Salminen 1994: 168–169). Markkinaohjautuvuus yliopistojen kohdalla merkitsee vain vähäisessä määrin varsinaista privatisointia, enemmänkin markkinoiden hyväksikäyttöä.

Markkinaohjautuvuudessa on siis kyse siitä, että yliopisto asettautuu alttiiksi markkinavoimille toisin sanoen kilpailee osaamistaan myymällä toimialaansa liittyvillä markkinoilla ja muuttaa toimintatapojaan saavuttaakseen yhä suurempia markkinaosuuksia. Markkinoiden näkökulmasta kyse on siitä, millaista markkinaehtoista toimintaa yliopisto valtion antamien vapauksien rajoissa voi toteuttaa ja miten markkinat kontrolloivat toimintaa. Markkinaohjautuvuudessa rahoittavalla taholla on vaikutusvaltaa yliopistoihin nähden, mutta ei aina toimivaltaa. Tutkijan hypoteesi on, että suomalaiset yliopistot ovat 2000-luvun alussa voimakkaasti markkinaohjautuvia, mikä johtuu toisaalta julkisen hallinnon uudistusten sisältämisestä markkinamekanismien hyötyjen painottamisesta ja toisaalta yhteiskunnan muiden toimijoiden arvioimasta yliopistojen tuottamasta hyödyistä niiden toimintaan.

Teoreettisen keskustelun yhteenvetona voidaan todeta, että

- markkinaohjautuvuuden perusta on julkisessa valinnassa ja itseintressissä,
- olennaista on, että markkinatoimijoilla ei ole yliopistoihin nähden toimivaltaa, ja
- yliopistoista päin tarkasteltuna markkinaohjautuvuus näyttäytyy vapaana kilpailuna, eri tahojen kanssa tehtyihin sopimuksiin perustuvana toimintana, toiminnan maksullisuutena sekä joissakin tapauksissa omistajamuutoksina.

4.5. Itseohjautuvuus yliopistojen ohjausvoimana

Erityisesti kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa, mutta jossain määrin myös suomalaisessa on käytetty käsitettä itseohjautuvuus kuvattaessa yliopistojen toimintaa suhteessa valtioon (Clark 1983; Kells 1992; van Vught 1989; Birnbaum 1989; Hölttä 1995). Kenellä valta on -ohjaustarkasteluun Clark tuo valtion ja markkinoiden lisäksi akateeminen oligarkia -tekijän, joka olennaisesti liittyy itseohjautuvuuteen. Tosin Clarkin tarkastelun kohde on yliopistolaitos koko julkisen hallinnon asemesta. (Clark 1983.) Itseohjautuvuutta voidaan tarkastella niin valtion ja yliopistojen välisenä suhteena kuin yliopistojen sisäisenä johtamiskysymyksenä (Maassen & Stensaker 2003: 86-87).

Itseohjautuvuus-käsite voidaan selittää kyberneettiseen päätöksentekoteoriaan perustuen. Kun rationaalista päätöksentekoa on kritisoitu sen toimimattomuudella todellisissa tilanteissa ja katsottu sen olevan lähinnä normatiivinen idea päätöksenteolle, pitää van Vught ainoana todellisena ja toimivana vaihtoehtona kyberneettistä päätöksentekomallia (van Vught 1989) van Vughtin (1989: 179) ja Birnbaumin (1989: 28–29) mukaan olennaista kyberneettisessä päätöksenteossa on moninaisuuden vähentäminen (reduction of variety) ylläpitämällä tietty määrä kriittisiä tekijöitä (critical variables). Tämä moninaisuuden vähentäminen toteutetaan kiinnittämällä huomiota palautemekanismeihin. Kyberneettisessä päätöksenteossa ei rationaalisen päätöksentekomallin tapaan pyritä analysoimaan kaikkia mahdollisia toimintavaihtoehtoja ja verrata niillä saavutettavia tuloksia keskenään. Päätöksentekijä ainoastaan monitoroi pienen määrän kriittisiä tekijöitä, jotka hän pyrkii pitämään kohtuullisena, niiden toteutumista seurataan ja raportoidaan takaisin päätöksentekijälle. Birnbaum korostaa erityisesti negatiivisen palautteen merkitystä toisin sanoen sitä, milloin organisaatio alittaa määritellyn kriittisen rajan. Kyberneettinen päätöksenteko painottaa päätöksenteon fragmentoitumista ja desentralisointia ja se tarjoaa mallin löyhäsidoksisten ja kompleksisten organisaatioiden päätöksenteolle, joiden kohdalla rationaalinen malli ei kuitenkaan toimi tyydyttävästi. Yliopistojen itseohjautuvuuden suhteen olisi tehtävä ero olennaisten ja epäolennaisten järjestelmän elementtien tai variaabeleiden suhteen. Yksinkertaistettuna sellaiset elementit ovat olennaisia, jotka ovat kriittisiä järjestelmän säilymisen kannalta.

(van Vught 1989: 28–32; Birnbaum 1989: 177–199) Becher ja Kogan (1992: 178) katsovat, että itseohjautuvan organisaation perusidea on olla riippumaton taloudellisista pakotteista.

Valtion toimiessa rationaalisen päätöksenteon mallin mukaisesti se käyttää usein hyvin rajoittavia ohjausinstrumentteja. Valtio katsoo oikeutenaan olevan rajoittaa toisten toimintaa tarkoituksenaan katsomiensa relevanttien tavoitteiden saavuttamisen. Hyvin rajoittavien toimien oletetaan olevan kaikkein tehokkaimpia. Itseohjautuvassa strategiassa valtio luottaa alaistensa toimijoiden hajautettuun päätöksentekokapasiteettiin. Valtion toimet rajoittuvat informaation hankkimiseen, ja jos sen perusteella on tarpeellista, valtio muuttaa sääntelykeinojaan. Relevanttina pidettyjä keinoja ovat informaation kokoamisen lisäksi vain heikosti rajoittavat instrumentit. (van Vught 1989: 45.) Itseohjautuvuus ymmärretään tällöin yliopistoihin nähden ulkoisena käsitteenä, jolloin puhutaan myös yliopistojen autonomiasta. Itseohjautuvuus liittyy niin käsitteeseen 'Evaluative State' kuin managerialismiinkin. Arviointiin itseohjautuvuuden liittään kiinteä kytkeytyminen palautemekanismeihin ja managerialismiin institutionaalinen autonomia ja selvä roolien ja vastuiden määrittely. (Maassen & Stensaker 2003: 90.)

Hölttä katsoo, että yliopistojen itseohjautuvuus voisi olla ratkaisu kompleksisessä ympäristössä toimimiseen, millaisessa tämän hetken yliopistot todella toimivat. Tämä merkitsisi sitä, että ylempänä toimiva organisaatiotaso, toisin sanoen ministeriö suhteessa yliopistoihin ja yliopistojen ylempi taso suhteessa alempaan, olisi kiinnostunut vain olennaisimmista ohjaustekijöistä. Ylempi taso suhtautuisi alempaan tasoon kuin mustaan laatikkoon (blackbox strategy), jonka tarkkaa käyttäytymistä se ei yrittäisikään ymmärtää. Tällainen toimintapolitiikka vähentäisi olennaisesti ohjauksessa tarvittavaa informaatiota ja tarjoaisi ainakin osittaisen ratkaisun kompleksisen organisaation rationaaliseen päätöksentekoon liittyvään problematiikkaan. Itseohjautuvuus valtion politiikkana merkitsisi keskittymistä ohjauksessa poliittisesti tärkeisiin ja tarpeellisiin tekijöihin, jotka pitkällä tähtäimellä ovat välttämättömiä järjestelmän säilymisen kannalta. (Hölttä 1995: 62–63.) Tärkeäksi nousee silloin sen määrittely, mikä valtiomisteisessä yliopistolaitoksessa on olennaista järjestelmän poliittisen ohjauksen kannalta (Maassen & Stensaker 2003: 87–89).

Organisaation itseohjautuvuudella ymmärretään myös sitä, että organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi tavoitteiden toteutumista ja korjaa tarvittaessa toiminnan suuntaa. Huomio kiinnittyy resurssien ja prosessien asemesta laadullisiin ja määrällisiin tuloksiin. Yliopistojen itseohjautuvuutta tutkinut Kells liittää ohjauksen (regulation) käsitteeseen olennaisesti liittyvänä arvioinnin. Hänen mukaansa ohjaus on prosessi, jonka avulla organisaatio, instituutio tai ohjelma saatetaan tietyn ajan kuluessa sopusointuun sille asetettujen odotusten, tarkoitusten, standardien ja normien kanssa ohjaajan arvioinnin perusteella tekemillä valinnoilla ja toiminnalla. (Kells 1992: 16–17.) Tässä yhteydessä itseohjautuvuutta tarkastellaan organisaation sisäisenä käsitteenä, jolloin olennaista on itseohjautuvuuden toteutuminen esimerkiksi yliopistojen sisäisessä rakenteeseessa, päätöksenteossa sekä opetuksen ja tutkimuksen itseohjautuvuudessa.

Yliopiston itseohjautuvuuden tarkastelussa lähdetään liikkeelle yliopiston erityisluonteesta ja sen perustehtävästä. Yliopisto-organisaation autonomian legitimitettä voidaan perustella sillä, että sen toimintaa selvimmin ilmentää kytkeytyminen tietoon, tutkimus luo tietoa, kasvatus säilyttää, jalostaa ja modifioi tietoa, opetus ja palvelutoiminnot levittävät tietoa. (Clark 1983: 11–18; Becher & Kogan 1992: 177–179.) Yleinen tietoon liittyvä tehtävä yhdistää kaikkia akateemisessa yhteisössä työskenteleviä, mutta se ei kuitenkaan tee organisaatiosta yhtenäistä. Tieto myös konkreettisimmin jakaa akateemisen yhteisön eri ryhmiin spesialisoitumiseen liittyvän luonteensa vuoksi. Tämä spesialisoituminen jopa kasvaa koko ajan. Yliopistoissa vallitseekin hyvin strukturoitu työnjako ja hienojakoisesti virittynyt spesialisoituminen. (Clark 1984b: 108) Itseohjautuvuus käsitteenä liittyy kiinteästi toisaalta yliopistojen toiminnan sisältöön eli tiedon tuottamiseen ja sen välittämiseen ja toisaalta yliopisto-organisaation luonteeseen toisinsanoen sen löyhäsidoksisuuteen. Tieteenalojen erilaiset kulttuurit ovat osaltaan perustana siihen, että yliopisto-organisaatio on hajanainen. Tieteenalat poikkeavat toisistaan muun muassa tiedon kohteen (the focus of knowledge) ja rakenteen (the structure of knowledge) perusteella (Becher 1984: 165–198).

Kells on luonut teoriaa itseohjautuvuuden analysoinnille määrittelemällä joukon kontrolloitavia ja ei-kontrolloitavia kontekstuaalisia, instituutti- ja prosessivariaabeleita. Tässä ei esitetä koko laajaa variaabeleiden joukkoa, vaan teorian muodostuksen

ymmärtämiseksi vain muutamia esimerkkejä niistä. Kontrolloitaviin kontekstuaalisiin variaabeleihin kuuluvat esimerkiksi instituutin imago ja datan riittävyys, institutionaalisiin variaabeleihin johtajien sitoutuneisuus ja halu luoda insentiivejä sekä prosessi-variaabeleihin asiakkaiden ja henkilökunnan mielipiteiden laajuus ja itsearviointiprosessien riittävyys. Ei-kontrolloitavia kontekstuaalisia variaabeleita ovat esimerkiksi uhka hallituksen puuttumisesta itsesääteilyyn ja molemminpuolinen luottamus hallituksen ja yliopistojen välillä, institutionaalisista variaabeleista positiivinen opiskelu- ja suunnitteluhistoria ja henkilökunnan halukkuus osallistua sekä prosessivariaabeleista korkea osallistumisaktiivisuus prosessiin ja korkeatasoinen professionaalisuus. Johtopäätöksistä todettakoon, että Kellsin mukaan korkea positiivinen korrelaatio itseohjautuvuuteen on seuraavilla tekijöillä: hallituksen kontrollin pelko, viisaat ja sitoutuneet johtajat, kollegoiden yhteispanostus ja odotukset, insentiivit ja sanktiot, koko maata koskeva tarkoitusten ja keinojen yhtäpitävyys sekä itsearviointi ja peer review -arviointi. Taloudellisilla kriiseillä ja hallituksen puuttumisella prosessiin on sitä vastoin negatiivinen korrelaatio. (Kells 1992: 160–168.)

Clark (1983: 12) toteaa yliopisto-organisaation muodostuvan lähekkäin toimivista erikoistumisalueista, jotka ovat löyhästi sidoksissa toisiinsa organisaation operationaalisella tasolla ja joihin kohdistuu ylemmältä tasolta vain vähän koordinaatiota. Toimintamalli lähtee akateemisen työn luonteesta, jossa ns. 'business side' toisin sanoen rahoitukseen, rakennuksiin ja muuhun varustamiseen liittyvä toiminta painottuu heikommin verrattuna 'academic side' -tyyppiseen toimintaan, opetukseen ja tutkimukseen. Tällaisessa matriisiorganisaatiossa akateeminen henkilökunta kuuluu samanaikaisesti sekä oppiaineeseen että organisatorisen rakenteen määräämään yhteisöön. Tämä on yksi yliopiston vahvuus, katsoo Clark (1984b:115).

Samaan viittaa myös Birnbaum analysoidessaan akateemisen yhteisön osallistumista yliopiston hallintoon. Yliopistoissa matala organisaatio löyhäsidoksisine osineen on kautta aikain ollut vallitseva ja se on vaatinut pikemminkin feredaation, koalition tai 'holding company'n' tyyppistä struktuuria kuin yleisesti byrokrationa tunnettua yhteinäistä järjestelmää. (Birnbaum 1989: 7.) Itseohjautuvan organisaation luontaisin organisoitumismuoto on kollegiaalinen. Akateeminen työ perustuu tieteenalojen ja professioi-

den kehitykseen ja niillä kullakin on oma toimintaa suuntaava ideansa, kysymyksenasettelunsa ja traditionsa. (Clark 1983: 12–13; Barnett 1994: 12; Becher & Kogan 1992: 178) Clark (1984b: 115) puhuu bottom-heavy -organisaatiosta.

Yliopistojen itseohjautuvuuden merkitystä voidaan tarkastella Höltän käsitteen itsekorjaava kehä (self-correcting loop of interaction) kautta. Hän toteaa, että määrärahat, maine ja opiskelijamäärä muodostavat kehän. Määrärahojen kasvu tuo mainetta ja maine lisää opiskelijoita. Liian suuri opiskelijamäärä kuitenkin laskee tasoa, josta seuraa maineen lasku. Lyhyellä aikavälillä kannattaa kasvattaa opiskelijamääriä, mutta pitkällä aikavälillä olisikin pidettävä opiskelijamäärä kohtuullisena. (Hölttä 1995: 57–58) Tämä on hyvin ajankohtainen problematiikka tämänhetkessä yliopistojen ohjaustilanteessa, joskin opiskelijamäärä tutkintojen kautta liittyy olennaisesti yliopistojen rahoitusmalliin. Koska suuri osa määrärahoista on sidottu tutkintotavoitteisiin, tavoitteita kannattaa pyrkiä neuvotteluin nostamaan. Kun tavoitteita ei saavuteta, seuraa määrärahojen vähennys ja kenties menetyksiä mainemarkkinoilla.

Teoreettisen keskustelun yhteenvetona voidaan todeta, että

- itseohjautuvuuden perusta on yliopistojen legitiimiä autonomiaa ja itsekorjaavia palautemekanismeja koskevassa teoriassa,
- yliopistojen itseohjautuvuudessa on kyse sekä rajoitetusta määrästä ulkoisia ohjauselementtejä että sisäisen päätöksenteon sekä opetuksen ja tutkimuksen autonomiasta, ja
- olennaista on yliopiston mahdollisuus itse määrittää tavoitteensa sopeuttaen ne ensisijaisesti valtion tavoitteisiin, määrittää keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, seurata tavoitteiden toteutumista ja korjata toimintansa suuntaa, mikäli tavoitteet eivät osoittaudu toteutuvan.

4.6. Tutkimuksen teoreettinen asetelma

Yliopistoa organisaationa määrittelee valtion omistajuus toisin sanoen julkisuus, asiantuntijuus ja loosely coupled -organisaatorakenne. Valtion omistajuus tuo ohjaukseen

amat pelisäännöt kuin muuallakin valtionhallinnossa. Asiantuntija- ja loosely coupled -organisaatorakenne korostaa itseohjautuvuuselementtejä ja hajautettu päätösvalta mahdollistaa hyvän markkinaimpulsseihin reagointimahdollisuuden.

Yliopisto organisaationa on:

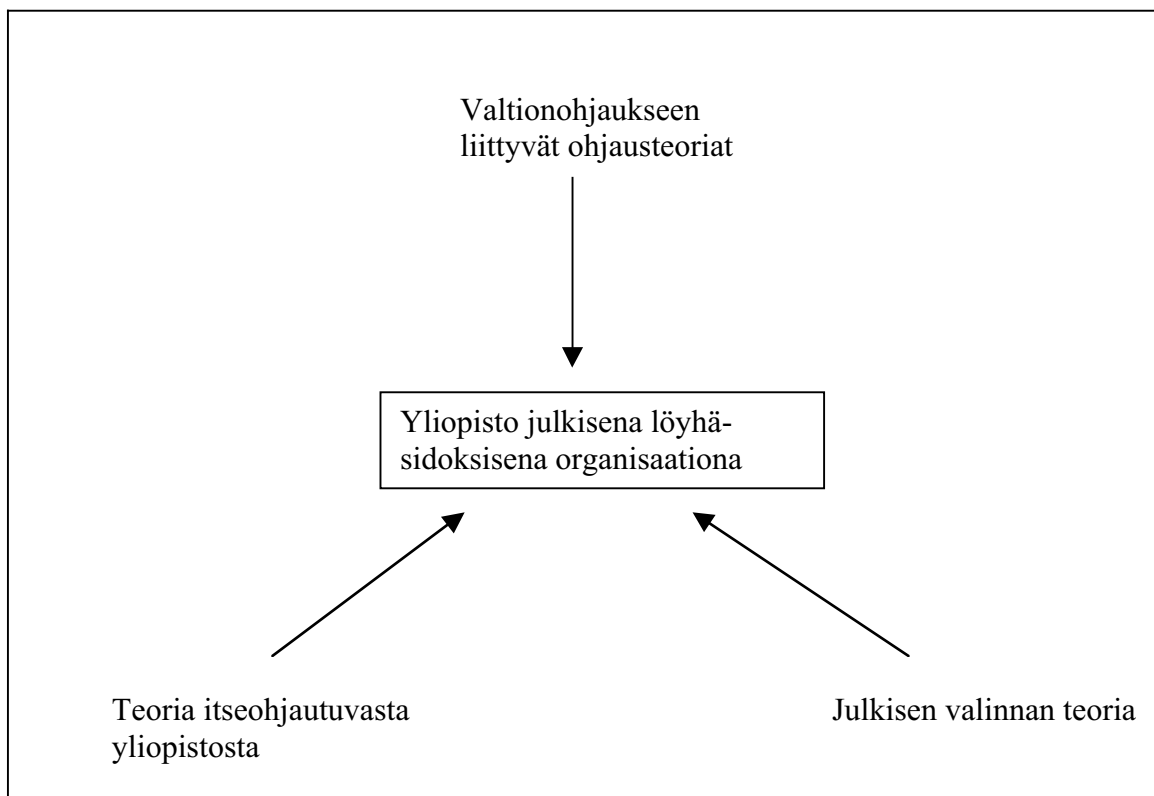
- valtionohjaama organisaatio
 - tehtävä määritelty laissa, yliopistokohtaiset tavoitteet sovitaan ministeriön kanssa,
 - tehtävän ja tavoitteiden toteutumista kontrolloidaan valtion taholta, ja
 - tehokkain organisoitumismuoto olisi byrokraattinen,
- markkinaohjautuva organisaatio
 - tehtävä määritetty myytävien ja ostettavien tuotteiden perusteella,
 - mahdollistuu hajanaisen päätöksenteon perusteella, ja
 - tavoitteet vaihtelevia, määrittyvät myös kysynnän mukaan,
- itseohjautuva organisaatio
 - tavoitteet määrittyvät tieteenalakohtaisesti tieteen periaatteiden mukaisesti – akateeminen autonomia,
 - tieto ja sen uusintaminen keskiössä, ja
 - paras organisoitumismuoto tieteenalojen ympärille.

Luvussa 2.2. esitettyä valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden näkökulma-asetelmaa voidaan täsmentää yliopisto-organisaatiotarkastelulla seuraavasti:

- Valtion näkökulmasta kyse on siitä, millaisia toimintavapauksia valtio säädösten pohjalta ja rahoituksen sallimissa puitteissa antaa ja miten kontrolloi toimintaa; miten valtionohjauksen vaikutuksiin yliopistojen toimintaan vaikuttaa niiden löyhäsidoksinen organisaatorakenne.
- Markkinaohjautuvuuden näkökulmasta kyse on siitä, millaista markkinaehtoista toimintaa yliopisto valtion antamien vapauksien rajoissa voi toteuttaa ja miten tämä vaikuttaa yliopistojen toimintaan; tukeeko vai estääkö yliopistojen löyhäsidoksinen organisaatorakenne markkinaohjautuvuuden toteutumista.
- Itseohjautuvuuden näkökulmasta kyse on siitä, miten yliopistoehtoinen, bottom-up -tyyppinen toiminta on yliopistossa mahdollista ja mikä sitä rajoittaa;

turvaako yliopistojen organisaation erityisluonne ja rakenne niiden mahdollisuudet itseohjautuvuuteen.

Kuviossa 6 on kuvattu tutkimuksen teoreettinen konteksti. Valtionohjauksessa voidaan aina osoittaa ohjaava subjetti, vaikkakin ohjauskohteittain vaihtelevana. Markkinaohjautuvuus on valtionohjaukseen verrattuna osittain 'kasvoton' ja ilmiönä vaikeasti määriteltävissä. Itseohjautuvuus lähtee valtionohjauksen kohteena olevan organisaation sisäisestä toimintamallista. Markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen sisältyy samankaltainen ilmiö, yliopiston mahdollisuus itse päättää siitä, miten ohjausimpulssit vaikuttavat, markkinaohjautuvuudessa impulssi useimmiten tulee organisaation ulkopuolelta ja itseohjautuvuudessa sen sisäpuolelta.



Kuvio 6. Tutkimuksen teoreettinen konteksti.

Kuvion tarkastelussa yliopistoa julkisena löyhäsidoksisena organisaationa kuvaava 'laatikko' tulee nähdä luvussa 3.2. esitetyn yliopiston kaksidimensionaalisuutta kuvaavan kuvion mukaisena. Valtionohjaus kohdistuu yliopistoon instituuttidimension ts.

yliopiston keskushallinnon kautta itseohjautuvuuteen liittyvän akateemisen työn ja paljolti myös markkinaohjautuvan toiminnan sijoittuessa tieteenaladimensiolle, jossa laitoksilla ja tutkimusryhmissä tapahtuva toiminta on keskiössä.

5. EMPIIRINEN AINEISTO, SEN LUONNE JA ANALYSOINTITAPA

5.1. Empiirisen aineiston yleiskuvaus

Empiirinen aineisto on dokumenttiaineistoa, jota täydennetään haastatteluin. Aineisto on valittu harkinnanvaraisesti lähtökohtanaan analysoitava ilmiö, yliopistojen ohjaus. Tutkimustehtävän asettelussa ohjaus jaetaan kolmeen kategoriaan, valtionohjaukseen, markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen. Yliopisto-organisaation toimintaa tarkastellaan kokonaisuutena, mikä määrittelee valittavan dokumenttiaineiston. Organisaation toimintaan vaikuttaa myös sen yksilöiden toiminta, mikä ottaen huomioon yliopisto-organisaation itseohjautuvuuden, näyttäytyy myös tämän tutkimuksen haastatteluosuudessa (Simon 1982; Clark 1983). Valittuihin dokumentteihin perustuvasta empiirisestä aineistosta yksilökohtaisuutta ei kuitenkaan voida saada esiin.

Pääasiallinen empiirinen dokumenttiaineisto on seuraava:

- pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma,
- valtioneuvoston päätös koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta,
- opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat,
- valtion talousarviot (yliopistot),
- opetusministeriön palaute yliopistojen toiminnasta,
- opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset,
- yliopistojen strategiat (ns. päästrategia) ja vastaavat päätökset,
- yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat, sekä
- yliopistojen toimintakertomukset.

Yliopistojen valtionohjauksen analysoinnissa käytetään lisäksi yliopistoja koskevaa säädöstöä. Tutkijan käsityksen mukaan käsiteltävä aineisto on riittävän kattava sisältäen keskeiset viralliset valtion ja yliopistojen ohjausta koskevat päätökset. Valtion päätösten taustoja syventävänä aineistona on käytetty myös tutkittavaan aihealueeseen liittyviä työryhmien muistiota. Valtiota edustavien tahojen, valtioneuvoston ja ministeriöiden, dokumenttiaineisto kuvaa valtion ohjausotetta sekä sitä, miten se antaa tilaa markkinaohjautuvuudelle ja itseohjautuvuudelle. Markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta

tarkastellaan pääasiallisesti ohjattavaa organisaatiota toisin sanoen yliopistoja koskevan aineiston kautta. Se kuvaa toisaalta sitä, miten yliopisto responoi valtion ohjaukseen ja toisaalta sitä, miten markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus näkyvät yliopiston toiminnassa.

Empiirinen aineisto kohdistuu ajallisesti pääasiallisesti 2000-luvun alkuvuosiin. Pääministeri Vanhasen hallitusohjelma laadittiin vuonna 2003. Koulutuksen kehittämissuunnitelma kattaa vuodet 2003–2008. Opetusministeriön ja yliopistojen välisistä tulossopimuksista on analysoitu vuosia 2001–2003 ja vuosia 2003–2006 koskevat suunnitelmat sekä opetusministeriön suunnitelmista antama palaute vuodelta 2003. Yliopistojen osuudet valtion talousarvioissa kattavat vuodet 2003–2005. Käytetyt yliopistojen strategiat on laadittu 2000-luvun alussa ja ne kattavat vaihtelevasti muutamasta vuodesta aina vuoteen 2010 saakka. Yliopistojen toimintasuunnitelmista on tarkimmin analysoitu vuosien 2006–2009 suunnitelmat ja vuosikertomuksista vuotta 2003 koskevat kertomukset. Tutkijan näkemyksen mukaan laajemman dokumenttiaineiston mukaan ottaminen analyysiin ei olennaisesti muuttaisi dokumenttien perusteella nyt tehtyjä tulkintoja. Eri vuosien dokumentit sisältävät runsaasti samaa aineistoa.³

Käytettäessä strategia-, suunnitelma- ja toimintakertomustyypistä aineistoa empiirisenä lähteenä aineistoon voidaan suhtautua joko siten, että se kertoo vääristelemättä todellisuudesta tai että se on sellaista tiettyä tarkoitusta silmälläpitäen (Eskola & Suoranta 2000: 141). Tutkimuksessa lähdetään siitä, että yliopistot ovat tehneet strategiansa itseään varten, toimintakertomukset ja toiminta- ja taloussuunnitelmat on tehty sekä yliopistoja itseään ajatellen että ministeriölle raportointina tavoitteiden saavuttamisesta ja perustelevaan tavoiteltavia määrärahoja. Opetusministeriön dokumentit on laadittu ohjaamaan sekä sen omaa toimintaa että yliopistojen toimintaa ja asiakirjoina valtioneuvoston päätöksentekoa varten. Tutkimus suhtautuu aineistoon siten, että se vastaa todellisuutta. Dokumentit myös ollessaan vähemmän totuudenmukaisia vaikuttavat joka

³ Tutkijan valtionohjauksen muutosta käsitelleen tutkimuksen (Rekilä 2004) aineistona käytettiin valtionohjaukseen liittyvää vastaavaa dokumenttiaineistoa 1980-luvun puolivälistä lähtien.

tapauksessa opetusministeriön ja yliopiston sosiaaliseen todellisuuteen, joten niiden käyttö on perusteltua (vrt. Eskola & Suoranta 2000: 141).

Strategiat sekä toiminta- ja taloussuunnitelmat eivät välttämättä kuvaa sitä, ovatko asiat todellisuudessa tapahtuneet juuri niinkuin suunnitelmissa on kuvattu. Treuthardtin Jyväskylän yliopiston tulosohjausta koskevassa tutkimuksessa todetaan, että keskeiset asiakirjat, kuten yliopiston ja opetusministeriön välinen tulossopimus sekä yliopiston strategia ja toiminta- ja taloussuunnitelma tunnetaan yliopiston laitostasolla huonosti (Treuthardt 2004: 140) Ei ole mitään syytä olettaa, että tilanne muissa yliopistoissa olisi olennaisesti erilainen. Empiirisenä aineistona käytetyt yliopistojen asiakirjat ovat niiden hallitusten päätöksiä. Päätökset ovat lähempänä toimintaa kuin puhe, toteaa Pollit, mutta olisi naivia olettaa, että päätöksen ja toiminnan välillä vallitsisi kiinteä yhteys. Päätökset ovat hyödyllisiä siitä riippumatta, onko niitä implementoitu vai ei. Ne ilmaisevat organisaation tarkoituksen. Ne implisiittisesti tai eksplisiittisesti allokoivat vastuuta ja niitä käytetään ohjaamaan toimintaa. Usein toiminta seuraa suoraan päätöksiä. (Pollit 2001: 940.)

Harkinnanvarainen empiirinen dokumenttiaineisto on valittu seuraavista yliopistoista: Helsingin yliopisto, Joensuun yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Lapin yliopisto, Oulun yliopisto, Åbo Akademi, Helsingin kauppakorkeakoulu, Teknillinen korkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu. Yliopistot ovat eri kokoisia ja ne sijoittuvat eri puolille maata ja kattavat hyvin eri koulutusalat, mukana on kuusi monitieteistä ja kolme yhtä tieteenalaa edustavaa yliopistoa. Helsingin yliopisto korostaa toiminnassaan tutkimusta. Monialaisten yliopistojen yhteiskuntayhteydet ovat ympäröivän alueen elinkeinorakenteesta johtuen luonteeltaan erilaisia. Helsingin kauppakorkeakoulu painottaa toiminnassaan yritys yhteyksiä. Eri laajuusindikaattorein mitattuna valitut yliopistot kattavat yliopistolaitoksesta yli 60 prosenttia (liite 5). Toisenlaista valintaa perustelisi se, että pois jätetyissä on aina joitakin erityispiirteitä, joiden mukana olo saattaisi tuoda erilaisia näkökulmia tarkasteluun. Lukumäärän rajoittaminen on kuitenkin työn ekonomisuuden vuoksi välttämätöntä. Valittujen yliopistojen voidaan katsoa edustavan koko yliopistolaitosta varsin hyvin. Tutkimuksen tavoitteena on analysoida yliopistojen ohjausilmioitä yleensä, ei tehdä yksityiskohtaisia vertailuja yliopistojen kesken.

Dokumenttiaineiston perusteella tehtävää analyysiä päätettiin syventää henkilöhaastattelulla. Haastateltavien henkilöiden valinnassa käytettiin harkinnanvaraista otantaa siten, että valita kohdistui tiedekuntiin ja laitoksiin ja mukana on eri tieteenaloja ja erityyppisiä laitoksia (liite 2). Haastattelujen tarkempi kuvaus on luvussa 5.6.

5.2. Yliopistojen tehtävät ja tavoitteet sisältävät dokumentit

Yliopistojen tehtävät ja tavoitteet sisältävä dokumenttiaineisto käsittää yliopistolain, korkeakoulujen kehittämislain, hallitusohjelman, valtion talousarvion sekä opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset. Tavoitteistosta analysoinnin pohja-aineistoksi laadittu yhteenveto on liitteenä (liite 3). Kaikille valtion virastoille yhteisiä tavoitteita on asetettu myös talousarviolaissa ja virkamieslaissa. Tavoitteilla on organisaatiossa kognitiivinen funktio, ne ovat identifioitumisen ja sitoutumisen lähde, tuottavat oikeutuksen toimenpiteille ja perustan toiminnan arvioinnille ja antavat ideologisen pohjan toiminnan ohjaukselle. Yksilöt tuovat toisaalta omat tavoitteensa organisaatioon, jotka harvoin kohtaavat koko organisaation tavoitteet. (Scott 1981: 289.) Asianomaisissa asiakirjoissa on myös opetusministeriötä velvoittavia tavoitteita, kuten yliopistojen rahoituksen turvaaminen lainsäädännöllä, korkeakouluopetuksen maksuttomuus ja yliopistojen ohjauksen kehittäminen autonomiaa vahvistaen.

Yliopistojen tehtävä, päätavoitteet ja toiminnan järjestäminen on määritelty yliopistolaissa (L 645/97). Valtio määrittelee lailla yliopistolaitokselle tehtäviksi vapaan tutkimuksen sekä tieteellisen ja taiteellisen sivistyksen edistämisen, tutkimukseen perustuvan ylimmän opetuksen antamisen, opiskelijoiden kasvattamisen palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa ja tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämisen. Lailla määritellään tietyt rakenteet, joiden puitteissa tehtävä on suoritettava, toisin sanoen yliopistot ja niiden organisatorinen perusrakenne, päätöksenteon perusrakenne, tutkintorakenne, ydinkysymykset henkilöstöstä ja keskeiset seikat opiskelusta ja opiskelijoista. Toiminnan järjestämisestä on lakitasolla säädetty, että yliopistojen on toimittava vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa, pyrittävä keskinäiseen yhteistyöhön ja tarkoituksenmukaiseen työnjakoon, noudatettava eettisiä

periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä sekä arvioitava koulutustaan tutkimustaan ja taiteellista toimintaansa ja niiden vaikuttavuutta.

Toiminnan tavoitteiksi lakitasolla on määritelty tutkimuksen, koulutuksen ja opetuksen korkea kansainvälinen taso. Korkeakoulujen kehittämislain sanamuodon perusteella tehokkuus ja tuloksellisuus voidaan niin ikään määritellä yliopistojen toiminnan tavoitteeksi (L 1270/86). Laki (423/88) valtion talousarvioista asettaa yleensä valtion virastojen ja laitosten toiminnan tavoitteeksi toiminnallisen tuloksellisuuden. Nämä tavoitteet eritellään määrärahojen perustelemiseksi toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia, ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tavoitteita kirjataan vuosittaiseen valtion talousarvioon. Yliopistoja koskeva talousarvion tavoitteisto on tiivistelmä muissa yhteyksissä esitetyistä tavoitteista. Valtion virastoja ja laitoksia sitovan virkamieslain tavoitteissa painotetaan tuloksellista, tarkoituksenmukaista ja oikeusturvavaatimukset täyttävää valtion tehtävien hoitamista (L 750/94). Yliopistojen tavoitteet konkretisoituvat valtioneuvoston vahvistamassa nelivuotisessa kehittämissuunnitelmassa ja opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimuksissa.

Tärkeä osuus valtion organisaatioiden tavoitteiden asettamisessa on maan hallituksella. Kukin hallitus hallitusohjelmansa kautta määrittää myös yliopistojen tavoitteita. Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman koulutus- ja tiedepolitiikkaa koskeva osuus on varsin laaja (Valtioneuvosto 2003).

Edellä esitetty yliopistojen toiminnan säädöksellinen kehys antaa yliopistoille mahdollisuuden valita toiminnan tavat ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi varsin väljästi, kunhan tulossopimuksissa korvamerkityt määrärahat käytetään ao. tarkoituksiin, talousarviolain ja -asetuksen määrittelemää määrärahojen käyttöä koskevaa kirjanpitoa, henkilöstöä koskevaa virkamieslakia ja -asetusta, yleistä hallinnon toimintaa koskevaa hallintolakia sekä eräitä muita säädöksiä noudatetaan (L 423/88; A1243/92; L 750/94; 971/94; L 434/03). Tavoitteet lakitasolla puhuvat laadusta, tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta. Talousarviosäädösten perusteella näiden tavoitteiden sisältö on ministeriön

päätettävissä, jonka tulee myös kontrolloida niiden toteutumista. Yksityiskohtainen kaikille yliopistoille asetettu tavoitteisto sisältyy määräaikaisiin opetusministeriön ja yliopistojen välisiin tulossopimuksiin. Niihin sisältyy myös kutakin yliopistoa koskevia yliopistokohtaisia tavoitteita. Valtionohjauksen ohjausvoimaa on haettava tavoitteiden velvoittavuuden/suosittelun, määrärahojen jakoperusteisiin liittyvien määrärahojen käytön kohteen ja muiden sitoumusten sekä kontrollin luonteen/sanktioiden olemassaolon perusteella. Ongelmallista tavoitteiden analysoinnissa on, että tavoitteiden sanamuodot eri dokumenteissa poikkeavat toisistaan eikä niiden voimassaoloaikaa ei ole täsmällisesti määritelty.

5.3. Yliopistojen strategialuonteiset dokumentit

Tutkimuksessa analysoitavat kohdeyliopistojen strategiat tai strategialuonteiset asiakirjat kattavat eri pituisia jaksoja, osa lähes kymmenen vuotta. Joissakin ei aikamäärettä ole lainkaan. Asiakirjat ovat pituudeltaan vaihtelevia, ydinkohdat ilmaisevista ympäristö- ja yliopistoanalyysiä sekä perustelutekstiä sisältäviin. Strategialuonteisiin asiakirjoihin sisältyy erillisiä osioita kuten arvot, missio, tehtävä ja keskeiset kehittämiskohteet. Samantyyppiset osiot analysoidaan tässä riippumatta siitä, miten ne on otsikoitu. Analysoitavat asiakirjat on pääasiallisesti poimittu yliopistojen verkkosivuilta ja osa kohdista esiintyy siellä erillisinä sivuina. Päästrategioiden ohella yliopistoilla on lukuisa määrä osastrategioita ja muita ohjelmia, joista tavallisimpia ovat henkilöstöstrategia ja kansainvälisen toiminnan strategia. Yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat perustuvat yliopistojen strategioihin, joten tutkimukseen liittyvä aineisto tulee joka tapauksessa analysoiduksi siinä yhteydessä. Strategia-asiakirjoista tutkimuksessa analysoidaan liitteessä (Liite 4) esitetyt osiot.

Strategioiden sisältöä tulkitaan suhteessa ohjaukategorioihin toisin sanoen valtionohjaukseen, markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen, toimivuuden tai laadun mukaan strategioita ei analysoida. Strategioita ei aina tunneta yliopiston sisällä, kuten esimerkiksi Helsingin yliopistossa suoritettu hallinnon arviointi osoittaa (Helsingin yliopisto 2005b: 14). Sama johtopäätös tehdään neljän yliopiston (Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun yliopistot) hallinnon itsearvioinnin yhteenvetoraportissa (Kuoppala

2004: 28). Huolimatta siitä, miten strategiat implementoidaan tiedekunnissa ja laitoksilla, ne ilmaisevat korkeimman johdon, hallituksen, päätöksinä yliopistojen tahdon. Implementointi on kytköksissä yliopiston toimintaan organisaationa. Yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat perustuvat strategioihin ja suunnitelmat puolestaan toimivat keskustelumateriaalina niin ministeriön ja yliopistojen välisissä kuin yliopistojen sisäisissäkin tulosneuvotteluissa. Esimerkiksi Teknillinen korkeakoulu ilmoittaa viestivänsä strategiaansa määrätietoisesti sidosryhmätapaamisissa ja ministeriön kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa (Teknillinen korkeakoulu 2005: 20). Strategioiden vaikutus yliopistojen perustason toimintaan ei välttämättä ole suora, mutta pitkällä aikavälillä toiminta ohjautuu strategioissa asetettujen tavoitteiden suuntaan, joten yliopistojen päästrategioiden tarkastelu tämän tutkimuksen näkökulmasta on perusteltua.

Strategia-asiakirjan ollessa pitkä ei yliopiston ole tarvinnut tehdä suurta karsintaa eri asioiden tärkeysjärjestyksestä. Strategioiden peruslähtökohdaksi on useimmiten kirjattu yliopistoille laissa määritellyt tehtävät, joihin eräänä peruselementtinä kuuluu tutkimuksen vapaus. Valtionohjauksen näkökulmasta tarkasteltuna yliopistot toistavat lain tehtävien lisäksi samoja asioita, joita esiintyy valtion yliopistoille asettamissa tavoitteissa. Itseohjautuvuus näkyy korkeatasoisen tieteen tekemisen ja itsearvioinnin korostamisena. Myös yksilön osaamisen korostamiseen ja yhteisöllisyyteen liittyvät ilmaisut voidaan tulkita itseohjautuvuutta tukeviksi. Markkinaohjautuvuus näkyy strategiatasolla yhteyksien pitämisenä muuhun yhteiskuntaan ja muutoin lähes yksinomaan ulkopuolisen rahoituksen hankkimisen korostamisena. On vaikea tulkita, nousevatko valtion asettamat tavoitteet yliopistojen strategioihin valtion asiakirjoista vai päinvastoin.

5.4. Yliopistojen talousohjaukseen liittyvät dokumentit

Merkittävän osan tutkimuksen empiirisestä aineistosta muodostavat opetusministeriön ja yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä vuosikertomukset. Pitkän tähtäimen suunnittelu on valtion virastoille pakollista, mutta muotoa ei ole määritelty. Lain valtion talousarviosta 12.1 §:n mukaan virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja

talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Niinikään ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä (L 423/88, muut. 1216/03). Toiminta- ja taloussuunnittelua on täsmennetty asetuksen valtion talousarviosta 8–10 §:ssä (A 1243/92, muut. 254/04). Asiasta on valtiovarainministeriö antanut yksityiskohtaiset ohjeet (Valtiovarainministeriö 2004a).

Tilinpäätöksen ohjeistus on vuosi vuodelta tarkentunut. Lain valtion talousarviosta 21.1 §:n mukaan viraston ja laitoksen tulee antaa tilinpäätöksessä ja tulostavastuun toteuttamista varten laadittavassa toimintakertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvioin noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Asetuksen valtion talousarviosta 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää muun muassa johdon arvio tuloksellisuudesta sekä toiminnan tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa, henkisten voimavarojen hallintaa koskevat tiedot. (L 423/88; A 11.12.1992/1243, muut. 19.6.1997/600, muut. 7.4.2004/254) Valtiokonttori on puolestaan ohjeistanut toimintakertomusten tekoa aiempaa yksityiskohtaisemmin. Ohjeissa muun muassa todetaan, että johdon toimintakertomukseen sisällytettävän johdon katsauksen on tarkoitus kehittyä vastaamaan yritys johdon antamia arvioita tilinpäätöksen yhteydessä (Valtiokonttori 2004). Näiden ohjeiden vaikutus ei vielä näy tässä tutkimuksessa analysoiduissa toimintakertomuksissa, mutta pitkällä tähtäimellä ohjeistus vie organisaatioiden homogeenistumiseen toisenlaisista tavoitteista huolimatta.

Viraston antamasta tilinpäätöksestä on ministeriön annettava tilinpäätöskannanotto, joka sisältää muun muassa arvion tuloksellisuudesta ja sen kehittymisestä, tulostavoitteiden toteutumisesta, tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuudesta ja siitä mihin toimenpiteisiin tilivirastossa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Yksityiskohtaisemman määräyksen tiliviraston tilinpäätöksen kaavoista ja sen liitteenä olevista tiedoista on antanut valtiovarainministeriö (Valtiovarainministeriö 2004b). Tämän ministeriön kannanoton voidaan arvioida näkyvän myöhemmin vuosina ministeriön ja yliopistojen sopimissa tulossopimuksissa. Tutki-

muksessa ei analysoida toimintakertomuksia sen suhteen, miten ne täyttävät edellä mainitut ehdot vaan siitä, millaisen kuvan ne antavat tutkittavista ohjauskategorioista.

Määrärahaohjauksella niin valtionohjauksen kuin markkinaohjautuvuudenkin kannalta on erittäin suuri vaikutus. Yliopistojen talousohjaukseen vaikuttavat keskeisemmin valtion talousarviolaki ja -asetus, valtion talousarvio, opetusministeriön periaatteet määrärahojen allokoinnista ja opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulossopimukset (L 423/88; A1243/92; Valtiovarainministeriö 2005; Opetusministeriö 2003a; Opetusministeriö 2005c). Valtion budjetissa yliopistojen määrärahat sisältyvät joitakin yhteisiä menoja lukuunottamatta Yliopistojen toimintamenot -momentille. Koko yliopistolaitoksen osalta määrärahojen kokonaismäärää tarkistetaan korkeakoulujen kehittämissäädety mukaiseksi, ehtona on yliopistojen tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistaminen (L 1270/86). Kehittämislaki edellyttää määrärahojen lisäyksen kohdentamisperiaatteiksi tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen tarpeet ja saavutetut tulokset. Muutoin määrärahat allokoidaan opetusministeriön ja yliopistojen tulossopimuksilla.

Kaudella 2004–2006 yliopistojen toimintamenobudjetti on laskettu seuraavien erien perusteella: varsinainen perusrahoitus, valtakunnallisten tehtävien rahoitus, valtakunnallisten ohjelmien rahoitus, hankerahoitus ja tuloksellisuusraha. Perusrahoitus määräytyy laajuustekijän sekä opetus-, tutkimus- ja yhteiskunnallisen palvelutehtävän perusteella. Perusrahoitukseen sisältyy avoimen yliopisto-opetuksen järjestämiseen, tutkijakoulujen palkkausmenoihin ja muuhun yhteiskunnalliseen palvelutehtävään osoitettavaa rahoitusta. Hankerahoituksella on tarkoitus tukea uusia avauksia. Valtakunnallisella tehtävällä tarkoitetaan huomattavaa valtakunnallista koulutus-, tutkimus- tai sivistyspoliittista merkitystä omaavaa tehtävää, joka on yliopistolle osoitettu laissa tai asetuksessa. Tehtävä ei suoranaisesti liity tutkintojen suorittamiseen. Sopimuskauden 2004-2006 valtakunnallisia ohjelmia ovat opiskeluprosessien kehittämisohjelma, virtuaaliyliopistohanke, opettajien koulutuksen kehittämisohjelma, kansallinen terveysprojekti, kieliteknologia, liiketoimintaosaaminen, biotekniikka, Venäjä-toimintaohjelma, tietoteollisuusohjelma ja alueellisen kehittämisen ohjelma. Tuloksellisuus määritellään tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan laadun, koulutuksen laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden ja yliopistokohtaisen arvion perusteella. (Opetusministeriö 2003a.) Allo-

kointiperiaatteet tulevat muuttumaan jonkin verran, mikäli ministeriö ottaa käyttöön Tulosohjaustyöryhmä III:n esittämiä periaatteita. Mielenkiintoinen on muistion maininta siitä, että olennaista on, etteivät muutokset perusteettomasti vaikuta yliopistojen väliseen rahoituksen tasapainoon. (Opetusministeriö 2005i: 26)

5.5. Dokumenttiaineiston käsittely

Dokumenttimuodossa olevan empiirisen aineiston käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa käydään lävitse valtiota ohjaajana kuvaava keskeinen dokumenttiaineisto toisin sanoen yliopistolaki, hallitusohjelma, valtioneuvoston päätös koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta, talousarviot, opetusministeriön ja valittujen yliopistojen väliset tulossopimukset sekä opetusministeriön palautteet näiden yliopistojen toiminnasta. Tavoitteiston kattavuuden selvittämiseksi asiakirjoihin sisältyvistä valtion yliopistoille asettamista tavoitteista laaditaan yhteenveto (liite 3). Liite sisältää hallitusohjelman, kehittämissuunnitelman (2003–2008), kahden tulossopimuksen (2001–2003 ja 2004–2006), kolmen talousarvion (2003–2005) ja yhden opetusministeriön yliopistoille antaman palautteen (2003) tavoitteet. Samaa tarkoittavat tavoitteet yhdistetään ja yhteen tavoitelausemaan sisältyvät, mutta eri asiaa tarkoittavat tavoitteet erotetaan. Tavoitteiston perustan muodostavat laki, hallitusohjelma ja kehittämissuunnitelma, jonka jälkeen tulossopimukset ja talousarviot samoin kuin palautteet toistavat niissä esitettyä tavoitteistoa. Liitteen otsikointi noudattaa tulossopimuksen otsikointia.

Tavoiteilmauksiin lisätään alleviivattuna se, mihin tutkimuksessa käsiteltyyn ohjauskategoriaan kuuluvasta tavoitteesta tutkija tulkitsee olevan kyse ja millaista toimintaa tutkija tulkitsee tavoitteen edellyttävän yliopistolta. Alleviivaukset merkitsevät siis tutkijan tulkintaa siitä, onko kyseessä valtiolähtöinen toiminta, markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta vai itseohjautuvuuden tunnustava toiminta. Yliopistoilta edellytettävä toiminta jaotellaan toimintaan, jossa yliopistolla on konkreettinen tavoite saavutettavana, tavoite koskee voimavaroja tai tavoite on epätasällinen. Näiden jälkeen kirjataan maininnat siitä, mitkä yliopistot raportoivat ao. tavoitteesta vuoden 2003 toimintakertomuksessaan. Luetteloon merkitään kursiivilla myös se, mihin

tarkoituksiin on vuosina 2003–2005 korvamerkittyjä määrärahoja. Valtion tavoitteenasettelun johdonmukaisuuden tulkitsemiseksi kunkin tavoitteen jälkeen kirjataan, mihin edellä mainituista asiakirjoista asianomainen tavoite sisältyy. Tavoitteen ohjausvaikutuksen arvioimiseksi sen alle kirjataan myös se, sisältyykö tavoitteen saavuttamisen arviointi kohdeyliopistojen toimintakertomukseen. Seuraavassa on esimerkki kirjaustavasta.

Tutkijakouluja kehitetään tärkeimpänä väylänä tohtorintutkintoon (B5), joka on tieteellisten jatko-opintojen ensisijainen tavoite. (K, T4, B4)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite,
HY3, JoY3, JY3, OY3, TTK3, HKKK3

Kirjaus tarkoittaa siis sitä, että alkuosa edellä mainitusta tavoitteesta sisältyy talousarvioon (budjetti) 2005 (B5) ja tavoite kokonaisuudessaan kehittämissuunnitelmaan (K), tulossopimukseen 2004–2006 (T4) ja talousarvioon 2004 (B4). Tavoitteen tulkitaan kuvaavan valtionohjausta, ja sillä pyritään saamaan aikaan tiettyä toimintaa, kehittämistä, ilman korvamerkittyä määrärahaa. Kuusi yliopistoa on raportoinut tavoitteet toteutumisesta vuoden 2003 toimintakertomuksessaan.

Toisessa vaiheessa käydään lävitse yliopistojen asiakirjoista strategiat, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä vuosikertomukset. Aineistopohjaisen lähestymistavan periaatteita soveltaen dokumentteihin sivumerkintöjä tehden tulkitaan, mitä valtionohjausta, markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta kuvaavia ilmaisuja asiakirjoihin sisältyy. Ohjaukategorioiden sisäisestä jakautumisesta eri ominaisuuksiin ei laadittu erillisiä luetteloita tai muistioita, koska aineisto on luonteeltaan tutkijan pitkään hallintokokemukseen perustuen varsin tuttua ja siten sisällöltään helposti hallittavissa. Tulkinnan perusteella valtionohjaukategorian ominaisuuksiksi merkintöjen perusteella johdetaan pakottaminen, määrärahojen allokointi, kontrolli ja suostuttelu (tarkemmin luku 7). Dokumenttiasiakirjojen merkintöjen perusteella tehdään niinikään tulkinta, että markkinaohjautuvuus kategorian ominaisuudet ovat toimintatapojen muutos, organisaatiomuutokset ja toiminnan sisällölliset muutokset (tarkemmin luku 8). Itseohjautuvuus kategorian ominaisuuksiksi merkintöjen perusteella tulkitaan vapausjulistukset, tutkimuksen itseohjautuvuus ja sisäisten toimintatapojen haltuunotto (tarkemmin luku 9).

Dokumenttiaineistoa tulkittaessa havaitaan, että valtion asettama tavoitteisto on yksityiskohtainen ja laaja ja yliopistojen responointi siihen käsittää valtaosan dokumenttiaineistosta. Tämän ohjauskategorian ominaisuuksien määrittely on siten varsin helppoa. Markkinaohjautuvuus-kategoria näkyy erityisesti ulkopuolisen rahoituksen hankkimiseen liittyvinä tavoitteina, mutta toiminnan sisältö jää suhteellisen avoimeksi. Sama koskee itseohjautuvuutta kuvaavaa kategoriaa. Nimenomaan markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden ohjausvoiman selventämiseksi päätetään suorittaa haastatteluja. Koska haastattelut eivät ole tutkimuksen ensisijainen empiirinen aineisto, kysymysmäärä voidaan pitää varsin rajoitettuna ja keskittää se dokumenttiaineiston esiin nostamiin seikkoihin.

5.6. Haastattelut ja niiden käyttö

Haastateltavat valittiin harkinnanvaraisen otannan periaatteiden mukaan samoista yliopistoista, joiden dokumenttiaineistoa on käytetty ensisijaisena dokumenttiaineistona. Haastateltaviksi valittiin 20 dekaania ja laitosten johtajaa. Koska tarkoituksena ei ollut tehdä tilastollisia yleistyksiä eikä testata ryhmien välisiä eroja, voitiin haastateltavien määrä pitää suhteellisen pienenä. Koska tutkimuksessa käytettävä dokumenttiaineisto kuvaa yliopistojen johdon hyväksymiä kantoja, haastateltavat edustavat puolestaan kohdeyliopistojen alempia hallintotasoja toisin sanoen ovat tiedekuntatasoa edustavia dekaaneja ja osastonjohtajia (Teknillinen korkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu) sekä laitostasoa edustavia aine- ja erillislaitosten johtajia. Erillislaitosten johtajien valintaa perustellaan pyrkimyksellä syventää ulkopuolisella rahoituksella tehtävää toimintaa. Yliopistolain mukaan tiedekunnan tai muun yksikön toimintaa johtaa dekaani tai muu johtaja, joten johtajalla voidaan olettaa olevan yleiskuva kaikkiin ohjauskategorioihin liittyvästä toiminnasta (L 645/97). Tarkemmin tehtävistä määrätään yliopistojen sisäisillä hallintosäännöillä. Haastateltavat olisi voitu valita myös tutkijoiden ja opettajien joukosta. Kysymyksiin vastaaminen edellyttää kuitenkin riittävää taustatietoa yliopiston ja valtion välisiin suhteisiin ja myös yliopiston ja sen ympäristön välisiin suhteisiin vaikuttavista tekijöistä, joka tieto tulee hallinnollisten tehtävien myötä. Haastateltavien valitseminen yliopiston tiedekunta- ja laitostasolta dokumentti-

aineiston kuvatessa yliopiston johdon näkemyksiä tukee yliopiston ymmärtämistä matriisiorganisaationa.

Helsingin yliopistosta valittiin neljä haastateltavaa, muista (Joensuun, Jyväskylän, Lapin ja Oulun yliopistot, Åbo Akademi, Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu) kaksi. Valintaa varten koottiin kaikista edellä mainituista yliopistoista niiden tiedekunnat, osastot ja laitokset käsittävä luettelo ja luettelosta valittiin harkinnanvaraisesti eri aineita ja eri tyyppisiä yksiköitä, tiedekuntia ja laitoksia. Valintaa ohjasi se, että mukaan tulee eri kohdeyliopistoista sekä tiedekuntia ja osastoja että aine- ja erillislaitoksia ja että mukaan tulee mahdollisimman monta eri tieteenalaa. Yksiköiden kokoon ei valintavaiheessa kiinnitetty huomiota, koska edellä mainitujen valintaperusteiden ohella se olisi tuonut valintaan liian monta muuttujaa. Tutkijan käsityksen mukaan koulutusala ja yksilön luonne ovat tutkittavan aihepiirin kannalta merkittävämpiä kuin yksikön koko. Valinnassa on mukana kuusi dekaania, kaksi osaston johtajaa, kolme ainelaitoksen johtajaa, kuusi erillislaitoksen johtajaa, kaksi yliopistojen yhteisen erillislaitoksen johtajaa ja yksi yliopiston toimialalla toimiva yrityksen johtaja. Alat edustavat humanistista, kasvatustieteellistä, kauppatieteellistä, luonnontieteellistä, lääketieteellistä, maatalous-metsätieteellistä, oikeustieteellistä, taide- teollista, teknillistieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä alaa.

Valituilta henkilöiltä tutkija kysyi ensin puhelimitse suostumusta haastatteluun, jonka jälkeen heille lähetettiin etukäteen liitteen (liite 1) mukainen 10 kysymyksen luettelo. Kaksi alunperin haastateltaviksi suunnittelua kieltäytyi kiireisiin vedoten haastattelusta ja heidän tilalleen valittiin toiset haastateltavat. Haastattelun suoritti tutkija puhelimitse yksilöhaastatteluna puolistrukturoitua teemahaastattelua soveltaen siten, että kysymykset olivat kaikille samoja ja ne koskivat samoja aihepiirejä, jotka oli määritelty eri ohjauskategorioiden ominaisuuksiksi. Puhelinhaastattelua voidaan pitää perusteltuna, koska haastateltavat edustavat hyvin kokenutta joukkoa. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 41–65.) Koska ajankohta sovittiin ensin puhelimitse, sekä haastateltavilla että haastattelijalla oli mahdollisuus järjestää häiriintymätön ajankohta haastattelun suorittamiselle.

Haastattelut tehtiin ajanjaksolla 9.8.–12.9.2005 ja haastattelut kestivät 25–60 minuuttia. Haastattelujen päivämäärät ja kellonajat käyvät ilmi liitteestä (liite 2). Puhelinhaastattelun etuna on sen nopeus, korkea vastausprosentti, halpuus, kysymysten täydentäminen ja kysymysten vastausjärjestyksen kontrolloitavuus. Haittana puolestaan on se, että on käytettävä suhteellisen yksinkertaisia kysymyksiä, ei voida käyttää visuaalisia apuvälineitä ja voi esiintyä haastattelijasta johtuvia virheitä. (Alkula, Pöntinen & Ylöstalo 2002: 138.) Haastateltavat olivat kokemuksensa perusteella rutinoituneita vastaajia. Kysymykset esitettiin kaikille samassa järjestyksessä, ja niitä täsmennettiin lisäkysymyksillä haastattelun kuluessa. Koska kysymykset oli laadittu dokumenttiaineistoon pohjautuvan analyysin pohjalta, niiden ryhmittely vastasi suoraan dokumenttiaineiston pohjalta tehtyä eri ohjauskategorioiden ominaisuusjakoa. Haastateltavat olivat etukäteen lähetetyn kirjeen pohjalta valmistautuneet tilanteeseen. Jotkut haastateltavat pyysivät itse kysymyksiin täsmennyksiä. Tutkijan pitkäaikainen käytännön kokemus tutkittavalla aihealueella oli eduksi välittömään haastateltavien vastausten responointiin lisäkysymyksillä (vrt. Yin 1994: 55). Haastattelujen kuluessa havaittiin, että samoja tehtäviä edustavien haastateltavien vastauksissa alkoivat toistua samat näkemykset, joten haastateltavien määrää voidaan näin pitää riittävänä. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja nauhat purettiin paperille. Täsmennyshaastatteluja ei käytetty, koska saatu aineistoa voidaan pitää riittävän laajana (litteroituna 1-rivivälillä yli 140 sivua). Haastateltavien kanssa sovittiin, että siteerauksissa ei esitetä asianomaisen haastateltavan nimeä. Empiirisessä osassa käytetyt haastattelusiteeraukset kattavat varsin laajan osan haastatteluaineistoa ja siteerauksiin on pyritty valitsemaan kutakin asiaa koskevia eri sisältöisiä mielipiteitä. Siteeratessa haastatteluja tekstissä, niiden kieliasua on tutkijan toimesta hieman korjattu, esimerkiksi puhekielessä usein esiintyvät sisällyksettömät sanat on poistettu.

6. VALTIONOHJAUKSEEN PERUSTUVA YLIOPISTO

6.1. Yliopistojen valtionohjauksen piirteitä

Yliopistojen valtionohjauksessa on pääasiallisesti kyse kahden erilaisen asiantuntija-organisaation, opetusministeriön ja yliopiston välisestä suhteesta. Organisaatiot määrittelevät tavoitteensa, kontrolloivat ja koordinoivat toimintaa, hankkivat toiminnalleen resurssit ja mukautuvat jollakin tavalla ympäristöönsä (Scott 1981: 9). Yliopistojen tavoitteista suuri osa tulee niiden ulkopuolelta, valtioneuvoston asettamina ja opetusministeriön kanssa neuvoteltuina, yliopistojen tehtävänä on tämän tavoitteiden muodossa ilmaistun valtion tahdon implementointi. Suomalaisten yliopistojen valtionohjaus on ollut muutoksessa yli 20 vuotta. 1980-luvulla tultiin koko valtionhallinnossa tilanteeseen, jossa traditionaaliset valtion ohjausmallit eivät enää toimineet. Johansson on kirjannut kolme selviytymismahdollisuutta, joita kaikkia on käytetty suomalaisessa yhteiskunnassa: i) valtio vähentää tai ii) hylkää ambitionsa ohjata ja johtaa yhteiskuntaa, tai iii) löytää uusia muotoja. Ensimmäinen tapahtuu säätelyä vähentämällä, jolloin ongelmat tulevat ratkaistuksi itsestään, toinen ja kolmas privatisoimalla julkista sektoria. Tällöin todetaan, että ohjaus ja kontrolli ei ylipäättään ole tarpeellista ja/tai toivottavaa. (Johansson 2002: 19) Säätelyn vähentäminen oli yksi 1980-luvulla käynnistyneen yliopistojen valtionohjauksen uudistamisen tärkeimmistä keinoista.

Julkishallinnon reformit liittyvät yleisesti ottaen hyvinvointivaltion kriiseihin ja yrityksiin korjata sen negatiivisia vaikutuksia. Kansainväliseksi esimerkiksi voi ottaa Uuden-Seelannin, jossa on ollut meneillään samanaikaisesti kaksi prosessia, sekä laajat julkisen sektorin uudistukset että hyvinvointivaltion purkaminen. Länsi-Euroopasta vain Iso-Britannia voi tulla lähelle Uutta-Seelantia. Julkisen sektorin reformin tarkoitus voi, niinkuin Pohjoismaiden ja myös Suomen tapauksessa, olla myös suojata ja tukea hyvinvointiyhteiskuntaa. Tai nämä uudistukset voivat olla riippumattomia siten, että julkisen sektorin reformi on yksi asia ja hyvinvointivaltion uudistaminen toinen asia, niinkuin se on ollut Saksassa ja Hollannissa. (Lane 1997: 301) Kickert (1997:168) toteaa, että on hämmästyttävää, että Länsimaiden hallinnossa on omaksuttu luonteeltaan samanlaista 'new public managementtia', vaikka maat poikkeavat toisistaan taloudelli-

nessä, sosiopoliittisessa, kulttuurisessa, perustuslaillisessa ja organisationaalisessa mielessä, samoin kuin siinä, miten julkista hallintoa on hoidettu. Kansainvälisesti tarkastellen yliopistojen valtionohjauksesta käytävä keskustelu liittyy erityisesti sopimus-toimintaan ja yliopistojen autonomiaan liittyviin kysymyksiin. Keskeinen kysymys CHEPSin laatiman raportin mukaan on erityisesti rahoitus ja sen taso. (Kaiser ym. 2003: 67.)

Aiempaa 1980-luvun puoliväliin saakka vallinnutta yliopistojen valtionohjausta Rekilä (2004) kutsuu hallinnolliseksi ohjaukseksi. Valtion yliopistosektoriin kohdistama valta on syvästi institutionalisoitunut byrokraattiseen muotoon. Osana valtioneuvostoa toimiva opetusministeriö yliopistoihin nähden ohjaavana organisaationa toteuttaa politiikan tasolla muotoiltuja tavoitteita. Tämän mallin mukaan vuorovaikutussuhteessa ovat ministeriö ja yliopistot, yliopiston ulkopuolisten tahojen vaikutus välittyä suurimmalta osalta yliopistoihin ministeriön kautta. Hölttä (1995: 201) katsoo, että byrokraattisen ohjauksen ja turvatun valtion rahoituksen aikana yliopistot kehittyivät passiivisiksi ja tottuivat suljetun systeemin ohjaukseen ja responointimalleihin. Uudistusaloitteet vaativat vahvaa keskitettyä ohjausta ministeriöltä, joka oli vastuussa valtionhallinnon uudistusten implementoinnista yliopistoissa. Ohjaava ministeriö toimi varsin pitkälle rationaalisen organisaation tavoin ja byrokratian periaatteiden mukaisesti, ohjaus tapahtui toiminnoittain, esimerkiksi tutkimuksen, peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen spesifiin virkamiesasiantuntemukseen perustuen. Hyvin pitkälle myös yliopistojen keskushallinto oli ja on edelleenkin organisoitunut samaan tapaan. Hallinnollinen ohjeistus tulee ministeriöstä toiminnoittain erillisenä läpi keskushallinnon ja kohtaa usein toisensa vasta laitostasolla ohjeiden konkreettisen implementoinnin yhteydessä. Hallinnon liialliseen sektoroitumiseen kiinnittivät huomiota myös Temmes, Ahonen & Ojala koulutuksen hallinnon arviointiraportissaan (2002: 58).

Suuret muutokset valtionhallinnossa käynnistyivät 1980-luvun lopulla, josta alkanutta kautta Temmes kutsuu hyvinvointivaltion sopeutumisen kaudeksi. Muutokset lähtivät liikkeelle kasvaneista byrokraattisista ongelmista ja vanhaan järjestelmään kohdistuneesta kritiikistä. Toisaalta muutoksia suuntasi myös kansainvälisen vuorovaikutuksen kautta saatu informaatio muiden maiden kehityksestä. (Temmes 2003: 195–196.)

Merkittävänä vaikuttimena hallinnollisten uudistusten tarpeelle oli myös julkisen talouden odotettavissa oleva kriisiytymiskehitys (Temmes & Kiviniemi 1997: 16; Vartola 2004: 107). Suomalaisen yhteiskunnan muuttuminen hyvinvointivaltiosta kilpailua korostavaan toimintamalliin ja kovien arvojen, privatisoinnin ja cutback-johtamisen leimaamat uudistukset ovat luoneet pohjaa yleiselle yhteiskunnalliselle ilmapiiriin muutokselle. Kansainvälisestäikin luottamus traditionaaliseen hierarkkiseen ja valtiokeskeiseen hallintoon oli murtunut. Vaadittiin uusia hallinnon kustannusvastuun ja transparenttisuuden muotoja. (Salminen 2001: 150–153; Toonen 2001: 188) Olennaista Petersin mukaan on, että vallitseva valtionhallinnon uudistusten suunta ns. Zeitgeist näyttää oletettavan, että yksityissektorilla toteutettujen uudistusten oletetaan luonnostaan olevan parempia kuin traditionaaliset julkisen sektorin uudistukset. Ongelmana valtionhallinnon uudistamisessa aina on, että olemassa olevien ongelmien poistamiseksi kehitetyt menetelmät tuottavat uusia, mutta toisenlaisia ongelmia, jotka vaatisivat edelleen ratkaisua. Esimerkiksi tehokkuuden lisäämiseksi ryhdyttiin korostamaan tuloksia ja laatua, mistä seurauksena on, että toiminnan kokonaiskoordinointi on vaikeutunut. Ja kun valtionohjauksessa toimeenpannut uudistukset epäonnistuvat, näiden epäonnistumisten korjaamiseksi joissakin tapauksissa palataan implisiittisesti tai eksplisiittisesti vanhoihin malleihin tai kehitetään uudenlaisia uudistuksia. (Peters 2001: 20–23, 119.)

Yliopistojenkin toimintaan on tullut uudenlaista 'ilmapiiriä', kilpailu on tullut osaksi arkipäivää ja kasvava osa tutkijoiden aktiviteetista kohdistuu rahoituksen hakemiseen. Vanha akateeminen tapa tarkastella yliopistojen toimintaa ei välttämättä hyväksynyt professoreiden 'lähtemistä markkinoille', nyt se koetaan laajalti velvollisuudeksi niilläkin koulutusaloilla, jotka eivät ole erityisen 'markkinavoimaisia'. "Täytyy jotenkin rueta tuotteistamaan ...", totesikin eräs tutkimuksessa haastatelluista dekaaneista. Tällä hetkellä toteutettavaa yliopistojen ohjausta Rekilä (2004) kutsuu tietyin varauksin managerialistiseksi ohjaukseksi, jossa markkinoiden vaikutus näkyy suoraan laitosten toiminnassa. Ojalan (2003: 27) mukaan managerialismilla tarkoitetaan yksilöjohtamisen edellytysten lisäämistä ja yksilöjohtamisen alan laajentamista korostavaa ideologiaa, joka heijastuu yksilöiden arvoihin, asenteisiin ja käyttäytymiseen, poliittis-hallinnollisten ohjelmien tavoitteisiin, organisaatioiden rakennepiirteisiin ja toimintakäytäntöi-

hin. Temmes (2003) puhuu muutoksesta hallintolegalismista New Public Managementin suuntaan.

Tutkimuksen eräänä dokumenttiaineistona käytetyt yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat perustuvat yleensä ympäristötekijöiden muutoksiin ja kehittämistrendeihin. Eksplisiittisesti myös ilmaistaan, mitkä valtakunnalliset suunnitelmat ja mietinnöt ovat suunnittelun pohjana, mainitaan hallitusohjelma, valtioneuvoston tulevaisuusselonteko, valtioneuvoston vahvistama koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, valtion tiede- ja teknologianeuvoston kannanotot, korkeakoululaitosta koskevat eri mietinnöt ja selvitysmiesten ehdotukset sekä opetusministeriön linjaukset. (esim. Oulun yliopisto 2005b: 9; Teknillinen korkeakoulu 2005: 6–9; Helsingin kauppakorkeakoulu 2005c: 4; Taideteollinen korkeakoulu 2005: 4) Valtionohjauksen näkökulmasta valtion omistajuuteen perustuva vallan käyttö näyttää näin olevan vahvaa, koska yliopistot pohjaavat omat suunnitelmansa valtion eri tavoin ilmaisemaan tahtoon (Clegg 1979: 119). Valtion päätösten toteutumisen seurantaan liittyvä ennakointi on vaikuttamassa jo ennalta toiminnan suuntautumiseen (Simon 1982: 259–260). Dokumenttien perusteella yliopistot näyttävät hyvin seuraavan valtakunnallisia kehittämistrendejä.

Yliopistojen valtionohjauksen toteuttamisessa näkyy tällä hetkellä kolmikantapohjaisuus: opetusministeriö, Suomen Akatemia sekä tiede- ja teknologianeuvosto, joka asetelma on niin valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden kuin itseohjautuvuudenkin näkökulmasta mielenkiintoinen. Opetusministeriö vastaa osana valtioneuvostoa koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittämisestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä (Opetusministeriö 2005d). Suomen Akatemia rahoittaa korkealaatuista tieteellistä tutkimusta, toimii tieteen ja tiedepolitiikan asiantuntijana sekä vahvistaa tieteen ja tutkimustyön asemaa (Suomen Akatemia 2005). Valtion tiede- ja teknologianeuvosto on valtioneuvoston ja sen ministeriöiden asiantuntijaelin, joka käsittelee tieteen, tekniikan ja tieteellisen koulutuksen yleiseen edistämiseen liittyviä tärkeitä kysymyksiä. Neuvosto käsittelee tiede- ja teknologiapolitiikan suuntaamista ja yhteensovittamista sekä valmistelelee tätä koskevia suunnitelmia ja ehdotuksia (Opetusministeriö 2005e).

Kyse ei ole kolmen saman tason ohjaavan elimen toiminnasta, opetusministeriöhän käyttää osana valtioneuvostoa suoraan valtion toimivaltaa, tiede- ja teknologianeuvosto on valtioneuvoston asiantuntijaelin ja Suomen Akatemia opetusministeriön alainen virasto, joka tekee toimintalinjauksistaan tulossopimuksen ministeriön kanssa. Suomen Akatemialla nimenomaan tutkimuksen laatuun perustuvana määrärahojen allokointielimenä on voimakas ohjausvaikutus yliopistoihin nähden. Lisäksi se ohjaa rahoitusta tutkijakouluihin, joka toiminta elimellisesti kuuluu yliopiston perustehtäviin, mutta päätöksenteko on näin yliopistojen ulkopuolella. Eräs haastateltavista toteaa niiden olevan ”... valtava resurssi- ja valtakeskittymä, ... Ja ne on kokonaan muun organisaatorisen rakenteen ulkopuolella.” Teknillinen korkeakoulu on strategian toimeenpanosuunnitelmassaan 2006-09 todennut, että tämä rahoitus tulisi ohjata yliopistojen kautta jaettavaksi. (Teknillinen korkeakoulu 2005: 38) Kyse on myös siitä, miten opetusministeriön sisällä kyetään säilyttämään yliopistojen toiminnalta edellytettävä tutkimuksen ja opetuksen yhteyteen liittyvä kokonaisnäkemys, Suomen Akatemian ja tutkimuksen ohjaushan on ministeriössä eri yksikössä kuin yliopistojen koulutuksen ohjaus.

Koska tiede- ja teknologianeuvoston puheenjohtajana toimii pääministeri ja sen yhteydet poliittisiin päättäjiin ovat suorat, on neuvoston kannanotoilla merkittävä vaikutus yliopistojen toiminnan ohjaukseen. Valtion tiede- ja teknologianeuvoston kasvaneen otteen ohella kauppa- ja teollisuusministeriön asema suhteessa yliopistoihin on korostunut aiemmasta. Se näkyy EU-rahoituksen alueella tapahtuneessa opetusministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhteistyössä sekä Tekesin rahoituksen kasvussa yliopistojen ulkopuolisessa rahoituksessa. Tähän kiinnittävät huomiota myös tutkijat Hakala, Kaukonen, Nieminen ja Ylijoki. (Hakala ym. 2003: 30–39) Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta tarkemmin paneutua sen analysointiin, painottuuko Suomen yliopisto- ja tiedepolitiikka tästä johtuen teknologiavetoisesti ja heikentyykö opetusministeriön ohjaava asema suhteessa yliopistoihin. Ministeriöiden asemaa strategisissa kysymyksissä on toisaalta uusituissa talousarviosäädöksissä korostettu (Valtiovarainministeriö 2005c: 20).

Valtionohjaus ilmentää korkeakoulujärjestelmän top down -pääöksentekotyyppiä kun taas markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus liittyvät bottom up -tyyppiin. Meek on todennut, että jälkimmäisessä valtakunnan tason päätökset pikemminkin seuraavat kuin johtavat korkeakoulupolitiikkaa. Top down -mallissa korkeakoulut saavat mukautua hallituspolitiikan normeihin. Bottom-up -mallissa vallitsee oppilaitosten laaja autonomia ja kontrollimekanismit liittyvät pikemmin markkinoihin kuin viranomaisiin. Markkinavetoisissa järjestelmissä koulutus uudistukset lähinnä legalisoivat jo tapahtuneen tilanteen kun taas keskusjohtoisissa järjestelmissä muutokset käynnistetään poliittisin päätöksin. Bottom-up -järjestelmissä muutokset muotoutuvat pitkän ajan kuluessa eivätkä ne tapahdu erityisesti valmisteltujen suunnitelmien johdosta ja ohjaamina. (Meek 1990: 19) Kuten aiemmin on todettu top down -malli kuvaa hyvin suomalaista yliopistolaitosta 2000-luvun alussa, näin erityisesti koulutuksen puolella. Myös tutkimuksessa valtio on lisännyt kilpailtua rahaa, jota haastatteluissa todetun mukaisesti jaetaan varsin paljon intressiohjattuna. Tämäkin korostaa top-down -mallia, ministeriö, Suomen Akatemia, Tekes jne. päättävät, mitä kulloinkin on tärkeitä rahoittaa. Mielenkiintoista on, että valtio omassa ohjauksessaan korostaa markkinaehtoisuutta mm. tuottotavoitteen asettamisella ja ulkopuolisen rahan kasvattamiseen liittyvällä tavoitteella. Valtio siis samanaikaisesti toimii itse top-down -periaatteiden mukaan ja edellyttää bottom-up -mekanismiin perustuvaa markkinavetoisuutta. Suomalaisessa yliopistopolitiikassa markkinoita ovat edustaneet myös kunnat, erityisesti koulutuksen puolella. Meekin (1990: 19) toteamus markkinavetoisten järjestelmien muutosten legalisoinnista jälkikäteen soveltuu esimerkiksi ns. yliopistokeskuksia koskevaan päätöksentekoon, jossa tapahtunut kehitys sai tietynlaisen päätepisteen keskukset virallistamisella. Tästä voi ilmeisesti vetää sen johtopäätöksen, että valtion ohjauspolitiikka yliopistokoulutuksen suhteen ei ole selkeä.

6.2. Yliopistojen valtionohjaus empirian valossa

Valtionohjauksen ohjausvoiman tulkintaa varten empirinen aineisto käsiteltiin luvussa kuusi esitetyllä tavalla, jolloin kategorian keskeisiksi ominaisuuksiksi aineistopohjaista menetelmää käyttäen määriteltiin *pakottaminen, määrärahojen allokointi, kontrolli ja*

suostuttelu. Dokumenttimateriaalin luonne virallisina valtion ja yliopistojen päätöksiä kuvaavana materiaalina varsin luontevasti johtaa tässä käytettäviin ominaisuuksiin. Ominaisuuksien sisältö voidaan hyvin pelkistetyksi todeta seuraavasti:

- säädösmuodossa ilmaistu *pakottaminen*, joka määrittelee ylätasolla yliopistojen tavoitteet ja konkreettisemmalla toiminnan tasolla organisoitumisen ja osittain myös toimintatapoja,
- *määrärahojen allokointi* toisin sanoen perusrahoituksen laskentakaava sekä tuloksellisuus ja hanke-elementit määrärahojen allokointimallin laskentakaavassa,
- *kontrolli*, joka on toisaalta tavoitteiden toteutumisen kontrollointia ja toisaalta säädöksissä määriteltyjen toimintatapojen oikeellisuuden kontrollointia, sekä
- *suostuttelu*, esimerkkinä ministeriön toimenpidesuosituksien.

Pakottamista ja suostuttelua analysoidaan dokumenteista valtiolähtöisesti ja sopimista ja kontrollia sekä valtio- että yliopistolähtöisesti.

6.2.1. Pakottaminen

Yliopistojen toimintaan vaikuttavat aina perustuslaista lähtien useat lait ja asetukset, joihin pohjautuu opetusministeriön toimivalta yliopistoihin nähden. Kun toimivallan avulla yritetään saada syntymään vastuuntuntoa, on toimintaa rajoittavilla pakotteilla tärkeä osa tässä prosessissa (Simon 1982: 170). Yliopistojen toimintaan vaikuttavan lakien ja asetusten muodossa olevan säädösmuotoisen pakottamisen laajuuden ilmentämiseksi esitellään seuraavassa lyhyesti keskeisin säädöstö. Se voidaan Marchia, Schoulzia ja Zhouta mukailleen jakaa hallinnolliseen ja akateemiseen. Akateemiset säännöt sääntelevät mm. akateemisia tehtäviä, koulutusohjelmia, tutkintovaatimuksia, akateemisen henkilökunnan nimityksiä, virkaylennyksiä, vastuita ja oikeusturvaa. Akateemiset säännöt he jakavat valtakunnallisiin, väliahallinto- (council, senate) ja tiedekuntatasoisiin (henkilökunta ja opiskelijat) sääntöihin. (March, Schulz & Zhou 2000: 35–38.)

Keskeisin *akateemisen* säädöstön puolelle kuuluva määräys sisältyy Suomen perustuslain 16.3 §:ään, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on

turvattu. Lain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (L 731/99). Strategialuonteisissa valtiotoimijan dokumenteissa tämä vapaus ilmaistaan (Opetusministeriö 2005b: 29).

Yliopistojen toiminnan perusteet määräytyvät yliopistolaisissa (L 645/97) ja -asetuksessa (A 115/98). Lain 2.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto ja 6.1 §:n mukaan yliopistoissa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Opettajan on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Keskeisimmät akateemisen säätelyn puolelle kuuluvat säännökset koskevat yleisesti ilmaistuna yliopistojen tehtäviä, tutkintoja ja kelpoisuutta yliopisto-opintoihin, hallituksen kokoonpanoa ja tehtäviä, rehtorien valintaa ja tehtäviä, väljästi henkilöstöä, opiskelijavalintoja, opintosuorituksia, oikeusturvaa ja eräitä muita opintoihin liittyviä asioita. Säädöksiä on väljennetty aikaisemmasta, ja jokaista yliopistoa koskevat erillissäädökset on koottu yhdeksi yliopistolaisiksi ja -asetukseksi. Viime vuosien keskustelussa on kriittisesti suhtauduttu rajoituksiin, jotka koskevat koulutusvastuun säilymistä opetusministeriön asetuksella säädettyinä. Helsingin yliopiston pohjadokumentissa ministeriön kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin vuonna 2005 todetaan, että ongelmana on säätelyn eritasoisuus eri koulutusaloilla (Helsingin yliopisto 2005: 1).

Akateemista toimintaa ohjaavaan säädöstöön kuuluvat olennaisesti myös laki ja asetus korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä ja asetus korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä. Nämä sisältävät yliopistojen perustehtävää toteuttavan henkilökunnan rekrytointiin liittyviä määräyksiä (L 856/91; A 1581/91; A 2.4.1993/309).

Hallinnollisesta säädöstöstä yliopistolaitoksen voimavarojen turvaamisen kannalta tärkeä on korkeakoulujen kehittämislaki. Yliopistolaitos poikkeaa useimmista muista valtionhallinnon sektoreista siinä, että sen kokonaisrahoituksesta ja suunnittelujärjestelmästä on säädetty lailla jo vuodesta 1966 lähtien. Tällä hetkellä voimassa olevan korkeakoululaitoksen kehittämisestä säädetyn lain 3 §:ssä määritellään yliopistojen toimintamenojen mitoituksista vuosille 2005–2007 (L 1052/86, 3 § muutettu 793/04) 1980-luvulla tehty lain sanamuodon muutos ja sitä täydentävä valtioneuvoston päätös

toi tuloksellisuusajattelun yliopistojen toiminnan suunnitteluun ja seurantaan (Valtioneuvosto 1986). Määrärahojen lisäystä kohdennettaessa on otettava erityisesti huomioon tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen tarpeet ja saavutetut tulokset. Laki edellyttää myös, että tutkijankoulutus ja erityisesti suuret tutkimushankkeet suunnitellaan ja toteutetaan korkeakoulujen yhteistyönä. Lisäksi laki edellyttää korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman laatimista. (L 1052/86)

Yliopistolaki ja -asetus sisältävät aiemmin siteeratun akateemisen toiminnan säätelyn ohella hallinnollista säätelyä, kuten vaalikollegiota, lahjoitusvaroja, ylioppilaskuntaa ja päätöksentekoa koskevat säädökset. (L 645/97; A 115/98) On syytä mainita yliopistolain 8.1 §, joka säätää korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen maksuttomaksi, mikä asia on ollut vuosien mittaan esillä yliopistolaitosta koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja on eräissä maissa keskeinen markkinaohjautuvuuteen liittyvä elementti. Erityishuomion valtionohjauksen tarkastelussa ansaitsee talouteen kohdistuva säädösohjaus, joka perustuu lakiin valtion talousarviosta ja asetukseen valtion talousarviosta (L 423/88; A 1243/92). Yliopistot noudattavat valtion maksuliikkeestä, kirjanpidosta, laskentatoimesta, tilinpäätöksestä, sisäisestä valvonnasta ja muista taloudenpitoon liittyvistä asioista talousarvioasetuksella säädettyjä erittäin yksityiskohtaisia määräyksiä. Valtiokonttori voi antaa tarkempia määräyksiä ja se valvoo määräysten noudattamista (A 1243/92 41 c § 2 mom. muutettu 1054/00). Valtion rahoitusta täydentävän rahoitukseen liittyy myös valtion maksuperustelaki (L 150/92).

Myös tämä hallinnollinen säädöstö korostaa tuloksellisuutta. Asetuksen valtion talousarviosta 1 b §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti valtion talousarvion tulee sisältää ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille (A 1243/92, muutettu 254/04). Ao. pykälän 3. momentin mukaan toiminnallista tuloksellisuutta koskevat tavoitteet eritellään määrärahojen perustelemiseksi toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin. Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla. Hallituksen esityksessä (HE 56/2003 s. 5) valtion talousarviolain muutoksen peruste-

luiksi kirjataan tulosvastuu siten, että se on julkista hallintotehtävää tai taloutta hoitavan velvollisuus pyrkiä saamaan mahdollisimman paljon aikaan eli tuloksia mahdollisimman vähillä ja hallituilla kustannuksilla. Tällä hetkellä on valtiovarainministeriön aloitteesta valtionhallinnossa käynnissä erityisten tuottavuusohjelmien läpivienti, tämä koskee myös opetusministeriön hallinnon alaa. Ohjelman toteutuksella tavoitellaan merkittävää ja todennettavaa tuottavuuden parantumista vuosina 2005–2010. (Opetusministeriö 2004c; Valtiovarainministeriö 2005b.)

Yliopistojen henkilökunnan toimintaa valtion virkamiehinä toisin sanoen velvollisuuksia ja oikeuksia sekä virkojen perustamista, lakkauttamista ja muita valtion virkoihin yleisesti liittyviä asioita säätelee valtion virkamieslaki (L 750/94) ja -asetus (971/94). Yliopistoissa on noudatettava myös useita muita lakeja ja asetuksia, kuten

- hallintolaki (L 434/03),
- henkilötietolaki (L 523/99),
- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (L 621/99),
- asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tietohallintatavasta (A 12.11.1999/1030),
- laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (L 13/03),
- arkistolaki (L 831/94),
- laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 651/88),
- laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 609/86) sekä
- laki yksityisyyden suojasta työelämässä (L 477/01).

Edellä mainituilla alueilla tapahtuva kehittämistoiminta tapahtuu useimmiten yliopistojen perustoiminnasta irrallaan erillisenä ohjelmaohjauksena tai projekteina ja muiden kuin opetusministeriön käynnistämänä, tyypillisenä esimerkkinä on parhaillaan toteutettava henkilökunnan palkkauudistus. Kehittämisen yhdistäminen yliopistojen perustoiminnan kehittämiseen on problemaattista ja ristiriitoja syntyy siitä, että ylipäätään on vaikea hahmottaa tällaiseen kehittämiseen tarvittavia resursseja ja hallinnolliset kustannukset helposti kasvavat. Ongelmia tuottaa myös eri tavoitteita palvelevien suunnittelusyklien eriaikaisuus, mihin Temmes, Ahonen ja Ojala (2002: 46) kiinnittävät huomiota koulutuksen hallinnon arviointiraportissaan.

Yliopistoja osana valtionhallintoa koskeva säädöstö on siis erittäin laaja ja osin hyvin yksityiskohtainen. Laaja säädöstö kuvastaa pyrkimystä kompleksisen toiminnan hallintaan. Kun valtion organisaatiota koskeva uusi asia nousee poliittisista syistä, virkamiesten esiin nostamana tai ympäristön paineista esille ja se nähdään poliittisella tai virkamiestasolla tarpeellisesti, asiaa ryhdytään tavallisesti hoitamaan säädöksiä korjaamalla tai täydentämällä. Yleensä vain suurten säädösten kokonaisuudistusten yhteydessä turhaksi osoittautunutta säädöstöä karsitaan, kuten tapahtui yliopistolakia uudistettaessa vuonna 1997.

Hallinnonsisäisen ohjauksen perusmuotona ovat määräysten ohella ohjeet. Ylemmät viranomaiset voivat antaa niitä alaisilleen lainsäädännön ja hallinnonsisäisten toimivaltarajojen puitteissa. (Mäenpää 2003: 12) Valtionhallinnossa on edelleen varsin paljon ohjeistusta, mikä käy ilmi yliopistojen verkkosivulta. Merkittävä ohjeistuksen kohde on talouden hoitaminen. Opetusministeriön antamaa spesifiä yliopistoja koskevaa ohjeistusta on hyvin vähän. (Oulun yliopisto 2005a.)

Lainsäädäntö ilmaisee varsin pysyvää valtion tahtoa yliopistojen toiminnan ohjauksessa ja sillä määritellään valtion virastojen ja laitosten toiminnan konkreettiset puitteet. Lainsäädännöllä yliopistoille valtion taholta asetetaan toimintatapaa koskevien määräysten ohella myös tavoitteita, jotka jäävät osittain varsin avoimiksi. Niiden toteutumisen kontrollointi jää poliittisen tahon ja sen toimeenpanijana ministeriön tehtäväksi. Joka neljäs vuosi tehtävä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma tuo yliopistojen ohjaukseen ajankohtaisia poliittisia tahdonilmauksia. Opetusministeriön yliopistojen kanssa tehtävät tulosopimukset perustuvat kehittämissuunnitelmaan, kuten sopimuksissa todetaan (Opetusministeriö 2005a). Tavoitteita täsmennetään ja otetaan mukaan kunakin vuonna esillä olevia ajankohtaisia teemoja. Osa teemoista puetaan toimintakautena strategioiden muotoon ja osaan liitetään erityisiä kehittämishankkeita. Nämä eivät aina linkity hyvin yliopistojen muuhun toimintaan. Ministeriö on kehottanut yliopistoja tekemään osastrategioita kykenemättä omassa toiminnassaan hakemaan selviä painoaloja, minkä kehittämissuunnitelman tavoitteiden monilukuisuus osoittaa. (Opetusministeriö 2005d) Haastattelut osoittivat, että juuri tässä linkittämisessä on käytännön tasolla ongelmia. Kokonaisuuden ohjaaminen häiriintyy

”Mulla on vähän semmoinen käsitys, että tässä on käynyt niin, että eri osapuolet ovat katsoneet omia kokonaisuuksiaan tässä, ja se iso kokonaisuus on nyt vain saanut olla ja mennä. Mutta ei mulla ole tietenkään mitään tutkimustietoa enkä ole yhteiskuntatieteilijä vaan ihan ... epätoivoinen harrastaja, että en mää pysty siihen sanomaan. Mutta niin se vähän tuntuisi olevan.”

”... valtiovarainministeriö taas katsoo asioita aivan omasta horisontistaan, joka on poikkeava tästä muusta. ”

Valtion vahvaa ohjausvoimaa osoittaa se, että säädösten kautta tapahtuva pakottaminen sisältää sekä tavoitteita ja että menettelytapoja koskevaa ohjausta. Tavoiteilmauksissa on viime vuosina tapahtunut olennainen muutos siinä, että jopa taloutta ja henkilöstöasioita koskeviin säädöksiin sisältyy tuloksellisuutta edellyttävä tavoite. Mikä sitten on yliopistojen tulosta, jää pitkälti opetusministeriön ratkaistavaksi. Mielenkiintoista on, että dekaanien ja laitosjohtajien haastatteluissa kysyttäessä toiminnan keskeisimpiä rajoitteita, koettu säädösten rajoittavuus ei noussut kovinkaan selvästi esille, määrärahojen niukkuuden ja kilpailun aiheuttamat rajoitteet kyllä.

”Tiedekuntasasollehan nämä probleemat eivät sillä vakavuudella onneksi heijastu. Yliopistotasolla varmasti on, kun kuitenkin yliopistotasolla hankitaan ja tarkastellaan koko yliopiston taloutta ja silloin siis nää ... kysymykset yliopistojen taloudellisesta liikkumavarasta ja autonomiasta ovat relevantimpia. Mutta nyt näitä rajoitteita, mää en ihan osaa sellaisia rajoitteita yksilöidä, jotka nyt tiedekuntatasolla olis vakavia. Jossain missä on sitten enemmän tämmöstä tuota liikkumatarvetta, jossa on laboratoriota ja muuta, niin saattaa tulla vastaan, mutta ... alalla, niin tää ei tunnu olevan ongelma.”

Muutama haastateltava totesi, että osa rajoitteista on todennäköisesti yliopiston itse asettamia, ei säännöksistä johtuvia. Yksittäisinä rajoitteina mainittiin koulutusaloja koskeva sääätely, virantäyttöprosessin kankeus ja budjetin vuotuisuusperiaate. Useamassa puheenvuorossa mainittiin talouteen liittyvänä rajoitteena se, että ei voida toimia liiketaloudellisin periaattein. Koulutusohjelmien rajoittavuutta koskeviin haastattelu-lausuntoihin sisältyi kahden haastateltavan maininta sääätelyn lyhytjänteisyydestä ja kritiikki pitkjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden puuttumisesta.

”Siinä opetuksessa on taas liiankin tuulella käypää, niinkö on nähty vaikkapa insinööri-koulutuksen määrässä ja lääkärikoulutuksenkin määrässä. Ainahan on koulutusta lisätty ja vähennetty niinkö myöhässä. Aina kun on tehty lisäys-

päätös, niin koskaan ei oo kerinny valmistua ne ensimmäisetkään, kun on taas ruettu vähentämään. Että siinä mielessä tää kysyntä, yliopistoille tulisi olla todella vakaata toimintaa, että päätökset ja muutokset vois olla aina vähän semmoisia pienempiä, koska niitten vahinko ei oo sitten niin suuri.”

Valtionohjauksen voimaa osoittaa yksityiskohtaisen säädösten pykälämäärän ohella se, millaisia ovat yliopistolaitosta koskevat tavoiteilmaukset sekä mikä on niiden laajuus ja yksityiskohtaisuus. Tavoitteiden toteutumisesta edellytetään raportoitavan. Tavoitteita sisältyy liitteessä (Liite 3) ilmenevän luettelon mukaan edellä mainittujen lakien ohella korkeakoulujen kehittämissuunnitelmaan ja valtion talousarvioon (L 645/97; Opetusministeriö 2004a; Opetusministeriö 2005a; Valtiovarainministeriö 2005a). Mukaan edellä mainittuun liitteeseen ei ole otettu tulossopimusten yliopistokohtaisia tavoitteita, jotka ilmaisevat yhteisiä tavoitteita selvemmin yliopistojen omaa tahtoa. Näin analysoituna yliopistolaitokseen kohdistuu erittäin suuri joukko tavoitteita (140) tavoitetta, jotka on taulukossa 2. jaoteltu ohjauskategorian ja tavoiteltavan toiminnan mukaan.

Taulukko 2. Yliopistoille asetetut tavoitteet ohjauskategorian ja tavoiteltavan toiminnan mukaan jaoteltuna.

Ohjauskategoria	Tavoitteiden määrä	Tavoitteiden luonne	Tavoitteiden määrä
Valtionohjaus	122	Epätäsmällinen tavoite	84
Markkinaohjautuvuus	11	Konkreettinen tavoite	32
Itseohjautuvuus	7	Voimavaroja koskeva tavoite	24
Yhteensä	140	Yhteensä	140

Valtaosan tavoitteista voidaan todeta ilmaisevan valtionohjauksen voimaa, vain muutama tavoite ilmentää tutkijan tulkinnan mukaan itseohjautuvuutta tai markkinaohjautuvuutta. Joidenkin tavoitteiden merkittävyyttä korostaa se, että tulossopimuksilla sovitaan niihin osoitettavan hankemäärärahoja. Valtaosa tavoitteista ilmaisee valtion tahtoa siitä, mitä yliopiston on tehtävä, edellytetään joko konkreettisesti määritellyn tavoitteen saavuttamista tai voimavarojen suuntaamista. Suurin osa tavoitteista on

epätäsmällisiä, kuten kehitetään, edistetään jne. Luotettaessa yliopistojen itseohjautuvuuteen yliopistoja tulisi kyberneettisen mallin mukaan ohjata muutamalla keskeisellä elementillä (Birnbaum 1989: 179). On arvioitavissa, että tavoitteiden lukuisuus vähentää niiden ohjausvaikutusta, koska niitä on implementoinnin mahdollistumisen kannalta liikaa. Tavoitteiden lukuisuuteen liittyy myös erään haastateltavan esille ottama ongelma, jonka mukaan ”... kun niitä tavoitteita on paljon, niin jokaiselle löytyy aina joku argumentti, jonka voi esittää ja sit voi neuvotella, ja sit ollaan viime kädessä mielivallan tai konjunktuurien varassa, että miten ne lopulta otetaan huomioon”.

Menestyksellinen päätöksenteko edellyttää tietoa paitsi niistä tavoitteista, joille kehittämistyön tulisi rakentua, myös tosiasiapohjaista tietoa yhteiskunnallisesta tilanteesta ja sen kehitysnäkymistä. Lisäksi päätöksentekoelementtien tulisi olla perillä kulloinkin käytettävissä olevista voimavaroista ja tavoitteiden saavuttamiseksi tarjolla olevista keinoista. (Vartola 1985: 17.) Tavoitteet asettaa valtioneuvosto ja sen pohjalta opetusministeriö yliopistojen kanssa neuvotellen. Tulosohjauksen ydin on tavoitteiden ja määrärahojen välinen yhteys sekä toiminnan tulosten arviointi. Tavoitteen saavuttamisen pitää olla todennettavissa. (Opetusministeriö 2002: 19) Käytännössä tämä ei toteudu toisaalta yliopistojen puutteelliseksi todetun kustannuslaskennan ja toisaalta liian yleisten tavoitteiden vuoksi. Voi myös kysyä, kyetäänkö millään kustannuslaskennalla saamaan tarkkaan selville esimerkiksi tutkimuksen ja koulutuksen välisiä kustannuksia. Lopputulos on aina enemmän tai vähemmän arvio. Näinollen ministeriön ja yliopistojen sopiessa tavoitteista, ei niiden yhteyttä voimavaroihin voida todentaa. Sopimukseen mukaan tulleiden yhteiskunnallista tehtävää kuvaavien tavoitteiden toteutumisen arviointi on problemaattista ja vaatisi laajoja vaikuttavuusanalyysijä.

Vartolan (1985: 17) mainitsema menestyksellisen päätöksenteon edellyttämä tieto tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävistä keinoista jää sekin sekä yliopistoilla itsellään että opetusministeriöllä osittain puutteelliseksi. Merkittävää osaa tavoitteissa näyttelevät tutkintotavoitteet, joiden toteutumiseen yliopiston käytettävissä olevien keinojen ohella vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi kulloinenkin työmarkkinoiden imu. Lisäksi tutkinnon suorittaneiden työllistyminen on edelleen yksi määrärahoihin vaikuttavista

tuloskriteereistä, vaikka yliopistojen vaikutus todelliseen työllistymiseen saattaa työmarkkinatilanteen vuoksi jäädä ajoittain mariginaaliseksi.

Suurin osa yliopistoihinkin vaikuttavista säädöksistä on samoja kuin valtionhallinnossa yleensä. Yliopistoja koskeva erityissäädöstö, yliopistolaki ja -asetus (L 645/97; A 115/98) sekä korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämiseen (L 856/91; A 1581/91) ja korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksiin ja tehtäviin (A 2.4.1993/309) liittyvä säädöstö sisältää pääasiallisesti akateemisia määräyksiä. Sekä akateemisen että hallinnollisen säädöstön puolella on hyvin yksityiskohtaisia määräyksiä. Hallinnollisesta säädöstöstä esimerkkinä on professorin viran täyttäminen. Helsingin yliopiston hallinnon arviointiryhmä esittää säädöstöä uudistettavaksi, koska se on liian monimutkainen eikä kaikkine varmistuksineen silti kykene takaamaan yliopiston kannalta tyydyttävää lopputulosta (Helsingin yliopisto 2005b: 47).

Säädösten ja niihin sisältyvien tavoitteiden ja toimintamääräysten laajuus osoittaa valtion vahvaa ohjausvoimaa, valtio käyttää toimivaltaansa tavoitteiden määrittämisen kautta (Simon 1982: 157–278). Toisaalta tavoitteiden monilukuisuus vie pohjaa niiden toteutumisen arvioinnilta ja siten heikentää ohjausvoimaa. Kyse on myös Pollitin ja Bouckaertin (2000: 7) mainitsemasta luottamuksesta, jos olisi riittävästi luottamusta ei suurta yksityiskohtaisuutta tarvittaisi, mikä vähentäisi myös seurantakuluja. Mikäli tavoitteiden toteutumattomuudesta ei tule sanktioita, on vaarana, että ne jäävät suunnitteludokumenttien fraseologiaksi. Säädösten rajoittavuus näyttäytyy voimakkaammin yliopistojen johtamisessa ja hallinnon hoitamisessa, ei itse toiminnan perustasolla.

Tavoitteilla on valtionohjauksessa myös poliittiseen ja virkamiestoimintaan liittyvät merkityksensä. Tavoitteiden asettaminen yliopistoille valtioneuvostopäätösten jälkeen saattaa olla ministeriölle tärkeämpää kuin sen seuranta, ovatko ne todella toteutuneet. Baier, March ja Saetren (1988: 151) toteavat, että poliittisten yksityiskohtien täytäntöönpano näyttää olevan vähemmän tärkeitä politiikan tekijöille kuin niiden julistaminen. Valtioneuvoston päätösten viemisellä tulossopimuksiin kuten yleensäkin uudistusten käynnistämisellä saavat myös virkamiehet todistetuksi, että valtion tavoitteet omassa toiminnassa otettu huomioon. Tämä liittyy Pollitin ja Bouckaertin (2000: 6) mainintaan

siitä, että erityisesti ylemmille virkamiehille on tärkeätä osoittaa dynaamisuuttaan käynnistämällä uudistuksia. Ohjaustoimenpiteet tapahtuvat tässä muista kuin itse yliopistojen kehittämisen lähtökohdista.

Tämän osuuden lopuksi voi todeta kiinnostavan Kellsin (1992: 38) huomion, että eräät ministeriöiden taholta dominoidut yliopistot Euroopassa ja Etelä-Afrikassa ovat osoittautuneet olevan vähemmän kyvykkäitä vastaamaan taloudellisiin ja muihin haasteisiin, ja ironista kyllä myös valtion asettamiin haasteisiin, kuin itseohjautuvat yliopistot. Yliopisto-organisaatio hajanaisine tieteenalapohjaisine rakenteineen voi käyttäytyä myös ennustamattomasti ulkopuolelta tuleviin vaikutteisiin ja valtionkin taholta tulevilla ohjausimpulseilla voi olla aivan toisenlaiset vaikutukset kuin mitä on odotettu (Hölttä 1995: 48–49). Lukuisten tavoitteiden toteutumisesta voidaan käytännössä seurata vain aivan konkreettisimpia, esimerkkinä tutkintotavoitteet ja kansainvälinen vaihto.

6.2.2. Määrärahojen allokointi

Olennessen osan tämän päivän yliopistojen valtionohjauksesta muodostavat opetusministeriön ja yliopistojen välillä solmittavat tulossopimukset ja niillä tapahtuva määrärahojen allokointi. Tavoite- ja tulosohjauksen sitovuus rinnastuu osittain lakiin, osittain hallinnollisiin määräyksiin riippuen siitä, mikä elin ohjauksesta päättää. Tulossopimukset ovat sitovuudeltaan määräyksiä heikompia. Tulossopimuksia ei myöskään ole mahdollista rinnastaa yksityisoikeudellisiin sopimuksiin, eikä esimerkiksi mahdollisia sopimusriitoja voida ratkaista tuomioistuimessa. (Mäenpää 2003: 181.)

Tulosohjauksen käynnistämisvaiheessa opetusministeriö (1992a) totesi, että tulossopimuksissa opetusministeriön ja yliopistojen tavoitteet sovitetaan yhteen. Tulossopimukseen sisältyvää tavoiteaineistoa on käsitelty edellä säädöksiin perustuvan tavoiteasetannan yhteydessä. Yliopistot saavat määrärahasa yhtenä toimintamenomomenttina, mutta tulossopimukset sisältävät runsaasti korvamerkittyjä määrärahoja. Tavoitteiden ohella merkittävää on tulossopimuksilla tapahtuva määrärahojen ohjaus. Määrärahapäätösten

oikeudellinen sitovuus perustuu julkista taloutta koskeviin oikeusnormeihin. Periaatteessa määrärahan sitovuus merkitsee sidonnaisuutta määrärahan määrään ja tavoitteisiin. Määrärahaa ei saa ylittää ja viranomaiselle määritellyt tavoitteet on pyrittävä toteuttamaan sen puitteissa. Mäenpään toteamus, että valtionhallinnossa siirtyminen nettobudjetointiin ja kulutusmenoissa käytettävä toimintamenobudjetointi ovat olennaisesti vähentäneet määrärahapäätösten ohjaavaa merkitystä, ei yliopistojen osalta näytä pitävän paikkansa (Mäenpää 2003: 180–181). Yliopistojen toimintaan epäsuorasti kohdistuvaa valtion ohjausvoimaa ilmentää myös se valtion varojen allokointi, joka tapahtuu opiskelijoille annettavina koulutustukina. Vaikka sillä on vaikutuksia valtion ja yliopistojen välisessä tavoiteasetannassa ja tavoitteiden toteutumisessa, aihe laajuutensa vuoksi joudutaan jättämään tässä yhteydessä tutkimusekonomisista syistä tarkastelun ulkopuolelle.

Williamsin mukaan talousohjauksen ohjausvoima muihin ohjauselementteihin verrattuna on hyvin voimakas. Hän jakaa rahoitusmallit kolmeen kategoriaan: ensiksikin rahoituspäätökset tehdään yliopiston ulkopuolella esimerkiksi valtion taholta, ja määrärahat ohjataan määrättyihin kohteisiin, toiseksi yliopistoilla on omia rahoituslähteitään esimerkiksi maa- tai kiinteistöomistuksen muodossa ja kolmanneksi yliopistot voivat hankkia rahoitusta myymällä palveluitaan. Ensin mainittu edustaa keskitettyä valtion taholta tulevaa kontrollia ja byrokraattista päätöksentekomallia, toinen malli mahdollistaa itseohjautuvuuden ja kolmas edustaa markkinamallia. Mikään malli tuskin esiintyy puhtaana. (Williams 1984: 85.)

Siirtyminen vuodesta 1991 lukien vanhasta budjetoitavasta, jossa yliopistojen budjetti mm. sisälsi lukuisia momenteja ja jossa jokainen virka oli perustettava, merkitsi yliopistoille selvää irtaantumista tiukasta valtion kontrollista. Muutosten vaikutukset näkyvät käytännössä hitaasti huolimatta siitä, että budjettimuutos on kyetty implementoimaan hyvin (Pollit & Bouckaert 2000: 67). Keskeisintä osaa kehyksenjakomallissa näyttelee tutkintojen määriin perustuva määrärahaosuus, jossa koulutuksen osuus on 44 % ja tutkimuksen osuus 30 % koko kehyksestä. Koulutuksen mitoitusta tapahtuu maisteritutkintojen perusteella ja tutkimuksen tohtoritutkintojen ja tutkijakouluihin osoitetun erillismäärärahan perusteella. Laskentakaavassa tutkintotavoitteet

merkitsevät 2/3 ja tutkintojen toteutuma 1/3 ao. määrärahasta. (Opetusministeriö 2003a) Toteutuma siirtyy tulosohjaustyöryhmä III:n ehdotuksen mukaan jatkossa tuloksellisuuden perusteella jaettavan osuuden sisälle (Opetusministeriö 2005i: 34). Yliopistoille on ollut edullista nostaa tutkintotavoitettaan, koska toteutumattomuudesta tuleva sanktio on joka tapauksessa pienempi kuin jo saatu määräraha. Oulun yliopisto toteaaakin, että perusrahoituksen epätasapainoon on ajauduttu pitkällä aikavälillä ja sen syntymiseen ovat vaikuttaneet tutkintotavoitteiden saavuttamattomuus, opiskelijamäärien lisääntyminen ja tilamenojen kasvu (Oulun yliopisto 2005b: 2). Kohdeyliopistoista kauden 2001-2003 keskimääräisen tohtoritutkintotavoitteen saavuttivat Lapin yliopisto, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu. Maisteritutkintotavoitteen saavutti, jopa ylitti vain Jyväskylän yliopisto (Opetusministeriö 2005f).

Useat haastateltavat toteavat, että määrärahojen allokoitumalla voimakkaasti ohjaava tekijä on mallin sitominen tutkintotavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen. Tilanne koettiin rajoittavana ja epätydyttävänä.

”... yksioikoisesti vain tutkintoihin sidottu, niin tämä kyllä on melkoinen reunaehto sille, mitä voi tehdä ...”

”... on hassu tilanne, kun opetuksen ylätasolla ollaan aika lailla ministeriön talutusnuorassa sen tulostavoitteiden, jotka tietysti yliopisto itse esittää, mutta kun se on sitä nollasummapieliä niin tiedätte, että mehän luvataan kuu ja taivaan tähdet ja pikkusen lisää, jotta saataisiin vähän rahaa.”

”... silloin pitää suuntautua voimakkaasti niitten tutkintotavoitteiden tekemiseen, ja tavallaan se on yksi ja ainoa kriteeri...”

Määrärahojen allokoitua ei koeta ongelmalliseksi pelkästään toiminnan tavoitesidonnaisuuden vaan myös työmarkkinavaikutusten vuoksi. Todetaan, että nyt ”rahotusmalli ei oikeestaan salli sitä, että kovin paljon tavoitteita alitetaan, vaikka tuntuis, että se työmarkkinoiden kannalta olis hyvä”. Dokumenttiaineisto osoittaa, että valtion ohjaus on koulutus- ja opetuspainotteista muutoinkin kuin vain määrärahojen allokoinnin perusteella. Tutkimus jää hyvin pitkälle yliopistojen päätäntävaltaan, jopa niin, että eräs haastateltava kaipasi lujempaa valtion otetta tutkimuksen ohjaukseen.

”Mää melkein lähtisin sillä ajatuksella, että tässä tarvitaan jopa opetusministeriön ohjausta, koska ei itse ymmärretä. Kaikki ei nyt kerta kaikkiaan sitä tajua, että siihen se raha pitäis laittaa. Voi olla, että opetuksenkin ohjaus ja opetusministeriönkin ohjaus koko ajan vähän hiukan tähän suuntaan, että se aina laittaa näitä, sanotaan opetukseen liittyviä, opetussuunnitelmaan ja hopseja ja kaksiportaista. Siinä unohtuu se asia, että mikä meidän tärkein tehtävä on. Jos opetusministeriö pitäisi sitä ykkösenä, niin varmaan yliopistokin pitäisi sitä ykkösenä ja yksittäiset tiedekunnat pitäis ykkösenä, koska tutkijat sitä pitää ykkösenä.”

Edellinen sitaatti osoittaa, että valtionohjauksessa ei kyse ole pelkästään määrärahojen allokoinnista, vaikka sen merkitys korostuukin. Sitaaatti osoittaa sen jo aiemmin käsitellyn ongelman, mikä nousee koulutuksen ja tutkimuksen erillisyydestä ohjauksessa. Opetusministeriö on pitkälti jättänyt tutkimuksen määrärahaohjauksen Suomen Akatemialle vedoten tutkimuksen itseohjautuvuuteen. Kyse on siitä, että tutkimuksen ja koulutuksen välinen painotus pitäisi kyetä tekemään yliopistoissa riippumatta siitä, että opetusministeriön ohjauksessa koulutus on keskeisessä asemassa. Useassa haastattelussa nousee esille myös ristiriita määrän ja laadun välillä.

”... kyllähän se ohjaa siihen, että pyritään tuottamaan määrällisesti ne tavoitteet ja laatuunhan se sitten vaikuttaa, koska sekä perustutkinnot että tohtoritutkinnot on tässä se allokointiperuste.”

”...siihen on tullut sellainen keinotekoinen siis yliopiston tutkimuksellisuuden ja vastaavasta laadun kannalta sivujuonteelle menevä rahoitusmalli, joka yksikkötasolla kyllä heijastuu ristiriitana. Meidän täytyy tietysti nyt sitten ponnistella tutkimuksen suuntaan ja laatua kehittää ja sitten tulee vastaan se, että täytyy määrät saada kuntoon ja määrää kun lähdetään kasvattamaan, niin se aika helposti näyttää kostautuvan laadun puolella.”

Aivan kaikki haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet määrärahojen allokointimallia negatiivisena, eräs haastateltava totesi, että ”... ei allokointi sinänsä ole niin suuri ongelma, koska rahaa nyt voidaan siirtää paikasta toiseen”. Mallin todettiin myös kannustavan tohtorintutkintojen suorittamiseen, mikä sinänsä on tavoiteltava asia.

”... laitoksemme suhteen ei se hirveästi vaikuta tai sanotaanko ei suoranaisesti. Meillä on ... eniten maistereita, joista maksetaan ja sitten meillä on tyydyttävästi tohtoreita, enemmän, että me ollaan tavallaan, saamme rahan tavallaan mallin perusteella ja ollaan sponsoroimassa sen avulla myös muita, sillä sisäisesti on myös muita allokointimekanismeja.”

”... rahoitusmalli on sillä tavalla järkevä, ainakin tätä asiaa ajatellen, että se sakottaa tavoitteiden tosiasiallista, vaikkapa alittamista sitten enemmän kuin itse tavoitteita, ... kyllä tässä nykyiselläkin mallilla hiukan voidaan vaikuttaa, että me esimerkiksi nyt ollaan itse pyritty siihen, että ei tutkintotavoitteet ainakaan ylittyis, että mieluummin joko ollaan siellä tai jäädäänkin vähän alle.”

Helsingin yliopiston tulosneuvottelujen taustamateriaalissa yliopisto esittää opetusministeriölle huomioon otettavaksi tulosohjauksen kehittämisessä sen, että kehyksenjakomallista siirrytään todelliseen tulosohjausmalliin, jolloin tulosten kasvaessa kasvavat myös resurssit. Nykyisin käytössä oleva malli pakottaa yliopistot tavoitteiden nostamiseen ja tutkintojen ’alennusmyyntiin’, mitä käsitystä haastattelut tukevat. Tutkintotavoitteiden kasvaessa ja voimavarojen pysyessä ennallaan tutkintoon käytettävissä olevat voimavarat laskevat ja uhkana on tutkinnon tason laskeminen (Helsingin yliopisto 2005: 1). Dokumentit osoittavat ja haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että keskeinen tutkintoja koskeva tavoite on kasvanut vuodesta toiseen, vaikka kokonaisresurssit eivät olekaan kasvaneet. Jo tämä osoittaa, että tavoitteiden ja rahoituksen yhteys on hyvin epäselvä ja kyseessä on todella tulosohjausmallin asemesta kehyksenjakomalli. Useat haastatellut käyttivät käsitettä ’nollasummapeli’ kuvatessaan tutkintotavoitteiden sitovuuteen liittyvää problematiikkaa. Peli saattaa yliopiston kannalta olla ’tarkoituksellisesti’ rationaalista, koska keinojen sopeuttaminen tavoitteisiin tapahtuu tarkoituksellisesti (Simonin 1982: 113). Eräs haastateltava toteaa, että

”...jotenkin valtiolta musta pelaa, koska ihan tarkkaan en ymmärrä sitä, miksi sellaisille aloille annetaan, pannaan se niin korkeeksi, että ne ei saavuta niitä lukuja ja miksi toiset laitetaan niin paljon alas, tohtorin tutkintotavoitteellahan pelataan paljon...”

Yliopistot ovat saaneet tuloksellisuuden perusteella osan määrärahoistaan vuodesta 1988 lähtien (tarkemmin Rekilä 2004: 112-114). Kriteerit ovat vuosien mittaan muuttuneet ja yliopistot käyttävät usein markkinoinnissaan positiivisena referenssinä tutkimuksen, taiteellisen toiminnan, koulutuksen ja aikuiskoulutuksen laatuysiköitä. Myös Suomen Akatemia nimeää tutkimuksen huippuyksiköitä ja jakaa niille rahoitusta. Vaikka tuloksellisuuden perusteella jaettava määräraha on varsin pieni, vuonna 2004 vain 0,5–3,7 % kohdeyliopistojen toimintamenoista, sen ohjaava vaikutus on merkittävä. (Opetusministeriö 2005a) Merkittävyys näkyy siinä, että yliopistot raportoin-

nissaan kiinnittävät paljon huomiota juuri tuloksellisuuskriteereitä koskevaan raportointiin.

Tutkintotavoitteisiin sidotun osuuden lisäksi määrärahojen allokointimalliin sisältyy erilaisia ns. korvamerkittyjä määrärahoja, esimerkiksi erilaisiin hankkeisiin tarkoitettuja, ja ne saavat tulosneuvottelutilanteessa suuren painon. Vuosien 2004–2006 tulossopimuksista käy ilmi, että yliopistoille on korvamerkittyjä määrärahoja sovittu yhteensä 261 kpl liitteessä (Liite 6) esitetyn taulukon mukaisesti. Lukumäärä siis osoittaa sen, kuinka monta erillistä määrärahaa ao. tarkoituksiin on sovittu käytettäväksi ja se kuvaa ohjauksen yksityiskohtaisuutta ao. määrärahojen suuruusluokkaa paremmin. Rahoituksen yksityiskohtaisuutta lisää se, että EU:n rakennerahasto-ohjelmia on vuonna 2005 kohdeyliopistoissa käynnissä 57 kappaletta. Kokonaisuutenaan korvamerkityt määrärahat kattavat 16–32 % yliopiston tulossopimuksella sovittujen määrärahojen kokonaisuudesta. Joillakin kohdeyliopistoilla valtaosa korvamerkityistä määrärahoista kohdistuu avoimen yliopiston opetukseen, tutkijakouluihin ja ns. yhteiskunnalliseen tehtävään. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa tutkijakoulujen osuus ja Taideteollisessa korkeakoulussa yhteiskunnallisten tehtävien osuus on suuri. Erillisten hankkeiden kappalemäärä nousee erityisesti valtakunnallisten ohjelmien ja yliopistokohtaisten hankkeiden vuoksi, kuten edellä mainitusta liitteestä ilmenee. Niiden osuus yliopistojen kokonaisuudesta on kuitenkin vain 1–4 %. (Opetusministeriö 2005a) Valtionohjauksen näkökulmasta näiden määrärahojen täytyy siis olla tärkeitä, koska niiden valmisteluun niin opetusministeriössä kuin yliopistoissakin käytetään paljon voimavaroja.

Erillisten määrärahojen suuri määrä osoittaa, että opetusministeriö ei usko tavoitteiden toteutumiseen ilman määrärahaohjausta. Yliopistojen toiminnan muutosten vaikutukset näkyvät myös niin pitkällä aikavälillä kuten valtionhallinnossa yleensäkin, että ministeriöllä ei ehkä ole kärsivällisyyttä odottaa niiden toteutumista (Pollit & Bouckaert 2000: 7–8). Yliopistot joutuvat käyttämään toiminta- ja taloussuunnittelussa ja tulosneuvotteluun valmistautumisessa suuren työmäärän erillisten määrärahojen perustelemiseen tulosneuvottelujen kautta ja myöhemmin ao. toiminnasta raportoimiseen. Vuonna 2005 käytäviä tulosneuvotteluita varten kohdeyliopistot esittävät yhteenlaskettuna seuraavan määrän valtakunnallisia ohjelmia ja hankkeita sekä omia hank-

keita: Helsingin yliopisto, 15 Joensuun yliopisto 25, Jyväskylän yliopisto 10, Lapin yliopisto 4, Oulun yliopisto 24, Åbo Akademi 17, Teknillinen korkeakoulu 26 (mukana esimerkiksi 8 virtuaaliyliopiston kehittämiseen liittyvää hanketta), Helsingin kauppakorkeakoulu 19 ja Taideteollinen korkeakoulu 8 (Helsingin yliopisto 2005; Joensuun yliopisto 2005; Jyväskylän yliopisto 2005; Lapin yliopisto 2005; Oulun yliopisto 2005b; Åbo Akademi 2005b; Teknillinen korkeakoulu 2005; Helsingin kauppakorkeakoulu 2005c; Taideteollinen korkeakoulu 2005). Yksityiskohtainen lukumäärän laskenta on jossain määrin tulkinnanvaraista, mutta kokoluokka on oikea. Kohdeyliopistoihin kuuluvien harjoittelukoulujen esitykset eivät ole lukumäärissä mukana. Hankkeiden määrä kuvaa myös ministeriössä edellytettävää työn määrää, koska hankkeet on valmisteltava tulosneuvotteluja varten.

Hankerahoituksessa on kyseessä eräänlainen tulosten ostaminen yliopistoilta tilanteessa, jossa valtion näkökulmasta muilla ohjauskeinoilla vastaavia tuloksia ei katsota saatavan aikaan. Kyse on hyvin voimakkaasta valtion ohjauskeinosta. (Lindblom 2001: 260) Olennaista valtionohjauksen näkökulmasta on sitten sen arviointi, mitkä hankkeet ovat muuhun toimintaan verrattuna niin merkittäviä, että niihin kannattaa käyttää sekä varsinaiset hanke- että transaktiokustannukset ja onko kokonaisuuden kannalta hyödyllisempää tehdä nämä päätökset ministeriössä kuin jättää ne yliopistojen päätöksenteon varaan. Hankkeiden koetaan haastattelujen mukaan häiritsevän normaalia toimintaa ja suosivan lyhytjännitteistä toimintaa.

”Se on semmosta tempoilevaa ja nykivää jollain lailla. Varsinkin kun ne vaihtuu aika nopeasti, että ensin tulee, että ihan tyypillistä on, että keväällä tulee tieto, että nyt olis niinku tän tapaseen juttuun tulossa rahaa. Ja sitten kun syksy tulee, silloin se on jotakin muuta. Se on semmosta tempoilevaa ja nykivää ja jollain lailla, jos ajattelee kokonaisuuden kannalta niin semmosta hiukan säntäilemistä.”

”Pelkästään perustoimintaa häiritsevänä. Koska siinä tulee aikaraja, koko ajan, kun kehitetään eri asioita, ei tehdä sitä, mitä pitäisi tehdä. Koko palkkajärjestelmän kehittäminen on malliesimerkki, viime keväänä ei mitään muuta tehtykään. Ja toinen seikka on, että näyttää, että se vain jatkuu.”

Myös toisenlaisia kommentteja, joskin vähemmän, esiintyi.

”Me ollaan sopeuduttu siihen, että mitkä on opetusministeriön asettamat tavoitteet, joihin voi saada hankerahaa ja ollaan rakennettu ohjelmaamme, eikä ehkä koeta siinä ristiriitaa. Ehkä tavallaan koen ihan ok, että kun niitä, tietysti se on työlästä hakea rahaa monesta lähteestä ja se haittaa. Mutta toisaalta, samalla kun hakee, niin se tuota jäsentyy se toiminta. Se on tavallaan osa sitä työtä, että mä en koe sitä niin ristiriitaseks.”

Hankerahoitusta jakamalla opetusministeriö voi osoittaa valtioneuvoston päättämiä ohjelmia noudatettavan ja todeta siten oman osuutensa ohjauksesta toteutuneen. Määrärahojen osoittaminen tiettyihin määriteltyihin kohteisiin on hyvä keino kiinnittää yliopistojen huomiota kansallisiin prioriteetteihin. Toisaalta yliopistot eivät välttämättä kykene toiminnan perustasolla yhdistämään tällä tavoin rahoitettua toimintaa normaalin budjetin kautta rahoitettavaan toimintaan.

”Niin tää ei onnistu ja näinollen siis tää rahan perässä juokseminen, jota tää hankkeistaminen nyt sitten suosii, niin siitä on tullut semmonen hankala hirttosilmukka, että ollaan hyödynnetty tätä ja sitt siitä kaikki kärsii, kun siitä hyvästä, useinkin hyvästä asiasta tulee semmonen, että mitenhän pystytään toi niinkun jatkossa hoitamaan.”

”Kun päästään tiedekunnan ja laitoksen tasolle, niin meillä on ainakin jatkuva niukkuus ja huomio on kiinnittynyt semmoseen, että välillä on tämmösiä niinkun näkyviä ja mittavia määräaikaasia projekteja. ... kymmenen ihmistä töissä useita vuosia. Painoivat esitteitä ja kaikkia kauniita kuvia kiiltopaperille ja järjestivät cocteil -tilaisuuksia samalla kun laitostasolla on jouduttu tinkimään näistä perustoiminnoista. Että jotenkin pieniä projekteja ei tueta ollenkaan, kaiken pitää olla vähän mittavaa ja näkyvää ja sitten ne lopahtaa yhtäkkiä. Ei me voida aina ottaa jotakin uutta ja luvata, että rahoituksen päätyttyä tehdään kaikki sekin vielä.”

Monessa valtioneuvoston tai opetusministeriön käynnistämässä hankkeessa tavoitteiden toteutumisen osoittaminen arvioinnilla on huomattavasti vaikeampaa kuin myöntää ao. tarkoitukseen rahaa, hyvänä esimerkkinä tällaisesta on alueellisen vaikuttavuuden kasvuun liittyvä tavoitteisto. Osborne & Gaebler toteavat, että valtionhallinnossa johtajat voivat kyllä johtaa tiettyjä ohjelmia ja kontrolloida tiettyjä päätöksiä, mutta politiikan johtamiseksi heidän täytyy oppia ohjaamaan. Ja heidän mielestään ehkä voimakkain keino on luoda insentiivejä toiminnan suuntaamiseksi haluttuun suuntaan, antaa ihmisten tehdä päätökset itse. (Osborne & Gaebler 1992: 282) Kiinnostavaa olisi selvittää, missä määrin määrärahojen korvamerkitseminen on seurausta byrokratian

itseintressistä toisin sanoen ovat asianomaisen asian valmistelijoiden päätösvallan säilyttämiseen pyrkiviä. Osborne & Gaebler kritisoivat valtion ohjelmajohtamista monista syistä. Ne ovat mm. poliitikko- ei politiikkavetoisia, luovat viranomaisten välille kilpailua, joilla puolustellaan omia ohjelmia ('my program, my money, my clients'), luovat fragmentoituneita järjestelmiä, eivät ole itse-korjaavia, harvoin tuovat merkittävää impaktia, edellyttävät määräämistä, ei insenttiivejä ja ne kuolevat harvoin. (Emt. 285-288) Vaikka Osborne ja Gaebler käsittelevätkin ohjelmajohtamista koko valtionhallinnon tasolla, voidaan problematiikkaa liittää suoraan myös suomalaisen yliopistolaitoksen hankeohjaukseen. Helsingin yliopiston hallinnon arviointiraportissa (2005b: 33) todetaan uutta palkkausjärjestelmän käyttöönottoa koskevan hankkeen olevan yksi esimerkki huonosti ajatellusta ja liiallisella kiireellä toteutetusta hankkeesta, joka valtion taholta kielii myös yliopiston perusluonteen puutteellisesta ymmärryksestä. Hyyryläinen toteaa, että mitä enemmän hallituksen tavoitteet merkitsevät muutoksia aikaisempaan yhteiskuntapolitiikan linjaan nähden, sitä enemmän sillä on paineita käynnistää radikaali ja kunnianhimoinen hallintoreformi. Vaikka tutkijalle on epäselvää, voidaanko valtionhallinnossa nyt toteutetusta palkkausjärjestelmän uudistuksesta käyttää Hyyryläisen käsitettä hallintoreformi, Hyyryläinen toteaa, että tällaisen reformin tavoitteet ovat myöskin ymmärrettävissä pikemminkin ideologisina kuin muina tavoitteina, pitänee paikkansa myös tämän ohjelman tavoitteiden suhteen. (Hyyryläinen 1999: 226.)

Korvamerkityt hankkeet ovat hyvin eri tyyppisiä, osa niistä kohdistuu tiettyyn tutkimus- ja opetustehtävään. Opetusministeriön hankerahoituksessa tutkimuksen osuus on varsin pieni, joka korostaa Suomen Akatemian roolia tutkimuksen ohjauksessa. Mainituista vuoden 2005 hankkeista 22 on tarkoitettu erilaisten yhteiskunnallisten palvelutehtävien edistämiseen. Tutkimustulosten hyödyntämiseen liittyvien ja alueellisen vaikuttavuuden vahvistaminen nimellä mainittuja erillisiä mainintoja on kohdekorkeakouluissa yhteensä 22 kappaletta. Ministeriö siis haluaa nimenomaan rahoituksen avulla ohjata määrittelemäänsä yhteiskunnallista palvelutehtävää. Opetusministeriön toimintamenoja koskevan asiakirjan mukaan hankerahoitusta kohdennetaan valtakunnallista tavoitteenasettelua tukeviin yliopistojen omiin hankkeisiin, yliopistojen yhteisiin verkostohankkeisiin ja uudisrakentamisen varustamiseen. Yliopistojen omien hankkeiden tukeminen

liittyy vuosittain erityishuomion kohteena oleviin strategisiin painopistealueisiin. (Opetusministeriö 2003a)

Yliopistojen hanke-esitykset liittyvät suurimmaksi osaksi ministeriön määrittelemiін valtakunnallisiin ohjelmiin ja muutoin ministeriön esillä pitämiin aiheisiin, esimerkiksi valtioneuvoston politiikkaohjelmiin. Huomio kiinnittyy myös siihen, että eräät yliopistot esittävät hankkeita sellaiseen kehittämiseen, joka koskee kaikkia yliopistoja. Esimerkiksi Helsingin yliopisto esittää hanketta uuden palkkajärjestelmän toteuttamiseksi, vaikka järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa yliopistoissa (Helsingin yliopisto 2005a). Samoin Åbo Akademi esittää hanketta kustannuslaskennan kehittämiseen, jota niinkään vaaditaan kaikilta yliopistoilta (Åbo Akademi 2005b). Hankerahoituksen kautta ohjaaminen on voimakas ohjauskeino, koska ministeriö etukäteen määrittelee aiheet, ja koska yliopistot ennakoivat valmistelutyössään valtakunnallisesti esillä olevia aiheita. Juurikaan ei ole herätetty kysymystä, ovatko toiminnot yhteiskunnan kannalta niin merkittäviä, että ministeriössä ja yliopistoissa syntyvät transaktiokustannukset ovat tarkoituksenmukaiset, vai onko hankepolitiikkaan ajauduttu ohjauksen vaikuttavuuden näyttämiseksi tavoitteiden avulla ohjauksen osoittauduttua kesto vaikutuksiltaan liian pitkäaikaiseksi ja toiminnan kokonaisohjauksen ylipäätään vaikeaksi. Hankkeiden kautta rahoituksen saamisessa huomio kiinnittyy toiminnan projektoitumiseen, jolloin ongelmaksi nousee aiemmin edellä mainittu hankkeiden liittäminen osaksi normaalia toiminnan kehittämistä.

Määrärahojen allokointiin kilpailuelementti liittyy toisaalta suoraan tuloksellisuusrahoituksena ja toisaalta hankkeiden kilpailuttamisena. Kilpailu sinänsä lisää valtion ohjausvoimaa. Ohjausvälineenä kilpailun idea saattaa olla jopa tehokkaampi kuin entinen normiohjaus, sillä se vaikuttaa suoraan yliopistojen toiminnan sisältöihin, kun taas entinen ohjaus vaikutti toiminnan edellytyksiin (Välimaa 1997b: 24). Kasvava osa kilpaillusta rahasta tulee Suomen Akatemialta, joka on siis valtion rahaa, samoin Tekesin kautta tuleva rahoitus. Valtio siis käyttää ohjauksessaan kilpailua tuloksellisuuden perustuvan rahan jaon ohella hankerahoitusta myöntäessään. Haastattelussa kutsuttiin tätä ja yleensä ulkopuolelta tulevaa rahoitusta intressisidonnaiseksi rahaksi.

Haastateltavien suhtautuminen kilpailtuun rahaan on kaksijakoista, nähdään sekä etuja että myös haittoja, valtaosassa kommentteja kilpailu kuitenkin hyväksytään.

”Niin, mitäs tohon, se on menny veriin tämän tapaisessa yksikössä, että niin kai se on. Voihan se olla niin, että puhusin vähän toisin, jos meillä olisi ollut erittäin suuria vaikeuksia saada kilpailluilta markkinoilta rahaa. Mutta tää meidän perusrahoitus on saatu yliopistolta ja se antaa meille tavallaan mahdollisuuden irrottaa resursseja, niin Matteuksen evankeliumin mukaan, että raha tulee sinne, missä sitä ennestään on, ne saa, joilla jo on.”

”Kohtuuton vaiva, siinä on tavatonta resurssien hukkakäyttöä, jos ajattelee, että tällanen kilpailtua rahaa varten kaikki yksiköt kauheesti kilpailee ja vääsää hakemuksia. Sillon tapahtuu kauheesti päällekkäistä työtä ja vaan yks sen kilpaillun rahan voi saada ja kaikki muut tulee tehneeksi ihan hukkaan mennyttä työtä. Että en mä tiedä, että mahtakohan se olla parempi tilanne, kun että nämä jaettas vaikkapa pääluvun mukaan ja kullekin tulis se, mitä tulis. Sillon tällasesta tarpeettomasta kilpajuoksusta päästäs.”

Valtion määrärahaohjauksessa vaikuttaa luonnollisesti opetusministeriön kautta allokoitavien määrärahojen ohella se, miten muuta kautta valtion määrärahat allokoituvat yliopistoihin. Suomen Akatemian määrärahojen osuus on viime vuosina kasvanut, vuodesta 2002 vuoteen 2006 yliopistobudjetin kautta tulevat määrärahat ovat kasvaneet 15 % (1090 milj. eurosta 1258 milj. euroon) ja Suomen Akatemian määrärahat 39 % (148 milj. eurosta 206 milj. euroon). Laatuun perustuvaa rahoitusta puolustettiin haastatteluissa, joskin esiin nousi myös näkökulma, jonka mukaan monitieteisten tutkimushankkeiden on vaikea kilpailla Suomen Akatemian rahoituksesta. Yliopistojen yhteydet ympäristöönsä kasvattavat toisaalta tarvetta monitieteisiin projekteihin. Opetusministeriön ulkopuolella olevan rahoituksen kasvaessa jää kysymään myös, kuka vastaa tutkimuksen kokonaisuuden kehittymisestä Akatemian ollessa kiinnostunut rahoittamaan korkealaatuista tutkimusta alasta riippumatta. Muutkaan rahoittajatahot eivät ole vastuussa yliopistojen kokonaisvaltaisesta kehittämisestä.

Suomalainen määrärahaohjaus ei ole kansainvälisesti poikkeuksellista. Samanlainen on tilanne esimerkiksi Iso-Britannian yliopistoissa. Bryson totesi vuonna 1999, että yhä laajempi osuus tutkimuksesta tehdään korvamerkityllä projektirahoituksella, erityisesti luonnontieteissä ja teknillisissä tieteissä. Osana duaalimallista tukijärjestelmää tutkimusneuvostot tukevat suoraan kilpailuun pohjautuvaa tutkimusta. Myös ministeriöt ja

muut valtion yksiköt tukevat tutkimusta samoin perustein. Rahoitus kattaa suorat menot ja projektien kesto vaihtelee viidestä viikosta viiteen vuoteen. Jotkut rahoittajat, mutta eivät kaikki, maksavat overhead -kustannukset. Vuonna 1977 sopimuksilla palkatun henkilökunnan määrä Iso-Britannian yliopistojen akateemisesta henkilökunnasta oli 41,5 %, vastaava luku kaikissa korkeakouluissa oli 29,6 %. (Bryson 1999: 31)

6.2.3. Kontrolli

Hyvin monet organisaatioiden toimintaan sisältyvät asiat liittyvät kontrolliin. Scott (1981: 275) listaa mm. seuraavat kontrollin instrumentit: hallinto, auktoriteetti, rajoitteet, byrokratisointi, keskittäminen, sopimukset, koordinaatio, päätöksentekopremissit, evaluointi, hierarkiat, insenttiivit, tuloksellisuus, valta, säännöt, sanktiot, ohjaus. Tässä kontrollia käsitellään huomattavasti Scottin määritelmää kapeammin.

Hallinnon kahden päätehtävän, suunnittelun ja valmistelun sekä toimeenpanon rinnalla tarvitaan seurantaa. Managerialistisessa ajattelussa nämä kolme toimintoa muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. (Temmes 2003: 197) Yliopistojen itseohjautuvuusperiaate tarkoittaa sitä, että toiminnan kontrolli on organisaation sisäistä, valtionohjauksen voimaa taas osoittaa ulkoisen, esimerkiksi opetusministeriön harjoittaman kontrollin määrä. Valtion harjoittaman kontrollin näkökulmasta on merkittävää, että talousarviolain 24 e §:n (L 423/88, muutettu L 1216/03) perusteella valtiovarainministeriöön on tullut uusi controller -toiminto⁴ valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten. Kontrolli kattanee säädöksissä yleistyneen tuloksellisuuden kontrollin ja kontrollia voitaisiin luonnehtia Clarkin mukaiseksi byrokraattiseksi professionaaliseksi kontrolliksi (Clark 1984b: 116). Talousarvioasetuksen 55 §:ään on lisätty käsite tuloksellisuuden laskentatoimi. Tuloksellisuuden laskentatoimi on järjestettävä siten, että tärkeimpiä raportoitavia taloutta ja tuloksellisuutta koskevia tietoja voidaan seurata kolmen vuoden ajalta. Pykälässä edellytetään lisäksi, että viraston ja laitoksen johdon laskentatoimi on

⁴ Paheksuvan huomion voisi esittää siitä, että suomalaisessa valtionhallinnossa ei näytetä enää selviävän suomenkielellä.

järjestettävä tuloksellisen johtamisen edellyttämällä tavalla. (A 1243/92, muutettu A 600/97, muutettu 254/04) Controller -toiminto ilmentää valtion kiristyvää otetta valtionhallinnon tuloksellisuuden seurannassa, vallan käyttöön liittyy olennaisesti kontrolli (Clegg 1979: 119).

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005: 9). Opetusministeriö on omiin yliopistoille kohdistettuihin palautteisiin sisällyttänyt myös valtiontalouden tarkastusviraston huomautuksia yliopistoille. Vuotta 2003 koskevaan palautteeseen on sisällytetty tietyille yliopistoille huomautuksia, jotka koskevat mm. sisäistä valvontaa erityisesti projektien seurannassa, omaisuuden hallinnassa ja kustannuslaskennassa sekä maksullisen toiminnan vuosituloksen epäluotettavuutta sekä tuotto- ja kululaskelman oikeellisuutta. (Opetusministeriö 2005c) Kovin paljon ei näytä vaikuttavan se, että mikäli hyväksytään hajautettu päätöksenteko periaatteeksi valtionhallinnossa, on hyväksyttävä se, että tietty määrä virheitä tapahtuu. Kyseessä on tietynlainen riskin ottaminen. (Peters 2001: 103) Päätösvallan hajauttamisen ja tulosohjaukseen siirtymisen yhteydessä painotettiin tulosten kontrollia, nyt kuitenkin itse talousprosessin kontrolli on laajentunut.

Tavoitteiden toteutumista, toimintaa koskevien määräysten noudattamista ja määrärahojen käyttöä koskeva kontrolli tapahtuu varsin laajamittaisesti opetusministeriölle tapahtuvan raportoinnin muodossa. Vuosittain yliopistot toimittavat ministeriölle toimintakertomuksensa edellisen vuoden toiminnasta. Nämä osoittavat, että yliopistot varsin uskollisesti raportoivat tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Lyhyehköt toimintakertomukset eivät kuitenkaan kata kehittämissuunnitelmaan sisältyvien asioiden raportointia. Valtioneuvostotasoisien korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman ohjausvoima perustuu näin siihen, miten kattavasti opetusministeriö sisällyttää näitä tavoitteita tulossopimukseen, yliopistot sitovat raportointinsa ministeriön kanssa sovittuihin tavoitteisiin. Todettava on myös, että yliopistojen raportointi vaihtelee siinä, miten se kattaa tavoitteet.

Opetusministeriö antaa vuosikertomusten pohjalta yliopistoille palautteen, jonka merkitys on talousarviolain muutosten myötä kasvanut. Vuotta 2003 koskevassa palautteessa käsitellään laadunvarmistuksen kehittämistä ja arviointien tulosten hyödyntämistä, tutkimusta Suomen Akatemian toimintaan liittyen, tutkijakoulutusta, valmistautumista uuteen tutkintojärjestelmään ja opintojen kehittämistä, opiskelijavalintoja, opettajakoulutusta, virtuaaliyliopistotoimintaa, alueellista toimintaa, avoimen yliopiston toimintaa, täydennyskoulutusta sekä henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä. Palautteessa annetaan yliopistoille kehotuksia mm. laatujärjestelmän rakentamisen käynnistämiseksi, kansainvälisten verkostojen hyödyntämiseksi tutkintojen uudistamisessa, konkreettisten toimenpideohjelmien laatimiseksi ulkomaisten opiskelijoiden rekrytoimiseksi Suomeen, avoimen väylän toimivuuden kehittämiseksi ja määräaikaisen henkilökunnan aseman selvittämiseksi. Ministeriö ottaa kantaa myös tilinpäätöksen ja tuloksellisuusraporttien laatuun ja toteaa niissä eräitä puutteita. Palaute siis pääasiallisesti koskee koko yliopistolaitosta, yksittäistä yliopistoa koskevien positiivisten ja negatiivisten kirjallisten kommenttien ja kehotusten määrä on vähäinen.

Vuosittain pidettävissä tulosneuvotteluissa ministeriö antaa myös suullista palautetta, joka kohdistuu kirjallisia enemmän yksittäiseen yliopistoon. Palautemenettely on osa opetusministeriön ja yliopiston käymää dialogia, jossa kohtuullisen pehmeällä tavalla kontrolloidaan yliopistojen toimintaa. Sanktioitahan tavoitteiden toteutumattomuudesta aiemmin käsitellyn määrärahojen tutkintotavoitteita koskevan allokointimallin lisäksi ei ole. Vaikka palautteet ovat varsin laajoja ja niissä puututaan asioihin, joita yliopistot useimmiten ovat omasta aloitteestaankin kehittämässä, tämä dialogimuodossa tapahtuva kontrollitapa soveltuu hyvin yliopistotyypin asiaorganisaatioon. Ongelma on yliopiston sisällä siinä, miten organisaatiotasolla palautteena saatu positiivinen ja negatiivinen tieto välittyy toiminnan perustasolle saakka ja miten perustaso saadaan responsoimaan siihen.

Osa kehittämissuunnitelmaan ja tulossopimukseen sisällyvistä tavoitteista on sellaisia, että yliopistot tai vain harva yliopisto niistä raportoi (liite 3). Laajat tavoitteet jäävät raportoimatta osittain niiden problemaattisen arvioinnin vuoksi, esimerkkinä vuotta 2003 koskevassa toimintakertomusraportoinnissa kautta 2004-2006 koskeva tavoite

suomalaisen yhteiskunnan kulttuurisen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisäämisestä tai kansallisen terveysprojektin tarpeiden huomioon ottamisesta. Osa varsin konkreettisistakin tavoitteista jää raportoimatta, esimerkkinä valintamenettelyjen keventäminen niin, että vähintään 50 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä. Osasta tavoitteita raportoi vain muutama kohdeyliopisto, esimerkiksi kestävän kehityksen periaatteiden huomioonottamisesta toiminnassa, kirjasto- ja tietopalvelujen ja tieto- ja viestintätekniikan infrastruktuurin kehittäminen sekä aktiivinen ulkomaisten tutkijoiden ja opiskelijoiden rekrytointi. Määrärahojen allokointiin vaikuttavien tavoitteiden saavuttaminen on raportoitu tarkasti. Kuten aiemmin on todettu valtio-yliopistosuhteeseen sijoitettu tavoitteisto on ylipäättään liian massiivinen jatkuvan arvioinnin ja raportoinnin kohteeksi ja osin myös liian yleisluonteinen. Hyvin kontrolloinnin välineenä toimii tavoitteisto, johon on yhdistetty määrärahojen jakoa. Valtion näkökulmasta tavoitteiden ohjausvaikutusta heikentää myös se, että tavoitteiden saavuttamisaikoja ei ole määritetty. Uusia tavoitteita nousee ja toisia jää pois, tällaisen 'joustavuuden' voidaan toisaalta todeta soveltuvan hyvin yliopistojen ohjaukseen.

Dokumenttiaineisto osoittaa sen, että yliopistoihin kohdistuva valtion kontrolli on varsin laajaa. Valtiontalouden tarkastusviraston kontrolli kohdistuu yksityiskohtaisesti määrärahojen käytön säännönmukaisuuden tarkastukseen, opetusministeriön kontrolli taas tulossopimuksessa sovittujen tavoitteiden saavuttamisen seurantaan ja erilaiseen raportointiin. Kontrolli kohdistuu eri tavoin yliopistojen keskushallintoon kuin tiedekunta- ja laitostasoon, mikä todettiin myös haastatteluissa. Haastattelut osoittivat, että dekaanit ja laitosjohtajat kokivat kontrollin enimmäkseen vähäisenä ja asiallisena.

"Se joka maksaa, se kontrolloi. Siinä ei myöskään ole mitään vikaa."

"Kyllähän meidän täytyy olla vastuussa siitä, mitä me tehdään. Pikemminkin näkisin asian niin, että valtion ei välttämättä tarvitsisi harjoittaa kontrollia, mutta meillä pitäisi olla vastuu siitä, mitä teemme."

"Tietysti mä en oo kokenu mitään sisältöön liittyvää kontrollia, mutta jos meitä kontrolloitais sisällöllisesti, niinku väkisin ohjattais, niin se olis huono asia. Et tarkotan, että rahaa käytetään laillisesti ja semmoseen, mihin se on tarkotettu,

niin se on hyvä, mutta en missään tapauksessa tarkota sitä, että ministeriö tulee sanoon, että teidän täytyy tutkia tätä ja tätä asiaa.”

Edellä mainittua eroa keskushallinnon ja tiedekunnan välillä korostaa seuraava kommentti:

”Kyllä se jollain lailla näkyy, mutta aika iso osa siitä on aika merkityksettömissä detaljeissa, matkalaskujen tarkastuksissa, tulkinnossa ja muussa tämmösessä sinällensä sekundäärisissä asioissa. On tullut vähän semmoinen olo, että kirjoitetaan niille tuonne hallintoon kivoja numeroita ja tehdään itte, mitä me on ennenkin tehty. Taitava tottelemattomuus kyllä kukoistaa.”

Vuosikertomusraportoinnin lisäksi yliopistot sisällyttävät opetusministeriölle lähetettäviin toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja tulosneuvottelujen perusteluasiakirjoihin ministeriön pyytämiä erillisraportteja. Esimerkiksi Helsingin yliopiston aineistossa vuodelta 2005 on varsinaisen tulossopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutumaportin lisäksi kahdeksan raporttia (Helsingin yliopisto 2005a). Nämä liittyvät ministeriön käynnistämiin valtakunnallisiin hankkeisiin, jotka taas usein ovat lähtöisin valtioneuvoston päätöksistä.

Valtionohjaukseen liittyvä kontrollin paine siis näyttäytyy vahvempana yliopiston johdon ja keskushallinnon tasolla kuin tiedekuntien ja laitosten tasolla. Tutkimuksessa ei ole selvitetty sitä, miten eri yliopistojen sisäinen kontrolli ilmenee. Kun kontrolli keskittyy talouden oikeellisuuden kontrolliin, sen koee voimakkaammin hallintoasioita hoitava henkilökunta kuin opetus- ja tutkimushenkilökunta, kuten edellä siteeratuista haastattelukommenteista ilmenee.

6.2.4. Suostuttelu

Ennen opetusministeriön ja yliopistojen välisiä varsinaisia tulossopimusneuvotteluja ja tulossopimusten solmimista opetusministeriö käytti erilaisia dialogin menetelmiä ja vuosittainen säännöllinen neuvottelutoiminta käynnistyi vuonna 1988 (Rekilä 2004: 162-171). Kyseessä oli eräänlainen suostuttelumenettely, jossa yliopistot voivat myös

esittää dokumentteja perusteellisempia perusteluita määrärahaesityksilleen. Tässä on otettu käyttöön käsite suostuttelu, vaikka se ei käsitteenä olekaan kovin selvä. Kyse on kuitenkin erilaisista normeihin perustumattomista menettelyistä, joilla valtion tavoitteiden toteutumista pyritään tukemaan. Niistä voidaan mainita opetusministeriön yliopistoille osoittamat strategioiden valmistelua koskevat pyynnöt, osittain tosin ilmaisulla edellyttää, erilaiset suunnittelua ja uusia kehittämiskohteita koskevat seminaarit ja kokoukset sekä johtamisen kehittäminen. Myös korkeiden virkamiesten julkisuudessa esitettäviä yliopistojen kehittämiseen tähtäviä kannanottoja voidaan luonnehtia suostutteluksi.

Yliopistojen oma strategiatyö on olennainen osa niiden itseohjautuvuutta. Sen kautta organisaatio määrittelee tavoitteet, joiden toteutumista arvioidaan ja tarpeen mukaan suuntaa muutetaan (mm. Kells 1992; Birnbaum 1989). Tyypillinen kohdeyliopistojen strategia on henkilöstöstrategia, jolla on merkittävä asema yliopistojen johtamisessa. Viime vuosina myös valtio on ryhtynyt käyttämään strategioiden valmistelua ohjauksvälineenään. Strategioiden tekemistä sinänsä ei ole ohjeistettu. Osasta strategioita ministeriö on tehnyt yhteenvedon ja antanut palautteen. Yliopistot ovat opetusministeriön kehotuksesta laatineet opiskelijavalintojen kehittämisstrategian, perustutkintojen kehittämisstrategian, alueellisen kehittämisen strategian, kansainvälistymisen strategian, tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytön strategian ja kestävän kehityksen strategian. Tulossopimuksen 2004–2006 (Opetusministeriö 2005a) mukaan opiskelijavalintojen kehittämiseksi laaditaan toimenpideohjelma. Palautteen (Opetusministeriö 2005f) mukaan yliopistojen on niinkään käynnistettävä toimenpiteet kattavan laatujärjestelmän valmistelemiseksi, laadittava konkreettiset toimenpideohjelmat ulkomaisten opiskelijoiden rekrytoimiseksi Suomeen ja uudistettava ammattikorkeakoulujen kanssa yhteiset aluestrategiat. Vuonna 2005 käytävää tulosneuvottelua varten tuli laatia yliopiston toimitilastrategia (Opetusministeriö 2004c). Strategioiden koko yliopistolaitokseen kohdistuvaa ohjausvoimaa on vaikea arvioida, koska ne yliopistojen sisäisessä ohjauksessa saattavat jäädä irrallisiksi.

”Se näkyy yliopistotasolla, että näitä papereita riittää. ... että tämmönen top down -strategiatyöskentelyn pääongelma on ihmisten sitoutuminen ja motivoituminen. Se on kauheen vaikeasti tehtävissä, että ne otetaan, saatetaan

jopa lukeakin, ei sitä ihan jokainen ole sitäkään tehnyt, sitten pannaan hyllyyn ja eletään niinkuin ennenkin. Ja olen argumentoinut paljon sitä, että strategiatyössä pitää olla myös tämä bottom up -osa. Muuten se ei ikinä juurru minnekään.”

Välimaa ja Jalkanen katsovat kuitenkin, että päätöksenteon delegointi yliopistoille on lisännyt yliopistojen hallitusten strategiaorientoitumista sekä yleispolitiikkaa ja pitkän aikavälin suunnittelua ohjaavaa roolia. Strateginen ote on välttämätön, jotta yliopisto kykenisi pitämään tilanteen hallinnassa ja sopeutuakseen muuttuvaan ympäristöön. (Välimaa & Jalkanen 2001: 194, 198–199.)

Myös suunnittelu vaikuttaa päätöksentekoon, tosin määräyksiä epäsuoremmin. Talousarviolain (L 423/88) 12 §:n mukaan virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Opetusministeriö ei enää ohjeista toiminta- ja taloussuunnitelmien tekemistä, mutta yhteiset suunnittelijoiden seminaarit suuntaavat niiden valmistelua. Myös hyvien käytänteiden omaksuminen toisilta yliopistoilta yhtenäistää suunnittelua. Käytäntö kuitenkin vaihtelee yliopistoitain. Voidaan tulkita, että Helsingin yliopiston varsin yksityiskohtainen strategiaasiakirja on talousarviolaisissa tarkoitettua pitkän tähtäimen suunnittelua ja yliopiston tulosneuvotteluja varten varmistelema materiaali on perusteena nimenomaan neuvottelulle. (Helsingin yliopisto 2003) Myös opetusministeriö valmistelee oman toiminta- ja taloussuunnitelmansa, jonka merkitys budjetin kehysmenettelyn myötä on vahvistunut. Tässä ei ole selvitetty sitä, missä määrin yliopistojen omat suunnitelmat ovat pohjana opetusministeriön suunnitelmalle. Mikäli ministeriö haluaisi käyttää niitä aidosti omien suunnitelmiansa pohjana, nykyistä tiukempi ohjeistus olisi ilmeisesti tarpeen.

Olennaisen osan viime vuosien opetusministeriön ja yliopistojen välisessä dialogissa muodostavat erilaiset yliopistojen johdolle ja muille toimijoille järjestämät seminaarit. Tulosneuvottelujen valmisteluprosessiin ovat koko ajan kuuluneet yliopistojen johdon seminaarit. Niissä käsitellään ajankohtaisia yliopistojen toimintaan vaikuttavia aiheita ja esitellään ministeriön ohjeistusta seuraavalle tulossopimuskierrokselle. Keskeinen muiden seminaarien aihe viime vuosina on ollut tutkintojärjestelmän uudistaminen. Arviointiin liittyviä seminaareja on järjestetty useita. Seminaarityyppisen dialogin

kautta ohjaaminen soveltuu yliopistojen ohjaukseen suoria määräyksiä paremmin, koska se mahdollistaa määräyksiä paremmin yliopiston oman asiantuntijuuden käytön.

Suostuttelevan valtioneohjauksen piiriin voi lukea myös itse valtion päätöksentekoon osallistuvien poliitikkojen ja korkeiden virkamiesten julkiset kannanotot. Haastattelut osoittavat, että dekaanit ja laitosjohtajat seuraavat varsin tarkkaan julkista keskustelua ja ilmoittavat sillä olevan vaikutusta toimintaansa.

”Vaikuttaa myönteisessä mielessä, että se helpottaa meitä löytämään niin sanottuja markkinarakoja, että me kehitetään omaa asiantuntemustamme ja ideoidaan tutkimushankkeita myös sen mukaan, mistä me nähdään olevan tarvetta tutkimustiedosta.”

”Jonkun verran niitä seuraa, mutta eipä se aika riitä niin aktiiviseen osallistumiseen.”

Julkisen keskustelun vaikutus ei välttämättä ole aina edellä kuvatun positiivinen.

”No, tällä hetkellä ei paljon mitenkään siinä mielessä, että useimmillahan ei oo käsitystä, miston kysymys. Ideoitahan voi olla, mutta kyllä pitäs ymmärtää ja tietää paljon enemmän. Mut tietysti, jos ne leikkaa rahoja, niin kyllähän se, siis niiden politiikan mukaan, niin kyllähän se vaikuttaa toimintaan.”

”Onhan niillä vaikutusta. Joo, mut minä nään se, että se kyllä haittaa tätä toimintaa, koska se hämmentää henkilöstöä, se saa ihmiset pelkäämään. Se on muuten semmonen asia tässä yhteiskunnassa, joka tällä hetkellä orastaa, on jonkunlainen pelko.”

”Kyllä se on opittu, että Raimo se sitten viimeksi sanoo, että miten menetellään. Että kyllä ainakin kaikki meidän toiveet, niin vasta sitten ne uskotaan, kun heidän kanssaan on neuvoteltu.”

6.3. Johtajuus ja päätöksenteko valtioneohjaukseen perustuvassa yliopistossa

Tässä osuudessa tarkastellaan sitä, mikä yliopistojen johtamisessa ja päätöksenteossa tukee valtioneohjauksen voimaa ja mikä sitä heikentää. Valtioneohjauksen ohjausvoima näyttäytyy siinä, miten yliopistoille noudatettavaksi asetetut säädökset ja tavoitteet implementoidaan yliopistotasolla ja se taas liittyy olennaisesti yliopistojen johtamis-

kysymykseen. Yliopistojen johtajuus nousi valtionohjauksen muutoksen myötä 1980-luvun puolivälistä valtion kiinnostuksen kohteeksi. Valtioneuvoston päätös (Valtioneuvosto 1986) edellytti, että korkeakoulujen tavoitteellisen johtamisen edellytyksiä parannetaan. Johtajuuden kehittäminen sisältyi myöhemmin ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmiin. Esimerkiksi suunnitelman 1993–1996 mukaan opetusministeriön toimintastrategian yksi elementti on pyrkimys tukea korkeakoulujen omaa johtamista siten, että toiminnan jousto siirtyisi toiminnan perusyksiköille. Välineinä ministeriö piti toimintamenobudjetointia, virkojen perustamismenettelyn uudistamista, työvelvollisuuden uudenlaista määrittelyä, henkilöstöhallinnossa tapahtuvia muutoksia ja korkeakoulu- ja tutkintosääntöjen uudistamista. (Opetusministeriö 1992: 13) Myös opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2006-2009 kiinnitetään huomiota johtamiseen yhdistäen se nyt toiminnan tuloksellisuuden kehittämiseen (Opetusministeriö 2005h: 30). Olennaista on huomio siitä, että päätösvallan hajauttaminen edellyttää johtamisen kehittämistä.

Analysoitaessa yliopistoja organisaatioina joudutaan tarkastelemaan myös erilaisia johtamismalleja, vaikkakaan yliopistojen johtaminen ei ole kaikissa yliopistoissa toteutettu yhtäläisellä tavalla. Asetelmaa voitaisiin kuvata Mälkiän ja Vakkurin johtamistermein toimitusjohtajamallilla ja heterarkkisella mallilla. Toimitusjohtajamalli perustuu vahvaan keskitettyyn, ylhäältä alas etenevään hierarkkiseen johtamismalliin. Heterarkkisessa mallissa taas nousee esille työyhteisöjen autonomisiin kehittämispyrkimyksiin sekä henkilöstön asiantuntemukseen ja ammattitaidon hyödyntämiseen tukeutuva, alhaalta ylöspäin etenevä johtamismalli (Mälkiä & Vakkuri 1998: 21).

Toimitusjohtajamallissa yliopisto ymmärretään yhdeksi, yhteisen päämäärän omaavaksi organisaatioksi, jota voidaan kokonaisvaltaisesti johtaa ja kehittää. Sen sijaan heterarkkisessa mallissa yliopisto nähdään pikemminkin itsenäisten yksiköiden löyhäksi verkostomaiseksi yhteenliittymäksi, jonka kohdalla ei ehkä ole edes mielekästä puhua yhteisistä tavoitteista tai kokonaisedusta. (Mälkiä & Vakkuri 1998: 30) Valtionohjauksessa oletetaan yliopistojen toimivan toimitusjohtajamallin mukaisesti, jossa valtioneuvosto tekee tietyn päätöksen, se sisällytetään opetusministeriön ja yliopiston väliseen tulossopimukseen, jonka jälkeen yliopiston tulisi toimia päätöksen edellyttä-

mällä tavalla. Ilpo Ojala kutsuu väitöskirjassaan Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen näin johdettua organisaatiota poliittis-byrokraattiseksi malliksi, jossa johtamisen legitimitetti perustuu normien ja menettelytapasäännösten noudattamiseen ohjaavan hierarkian puitteissa. Perusteluna näkökulmalle on oppilaitoksen kiinteä yhteys poliittis-hallinnolliseen ohjaukseen. (Ojala 2003: 75) Käytännössä kuitenkin yliopistot hajanaisina organisaatioina toimivat Mälkiän ja Vakkurin määrittelemän heterarkkisen mallin mukaisesti, mikä on omiaan heikentämään valtionohjauksen ohjausvoimaa (mm. Becher 1984). Myös haastatteluaineisto tukee näkemystä, että yliopistojen on joskus vaikeata implementoida ylätasolla tehtyjä päätöksiä.

Empiirinen aineisto osoittaa, että valtion näkökulmasta nykyinen yliopistojen määrärahaohjaus toimii varsin tehokkaasti heterarkkisessakin johtamismallissa toisin sanoen esimerkiksi korvamerkityt määrärahat ohjautuvat suoraan toteuttaville yksiköille. Ristiriitaista tosin on, että yliopistoilta itseltään edellytetään voimakasta ja kokonaisvaltaista johtamisotetta, mutta ministeriö korvamerkittyjen määrärahojen kautta ohjaa suoraan perustasolle menevää määrärahojen allokointia. Ministeriö ei siis luota yliopistojen sisäiseen päätöksentekoon. Määrärahaohjauksen käyttö näyttäisi perustellulta poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittisella tasolla ratkaistava arvokysymys sitten on, mitkä asiat ovat niin tärkeitä, että ne on otettava konkreettisen määrärahaohjauksen piiriin. Mikäli kyseessä on esimerkiksi korvamerkityillä rahoituksella toteutettu lisäkoulutus, se toteutuu varmemmin kuin tavoitteen kautta ohjaaminen. Hankkeet näyttävät haastattelujen perusteella usein jäävän irrallisiksi, ei perustoimintaan nivelyviksi toimiksi, koska ne eivät ole sisältyneet yliopistojen bottom up -tyyppiseen päätöksentekoon.

Yliopistojen ohjausta toteutetaan tulosohjausmallin mukaisesti, jossa tavoitteilla on merkittävä asema, vaikka tavoitteiden ja määrärahojen yhteys ei aina olekaan selvä. Keskusteltaessa yliopistojen tavoite-keino -ohjauksesta, joudutaan analysoimaan myös kysymystä siitä, ovatko tavoitteet ylipäättään selviä ja onko yliopistolla käytettävissään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot. (Rekilä 2004) Tapauksessa, jossa sekä tavoitteet että keinot ovat selviä, käytetään käsitettä synoptiset päätöksentekomallit. Päätöksenteko on suhteellisen yksinkertaista noudattaen rationaalisen päätöksenteon

mallia. Kyseessä voisi yliopistojen kohdalla olla esimerkiksi yliopistojen varustamiseen liittyvä päätöksenteko. Analyyttistä päätöksentekomallia tarvitaan taas tilanteessa, jossa tavoite, esimerkiksi tutkintoaikojen lyhentäminen, on selvä, mutta keinot eivät. Nämä mallit ovat lähtöisin tavoiterationaalisesta päätöksenteosta, jossa huomio kiinnitetään informaation keräämiseen ja käsittelyyn. Prosessi jatkuu kartoituksina, seuraamusten arviointeina ja vähitellen vaihtoehtojen tarkasteluna siitä, miten tavoitteet voidaan saavuttaa. Tällaista päätöksentekoa varten opetusministeriö on teetättänyt yliopistoilla koulutukseen liittyviä strategioita, joiden pohjalta yliopistojen oletetaan itse vetävän tarvittavat johtopäätökset. Sosio-poliittisista malleista puhutaan tilanteessa, jossa keinot ovat selvät, mutta tavoite ei. Yliopistojen kohdalla kyseessä voisi olla esimerkiksi määrärahojen myöntäminen tietoyhteiskunnan kehittämiseksi. Organisatorinen dilemma saattaa taas syntyä tilanteesta, jossa sekä tavoitteet että keinot ovat epäselviä. Esimerkkinä tästä voisi olla alueellinen kehittäminen. Näissä tilanteissa kuvattua päätöksentekoa on usein kuvattu inkrementalistiseksi päätöksentekomalliksi. (Axelsson 1981: 45–46; Olsen 1987: 82.)

Yliopistojen ohjauksessa ja ohjautuvuudessa sekä organisaatioon että sen päätöksentekoon liittyvät elementit ovat keskeisiä. Valtionohjaukseen samoin kuin yliopistojen näkökulmasta markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen liittyviä päätöksiä voidaan kutsua strategisiksi päätöksiksi. Päätöksillä on usein pitkälle ulottuvia vaikutuksia sekä toiminnan tulosten määrään että laatuun, ne vaikuttavat organisaatioiden muotoutumiseen, tavoitteeseen mukautumiseen ja resurssien turvaamiseen. Strategisten päätösten rationaalisuudelle on monia rajoituksia, epätydyttävä informaatio, aikapula, rajoitetut resurssit ja muutosvastarinta. Rationaalisen päätöksenteon asemesta päätöksenteko on usein inkrementalistista, jolloin tavoitteet ja keinot voivat sekoittua, analysointi on rajoitettua ja kohdistuu asioihin, joista voidaan olla yhtä mieltä eikä systemaattista arviointia vaihtoehtojen välillä välttämättä hyödynnetä. Inkrementalistinen päätöksenteko yhdistetään usein juuri julkiseen hallintoon ja poliittiseen päätöksentekoon. (Jreisat 1997: 134–137.) Päätöksentekoa voi leimata jopa *carbace can* -tyyppinen päätöksenteko, koska tavoitteenasettelu on problemaattista, teknologia epäselvää ja päätöksentekoon osallistumista leimaa yliopistoissa usein lyhytaikaisuus (Cohen, March & Olsen 1987: 25–26).

Yliopisto-organisaation johtaminen ja päätöksenteko ei suoraan tue tavoitteiden kautta tapahtuvaa valtionohjausta, kun taas osa määrärahaohjauksesta toteutuu tehokkaasti, toisaalta valtion tavoitteetkaan eivät ole aina riittävän selviä. Olennaista ohjauksessa on, että tietyn määrärahan ohella sillä tavoiteltava tavoite olisi selvä. Ongelmaksi jää hankkeiden irrallisuus ja transaktiokustannusten osuus, irrallisuus näyttäytyy sekä ministeriön että yliopistojen päätöksenteossa.

6.4. Valtionohjaus ohjausvoimana

Opetusministeriön yliopistoihin kohdistaman omistajapolitiikan harjoittaminen riippuu poliittisen tahon, valtioneuvoston asettamista suuntaviivoista. On kuitenkin otettava huomioon, että sekä opetusministerin näkemykset valtioneuvoston jäsenenä että opetusministeriön virkamiesten näkemykset ministeriön päätöksiä valmistelevinä henkilöinä ovat vaikuttamassa valtioneuvoston päätöksiin. Empiirisen aineiston analyysin perusteella voi johtopäätöksenä todeta, että

- valtion ohjausvoima pakottamisen toisin sanoen säädösten, niiden perusteella asetettujen tavoitteiden, määrärahaohjauksen ja kontrollin vuoksi on suuri,
- säädösten ja tavoitteiden osittainen väljyys lieventää ohjauksen sitovuutta,
- tavoitteiden monilukuisuus ja sanktioiden puuttuminen lieventää ohjauksen vaikutusta,
- valtionohjauksella on suora ja voimakas vaikutus määrärahojen allokoimisiin, erityisesti sen tutkintotavoitteisiin sitoutumisen ja hankerahoituksen vuoksi,
- valtionohjaus kohdistuu konkreettisimmin ja sitovimmin koulutukseen, mikä on ministeriönkin tavoitteiden mukaista,
- valtionohjauksen rajoitteet näyttäytyvät yliopistojen toiminnassa erilaisina toiminnan tasosta riippuen, suurempina keskustason toiminnassa ja lievempinä tiedekuntien ja laitosten toiminnassa, sekä
- yliopistojen erityisyyttä muusta valtionhallinnosta ja yliopistojen keskinäistä erilaisuutta ei ohjauksessa oteta huomioon.

Valtionohjaukseen, erityisesti tavoitteiden kautta ohjaamiseen sisältyy paljon sellaista, jota yliopisto itseohjautuvuuteensa perustuen ottaisi todennäköisesti huomioon ilman, että valtio niitä tavoitteina esittää. Haastattelut tukevat tätä käsitystä. Ministeriö edellyttää, että yliopistot keskittyvät painoaloihinsa, mutta keskittymistä ei varsinaisesti näy ministeriön omassa ohjauksessa. Kaikki lukuisat tavoitteet ovat samanarvoisia. Ministeriö korostaa tavoitteiden ja määrärahojen yhteyttä. Yliopistojen suunnitteludokumentit kuitenkin osoittavat, että erilaisilla kehittämistoimilla, esimerkiksi koulutuksen ja opetuksen kehittämiseen liittyvillä, erityisiä hankkeita lukuunottamatta, ei ole yhteyttä rahaan tai työaikaan. Etukäteen ei edes edellytetä arvioita niistä kustannuksista, joita syntyy jonkin ison hankkeen, esimerkiksi tutkintojen uudistamisen, toteuttamisesta. Kun tätä yhteyttä ei ole, voiko yliopisto itse arvottaa erilaisten tavoitteiden tärkeyttä?

Hyvänä esimerkkinä talousohjauksen vaikutuksesta sekä toimintamenojen allokointimallin että hankemäärärahojen muodossa antaa yhteiskunnallisen tehtävän, erityisesti alueellisen toiminnan nousu esille kohdeyliopistojen asiakirjoissa (Helsingin yliopisto 2004: 41; Joensuun yliopisto 2004: 22). Toiminta on valtion hyväksymää ja ohjaamaa, mutta ulkopuolisille toimijoille tilaa antavaa. Esimerkiksi Lapin yliopiston maakunta-korkeakoulu -konseptin perusideana on ottaa korkeakoulutus alueellisen kehittämisen välineeksi (Lapin yliopisto 2004b: 35). Tämä rooli näyttää yliopistoilla laajemminkin olevan. Ongelmallinen tilanne yliopistojen itseohjautuvuuden kannalta on silloin, kun toiminta on valtionkin tavoite, sillä on kova kysyntä ympärillä ja rahoitusta on tarjolla. Häviääkö perinteinen yliopistojen toiminta esimerkiksi työntekijöiden työaikaresurssien käyttöä arvioitaessa? Esimerkiksi EU:n rakennerahasto-ohjelmien toteutuksesta Oulun yliopisto toteaa, että hankkeet perustuvat enemmänkin alueellisiin kehittämisohjelmiin kuin yliopiston omiin strategioihin. Hankkeet eivät yliopiston mukaan ole kuitenkaan ristiriidassa yliopiston strategioiden kanssa. (Oulun yliopisto 2004: 21.)

Yliopistojen dokumentit osoittavat, että yliopistot ottavat suunnittelussaan hyvin huomioon valtion tavoitteet, ne näkyvät yliopistojen omissa tavoitteissa ja ne näkyvät tavoitteiden toteutumisesta raportoitaessa. Dokumenteista ilmenee, että yliopistot valmistelevat opetusministeriön kehotuksesta erilaisia strategioita ja käynnistävät hankkeita sekä erillisen korvamerkityn rahoituksen turvin että ilman sitä. Tiedekuntien

dekaanien ja laitosten johtajien haastattelut jättävät kuitenkin vaikutelman, että suuri osa valtionohjaukseen liittyvästä aktiviteetista tapahtuu yliopiston keskusjohdon ja ministeriön välillä ja on lisäksi hyvin dokumenttipainotteista. Konkreettisesti laitostasoa koskettaa erityisesti tutkintotavoitteita koskeva ohjaus. Tätä näkemystä tukee Treuthardt in maininta tulosohjauksen toteutumisesta yliopistotasolla. Hänen mukaansa tulosohjaus näyttäisi ainakin jossain määrin elävän riippumattomana yliopiston muusta toiminnasta. Hän tekee tulkinnan, että vaikka tulosohjaus onkin kiistämättä tehostanut yliopiston toimintaa, on se kuitenkin osin seurustelua, jolla ei ole vaikutuksia yliopiston ydintoimintoihin, tutkimukseen ja opetukseen. (Treuthardt 2004: 140) Voisiko yliopistojen kyberneettistä ohjausta noudattaen olettaa, että tutkintotavoitteiden lisäksi laajasta valtionohjauksen tavoitteista otettaisiin konkreettisen ohjauksen kohteeksi vain muutama muu asia ja keskityttäisiin niihin? Epäröintiä aiheuttaa juuri se, kuinka paljon ministeriön ja yliopistojen keskushallinnon tasolla tapahtuvasta dokumentti-interaktiosta on turhaa. Treuthardt in (2004: 146) mukaan tulosohjausjärjestelmä näyttäisi palvelevan ennen kaikkea yliopiston johdon harjoittamaa ulkopolitiikkaa, yliopiston ja opetusministeriön välistä vuorovaikutusta.

Yliopistojen valtionohjauksen teoreettisen keskustelun yhteenveto esitettiin luvussa 4.3. Empiirisen tulkinta esitetään taulukossa 3.

Valtionohjauksen toteutumista tukee valtion yliopistoille esittämä tavoitteiden toteutumisen seurantavaatimus ja erityisesti määrärahaohjaus. Toteutumista heikentävät yliopistojen päätöksentekoon liittyvät elementit ja valtion tavoitteiden monilukuisuus. Olennaista on, että empiria nostaa selvästi esiin yliopistorakenteen. Ohjaus näyttäytyy erilaisena yliopiston perustehtävää toteuttavissa tiedekunnissa ja laitoksissa kuin yliopiston johdossa, jossa kontrolli koetaan tiedekunta- ja laitostasoa voimakkaampana.

Taulukko 3. Valtionohjaukseen perustuvan yliopiston empiirinen tulkinta.

Valtionohjauskategorian ominaisuudet	Valtion tahdon ilmeneminen
Pakottaminen	Säädökset: akateemiseen ja hallinnolliseen toimintaan vaikuttavat Tavoitteet: epätäsmällinen tavoite, konkreettinen tavoite, voimavaroja koskeva tavoite
Määrärahojen allokointi	Tutkintotavoitteita painottava määrärahojen allokointi Hankemäärärahoilla ohjaus
Kontrolli	Tavoitteiden toteutumiseen liittyvä raportointi Määrärahojen käytön oikeellisuuden kontrolli
Suostuttelu	Ministeriön toimintaohjeet Seminaarit ja muu dialogi Julkiset kannanotot

7. MARKKINAOHJAUTUVA YLIOPISTO

7.1. Yliopistojen markkinaohjautuvuuden piirteitä

Jokainen organisaatio toimii tietyssä fyysisessä, teknologisessa, kulttuurisessa ja sosiaalisessa ympäristössä, johon sen tulee sopeutua. Mikään organisaatio ei ole itseriittoinen, eikä ympäristötekijöiden vaikutuksia organisaatioiden elossapysymiseen voi aliarvoida. (Scott 1981: 17.) Yliopistot ovat tyypillisiä ympäristönsä kanssa tiiviissä vuorovaikutuksessa eläviä organisaatioita. Moderni yliopisto on tullut yhä lähemmäksi Scottin kuvaamia avoimia organisaatioita. (Emt. 1981: 22–23.) Yliopiston avoimuutta kuvastaa Suomessa esimerkiksi tutkimuslaitosten ja muiden organisaatioiden kanssa solmittujen yhteistyömuotojen lisääntyminen. Tämä avoimuus suo ulkopuolisille markkinavoimille mahdollisuuden lähestyä yliopistoja, käyttää niiden asiantuntemusta oman toimintansa kehittämiseksi hyväksi ja luoda erilaisia yhteisiä toimintamalleja. Yliopistojen osallistuminen teknologiakylien, tiedepuistojen ja alueiden kehittämistä edistävien osaamiskeskusten suunnitteluun ja toimintaan on ollut merkittävää, mikä on tukenut yliopistojen soveltavaa tutkimusta ja laajentanut erilaisia tuotekehityshankkeita.

Markkinaohjautuvuus on kansainvälinen ilmiö, myös sen vaikutuksissa yliopistojen toimintaan voidaan nähdä kansainvälisesti samankaltaisuuksia. Jo kymmenen vuotta sitten Williams totesi lähes kaikkien OECD-maiden dokumentoineen siirtymää suorasta valtionohjauksesta ja akateemisen yhteisön (academic oligarchy) vaikutuksesta kohti markkinainteraktiota (Williams 1994). Höltän ja Pulliaisen vuonna 1996 15. Pohjoismaiden ja Pohjois-Euroopan yliopistoille tekemän kyselyn mukaan kaikissa kohdeyliopistoissa oli tehty organisatorisia muutoksia ympäristön kompleksisiin haasteisiin vastaamiseksi, palkattu suhdetoimintahenkilöitä ja perustettu erillisiä yksiköitä. Tuolloin yliopistoilla ei ollut vielä yhtenäisiä toimintakäytäntöjä. Tutkimusyhteistyö riippui hyvin monesta seikasta, tutkimuksen tasosta, alakoostumuksesta, traditioista ja historiasta, ympäristön elinkeinorakenteesta, yksilöllisestä kiinnostuksesta ja visioista. Traditionaaliset yliopistot näyttivät painottavan perustutkimusta, pienet ja nuoremmat sensijaan soveltavaa tutkimusta. Aikuiskoulutuksella pyrittiin vastaamaan ympäristön vaatimuksiin, mutta ympäristöllä oli vaikutusta myös peruskoulutukseen. Nuoret ja

pienet yliopistot osoittautuivat olevan traditionaalisia ja isojen keskusten yliopistoja sensitiivisempiä ympäristön tarpeisiin. (Hölttä & Pulliainen 1996: 123.) Viime vuosina on kansainvälisestikin ryhdytty keskustelemaan yliopistojen kehittymisestä kohti yrittäjämäisyyttä (esim. Clark 1998; Davies 2001). Clarkin ja Daviesin määrittelyjä vasten suomalaiset yliopistot ovat tällä hetkellä pikeminkin responsiivisia kuin yrittäjämäisiä. Davies toteaaakin, että kaupallistaminen, rahan hankinta, ei lähde liikelle yksittäisten tutkijoiden tiedoilla ja taidoilla ilman yliopiston kokonaisstrategian tukea (Davies 2001: 29).

Markkinamallissa resursseja kohdennetaan sinne, mistä rahoitus tulee. Mallia voidaan toteuttaa monella tapaa, esimerkiksi siten, että opiskelijat ostavat opetuksensa. Valtio samoin kuin muut tahot voivat ostaa yliopistoilta tutkimuspalveluita. Joka tapauksessa Williamsin (1984: 102) mukaan markkinamallissa tavoitteena on maksimointi, säännöt määrittelevät sen mitä maksimoidaan ja kuka, maksimointi voi myös tapahtua lyhytaikaisten tai pitkän tähtäimen tavoitteiden mukaisesti. Varmolan mukaan suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on siirrytty suunnittelukeskeisestä koulutusjärjestelmästä kohti markkinaohjautuvaa koulutusjärjestelmää. Tämä on eräänlaista pienten askelten politiikkaa, eikä ehkä aina kovin tietoista politiikkaakaan. Kysymys on ennen muuta koulutuksen ohjaustavan muutoksesta, johon liittyy jotakuinkin samanaikaisesti kaksi osakokonaisuutta: debykroatisointi ja markkinaperusteisten toimien käyttöönotto koulutuksen ohjauksessa. (Varmola 1996: 89.) Varmola (emt. 126) pitää markkinoiden vahvistamista koulutuksessa poliittisena liikkeenä ja markkinatyypisten mekanismien soveltamista koulutuksessa osittain käytännöllisen koulutuspoliittisen tilanteen sanelemana realiteettina, osittain julkisen hallinnon ohjaustapana, joka saa taustaansa ennen muuta nopeasti paisuneen julkisen sektorin toiminnan tehostamispyrkimyksistä.

Tutkijoiden suhtautumisessa markkinaohjautuvuuteen on suuriakin eroja. Englantia puhuvissa maissa, erityisesti USA:ssa akateemiset tutkijat ovat akateemiseen exellenssiin liittyvien kriteereiden hallinnasta huolimatta hyvin selvillä taloutta ohjaavista kilpailuun perustuvista markkinamekanismeista. He ovat hyvin kiinnostuneita tutkimustulostensa julkaisemisesta ja ovat siitä johtuen jatkuvassa arvioinnin paineessa. He ovat hyvin liikkuvia ja vaihtavat yliopistoa sen tarjoamien etujen perusteella. He

tavoittelevat sopimuksia teollisuuden sekä valtion ja paikallisten organisaatioiden kanssa ja tekevät osan urastaan yksityisellä sektorilla. Malli poikkeaa hyvin suuresti maista, joissa tutkijat ovat pienemmän paineen ja laajempien privilegioiden alaisia, vähemmän motivoituneita julkaisemaan ja vähemmän liikkuvia. (OECD 1999a: 9–10.)

Markkinaohjautuvuudelle on yliopistojen toiminnassa tullut hyväksyttävyyttä ja tilaa siitä syystä, että erityisesti 1990-luvun alusta lähtien valtionhallinnossa vallitsi uudistusmyönteinen ilmapiiri. Myös 1990-luvun alkuvuosien kireä rahoitustilanne pakotti yliopistot laajentamaan rahoituspohjaansa, alueelliseen yhteistyöhön alettiin suhtautua hyvin myönteisesti. Tämän yhteistyön nähtiin rahoituspohjan laajentamisen ohella olevan tärkeätä alueellisen goodwillin ja poliittisen tuen saamiseksi kilpailtaessa valtion rahoituksesta. (Hölttä & Pullainen 1996: 120.) Näin yhteistyö ja rahojen hankkiminen yliopistojen ulkopuolelta tuli hyväksytyksi, jopa suotavaksi ja tavoiteltavaksi. Markkinoiden voimakasta ohjausvaikutusta voidaan selittää organisaatioteoreettisesti yliopistojen tieteenaladimension määräävällä asemalla. Yhteydet ulkopuolisiin toimijoihin, yrityksiin ja rahoittajiin, ovat tieteenalasisidonnaisia ja siten yhteydet toimivat suoraan laitoksille. Bottom up -toimintamalli on vallitseva erityisesti isoissa yliopistoissa, joissa tieteenalakoordinaatio vaikuttaa voimakkaammin kuin vertikaalinen koordinaatio. (Clark 1983.) Myös tämän tutkimuksen haastattelu osoitti, että erityisesti ulkopuolisella rahoituksella käynnistettävät tutkimushankkeet lähtevät liikkeelle yksittäisistä tutkijoista ja tutkijaryhmistä.

Markkinat voivat vaikuttaa yliopistoon monella tavalla, esimerkiksi koulutuksen kysynnän, työmarkkinoiden ja tutkimusrahoituksen välityksellä. Vaikutuksiltaan nämä ovat erilaisia, työmarkkinat ja koulutuksen kysyntä ovat hyvinkin pitkävaikutteisia, joskin koulutettujen tarjontaan on pyritty nopeasti vaikuttamaan esimerkiksi ns. muuntokoulutusta järjestämällä. Markkinamekanismeista lisää tehoa saadakseen opetusministeriö on kilpailuttanut ao. määrärahat. Yliopistojen pitkään järjestämä täydennyskoulutus on suoraan markkinaehtoista toimintaa ja vastaa nopeasti muuttuvaan kysyntään. Eikenberry ja Kluver (2004: 132) toteavat, että vaikkakin markkinoistuminen voi olla hyödyllistä non-profit -organisaatioiden lyhyen aikavälin hengissäpysymisen kannalta, sillä voi olla negatiivisia pitkän tähtäimen vaikutuksia. Yliopistojen voidaan

todeta kuitenkin sopeutuneen tähän yhteiskunnalliseen muutokseen varsin hyvin. Kuntien osuus yliopistojen markkinaohjautuvuudessa on ollut merkittävää, koska kunnat ovat olleet kiinnostuneita rahoittamaan yliopistojen toimintaa. Missä määrin tämä johtuu siitä, että kunnilla on Suomessa avainrooli yhteiskunnan hyvinvointisektorin hoitamisesta (Salminen 2001: 143)? Kuntien kiinnostus yliopistojen toiminnasta, erityisesti niiden koulutusalarakenteen ohjaamisesta, on ollut omiaan organisatorisesti hajottamaan yliopistolaitosta.

Markkinaohjautuvuus vaatii toimiakseen lait ja säännökset. Lakeja täytyy väljentää, jotta markkinoiden kaltaiset olosuhteet julkisten palvelujen järjestämisessä tulisivat mahdollisiksi. Kansalaisten lainkuuliaisuus, julkisen hallinnon toiminnan ennakoitavuus, kaiken laillisuus ja yleinen järjestys ovat myös liberalistisia ihanteita. Julkisen sektorin ja sen ohjaustehtävien hävittäminen ei ole tavoitteena. (Niskanen J. 1997: 11) Yliopistojen säädösohjauksen näkökulmasta yliopistolaki toi markkinaohjautuvuuden aiempaa selvemmin osaksi yliopistojen toimintaa. Lakia muutettiin lisäämällä yliopistojen tehtäviin vuorovaikutus muun yhteiskunnan kanssa (L 645/97, muutettu L 715/04). Laissa todettu tehtävä, opiskelijoiden kasvattaminen palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa, osoittaa yhteiskunnallisuuden sisältymistä yliopistojen toimintaan jo ennen lainmuutosta. Lainmuutos kuitenkin korostaa markkinaehtoisuutta ja sillä voidaan perustella uusia yliopistoille asettuvia ja yliopistoilta edellytettäviä tehtäviä. Hallituksen esityksessä lakimuutokseksi todetaan, että yliopistoilta odotetaan yhteiskunnallisessa kehittämistyössä yhä vahvempaa roolia ja niiden odotetaan entistä enemmän välittävän osaamistaan yhteiskuntaan. Yliopistojen toiminnasta hyötyvät välittömästi yhä useammat tahot. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus ja tutkimustulosten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen ovat perustehtävien integroitu osa eikä niistä irrallinen lisätehtävä. Ohjaus on tapahtunut voimavaroja korvamerkitsemällä ja tavoitteenasettelulla. Säädös tukee yliopistojen markkinaohjautuvuutta, todetaan siis lain perusteluissa (HE 10/2004 s. 9, 14).

Samaan asiaan liittyy valtion talousarviolain 3 a §:n muutos, jonka mukaan talousarvioon voidaan ottaa myös yliopiston toiminnasta saatavat tulot ja toimialtaan ja toiminnaltaan yliopistolain 4 §:ssä yliopistojen tehtäväksi säädettyä yhteiskunnallista

vuorovaikutusta sekä yliopistojen tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta välittömästi edistävien tai yliopiston koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälisessä kaupallisessa hyödyntämisessä tarvittavien, yliopiston yksin tai merkittäväällä osuudella yhdessä muiden kanssa perustamien osakeyhtiöiden (*yliopistoyhtiö*) osakkeiden hallinnoinnista ja myynnistä saatavat tulot sekä yliopiston toiminnasta aiheutuvat menot ja yliopistoyhtiöiden perustamisesta, osakkeiden merkitsemisestä ja muista omistusjärjestelyistä aiheutuvat menot sen mukaan kuin siitä talousarviossa erikseen päätetään. (L645/97; L 423/88, muutettu 1111/04).

Hallituksen esityksessä lain muuttamiseksi todetaan, että olennaisena edellytyksenä osaamiseen perustuvan talouden ylläpitämisessä ja kehittämisessä on kansainvälisesti korkeatasoisen perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan harjoittaminen yliopistoissa sekä tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan tulosten tehokas saattaminen kaupallisesti hyödynnettäviksi tuotteiksi. Yliopistojen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tehtäviin kuuluu edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan tulosten tuotteistamista yritystoiminnaksi. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi erilaisten innovaatioiden ja keksintöjen sekä osaamiseen ja taiteelliseen toimintaan perustuvien tuotteiden ja palveluiden edelleen kehittäminen, tuotekehitykseen ja osaamislähtöisen yritystoiminnan syntyyn pyrkivien yrityshautomoiden ja tiedepuistojen toiminta, konsultoinnin sekä koulutus- ja tutkimuspalveluiden kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen ja kansainvälisille koulutusmarkkinoille sekä kansainväliseen koulutusyhteistyöhön tarkoitettujen tuotteiden ja toimintojen, esimerkiksi virtuaaliyliopiston ja erilaisten tietojärjestelmien markkinointi. (HE 152/2004 s. 1–4.) Opetusministeriön (2005i: 30) toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009 lupaa, että yliopistojen mahdollisuuksia yritysten perustamiseen ja tutkimustulosten kaupallistamiseen helpotetaan ja tuetaan.

Suomalaisissa yliopistoissa eletään tällä hetkellä julkisen ja yksityisen rajamailla, on mukauduttava kumpaankin. Perustoiminta suurimmalta osaltaan kuuluu perinteiseen julkiseen hallintoon. Yliopistojen sisältä löytyy kuitenkin ostopalvelutoimintaa, erilaisia tukitoimintoja on ulkoistettu ja yliopistot myyvät niin tutkimus-, koulutus- kuin muitakin palveluitaan. Yksityisen toiminnan puolelle on siirrytty jo niin pitkälle, että yliopistojen tulossopimuksissa asetetaan liiketaloudelliselle toiminnalle tulotavoite.

(Opetusministeriö 2005a) Pekonen (1995: 2) puhuikin 1) valtiokoneiston herruudesta suhteessa 2) demokraattiseen osallistumiseen sekä a) poliittisen julkisen alueen supistumisesta b) yksipuolisen julkisen sektorin markkinoistumisella. Yliopistojen markkinaohjautuvuudesta löytyy mielenkiintoinen kysymys Teknillisen korkeakoulun vuoden 2003 toimintakertomuksesta. Yliopiston arviointiryhmä on esittänyt yhtenä jatko-toimenpiteenä selvitettäväksi teollisuusyhteistyössä kysymyksen: ”Does HUT lead or is it led?” (Teknillinen korkeakoulu 2004: 19)

Markkinaohjautuvuuteen liittyvä toiminta ei yliopistojen näkökulmasta ole kuitenkaan täysin vapaata. Opetusministeriö asettaa sille sääntöjä esimerkiksi rahoituksen käyttöä ohjeistamalla. Opetusministeriön ohjeen mukaan yritysten myöntämä rahoitus käsitellään pääsääntöisesti liiketaloudellisena toimintana, koska yritysten ei yleensä voida katsoa antavan rahoitusta vastikkeetta. Opetusministeriö on täydentänyt ohjeita 25.11.1999 (Opetusministeriö 1999). Ohjeita ministeriö on antanut myös yhteisrahoitteisesta toiminnasta. Opetusministeriön lähtökohtana on, että ulkopuolisin varoin rahoitettavan toiminnan pääasiallinen johtovastuu on yliopistoilla itsellään. Tämän on katsottu olevan sopuosoinnussa perustuslaissa ja yliopistolainsäädännössä todetun yliopistojen itsehallinnollisen aseman kanssa. Ulkopuolisella rahoituksella on kuitenkin kytkentä hallinnonalan ohjausjärjestelmään toiminnan ja talouden suunnittelun sekä nettobudjetoinnin kautta. Ulkopuolisen rahoituksen odotetaan tukevan yliopiston muuta toimintaa, mutta sillä ei kuitenkaan ole tarkoitus kompensoida budjettirahoituksen puutteita. (Opetusministeriö 2003a: 2–3.) Täydentävään rahoitukseen liittyvien menettelytapojen, hallinnon ja seurannan taso on osa yliopiston laatujärjestelmää, todetaan tulossopimusten 2004-2006 tavoitteissa (Opetusministeriö 2005a).

Markkinoiden ja markkinamekanismien vaikutus yliopistoihin on osittain erilaista riippuen toiminnoista:

- 1) koulutus; voi olla ulkopuolisen ostamaa, esimerkiksi täydennyskoulutuksessa, toimia kysyntään perustuen markkinaehtoisesti, esimerkiksi avoimen yliopiston toiminnassa ja toimia valtion kilpailutuksen kautta rahoitettuna, esimerkiksi osatietoteollisuusalan koulutuksesta,

- 2) tutkimus; voi olla eri tahojen myös valtion kilpailuttamaa, eri tahojen kanssa yhteisrahoitteista tai ulkopuolisen organisaation ostamaa,
- 3) kehitystoiminta; on kysyntään perustuvaa ja valtaosaltaan kilpailutettua.

7.2. Yliopistojen markkinaohjautuvuus empirian valossa

Markkinaohjautuvuuden ohjausvoiman tulkintaa varten empiirinen aineisto käsiteltiin aineistopohjaista menetelmää soveltaen luvussa kuusi esitetyn mukaisesti ja kategorian ominaisuuksiksi määriteltiin *toimintatapojen muutos, organisaation muutokset ja toiminnan sisällölliset muutokset*. Kuten aiemmin on todettu markkinaohjautuvuus ei erityisen hyvin nouse esiin yliopistojen dokumenttiaineistossa organisaatiomuutoksia lukuunottamatta. Siitä syystä haastatteluilla syvennettiin erityisesti toimintatapojen ja sisältöjen muutoksiin liittyviä seikkoja.

Yliopistot ovat aina toimineet markkinoilla, opiskelijoiden asiakasmarkkinoilla, henkilökunnan työvoimamarkkinoilla ja yliopistojen keskeisillä mainemarkkinoilla. Muutos on tapahtunut siinä, että yliopistot ovat organisatorisesti komplisoituneet, jonka seurauksena markkinasuhteet ovat monimuotoistuneet. (Clark 2004: 180) Myös valtionohjauksessa tapahtuneet muutokset ovat mahdollistaneet markkinaohjautuvuuden kasvun, koska päätösvallan desentralisointi on antanut tilaisuuden valita aiempaa vapaampia ja uudenlaisia toimintatapoja, valtio suorastaan edellyttää tulossopimuksissa sovittavaa tuottotavoitetta, säästötoimet ovat pakottaneet yliopistot hakemaan täydentävää rahoitusta ulkopuolelta, ja yrityksistä ja kunnista on tullut aiempaa enemmän kysyntäpaineita yliopiston osaamiselle. Yliopistojen liiketaloudelliselle maksulliselle toiminnalle on ensimmäisen kerran asetettu tulotavoite vuodelle 1998 ja vuodesta 1999 lähtien on sovittu myös yliopistokohtaisesta kannattavuustavoitteesta (Opetusministeriö 1997: 2; Opetusministeriö 1998: 2). Mielenkiintoisen vastauksen siihen, miksi markkinaohjautuvuus on yliopistoissa lisääntynyt antaa eräs haastateltu.

”... vastareaktionä sille norsunluutornille, missä yliopistolaitos oli vielä aikoja sitten ja tietysti vielä reaktionä siihen, että käsitys tieteestä on aika lailla muuttunut, eikä meillä aikaisemmin ole ollut sinällänsä päällimmäisenä asiana

sen hyödyllisyys, mikä tänä päivänä on ihan toisella lailla esillä. Saako yhteiskunta antamastaan veromarkasta hyödyn? Ja kun ennen oli pitkälti myös se, että tietämisellä ja syvällisellä osaamisella oli arvo sinänsä.”

Yliopistojen strategiatasolla dokumenttien perusteella markkinaohjautuvuus näkyy lähes yksinomaan mainintoina yhteyksien pitämisestä muuhun yhteiskuntaan ja ulkopuolisen rahoituksen hankkimisen korostamisesta. Lähes kaikkien tutkimuksen kohdeyliopistojen yhtenä strategiana on ulkopuolisen rahoituksen osuuden kasvattaminen. Ilmaisut asiakirjoissa jossain määrin poikkeavat. Helsingin yliopisto ilmaisee tukevansa tutkimuksensa avulla elinkeinoelämää ja työllisyyttä ja osallistuvansa alueelliseen kehittämistyöhön tarjoamalla tutkimus- ja kehittämistuntemustaan sekä antamalla alueellisia tarpeita tyydyttävää koulutusta. Yliopisto asettaa tavoitteekseen kasvattaa tutkimusrahoitus yli puoleen (ilmeisesti sisältää myös Suomen Akatemian rahoituksen). (Helsingin yliopisto 2003: 6, 12) Joensuun yliopiston tavoitteena on saada tutkimusyksiköitä sekä muita tutkimusyhteistyön ja tutkijankoulutuksen kannalta merkittäviä julkisia ja yksityisiä organisaatioita vastuualueelleen erityisesti vahvoilla osaamisaloillaan ja kehitettävillä aloillaan. Yliopiston strategiana on käynnistää yhteistyö perustamalla yhteisprofessuureja. (Joensuun yliopisto 2005: 10.) Teknillinen korkeakoulu etsii uusia tieteellisen tutkimuksen kotimaisia ja kansainvälisiä rahoituslähteitä mahdollistamaan nykyistä vahvempi tutkimusaktiiviteetti. Korkeakoulu ilmoittaa asettavansa tuottotavoitteen toiminnoille, jotka eivät suoraan liity yliopiston perustehtäviin. (Teknillinen korkeakoulu 2001: 7.) Helsingin kauppakorkeakoulu ilmaisee yhtenä arvonaan olevan keskittymisen korkeatasoiseen tutkimukseen ja opetukseen ja talouselämän kehittämiseen (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005a). Taideteollinen korkeakoulu osallistuu aktiivisesti Helsingin seudun innovaatiostrategiaan sisältyvän Helsinki School of Creative Entrepreneurship -hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen (Taideteollinen korkeakoulu 2005). Yliopistot ilmoittavat myös hakevansa yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa.

Haastatteluissa markkinaohjautuvuus näyttäytyy varsin monisyisenä, niin taloudellisen tilanteen pakottamana, tutkijoiden kiinnostuksesta lähtevänä toimintana, opiskelijoiden hakeutumiseen vaikuttavana kuin oppiaineen luonteeseen liittyvänä toimintana. Kun Powell toteaa, että vaihdettavien hyödykkeiden arvo markkinoilla on paljon tärkeämpi

kuin toimijoiden välinen suhde sinänsä, tämä ei ehkä pidä aina paikkansa yliopistojen markkinaohjautuvuuden suhteen (Powell 1990: 301–302).

”Markkinoita on monta, tietysti valtion luomat tiederahotusmarkkinat ja sitten on yhteiskunta ja yksityinen sektori, ja sitten varmaan tämä kansainvälinen tieteen sisäinen markkina siitä, että mikä on arvokasta tutkimusta milloinkin. Että tässä kentässä joutuu nyt sitten asettumaan. Ja kyllä me on täällä yritetty tunnistaa meidän keskeiset kompetenssit, vahvuudet, pätevyudet pitkällä jän-teellä ja rakentaa niitten varaan. Ja ottaa ikäänkuin tarjoutuvilta markkinoilta tukea tälle meidän pitkän tähtäyksen ohjelman kehittämiseksi. Ja tällä tavalla sanosin, että me yritetään hyödyntää markkinoita, mutta emme ole markkinoiden orjia.”

”... sillä (markkinaohjautuvuus) on aidosti vaikutusta ja rahapula johtaa siihen. Meillä on paljon sellaista tarvetta, jota normaalin rahoituksen puitteissa emme pysty järjestämään ja joka usein syntyy sitten siitä koulutustarpeesta, joka on olemassa. Ja näihin joihinkin olemme halunneet myös, joihinkin mennä. On onnistuttu rakentamaan myös pitkäaikaista yhteistyökuviota, ...”

”No meidän osalta sillä on oikeastaan koko yliopiston historian traditio, elikkä ... sekä tekniikka että luonnontieteet on ollut koko ajan hyvin paljon teollisuusyhteistyössä jo siitä lähtien kun ... perustettiin. Elikkä siinä on sekä traditio että käytäntö.”

Jos käsite markkinaohjautuvuus jää teoreettisesti jossain määrin vaikeasti eksaktisti määriteltäväksi, myös empirian valossa se näyttäytyy hyvin monisyisenä.

7.2.1 Toimintatavan muutokset

Valtion yliopistolle asettamia ja yliopistojen valtion kanssa sopimia tavoitteita analysoitaessa voidaan esimerkkeinä poimia seuraavat markkinaohjautuvuusluokkaan liittyvät toimintatapojen muutosta kuvaavat tavoitteet:

- tavoitteena on korkeakoulujen tuottaman tiedon ja osaamisen tehokas hyödyntäminen,
- yliopistot kehittävät yhteyksiään elinkeinoelämään tehostamalla liiketoimintaosaamistaan, innovaatiopalvelujaan sekä tutkimustulosten kaupallista hyödyntämistä,
- työelämässä toimiville luodaan nykyistä joustavampia mahdollisuuksia työn ohessa ylläpitää ammattitaitoaan ja kohottaa koulutustasoaan,

- yrittäjyyttä tuetaan vahvistamalla koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta, parantamalla opettajien ja opinto-ohjaajien tietoja yrittäjyydestä sekä kehittämällä opetussisältöjä ja -menetelmiä, ja
- korkeakoulujen ja elinkeinoelämän yhteistyön periaatteita selkeytetään ja korkeakoulujen edellytyksiä edistää tutkimustulosten hyödyntämistä parannetaan. (Liite 3.)

Salminen (1986: 8) toteaa, että privatisoiminen edustaa yhteiskunnan byrokratisoitumisen vastatendenssiä, jonka pyrkimyksenä on byrokratisoitumisen vastustaminen sekä valtion yksilöä holhoavan otteen purkaminen. Yliopistoissa on tapahtumassa toisaalta yksityistämistä, erityisesti tutkimuksen puolella, ja toisaalta erityisesti toimintaa säätelevän talous- ja henkilöstöhallinnon puolella uudenlaista byrokratisoitumista. Miten yksi ja sama organisaatio selviää näistä ristikkäisistä tendensseistä? Onko yliopistojen markkinaohjautuvuuden kasvussa kyse siitä, että julkinen puoli ei toimisi, yhteiskunnallisen taloudellisen taakan keventämisestä vai siitä, että uskotaan markkinoistumisella saatavan lisää tehoa toimintaan? Poliittinen päätöksenteko joissakin tapauksissa estää markkinoistumisen laajentumisen, vrt. lukukausimaksut, ei itse markkinamekanismien toimimattomuus.

Selvin markkinaohjautuvuuden mukanaan tuoma toimintatavan muutos yliopistoissa on kilpailun lisääntyminen. Julkisen valinnan periaatteiden mukaan rahoittaja kilpailuttaa virastoja keskenään, jolloin kustannukset alenevat. Koko valtionhallinnon tasolla tämä tulisi merkitä tehokkuuden lisääntymistä ja tuottavuuden nousua. Yliopistoissa voidaan aina sanoa vallinneen kova sisäinen kilpailutilanne, yhtä hyvin myös ulkoinen. ”There is a constant process of implicit and explicit ranking of individuals”, toteavat Becher ja Trowler (2001: 81). Kyse ei ole kuitenkaan ollut rahoituksesta vaan maineesta ja siten yliopistossa on aina ollut paikka yksilölliselle yrittämiselle. Kilpailun elementti on sisäsyntyinen, opiskelijat kilpailevat keskenään samoin opettajat, viroista, apurahoista, julkaisuareenoista. Kilpailu ei tapahdu vain yksilöiden kesken, sama koskee laitoksia ja yliopistoja. Kilpaillaan hyvästä työvoimasta ja opettajista, paikasta mediassa. (Becher & Kogan 1992: 184–185.) Ulkoiset markkinat ovat viime vuosina vain kasvaneet. Niiden todellisesta vaikutuksesta ei ole vielä riittävästi tietoa. Lindblom toteaa yleisenä

väärinkäsityksenä olevan sen, että kuvitellaan markkinoiden koskevan vain taloudellista käyttäytymistä. Tosiasia on, että markkinat vaikuttavat tavattoman suureen määrään käyttäytymistä, myös sellaiseen, jota emme vielä tiedä. (Lindblom 2001: 35.)

Yliopistojen kokonaisrahoituksesta noin 40 % tulee muista lähteistä kuin opetusministeriön kautta budjettirahoituksena. Haastattelut osoittavat, että osassa yksiköitä ulkopuolisen rahoituksen hankkiminen koetaan aivan välttämättömäksi.

”... se rupeaa olemaan elinehto, jos ajatellaan, että me saadaan suora rahoitus valtiolta tutkintojen perusteella, jos me ei sitten hommata tutkimusrahoitusta, jolla näitä jatkotutkintoja tehdään sieltä, mistä me saadaan, niin tähän on spiraali, joka johtaa nolnaan. Kyllä tämä on henkiinjäämisstrategia.”

Tämä ns. ulkopuolinen rahoitus on lähes kokonaisuudessaan kilpailtua. Rahoituksen jakautuminen on taulukossa 4 esitetyn mukainen. Kota-tietokannassa muuhun kotimaiseen rahoitukseen kuuluu muun muassa täydennys- ja kehittämiskeskusten toiminta, mistä syystä sen osuus on varsin suuri.

Taulukko 4. Suomen yliopistojen kokonaisrahoitus rahoituslähteittäin vuonna 2004.

	(10000 €)	%
Budjettirahoitus	1 235	64,2
Kotimainen ulkopuolinen rahoitus		
Suomen Akatemia	144	7,5
Tekes	91	4,7
Kotimainen yritys	100	5,2
Muu kotimainen	258	13,4
Ulkomainen ulkopuolinen rahoitus		
EU	74	3,8
Ulkomainen	22	1,1
Yhteensä	1 924	100

(Opetusministeriö 2005i: 24)

Yliopistot ovat ottaneet myös sisäisessä määrärahojen jaossa käyttöön kilpailuelementtejä, ne ostavat tukipalveluita ulkopuolelta kilpailuttamalla ne ja ennen kaikkea kilpailevat keskenään eri lähteistä tulevasta ulkopuolisesta rahoituksesta. Yliopistot markkinoivat aktiivisesti erityisesti täydennyskoulutus- ja kehittämisspalveluitaan. Yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmat osoittavat yliopistojen sisäistyneen kaikenlaisen kilpailun välttämättömyyden. Ne ilmaisevat kasvattavansa kilpailukykyä yhä kansainvälistyvässä toimintaympäristössä. (Joensuun yliopisto 2005: 3; Jyväskylän yliopisto 2005: 11; Helsingin kauppakorkeakoulu 2005c: 4; Teknillinen korkeakoulu 2005: 19.) Toisaalta esimerkiksi Joensuun yliopisto (2005: 3) toteaa, että samalla yliopiston merkitys alueellisesti vaikuttavana toimijana korostuu. Useimmat kilpailuun kantaa ottaneet haastateltavat pitävät sitä tänä päivänä luonnollisena osana yliopistojen toimintaa, mutta näkevät siinä samalla varjopuolia.

”Vapaa kilpailutilanne on hyvä, mutta Suomessa se kilpailu ei ole vapaata, koska tämä on niin pieni maa ja koska täällä kaikki on verkostoitunu keskenään. Mun mielestä se on vähän kvasikilpailua, että siinä menee kaveriverkostot ja hyvä veli -verkostot kuitenkin vaikuttaa näissä kilpailutilanteissa.”

”Ei siinä (kilpailu) oo mitään vikaa, mutta tuota noin tää nimenomaan, tää menee filosofoinnin puolelle, mutta mun mielestä niin yliopistotutkimuksessa pitäisi olla myös oikeus epäonnistua, pitäis olla mahdollisuus tehdä tämmönen, ottaa hullu idea ja kattoo, että toimiiko se, mutta kellään ei oo varaa siihen, koska jos epäonnistut, niin rahotus on loppu ja sitten et saa enää mitään.”

”Tietysti kilpailu on hyvä, mutta mä sanosin, että tänä päivänä ehkä valtio on osittain ymmärtänyt väärin tän kilpailun. Kyllähän son ilmiselvää, että meiän kilpailu on kansainvälinen ja silloin nähdään, että kuka pärjää ja mikä laitos, näistä kansainvälisistä referee -julkaisuista.”

”Se on niinkuin valtiolähtöistä, että kilpailun on annettu ymmärtää olevan sitä, että joka paikasta pitäs pulpahdella ja näkyä niinku joku markkinaetappi täällä ...”

Yliopistolaitoksessakin on todettu, että yksiköiden välisen kilpailun seurauksena on yhteistyön todettu vähentyneen ja laadun pelätään kärsivän tehokkuusajattelun mukaista määrää tavoiteltaessa. Tehokkuuteen liittyvät arvot ovat lyhyellä aikavälillä tärkeitä, mutta eivät niin ratkaisevia kuin vilpittömyyden ja vastuuntunnon aikaansaaminen (Peters 2001:176). Joidenkin mielestä vallitsee suuri konflikti toisaalta laadunvarmistus-

ja yrittäjämäisyyspaineiden ja toisaalta akateemisten normien ja arvojen välillä (Becher & Trowler 2001: 160).

Toinen markkinaohjautuvuuteen liittyvä toimintatavan muutos on ympäristön kanssa tehtävien yhteistyömuotojen lisääntyminen. Lähes jokaisen kohdeyliopiston vuoden 2003 toimintakertomuksissa mainitaan käsitteet elinkeinoelämä ja/tai yritykset. Yliopistot ilmoittavat tekevänsä yhteistyötä, tarjoavansa palveluita sekä tukevansa ja edistävänsä näiden toimintaa. Markkinaohjautuvuuden kautta tulevat yhteistyömuodot muiden organisaatioiden kanssa ovat mielenkiintoisia toiminnan sisäistä kontrollia ajatellen. Julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa toimintatavat ja arvotkin poikkeavat toisistaan. Vallitsee erilainen näkemys hierarkioiden merkityksestä, työnjaosta, muodollisten menettelyiden ja sääntöjen tarpeellisuudesta. Näkemykset voivat olla jopa aivan vastakkaisia (ks. Oliver & Thomas 1990: 341).

Yhteistyö ilmaisuna tarkoittaa sitä, että hyödyn toiminnasta tulisi tulla kummallekin osapuolelle. Molemminpuolinen ymmärrys yliopistojen ensisijaisista tehtävistä sekä yksityisen ja julkisen toiminnan välisistä eroista ovat yritys yhteistyön onnistumisen edellytys. Esimerkiksi Helsingin kauppakorkeakoulu (2005c: 6) ilmoittaa laajentaneensa yritys yhteistyötä ja yrittäjyyden edistämistä sekä toimineensa aktiivisesti kilpailluilla palvelumarkkinoilla. Kutinlahden & Kankaalan näkemyksen mukaan työnjako yliopistojen ja yritysten välillä on selvästi murrosvaiheessa, ja rajat tutkimuksen, kehittämisen ja kaupallistamisen välillä ovat häviämässä. Tässä tilanteessa tulisi pohtia, mitä vaikutuksia tällä on yhteistyöhön ja sen onnistumiseen. (Kutinlahti & Kankaala 2004: 96) Yliopistojen dokumenteissa on myös ilmaisia, joiden mukaan yliopisto tukee alueellista kehitystä sekä yritystoimintaa ja yrittäjyyttä (Helsingin yliopisto 2003: 15; Oulun yliopisto 2005b: 27). Myös haastatteluista käy ilmi, että yritys yhteistyö on luonteva osa yliopistojen toimintaa.

”Ett meill on varmaan kaikista luontevimmat kontaktit yritysmaailmaan tällä osastolla, niin siksi se on tavallaan niin luonnollista, koska se on, son pedagoginen näkökulma samalla eli me ohjataan opiskelijoita opinnoissa jo projektien kautta, jolloin toisaalta meill niistä tulee rahoitusta myös. Se ei oo minusta ristiriita.”

Yliopisto on näin ollen ottanut selvästi omasta ydintoiminnastaan ulospäin suuntautuvan roolin. Tutkimus ei anna vastausta siihen, miten paljon tämä toiminta sitoo yliopiston tutkimus- ja koulutushenkilökunnan aikaresurseja, koska se sisältyy kustannusmielessä yliopistojen yhteiskunnalliset tehtävät -kokonaisuuteen. Konkreettisia yhteistyöalueita ovat esimerkiksi yhteisprofessuurit, kuten Joensuun yliopiston ja Tiedepuiston yhteinen puuteknologian professuuri ja kaksi professuuria Metsäntutkimuslaitoksen kanssa. (Joensuun yliopisto 2005: 22–23.) Yliopistojen yhteiskunnallisen tehtävän käyttämiä voimavaroja on jo pitkään seurattu kustannuslaskennan tasolla. Opetusministeriön tulosohjauksenkehittämistyöryhmä II esitti tämän yhteiskunnallisen tehtävän ottamista toimintamenojen allokointimalliin. (Opetusministeriö 2002.) Taulukossa 5 on esitetty kohdeyliopistojen yhteiskunnallisiin tehtäviin käyttämien kustannusten prosenttiosuudet vuonna 2004.

Taulukko 5. Kohdeyliopistojen yhteiskunnallisten tehtävien kustannukset suhteessa kokonais- ja toimintameno-rahoitukseen vuonna 2004 (Kota).

	Suhde kokonais- rahoitukseen %	Suhde toimintameno- rahoitukseen %
Helsingin yliopisto	15,3	20,7
Joensuun yliopisto	9,8	3,0
Jyväskylän yliopisto	7,8	7,4
Lapin yliopisto	13,4	9,3
Oulun yliopisto	17,0	16,0
Åbo Akademi	8,8	11,2
Teknillinen korkeakoulu	2,1	3,5
Helsingin kauppakorkeakoulu	7,3	7,7
Taideteollinen korkeakoulu	11,2	10,5

(Opetusministeriö 2005j)

Yliopistojen kesken saattaa olla erilaisia tulkintoja siitä, mitä sisällytetään yhteiskunnallisiin tehtäviin, joten osuudet eivät ole välttämättä vertailukelpoisia. Yliopistojen välisiä eroja on muutoin vaikea selittää. Tämä samalla osoittaa sen yliopistojen taloushallinnon ammattilaistenkin toteaman seikan, että yliopistojen kustannusten osoitta-

minen eri perustehtäville ei ole vain osaamattomuuskysymys, se on aidosti problemaattista. Yhteiskuntaan päin näkyvä yliopiston tulos kuitenkin mitataan tällä hetkellä näkyvimmin tutkintoina ja tutkintoaikoina ja vähemmän ulospäin näkyvästi, mutta sisäisesti erittäin merkittävästi, tutkimusjulkaisuina. Yliopistojen osuutta alueen elinvoimaisuuden kasvuna tai yritysten tuloksen lisääntymisenä on hyvin vaikea todentaa.

Yliopistojen perinteisen toimintatapaan verrattuna mielenkiintoisia ovat vuosikertomuksissa käytettävä ilmaisut, joiden mukaan aikuiskoulutukseen liittyvät tutkimus- ja kehittämishankkeet perustuvat asiakkailta saataviin toimeksiantoihin sekä tutkimus- ja arviointitoimeksiantoja on toteutettu (Helsingin yliopisto 2004: 39; Joensuun yliopisto 2004: 6). Ymmärrettävästikin tämä on vain käsite, eikä ilmaise sitä, että yliopisto olisi ulkopuoliseen toimijaan nähden alisteinen, joka vastaanottaa toimeksiantoja. Uusien käsitteiden tulo yliopistojen dokumentteihin kuvastaa kuitenkin mielenkiintoisella tavalla yliopistojen ajattelutapojen muutosta.

Yritysmäisyyden toisin sanoen yritysorganisaatiossa sovellettujen ajattelumallien ja toimintatapojen jäljittelyn katsotaan muodostavan eräänlaisen vastakohtan viranomaisytyypiselle hallinnolliselle byrokratialle. Yritysmäisyyttä lisäävien toimenpiteiden ilmeisenä motiivina on olettamus suuremman tehokkuuden saavuttamisesta. Mielikuvatasolla yritysmäistymisellä on tehokkuusolettamukseen liittyvää dynaamista sisältöä. Yritysmäistyminen viittaa organisaation liiketoiminnalliseen johtamiseen ja taloudelliseen perustaan. (Tiittula 1986: 11.) Jyväskylän yliopisto toteaa suunnittelukauden keskeisenä toimenpiteenä olevan tutkimuslähtöisen yritystoiminnan kehittäminen ja jo olemassa olevan teknologian kaupallistamisverkoston laajentaminen (Jyväskylän yliopisto 2005: 25). Yrityksessä on ”selkeämpi vastuunjako ja myös se, että on selkeät mittarit, millä onnistumista mitataan. Yrityksessä viime kädessä menestymisen mittari on raha ja se näkyy tuloslaskelmassa, mitä on saatu aikaan. Se on hyvin paljon hämäämpää yliopistojen puolella ja niin se kuuluu mun mielestä ollakin”, toteaa eräs haastateltava. Yrittäjyyteen liittyvässä käsitteessä on yliopistoissa kyse pikemminkin insitutionaalisesta toiminnasta, ei yksilötason toiminnasta.

Yliopistojen toiminnan muutosta kuvaa ulkopuolisen rahoituksen osuus (Liite 7). Tarkastelun kohteena olevista yliopistoista se on vuosina 2000-2004 ollut suurinta Teknillisessä korkeakoulussa ollen korkeimmillaan yli 80 % ja vähäisintä Taideteollisessa korkeakoulussa, jossa sen osuus on ollut 20 %:n tienoilla. Tarkastelukautena Oulun yliopiston ja Taideteollisen korkeakoulun ulkopuolinen rahoitus on jonkin verran koko ajan noussut. Voisi tulkita, että ulkopuolisen rahoituksen taso on yliopistoittain vakiintunut, vaihdellen vuosittain vain muutaman prosentin.

Tarkasteltaessa tutkimuksen kohdeyliopistojen ulkopuolisen rahoituksen sisäistä jakautumista voidaan todeta, että Suomen Akatemian rahoituksen osuus on suurinta Helsingin ja Joensuun yliopistoissa, joissa sen osuus on koko tarkastelukauden ollut yli 20 % ao. yliopiston ulkopuolisesta rahoituksesta. Tieteenalarakenne vaikuttaa yliopiston ulkopuolisen rahoituksen sisäiseen jakautumiseen. Teknologian kehittämiskeskusten rahoitus on suurinta Teknillisessä korkeakoulussa ollen lähes koko tarkastelukauden yli 30 % korkeakoulun ulkopuolisesta rahoituksesta. Yhtä korkeaksi nousee myös kotimaisista yrityksistä tuleva Teknillisen korkeakoulun rahoitus, joka taas esimerkiksi Joensuun ja Lapin yliopistoissa on varsin pientä. Ulkopuolisessa rahoituksessa yritysrahoitus on myös Taideteollisessa korkeakoulussa varsin merkittävää, 20–30 %:n osuudella. Kuitenkin monesta eri rahoituslähteestä tuleva muuhun kotimaiseen rahoitukseen kategorisoitava rahoitus kattaa kaikissa yliopistoissa suurimman osan ulkopuolista rahoitusta. Se sisältänee pääasiallisesti täydennys- ja kehittämiskeskustyyppisten yksiköiden hankkimaa rahoitusta. Vaikka ulkopuolinen rahoitus muodostaa merkittävän osan yliopiston toimintaa sen käsittely yliopistojen vuosikertomuksissa, mitä tällä rahoituksella tehdään, on hyvin sattumanvaraisesti esitetty. Valtion taholta ei ole otettu kantaa siihen, tuleeko jossakin raja ulkopuolisen rahoituksen kasvamiselle. Tällä hetkellä se jää yliopiston itsensä määriteltäväksi.

Voimavarojen kohdentaminen markkinaohjautuvuuden suuntaan näkyy yliopistolaitoksessa myös vaikeutena sisällyttää ulkopuolisella rahoituksella tehtävien projektien kustannuksiin kaikki projektista aiheutuvat kulut, mikä johtaa perustoimintaan kohdentavien voimavarojen kaventumiseen. Yliopistot ovat tiedostaneet problematiikan, koska esimerkiksi Teknillinen korkeakoulu toteaa asiakirjassaan, että hankkeiden on

katettava kaikki kulut ja ilmoittaa asettavansa tuottotavoitteet toiminnoille, jotka eivät suoraan liity korkeakoulun perustehtäviin. Tavoitteena on estää mahdollinen resurssien valuminen mission ulkopuoliseen toimintaan. (Teknillinen korkeakoulu 2005: 28.) Helsingin yliopiston (2005b: 34) hallinnon arviointiraportissa todetaan yhtenä suosituksena, että projektirahoituksen olisi katettava kaikki kulut. On vaikea arvioida, missä määrin valtion voimavaroja, myös työaikavoimavaroja, liukuu yksityisten palveluiden ostajien hyödyksi. Tämä kuitenkin kaventaa vastaavasti yliopistojen perustoimintaan vapaasti kohdennettavia varoja. Ristiriita nousee siitä, että yksittäinen tutkija katsoo hyötyvänsä tästä, mutta yliopisto-organisaation kokonaisuuden kannalta toiminta ei ole tarkoituksenmukaista. Helsingin yliopiston hallinnon arviointiraportissa (2005b: 16) todetaan tästä, että rahan puutteessa yksiköt ovat vaarassa ohjautua liiaksi ulkopuolisten intressien mukaan ilman rajoitteita ja kokonaissuunnitelmaa. Toisaalta eräät haastateltavat toteavat, että ulkopuolisella rahoituksella palkatut tutkijat myös opettavat, joten hyödyn saajaa ei ole kovin yksinkertaista määritellä ilman selviä kustannuslaskelmia.

Mielenkiintoinen kysymys on myös se, kenellä yliopiston sisällä on oikeus käyttää ulkopuolisille tuotettujen tutkimus-, koulutus- ja muiden palveluiden ylijäämää, niidenkö, jotka ylijäämän tuottavat vai yliopiston. Asia nousi esiin myös haastatteluissa, joiden mukaan taloudellisen hyödyn tulisi tulla sille laitokselle, joka hyödyn tuottaa. Eräs haastateltava näki jopa niin, että jos toiminta olisi normaalilla ainelaitoksella erillislaitoksen asemesta, hyöty jaettaisiin epäoikeudenmukaisesti toimintaan osallistumattomien kesken. Yliopiston johtamisen kannalta tämä on tärkeä kysymys, erityisesti mikäli osa henkilökunnasta kokee uhraavansa akateemisen uransa ulkopuolisella rahoituksella tehtäviin projekteihin (Williams 1998: 86).

Markkinaohjautuva toiminta edellyttää valtionohjauksesta poikkeavaa tapaa toimia. Yritysmäistä toimintatapaa Valtion teknillisessä tutkimuslaitoksessa tutkinut Tiittula (1996: 118) toteaa myönteisenä vaikutuksena olevan, että taloudellinen tietoisuus on tehostanut resurssien käyttöä, joka toteutuu esimerkiksi laiteresurssien yhteiskäyttönä. Ao. laitos poikkeaa luonteensa vuoksi yliopistojen ainelaitoksista, mutta on lähellä yliopistojen tutkimukseen keskittyviä erillislaitoksia. Yliopistojen valtionohjauksessa on kustannuslaskennan näkökulmasta vuosikausia pyritty löytämään ratkaisuja tutkimuk-

sen ja koulutuksen kustannusten erottamiseksi toisistaan. Käytännön tutkimus- ja opetustyötä tekevien näkökulmasta tällainen jako on jossain määrin keinotekoinen. Näin on ilmeisesti myös markkinavetoisen toiminnan suhteen varsinkin ulkopuolisen rahoittamissa tutkimushankkeissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on useana vuonna huomauttanut yliopistoja maksullisen toiminnan kustannusvastaavuustietojen epäluotettavuudesta, mikä liittyy aiemmin todettuun kustannuslaskennan problematiikkaan (esim. Opetusministeriö 2005g). Ongelma liittyy nimenomaan työajan seurantaan. Tässä törmää perinteinen akateemisesti itseohjautuva ja 'projektoitumista' edellyttävä maksullinen tutkimustoiminta. Ongelmallista tämä opetusministeriön palautteen perusteella näyttää olevan myös yhteisrahoitteisessa toiminnassa (Opetusministeriö 2003b). Tässä tuodaan yliopistojen perinteiseen toimintatapaan sellaista, mikä yliopistojen näkökulmasta näyttää sinne huonosti soveltuvan. Henkilöiden käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa a) pyrkimällä aikaansaamaan asenteita, tapoja ja suhtautumista, joka tähtää organisaation kannalta edullisiin ratkaisuihin tai 2) voidaan määrätä toteuttamaan organisaation tavoitteita (Simon 1982: 53). Kumpikin näistä menettelyistä on akateemisessa asiantuntija-organisaatiotta hyvin vaikeaa.

Ympäristön kompleksinen rakenne edellyttää yliopistoiltakin uudenlaisten toimintatapojen ohella aiempaa kompleksisempaa rakennetta tehokkaan interaktion ylläpitämiseksi. Yliopiston on kuitenkin luotava uusia interaktion sääntöjä ja löydettävä keinoja vastata ympäristöstä tuleviin signaaleihin pitääkseen omat ohjauselementtinsä siedettävissä rajoissa. (Hölttä & Pulliainen 1996: 121–122.) Pelko siitä, että yhteistyön säännöt eivät ole täysin selvät, on näkynyt eräissä ulkopuolista rahoitusta koskevissa epäselvyyksissä. Opetusministeriö teetätti yliopistoilla vuonna 2001 kattavan selvityksen tutkijoiden sivutoimiluvista ja yritysytöksistä. Ohjeistusta yliopistoissa on parannettu jo varsin paljon, mutta tukijärjestelyitä yliopistojen yritysideoiden kehittämiseen ei ole vielä kattavasti organisoitu. Jotta toiminta olisi tuloksellista, tukitoimintojen pitäisi olla sisäänrakennettuina yliopistojen omiin tutkimushallinnon prosesseihin ja siten osa yliopistojen arkipäivää (Kuitinlahti & Kankaala 2004: 98).

Toimintatavan muutosta osoittaa myös Helsingin kauppakorkeakoulun suunnitelmaan sisältyvä maininta, että keskeisten tutkimusrahoittajien, valtiovallan ja yhteistyöyritysten edustajien tarpeisiin vastaaminen edellyttää jatkossa sovelletun tutkimustyön keskittämistä yhden hallinnollisen sateenvarjon ja brandin alle. Tulevaisuuden suuret, kansainväliset ja monialaiset tutkimusprojektit edellyttävät ammattimaisia tutkimuksen tukipalveluita ja terävämpiä teemaryhmiä. Korkeakoulussa on kehitetty uudistettua HSE Research -konseptia, joka tähtää laaja-alaisen ja poikkitieteellisen osaamisen yhdistämiseen tiukalla osaamisprofiililla. (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005: 5.)

Kogan (1984: 63) toteaa, että yliopistoissa yksilö- ja ryhmäkäyttäytyminen on muuttunut kasvaneiden markkinoiden vuoksi. Haastattelut kohdistuivat dekaaneihin ja laitostohtajiin, joten yksittäisiltä tukijoilta ei ole kysytty sitä, mikä tekijä markkinaohjautuvuudessa kiinnostaa yksilöitä ja ryhmiä, rahoitus ja sen puute, kunnianhimo vai joku muu. Kuitenkin päätösvallan lisääntyminen laitostasolla on antanut myös yksittäiselle tutkijalle mahdollisuuden toteuttaa itseään markkinaehtoista toimintaa harjoittamalla, eli kuten Powell toteaa markkinoiden tarjoavan valintoja, joustavuutta ja mahdollisuuksia. Markkinoilla on myös voimakas insentiivivaikutus, koska ne tarjoavat areenan, jolla jokainen voi täyttää omia sisäisesti määrittyviä tarpeita ja tavoitteita. (Powell 1990: 300–302.) Seuraavat vastaukset antavat viitteitä markkinaohjautuvuuden syistä aiemmin mainitun laitoksilla koetun määrärahojen vähäisyyden vuoksi.

”Se oma halu olla hyvä omalla urallaan. Ja sitte tietysti tavallaan vastuu oman tutkimusryhmän työntekijöistä, sehän on kaikkein raskain taakka, et se on heillä niinku palkasta, toimeentulosta kyse.”

”Iän mukana, tää kiinnostus lisääntyy, näkemykset laajenee, eli tällanen jos sanotaan kauniisti niin tutkijakin haluaa olla hyödyllinen ja hyvä kansalainen. Ja sitte tietysti voi olla niin, että joku kaipaa semmoista dynamiikkaa, mitä yritystoiminnassa on.”

”Se saattaa nousta esimerkiksi siitä, että hän (tutkija) toimii siis kentällä, niinku meistä monet toimii ja vaikkapa otan itteni esimerkiksi, niin tulee sieltä puolelta ja tuo ne kontaktit mukanaan ja se on luontevaa toimintaa jatkaa täällä.”

Valtionkin taholta markkinoihin luotetaan laadun takaajana yleisen palvelumarkkinoiden toimintamekanismin tavoin. Yliopistojen tutkimuksen myynnissä on usein yksi

myyjä ja yksi ostaja, varsinaisesta kilpailusta ei välttämättä ole kyse. Yksittäisellä tutkijalla on lisäksi mahdollisuus päättää, mitä myydään. Viime aikoina on julkisessa keskustelussa kritisoitu markkinaohjautuvuuden yliopistojen henkilökunnalta vaatimaa uudenlaista, akateemiseen yhteisöön sopimatonta tapaa toimia. ”Riippumatta professorin ainealueesta, professorin pitäisi olla ekonomi ja juristi, eliikkä professorin ajasta menee melkoinen osuus rahoituksen hommaamiseen,” toteaa eräs haastateltava. Toinen haastateltava toteaa, että ”... jos on todella sellainen tilanne, että rahat alkaa loppua ja näihin projekteihin, mitä halutaan tehdä, ei ole tullut rahotusta, joka suluissa pitäis lukea, että edellisinä vuosina on tehty huonoa työtä, sitten on varsin luonnollista, että jos miellyttäviin töihin rahaa ei anneta, on kaks vaihtoehtoa, joko työt loppuu tai tehään jotain sellaista, joka ei oo ehkä yhtä miellyttävää.” Katsotaan, että valtion ote on darvinistinen, jolloin vain parhaat saavat pitää työpaikkansa. Toisten mielestä tämä taas on dynaaminen tapa toimia. Dynaamisuus tuli erityisesti esiin erillislaitosten johtajien haastatteluissa. Dynaamisuuden lisääntymisestä esitettiin haastatteluissa myös erilainen näkemys. ”Kun tutkimusrahotusta on enemmän, se tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa, tutkimukseen on palkattu paljon enemmän ihmisiä. Samalla tarkoittaa sitä, että kun aikasemmin tutkimukseen tuli ihmisiä, joilla oli aika monella sellanen niinku sisäinen tuli, niin nyt aika monet tulevat tutkimukseen tavallaan kuin duuniin.”

7.2.2. Organisaatiomuutokset

Korkeakoululaitos tarvitsee tieteenaloja voidakseen keskittyä tutkimukseen ja oppilaitoksia keskittyäkseen opetukseen ja tiedon välittämiseen. Mikäli tutkimus ei korkeakoululaitoksessa olisi tarpeellista, siellä olisi Clarkin mukaan todennäköisesti vähemmän specialisoituneita tieteenaloja ja enemmän yleisiä päätieteenaloja. Kansainvälisestikin ilmenee kaksi suuntautumista (two forms of drift): tutkimuksen eriytyminen opetuksesta erillisiin tutkimuslaitoksiin ja opetuksen eriytyminen perusopetuksesta erilaiseen spesiaalikoulutukseen. (Clark 1984b: 114, 189–202.)

Tiettyä erityistehtävää varten perustettujen laitosten perustamisen vaikuttimena on usein ollut mahdollisuus saada ulkopuolista tutkimusrahoitusta ja käyttää sitä tehokkaasti.

Helsingin yliopiston tiedekunta- ja laitusrakenteen kehittämistä käsittelevässä raportissa kuvataan yliopistolaitoksen kehittymistä sattuvasti seuraavasti: ”Yliopistossa olemassa olevan oppiainekirjon rinnalle syntyy jatkuvasti uusia aloja lähinnä tutkimuksen sisäisen kehityksen ja ulkopuolisen rahoituksen myötä. Mikäli uuden tutkimusotteen, -kohteen tai -menetelmän merkitys osoittautuu pysyväksi, aletaan alalla tarjota koulutusta, ensin yksittäisinä kursseina, sitten laajempina kokonaisuuksina. Kasvun myötä saatetaan perustaa professuuri ja oma koulutusohjelma. Lopulta kasvu voi johtaa erillisen laitoksen tai tiedekunnan laitoksen perustamiseen.” (Helsingin yliopisto 2000: 12) Kaukonen katsoo, että uusien tutkimusalojen synty ei ole kuitenkaan ongelmaton tai ristiriidaton prosessi. Nousevat alat joutuvat kamppailemaan elintilasta ja olemassaolostaan, koska akateeminen ja hallinnollinen valta kytkeytyy tiedekuntiin ja niiden vakiintuneisiin oppiainerakenteisiin. Vaikka tieteen sisäisiä raja-aitoja voidaan pitää suuressa määrin konventionaalisina, konservatiivisina ja jopa sumeina, ne ovat tunnetusti vahvoja ja muutoksille vastahankaisia. (Kaukonen 2004: 79–80.)

Selvä muutostendenssi, joka yliopistoissa on markkinaohjautuvuuden seurauksena nähtävissä, ovat siis toiminnan organisoitumisessa tapahtuneet muutokset, muutoksia tapahtuu toki muistakin syistä. Ulkopuolisten tahojen intressit ja tutkimukseen ja koulutuksen sisäänrakennetut intressit kohtaavat ja toiminta hakeutuu pois valtionohjauksen piiristä. Managerialistiset uudistukset onnistuakseen vaativat uudentyypistä hallinnollista infrasturuktuuria uusine auditointi- ja kustannusvastaavuusjärjestelmineen. Huomio on selvästi siirrettävä panoksista tuloksiin. Muutokset ovat joko osittaisia tai täydellisiä. (Toonen 2001: 191; Salminen & Niskanen 1996: 50.) Erilaisten tiettyyn tehtävään keskittyvien yksiköiden muodostaminen selventämään kompleksisen organisaation päätöksentekoa on Birnbaumin yliopistojen ohjaukseen erityisesti sopivaksi malliksi tarjoaman kyberneettisen ohjausmallin mukaista (Birnbaum 1989: 191–193).

Clarkin mukaan tutkimuksen imperatiiviin näyttää kuuluvan vahva eriytymisen tendenssi. Erityistiedon ja -tutkimuksen tarpeet voidaan useimmiten toteuttaa parhaiten ympäristössä, johon opetus ei kuulu. Tämä johtaa siihen, että tutkimus hakeutuu yliopistoista tutkimuskeskuksiin, laboratorioihin ja instituutteihin ja yliopistojen sisällä yksiköihin, joilla ei ole opetusta. Myös muissa julkisissa organisaatioiden ja elinkeino-

elämän tutkimusyksiköissä tehtävä tutkimus on vailla yliopistoyhteyttä. Tutkijat sisäisen motivaation tai ulkoisten palkintojen vuoksi hakeutuvat kansainvälisiin saman tutkimusalan yksiköihin. Tutkimuksen erikoistuminen on kansainvälinen ilmiö. (Clark 1995: 193–194.)

Tutkimukseen erikoistuneita erillislaitoksia joko suoraan yliopistojen hallitusten alaisina tai tiedekuntiin kuuluvina on kohdeyliopistoissa runsaasti, eräinä esimerkkeinä Helsingin yliopistossa Aleksanteri-Instituutti, Biotekniikan instituutti, Kansainvälisen talousoikeuden instituutti (Katti) ja Renvall-instituutti, Joensuun yliopistossa Karjalan tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopistossa Koulutuksen tutkimuslaitos ja Perhetutkimuskeskus, Åbo Akademiassa Institutet för mänskliga rättigheter sekä Lapin yliopistossa Pohjois-Suomen ennakointi- ja arviointikeskus. Osa on yliopistojen yhteisiä, kuten Helsingin yliopiston, Jyväskylän yliopiston ja Teknillisen korkeakoulun yhteinen The Helsinki Institut of Physics, ja Helsingin yliopiston, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Svenska handeshögskolanin yhteinen The Helsinki Center of Economic Research (HECER). Eräs haastateltava totesi, että erillisten tutkimuslaitosten perustamiseen on koko ajan painetta. Myös tarkempia syitä esitettiin.

”Se oli tämmönen niinkun näkyvyys asia, se oli nimikyltti oversa ja hyvä termi panna lehtiin. Mut että se on nyt sitten vasta näinä aikoina, kun sen toiminta on kasvanut. Mut mää en nää oikein, että muuta mahdollisuutta on, koska siinä muuten tulee ne kilpailevat lojaliteetit (tiedekunnan sisällä eri oppiaineiden kesken).”

”Tää nykyinen malli ja rakenne, joka on tietysti pitkän kehityksen tulos, niin tämähän sopii erinomaisen hyvin tämmöseen budjettirahotukseen perustutkimukseen sopivaan toimintaan, mutta tämä ei sovi siihen markkinoilta esiin kaivamiseen ja siihen tutkimukseen, ... meidän pitäis kehittää tämmönen selkeästi erillislaitostyyppinen organisaatio tähän osastojen sivulle, jotka tekevät nimenomaan soveltavaa tutkimusta ja välittävät sieltä sitä rahaa myös tänne osastoille.”

Tutkimuksen eriytymistä vastaava erikoistuminen koskee myös koulutusta, osittain erikoistuminen liittyy tutkimuksen erikoistumiseen ja osittain työelämän vaatimiin spesifisiin kvalifikaatioihin (Clark 1995: 197–199). Pisimpään erillisinä organisaatioina ovat toimineet täydennyskoulutusta antavat yksiköt, joiden tehtäväalueelle viime vuosina paljon keskusteltu yliopistojen kolmas tehtävä luontevasti sijoittuu. Välimaa

pohtiessaan sitä, miten yliopistoja ympäröivän yhteiskunnan koulutukseen kohdistuvat tarpeet voitaisiin kääntää koulutuksen sisällöiksi ja prosesseiksi, toteaa täydennyskoulutuskeskusten voivan toimia korkeakouluinstituutioiden ja yhteiskunnan välissä. Ne voisivat hoitaa tätä välitystehtävää siksikin, että niissä on kehittynyt taitoa tuotteistaa kysyntää koulutustarjonnaksi. Ongelmana Välimaa toteaa pelisääntöjen hämärtyminen, kun osa yliopistojen laitoksista on rahapulaa paikatakseen ryhtynyt tosiasiallisesti kilpailemaan täydennyskoulutuskeskusten kanssa. (Välimaa 2004: 65.) Tämä kysymys nousi esille myös haastatteluissa. Jokaisessa kohdeyliopistossa on täydennyskoulutukseen erikoistunut erillislaitos. Yleensä näiden toimintaan sisältyy myös erilaisia kehittämisprojekteja ja konsultointia. Tällaisista esimerkkinä voi mainita Helsingin yliopiston Palmenian ja Teknillisen korkeakoulun Lahden keskuksen. Viimeisimpänä mukaan ovat tulleet yliopistokeskukset, joissa esimerkiksi Chydenius-Instituutti – Kokkolan yliopistokeskus on muodostunut Jyväskylän yliopiston erillislaitoksen pohjalta, ja jossa nyt ovat mukana myös Oulun yliopisto ja Vaasan yliopisto.

Tällaisilla yksiköillä on usein tiiviimmät kytkentämekanismit ulkopuolisiin toimijoihin kuin omaan yliopistoonsa, opiskelijat edustavat erilaista ryhmää, aikuisia, kuin perusopiskelijat ja opettajatkin ovat usein ulkopuolisia. Vastaavanlainen kytkentämekanismi ulkopuolisiin markkinoihin toimii myös tutkimuslaitosten kohdalla. Osalla ulkopuolisia yksiköitä näyttäisi olevan niin kiinteä yhteys yliopistoihin kuin ne olisivat osa yliopistoa. (Hölttä 1995: 53.) Ulkopuolisen rahoituksen mukanaan tuoma organisatorinen monimuotoistuminen vähentää keskitetyn koordinaation ja kontrollin mahdollisuuksia ja heikentää institutionaalista yhtenäisyyttä (Birnbaum 1989: 13). Osa erillislaitoksista toimii kokonaan ulkopuolisella rahoituksella tai valtion rahoitusta on vain minimaalisesti.

Haastattelussa tiedusteltiin, kokevatko haastateltavat erillislaitosten irtaantuvan liiaksi yliopistojen perustoiminnoista. Haastatellut dekaanit pitivät tätä vaarana.

”Jotkut näistä erillislaitoksista alkaa elää omaa elämäänsä ja hyödyntävät vain sitten sitä ... yliopistokontaktia alustana, vähän kiillottavat omaa mainettaan sillä, mutta se on vahinko, joka valitettavasti joissain tapauksissa on valitettavasti jo päässyt tapahtumaan.”

Erillislaitosten itsensä taholta tällaista vaaraa ei välttämättä nähty, vaikka ongelmia todettiin olevan.

”Kykeneekö tämä perusopetus, tutkimus ja opetus ja sitten tää palvelutehtävä toimimaan tavallaan yhdessä organisaatiossa nykyisellä organisaatorakenteella. Tää on ollut semmoinen pieni jännite koko ajan yliopiston ja ainelaitosten ja tiedekuntien ja tämmöisten erikoistuneiden ja erillislaitosten välillä, että kuka vastaa ja hoitaa nää hommat.”

Avoimina organisaatioina yliopistojen on helppo toimia responsiivisesti kompleksisen ympäristön paineisiin (Scott 1981: 111). Tämä näkyy erilaisina koulutusohjelmina, joista osa siirtyy erikoistumis- tai täydennyskoulutuksen puolelle ja luo myös pohjaa organisatoriselle eriytymiselle. Erikoistuneeseen koulutukseen on peruskoulutusta helpompaa saada rahoitusta ja toiminta irtaantuu valtionohjauksesta. ”Ainelaitoksella on ollu tämä opetustaakka erittäin suuri, meillä on nämä suuret sisänotot ja muut. Siinä on ollut tässä meidän tapauksessamme tarvetta rauhoittaa tutkimukselle, mutta silti pitää yhteys laitokseen, ... kyllähän se on sillä tavalla raadollinen asia, että esiintymällä tällä tavalla organisatorisesti aktiivisena niin kuvittelemme saavamme rahoitusta myöskin”, toteaa eräs haastateltava. Dokumenttiaineistosta esiin nousseena esimerkkinä tästä on Joensuun yliopiston perustama opetus- ja ulkoasiainministeriönkin rahoittaman Venäjä-ohjelmaan kuuluvan Finnish-Russian Cross-Border University -hankkeen toteuttaminen erillislaitoksessa (Joensuun yliopisto 2005: 7). Organisaatiomuutoksia tarvitaan myös silloin, kun markkinat eivät enää vedä aikaisempaan tapaan. Esimerkkeinä kohdeyliopistoista on Helsingin yliopiston avoimen yliopiston organisoituminen uudelleen toisin sanoen aikaisemman aikuiskoulutuskeskuksen jakautuminen kolmeen erillislaitokseen (avoin yliopisto, koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia sekä maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus) (Helsingin yliopisto 2004: 38).

Suomalaiset yliopistot ovat viime vuosina perustaneet jo pitkään toimineiden täydennyskoulutuslaitosten/-keskusten ohella erilaisia innovaatio- ja konsultaatiotoimintaan liittyviä yksiköitä. Esimerkkinä tällaisesta on Jyväskylän yliopiston ympäristöntutkimuskeskus ja Lapin yliopiston Design Park. Perustaminen on seurausta ulkopuolelta tulleesta tarpeesta ja siitä, että tämänkaltainen toiminta huonosti sopii tutkimukseen ja koulutukseen keskittyneen laitoksen toimintaan. Hölttä ja Pulliainen

toteavat, että tehokas responointi ulkopuolisiin koulutusta ja tutkimusta koskeviin vaateisiin saattaa olla uhka akateemisille arvoille ja institutionaaliselle autonomialle. Kyberneettisen johtamisstrategian tarjoama ratkaisu on erottaa ulkopuolisten kanssa tehtävä yhteistyö akateemisesta perustoiminnasta erityisiin tarkoituksiin luoduilla spesialisoiduilla yksiköillä, jotka tekevät yhteistyötä ympäristön kanssa. (Hölttä & Pulliainen 1996: 122.)

Tutkimustulosten kaupallistaminen on suomalaisissa yliopistoissa vielä suhteellisen uutta. Jos yliopistot omaksuvat liiketoiminnallisen roolin, ja ryhtyvät itse markkinoimaan ja myymään tutkimustuloksiaan, voi tämä uusi rooli vaikuttaa merkittävästi yliopistojen rakenteisiin, strategioihin ja yhteistyösuhteisiin. Yhteiskunnan eli rahoittajan kannalta kyse on myös siitä, mikä on oikeudenmukainen tulonjako keksijöiden, rahoittajien ja hyödyntäjien välillä, ja miten voidaan yliopistotutkimuksen kansantaloudellinen hyöty maksimoida. (Kutinlahti & Kankaala 2004: 90.) Vuosikertomuksista 2003 käy ilmi, että yliopistojen toiminnan tuloksena syntyvien innovaatioiden ja keksintöjen hyödyntäminen on selvästi laajenevaa toimintaa. Kehitys on kansainvälistä (Evans 2004: 14). Tämä yhdessä markkinoilta rahoituksen hakemisen kanssa ja erilaisten tutkimus-, koulutus – ja kehittämissopimusten tekeminen edellyttää yliopistoilta uusia spesialiteetteja. Tutkimustulosten hyödyntämiseen keskittyviä laitoksia on esimerkiksi Teknillisen korkeakoulun Innovaatiokeskus ja Taideteollisen korkeakoulun innovaatiopalveluja antava Designium.

Uusia toimintoja varten perustetuille yksiköille ei aina tule valtion rahoitusta tai ne ovat osarahoitteisia. Tämä pakottaa yksiköt hakemaan voimavaransa markkinoilta ja laajenemaan markkinoille. Toisaalta myös ulkopuolisten on helppoa lähestyä omine ideoineen tällaisia yksiköitä suoraan ja markkinaohjautuvuus vain kasvaa. Erityisesti yhteistyössä pienten ja keskisuurten yritysten kanssa erilainen kulttuuri saattaa aiheuttaa ongelmia. Suurilla yrityksillä on omia tutkimuslaitoksia, joissa tutkijoiden välinen kanssakäyminen tapahtuu samalla tieteenalalla. (Hölttä & Pulliainen 1996: 121.) Useimmat haastatellut dekaanit sekä aine- ja erillislaitosten johtajat totesivat sen, että erillislaitokset voivat toiminnassaan olla ainelaitoksia herkempiä reagoimaan ulko-

puolisiin aloitteisiin, dynaamisempia ja sillä tavalla ketterämpiä, jota käsitettä eräs haasteltava käytti.

”Totta kai se näin on, mutta siihen on myös harvinaisen selvä yksinkertainen peruste. Ainelaitoksilla on opetusvastuu, erillislaitoksilla ei oo opetusvastuuta, mutta tuote maisteri tai tohtori, sen valmistaminen kestää viis vuotta maisteriksi ja viis vuotta tohtoriksi, elikkä se on kymmenen vuotta ja siinä on pakollinen hitaus.”

”Kyllähän ne on valtavat ne erot. Perinteinen ainelaitoksen toimintatapa niin se on resursseiltaan aika vaatimatonta, et sitä ei millään tavoin palkita tai edistetä tai siinä ei ole mitään ylimääräistä, jolla esimerkiksi voidaan palkata henkilökuntaa, että se on ne budjettivirat ja opiskelijat, joiden varassa se pyörii.”

”Miten me kilpaillaan enää sitten semmosista henkilöistä, ja siinä suhteessa pitäis mun mielestä katse suunnata näihin tiedelaitoksiin, tiedekuntiin, että se koulutusvastuu ei massotu ja paisu semmoseksi, et siellä ei oo tilaa kehittää. Muutenhan, jos ajattelee, että me haetaan Akatemian rahoja ja Tekesin rahoja, mitä niitä tahansa muita, niin jos meillä on, jos me ei olla hävitty sitä kilpailua näistä osaavista ihmisistä, jos tutkimuslaitokset ei ajattele, että heillä on tällasia pätkätyöntekijöitä, jotka on aina puoli vuotta kerrallaan. Totta kai, jos aina putsataan väillä ja vaihdetaan uusiin, mutta mun mielestä se ei oo ainakaan sellasena, kun mä tutkimuksen näen. Tutkimus kasvaa kymmenen vuotta, jos uudesta lähdetään liikkeelle, sekään ei oo vielä riittävä aikaperspektiivi, niin silloin täytyy puhua tutkimuksesta ja tutkimuksesta vähän eri kategorioissa.”

”Ei meillä niin paljon ole liikkumamahdollisuuksia, mahdollisuuksia ja meillä on mahdollisesti niin, että tämä demokratia, laitosdemokratia tuo siihen sitten sellaisia asioita mukaan, jotka ulkopuolisen rahoituksen piirissä toimivat tai ulkopuolista rahoitusta myöntävät tai yhteistyökuvioita rakentavat niin ..., että tuota siinä on sellaisia asioita, jotka on parempi, että erillislaitosmaailmassa niitä yhteistyösopimuksia tehdään. Ja siinä on tiettyä rakenteellista keveyttä, joka on sitten ehkä sitä ketteryyttä.”

Erillislaitosten erillisyyden ohella eräs haastateltava nosti esille tärkeän ainelaitoksia koskevan huolen toteamalla, että ”sehän tavallaan mulla onkin se pelko, että me ei saada opetushenkilöstöksi enää, ei saatas tällaista tutkimuksellisesti orientoitunutta väkeä, joka sitten taas kaikkien tieteenalojen kehittämisen kannalta on välttämättömyys”. Tapahtunut muutos osoittaa, että erillislaitosten toiminta, rakenne ja filosofia muistuttaa yhä enemmän markkinatyypin organisaatioita. Tämä voidaan selittää muun muassa resurssiriippuvuusteorian avulla. Teoria lähtee siitä, että organisaatiot tarvitsevat resursseja pysyäkseen elossa ja niin niiden täytyy olla interarktiassa niihin, jotka

kontrolloivat resursseja. Tässä mielessä organisaatiot ovat riippuvaisia ympäristöstään. Muutokset suhteessa ympäristöön pakottavat non-profit -organisaatiot käyttämään markkinastrategioita selvittääkseen resurssivajauksistaan. (Eikenberry & Kluver 2004: 133.)

Teollisuudella ja elinkeinoelämällä on suuri kiinnostus tutkimukseen ja sen mahdollisuuksiin tuottaa käytäntöön sovellettavia ratkaisuja. R&D toiminta on kansainvälisestikin hyvin laajaa. Yritykset ovat hyvin kiinnostuneita yliopistojen tuottamasta uudesta tiedosta ja niiden mahdollisuuksista tuottaa käytännönläheisiä tutkimussovellutuksia. Kansainvälisestäkin tämä kiinnostus synnyttää yliopiston ja elinkeinoelämän välimaastossa toimivia instituutteja ja laboratorioita. Kohdeyliopistoissa tällaisia yksiköitä on useita, esimerkkeinä Joensuun yliopistosta tutkimus- ja yrityspalvelukeskus InFotonics Center Joensuu. Yliopiston toimintakertomuksen 2003 mukaan se toimii siltana perustutkimuksen ja tutkimustuloksia hyödyntävän teollisuuden välillä. Lisäksi yliopistolla on erikoismateriaalien tutkimuskeskus SMARC ja tSoft – Ohjelmistotuotannon tietokeskus, joka siirtää kokemustapauksia ohjelmistoyrityksiin. Näistä kahden ensiksi mainitun yhtiöittämistä yliopisto selvittää. (Joensuun yliopisto 2004: 6–8, 2005: 23.)

Markkinoiden vahvaa ohjausvoimaa selittää myös se, että tutkimusten mukaan organisaatiolla on taipumus samankaltaistua ympäristönsä kanssa. Niiden pääasiallinen strategia on luoda rakenteellinen yhteensopivuus ympäristön muutosten tuottamien ongelmien ja niiden oman rakenteen välillä. Differentioituminen tuo organisaatioiden sisäisen toiminnan ydinongelmaksi integraation ylläpitämisen. (Meyer & Rowan 1980: 305; Vartola 2004: 113) Scottin (1981: 114.) mukaan paras tapa organisoitua riippuikin sen ympäristön luonteesta, johon organisaatio on yhteydessä. Ympäristön muutos aiheuttaa organisaatioissa jatkuvan paineen kyetä reagoimaan muutoksiin. Tästä johtuen yliopistoihin perustettujen spesiaaliyksiköiden toiminta yhtenäistyy ulkopuolisten yhteistyöorganisaatioiden kanssa. Seurauksena tästä ne liittävätkin toimintaansa elementtejä, jotka ovat pikemminkin ulkopuolisten kuin oman organisaation legitimoimia ja arviointikriteerit muuttuvat ulkopuolisten kriteerien mukaisiksi (Mayer & Rowan 1980: 307). Mayer ja Rowan (1980: 310) esittävätkin, että organisaatiot, jotka yhdistävät sosiaali-

sesti (societally) hyväksytyjä rationaalisia elementtejä formaaliseen rakenteeseensa maksimoivat hyväksyttävyytensä ja lisäävät resurssejaan ja selviytymiskapasiteettiaan.

Pisimmälle menevää markkinoistumista edustavat yliopistojen tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan omistusmuodon muuttaminen yrityksiksi. Valtionyhtiöitä perustettaessa etuina nähtiin muun muassa tehokkuuden, tuottavuuden ja laadun kasvu, päätöksenteon helpottuminen ja hintojen alentuminen. Nämä ovat ilmeisesti myös syitä yliopistojen toiminnan alueelle toimivien yritysten syntymiselle. Ongelmina puolestaan on ollut kilpailijoiden vähäisyys, kilpailun osittainen keinotekoisuus, poliittisen kontrollin väheneminen sekä se, että hallituksella ei ole erityistä omistajapolitiikkaa. (Salminen & Viinamäki 2001: 27–28.) Tällaiset yksiköt voivat hoitaa taloutensa valtion talousjärjestelmään kuuluvia yliopistoja yksinkertaisemmin ja selvä erottaminen yliopiston budjetista mahdollistaa selvän talousvastuun.

Tämän tutkimuksen kohdeyliopistojen yhteydessä toimivat esimerkiksi Helsingin kauppakorkeakoulun rahastojen kokonaan omistama HKKK Holding Oy ja sen tytäryhtiöt, täydennyskoulutustoimintaa harjoittava JOKO Executive Education Oy ja LTT-tutkimus Oy, Teknillisen korkeakoulun muun muassa MBA-koulutusta järjestävä Helsinki University of Technology Executive School of Business (HUT ESB) Oy. Kauppakorkeakoulun mukaan ne hoitavat itsenäisesti ja tulosvastuullisesti omien toiminta-ajatustensa ja strategioidensa mukaiset toiminnot. Helsingin kauppakorkeakoulun, Helsingin yliopiston, Svenska handelshögskolanin, Helsingin kaupungin, Sitran, teollisuuden järjestöjen sekä muiden toimijoiden ja rahoittajien yhteistyönä on syntynyt laajapohjainen Helsingin Business and Science Park -yhtiö. Kauppakorkeakoulun yhteydessä toimii myös pienyrityskeskus, joka on yrittäjyyden edistämiseen ja pk-yritysten kehittämiseen keskittynyt yksikkö ja toimii tiiviissä yhteistyössä yritysten ja pk-yritysten kanssa. (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005b.)

Yliopistojen yhteydessä toimivat yritykset ovat joko säätiöiden tai holding -yhtiöiden omistamia. Yksityistäminen ei välttämättä johda kilpailun kiristymiseen ja markkina-voimien merkityksen lisääntymiseen. Yksityistäminen voidaan nähdä keinona hankkia lisäresursseja korkeakouluille tai vähentää valtion budjettipaineita, mutta yksityistämi-

sen todelliset taloudelliset edut saavutetaan vasta silloin, kun yksityistäminen siirtää ohjausvaltaa markkinoille ja akateemiselle yhteisölle sekä saattaa korkeakoulut taloudellisesti riippuvaiseksi tuotantotehokkuudesta ja palveluiden laadusta. (Helo 1994: 130) Vaikka yritykset toimivat jonkin yliopiston yhteydessä, niiden toimintapolitiikan määrittelee yrityksen johto ei korkeakoulu sinänsä. Yritykset toimivat sekä julkisilla että yksityisillä markkinoilla. Kappell kutsuu organisaatioita, jotka ovat hallituksen sponsoroimia yhtiöitä eräänlaisiksi hybridioorganisaatioiksi. Ne ovat siis valtion omistamia ja voittoa tavoittelevia toimien siten jossakin julkisen ja yksityisen sektorin välillä. (Kappell 2001: 468–469.) Kappell (2001: 471–472) analysoidessaan kahta amerikkalaista hybridioorganisaatiota toteaa, että näin ne saavat enemmän resursseja kuin mitä ne saisivat täysin yksityisinä tai täysin julkisina organisaatioina.

Erillislaitoksia voidaan yliopistojen omin päätöksin joustavasti perustaa kulloisiinkin tarpeisiin. On kuitenkin niin, että kun toiminta on kerran aloitettu, sitä on vaikea lopettaa, vaikka varsinainen tarve ei olisikaan enää akuutti. Organisaatiot voivat tällaisissa tapauksissa muuttaa tavoitteitaan. (Etzioni 1964: 5.) Missä määrin markkinavoimat ja ulkopuolinen rahoitus tuovat yliopistojen yhteyteen lyhytaikaisista tarpeista lähteviä toimintoja, jotka sitten mahdollisesti muuttavat yliopiston perustehtävästä lähtevän organisaation toiminnan luonteen toiseksi kuin mihin se alunperin oli perustettu? Yliopistot joutuvat yhä laajemmin osallistumaan teknologian siirtoon ja ammattikorkeakoulut ottamaan kantaa 'akateemiseen' tietoon. Syntyy tarvetta uusille asiantuntijuuksille ja haasteena on, miten toiminnan monimuotoistumisen kanssa kyetään selviämään. Yliopistoihin on perustettu erillisiä laitoksia juuri uusien asiantuntijuuksien ympärille. Kysymys on siitä, miten yliopisto päätöksenteoltaan hitaana organisaationa kykenee mukautumaan nopeasti muuttuvaan ympäristöön. Jääkö organisaatioon sellaisia rakenteita, jotka rasittavat taloutta ja vaikeuttavat päätöksentekoa, mutta joita ei kyetä lopettamaan?

Yliopiston jonkin toiminnan osan eroaminen omaksi laitokseksi saattaa tuoda yliopiston sisälle ristiriitoja, ilmeni haastatteluista. Yksi syy siihen on laitosten välinen polarisoituminen, jotkut laitokset hyvän markkinatilanteen vuoksi saavat tutkimukseensa paljon rahoitusta ja niillä ”näyttää menevän hyvin”, toiset heikon perusvoima-

varatilanteen vuoksi ”kurjistuvat”, eikä oppiaine mahdollista juuri mahdollista markkinaehtoista toimintaa, todettiin haastatteluissa.

7.2.3. Toiminnan sisällön muutokset

Analysoituun valtion asettamaan tavoitteistoon sisältyvät seuraavat ulkopuolisella rahoituksella toteutettavan toiminnan sisältöön viittaavat tavoitemaininnat:

- korkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyötä suunnataan tukemaan kansallisen ja alueellisen innovaatiotoiminnan vahvistamista sekä yritysten ja hyvinvointipalveluiden tuottajien kehittämistarpeita,
- yliopistojen täydennyskoulutusta kohdennetaan ensisijaisesti yliopistotutkinnon suorittaneelle väestölle, täydennyskoulutusta kehitetään yliopistojen perustehtävän mukaisesti,
- aikuiskoulutuksella tuotetaan nopealiikkeisesti ja joustavasti ammattitaitoista työvoimaa kaikille tehtävätasolle ja kaikkiin ammatteihin,
- aikuiskoulutuksen keinoin tuetaan työyhteisöjen kehittämistä, sekä
- yliopistot laajentavat toimintansa rahoitus pohjaa suoran budjettirahoituksen lisäksi hankkimallaan täydentävällä rahoituksella, täydentävän rahoituksen tulee tukea yliopistojen perustehtäviä ja niihin liittyviä tavoitteita. (Liite 3.)

Viimeksi mainittu tavoite on ilmentymä eräänlaisesta valtion varmistuksesta, että ulkopuolisella rahoituksella ei saisi tehdä mitä tahansa. Kuitenkin yliopistojen yhteiskunnallisen tehtävän ollessa laissakin mainittu tehtävä ja kun yliopistojen tavoitteet on ilmaistu niin väljästi, on vaikea määritellä, mikä toiminta ei olisi jollakin tavalla tulkittavissa yliopiston jotakin perustehtävää tukevaksi.

Tutkimuksen substanssi määrittelee paljolti tieteenalojen strategisen paikan suhteessa yhteiskunnan taloudellisiin, poliittisiin ja muihin intresseihin. Myös tieteenalojen toisistaan poikkeavat tutkimuskulttuurit vaikuttavat halukkuuteen etsiä ja hyödyntää ulkopuolista rahoitusta. Kun tutkimusta kehitetään ulkopuolisella rahoituksella ja tavoitteena on tutkimuksen hyödyntäminen, on kyse dialogista, joka edellyttää intressien kohtaamista ja molemminpuolista valmiutta ja kykyä vuorovaikutukseen. (Kaukonen

2004: 74.) ”Pyritään suosimaan sellaisia tutkimusaiheita, jotka vaikuttaa elävän elämän ja elinkeinoelämän kannalta mielenkiintosilta. Toisin sanoen, pyritään tutkimaan sellasia kohteita, joilla on yleistä mielenkiintoa”, toteaa eräs haastateltava. Yksiköiden kannalta on ymmärrettävää suunnata tutkimusta ns. yleistä mielenkiintoa omaaviin aiheisiin, joihin olisi todennäköistä saada ulkopuolista rahoitusta. Hakala, Kaukonen, Nieminen ja Ylijoki jakavat tieteenalat karkeasti kolmeen ryhmään niihin kohdistuvien yhteiskunnallisten intressien perusteella. Ensimmäiseen kuuluvat tekniikka, luonnon-tiede ja lääketiede, toiseen maa- ja metsätaloustieteiden ja yhteiskuntatieteiden ryhmä ja kolmanteen humanistiset tieteet (Hakala, Kaukonen, Nieminen & Ylijoki 2003: 46; vrt. Becher & Trowler 2001: 36). Vakkuri puhuu eri alojen erilaisista tuotos- ja panosmarkkinoista, joilla eri laitoksilla on hyvinkin erilainen mahdollisuus toimia. Tämä näkyy niin tutkimuksessa ja opetuksessa kuin yhteiskunnallisissa palvelutehtävissäkin. (Vakkuri 1998: 175.)

Valtion rahoituksella tehtävän toiminnan sisältö kattaa valtaosan yliopistojen vuosikertomusten tekstistä. Suomen Akatemian rahoitus menee perustutkimukseen, mutta muun rahoituksen varassa tehtävästä toiminnasta ei saa hyvää kuvaa. Siten markkinaohjautuvuuden vaikutus toiminnan sisältöön jää dokumenttiaineiston perusteella vaikeasti tulkittavaksi. Suoraa evidenssiä sille, miten yliopistojen toiminnan sisältö on muuttunut markkinaohjautuvuuden vaikutuksesta, ei juuri löydy. Haastattelussa tiedusteltiin, että ohjaako ulkopuolinen rahoitus tutkimuksen sisältöä. Eräs vastaaja totesi seuraavasti:

”Ehkä ei noin kärjistetysti voi sanoa. Toisaalta sitten ehkä me joudutaan tekemään sellasia hankkeita ja sellaisia projekteja, jota ei olisi ikäänkuin yliopistolle luonteenomaisia, mutta jotka lähtee tästä maakunnan ja alueen tarpeesta. Ja ehkä nyt joskus joutuu sellaseenkin tilanteeseen, että joutuu ikäänkuin resurssienkin perusteella tämmösiä hankkeita tekemään, jotka eivät täysin luontevasti istu yliopiston toimintaan.”

Muissa vastauksissa todettiin muun muassa:

”Tutkimus (erillislaitoksessa tehtävä) se on ihan sitä samaa akateemista tieteellistä tutkimusta, sitä tehdään vaan paljon enemmän kuin, mihin ainelaitokset pystyis.”

”Tutkijat hakee rahoitusta hankkeisiin, joita ne haluaa tutkia. Mutta toisaalta kyllä ne hakee rahoitusta sellaisiin hankkeisiin, johon on ylipäätään mahdollista saada rahaa.”

”Ei me kyllä, kyllä me sitä korostetaan ja kirjataan se toiminnassamme, että ensiks on tavoitteet, ensiks on tavoitteet ja sen mukaan haetaan kontakteja tai otetaan vastaan kontakteja.”

Opetusministeriö on asettanut tavoitteeksi, että täydentävä rahoitus tukee perustehtäviä (Opetusministeriö 2003a). Toimintakertomusten perusteella tällaista ei voi kuitenkaan todentaa. Se, mikä yliopistosta päin itseintressiin viitaten näyttää rationaaliselta, saattaa näyttää opetusministeriöstä päin epärationaaliselta. Jos määrärahoja on jaossa, niitä haetaan, vaikka se ei erityisen hyvin sopisi linjaan. Yliopistot eivät kuitenkaan katso tarpeelliseksi raportoida tällaisesta ja ministeriö katsoo vastuun olevan yliopistoilla. Haastattelussa nousi varsin selvästi esiin se, että perustutkimuksen rahoituksen vähentäessä soveltavan tutkimuksen osuus kasvaa. Toisaalta joissakin oppiaineissa tilannetta pidetään oppiaineen luonteen vuoksi luonnollisena. Eräs haastateltava totesi kuitenkin, että eräissä tapauksissa tutkimus on ”yksittäisen teollisuusyrityksen yksittäisten asioiden kanssa painimista. Lyhytjänteinen markkinaohjautuvuus rapauttaa yliopistolaitosta nopeasti ja tehokkaasti. Ainakin meillä täällä syntyy vastavoima tästä opettajien arvoista lähtevästä tyytymättömyydestä, että ei me voida näin toimia loppuun saakka”.

Yliopistoihin jossain määrin verrattava on kokemus Valtion teknillisestä tutkimuslaitoksesta, jossa yritysmäisen kehityksen ongelmallisin seuraus Tiittulan mukaan on häiriö tutkimuksen ja kehitystyön tasapainossa: uudet rahoitusjärjestelyt vähentävät VTT:n liikkumavaraa esitutkimuksellisen, osaamista luovan tutkimuksen suorittamisessa. Toiminnan rahoitus on aikaisempaa suuremmassa määrin hankittava lyhytjänteisemmästä, markkinavetoisesta kehittämistyöstä. (Tiittula 1996: 118) Teknillinen korkeakoulu (2005: 43) toteaa suunnitteludokumentissaan tutkimustoiminnan ongelmia käsiteltäessä, että rahaa tuovia hankkeita on houkutus käynnistää, vaikka niiden sisältö ei ole korkeakoulun mission mukainen.

Willams näkee vain yhden ratkaisun sille, miten yliopisto voi säilyttää akateemisen vapautensa markkinataloudessa. Yliopistojen tulee kyetä tekemään ylijäämää kaikesta

maksullisesta toiminnasta ja jättää osallistumatta ylijäämää tuottamattomaan toimintaan ellei se ole aivan yliopiston toiminnan ytimessä tai tue suoraan mission saavuttamista. (Williams 1998: 86) Erityisesti suomalaisten yliopistojen ainelaitosten ulkopuolisella rahoituksella tehtävästä toiminnasta ei juurikaan jää ylijäämää, pikemminkin päinvastoin, rahoitus ei kata kaikkia siitä aiheutuvia kustannuksia. Yliopistot ovat kyllä kiinnittäneet asiaan huomiota. Joensuun yliopisto (2005: 10) ilmoittaa suunnitelmassaan kohdentavansa ulkopuolisilla varoilla tehtyjen hankkeiden yleiskustannuksiin kerättyjä varoja laajojen tutkimushankkeiden valmisteluun.

Kysyttäessä dekaaneilta ja laitosjohtajilta, aiheutuuko markkinaehtoisesta toiminnasta ristiriitoja yliopiston perinteisen toiminnan kanssa, suunnilleen saman verran näki ristiriitoja kuin totesi, ettei niitä ole.

”En minä näkisi tällä hetkellä, että on. Kyllä niiden kanssa, joiden kanssa tehdään yhteistyötä meillä on hyvä yhteistyö ja byrokratian joudumme tietysti itse hoitamaan. Elikkä ne ei puutu siihen.”

”Ristiriita tulee siinä, ei tutkimusaiheiden, ei tutkimuksen osalta sinänsä. Mutta sitten tulee ristiriitaa siitä, että tuota jos tehdään teollisuusyhteistyötä niin siinä vaiheessa teollisuuden täytyy maksaa markkinahintaa siitä, mitä me heille annetaan ja me pyrimme myös menemään siihen. Toinen puoli asiaa, että kuka omistaa tulokset. Tottakai maksaja omistaa tulokset elikkä teollisuus. Meidän halutaan tekevän bisnestä, elikkä me kuulemma teemme liian halvalla teollisuusyhteistyötä, mutta kuitenkin valtio ei maksa meille, siis valtio ei rahoita tohtorinväitöskirjojen tekemistä ja kuitenkin se edellyttää, että me tehdään niitä.”

”Periaatteessa kyllä. Ei tule esimerkkiä mieleen, lähinnä tulee ehkä sitä kautta ne ristiriidat, että jos me tehdään tohtorinväitöskirjoja, niin senhän pitää olla julkista ja julkaistavissa olevaa työtä ja tätä kautta voi tulla ongelmia.”

Haastattelussa tiedusteltiin myös, onko ulkopuolisista lähteistä tulevien määrärahojen kasvaessa vaarana, että yliopistojen toiminta ylipäätään hämärtyy siitä, mitä sen tehtävänsä perusteella tulisi olla. Vastaukset vaihtelivat edellisen kysymyksen tapaan. Osa näki, ettei se ole uhka, osa katsoi uhan jossain määrin vallitsevan ja joillekin se oli suuri huolen aihe. Tulkintahan jää yliopiston sisäisten pelisääntöjen varassa määriteltäväksi. Valtionkin tavoitteenasettelun muotoilu vie yliopistoa kohti yhteiskunnan kannalta utilitaristista yliopistoa, pois puhtaan tiedon lisäämisen yliopistosta. Tavoitteet

ovat valtion tavoitteita, mutta niiden sisältö määräytyy ulkopuolisten toimijoille hyötyä tuottavien näkökulmien mukaisesti.

Empiirinen aineisto osoittaa, että yliopistot ovat tunnistanee toiminnan hajaantumiseen liittyvän vaaran, joka on seurausta ulkopuolisten kiinnostuksesta yliopistoyhteisyyöhön ja ulkopuolisen rahoituksen kasvusta. Teknillinen korkeakoulu (2005: 20) toteaa strategian toimeenpanosuunnitelmassaan 2006–09, että korkeakouluun kohdistuvia paineita mission ulkopuoliseen toimintaan vähennetään. Joensuun yliopisto toteaa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan 2006–2009, että yliopisto pyrkii toimintojensa hallittuun vahvistamiseen, mikä tapahtuu täydentämällä nykyistä tieteenalapohjaa työmarkkinoiden kehitystarpeiden suuntaisesti ja tehostamalla alueellista vaikuttavuutta. Edelleen yliopisto toteaa pyrkivänsä täydennyskoulutuksessa maksullisen palvelutoiminnan kehittämiseen yliopiston osaamiseen perustuen. Aikuiskoulutusta kehitetään yhä enemmän alueellisen kehittämisen tarpeisiin. (Joensuun yliopisto 2005: 5, 21.)

7.3. Johtajuus ja päätöksenteko markkinaohjautuvassa yliopistossa

Tässä on tarkoitus tarkastella sitä, miten yliopiston johtaminen ja päätöksenteko tukevat yliopistojen markkinaohjautuvuuden voimaa. Markkinaohjautuvuudelle on tullut aiempaa enemmän tilaa päätöksenteon delegoinnin myötä. Markkinaohjautuvassa toiminnassa vuorovaikutus useimmiten tapahtuu ulkopuolisen toimijan ja laitoksen, usein yksittäisen tutkijan välillä. Yliopiston keskushallinto kontrolloi sopimustoimintaa, mutta ei useinkaan varsinaisesti ohjaa toimintaa. Yliopistojen johtamiseen on valtion taholta kiinnitetty jo pitkään huomiota ja pyritty myös säädöksiin luomaan sille parempia mahdollisuuksia. Esimerkkinä on rehtorin toimikauden pidentäminen viiteen vuoteen (L 645/97).

Yliopistojen päätöksenteosta on osuvaa käyttöä luonnehdintaa garbage can -malli, joka kuvaa päätöksenteon tilannesidonaisuutta ja jopa sattumanvaraisuutta. Päätöksen lopputulokseen ovat vaikuttamassa päätöksentekoprosessi, organisaation rakenne ja johtopäätöstentekotapa. Prosessiin puolestaan vaikuttavat henkilöihin ja ratkaisuihin

liittyvän problematiikan, osallistumisen vaihtelevuuden ja valintavaihtoehtojen väliset moninaiset suhteet. Garbage can -mallin mukaisessa päätöksenteossa prosessi voidaan ymmärtää ja tulos voi olla jossain määrin ennakoitavissa, mutta tarkoituksellisuus ei dominoi tapahtumia. (Cohen, March & Olsen, 1987: 24–36.) Näin voidaan ymmärtää markkinaohjautuvuuden erilaisia vaikutuksia eri laitoksilla kuin myös se, että jokin ministeriön tai muun tahon ohjaustoimenpide voi saada aikaan eri yliopistoissa erilaisen tuloksen ja valtionohjauksen vaikutuksetkaan eivät välttämättä ole sellaisia kuin niiden on odotettu olevan.

Yliopistojen päätöksenteon delegoitumisen seurauksena organisaatio on differentioitunut ja differentioitumisen seurauksena on tullut tilaa markkinavoimille. Organisaatio alkaa ohjautua ulkoisesti, toimintaympäristön vaatimusten ja kysyntätekiäjien mukaan. Johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna Ojala kutsuu tällaista mallia professionaalismanagerialistiseksi malliksi. Markkinamekanismi ohjaa toimintaa avoimessa ympäristössä. (Ojala 2003: 75.) Kun jollekin paikkakunnalle tulee uusia yliopistoyksiköitä, ne alkavat hyödyntää muun muassa lähiseudun yrityksiä ja yritykset hyödyntävät niitä. Valtiokokonaisuuden näkökulmasta tällainen hajaantuminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, mutta päätökset perustuvat usein aluepolitiikkaan. Waldon mukaan poliittinen rationaalisuus ja sosiaalinen rationaalisuus ovat yhtä tosia kuin taloudellinen rationaalisuus (Waldo 1985: 20).

Yliopistoissa markkinaohjautuvuuden vallitessa tapahtuva päätöksenteko poikkeaa valtionohjauksen vallitessa käytettävästä. Eräessä Helsingin yliopiston (2000: 15) raportissa todetaan, että monet hankkeita koskevat päätökset tehdään aivan eri lailla kuin perustoimintoja koskevat päätökset. Samoin Helsingin yliopiston hallinnon arviointiraportissa (2005b: 21) todetaan riippuvuuden ulkopuolisesta rahoituksesta edellyttävän aivan erilaista johtamista kuin ennen. Ja ulkopuolisella rahoituksella perustettujen erillislaitosten päätöksenteko poikkeaa ainelaitosten päätöksenteosta. ”En määhän sitä ainakaan niinku haitallisena pidä, että sen puitteissa on sitten ehkä helpompi toimia, niin eikä tarvi niin kovin raskasta päätöksentekoa”, toteaa eräs dekaani. Pelisäännöt ovat usein epäselviä, mikä koskee varmasti useimpia yliopistoja. Kun tutkijalta tilataan soveltava tilaustutkimus, hän voi tavallisesti tyytyä vain passiivisesti

hyväksymään tilaajan premissit ja suorittaa selvityksen niiden mukaan (Heiskanen 1977: 8). Helsingin yliopiston hallinnon arviointi osoitti, että laitostaso, joissakin tapauksissa jopa sitä pienempi osasto-, klinikka- ja laboratoriotaso, myös yksilötaso olivat niitä, joista aloitteet ulkopuolisiin tutkimushankkeisiin lähtivät. Hallinnon arviointiraportissa todetaan tyypillistä olevan, että ei tiedetä paljonko ulkopuolisia projekteja on, paljonko ulkopuolisella rahoituksella tehty tutkimus syö perusresursseja eikä paljonko toimeksiannot tuovat vuosittain rahaa. (Helsingin yliopisto 2005b: 35) Tilanne on selitettävissä yliopisto-organisaation hajanaisuuteen perustuvalla erityisluonteella.

Haastattelut tukevat sitä, että erityisesti ulkopuolisella rahoituksella tehtävissä tutkimushankkeissa päätökset tapahtuvat tutkijatasolla, johtaja on usein kuitenkin tietoinen toiminnasta. Erillislaitoksissa päätöksenteko tapahtuu enemmän johtajakeskeisesti kuin ainelaitoksissa. Asiantuntijaorganisaation luonteen mukaan laitosten johtajat luottavat tutkijoiden asiantuntemukseen, ulkopuolisella rahoituksella tehtävässä tutkimuksessa jopa liikaakin, jolloin markkinaohjautuvuuden negatiiviset seuraukset nousevat esiin. Yliopiston hajanainen johtamismalli, tutkimuksen tutkijakeskeisyys ja päätöksenteon hajaantuminen tukevat siis markkinaohjautuvuuden voimaa.

Kuten aiemmin on todettu tieteenalojen erilaisuus selittää markkinaohjautuvuuden vaihtelevuutta tieteenaloittain. Erilaiset johtamismallit vahvistavat vielä eroja, johtajuutta ei tässä tutkimuksessa ole erityisesti selvitetty. Vahva yksilöllinen johtaja ja managerialistinen päätöksenteko voivat tukea markkinaohjautuvuutta, mikäli se on johtajan näkemyksen mukaista (vrt. Kekäle 1997: 217–218).

7.4. Markkinaohjautuvuus ohjausvoimana

Markkinaohjautuvuuden vaikutus yliopistoihin on voimakas ja yliopistojen toiminta on muuttumassa markkinaohjautuvuuden seurauksena. Kaikenlainen kilpailu näyttää olevan olennainen osa toiminnan luonnetta, valtionohjauksen periaatteisiin sisältyvä kilpailu, valtio kilpailuttaa yliopistoja keskenään ja ulkopuolisten markkinoille alttiiksi

asettautuminen perustuu kilpailuun. Tutkimuksen kohteena olevista dokumenteista saattoi tulkita, miten markkinaohjautuvuus vaikuttaa yliopisto-organisaation rakenteisiin ja toimintatapoihin. Markkinaohjautuvuuden vaikutusta toiminnan sisältöihin oli dokumenttien perusteella vaikea todentaa, mikä olikin eräänä syynä haastattelujen tekemiseen. Haastattelut hyvin valaisivat tätä puolta tutkimuskohteesta.

Suomalainen yliopistomalli perustuu tutkimuksen ja koulutuksen yhteydelle. Markkinaohjautuvuuden seurauksena yliopistoihin perustetaan erillisiä tutkimus-, koulutus ja kehittämissyksiköitä, jonka muun muassa Birnbaum (1989) katsoo olevan yliopistojen ohjauksen kannalta yliopistoille sopiva tapa toimia. Erillisten yksiköiden on yliopiston normaalia ainelaitosta helpompaa responoida ulkopuolisiin impulsseihin, toiminnassa voidaan keskittyä hyvinkin kapealle toiminta-alueelle ainelaitoksen moninaisten tehtävien asemesta ja kustannustietoisuus on helpommin aikaansaataavissa. Seuraako eriytyemisestä pitkällä aikavälillä myös työn arvostukseen liittyviä eroja, erityisesti koskien toimintaa tutkimusyksiköissä? Miten pitkällä aikavälillä tämäntyyppinen kehitys muuttaa suomalaista tutkimuksen ja opetuksen yhteyttä korostavaa yliopistomallia? Suomalainen opetusministeriön kautta tuleva toimintamenorahoitus pitää kuitenkin tutkimus- ja koulutusrahoituksen edelleen yhdessä.

Merkittävä kysymys pitkän aikavälin kehitystä ajatellen on, onko yliopisto niin joustava, että jokin markkinatehtävää varten luotu organisaatio kyetään lopettamaan silloin, kun sillä ei enää ole tehtävää? Markkinat eivät kuitenkaan toimi itse-tarkoituksellisesti, mikäli kysyntä loppuu. Yliopistoyhteistyöltä murtuu pohja, jos sen ei katsota tukevan ulkopuolista toimijaa, vaikka yhteistyöllä tieteen etenemisen kannalta olisikin merkitystä.

Yliopistojen markkinaohjautuvuuden teoreettisen keskustelun yhteenveto esitettiin luvussa. Empiirinen tulkinta esitetään taulukossa 6.

Taulukko 6. Markkinaohjautuvan yliopiston empiirinen tulkinta.

Markkinaohjautuvuus-kategorian ominaisuudet	Markkinaohjautuvuuden ilmeneminen
Toimintatapojen muutos	Kilpailumekanismit Ulkopuolinen rahoitus Yhteiskunnallinen toiminta Yrittäjämäinen toiminta
Organisaatiomuutokset	Uuden tyyppiset yksiköt <ul style="list-style-type: none"> • spesifit tehtävät • ulkopuolista rahoitusta tukevat • yhteiskunnallista tehtävää tukevat • yritykset
Toiminnan sisällölliset muutokset	Rahoittajan intressi määräävä

Empiirinen aineisto ei anna perusteita ottaa kantaa siihen, tuleeko yksittäiselle tutkijalle toistensa kanssa konfliktissa olevia rooleja hänen osallistuessaan markkinaehtoiseen toimintaan. Myös markkinaohjautuvuutta koskeva empiirinen aineisto nostaa esiin kysymyksen yliopisto-organisaation vaikutuksesta markkinaohjautuvuuden ilmenemisessä, markkinoiden vaikutus perusyksiköihin on suurempi kuin yliopiston ylätasolle.

8. ITSEOHJAUTUVA YLIOPISTO

8.1. Yliopistojen itseohjautuvuuden piirteitä

Organisaation itseohjautuvuus voi rakentua organisaatioteoreettisesti avoimen organisaation käsitteelle. Organisaation osat voivat toimia osittain autonomisesti ja osien välillä on vain löyhä yhteys, johtajia on useita, yksilöt ja osaryhmät muodostavat ja jättävät erilaisia koalitioita. Koordinaatio ja kontrolli on ongelmallista. Myös järjestelmän rajoitteet nähdään järjestäytymättöminä, toimijoiden ja toiminnan osoittaminen organisaatioon tai ympäristöön kuuluvaksi näyttää mielivaltaiselta ja riippuu siitä, mitä järjestelmän toimintaa tarkastellaan. (Scott 1981: 117.) Itseohjautuvuusstrategia on periaatteessa vastakkainen rationaalisen suunnittelun ja kontrollin strategialle. Sen sijaan, että oletettaisiin suunnitteluun tarvittavan tiedon olevan varmaa, myönnetään sen epävarmuus ja sen sijaan, että haluttaisiin kontrollin olevan täydellistä, uskotaan, että kontrolli voidaan laajasti välttää. Itseohjautuvuus painottaa palautteen merkittävyyttä. van Vughtin näkemyksen mukaan itseohjautuvuusstrategiassa ehkä merkittäväintä on, että kompleksisen päätöksentekoprosessin fragmentoituminen tarjoaa päätöksenteolle lujuutta, joustavuutta ja innovatiivisuutta, mutta tarvitsee vähän informaatiota ja alhaiset transaktio- ja hallintokustannukset. Tässä strategiassa valtio on toimija, joka vastaa suhteellisen autonomisia yksiköitä koskevan pelin säännöistä ja muuttaa sääntöjä, jos tulokset eivät ole tyydyttäviä. (van Vught 1989.)

Suomalaiseen julkiseen organisaatioon liittyvää kompleksista ja hierarkista suunnittelu- ja järjestelmää on purettu 1980-luvulta lähtien. Tällä hetkellä ollaan tilanteessa, jossa korkeakoulujärjestelmän ja yksittäisen yliopiston löyhäsidoksisuus tekee kansallisen koordinaation ja ohjauksen vaikeaksi samoin kuin yliopiston johtamisen ja merkitsee sitä, että traditionaaliset menetöt eivät välttämättä toimi. Yliopisto löyhänä järjestelmänä on varsin ennakoimaton vastauksissaan ulkopuolisiin aloitteisiin ja hallinnollisen byrokratian kautta tulevilla käskyillä voi olla aivan toisenlaiset seuraukset kuin oli suunniteltu. Itseohjautuvuus ja markkinaohjautuvuus ovat kytköksissä toisiinsa. Itseohjautuvuus mahdollistaa markkinoiden vaikutuksen ja vaikutus näyttäytyy yliopistossa paitsi kokonaisten instituutioiden niin myös yksittäisten laitosten ja jopa henkilöiden

välisinä markkinoina. (Hölttä 1995: 49; Clark 1983: 150–171.) Itseohjautuvuusstrategiaa noudattamalla valtio voi van Vughtin (1989) mukaan luottaa yliopistojen kykenevän vastaamaan yliopistolaitokseen kohdistuneisiin lisääntyviin paineisiin, myös markkinoiden aiheuttamiin.

Vertailevassa tutkimuksessaan Neave & van Vught toteavat, että 1990-luvulle tultaessa tapahtui siirtymää valtion 'rational planning and control' -mallista kohden eri tavoin toteutettuja itseohjautuvuuden elementtejä sisältävää ohjausta, toteutus maittain on vaihdellut. Toteutuksessa he erottavat toisistaan prosessikontrollin ja tuloskontrollin. Institutionaalisen autonomian lisääminen on heidän mielestään merkinnyt prosessiin kohdistuvan kontrollin vähenemistä tuloksiin liittyvän kontrollin kustannuksella. Maaesimerkeiksi he nostavat Australian, Suomen, Hollannin, Norjan ja Ruotsin. (Neave & van Vught 1991: 246-253.) Maassen & Stensaker (2003: 93) toteavat, että 1980- ja 1990-luvulla tehtyjen itseohjautuvuuteen perustuvien ohjausmuutosten jälkeen itseohjautuvuus on valtion taholta vähitellen alettu identifioida kontrollin puutteeksi ja tämä puolestaan on tuonut mukanaan erilaisia sopimusmenettelyitä.

Euroopan rehtorit kirjoittivat 1988 alle Bolognassa ns. Magna Charta Universitatum -asiakirjan, jonka kohdan 1. ja kohdan 3. alussa todetaan seuraavasti:

”1. The university is an autonomous institution at the heart of societies differently organized because of geography and historical heritage; it produces, examines, appraises and hands down culture by research and teaching. To meet the needs of the world around it, its research and teaching, must be morally and intellectually independent of all political authority and economic power. 3. Freedom in research and training is the fundamental principle of university life, and governments and universities, each as far as in them lies must ensure respect for this fundamental requirement.” (Magna Charta Universitatum 1988.)

Kells tutustuttuaan useiden maiden yliopistoihin, on laatinut pitkän luettelon toimenpiteistä, joilla voidaan rakentaa itseohjautuva yliopisto. Hänen ajattelunsa pohjalla on vahva näkemys siitä, että itsearviointi on olennainen osa itseohjautuvuutta. Luetteloon sisältyy muun muassa seuraavia edellytyksiä:

- Hallituksella on legitiimi oikeus valvoa yliopistolaitosta, mutta sen tulee olla operationaalisissa asioissa rajoitettu ja olla itseohjautuvuutta tukeva.
- Yliopistojen johdon tulee laatia, rahoittaa ja kontrolloida järjestelmää, järjestelmällä tulee olla sekä psykologinen että laillinen omistajuus.
- Itseohjautuvuuteen liittyy ’buffer’-tyyppinen organisaatio, joka toimii hallituksen ja yliopistojen välillä. Se luo yliopistojen ohjaukseen synergiaa.
- Interaktioprocesstit, erityisesti arviointiin liittyvät, ovat järjestelmän ydin.
- Itseohjautuva järjestelmä tarvitsee ulkopuolisen laillistamisen toisin sanoen peer-review -arvioinnin ja arviointijärjestelyistä tulee vallita yksimielisyys.
- Ympäristön luottamus yliopistojen itseohjautuvuusjärjestelmään tulee luoda hallituksen ja yliopistojen johdon toimesta. (Kells 1992: 57–63.)

Valtionohjauksen muutoksia on Suomessa ohjattu valtiovarainministeriöstä kokonaisuutena kovinkaan pitkälle erittelemättä ohjattavien organisaatioiden toiminnan erityisluonnetta. Opetusministeriön yliopistoihin suuntautuvassa ohjauksessa yliopistojen erityisyys on kuitenkin ollut esillä (Opetusministeriö 1991; Rekilä 1993). Valtiovarainministeriöjohtoisen ohjauksen ohella toinen probleema, joka nousi esiin myös tämän tutkimuksen haastatteluissa, on hyvinkin erilaisten yliopistojen ohjaaminen samoilla periaatteilla. Esimerkiksi nostettiin määrärahojen allokointi ja se, että yliopistojen suhde yrityksiin on hyvin erilainen eri yliopistoissa. Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan ministeriön toimintastrategia perustuu tulosohjaukseen, yliopistojen omaehtoiseen toiminnan kehittämiseen, jatkuvaan arviointiin ja tulosten hyödyntämiseen. Yliopistojen ohjausta kehitetään yliopistojen autonomian pohjalta. (Opetusministeriö 2005b: 29) Selkeimmin yliopistojen toimintaa leimaava itseohjautuvuuden piirre nousi esiin nykyisenkaltaista arviointijärjestelmää luotaessa 1990-luvun puolivälissä. Tuolloin katsottiin, että yliopistojen kehittämisen tulisi perustua ennen kaikkea yliopistojen itse organisoimiin arviointeihin ja niiden pohjalta tapahtuvaan toiminnan korjaamiseen toisin sanoen itseohjautuvuuteen. Arviointia koskevan asetuksen antamisen yhteydessä kirjoitetussa opetusministeriön muistiossa todetaan, että korkeakoulujen arviointineuvoston on tarkoitus olla korkeakoulujen itsearviointeja tukeva, neuvoston ja sihteeristön tulee olla riippumaton sekä korkeakouluista että korkeakoulujen ulkopuolisista intresseistä. (Opetusministeriö 1995.)

Voidaan kysyä, miksi yliopistoille tulisi turvata itseohjautuvuuden mahdollisuudet asiakkaiden tai kansalaisten kustannuksella, yliopiston itseohjautuvuushan on riippuvainen siitä, että näille pyrkimyksille luodaan taloudelliset mahdollisuudet. Epäilyksiä aiheutuu siitä, miten yliopistot vapauksiaan käyttävät. Eräs haastateltava totesi kärjekkäästi, että ”mää pidän sitä oikeana suuntana, että ei kaadeta rahaa tasaisesti joka paikkaan, vaan rahaa pitää antaa sinne, missä on osaamista ja laatua. Mulle on vieras se ajatus, mitä lehdissäkin nyt aika paljon lukee, että professori on kuin Intian pyhä lehmä, että sitä ei voi koskea, sitä ei voi lypsää, sitä pitää vain ruokkia.” Kells (1992: 40-41) esittää pitkän luettelon asioita, jotka ovat yliopistojen itse aiheuttamia rajoitteita itseohjautuvuuden toteutumiselle, esimerkiksi päätöksenteon hajauttaminen, asiantuntijuu-teen liittyvä anarkistisuus, akateemisen johtajuuden puute, epämääräiset tavoitteet, joista ei vallitse konsensusta, vähäinen kokemus arvioinnista ja vaikeasti mitattavat tulokset.

8.2. Yliopistojen itseohjautuvuus empirian valossa

Suomalaisten yliopistojen itsehallinto perustuu lakiin (L 731/99). Itsehallinto tarkoittaa sitä, että yliopiston sisäisestä toiminnasta päättävät sen omat hallintoelimet, tarkemmin tämä sisäinen toiminta määräytyy yliopistolain ja -asetuksen perusteella. Opettajan on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä (L 645/97; A 115/98). Näitä sisältyy sekä itse yliopistolakiin että opetusministeriön asetuksiin yliopistoissa suoritettavista tukinnoista (A 794/04). Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu perusoikeutena (L 731/99). Tätä on käsitelty tarkemmin esimerkiksi Tarmo Miettisen väitöskirjassa Tieteen vapaus. (Miettinen 2001) Tässä ymmärretty yliopistojen itseohjautuvuus ei kuitenkaan tarkoita samaa kuin yliopistojen itsehallinto, joka on oikeustieteellinen käsite. Yliopistojen itsehallinto kyllä osaltaan antaa oikeutuksen itseohjautuvuuden mukaiselle toimintamallille, mutta olennaista itseohjautuvuudessa on yliopiston akateeminen toiminnan luonne. Käytetään myös käsitteitä akateeminen vapaus ja tieteen vapaus. Valtionohjausta käsittelevässä luvussa on tarkasteltu sitä, miten monin sää-

döksin valtio ohjaa yliopistoissa suoritettavan tutkimuksen ja opetuksen järjestämiseen liittyviä ehtoja.

Clark tarkastelee käsitteitä tieteellinen vapaus ja akateeminen vapaus (*academia*). Tieteellinen vapaus liittyy esimerkiksi tietyn tieteenalan sisäiseen itsekuriin ja etiikkaan, ilman että ulkopuolisten annetaan vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Akateeminen vapaus taas on hänen mukaansa ideologinen vastine tiettyyn problematiikkaan akateemisen ammatin kuuluessa tiettyihin koulutusinstituutteihin. Tieteellinen vapaus yhdistyy tieteelliseen työhön riippumatta siitä, missä organisaatiossa tiedettä tehdään. Tiede ja 'academia' menevät luonnollisesti myös päällekkäin ja akateemisen ammattikunnan perusnormit ovat samoja kuin tieteen perusnormit. Akateemisella vapaudella on myös myyttisiä ominaisuuksia. Akateemisen kulttuurin vahvuus vaihtelee kansallisesta systeemistä toiseen. (Clark 1983: 92–93.)

Itseohjautuvuuden ohjausvoiman tulkintaa varten empiiristä aineistoa käsiteltiin luvussa kuusi esitetyllä tavalla, jolloin kategorian ominaisuuksiksi määriteltiin *vapausjulistukset, tutkimuksen itseohjautuvuus ja sisäisten toimintatapojen haltuunotto*. Tutkimuksen itseohjautuvuus ilmeni ominaisuuksista heikoimmin dokumenttiaineistossa.

8.2.1. Vapausjulistukset

Vapausjulistuksilla tarkoitetaan niin opetusministeriön kuin yliopistojen itsensä julkistuksenomaisia ilmaisuja tutkimuksen, opetuksen ja ylipäätään yliopiston toiminnan vapaudesta. Julkistuksenomaisuus alkaa jo perustuslain ja yliopistolain sanamuodoista. Yliopistojen strategioihinsa ja asiakirjoihinsa kirjaamat vapausjulistukset näyttävät liittyvän organisaation symboliseen puoleen. Clarkin mukaan yliopistojen toiminnassa organisaationa näkyy myös käsite 'belief', joka liittyy organisaation maineeseen ja imagoon, johon ei yleensä kiinnitetä huomiota (Clark 1983: 72–86). Suomessakin usein vedotaan yliopistojen toiminnan vapauten käyttäen myös käsitettä akateeminen vapaus analysoimatta, miten paljon toiminnasta on kuitenkin säädöksin ja muulla tavalla, esimerkiksi taloudellisesti sidottua.

Ei ole aivan yksiselitteistä määritellä, millaiset valtion asettamat ja valtion ja yliopistojen sopimat tavoitteet ilmentävät itseohjautuvuuden hyväksymistä. Koska toiminnan laadun määrittely ja arviointi ovat nimenomaan yliopistojen itsensä määriteltävissä, on siihen viittaavat tavoitteet tulkittu itseohjautuvuuteen liittyviksi, vaikka niissä ei itseohjautuvuuden rajoja mitenkään määritelläkään. Liitteeseen kootuista tavoitteista näitä tavoiteilmaisuja ovat esimerkiksi seuraavat (liite 3):

- Yliopistojen tavoitteena on tutkimuksen, tutkijankoulutuksen, opetuksen ja taiteellisen toiminnan korkea kansainvälinen taso ja laatu.
- Yliopistot kehittävät järjestelmällisen laatutyön menetelmiä. Yliopistot jatkavat kokonaisvaltaisen laatutyön ja sen menetelmien kehittämistä.
- Arviointien tulosten hyödyntämistä tulee jatkaa.

Toisaalta ilmaisu 'järjestelmällisen laatutyön menetelmiä' on yliopistokeskusteluissa tulkittu varsin voimakkaastikin yliopistojen vapautteen puuttumiseksi. Laatutyön menetelmät ovat toisaalta tällä hetkellä selvästi opetusministeriön intressissä oleva toiminta-alue.

Yliopistojen itseohjautuvuusvaatimusta korostaa Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston (1995) manifesti, jossa todetaan mm., että valtionhallinnon tuottavuusohjelma on selkeästi ristiriidassa yliopistojen itsehallinnon ja tulosohjausjärjestelmän kanssa. Tuottavuusohjelman esitykset keskitetystä virkapankista ja palvelukeskuksesta uhkaavat yliopistojen perustuslaillista autonomiaa. Manifesti korostaa sitä, että yliopistot ovat valmiit parantamaan tuottavuuttaan omilla toimillaan ja kehittämispäätöksillään. Yliopistot esittävät taloudellisen päätösvallan lisäämistä. Oikeushenkilön aseman saaminen edesauttaisi strategisten sopimusten solmimista ja joustavampaa osallistumista perustoimintaa tukevaan yritystoimintaan. Manifesti sisältää useita kannanottoja siitä, mitä yliopistot ovat valmiit tekemään toimintansa kehittämiseksi ja ehdotusten voidaan katsoa olevan saman suuntaisia valtion esittämien kannanottojen kanssa.

Kohdeyliopistojen strategialuonteisista asiakirjoista nousee esiin muun muassa seuraavia vapautta korostavia julkistuksenomaisia ilmaisuja:

- "... yliopisto luo uutta tieteellistä ajattelutapaa, ... kriittisyys ja luovuus edellyttävät tutkimuksen ja opetuksen vapautta..." (Helsingin yliopisto 2003: 5–6),

- ”Toiminnan peruslähtökohta on eettisesti vastuullinen vapaa tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva koulutus.” (Joensuun yliopisto 2003: 1),
- ”... tehtävänä on tutkimukseen perustuen etsiä totuutta, tuottaa ja levittää uutta tietoa sekä kasvattaa ja uudistaa sivistysperintöä.” (Jyväskylän yliopisto 2002: 6),
- ”Yliopistossa vallitsee avoin keskustelu- ja neuvottelukulttuuri...” (Jyväskylän yliopisto 2002: 13),
- ”... yliopistosta luodaan rakentavan henkisen kasvun ympäristö henkilökunnalle, opiskelijoille ja sen toimintaympäristöön kuuluville.” (Lapin yliopisto 2004a),
- ”... tiedeyhteisön omiin tavoitteisiin ja uteliaisuuteen perustuva, lyhyen aikavälin hyödyntämisintresseistä vapaa tutkimus on yliopiston ydinosaa.” (Oulun yliopisto 2003: 8),
- ”... keskittyy korkeatasoiseen ja innovatiiviseen tutkimukseen ja opetukseen...” (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005a),
- ”... korkeakoulussa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus, arvostetaan luovuutta ja kriittistä ajattelua...” (Teknillinen korkeakoulu 2001: 4).

Ilmaisut osoittavat, että yliopistot ainakin julistustasolla haluavat uskoa tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen vapauteen ja sitä kautta yliopistojen itseohjautuvuuteen. Kohdeyliopistojen dokumenteista ei käy kuitenkaan ilmi, miten yliopistot katsovat onnistuneensa tutkimuksen ja opetuksen vapauden harjoittamisessa. Vaikka edellä mainitut sitaatit korostavat yliopistojen tieteen vapautta, julkinen autonomiakeskustelu on siirtynyt yhä enemmän koskemaan yliopistojen taloudellista autonomiaa ja oikeutta päättää itse sisäisistä toimintatavoistaan, esimerkikkinä em. Suomen rehtorien neuvoston manifesti. Haastattelussa tiedusteltiin sitä, miten haastateltavat näkevät yliopistojen autonomian ja miten autonomia toteutuu tänä päivänä. Useimpien vastauksissa autonomia tarkoittaa tutkimuksen ja opetuksen vapautta ja haastateltavien näkemysten mukaan se toteutuu varsin hyvin tällä hetkellä. Jossain määrin vastaukset ovat ristiriitaisia niihin vastauksiin nähden, miten haastateltavat kokivat markkinaohjautuvuuden vaikutukset yliopistojen toimintaan. Esille nostettiin aiemmin mainittu taloudellisen vapauden rajoitukset. Todettiin esimerkiksi, että ”eihän se (autonomia) toteudu sen takia, että

taloudellinen itsenäisyys, sehän on kuitenkin ratkaiseva. Ja jos joku rahottaa ja päättää, millon ja miten, niin eihän silloin oo autonomiaa.”

Yliopistojen dokumentteihin yllä esitettyjen strategiailmausten lisäksi sisältyy julkistuksenomaisia ilmaisuja toiminnan itseohjautumisesta. Teknillinen korkeakoulu (2005: 25, 41) toteaa strategian toimeenpanosuunnitelmassaan 2006–09, että yksiköiden tutkimustoiminta on autonomista, ja että osastojen tieteellistä autonomiaa lisätään. Oulun yliopiston (2005b: 3) toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2006–09 todetaan, että tieteellinen perustutkimus, tiedeyhteisön omiin tavoitteisiin ja uteliaisuuteen perustuva, lyhytnäköisestä hyödyn tavoittelusta vapaa tutkimus on yliopiston ydinosaamista. Haastateltavat pitivät vapausjulistuksia ”sanahelinänä” ja ”juhlapuheina”, joskin eräs haastateltava totesi, että ”jos ne poistettaisiin, niin sitten vasta nousisi pala kurkkuun, mutta niihin voi ainakin yrittää vedota”.

Yliopistojen opettajilla on opetuksen vapaus, näin opetuksen sisältö on selvästi itseohjautuvuutta korostava elementti yliopistojen toiminnassa. Toisaalta menetelmien käyttöäkin valtio pyrkii positiivisessa mielessä ohjaamaan edellyttämällä esimerkiksi virtuaaliopetuksen laajentamista. Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman tavoite ”Tutkintojen yliopistollista luonnetta vahvistetaan kytkemällä tutkintoon johtava koulutus alusta lähtien kiinteästi tieteelliseen tutkimukseen”, ilmentää toiminnan yliopistollisen luonteen määrittämisestä (Opetusministeriö 2004a: 48). Tavoitteenasetteluun sisältyy myös ilmaisuja, jotka on oletettavasti tarkoitettu muille kuin yliopistoille sinänsä, esimerkiksi valtioneuvostolle osoituksena valtion yliopistoja koskevista poliittisista linjauksista ja osoituksena ohjaavan tahon yliopistojen toiminnan luonteen ymmärtämisestä.

8.2.2. Tutkimuksen itseohjautuvuus

Yliopistolaisissa yliopistojen ensimmäisenä tehtävänä on mainittu vapaan tutkimuksen edistäminen. Tutkijoilla on lain takaamana tutkimusvapaus, eikä heitä voida määrätä tekemään tietyn tyyppistä tutkimusta. Lojaalisuuden tunteminen koko yliopistolaitoksen

tavoitteita kohtaan on heikkoa, joten työ määräytyy hyvin pitkälle omasta intressistä. Simonin (1982: 54) mukaan vallitseva piirre ihmisten käyttäytymisessä on, että organisoidun ryhmän jäsenillä on taipumus samaistua ryhmään, olla lojaali sille. Yliopisto-organisaatiossa, joka koostuu eri tieteenaloista, tämä samaistumisryhmä on oma tutkimusryhmä, oma tieteenala ja mahdollisesti oma tiedekunta, mutta paljon löysemmin samaistumisen kohde on oma yliopisto. Olennaista tutkimuksessa on, että toiminnan tulosten kontrolli tapahtuu kollegoiden toimesta ja on siten Clarkin (1984b: 116) termein professionaalista kontrollia. Myös opetusministeriö puheenvuoroissaan korostaa yliopistojen vapaata tutkimusta. Liitteeseen kolme koottuun tavoitteistoon sisältyvät tavoitteet – yliopistojen tutkimustoiminnassa painotetaan tieteellistä perustutkimusta ja yliopistoissa harjoitettavassa tieteellisessä tutkimuksessa painotetaan korkealaatuista, kansainvälisesti kilpailukykyistä ja eettisesti kestäväää tutkimusta - ovat hyvin samansuuntaisia yliopistojen omissa asiakirjoissa esiintyvien mainintojen kanssa.

Tarkasteltaessa yliopistojen strategia-asiakirjoja yliopistot yleensä mainitsevat vapaan tutkimuksen. Käytetään sellaisia ilmaisuja kuin:

- ”Soveltava tutkimus ei saa uhata tieteen kehityksen vaatiman omaehtoisen perustutkimuksen edellytyksiä. Kriittisyys ja luovuus edellyttävät tutkimuksen ja opetuksen vapautta, mikä puolestaan merkitsee yliopiston autonomiaa.” (Helsingin yliopisto 2003: 6),
- ”Toiminnan peruslähtökohta on eettisesti vastuullinen vapaa tieteellinen tutkimus ja siihen perustuva koulutus.” (Joensuun yliopiston 2003: 1),
- ”... tehtävänä on tutkimukseen perustuen etsiä totuutta, tuottaa ja levittää uutta tietoa sekä kasvattaa ja uudistaa sivistysperintöä.” (Jyväskylän yliopisto 2002: 6),
- ”... arvoperustaan kuuluu autonomia, joka antaa mahdollisuuden päättää keinoista ja tavoista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi...” (Oulun yliopisto 2003: 6),
- “... akademien omhuldar den fria vetenskapliga forskningen. (Åbo Akademi 2005a),
- “... keskittyy korkeatasoiseen ja innovatiiviseen tutkimukseen ja opetukseen...” (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005a), ja

- ”... korkeakoulussa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus...”
(Teknillinen korkeakoulu 2001: 4).

Helsingin yliopiston maininnat ovat arvoja yli kymmenen muun arvon joukossa, Joensuun yliopiston maininta on toiminnan peruslähtökohta, Jyväskylän yliopiston maininta on ensimmäinen viiden yliopiston arvoperustaa ja tehtävää käsittelevässä luvussa, Oulun yliopiston maininta on yksi kuudesta arvosta, Åbo Akademin maininta on yksi laajahkosti kuvatuista kolmesta toimintaideasta (verksamhetsidé), Helsingin kauppakorkeakoulun maininta on yksi viidestä arvosta ja Teknillisen korkeakoulun maininta yksi kuudesta ihanteesta.

Empiirisen dokumenttiaineiston pohjalta ei saa kuvaa siitä, mitä yliopistojen tutkimustoiminta sisällöltään on. Se ikään kuin liukenee yleisen tekstin sisään. On vaikeata tehdä johtopäätöstä siitä, paljonko rahaa vapaaseen perustutkimukseen ohjataan. Kyse on myös siitä, tarkoittaako vapaaehtoisuus sitä, että perusrahoituksen niukkuuden vuoksi ollaan vapaita hakemaan ulkopuolista rahoitusta. Pääsisikö vapaan tutkimuksen määrään käsiksi arvioimalla, kuinka paljon ei-vapaa toiminta sitoo tutkijoiden ja opettajien työaikaa? Tällöin pitäisi voida tehdä esimerkiksi seuraava laskelma: määritellään yliopistojen toiminnan laajuus kokonaisuutenaan, josta

- vähennetään koulutuksen kulut,
- vähennetään ministeriön ja muiden tahojen kanssa sovittujen tutkimushankkeiden kulut,
- vähennetään kiinteistökustannukset,
- vähennetään yhteiskunnallisen palvelutoiminnan kulut, ja
- vähennetään valtion tavoitteiden edellyttämät painotetaan, suunnataan ja kohdistetaan voimavaroja -toimintojen kulut.

Millainen liikkumavara tämän jälkeen jää strategioissa julistelulle yliopistojen omaehtoiselle, esimerkiksi tietämisen lisäämiseen tähtäävälle vapaudelle? Haastattelut tukevat sitä käsitystä, että vapaan tutkimuksen määrä jää hyvin vähäiseksi. Suunnitelmissaan yliopistot kiinnittävät tähän huomiota. Joensuun yliopisto toteaa rahoittavansa perusvoimavaroilla ensisijaisesti tieteellistä perustutkimusta ja tutkijankoulutusta ja pyrkivänsä turvaamaan kohtuulliset toimintaedellytykset myös niissä toiminnoissa ja niillä aloilla, joilla ei ole mahdollisuutta ulkopuoliseen rahoitukseen (Joensuun yliopisto

2005: 9, 29). Teknillinen korkeakoulu (2005: 39) toteaa, että valtaosa tutkimusrahoituksesta on ulkopuolisista lähteistä kilpailtua. Tutkijoiden Hakala, Kaukonen, Nieminen ja Ylijoki laitosjohtajien näkemyksiä kartoittanut tutkimus vuosilta 1991-2000 ei kuitenkaan tue sitä käsitystä, että perustutkimus jäisi soveltavan tutkimuksen jalkoihin. Tutkimusrahoitus tosin muuttui projektiluonteiseksi. (Hakala ym. 2003: 56.) Mielenkiintoista on, että tämän tutkimuksen haastattelut näyttäisivät antavan viitteitä siihen suuntaan, että näin olisi kuitenkin tapahtumassa.

Dekaanien ja laitosjohtajien haastatteluista heijastuu halu uskoa siihen, että ”tiedolla on itseisarvo”, mutta vastaukset riippuvat kuitenkin sekä vastaajan alasta, että siitä, millainen asema yliopistossa ao. vastaajan laitoksella on. Eräs vastaaja toteaaakin, että ”omalla alallani minusta ei ole erityistä ongelmaa, koska me ollaan tämmöinen painoala oltu pitkään. Meillä on kyllä niinkuin nämä rahoituskanavat ollu auki ja tämmöinen yleinen myötämieli on nyt saavutettu.” Muutama vastaaja ei arvioi, miten tilanne on todellisuudessa tällä hetkellä, vaan miten sen tulisi olla. ”Yliopistossa ja varsinkin meidän tiedekunnassa on myös sellaista tutkimusta, jota ei sais mitata sillä perusteella, että tuottaako se heti hyötyä.” Epäröintiäkin esiintyy ja se liittyy erityisesti perustutkimuksen rahoituksen kaventumiseen.

”Tietysti löytyy (tutkijan omasta intressistä lähtevää tutkimusta), silloin se vain tarkoittaa sitä, että sen volyymi jää pieneksi, mutta ei järjestelmä sulje sitä pois, että kyllä jokainen tiedekunnan palveluksessa oleva, toki hänellä on vapaus tutkia ihan, mitä haluaa.”

”Toimintaa on aina pakko suunnata, vähän pokata sinne rahapussin suuntaan, mutta se koetetaan tehdä sillä tavalla, että nyt ei ihan sieluansa joutus myymään, että pystyis kuitenkin samalla tekemään semmosta, mitä kokee mielekkääksi.”

Hakalan, Kaukosen, Niemisen ja Ylijoen tutkimuksen mukaan yliopistotutkijat ovat säilyttäneet monista paineista huolimatta akateemiselle tutkimukselle ominaiset laadulliset piirteet ja vapauden. Tämä tutkimus antaa viitteitä siitä heidän mainitsemastaan mahdollisesta kehityssuunnasta, että mikäli rahoitus ja jatkuvuus voidaan taata, perinteiset arvot voivat kuitenkin saada rinnalleen uusia periaatteita ja rajoitteita. (Hakala ym. 2003: 73.)

Vaikka yliopisto-organisaatio on perusluonteeltaan säilynyt samana, ympäristön muutoksilla on tietyt vaikutuksensa organisaation toimintaan. Barnettin (1994: 7–8) kuvaus akateemisen yhteisön piirteistä ottaa huomioon nämä muutokset. Muiden tutkijoiden (suomalaisista esim. Kekäle 1997) tapaan hänkin toteaa, että eri tieteenalojen diskurssit akateemisessa yhteisössä eroavat toisistaan. Tällä hetkellä akateeminen henkilökunta joutuu enenevässä määrin hankkimaan tuloja, mikä saattaa heidät kasvavassa määrin kilpailemaan keskenään. Eräs haastateltava toteaa, että ”tutkimuksen tekeminen yliopistoissa tällä hetkellä tehdään, nyt mä en aivan sataprosenttisen varmasti voi sanoa, tuota noin, koko yliopistosta, mutta ainakin kauppaiteteis, tekniikas ja luonnontieteis kaikki tutkimus tehdään kilpaillulla rahalla”. Kysyttäessä, joutuvatko tutkijat tekemään sellaista tutkimusta, mitä ei muuten tehtäisi, vastaus on, että ”ei niin, vaan joudumme hommaamaan tuota noin avoimilta markkinoilta rahoituksen perustutkimusta varten, elikkä professorit tällä hetkellä käyttävät kohtuuttoman suuren osan työajastaan rahoituksen hommaamiseen”. Korkeakoulutuksen tulospainotteisuuden lisääntyessä akateeminen henkilöstö on pääasiallisesti kiinnostunut vain omiin tuloksiin liittyvistä asioista ja vähemmän siitä, mitä tapahtuu muissa yksiköissä. Samaan suuntaan johtaa kehitys, joka korostaa kustannuksia, lisäksi se vähentää kiinnostusta yhteistyöhön.

Missä yliopistojen itseohjautuvuudesta kumpuava tutkimus ja opetus lopulta näkyy ja missä määrin joudutaan ottamaan rahoituspohjaan liittyviä realiteetteja huomioon? Haastattelut antavat tähän muun muassa seuraavia vastauksia:

”... kyllä joudutaan ottamaan reunaehdot huomioon, eli toisin sanoen, se on vapaaehtoista siinä mielessä, että jos lähetään johonkin tiettyyn hankeeseen hakeen rahaa, ja se on tiettyyn tarkoitukseen ja sillä on tietyt tavoitteet, niin totta kai se jo rajoittaa sen, mitä voidaan tehdä. Mutta sen hakeminen on vapaaehtoista.”

”... aina pitää olla tietoinen, että siinä on riskinsä. Että niinku tieteellinen merkitys, tieteellinen kiinnostavuus jää toissijaiseksi että kyllä mä näen sen, et kun me lehdistä luetaan, että mitkä alat nyt kiinnostaa päättäjiä ja satsataan projektiehdotuksiin niillä, niin kyllä siinä samalla sulkeutuu joitakin muita suuntia, jotka olisi tieteellisesti vähintään yhtä kiinnostavia, mutta joille ei ole rahoituslähdeä.”

”... että tutkintovaatimusten ja tämmösten suhteen autonomiaa on, ja jos ajattelemme perinteistä ... yksilötutkijaa, joka on sitten täällä, niin siinähan se autonomia toteutuu, mutta tämmösellä autonomialla on aika vähän elinehtoja enää yliopistossa, että tää ulkopuolisen rahoituksen perässä ja sen ehtojen täyttämisen, vaikka ne on nyt sitten niinkun ei-tutkimuseettisesti hankalia, niin nehan määräävät hyvin usein sen tutkimuksen suuntaa, että nyt on tuommonen ja tuommonen ohjelma, että tuota tehkää hakemuksia, niin että siinähan se autonomia sitten on, että haenko vaiko en ja ellen tuota hae, niin sitten mulla ei oookkaan rahaa enää.”

Tutkimuksen itseohjautuvuutta voidaan tarkastella joko yliopisto-organisaation tai yksilön tasolla. Mikäli itseohjautuvuutta tarkastellaan organisaatiotasolla, voidaan johtopäätöksiä vetää esimerkiksi sen perusteella, miten yliopistot itse määrittelevät tutkimuksensa suuntaa. Monialaisten kohdeyliopistojen dokumenteissa näkyy monitieteisen tutkimuksen korostaminen (Helsingin yliopisto 2003: 12; Joensuun yliopisto 2005: 10; Jyväskylän yliopisto 2005:15; Lapin yliopisto 2005: 5). Mainintoja tutkimuksen kehittämisestä yliopiston painoaloilla löytyy Joensuun yliopiston, Oulun yliopiston ja Åbo Akademin suunnitteludokumenteista (Joensuun yliopisto 2005: 10; Oulun yliopisto 2005b: 6; Åbo Akademi 2005b: 10–11). Åbo Akademi (2004: 15) ilmoittaa hallituksen määritelleen ne kriteerit, joita käytetään vahvuusalueiden määrittelyssä. Teknillinen korkeakoulu toteaa, että niukkojen resurssien tehokkaampaa käyttöä, tutkimusryhmien entistä parempaa tieteellistä ja rahoituksellista kilpailukykyä sekä kansainvälisesti merkittäviä tuloksia tavoiteltaessa on välttämätöntä keskittyä kriittiseen ylittäviin, tärkeiksi koettuihin tutkimuskokonaisuuksiin. Merkittävien tulosten aikaansaamiseksi valtaosa resursseista on tarkoituksenmukaista kohdistaa selkeisiin painopisteisiin jo professuuri-, vastuualue- ja osastotasolla niiden omilla päätöksillä. (Teknillinen korkeakoulu 2005: 41.)

Helsingin yliopisto jakaa hankerahaa laitoksille tutkimuksen laadun perusteella, jolloin perusteena ovat kansainvälinen arviointi, alan tieteellinen ja yhteiskunnallinen merkitys, täsmällinen kehittämisohjelma sekä tiedekunnan ja laitoksen oma sitoutuminen sen toteuttamiseen (Helsingin yliopisto 2003: 12). Joensuun yliopisto tukee kansainvälisiin, varsinkin eurooppalaisiin tutkimusohjelmiin osallistuvia ja lähialueyhteistyöhön liittyviä hankkeita (Joensuun yliopisto 2005: 10). Jyväskylän yliopisto valmistelee tutkimusstrategian, jossa määritellään ne tiede- ja tutkimuspoliittiset suuntaviivat, joilla yliopis-

ton tutkimustoimintaa kehitetään. Rehtorin päätöksellä voidaan perustaa monitieteisiä tutkimusyksiköitä 3–5 vuodeksi, jolloin ne saavat määräraikaista rahoitusta. Ajanjakson lopussa yksikön toiminta, tuloksellisuus ja kehittymisedellytykset arvioidaan. Jyväskylän yliopisto toteaa, että yliopisto ei vain reagoi ulkoisiin kehittämistarpeisiin, vaan ohjaa kehitystään oman visionsa ja omien vahvuuksiensa perusteella. Yliopisto pyrkii luomaan hyvät tutkimusedellytykset kaikille niille tieteenaloille, joilla on mahdollisuus suorittaa tohtorintutkinto. Erityisesti yliopisto tukee kokonaisarviointin tuloksena tunnistettuja korkeatasoisia ja kehityskykyisiä aloja. (Jyväskylän yliopisto 2005: 9, 14–15) Joensuun yliopiston tavoitteena on lisätä merkittävästi EU-rahoitusta sekä Suomen Akatemian ja Tekesin rahoittamien pitkäkestoisten tutkimushankkeiden määrää. Yliopisto tukee laajoja tieteidenvälisiä tutkimushankkeita, joissa koulutetaan tehokkaasti tohtoreita. (Joensuun yliopisto 2005: 9)

Edellistä yliopistotason kuvausta täydentävät seuraavat haastatteluissa esitetyt tiedekunta- ja laitostason tilannetta kuvaavat kommentit.

”... tietysti pitää sanoa, että kyllä nää tutkimusohjelmat vaikuttaa ilman muuta tutkimusten suuntautumiseen, meillä on sen ulkopuolisen rahoituksen osuus 40–45 % luokkaa ja henkilökunnasta suhteessa vielä paljon enemmän, että kun tällanen volyymi on, niin tää on niin paljon ulkopuolisesta rahoituksesta riippuvainen, että kyllä ne ohjelmat tietysti määrää sitä tutkimuksen suuntaa, suuntaamista. Toisaalta tietysti, onhan ne mahdollistaneet tietyn alan kehittymisen ja tiettyjen alojen kehittymistä.”

”... me saadaan periaatteessa valtion budjettimäärärahojen kautta pikkusen auki 4 milj. euroa, se on mun rahani korkeakoulun valtion määrärahabudjetista ja sitten mä tienaan ulkopuolisia noin 4 milj. euroa. Ja nyt tää jälkimmäinen 4 milj. euroa täysin kontrolloi sitä, mihinkä tutkimukseen suuntaudutaan ja tekee sen, että perustutkimus on todella vaikeeta.”

Yliopistojen johto pyrkii hakemaan määrärahojen allokoinnissa vaikeasti määriteltävää tasapainoa vapaan tutkimuksen ja tietyille alueelle kohdistetun painoalatutkimuksen välillä. Tutkimuksen suuntautuminen yritetään pitää hallinnassa. Helsingin kauppa- korkeakoulun suunnitelmaan sisältyy seuraava linjaus: ”Yliopistotutkimus on perinteisesti ollut itseohjautuvaa ja kansainvälisen tiedeyhteisön piiristä nousevaa tieteellistä keskustelua. Vapaa perustutkimus vaatii aikaa, henkistä tilaa ja vapautta institutionaa-

lisista paineista. Johtavalta tutkimusperustaiselta kauppakorkeakoululta edellytetään kuitenkin tutkimusstrategiaa, joka määrittelee erikoistumisen ja selkeät vahvuusalueet. Tavoitteena on laatia vuosikymmenen loppuun saakka ulottuva uusi, entistä selkeämpi tutkimusstrategia, joka määrittelee yliopiston tutkimuksen erikoistumis- ja vahvuusalueet.” (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005c: 8.) Vastaavan periaatteen ilmaisee Åbo Akademi seuraavasti: ”Akademin definierar i sin forskningspolitik kontinuerligt dels styrkeområden, dels potentiella insatsområden, vilkas forskningsförutsättningar ägnas speciell uppmärksamhet. Högklassig forskning växer dock i första hand fram underifrån och kan inte styras uppifrån. Strategiska utvecklingsåtgärder bör därför koncentreras kring personalpolitik, forskningsmiljön och forskningens infrastruktur.” (Åbo Akademi 2005b: 10.) Hakalan, Kaukosen, Niemisen ja Yljoen tutkimus osoittaa, että tutkimusympäristön muuttumisesta huolimatta tutkimusongelman henkilökohtainen kiinnostavuus on laitosjohtajien mukaan edelleen tärkein tutkimusaiheen valintakriteeri (Hakala ym. 2003: 68).

Onko intressidonnaisen tutkimuksen kasvaessa vaarana, että jotkin tieteenalat ja -suuntaukset jäävät mariginaaliin, selviää vasta hyvin pitkällä aikavälillä ja korjaavia toimenpiteitä on vaikea tehdä. Kuka sanoo, mikä kuuluu mariginaaliin, kasvottomaksi kutsutut markkinavoimat, poliittinen päättäjät vai akateeminen yhteisö, jonka senkin tieteen suuntaaminen voi olla yhtä sattumanvaraista kuin markkinoiden. Jos jossakin yksikössä on käynnistetty ulkopuolisella rahoituksella jokin tieteenala ja rahoitus suhdanteiden muuttuessa lakkaa, miten käy yliopiston alalla kehittämisen asiantuntemuksen? Pystyykö yliopisto viemään tutkimusta eteenpäin ja syntyykö ulkopuolisen rahan voimin sellaista perustutkimusta, joka ponnistaa ns. omin voimin eteenpäin?

Tutkimuksen vapauten ja organisaation hajanaisuuteen liittyy se, että erityisesti suurissa yliopistoissa yliopiston johdolla on hatara kuva siitä, mitä tutkimusta yliopistossa ylipäätään tehdään. Tätä tukee se Treuthardt'n tutkimuksen tulos, että yliopiston sisäisessä tulosohjausseurustelussa tutkimuksen sisällöistä ja menetelmistä vaietaan (Treuthardt 2004: 143). Tämä mahdollistaa ulkopuolisella rahoituksella tehtävän tutkimuksen suuntautumisen hyvin pitkälti yksittäisen tutkijan intresseihin perustuvana. Kun akateemisessa yhteisössä perinteisesti tukeudutaan tutkimuksen vapauteen, on yhteis-

kunnan näkökulmasta kyse myös input–output -periaatteeseen sisältyvästä arvonäkökulmasta ja siitä, kenellä on oikeus määrittää se, mitä yhteiskunnan varoin toteutettavalla tutkimuksella on aikaansaattava. (Pollit & Bouckaert 2000: 12.)

Toisaalta haastatteluaineisto osoittaa, että erityisesti pienissä yliopistoissa ja pienissä yksiköissä opetus- ja tutkimushenkilökunta on perustehtävien, toiminnan alueellisen painotuksen ja markkinoille hakeutumisenkin vuoksi niin kuormitettua, että tutkimus, erityisesti tieteen omasta intressistä lähtevä tutkimus kärsii eri ohjausvoimien ristipaineessa.

”Kieltämättä mun mielestä kyllä on niin, että tässä pitäis suihkia joka suuntaan sillä lailla, että se, mitä täällä oikeesti ollaan tekemässä, eli kouluttamassa ihmisiä sillä lailla, että he on päteviä niissä tehtävissä, joihin heidän pitäis valmistua, ja toisaalta tekemässä tutkimusta, niin jos näihin kahteen asiaan saisi keskittyä, niin näitä syntys paremmin ja paremman laatusta, kun siinä tilanteessa, että täytyy koettaa harrastaa tätä niinkuin kaikenlaista.”

Haastatteluissa tiedusteltiin haastateltavien näkemyksiä siitä, mikä yliopistoja selvimmin tänä päivänä ohjaa, rahoitus, valtion tavoitteet vai tieteen sisältä lähtevä intressi. Dekaaninen ja ainelaitosten johtajien vastauksissa painottui yliopiston perustehtävistä lähtevä näkökulma kuten yliopistokutsumus, yliopiston perimmäinen tehtävä, tieteen kehityksen logiikasta lähtevä intressi sekä tutkimuksen tekeminen ja halu työskennellä opiskelijoiden kanssa. Myös tiettyä epävarmuutta ilmaistiin.

”Jos mä sanosin, että tieteen sisästä lähtevä intressi, niin joku vois kysyä, että missä ne oikein uinuu. Ne ei ymmärrä mitään, mutta me yritetään kauheesti pitää siitä kiinni. Ei se oo mikään noista, kyllä se on joku yliopistokutsumus, korkeimman opetuksen ja tieteellisen tutkimuksen yhdistelmä, että se on niinkuin sen tiedon tuottamisen intressi, et jos se on raha, niin kyllä me valittas muita tuottamisen, busineksen alueita kuin istuttais yliopistossa.”

Erillislaitosten johtajista usea, mutta myös eräät dekaanit katsoivat, että raha ohjaa toimintaa, mutta sen vaikutus ei ole välttämättä negatiivinen.

”Kyllä minusta niikö rahat ja resurssit ohjaa aika paljon sitä yliopistojen toimintaa ja se raha kulminoituu aika pitkälle kahteen tekijään, elikkä tutkintotavoitteet sekä

tohtoreissa että maistereissa. Minusta se on aika iso kysymys tullut ja sitä kannattaa miettiä, että onko se oikein, koska sen ulkopuolelle jää paljon.”

”Alkaa tietenkin pohtia rahapulassa, että mitä meidän pitää tehdä niin, kyllä se on hirveen vahva säätelykeino. Ei me helposti kyllä varmaan sielua myydä eikä sitä mummoa.”

”Kyllähän rahan perässä juokseminen on aika vahvaa, kyllä se on muuttanut. Tietysti sitä rahaa, jonka perässä voi juosta, on ihan toisella tapaa ja kyllä nämä laitokset ovat hirveän paljon kuin aikaisemmin, että on sillä ollut suotuisia vaikutuksia, vähän jo vierastan sitä, hirveätä rahankeräystä. Näen, että se ei aina tuu niin hirveän hyvin käytetyks, kuitenkaan. On kovin suuria tutkimusrahoituspotteja ja sitten eihän niitä kaikkia nuoria ihmisiä, joita sillä rahoitetaan niin ehdi sitten hoitaa. Rahan perässä kyllä juostaan, mutta kyllä se on tehnyt hyvää tieteelle.”

Osa ei katsonut voivansa kategorisesti osoittaa yhtä ohjausvoimaa toista voimakkaammaksi. Todettiin, että ”ehkä vallitsee semmonen kauhun tasapaino”, että ”kaikki, ei mikään kunnolla”, että ”se varmaan on osittain noitten summa”, tai että ”valtionohjaus ja markkinaohjautuvuus, ne ei oo varmaan mitkään toisensa pois sulkevia”.

8.2.3. Sisäisten toimintatapojen haltuunotto

van Vughtin (1989) ja Birnbaumin (1989) esittämään itseohjautuvaan järjestelmään, jota ohjataan vain aivan muutaman olennaisen elementin suhteen, kuuluu se, että itsekorjaavat mekanismit ohjaavat järjestelmän toimintaa ja tuottavat negatiivista palautetta systeemin tilasta tarkoituksena tehdä tarvittavia korjauksia ja järjestelyitä. Suomalaisilla yliopistoilla on tällä hetkellä säädöksiin perustuen varsin pitkälle mahdollisuus itse päättää sisäisistä toimintatavoistaan ja päätöksentekojärjestelmistään. Talouden hoitoa sen sijaan koskee hyvin yksityiskohtainen säädöstö.

Empiirinen aineisto osoittaa, että yliopistot käyttävät toiminnallista autonomiaansa markkinaohjautuvuuskeskustelun yhteydessä esitetyn lisäksi muutoinkin rakenteiden muuttamiseen. Helsingin yliopisto ilmoittaa käyttävänsä organisaation muutoksia, esimerkiksi tiedekuntarakenteen muutoksia, välineenä asettamiensa tavoitteiden saavuttamiseen (Helsingin yliopisto 2004: 5). Jyväskylän yliopiston tavoitteena on tehdä

rakenteellista kehittämistyötä yliopiston omista lähtökohdista ottaen huomioon eri alojen valtakunnallinen asema tiedontuottamisessa ja niiden yhteiskunnallinen merkitys (Jyväskylän yliopisto 2004: 7). Aiemmin on todettu, että tutkimus pyrkii eriytymään organisatorisesti omiksi yksiköikseen, ja usein siihen kimmokkeena on mahdollisuus ulkopuolisen rahan saantiin. Teknillinen korkeakoulu ilmoittaa selvittävänsä nykyisen osastorakenteen toimivuuden ja kehittävänsä sitä strategian edellyttämällä tavalla ja selvittävänsä niinkään erillisten laitosten ja tutkimusinstituuttien aseman. Suunnitelmassa todetaan, että rönsyily estetään. Samalla korkeakoulu ilmoittaa lisäävänsä osastojen tieteellistä autonomiaa. (Teknillinen korkeakoulu 2005: 25–26.) Paria poikkeusta lukuunottamatta myös haastattelut tukevat sitä käsitystä, että yliopistot käyttävät tänä päivänä hyvin hyödykseen saamansa toimintavapauden.

Yksi itseohjautuvuuden perusprinsiippi on organisaation itse suorittama arviointi ja siihen perustuvat organisaation ja toiminnan suunnan korjaustoimenpiteet. Siten myös otetaan haltuun yksikön toiminta kokonaisuudessaan. Kohdeyliopistojen toiminta- ja taloussuunnitelmiin 2006–2009 sisältyy hyvin laajoja kuvauksia yliopistojen kehittämistä arviointimenettelyistä. Joensuun yliopistossa arviointimallien ja niiden rakentamisen myötä laadun kehittäminen kohdistetaan paitsi tuottavuuteen (esimerkiksi tulostavoitteet) myös tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun prosesseihin. Yliopisto ilmoittaa kehittävänsä laatu- ja suunnittelujärjestelmäänsä osana toimintansa kokonaiskehittämistä. Opetuksen kehittämisen itsearviointi pyritään saamaan osaksi laitosten toimintakulttuuria. (Joensuun yliopisto 2005: 26–27.) Jyväskylän yliopiston tavoitteena on luoda yliopistoon johtamisen, arvioinnin ja kehittämisen välineeksi sekä toiminnan jatkuvaksi parantamiseksi systemaattinen laadunvarmistusjärjestelmä (Jyväskylän yliopisto 2005: 9). Teknillinen korkeakoulu ilmoittaa sitoutuvansa jatkuvaan arviointiin ja vertailuun maailman parhaisiin ja etenevänsä laatuja järjestelmää kohti. Monessa kohdassa strategian toimeenpanosuunnitelmaa 2006–09 todetaan kehitettävän arviointia ja vertailuja kansainväliseen tieteelliseen tasoon. (Teknillinen korkeakoulu 2005: 18–25.) Helsingin kauppakorkeakoulu ilmoittaa osallistuvansa aktiivisesti kansainvälisiin benchmarking-, akreditointi- ja rankinghankkeisiin, joissa arvioidaan koko organisaatiota, erillisiä ohjelmia tai hallintokäytäntöjä. Yliopiston laatutyö perustuu

keskeisesti eurooppalaiseen EQUIS -yleisarviointiin ja yhteistyöhön. (Helsingin kauppakorkeakoulu 2005c: 5)

Kuten aiemmin on todettu ulkopuolisen rahoituksen ja eri tahojen kanssa tapahtuvan yhteistyön lisääntyminen edellyttää yliopistoilta perinteisestä tavasta poikkeavia tapoja toimia. Tätä voidaan Clarkin (2001) mukaan kutsua yrittäjämäiseksi toimintatavaksi. Hänen mukaansa se vahvistaa yliopistojen kollegialisuutta, autonomiaa ja tuloksen tekemistä tekemättä yliopistoista yritysten 'juoksupoikia' ja kaupallistamasta niitä. Suomalaiset yliopistot ovat jo varsin pitkään pyrkineet ottamaan itse haltuunsa sellaisia toimintatapoja, joilla ne parhaiten saavuttavat valtion asettamat ja itse asettamansa tavoitteet.

8.3. Johtajuus ja päätöksenteko itseohjautuvassa yliopistossa

Tässä osuudessa tarkastellaan sitä, miten yliopistojen johtaminen ja päätöksenteko tukevat itseohjautuvuuden voimaa yliopistoissa. Kellsin mukaan itseohjautuvuuden toteutuminen riippuu suuresti siitä, miten johtajat, sekä akateemiset että virkamiesjohtajat, kykenevät luomaan itseohjautuvuuskulttuuria ja kykenevätkö he tekemään sellaisen laadun varmistusjärjestelmän, joka voi tehokkaasti palvella yliopiston ohjausjärjestelmää. Vain siten itseohjautuvuuden rajoitukset kyetään siirtämään riittävästi taka-alalle ja sovittamaan laajempaan ohjausjärjestelmään. (Kells 1992: 41.)

Yliopisto-organisaatiossa on kyse hyvin pitkälle menevästä erikoistumisesta. Asiantuntemuksen hyödyntäminen päätöksenteossa edellyttää sitä, että vastuu päätöksistä allokoidaan mahdollisimman pitkälti niin, että erikoistietoja ja -taitoja vaativat päätökset jäävät niiden yksilöiden suoritettaviksi, joilla on vaadittavat tiedot ja taidot. Tämä edellyttää organisaatiota ohjaavien päätösten jakamista useisiin osapäätöksiin, komponentteihin, ja jokaisen organisaation jäsenen toiminnan rajoittamista vain muutamaankin tällaiseen komponenttiin. Olennainen keino asiantuntemuksen varmistamisessa organisaation päätöksenteossa on asiantuntijan sijoittaminen strategiseen asemaan, jossa muut organisaation jäsenet hyväksyvät hänen päätöksensä omiksi päätösperusteikseen.

(Simon 1982:171) Yliopisto-organisaatio, erityisesti tutkimuksen osalta, oli pa se sitten perusvoimavaroilla tehtävää tai haettiinpa siihen markkinarahaa, toimii hyvin pitkälle juuri näin. Haastattelut tukevat yliopistoyhteisön luottamusta asiantuntijuuteen, laitoksen johtaja ei yleensä halua puuttua tutkijan tutkimuksen suuntautumiseen, vaikka laajoista tutkimushankkeista päätöksiä tehdäänkin yhteistyössä neuvotellen. Dokumentit ja haastattelut myös osoittivat, että painoala-ajattelu on yleistä ja tutkijat suuntaavat tutkimustaan valittujen painoalojen suuntaan. Perusteena lienee kuitenkin pikemminkin rahoituksen varmistaminen kuin samaistuminen laitokseen tai tiedekuntaan.

Yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa, mutta myös muissa organisaatioissa, tapahtuvaa päätöksentekoa voidaan Axelssonin mukaan kutsua organisoiduksi anarkiaksi. Kyseessä on eräänlainen kvasi-mekanismi päätöksentekoa, jossa päätöksentekotilanteessa tavoite on epäselvä, tekniikka on epäselvä ja päätöksentekijät vaihtuvat. Päätöksentekoa ei voida tarkastella rationaalisen prosessin vaan pikemminkin 'mosaiikkina' eri tyyppisistä käynnissä olevista organisatorisista aktiviteeteista. (Axelsson 1981: 53.) Tämä tekee yliopistojen johtamisen ylhäältä määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti vaikeaksi. Ongelmallisuutta lisää se Höltän mainitsema ilmiö, jonka mukaan johtajilla on intuitiivinen näkemys, että kompleksisessä ympäristössä tasolla, jolla yliopistojen päätoimintojen aktiviteetit tapahtuvat, on parhaat mahdollisuudet aistia ulkopuolelta tulevat signaalit. Tämä sisältää kuitenkin riskin, että yliopisto muodostuu yhä fragmentoituneesta joukosta toisistaan riippumattomia tieteenalayhteisöjä ja yliopisto menettää institutionaalisen identiteetin. (Hölttä 1995: 16.) Päätöksentekotapa soveltuu eri tavoin yliopiston eri toimintoihin. Koulutusta koskevassa päätöksenteossa tarvitaan institutionaalista elementtiä enemmän kuin tutkimusta koskevassa päätöksenteossa.

Sekä yliopistojen dokumenttiaineisto että haastattelut tukevat sitä, että yliopistot ovat kyenneet käyttämään itseohjautuvuuden elementtejä johtamisessaan ja päätöksenteossa. Joensuun yliopisto muun muassa toteaa, että se edistää ja kehittää omaleimaista, yliopiston toimintaan ja ominaislaatuun sopivaa ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Päämääränä on sellainen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä, jolla edistetään yliopiston sivistystehtävää, opetuksen ja tutkimuksen autonomiaa sekä työn mielekkyyttä ja yhteistyötä. (Joensuun yliopisto 2005: 8) Taideteollinen korkeakoulu toteaa, että laatutyöhön

liittyvät itsearvioinnit ovat nostaneet myös johtamiseen liittyvät asiat yhteiseen keskusteluun, itsearviointikäytäntöjen avulla on varmistettu esimiesten osallistuminen toiminnan kehittämiseen ja johtajien ja henkilöstön vuorovaikutus (Taideteollinen korkeakoulu 2005: 30).

Problemana nopeasti muuttuvassa ympäristössä toimimiseen on kuitenkin se, että itseohjautuvassa mallissa ei ole tarpeen tehdä muutoksia, ellei tule ulkopuolisia paineita (Clark 1998: 5). Myös Birnbaumin mukaan kyberneettinen itseohjautuva organisaatio on huono muuttumaan, toisaalta se on osoittautunut hyvin pysyväksi, mutta vaikeaksi kehittää (Birnbaum 1989: 202). Akateeminen yhteisö asettuu helposti vastustamaan uusia ideoita, tulivatpa ne sitten organisaation sisältä tai ulkopuolelta (Becher & Trowler 2001: 97–100). Haastattelujen mukaan tilanne näyttää erilaiselta riippuen siitä, miltä tasolta sitä tarkastelee. Dekaanit korostivat tietynlaista pysyvyyttä, erillislaitosten johtajat pitivät etunaan nimenomaan nopeaa muuttumista ja ympäristön paineisiin vastaamista ja kokivat, että yliopisto sinänsä on liian hidas muuttumaan. Yliopistojen johtaminen ja päätöksenteko mahdollistaa siis hyvin erilaisen toimintatavan, eikä konfliktejakaan aina kyetä välttämään, kuten eräät haastateltavat totesivat.

8.4. Itseohjautuvuus ohjausvoimana

Käsitteitä tieteen autonomia, yliopistojen autonomia ja yliopistojen itseohjautuvuus käytetään yliopistojen ohjauksesta keskusteltaessa usein epäselvästi. Tieteen autonomia on sinänsä käsitteenä selvä, tällä hetkellä jää kysyttäväksi, kuinka pitkälle tutkijoiden, laitosten ja yliopistojen tieteen tekeminen perustuu tieteen autonomiseen asemaan ja missä määrin se on ulkoa joko valtion tai markkinoiden taholta ohjattua. Traditionaalisesti autonomia on yhdistetty opetukseen ja tutkimukseen, tänä päivänä autonomia – käsite yhä enemmän kuitenkin liittyy institutionaaliseen autonomiaan (Välimaa & Jalkanen 2001: 199). Yliopistojen autonomiakeskustelu näyttää keskittyvän taloudelliseen autonomiaan ja sen laajentamiseen ja se näyttää olevan yliopistojen kannalta hyvin tärkeä kysymys. Teknillinen korkeakoulu ilmoittaa strategian toimeenpanosuunnitelmassaan vaikuttavansa valtakunnallisella tasolla siihen, että yliopistojen taloudellista

autonomiaa lisätään (Teknillinen korkeakoulu 2005: 29). Yliopistojen autonomia näyttää paljolti kuuluvan julistustasolle, käytännössä esimerkiksi talouden hoitoa ohjataan hyvinkin yksityiskohtaisesti. Yliopistot kykenevät kuitenkin toimivaltansa puitteissa järjestämään hallintoa ja organisaatiotaan hyvinkin vapaasti ja ovat näitä mahdollisuuksia myös käyttäneet. Organisaation muutoksiin liittyvissä päätöksissä taustalla on usein yliopiston pyrkimys saavuttaa paremmin tavoitteensa ja lisätä tehokkuutta ulkopuolisen rahan hankinnassa.

Itseohjautuvuuden toteutumista voidaan tarkastella yksilö-, laitos- ja yliopistotasolta ja palautemekanismissä olemassa olo on itseohjautuvuuden kannalta tärkeitä. Dokumenttien perusteella yliopistojen näkökulmasta niin tutkimuksen kuin yliopistonkin toimintavapaus näyttyy positiivisena talouteen ja annettaviin tutkimuksiin liittyvää autonomiaa lukuunottamatta. Haastattelut tuovat tähän problematiikkaan selvästi määrärahojen riittävyyskysymyksen, jossa yksittäisen tutkijan vapautta rajoittavat tutkimusohjelmat ja painoalamäärittelyt. Toisaalta haastattelut osoittivat myös, että ainakin osalla tieteenaloja näiden rajojen sisällä voidaan hyvin harjoittaa tutkijan kannalta tarkoituksenmukaista tutkimusta.

Yliopistojen itseohjautuvuuden teoreettisen keskustelun yhteenveto esitettiin luvussa 4.3. Empiirinen tulkinta esitetään taulukossa 7.

Taulukko 7. Itseohjautuvan yliopiston empiirinen tulkinta.

Itseohjautuvuusluokituksen ominaisuudet	Itseohjautuvuuden ilmeneminen
Vapausjulistukset	Autonomiaa korostavat Tutkimuksen ja opetuksen vapautta korostavat
Tutkimuksen itseohjautuvuus	Voimavaratilanteen rajoittama Vahvuusalojen määrittely
Sisäisten toimintatapojen haltuunotto	Uudenlaiset tavat toimia Oman toiminnan arviointi

Myös itseohjautuvassa yliopistossa yliopisto näyttäytyy markkinaohjautuvuuden kaltaisesti erilaisena riippuen siitä, tarkastellaanko yliopistoa kokonaisuutena vai sen tiedekuntia ja laitoksia. Tutkimuksen itseohjautuvuus ilmenee heikosti dokumenttiaineistosta, haastatteluissa korostuu intressiohjatun rahan vaikutus tutkimuksen sisältöön.

9. OHJAUSVOIMAT VERTAILUSSA

9.1. Ohjausvoimien keskinäinen suhde

Valtionohjaus tukeutuu organisaatioteoreettisesti näkemykseen yliopistosta byrokraattisena organisaationa, joka toimii ylhäältä ohjatusti yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Weber 1947). Kun valtionohjauksessa vaikutetaan tavoitteiden asettamisen lisäksi toiminnan prosesseihin ja ohjauksen keskeisenä elementtinä on raha, on valtionohjauksen voima hyvin vahva (Denhard 2000; Williams 1984). Ohjausvoimaa vahvistaa mahdollisuus kontrolloida sekä sitä, onko tavoitteet saavutettu että sitä, miten määrärahoja käytetään (Clegg 1979). Markkinaohjautuva yliopisto tukeutuu julkiseen valintaan perustuvaan organisaation käyttäytymiseen, jossa erilaiset intressit ovat usein konfliktissa (Jreisat 1977). Toimintaa ei ole, ellei siitä ole jollekin yliopiston ulkopuoliselle taholle sen itse määrittelemää hyötyä. Markkinaohjautuvuuden voimakas kannustin on raha (Williams 1984). Itseohjautuvaa yliopistojen toimintaa ohjaa ensisijaisesti tutkijoiden ja opettajien kiinnostus tieteeseen sekä oman tutkimuksen ja siihen perustuvan opetuksen edistämiseen ja vähäisempi kiinnostus siihen, onko toiminta koko organisaation kannalta tavoitteellista. Itseohjautuvuudessa valtio ohjaa yliopistoja vain muutaman keskeisen tekijän avulla. (van Vught 1989.) Usean kansainvälisen tutkijan mukaan yliopistojen toimintaa voidaan selittää kolmen kompleksisen ja dynaamisen sääntelyn interaktion avulla – markkinaperusteisten sopimusten, byrokraattisperusteisen sääntöjen ja professionaalisperusteisten normien. Erityisen tärkeitä ovat tällöin käsitteet valta, kontrolli ja luottamus. (Reed, Meek & Jones 2002: xxii.) Ohjausvoimien tarkastelussa kyse on valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden *yhteensovittamisesta tai konfliktista* omat erityispiirteensä omaavassa organisaatiossa, yliopistossa.

Seuraavassa esitetään yhteenveto siitä, mitkä eri tekijät vahvistavat ohjausvoimien vaikutuksia ja mitkä niitä heikentävät.

Valtionohjauksen ohjausvoima perustuu voimakkaimmin

- omistajan oikeudella tapahtuvaan pakottamiseen ja kontrolliin,

- määrärahojen allokoinnin kautta sitouttamiseen,
- tilan antamiselle valtion sisäisille markkinoille, jolloin yliopistot kilpailevat keskenään valtion eri lähteistä tulevasta rahoituksesta valtion luomilla säännöillä, sekä
- valtion toimintaan vaatia/sallia markkinaohjautuvuutta, jolloin yliopistot kilpailevat rahoituksesta ulkoisilla markkinoilla ulkoisten markkinoiden ehdoilla.

Markkinaohjautuvuuden ohjausvoima perustuu voimakkaimmin

- yliopistojen haluun/pakkoon saada budjettirahoitusta täydentävää rahoitusta,
- yliopistojen lisääntyneen päätösvallan myötä saamiin mahdollisuuksiin muuttaa joustavasti toimintatapojaan ja organisaatiotaan ulkopuolisen rahoituksen varmistamiseksi, sekä
- valtiota parempiin mahdollisuuksiin luoda yksilökohtaisia insentiivejä.

Itseohjautuvuuden ohjausvoima perustuu voimakkaimmin

- yliopistojen organisaatioluonteeseen ja asiantuntijuuden suomaan auktoriteettiin yliopiston toimialalla, sekä
- yliopistojen päätöksenteon rakenteeseen.

Valtionohjauksen voimaa heikentää

- valtion tavoitteiden runsaslukisuus,
- valtion käynnistämien ohjelmien ja hankkeiden irrallisuus muusta toiminnasta, sekä
- yliopistojen organisaation erityisluonne, jossa organisaation kaksidimensionaalisuus sitoo laitoksen ja yksittäiset tutkijat/opettajat vahvemmin omiin tieteenaloihinsa ja ulkopuolisiin toimijoihin kuin yliopiston kokonaisorganisaatioon sinänsä.

Markkinaohjautuvuuden voimaa heikentää

- valtion yksikkönä toimimiseen liittyvät talouden hoitamisen rajoitteet, sekä
- yliopiston tutkijoiden/opettajien akateeminen sitoutuneisuus.

Itseohjautuvuuden voimaa heikentää

- valtionohjauksen ja markkinaohjautuvuuden kautta sidotut voimavarat, ja
- yliopiston organisaationa ja tutkijan/opettajan yksilönä kohtaama resurssien riittämättömyys moninaisten tehtävien paineessa.

Taulukossa 8 kysymystä Kenen yliopisto? lähestytään asettamalla valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden ohjausvoimat eräiden keskeisten tekijöiden suhteen rinnakkain. Tulkinnat tehdään sen perusteella, miten merkittävästi ohjaukseen ja ohjautuvuuteen liittyvät tekijät vaikuttavat yliopistojen toimintaan; *** = erittäin merkittävästi, ** = jossain määrin, * = vain vähäisessä määrin ja - = ei huomioita.

Taulukko 8. Ohjausvoimien merkitys valittujen piirteiden mukaan.

Vaikuttava tekijä	Ohjausvoima		
	Valtio	Markkinat	Akateeminen yhteisö
Omistajuus	***	**	—
Lainsäädäntö	***	**	*
Rahoituskäytännöt	***	***	**
Kontrolli	***	**	***
Kilpailu	***	***	***
Itseintressi	*	***	***
Yliopiston sisäinen organisaatio	*	**	***

Omistajuus on voimakkain ohjaava tekijä, yliopisto-organisaatiossa sen heijastukset organisaation ylätasoon ovat voimakkaammat kuin mitä toiminnan perustasolla koetaan. *Lainsäädäntö* määrittelee toiminnan rajat. Se määrittelee myös perusedellytykset sille, miten markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus voivat toteutua, kuitenkin se ei vaikuta olennaisimpaan eli toiminnan sisältöön. Lainsäädännön vaikutukset näkyvät konkreettisemmin yliopiston ylätasolla kuin mitä ne koetaan tiedekunta- tai laitostasolla. *Rahoituskäytännöt* on yksittäisenä ohjauselementtinä voimakkain valtionohjauksen

keino. Mahdollisuus saada rahoitusta on voimakas tekijä myös markkinaohjautuvuudessa. Itseohjautuvuus voi toteutua vain, mikäli talous on riittävästi turvattu.

Kontrollilla on eri merkityksiä riippuen ohjausvoimasta, valtion kontrolli ilmenee tavoitteiden saavuttamisen ja määrärahojen käytön kontrollina. Valtion harjoittama kontrolli on kasvamassa. Markkinaohjautuvuuteen liittyvä kontrolli on sovittujen tavoitteiden saavuttamisen ja määrärahojen käytön kontrollia. Itseohjautuvuuteen liittyvä kontrolli näyttäytyy akateemiseen toimintaan elimellisesti liittyvänä vertaiskontrollina ja on sitä kautta voimakkaasti vaikuttamassa itseohjautuvuuteen. *Kilpailulla* on niinkään eri merkityksiä eri ohjausvoimien suhteen. Valtion suhteen kilpailu on ensisijaisesti kilpailua määrärahoista ja sen vaikutus näkyy kilpailutettavan rahoituksen kasvussa ja määrärahakäytäntöihin liittyvinä tuloksellisuuselementteinä. Markkinaohjautuvuus perustuu suurelta osin kilpailuun. Tieteen sisäinen kilpailu on kovaa, luonteeltaan se eroaa kuitenkin edellä mainitusta kilpailusta. *Itseintressi* on luonteeltaan erilaista eri ohjaajatahoilla, valtionohjauksessa itseintressi liittyy byrokratian toimintaan. Markkinaohjautuvuuden itseintressi liittyy yliopistoissa tapahtuvan toiminnan rahoittajaan. Myös yliopiston yksilöiden toiminnassa on itseintressiin liittyviä piirteitä, halutaan esimerkiksi turvata oman laitoksen/oma rahoitus. *Yliopisto-organisaation luonne* loosely coupled -organisaationa vaikuttaa siihen, millainen vaikutus ohjausvoimilla on. Valtionohjaus näyttäytyy voimakkaampana yliopistojen johdon kuin laitoksen tasolla. Valtio päättää kuitenkin yliopistolaitoksen kokonaisrakenteesta.

Ohjausvoimien vaikutus on erilainen riippuen organisaatiotasosta ja toiminnan luonteesta. Valtionohjaus kohdistuu voimakkaammin yliopiston keskushallintoon kuin tiedekuntiin ja laitoksilla ja se näyttäytyy erilaisena erityisesti suhteessa koulutukseen kuin tutkimukseen. Taulukossa 9 tarkastellaan sitä, mitkä tekijät eri ohjausvoimissa pääasiallisesti vaikuttavat yliopistojen toimintoihin. Voimakkain vaikutus on lainsäädäntöön ja määrärahojen allokointiin perustuvalla ohjauksella. Tavoitteisiin ja niiden toteutumisen kontrolliin perustuva ohjaus ei voimakkuudeltaan ole yhtä merkittävää. Ohjauksen vaikutuksia tarkastellaan siinä suhteessa, onko asianomaisella ohjaustaholla pääasiallinen päätösvalta kyseisessä asiassa, osittainen päätösvalta vai perustuuko ohjausvoima suositukseen.

Taulukko 9. Ohjausvoimien vertailu yliopiston eri toimintojen alueella.

	Valtio	Markkinat	Akateeminen yhteisö
Yliopistolaitoksen kokonaisrakenne	Päätösvalta	–	–
Yliopiston sisäinen rakenne	Suosituksset	Suosituksset	Päätösvalta
Voimavarojen kohdentaminen	Osittainen päätösvalta	Osittainen päätösvalta	Osittainan päätösvalta
Henkilöstöpoliittiset ratkaisut	Osittainen päätösvalta	Suosituksset	Päätösvalta
Tutkimuksen sisältö	Suosituksset	Osittainen päätösvalta	Päätösvalta
Koulutuksen sisältö	Suosituksset	Osittainen päätösvalta	Päätösvalta

Taulukko 9 osoittaa, että yliopiston niin organisatorinen kuin toiminnan sisällöllinenkin puoli on selkeästi itseohjautuvuuteen perustuvaa. Myös markkinaohjautuvuuteen liittyy sisällöllistä ohjaamista mutta sopimukseen perustuvana, koska ulkopuolinen rahoitus on useimmiten intressiohjattua. Henkilöstöpoliittisissa ratkaisuissa valtion vaikutus on voimakas nimenomaan yleiseen valtion henkilöstöhallinnon periaatteisiin liittyen. Markkinoinen osittainen päätösvalta toteutuu yliopistojen kanssa tehtävien sopimusten kautta.

Höltän (2005: 47) kolmea ohjausmallia käsittelevässä artikkelissa korporatiivis-pluralistisen mallin mukaan yliopistojen autonomia riippuu entistä enemmän tasapainosta eri rahoituslähteiden välillä, laaja rahoituspohja lisää yliopistojen autonomiaa. Tämän tutkimuksen perusteella tasapaino valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden välillä vaihtelee valtion säädöksiin luomien mahdollisuuksien ohella yliopiston taloudellisesta tilanteesta ja koulutusalarakenteesta johtuen ja on erilainen yliopistojen sisällä sen eri yksiköissä. Kenen yliopisto -kysymyksessä on kyse myös yhteiskunnallisista arvoista, valtion oikeudesta sanoa viimeinen sana, julkisen valinnan liittymisestä yksilöllisen hyödyn ja tehokkuuden korostamisesta sekä perinteisessä mielessä akateemisesta vapaudesta. Käsitys institutionaalisesta autonomiasta on sidoksissa

sekä käsitykseen yliopiston tehtävästä että valtion tavasta harjoittaa toimivaltaansa (Askling, Bauer & Marton 1998: 7). Tutkimuksen haastattelut osoittavat, että yliopistojen edustajat haluavat uskoa autonomian olemassa oloon myös perusrahoituksen osalta heikentyneessä ja markkinaohjautuvuuden kiristämässä tilanteessa. Näin sekä itseohjautuvuudella kuin myös markkinaohjautuvuudella on tärkeä symbolinen arvonsa, jonka kieltäminen johtaa helposti liiallisiin näiden ohjautuvuusmallien yksinkertaistuksiin (Maassen & Stensaker 2003: 91–93).

Seuraavassa ohjausvoimia käsitellään niiden yhteensovittamisen ja ristiriitojen kannalta, ohjausvoimia vertaillaan myös rahoituksen ja päätöksenteon näkökulmista.

9.2. Ohjausvoimien yhteensovittaminen

Näyttäisi siltä, että valtion yliopistoille sallimat rajat sen oman ohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden välillä ovat häilyviä. Kenttä, jolla valtionohjauksen ja itseohjautuvuuden näkyvä käsi kohtaa markkinaohjautuvuuden näkymättömän käden jää tässä tutkimuksessa vielä osittain hämäräksi (vrt. Powell 1990: 303). Valtio jättää tutkintoon johtavaa koulutusta lukuunottamatta yliopiston omaan harkintaan sen, kuinka pitkälle markkinaohjautuvuus saa tulla perinteisen valtion harjoittaman toiminnan puolelle. Opetusministeriö edellyttää, että ulkopuolisella rahoituksella tehtävän toiminnan on tuettava yliopistojen perustehtäviä, perustehtäviin kuuluu myös laaja kolmas tehtävä, joten rajan vetäminen on vaikeaa. Tulkintaan vaikuttaa myös se, millaisessa taloudellisessa tilanteessa yksikkö on. Opetusministeriön (2003a: 2–3) mukaan ulkopuolisella rahoituksella ei ole tarkoitus kompensoida rahoituksen puutteita, tämä tutkimus antaa kuitenkin vahvoja viitteitä siitä, että näin tapahtuu.

Kysymys siitä, kuinka paljon valtio antaa tilaa yliopistojen markkinaohjautuvuudelle ja itseohjautuvuudelle voidaan liittää myös kysymykseen julkisen sektorin koosta. Lane nostaa kriteereinä esiin muun muassa kysymyksen yksityisen vapauden rajoista, kysymyksen toiminnoista, joihin valtion resursseja kohdennetaan ja kysymyksen byrokraatian laajuudesta. (Lane 1986: 9.) Kiinnostavaa on, että nämä rajat näyttävät

suomalaisten yliopistojen suhteen jäävän vapaasti määräytyviksi, valtiota kiinnostaa yliopistojen ulkopuolisten määrärahojen käyttöön liittyvä laillisuuskontrolli, ei niinkään toiminnan sisältö. Itseintressi korostaa yksilön osuutta valinnoissa, mikä näkyy erityisesti tutkimuksen itseohjautuvuudessa. Valtio toteaa, että yliopistoilla on tutkimuksen vapaus, kuitenkin se toimillaan toisin sanoen sekä markkinaohjautuvuutta suosimalla että valtion rahoja kilpailuttamalla kaventaa vapaata tutkimusaluetta. Tilanne mahdollistuu sillä haastattelujen todentamalla seikalla, että yliopistojen omakaan suhtautuminen vapauden rajoihin ei ole yksiselitteistä.

Yliopistot joutuvat eri ohjaukategorioihin sisältyviä ohjaustoimenpiteitä yhteensovittaessaan sen tilanteen eteen, että ohjaus kohdistuu eri tavoin yliopiston eri toimintoihin. Opetusministeriön (2003a: 2–3) näkemyksen mukaan tutkimuksen sisällöistä, myös ulkopuolisella rahoituksella toteutettavasta, vastaa yliopisto itse. Koulutukseen ja opetukseen taas kohdistuu laajamittaisia opetusministeriön ohjaustoimenpiteitä, esimerkkinä tutkintojen uudistaminen sekä opiskelijavalintojen ja virtuaaliyliopiston kehittäminen. Aikuiskoulutus on voimakkaasti markkinaohjautuvaa, samoin erilainen kehitystoiminta. Markkinaohjautuva toiminta on yliopistoissa organisatorisesti varsin laajasti eriytynyt, myös opetusministeriössä markkinaohjautuvaa aikuiskoulutusta ohjataan eri yksiköstä kuin peruskoulutusta. Koulutusta koskeva suunnittelu- ja raportointiaineisto vie analysoiduista dokumenteista valtaosan, tutkimuksen osuus on varsin suppea ja yhteiskunnallisen toiminnan osuus kasvamassa. Tutkimuksen näkyvyyttä empiirisissä dokumenteissa selittää Clarkin kuvaama kaksidimensionaalisuus ja tutkimuksen asettuminen horisontaaliselle dimensiolle (Clark 1983). Analysoidut asiakirjat syntyvät yliopiston vertikaalisen tason huipulla, toisin sanoen ovat hallituksen hyväksymiä ja valmistellaan keskushallinnossa tiedekunnista tulleen aineiston perusteella. Toimintakertomuksissa ja suunnitelmissa käsitellään harvoin edes laitostasoa, yksilötasosta puhumattakaan.

Valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden yhteensovittaminen tapahtuu siis yliopistotasolla ja useimmiten vielä toiminnan perustasolla. Näin päätöksenteon vastuu siitä, miten markkinaohjautuva yksikkö voi olla, hajautuu. Suomalaisessa yliopistojärjestelmässä koulutuksen on perustuttava tutkimukseen, kuitenkin

valtionehjauksessa koulutuksen ohjauksen ollessa voimakasta valtio ohjaa tutkimusta ikäänkuin koulutuksen kautta. Jos tutkimus on yhä laajemmassa määrin markkina-ohjautuvaa, alkaako se ohjata myös koulutuksen sisältöjen kehittämistä? Konkreettisenä esimerkkinä on jo biotekniikan kehitys, jossa valtion voimakas tutkimusrahoitus on käynnistänyt myös alan koulutusohjelmia vaikuttaen aina organisatorisiin ratkaisuihin saakka. Ilmeistä tarvetta tutkimukselle olisi siinä suhteessa, onko jonkin alan sisäinen rahoituksen suuntautuminen tietyille alueelle esimerkiksi laatuun perustuvan rahoituksen tai muun ulkopuolisen rahoituksen muodossa syrjäyttänyt joitakin sinänsä tarkoituksenmukaisia alueita voimavarojen vähyys vuoksi.

9.3. Ohjausvoimien ristiriidat

Olellista on huomata, että eri ohjausvoimien vaikutuksiin reagoiminen vaatii yliopistolta erilaisia toimintatapoja. Siis toimintojen sijoittuminen aiemmin esitetyssä kolmiossa sen eri kärkeen edellyttää yliopiston toimivan yhtä aikaa kuin valtion virasto, kuin akateeminen asiantuntijaorganisaatio tai kuin yritys. Mikä muu organisaatio on vastaavan haasteen edessä? Nämä erilaiset toimintatavat koskevat erityisesti talous- ja henkilöstöasioita. Tilanne on varsin altis konflikteille. Etzioni (1964: 79) toteaa, että kun korkean professionaalisen orientaation omaavat henkilöt ottavat manageriaalisen roolin, konflikti organisaation tavoitteiden ja professionaalisen orientaation välillä on ilmeinen. Tilanne todentuu hyvin myös haastatteluissa, joko niin että yliopiston sisällä eri alaorganisaatioiden toimintamallit ovat erilaisia tai samaan yksikköön kohdistuu erilaisia toimintapaineita.

Valtionehjauksessa eri tieteenaloja ohjataan erilaisella yksityiskohtaisuudella, esimerkiksi opettajien ja lääkäreiden koulutus, joissa valtio määrärahoja ohjaamalla haluaa saada tavoitteidensa mukaisia määrällisiä vaikutuksia aikaan. Ristiriitoja yliopiston sisällä aiheutuu myös eri oppiaineiden erilaisista mahdollisuuksista toimia markkina-ohjautuvasti muun muassa siitä syystä, että kysyntä kohdistuu eri tavoin eri tieteenaloihin ja rahoituslähteet tarjoavat eri tieteenaloille erilaiset mahdollisuudet hankkia rahoitusta. Mikäli yliopiston johdossa arvostetaan erityisesti ulkopuolisen rahoituksen

hankkimista ja yritysten kanssa tehtävää yhteistyötä, voi yliopiston sisällä syntyä myös arvoriitiriitoja. Haastatteluissa todettiin, että joillakin oppiaineilla ei ole kaupallista arvoa. Samaan viittaavat myös Hakala, Kaukonen, Nieminen ja Ylijoki (2003: 200) todeten, että ulkopuolinen rahoitus jakaa yliopistolaitoksen menestyjiin ja häviäjiin. Tämä koskee tietysti myös laadulla kilpailtua rahoitusta, joissa toimintaedellytykset laitoksittain poikkeavat hyvinkin suuresti. Arvostusta saa tulosta osoittamalla riippumatta siitä, ovatko tuloksen tekemiseen tarvittavat edellytykset olleet alun perinkin paremmat kuin muilla samaa tulosta yrittävillä.

Valtion näkökulmasta yliopistot nähdään valtion poliittisesti tai virkamiesorganisaation toimesta asettamien tavoitteiden toteuttajana, hyvin usein vielä niin, että erillisiä tavoitteita ei ylätasolla nivelletä keskenään. Esimerkiksi voisi ottaa tutkintojen uudistamisen, joka ei näytä ilmeisistä talousvaikutuksista riippumatta yhdistyvän yliopistojen talouden ohjaukseen, uuden työn vaativuuteen ja tuloksiin perustuvan palkkajärjestelmän läpivienti, jolla ei näytä olevan tekemistä opetusministeriön määrittelemän yliopiston tuloksellisuuden kanssa ja viimeisimpänä valtion palvelukeskusten suunnittelun, joka näyttää olevan irrallaan yliopistojen muusta organisaation ja henkilöstöpolitiikan kehittämisestä. Luonnollisissa organisaatioissa, joita yliopiston laitoksetkin muistuttavat, ei voida kaikkea energiaa käyttää tiettyjen spesifien tavoitteiden saavuttamiseen, huomiota tulee myös kiinnittää systeemin ylläpitoon sinänsä. (Scott 1981: 80.) Tämä näyttäisi tämänhetkisessä suomalaisessa yliopistolaitoksessa olevan ajankohtainen ongelma ja olennaiseksi nousee markkinaohjautuvuuden sallima ulkopuolisen rahoituksen hankinta. Organisaatiot eivät ole vain instrumentteja spesifien tavoitteiden saavuttamiseksi, ne ovat olennaisesti myös sosiaalisia ryhmiä, jotka yrittävät sopeutua ja selvitä vallitsevissa olosuhteissa (emt. 81). Päätökset erityisesti tiedekunta- ja laitostasolla joudutaan tekemään yliopiston johdosta tulevan rationaalista päätöksentekoa vaativan ja perustason 'miten parhaiten selvitä tehtävistä' -päätöksenteon puristuksessa.

Yliopistojen toiminta perustuu usein niin spesifiin asiantuntijuuteen, että se ei ole nopeasti siirrettävissä uuteen toimintaan. Konkreettisena esimerkkinä ristiriitatilanteesta nostettiin haastattelussa esille vaatimus hoitaa henkilöstöpolitiikkaa niin, että virkojen pysyvyys on taattu. Markkinaohjautuvuuden varassa tapahtuva toiminta taas hyvin

spesifiin asiantuntijuuteen perustuvana vaatisi henkilöstöpolitiikalta nopeaa sopeutumista kulloiseenkin tilanteeseen. Tämä on myös hyvä esimerkki siitä, että valtion omatkin tavoitteet ovat keskenään ristiriidassa, samanaikaisesti vaaditaan erilaistuviin tarpeisiin reagointinopeutta mutta stabiilisuutta henkilökunnan suhteen. Tämä rakenteelliseksi inertiaksi kutsuttu ilmiö hidastaa yliopistoilta odotettua nopeaa sopeutumista ympäristön muospaineisiin (Kuoppala & Marttinen 2005: 105–107). Esimerkki kuvaa myös sitä, että valtion eri pyrkimyksiä usein tarkastellaan kuin tyhjiössä vailla yhteyttä muuhun toimintaan. Markkinathan eivät ole kiinnostuneita yliopiston mahdollisuuksista vastata valtionohjauksen vaatimukseen, mutta valtion toimijoiden tulisi olla kiinnostuneita kokonaisuuden toimimisesta.

Valtionohjauksessa tavoitteilla on merkittävä asema, tai ainakin niillä kuvitellaan olevan. Käytännössä organisaation tavoitteet muotoutuvat monimuotoisen yksilöiden ja ryhmien toiminnasta syntyneen valtapelin seurauksena, myös arvot vaikuttavat yksilöiden ja ryhmien näkemyksiin (Etzioni 1964: 7–8). Yliopistot toistavat valtion asettamia tavoitteita omissa dokumenteissaan ja pitävät niitä lähtökohtina omalle suunnittelulle. Tavoitteiden määrän ollessa suuri, niiden kesken voi suorastaan vallita ristiriitoja, esimerkiksi tutkimuksen vapautta ja markkinaohjautuvuutta korostavat tavoitteet. Markkinaohjautuvuus korostaa yliopistojen suhdetta ympäristöön. Tavoitteenasettelu on keskeinen ongelma pohdittaessa tavoiteltavaa organisaation suhdetta ympäristöönsä. Kummassa tahansa tapahtuva muutos edellyttää tavoitteiden uudelleen tarkastelua ja kenties muutosta. (Thompson & McEwen 1980: 136.) Mikäli ministeriöstä tulee uusia tavoitteita, ilman että suhdetta ympäristöön on pohdittu, yliopisto ei tiedä, miten toimia. Tämän hetken ympäristö on hyvin dynaaminen. Koulutettu 'tuote' tulee hitaasti ja yliopisto saattaa valmistaa vuosikautia 'tuotteita', joilla ei sittemmin olekaan kysyntää markkinoilla. Markkinaohjautuvuuden kautta ympäristö pyrkii vaikuttamaan siihen, että yliopistot kouluttaisivat nopealla aikataululla 'täsmätuotteita', pyritään ostamaan koulutusta. Yliopisto luo tutkimus- ja kehittämistoimintaan tähtääviä suhteita organisaatioiden kanssa, rakentaa omaa osaamistaan tälle ja kumppaniorganisaatio saattaa esimerkiksi yritysmyynnin seurauksena hävitä olemasta. Organisaatioiden riippuvuus ympäristöstään vaihtelee, yliopisto on kompleksinen organisaatio ja sen sisälläkin suhde

ympäristöön on erilainen, verrataan esimerkiksi lääketiedettä ja tekniikkaa humanistisiin ja yhteiskuntatieteellisiin tieteisiin.

Yliopistot joutuvat kohtaamaan eri ohjausvoimien puristuksessa monenlaisia ristiriitaisuuksia, jotka syntyvät muun muassa vaatimuksista erilaisiin toimintatapoihin, yksiköiden ja oppiaineiden eroista responoida eri ohjausvoimiin ja valtion tavoitteiden lukuisuudesta. Yliopistot joutuvat myös kohtaamaan niin valtion kuin markkinoidenkin taholta intressejä, jotka eivät välttämättä ole niiden omassa intressissä, niin valtio kuin markkinatkin käyttävät rahan voimaa, valtio lisäksi toimivaltaansa.

9.4. Rahoitus ja ohjausvoimat

Suomalaistenkin yliopistojen valtionohjaus on osoittautunut, että rahoitusmallilla on suurin yksittäinen ohjausvaikutus yliopistojen toimintaan. Myös tämän tutkimuksen empiirinen aineisto osoittaa, että rahoitus on voimakas valtionohjauksen väline. Yksiselitteistä evidenssiä ei kuitenkaan ole sille, että rahoituksen saaminen sinänsä olisi voimakkain yksittäinen tekijä myös markkinaohjautuvuudessa, vaikka sellaisesta on selviä viitteitä. Myös muita motiiveja on, erityisesti liittyen yksittäisen tutkijan kiinnostukseen markkinaohjautuvasta toiminnasta, esimerkiksi Suomen Akatemian rahoituksesta. Rahoituksen ohjausvoima on kuitenkin merkittävää myös markkinaohjautuvuuden näkökulmasta.

Itseohjautuvuuden suhteen empiirisessä aineistossa korostuu se, että yliopistoilla ja tukijoilla/opettajilla on mahdollisuus hakea rahoitusta valtion erilaisista lähteistä tai markkinoilta tai olla hakematta sitä. Williams pitää avoimena kysymyksenä sitä, lisääkö vai vähentääkö yliopistojen rahoituslähteiden monipuolistuminen yliopistojen autonomiaa ja akateemista vapautta. Kun yliopistot eivät enää ole riippuvaisia vain yhdestä rahoituslähteestä, valtiosta, niiden ainoa vapaus saattaa olla vapaus päättää, millaisille asiakkaille ne palveluitaan myyvät. Tämäkin vapaus jää kyseenalaiseksi, mikäli yliopistojen on myytävä palveluitaan pysyäkseen hengissä. (Williams 1998: 86) Kyse on siitä, että toimintaehdot kiristyvät, oli sitten kyse valtionohjauksesta tai

markkinaohjautuvuudesta. Valtionohjaus on valtion omistajavaltaan perustuen voimakasta itseohjautuvuuden kustannuksella ja taloudellinen tilanne tavallaan pakottaa markkinaohjautuvuuteen. Itseohjautuvuuselementti saa luvan väistyä.

Williamsin mukaan byrokraattisella rahoitusmallilla on etunsa. Kansalliset prioriteetit ja toiminnan ohjaaminen poliittisesti määriteltyjen periaatteiden mukaan on mahdollista. Byrokraattinen malli on todennäköisesti ainoa tapa toteuttaa koulutukseen perustuvan kansallisen henkisen pääoman ohjausta. Malli rajoittaa akateemista vapautta, mutta malli ei väistämättä ole samaa kuin poliittinen yliopistokoulutuksen kontrollointi. Williamsin mukaan hallinnollisilla järjestelyillä voidaan luoda mahdollisuuksia akateemiselle vapaudelle. (Williams 1984: 95–98, 102.) Kuten aiemmin on todettu ohjelmarahoituksen problematiikka liittyy siihen, miten ohjelmat kulloinkin saadaan yhteensovitetuiksi yliopistojen omaehtoisesti harjoittamaan kehittämistoimintaan. Tutkimuspohjaista tietoa suomalaisista yliopistoista siitä, millaisia vaikutuksia ohjelmarahoituksella on, on vähän verrattuna erilaisten ohjelmien ja projektien määrään.

Valtion talouteen kohdistuva ote valtiovarainministeriön tulosohjauksesta antaman ohjeistuksen ja valtiokonttorin toimintakertomuksesta antaman ohjeistuksen valossa näyttäisi kiristyvän (Valtiovarainministeriö 2005c; Valtiokonttori 2004). Kiristymistä kuvaa myös valtiovarainministeriön käynnistämä tuottavuushanke. Oletettavaa on, että tämä kaventaa itseohjautuvuuden toteutumismahdollisuuksia, vaikeata on sensijaan ennakoida, mitä vaikutuksia sillä on markkinaohjautuvuudelle.

9.5. Yliopiston johtaminen, päätöksenteko ja ohjausvoimat

Organisaation yläpäässä päätöksenteko kohdistuu siihen, mitä organisaation tulisi tehdä, alemmissa tehtävissä päätökset koskevat sitä, miten organisaatio parhaiten selviäisi tehtävistään. Kriteerit päätöksenteolle ovat luonnollisesti hyvin erilaisia. (Simon 1982: 45–56.) Tämä todentuu hyvin verrattaessa tutkimuksessa käytettyä yliopistojen johdon hyväksymää dokumenttiaineistoa ja tiedekunta- ja laitostason johtajien haastatteluja. Dokumenttiaineisto osoittaa, että kohdeyliopistoilla on hyvin

strukturoituja strategioita ja tavoitteistoja. Haastattelut eivät kuitenkaan tue käsitystä, että laitokset hyvin sitoutuisivat näihin. Laitoksilla tapahtuva päätöksenteko esimerkiksi suhteessa markkinavoimiin ei voi aina tapahtuakaan koko yliopiston kannalta rationaalisesti, puuttuu tietoa yliopiston tavoitteista ja parhaista vaihtoehdoista. Päätöksiä ohjaa myös jokapäiväinen tehtävistä selviäminen. Yksilö tai ryhmä saattaa yksinkertaistaa päätöksiä, koska kaikki vaihtoehdot ja informaatio ei voi olla käytettävissä. (March 1988: 272.)

Valtionohjaus tapahtuu järjestelmän instituutti-dimension kautta ja kun se saavuttaa yliopiston toiminnan perustason, laitoksen ja yksittäisen tutkijan, se on 'suodattanut' yliopiston keskus- ja tiedekuntahallinnon kautta. Markkinaohjautuva toiminta saa impulssinsa usein laitoksen tai yksittäisen tutkijan suorista yhteyksistä ulkopuolisiin toimijoihin tai ulkopuolisten kontakteista laitoksille, ohjaus tapahtuu siis tieteenala-dimension kautta. Itseohjautuvan toiminnan periaate on bottom up -tyyppinen. Markkinaohjautuvuus- ja itseohjautuvuusvoimat ovat lähempänä toimijaa kuin yliopisto-organisaatiossa vertikaalista dimensiota pitkin johtamisen kautta toteutuva valtionohjaus ja niiden on mahdollista suuremmin vaikuttaa toimijan toiminnan suuntaan. Tällaisessa tilanteessa yksilön ja organisaation intressit tuntuvat yhdistyvän, eikä yksilöiden opportunistia organisaation intresseja kohtaan synny, tuloksia on saavutettavissa kohtuullisen alhaisin kustannuksin (Ouchi 1980: 136). Tilannetta vahvistaa akateemisten asiantuntijoiden vahva asema, joka perustuu akateemiseen traditioon ja siihen tosiasiaan, että heitä on vaikea korvata jollakulla toisella (Kekäle 1997: 226). Tarkasteltaessa kysymystä siitä näkökulmasta, miten yksittäisen opettajan/tutkijan työaika ohjautuu, valtion taholta instituutidimension kautta tulevaan aktiviteettiin suhteessa suoraan vertikaaliselta akselilta tulevaan markkinaohjautuvaan toimintaan, on todennäköistä, että markkinaohjautuva toiminta voittaa riippumatta siitä, että valtiolla on yliopistoihin nähden toimivaltaa. Mikäli samassa asetelmassa on kyse instituutista, valtio toimivalta-asemansa perusteella voittaa.

Ohjausvoimien yhteensovittamisen keskeinen areena on laitostaso ja se myös konkreettisimmin kohtaa konfliktit. Dokumenttiaineisto puolestaan osoittaa, että valtionohjauksen keskeinen areena on yliopiston keskushallinnon tasolla, mitä havaintoa kansain-

väläinen kokemus tukee. (Amaral, Jones & Karseth 2002: 289-290) Ohjauksen keskittyminen opetusministeriö – yliopistojen keskushallinto -välille luonnollisesti lisää hallintohenkilökunnan tarvetta, yliopistojen on erilaisia valtionohjauksen kautta tulleita hankkeita ja ohjelmia toteutttakseen pakko kohdentaa voimavarojaan tähän toimintaan mahdollisesti jopa perustoiminnan kustannuksella. Mitä perustasolla tapahtuisi, jos suurimmasta osasta ohjelmia ja hankkeita luovutttaisiin ja yliopistoja ohjattaisiin tavoitteiden ja niiden toteutumisen seurannan kautta huolehtien samalla toimintaedellytyksistä?

Johtamisen ja päätöksenteon haasteet nimenomaan laitostasolla ovat suuret. Ratkaisut, esimerkiksi markkinaohjautuvuuden saamasta tilasta laitoksen toiminnassa, vaihtelevat yksiköittäin riippuen myös siitä, miten yksikköä johdetaan. Samalla kun laajemmat historialliset ja tieteenala-aspektit luovat yleisen kehyksen ja taustan yksikön johtamiselle, akatemisen vapauden traditio ja johtamiskoulutuksen puute antavat yksittäiselle johtajalle enemmän tai vähemmän laajan vapauden seurata omia ideoitaan, visiotaan ja oletuksiaan hyvästä ja asianmukaisesta johtamisesta (Kekäle 1997: 211). Helsingin yliopiston hallinnon arviointiraportissa todetaan huoli siitä, että ulkopuolinen rahoitus (pääosin tutkimusrahoitusta) ei ole saanut sille yliopiston hallinnosta eikä johtamisesta kuuluvaa osaa. Tyypillistä on, että ei tiedetä, paljonko ulkopuolisia projekteja on, paljonko ulkopuolisella rahoituksella tehty tutkimus syö perusresursseja (hallintopalveluja, tiloja, laitteita) eikä paljonko ulkopuoliset toimeksiannot tuovat vuosittain rahaa. Hankkeet todetaan ja toimintaa seurataan, mutta hanketoimintaa ei johdeta eikä sille aseteta tavoitteita. (Helsingin yliopisto 2005b: 35.) Tilanne on ilmeisesti seurausta myös yliopiston suuresta koosta, mutta samanlaisia ilmiöitä voi hyvin olettaa löytyvän muistakin yliopistoista.

Yliopistotason strategia-ajattelun ja strategisen johtamisen yhtenä ongelmakohtana onkin, kuinka saadaan kohtaamaan organisaatiosta eri tieteenaloilta alhaalta ylöspäin rakentuvat yksittäiset ja erilaisilta arvoperustoiltaan nousevat strategiat, yliopiston ylimmän johdon instituuttiulottuvuuden tahtotila, kansallinen korkeakoulu- ja tiedepolitiikan painotukset sekä nykyisin yhä suuremmassa määrin markkinoiden toiveet. (Malkki 1999: 164.) Tämä tutkimus antaa vahvoja viitteitä siihen suuntaan, että

yliopiston organisaatorakenteen ja päätöksenteon hajanaisuus ja kompleksisuus aiheuttaa sen, että valtionohjauksen voima ei ole kuitenkaan niin suuri millaisen kuvan dokumenttiaineiston esiin nostama pakottamiseen ja kontrolliin perustuva ohjaustarkastelu antaa. Määrärahojen allokoinnilla on voimakkain yksittäinen ohjausvaikutus. Dokumentit ja haastattelut osoittavat, että määrärahoja haetaan runsaasti, niiden allokoinnin valmisteluun menee runsaasti aikaa ja yliopistot raportoivat määrärahojen käytöstä laajasti. Yliopistojen toiminta on kuitenkin niin pitkävaikutteista ja yhteydet määrärahojen ja tulosten välillä kustannuslaskennallisestikin vaikeasti todennettavissa, että todellista ohjausvaikutusta on vaikea todentaa.

Valtion päätösvallan delegointia perusteltiin tehokkuuden lisäämisellä. Kun päätökset tehdään siellä, missä itse toiminta tapahtuu, voimavarat ja toimenpiteet osataan kohdentaa keskitettyä päätöksentekoa tehokkaammin. Onko päätösvallan hajautus tuonut parempaa tulosta? March ja Simon (1993: 225) toteavat, että tiettyjen realististen rajoitteiden vallitessa keskitetty järjestelmä voi toimia paremmin kuin desentralisoitu. Valtiovalta ja opetusministeriö sen edustajana on itse asiassa menettänyt suurelta osin mahdollisuutensa muokata yliopisto-organisaatiota organisaatorakenteena. Ja kun eri ohjausvoimien kohtaamisareena on laitoksella, se on omiaan vahvistamaan markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta, itseohjautuvuutta tosin vain hyvässä rahoitustilanteessa.

9.6. Ohjausvoimien vertailua koskeva yhteenvedo

Taulukossa 10 esitetään yhteenvedo valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden keskeisimmistä teoreettisista perusteista. Samaan taulukkoon on sisällytetty tutkimuksen empirian tulkinnan perusteella määritellyt eri ohjausvoimien ominaisuudet.

Taulukko 10. Ohjausvoimat vertailussa; teorian ja empirian näkökulmat.

	Valtionohjaus	Markkinaohjautuvuus	Itseohjautuvuus
Teorian valossa	Perusta <ul style="list-style-type: none"> • ohjaus ja kontrolliteoriat • säädökset, ohjeet, tulosohejaus Yliopistosta päin tarkasteltuna <ul style="list-style-type: none"> • toiminnan rajoitteet • kontrolli 	Perusta <ul style="list-style-type: none"> • julkinen valinta • itseintressi • ei toimivaltaa Yliopistosta päin tarkasteltuna <ul style="list-style-type: none"> • vapaa kilpailu ja sopiminen • maksullisuus • omistajuusmuutokset 	Perusta <ul style="list-style-type: none"> • legitiimi autonomia ja itsekorjaavat palaute-mekanismit • tutkimuksen ja opetuksen autonomia Yliopistosta päin tarkasteltuna <ul style="list-style-type: none"> • itse määritellyt tavoitteet ja keinot • toiminnan suunnan korjaukset
Empirian valossa (ilmeneminen)	<ul style="list-style-type: none"> • pakottaminen • määrärahojen allokointi • kontrolli • suostuttelu 	<ul style="list-style-type: none"> • toimintatavan muutokset • organisaatiomuutokset • sisällön suuntautuminen 	<ul style="list-style-type: none"> • vapausjulistikset • tutkimuksen autonomia • toimintatapojen haltuunotto

Teoreettisesti ohjausvoimien suhde on selkeä. Valtion omistajuuteen perustuva ohjausvoima, jonka tahtoa toteutetaan säädösten ja tulossopimusten avulla, on vahva suhteessa markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen. Valtiolla on yliopistoihin nähden toimivalta. Markkinaohjautuvuuden eräs perusta on julkisessa valinnassa ja itseintressiin perustuvana sen ohjausvoima on niin ikään vahva, joskin valtion sallimissa rajoissa. Itseohjautuvan organisaation ohjausvoima riippuu yksikön taloudellisesta tilanteesta ja organisaation kyvystä käyttää valtion sille suomat mahdollisuudet hyväkseen, jolloin palautejärjestelmän on oltava toimiva. Myös itseohjautuvuuden toteutumisen rajat yliopistoille asettaa valtio.

Dokumenttiaineisto ohjaa tarkastelemaan valtionohjauksen voimaa säädösten yksityiskohtaisuuden, valtion harjoittaman kontrollin ja määrärahojen allokointiperiaatteiden kautta. Dokumenttiaineiston perusteella valtionohjauksen voima on vahvaa ja yliopistot toiminnan suunnittelussaan ja tulosten raportoinnissa varsin kattavasti toteuttavat valtionohjauksen vaatimuksia. Valtionohjauksessa korostuu koulutuksen osuus, jota

ohjataan niin tavoitteiden ja osittain niihin liittyvien määrärahojen kuin prosessienkin kautta.

Valtion markkinaohjautuvuudelle asettamat rajat liittyvät lähinnä talouden oikeudellisuuden kontrolliin. Yliopistoilla on markkinaehtoista koulutusta koskevia tavoitteita ja suunnitelmia, dokumenttiaineistoon ei juurikaan sisälly muuhun ulkopuolisella rahoituksella toteutettavaan toiminnan sisältöön liittyviä tavoitteita, aluetoimintaa lukuunottamatta. Markkinaohjautuvuuteen responsoiminen jää vähäisesti käsitellyksi ja tavoitteet koskevat pääasiallisesti voimavarojen kasvattamista, myös ministeriö kiinnittää huomiota toiminnan tuottoon. Voisi luonnehtia, että markkinaohjautuva toiminta on perustoimintaa enemmän niin opetusministeriön kuin yliopistojenkin kokonaissuunnittelun ulkopuolella, osittain jopa sattumanvaraista yksittäisten toimijoiden intressiin pohjautuvaa. Markkinaohjautuvuuden todellinen voima näyttäytyy yliopistokokonaisuutta selvimmin perustason, toisin sanoen laitosten toiminnassa.

Dokumenttiaineisto korostaa itseohjautuvuutta, mutta sen todellista voimaa on saman aineiston perusteella vaikea todentaa. Itseohjautuvuus näyttäytyy ensisijaisesti tutkimuksen itseohjautuvuutena, opetuksen vapautena ja yliopiston mahdollisuuksina luoda yliopiston omien päätösten mukainen organisatorinen ja päätöksenteon rakenne. Valtionohjauksessa säädöksiin ja tavoitteisiin perustuen yliopistot voivat harjoittaa pitkäjänteistä toimintaa, rahoituksen projektipainotteisuus ja markkinaohjautuvuus tekee toiminnasta kuitenkin hyvin lyhytjänteistä.

Haastattelut osoittavat, että dokumenttiaineiston antama kuva ohjausvoimien keskinäisestä suhteesta eroaa haastattelujen antamasta kuvasta. Dokumenttiaineistossa korostuu valtion ohjaus, haastatteluaineistossa markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus. Valtionohjaus on ministeriön ja yliopiston keskusjohdon välistä interaktiota, jonka voimaa yliopistojen organisaatorakenne, päätöksenteon hajanaisuus ja tutkimukselle luonteenomainen tutkijasidonnaisuus heikentää.

Jokaiseen ohjausvoimaan sisältyy kilpailun elementti, joka tuo yliopistojen toimintaan yksilöiden kokemaa ahdistavuutta ja koettelee joskus jopa etiikan rajoja. Treuthardin

tulosohjauksen toteutumista koskevan tutkimuksen mukaan tulosohjaus on kiristänyt yliopistoissa käytävää kilpailua ja tehnyt siitä entistä monitasoisemman. Tulosohjaus on pakottanut myös eri tieteenalakulttuurit kohtaamaan toisensa uudella tavalla, kilpailemaan keskenään samoilla tuloksellisuuskriteereillä yhdenvertaisina suhteessa tiedekuntiin ja yliopistojen johtoon/keskushallintoon. (Treuthardt 2004: 142.)

Sekä markkinaohjautuvuus että itseohjautuvuus ovat riippuvaisia valtion yliopistoille sallimasta päätöksenteon vapaudesta, käytännössä valtion suoma hyvä resurssitilanne kasvattaa itseohjautuvuuden voimaa, toisaalta niukat resurssit pakottavat yliopiston markkinaohjautumaan. Yliopiston tutkimustoiminta, ulkopuolisten kanssa tehtävän sopimustoiminnan laajentuminen ja hajanainen päätöksentekorakenne ovat niitä elementtejä, jotka yliopistoympäristössä korostavat muita kuin valtiotoimijoita, yliopisto markkinaohjautuu. Vaikutusta tukevat ulkopuolisen rahoituksen hakemiseen ja tehokkaaseen käyttöön perustetut ja tätä toimintaa ohjaavat yksiköt. Kun tähän yhdistetään ympäröivän yhteisön, esimerkiksi kuntien kiinnostus saada alueelleen yliopistotoimintaa, poliittinen tuki ja yksittäisten yliopistossa työskentelevien henkilöiden henkilökohtainen intressi, markkinaohjautuvuuden voima näyttäytyy merkittävänä. Valtiokin 'ajautuu' päätöksiin, joilla tapahtunut kehitys virallistetaan.

Yliopistojen koko vaikuttaa ohjautuvuusilmiöihin. Scott'in (1981: 258) mukaan byrokraatisoitumisen, keskittämisen, muodollisuuden ja differentiaation suhteen isot organisaatiot ovat osoittautuneet olevan differentioituneempia ja muodollisempia kuin pienet, mutta toisaalta päätöksenteossaan vähemmän byrokraattisia ja vähemmän keskitettyjä. Tutkimuksen dokumenttien pohjalta voidaan tulkita, että pienten yliopistojen toiminnan ohjaus on keskitetympää kuin suurten, luonnollisestikin syystä, että pieni koko mahdollistaa kokonaisuuden hallinnan paremmin kuin suuri. Näin pieni yliopisto voi responoida valtionohjaukseen suurta johdonmukaisemmin. Empiriasta ei voi vetää johtopäätöstä siitä, onko yliopistojen koolla vaikutusta markkinaohjautuvuuteen vastaamisessa, tieteenaloittain on sen sijaan suuria eroja. Itseohjautuvuusmekanismien toiminnan tehokkuudessa ei liene eroja, empiirinen aineisto osoittaa itseohjautuvuuden toimivan niin pienissä kuin suurissakin yliopistoissa. Ison yliopiston sisällä on

mahdollisuus luoda kriittistä massaa, joten tutkimuksen itseohjautuvuudelle jää enemmän tilaa.

Yleisenä johtopäätöksenä voi todeta, että on vaikea tehdä suoraa päätelmää siitä, kenen yliopisto suomalainen yliopisto tänä päivänä on, vastaus riippuu muun muassa siitä

- minkä tason toimintaa tarkastelee, yliopistojen johto ja keskushallinto on voimakkaammin valtion ohjausotteessa kuin millaisena tiedekunta- ja laitostaso tilanteen kokee, markkinaohjautuvuuteen liittyvä interaktio tapahtuu laitos- ja jopa yksilötasolla, ilmiö liittyy yliopisto-organisaation päätöksentekoon,
- minkä kokoinen ja miten hyvin resursoitu yliopisto on, toisin sanoen johtaako markkinaohjautuvuuteen rahoituksen puute ja antavatko perusvoimavarat liikumatilaa tutkimuksen itseohjautuvuudelle, koulutuksen valtionohjaus on tiukkaa yliopiston koosta riippumatta, sekä
- millaisista oppiaineista koostunut yliopisto on, osa yliopistoista on luontevasti oppiaineidensa perusteella lähempänä markkinatoimijoita kuin toiset, yksittäisen yliopiston sisällä on myös oppiaineiden välisiä eroja.

Valtio-ohjautuvaa, markkinaohjautuvaa ja itseohjautuvaa yliopistoa voidaan kuvata taulukossa 11 esitettyjen piirteiden kautta.

Pelkistetysti todettuna valtio-ohjautuva yliopisto saa uudistumisimpulssinsa top down -periaatteen mukaisesti ja niitä seurataan 'välttämättömyyden pakosta'. Markkinaohjautunut yliopisto seuraa aktiivisesti ympäristön muutoksia, saa kehittämisimpulssinsa sieltä, mutta on myös taloudellisesti riippuvainen ympäristöstään. Itseohjautuva yliopisto tukeutuu taloudellisesti omistajaansa, mutta on valtion pakotteiden puuttuessa ja ympäristöstään riippumattomana hidas muuttumaan.

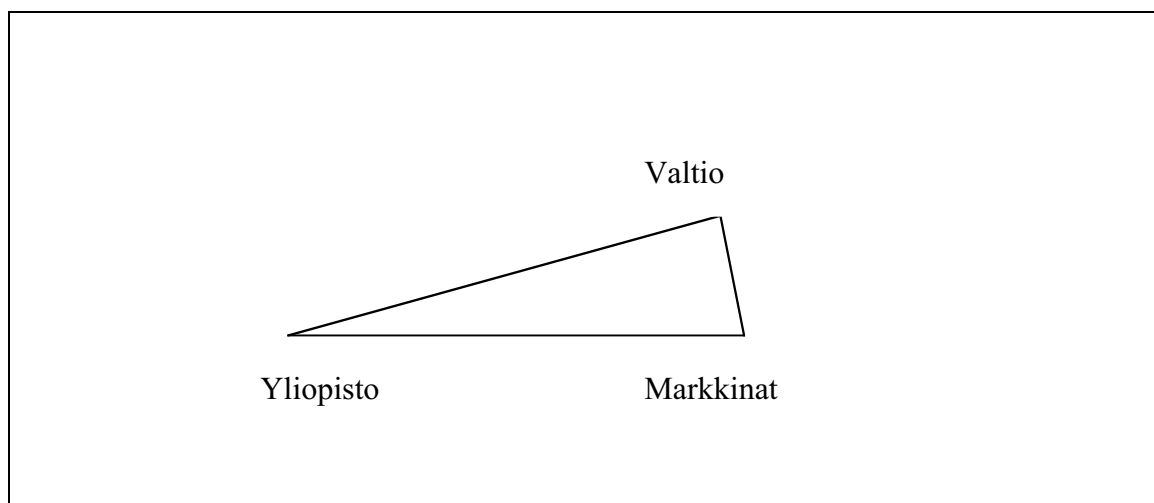
Taulukko 11. Ohjausmallit pelkistetyksi kuvattuna.

	Valtio- ohjautuva	Markkina- ohjautuva	Itseohjautuva
Tavoitteiden asettaja	keskitetty (eduskunta)	hajautunut (useita toimijoita)	yliopiston sisällä määräytyvä
Rajojen asettaja	säädökset talous	ulkopuoliset toimijat yliopisto itse	akateeminen yhteisö
Toiminnan impulssien lähde	valtiota edusta- vat tahot	ulkopuoliset ja sisäiset toimijat	yhteisön jäsenet
Kontrolli	valtio	ulkoinen toimija	akateeminen yhteisö
Toiminnan luonne	ohjeita seuraava	yrittäjämäinen	vapaa
Johtajan rooli	byrokraattinen	manageri	akateeminen asiantuntija
Hallinnon rooli	kontrolloiva	tukeva	tukeva
Tutkijan/opettajan rooli	ulkoaohjattu	yrittäjämäinen	autonominen

Markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden voimat suhteessa valtionohjaukseen perustuvat yliopisto-organisaation kaksidimensionaaliseen rakenteeseen, jossa laitokset ja jopa yksityiset tutkijat/opettajat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa tutkijoihin/opettajiin toisissa yliopistoissa ja yliopistojen ympäristön toimijoihin. Tutkimus osoittaa, että valtionohjauksen impulssit suodattuessaan yliopiston keskushallinnon ja tiedekuntien läpi heikkenevät ja tavoittavat hitaasti laitoksen ja yksittäisen tutkijan samalla kun markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta kumpuavat impulssit saavuttavat huonosti yliopistojen keskushallinnon. Valtionohjauksen vaikutuksen näkyessä hitaasti yliopistojen perustoiminnassa, valtio käyttää ohjelma- ja määrärahaohjausta, joka usein vaikuttaa suoraan laitostasoon, toisin sanoen valtio käyttää siinä samoja mekanismeja, joihin markkinaohjautuvuus perustuu, ostaa yliopistoilta palveluita. Tämä mekanismi myös suurten transaktiokustannusten vuoksi rasittaa niin ministeriötä kuin yliopistoja ja

voimavarapaine kohdistuu yliopistoissa erityisesti keskushallintoon. Valtio haluaa saada konkreettisia tuloksia luottamatta yliopistojen itseohjautuvuuteen pitkäaikaisten vaikutusten aikaansaajana ja tämä nopeasti aikaansaatu ja osoitettavissa oleva tulos on usein määrärahan osoittaminen tiettyyn tarkoitukseen. Opetusministeriö (2005j) näyttää tunnistavan yliopistojen erityisluonteen, mutta sen vaikutus esimerkiksi itseohjautuvuuteen luottamisena ei näy toimintakäytännöissä. Muualta valtionhallinnosta tulevat ohjausimpulssit voittavat, ja yliopistoja yritetään väkisin sovittaa yhtenäiseen valtionohjaukseen. Kuitenkin muun muassa Scott toteaa, että ”organization form matters” ja eri tieteenalojen edustajat olettamatta, että kaikki organisaatiot ovat samanlaisia pyrkivät pikemminkin selittämään erilaisten organisaatioiden erojen syitä (Scott 1995: 134–135).

Valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden keskinäistä suhdetta voidaan edellä esitettyjen taulukoiden lisäksi havainnollistaa kuviossa 7. esitetyllä tavalla. Dokumenttiaineiston perusteella valtio ja markkinat näyttäisivät sijoittuvan lähelle toisiaan yliopiston itseohjautuvuudesta lähtevän toiminnan jäädessä etäälle niistä. Valtion ja markkinoiden ohjausvoimat perustuvat paljolti samoihin elementteihin ja ovat näin lähempänä toisiaan kuin akateemisen yhteisön sisältä lähtevä ohjausvoima.



Kuvio 7. Ohjausvoimien keskinäinen suhde (vrt. Clark 1983; Williams 1998).

10. LOPPUTARKASTELU

Tämän tutkimuksen tehtävänä on tarkastella valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden ohjausvoimaa yliopistoihin nähden 2000-luvun alun Suomessa ja sitä, mihin ominaisuuksiin se perustuu. Tutkimuksessa haetaan vastausta kysymykseen: kenen yliopisto? Tutkijan kokemukseen perustuva oletus oli, että valtion ohjausvoima on hyvin voimakas erityisesti määrärahaohjauksen ja talouteen kohdistuvan kontrollin vuoksi. Tutkijan toinen oletus oli, että markkinaohjautuvuus on vahvaa ja edelleen kasvamassa. Tutkija oletti myös, että yliopistojen itseohjautuvuuden voima on heikko suhteessa valtionohjaukseen ja markkinaohjautuvuuteen. Edellä mainituille ohjauskategorioille annettiin teoreettinen määritelmä ja niitä tulkittiin dokumenttien aineistopohjaista analyysia ja sitä syventäviä haastatteluja hyväksi käyttäen.

Valtionohjauksen voimaa tulkitaan tässä tutkimuksessa säädöksiin perustuvaan pakottamiseen, määrärahojen allokointiin, kontrolliin ja suostutteluun perustuen. Markkinaohjautuvuus ymmärretään prosessi- ei toimijakeskeisesti ja sitä tarkastellaan yliopistojen toimintatapojen, organisaation ja toiminnan sisällön muutoksia analysoimalla. Itseohjautuvuutta tarkastellaan tutkimuksen itseohjautuvuutena ja yliopistojen itse luomina toimintamekanismeina sekä vapausjulistuksina. Ohjausvoimia vertaillaan niiden yhteensovittamista ja ristiriitoja tarkastelemalla. Lisäksi vertailussa tarkastellaan rahoituksen merkitystä, koska se yksittäisenä tekijänä on voimakas vaikuttaja kaikissa ohjauskategorioissa. Arvioidaan myös ohjausvoimien vaikutuksia yliopistojen johtamiseen ja päätöksentekoon tukeutuen käsitykseen yliopistosta akateemisena asian-tuntijaorganisaationa.

Suomalaiset yliopistot valtion omistamina ovat valtioriippuvaisia ja tämän tutkimuksen perusteella myös voimakkaasti valtio-ohjattuja, tosin ohjaus näyttäytyy yksityiskohtaisena ja siten vahvempana suhteessa koulutukseen kuin tutkimukseen. Yliopistojen dokumenttiaineisto heijastaa valtion vahvaa ohjausotetta, jossa valtion harjoittaman kontrollin ohella korostuu määrärahaohjaus. Haastattelut osoittivat, että otteen koetaan heikkenevän siirryttäessä tiedekunta- ja laitostasolle. Tutkimuksen perusteella jää vaikutelma, että valtionohjaus tapahtuu opetusministeriön ja yliopistojen keskushallin-

non välisellä toiminta-areenalla ja se on hyvin dokumenttikeskeistä. Ohjausvoimien suhteellisen voiman tarkastelussa on siis olennaisesti kyse siitä, onko tarkastelu-kohteena yliopisto keskushallinnon edustamana kokonaisena organisaationa vai sen tiedekunta tai laitos.

Valtion yliopistoina suomalaisten yliopistojen markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus ovat riippuvaisia siitä, millaiset toimintavapaudet valtio niille suo. Toimintavapaudet ovatkin niin laajat, että yliopistot itseohjautuvuutta toteuttaen ja ulkopuolista rahoitusta hyväksi käyttäen ovat viime vuosien kuluessa diversifioituneet organisatorisesti hyvin hajanaiseksi järjestelmäksi. Markkinaohjautuvuus näyttäytyy toiminnan sisältöjen suuntautumisessa, erityisesti tutkimuksessa ja täydennyskoulutustyyppisessä koulutuksessa. Markkinaohjautuvuudessa korostuvat laitostason suorat yhteydet markkinatoimijoihin, joka tukee myös itseohjautuvaa toimintaa.

Samalla kun valtio on päätösvaltaa delegoimalla ja markkinaohjautuvuutta suosimalla osin itse menettänyt mahdollisuutensa pitää kokonaisuus hallinnassa, on yliopistolaitoksen yhä hajanaisempana ja keskinäisen kilpailun sävyttämänä vaikea löytää 'yhtä ääntä' keskustelussa valtion kanssa. Kun keskitetysti ohjattu byrokraattinen toimintamalli suomalaisessa yliopistolaitoksessa on 'hapertunut', voi Waldon tapaan kysyä mitä tapahtuu sellaisille ilmiöille kuin stabilisuus, ennustettavuus, täsmällisyys, vastuu ja vaikuttavuus (Waldo 1985:183). Clark käyttää käsitettä hybridiorganisaatio kuvatesaan yliopistoa, joka on puolitiessä yrittäjyysyliopiston tapojen omaksumisessa. Keskeiseksi nousee sitoutumisen ja tasapainon problematiikka – tasapaino vanhojen ja uusien ohjelmien, keskitetyn ja hajautetun kontrollin sekä uusien ja vanhojen rahoituslähteiden välillä. (Clark 2004: 169.) Suomalaiset yliopistot ovat monessa suhteessa etsimässä tasapainoa valtion vaatimusten, markkinarahoituksen ja akateemisen tradition välillä. Yliopiston on samankaisesti toimittava kuten valtion virasto, yritys ja akateeminen yhteisö. Valtio on aivan viime vuosina kiristänyt taloudellista kontrolliotettaan ja kiintoisaa on nähdä eteneekö valtion otteen kiristyminen myös muille kuin suoraan talouteen liittyville alueille toisin sanoen organisaatioon, toimintatapoihin ja sisältöihin.

Tutkimuksen antama yleisvaikutelma on, että valtion ohjauslinja ei ole selkeä, toisaalla on yliopistojen talouskeskeinen valtionohjaus kontroleineen sekä ohjelma- ja hankeohjauksineen kytkeytyneenä tiukasti muuhun valtionhallintoon ja toisaalla yliopistojen markkinaohjautuminen kulloistenkin suhdanteiden antamin mahdollisuuksin toiminnan itseohjautuvuuden jäädessä heikoksi. Yliopistoilta näillä ohjausareenoilla toimiminen erilaisine toimintamekanismeineen vaatii suurta joustavuutta. Markkinaohjautuvuuden laajeneminen sen eri puolineen hyväksytään tämän päivän yhteiskunnassa, myös yliopistoissa. Valtionohjauksen kokonaisuuden ja itseohjautuvuuselementtien mahdollisuuksien heikentyessä taloudellisesta kiristyneestä tilanteesta nousee esiin merkkejä utilitaristisen, lyhytaikaisiin tavoitteisiin pyrkivän yliopistolaitoksen kehittymistä, jossa puhtaan tiedon synnyttäminen voi jäädä heikoksi ja koulutusalojen ja yksittäisten yksiköidenkin menestyminen polarisoituu. Sama on nähtävissä myös yliopistojen sisällä niiden eri yksiköiden pyrkiessä turvaamaan toiminnalleen resursseja. Hyvin erilaisin tavoittein ja toimintamekanismein toimivan laitospuoluekokonaisuuden johtaminen yhtenäisenä yliopistona on muodostunut haasteelliseksi tehtäväksi.

Valtio on konkreettisesti kiinnostunut markkinaohjautuvuudesta kilpailun aikaansaamisena ja tuottotavoitteen saavuttamisena. Yhtenä keskeisenä päämääränä on laadun nostaminen kilpaillun rahoituksen avulla ja tehokkuuden aikaansaaminen kilpailumekanismiin luottamalla. Vakkurin mukaan julkishallinnon käyttäessä markkinamekanismeja kokonaisuuden kontrolli tai ainakin oletamus sellaisesta säilyy poliittis-hallinnollisen järjestelmän piirissä. (Vakkuri 2005). Tällä hetkellä ristiriita näyttäytyy siinä, että laitokset ja tutkijat markkinaimpulsseihin vastatessaan eivät välttämättä noudata yliopistonsa tai valtion linjauksia. Opetusministeriö (2005j: 26) näyttää tulkitsevan omaan ohjaukseensa kuuluvaksi säädösohjauksen ohella nimenomaan toimintamenoja rahoitettavan toiminnan ohjauksen, ei yliopistojen kokonaisrahoituksen ohjausta, johon ovat vaikuttamassa myös muut ministeriöt, erityisesti valtiovarainministeriö erilaisten ohjelmien kautta ja kauppa- ja teollisuusministeriö Tekesin rahoituksen kautta.

Voimakkain ohjaustekijä – kilpailu rahoituksesta

Kaikkia ohjausvoimia yhdistää yksi tekijä – kilpailu, se on vain luonteeltaan erilaista eri ohjausvoimien suhteen. Kilpailu on muun muassa kilpailua maineesta ja rahoituksesta, kilpailua opiskelijoista ja työntekijöistä. Tämä tutkimus nostaa esiin yksittäisenä tekijänä erityisesti kilpailun rahoituksesta. Myös valtio luottaa kilpailun voimaan sekä käyttäen sitä mekanismina omassa ohjauksessaan että suosimalla yliopistojen kilpailua markkinoilla. Mielenkiintoista laatua korostavassa ohjauksessa on, että kilpailun ajatellaan ikäänkuin legitimoivan laadun tarvitsematta kiinnittää erityisempää huomiota kilpailumekanismeihin ja ulkopuolisten kilpailuttajien laatuun. Haastatteluissa kilpailu sinänsä hyväksyttiin yliopistojen toiminnan luonteeseen kuuluvana, mutta kiinnitettiin eräiden yksittäistapausten kautta huomiota myös kilpailun näennäisyyteen ja toteutus-tapoihin.

Samalla kun valtio lisää kilpailtua rahoitusta, jotkut yksiköt kärsivät perusvoimavarojen niukkuudesta, joka puolestaan heikentää yksiköiden mahdollisuuksia kilpailla. Ulkopuolisen rahoituksen saantimahdollisuudet ovat erityisesti alariippuvaisia. Yksinkertaisesti voidaan todeta 'rahan tulevan rahan luo'. Kohdistuuko kasaantuminen ja kaventuminen oikeisiin yksiköihin, ja minkä kannalta oikeisiin? Valtio on sallinut laajan ja hajanaisen yliopistorjestelmän syntymisen ja vastattavaksi jää kysymys siitä, miten aloittain ja yksiköittäin epätasapainoisessa kilpailutilanteessa taataan tasapainoinen tutkimuksen ja siihen perustuvan opetuksen kehittäminen. Markkinaperusteisesti tuotetaan tietoa, josta on ulkopuoliselle maksajalle hyötyä tässä ja nyt, ei välttämättä sellaista, jonka käyttöä ei tänä päivänä voida edes tietää, mutta joka voi olla perusta tuleville tuloksille. Onko vastuu nyt liian hajallaan ja toisaalta, olisiko kokonaisuuden suhteen tilanne olennaisesti erilainen, jos tutkimus itseohjautuisi tutkijoiden kiinnostuksen perusteella? Opetusministeriön muistiossa (2005j: 14) todetaan, että yliopistojen tulosvastuu on lisääntymässä ja hajaantumassa aiempaa useammalle taholle kilpailun tutkimusrahoituksen ja muun täydentävän rahoituksen lisääntymisen seurauksena. Tulosvastuu kapeassa merkityksessä voi hajaantua, mutta mitä seurauksia pitkällä tähtäimellä on ohjausvastuun hajaantumisesta?

Aittoa tulosohjausta vai pelkkää retoriikkaa?

Yliopistojen ohjauksessa sanotaan noudatettavan tulosohjauksen periaatteita, ja tarkoituksena on lisätä tavoitteiden ja määrärahojen yhteyttä. (Opetusministeriö 2005i: 6) Valtio asettaa yliopistoille runsaasti tavoitteita eikä näytä itse harjoittavan painopisteajattelua, jota se edellyttää yliopistojen tekevän. Tavoitteiden runsaus heikentää niiden ohjaustehoa ja yhdistettynä yliopistoilta vaadittavaan laajaan raportointiin kasvattaa vaikutelmaa, että valtionohjaus on dokumenttien vaihtoa opetusministeriön ja yliopistojen välillä, ja ohjauksen todellisia vaikutuksia on vaikea todentaa. Määrärahaohjauksen ohella valtionhallinnon itseintressejään kuvastava ilmiö on ohjelma- ja hankeohjaus, jossa valtion ohjausote hajaantuu ministeriöiden kesken ja opetusministeriön sisällä. Yliopistojen on vaikea niveltää eri ohjelmia ja hankkeita perustoimintaan, kun niiden promoottoritkin ovat kiinnostuneita vain 'omien' ohjelmien ja hankkeiden eteenpäin viennistä ja rahoittamisesta.

Tavoitetarkastelun perusteella voisi tehdä johtopäätöksen, että ministeriön tavoitteenasettelussa itse asiassa on kyse myös retoriikasta ja ministeriön oman tehokkuuden osoittamisesta valtioneuvostolle. Tavoitteilla kuvataan 'kaikkea hyvää', jotta voitaisiin näyttää, että tavoitteilla ohjataan, vaikka käytännössä kyse on rahoituksen allokoinnista. Ministeriön usein ilmaistuna tavoitteena on yliopistokohtainen profiloituminen. Yliopistojen on kuitenkin vaikea tavoitella profiloitumista, koska suurin osa rahoituksesta on sidottu vakituisen henkilökunnan palkkaukseen, tila- ja muihin infrastruktuuriin ja korvamerkittyihin määrärahoihin. Yliopistot joutuvat käytännössä turvautumaan intressiohjattuun rahoitukseen, jonka varassa myös perustoiminnan profiloitumista voidaan hoitaa.

Tutkimuksen esiin nostamat kysymykset

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan asettaa seuraavat yliopistojen tulevaisuuden kannalta merkittävät kysymykset, jotka tämä tutkimus nostaa esiin, mutta joihin se ei anna vastausta. Kysymyksiä asetettaessa tiedostetaan se, että tässä tutkimuksessa ei ole voitu käsitellä viimeisimpiä vuoden 2006 aikana syntyneitä yliopistojen ohjaukseen vaikuttavia suunnitelmia ja ehdotuksia.

Onko yliopistojen markkinaohjautuvuuden laajentamisessa kyse siitä, että suora valtionohjaus ei toimi, yhteiskunnallisen taloudellisen taakan keventämisestä vai siitä, että uskotaan markkinoistumisella saatavan lisää tehoa toimintaan? Jos yliopisto nyt toimii epätyytyttävästi, olisi hyvä selvittää, johtuuko se yliopistoista itsestään, valtionohjauksesta ja valtion sallimasta ohjautuvuudesta vai nopeista ympäristön muutoksista. Markkinaohjautuvuudesta syntyy pitkällä aikavälillä myös ongelmia, perustetaan esimerkiksi uusia yksiköitä, joista ei tilanteen muuttuessa päästäkään eroon. Nyt yliopistojen edellytetään ratkaisevan ongelmat, joiden valtio on sallinut syntyvän, esimerkiksi juuri laajaksi ja hajanaiseksi kasvaneesta järjestelmästä aiheutuvan resurssikasvun.

Kykeneekö ohjelma- ja hankeperustainen valtionohjaus yhdessä markkinaohjautuvuuden kanssa luomaan riittävän vakauden yliopistojen tasapainoiselle kehitykselle, vai onko kyse ylätasoinen strategia- ja tavoitesuunnitteluun liittyvästä näennäisohjauksesta toiminnan perustason kamppaillessa arkisten ongelmien ratkaisujen parissa? Vaikka tietotekninen kehitys mahdollistaa laajojen tietomateriaalien hallinnan aiempaa paremmin, yliopistojen tavoitteisto on liian laaja, jotta yliopisto kykenisi rationaalisesti kiinnittämään samanaikaisesti huomiota koko tavoitteistoon. Yhteiskunnan monitukaistuessa opetusministeriön tulisi kyberneettisen ohjausmallin mukaan yksinkertaistaa ohjaustaan, jokaiseen muutokseen ei kuitenkaan kyetä ohjaustoimenpiteitä muuttamalla vaikuttamaan. Kyse on myös luottamuksesta yliopistoja kohtaan, yksityiskohtainen ohjaus heijastaa luottamuksen puutetta.

Muuttuuko tutkimuksen tasapaino markkinaohjautuvuuden seurauksena ja onko muutoksen suunta hyväksyttävissä, takaako itseohjautuva toimintamalli sen parempaa tasapainoa? Yliopistojen tehtävät painottuvat koulutuksessa yhteiskuntavaikuttavuuden suuntaan ja tutkimuksessa intressisidonnaisella rahoituksella tehtävän tutkimuksen suuntaan. Yliopistoissa on yksiköitä, joilla itseohjautuvuuteen perustuvat tutkimusmahdollisuudet ovat hyvin kapeat. Jokainen markkinatoimija, oli sitten kyseessä Suomen Akatemia, Tekes tai muu määrärahojen kilpailuttaja, asettaa kriteerinsä omista lähtökohdistaan, ei Suomen tieteen kokonaisuuden kehittymisen lähtökohdista.

Miten käy tutkimukseen perustuvan koulutuksen, jos tutkimus eri alueilla kehittyä markkinaohjautuvuuden perusteella epätasaisesti? Tutkimuksen ja koulutuksen yhteys on yksi suomalaisten yliopistojen ydinkysymyksistä. Valtionohjaus on koulutuskeskeistä, tutkimuksen jäädessä varsin vähäisen tarkastelun varaan. Itseohjautuvan ja markkinaohjautuvan tutkimuksen sisällöistä dokumenteissa puhutaan vain harvoin. Organisatorisin ratkaisuin erillislaitoksia perustamalla tuetaan markkinaohjautuvaa toimintaa, erityisesti tutkimustoimintaa, joka vaikeuttaa opetuksen ja tutkimuksen yhteisyyden säilyttämistä. Valtionohjauksen koulutuskeskeisyys suhteutuu mielenkiintoisella tavalla siihen, että akateeminen yhteisö itse näyttää pitävän tutkimusta koulutusta tärkeämpänä (mm. Becher & Trowler 2001: 75–78).

Vaikea ohjausareena

Kriittisten kommenttien ja kysymysten ohella on todettava, että yliopistojen ja niiden ympäristön monimutkaistuessa myös niiden valtioneuhjausta suunnittelevien ja sitä toimeenpanevien virkamiesten työ on vaikeutunut, vaaditaan aivan uusia kompetensseja. Peters (2001: 8) kiinnittää tähän huomiota käsitellessään valtioneuhjauksen tulevaisuutta, hänen mukaansa virkamiehiltä vaadittaisiin eräänlaista yrittäjyysosaamista julkisen intressiin liittyvien tulkintojen tekemisessä. Valtioneuhjauksen kokonaisuudessa yliopistojen erityisyyden huomioon ottaminen ja markkinaohjautuvuusilmion hallitseminen vaatii hyvää yliopistojen toiminnan tuntemista.

Jatkotutkimus

Tutkimuksessa käsiteltyjen ohjautuvuuskategorioiden, valtioneuhjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden syvempään tulkintaan tarvittaisiin nyt käsiteltyjen teoreettisten perusteiden ohella tutkimuksen kohteena olevan toiminta-areenan tutkimusta esimerkiksi verkostokäsitteen kautta. Esimerkiksi Lindblom (2001) ja Powell (1990) käsittelevät verkostoja hierarkioiden ja markkinoiden välimaastossa toimivina, joka tuntuisi soveltuvan tämän päivän heterogeenisen yliopistolaitoksen tutkimiseen. Yliopisto-organisaatiohan on markkinaohjautuvuuden seurauksena muuttunut perinteisestä tiedelaitostyyppisestä organisoitumisen perusmallista. Tähän kiinnittää myös Clark (2004) huomiota teoksessaan *Creating Entrepreneurial Universities*. Valtion-

ohjauksessa edellytetään yhä monimutkaistuvan ja yhä vaikeammaksi tulevan kentän hallintaa, jossa perinteiset ohjausmekanismit eivät välttämättä enää toimi.

Merkittävää on erottaa se, mitä tapahtuu lyhyellä aikavälillä ja mitä pitkällä. Tulosohtausmekanismeja aloitettiin kehittää 1980-luvun puolivälissä, joten johtopäätösten tekoon on jo riittävän pitkä aika. Laajentuneiden markkinamekanismien käyttöönoton pitkäaikaisia seurauksia ei voida luotettavasti vielä nähdä. Tämä tutkimus antaa aiheen todeta, että tutkimusta ja seuranta alueella olisi tarpeen tehdä.

Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista

Suomalaisessa valtio-omisteisessa yliopistojärjestelmässä valtion käyttämät suorat ohjausmenetelmät ja valtion sallimat sekä sen itse hyväksikäyttämät markkinamekanismit luovat mielenkiintoisen ohjausvoimien yhteensovittamisen ja ristiriitojen tarkastelukohteen. Mielenkiintoa lisää se, että yliopisto organisaation luonteeseen perustuvaan päätöksentekojärjestelmään perustuen ei toimi kuten hierarkkinen top-down -ohjattu organisaatio, kuten valtion virasto tai firma. Tutkimuksen aikana tutkijan näkemys valtionohjauksen ja markkinaohjautuvuuden ohjausvoimasta yliopistoihin nähden on vahvistunut, mutta tutkijan olettamaa selkeämmin on esiin noussut yliopiston jakautuminen keskushallintoon/johtoon ja toiminnan perustasoon ja niiden erilainen suhde sekä valtionohjaukseen että markkinaohjautuvuuteen. Markkinaohjautuvuus -käsite osoittautui tutkijan olettamaa vaikeammin täsmentyväksi, mutta ilmiön piirteet yliopisto-organisaatiossa nousevat varsin hyvin esiin. Tutkijan käsitys yliopistojen akateemisen asiantuntijaluonteen olennaisista vaikutuksista ohjaukseen on vahvistunut, valtionohjauksessa yliopistoja kuitenkin käsitellään useimmiten samoin periaattein kuin valtion virastoja yleensäkin.

Tutkimuksen empiirisessä aineistossa lähdettiin liikkeelle opetusministeriön ja yliopistojen dokumenttiaineistosta, joka valtion ja yliopistojen välistä toiminta-areenaa kuvaten painottuu yliopistojen valtionohjauksen ohjausvoiman ilmentämiseen. Valtion tahdon selventämiseksi yliopistoille asetettuja tavoitteita analysoitiin niiden luonteen, vaatimusten ja yliopistojen reagoinnin suhteen. Itseohjautuvuuden ja markkinaohjautuvuuden voiman täsmentämiseksi käytettiin myös haastatteluja. Haastattelujen oli alun

perin tarkoitus syventää dokumenttiaineistosta saatavaa kuvaa. Niille tuli kuitenkin merkittävämpi asema tutkimuksen tulosten tulkinnassa, koska ne vahvistaessaan valtioneohjauksen ohjausvoimaa yliopistoihin nähden toivat toisaalta esiin yliopistojen toiminnan selvän jakautumisen keskustason dokumenttipainotteiseen ja perustason arkipäivän tehtävistä selviämisen toimintaan. Haastattelut toivat itseohjautuvuudesta ja markkinaohjautuvuudesta lisäinformaatiota pelkkään dokumenttitarkasteluun verrattuna ja niiden tekemättä jättäminen olisi kaventanut tutkimuksen ohjausvoimista antamaa kuvaa. Kohdeyliopistot kattavat yli 60 % yliopistolaitoksesta, joten tutkijan näkemyksen mukaan aineisto heijastaa riittävän hyvin koko kenttää. Dokumentit kattavat kaikki keskeiset opetusministeriön ja yliopistojen virallisiin päätöksiin perustuvan toiminnan. Haastattelut osoittivat, että samat näkemykset alkoivat toistua, eikä määrän lisääminen todennäköisesti olisi tuonut ilmiötä olennaisesti muuttavaa kuvaa.

Tutkimuksessa empiirisen aineiston analysointi ja tulkinta ovat tapahtuneet toisiinsa kietoutuneena prosessina ei erillisinä vaiheina. Analyysivaihe lähti liikkeelle dokumenttiaineiston järjestämisenä ja analyysinä, jonka pohjalta tehtiin tulkintoja. Haastattelukysymykset liittyivät jäsennellysti dokumenttiaineiston analyysin tuloksiin, mutta haastattelujen tulkintavaiheen aikana jouduttiin palaamaan takaisin dokumenttiaineistoon tulkintojen tarkistamiseksi. Haastattelujen käyttö osoittautui hyvin perustelluksi, koska niiden perusteella tulkintaa voitiin laajentaa ja monipuolistaa pelkkään dokumenttiaineiston antamaan tietoon verrattuna.

Eskolan & Suorannan (2000: 133) mukaan tutkimuksen validiteetti tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa on tutkittu sitä, mitä on luvattu. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena oli tutkia yliopistojen valtioneohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden vaikutuksia suomalaisiin yliopistoihin. Tutkimuksen kuluessa kävi kuitenkin ilmi, että valtioneohjauksjärjestelmässä markkinaohjautuvuutta ja itseohjautuvuutta on vaikea tutkia täysin valtioneohjauksesta erillisinä ilmiöinä. Valtioneohjaus vaikuttaa voimakkaasti taustalla, mitä korostaa vielä se, että valittu dokumenttiaineisto liittyy suurelta osalta valtion ja yliopistojen väliseen suhteeseen. Ulkoinen validiteetti liittyy tutkimustulosten yleistettävyyteen (Yin 1994). Kohdeyliopistot kattavat niin suuren osan suomalaista yliopistolaitosta, että tutkimustulosten voidaan katsoa olevan riittävän

edustava koko yliopistolaitosta ajatellen. Kyseessä on tavallaan ainutkertaisen tilanteen, 2000-luvun alun suomalaisten yliopistojen ohjaus- ja ohjautuvuusilmiön tutkiminen, joten yliopistolaitosta laajempaa yleistettävyyttä ei ole tarkoituksenmukaista hakeakaan (vrt. Alasuutari 1995: 234–237). Tutkimuksen reliabiliteetti tarkoittaa toistettavuutta. Dokumenttiaineiston käytön suhteen toistettavuus ei ole ongelma, mikäli muutoin käytetään samoja menetelmiä. Haastattelujen suhteen tilanne voi olla toisin. On oletettavissa, että tehtäessä esimerkiksi vuoden kuluttua samat kysymykset samoille henkilöille täysin samassa muodossa tilanetekijöiden, esimerkiksi yksikön taloudellisen tilanteen mahdollisesti muututtua olennaisesti positiiviseen tai negatiiviseen suuntaan, vastaus voi olla toinen kuin nyt annettu. Tutkimus kiinnittyy siten selvästi tutkimuksen tekemisen ajankohtaan.

Laadullisessa tutkimuksessa käsitellään validiteetin ja reliabiliteetin tarkastelun asemesta usein tutkimuksen luotettavuutta (Eskola & Suoranta 2000: 208–233; Tuomi & Sarajärvi 2002: 131–140). Vastaus siihen, onko tutkijan tässä antama kuva totta ja pitääkö se yhtä todellisuuden kanssa, riippuu siitä, millaisesta totuusteoriasta tässä yhteydessä voidaan katsoa olevan kyse. Tässä tapauksessa voidaan puhua Tuomen & Sarajärven (2002: 132) tarkoittamasta konsensuseseen perustuvasta totuusteoriasta, joka liittyy ihmisten luomiin sopimuksiin ja kielikuviin tai pragmaattisesta totuusteoriasta, joka liittyy tiedon käytännöllisiin seuraamuksiin toisin sanoen uskomus on tosi, jos se toimii ja on hyödyllinen. Olisi siis kyettävä sopimaan esimerkiksi, mitä tarkoittavat kielikuvat 'itseohjautuva tutkija' tai 'markkinaohjautuva tutkija'. Kummasta on kyse tilanteessa, jossa tutkija tietää, että tiettyyn spesifiin tarkoitukseen on kilpailtavaa rahaa, hän tekee hankehakemuksen, saa rahoituksen, innostuu aiheesta ja aikaansaa merkittäviä tutkimustuloksia? Kilpailuun liittyen kyse voi olla markkinaohjautuvuudesta, vaikka tutkija itse todennäköisesti kokee, että hän nimenomaan itseohjautuu. Esimerkkejä voisi ottaa myös koulutuksen puolelta, jossa tietylle spesifille aihealueelle keskitynyt koulutussuunnittelija myy koulutukseensa ja henkilökohtaiseen kehittymiseensä perustuvaa osaamistaan ulkopuolisille markkinatoimijoille. Tässä tutkimuksessa esitetyt tulkinnat eivät ilmeisesti kaikki merkitse kaikille tutkimuksen lukijoille samaa ja jatkokeskustelu tulee tässä suhteessa olemaan mielenkiintoinen.

Totuuskysymyksen ohella laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan aiemmin mainitun tutkimuksen luotettavuuden ohella tutkimuksen puolueettomuutta. Puolueettomuudessa on kyse esimerkiksi siitä, suodattuuko tieto tutkijan oman kehyksen läpi ja vaikuttaako se tulkintoihin. Laadullisessa tutkimuksessa periaatteessa myönnetään, että näin on, koska tutkija on tutkimusasetelman luoja ja tulkitsija. (Tuomi & Sarajärvi 2002: 133.) Näin tämän tutkimuksen tekijän pitkä hallintokokemus ja sitä kautta saatu käytännön tietämys yliopistojen ohjausilmioistä toisaalta lisää tutkimuksen luotettavuutta, mutta tutkijan ottama yliopistonäkökulma saattaa toisaalta nostaa esille puolueettomuuteen liittyvää problematiikkaa. Tutkija on pyrkinyt välttämään väärintulkintoja käyttämällä sekä ministeriön että yliopistojen virallisdokumentteja varsin laajasti ja sisällyttämällä tekstiin suhteellisen paljon haastateltavien siteerauksia.

Tutkijan tarkoituksena on ollut tuottaa yliopistojen ohjaukseen liittyvän problematiikan ymmärrystä lisäävää tietoa arvottamatta eri ohjauskategorioita etukäteen. Tutkijan käsityksen mukaan laadullinen tutkimusmenetelmä soveltuu moni-ilmeisen yliopistojen ohjausilmion tarkasteluun. Tutkimuksen luotettavuutta osoittaa se, että muiden asiaan liittyvien tutkimusten tulokset ovat hyvin pitkälle samansuuntaisia.

SUMMARY

WHOSE UNIVERSITY?

The Impact of the State, of the Markets and of Self-Regulation on the Finnish Universities

The main aim of this study is to examine the impact of the state, the market forces and self-regulation in the steering of Finnish universities at the beginning of the 2000's. The question to be answered is: Whose university? In the first phase of the study, the theoretical definitions for the three steering categories mentioned above were formulated, and after that they were analyzed on the basis of documented material by using the grounded theory approach. In order to thoroughly understand the problem, interviews were also used. The term steering power was used in order to describe the impact of each steering category.

The theoretical definition of state steering was based on steering and control theories. From the universities' point of view, the will of the state took the form of control and restriction of the academic community. State steering is mainly based on statutes and regulations, and the main manifestation is steering based on results. Market-based steering is related to the theories of public choice and self-interest. From the universities' point of view, market-based steering takes the form of free competition, agreements and payments, and in some cases changes of ownership. The basis of self-regulation lies on the legitimated autonomy of the universities and on the feed-back methods used to self-correct the processes. Self-regulation concerns the autonomy of education and research, the possibility of universities to regulate their internal activities, to set their goals and select methods to reach them, and to follow up how the goals have been reached. Self-correcting elements are essential.

On the basis of the empirical material, the power of state steering is divided into four categories according to what the power is based on: statutes and governmental regulations, fund allocation, control, and persuasion. The market-based steering is understood as processes rather than market actors, and it is divided into three categories: lines of

action, organizational changes, and changing activities. On the basis of the empirical material, the self-regulation of universities is divided into three categories: self-steering of research, self-steering of the courses of action, and declarations of autonomy. The power of each steering category will be compared by analyzing adaptations of these categories and conflicts between them. In addition, the impacts of the steering categories on financing and governing universities will be examined. The core element of this study is the idea of a university as a loosely-coupled organization.

As the Finnish universities are state-owned, they depend on the state and are tightly managed by the state. State steering appears to be stronger in the area of education than in research. The interviews showed that the grip of the state was felt to be less firm on the faculty and department levels. The impression is that state steering mainly means exchanging documents between the Ministry of Education and the central administration of the universities. The Finnish university system is increasingly fragmented due to decentralized decision-making and market-based steering. Market-based steering emphasizes direct contacts between departments and external actors, which lends support to the activities based on self-regulation. A university can be called a hybrid organization, which is halfway towards an entrepreneurial university. The universities try to find a balance between the state steering, the market-based steering and the academic tradition. They have simultaneous roles of a bureaucracy, a firm and an academic community. Having delegated decision-making and trying to support the markets, the state has lost its chance to keep overall control. At the same time, it is very difficult for the universities to reach unanimity in the dialog with the state.

The most powerful steering instrument – competition for funding

There is one element which is common to all steering categories – competition, having however different meanings in all of them. Competition as such is accepted. The state hopes that by means of market-based steering competition is created and the targets of profit-making set by the ministry reached. The central goals are to improve the quality of performance and to achieve effectiveness by means of competition. It is interesting that competition has been seen as a legitimate way to guarantee quality without empha-

sizing competition mechanisms or without observing the quality of those who organize the competition.

While the state is increasing competed funding, some units are suffering from scarce resources, which further weakens their competitive position. The possibilities of getting outside funding depend heavily on the field of study. That's why the success in the different disciplines, as well as between units, even individual researchers is polarized. The wide and diversified university system has been legitimized by the state, but one has to question whether it enables the development of balanced research and education in a situation where competition between fields and units is unbalanced. Research and education can be based on market demands to aim at instant results; however, risk-taking could result in new findings for the future. If funding is based on competition, the overall responsibility for the results is blurred. What will the consequences of split responsibility of steering be in the long run?

True result-based steering or just rhetoric?

The principles of result-based steering are implemented in the state steering of the universities. A very large amount of goals are set to the universities by the state, so large an amount that it weakens their efficiency. This, together with the demands for wide reporting expected by the Ministry, increases the impression that state steering is mainly exchanging documents between the Ministry of Education and the universities. The real efficiency is difficult to verify. The state seems not to profile its activities although the universities are forced to do so. One phenomenon which follows from the theory of self-interest is the steering based on programmes and projects promoted by ministries and their civil servants. Universities are not always able to combine specific programmes with their basic activities when simultaneously the promoters of these programmes are interested in developing and financing the programmes of their 'own'.

There seems to be a lot of rhetoric in state steering. 'All good' is described in the goals in order to show to the Council of State that steering by targets is aimed at, although in reality it is the question of allocating funds. One of the main targets is profiling activities between the universities. However, it is very difficult to make profiles, because

most of the resources are tied to the permanent staff, facilities and other infrastructure, as well as to ear-marked expenses. In reality, universities are often forced to safeguard their funding which is allocated on the basis of special interests and market demands.

The questions raised by the study

As a consequence of this study, it is possible to raise the following questions which are important for the future of the universities. This study does not, however, give unambiguous answers.

Does increased market-based steering mean that state steering does not function, or is it only a question of market-steering having better credibility? If the university does not function well now, would not it be fit to investigate whether the fault lies on the universities themselves, or on the state steering which encourages universities to diversify their functions, or on the changes in circumstances outside the universities. The market-based steering implemented at universities also raises problems in the long run, as for example new units are established and it is not easy to discontinue them even if they are not necessary any more. At present, the universities are also forced to solve problems that are caused by the state, such as to extensive and diversified university system and the steep growth of expenses.

To what extent is the programme- and project-based state steering combined with market-based steering able to create a balance that is stable enough to develop the universities? Or is it just ostensible steering by means of high-level planning of strategies and targets while the basic level has to struggle with every day problems? Although due to advanced data technology it is easier than before to manage extensive data material, the number of targets set to the universities is too large to be managed in a rational way. It would be necessary to make the steering methods used by the Ministry of Education less detailed because the society is far too complicated to be completely covered. It is necessary to trust the universities; very detailed steering is a reflection of distrust.

To combine education with research is one of the basic aims of the Finnish university system. However, state steering concentrates on education while outside funding sup-

ports research and development. What happens to education based on research in a situation where research areas are not on an equal footing due to market-based funding? The market-based activities are supported by special units, especially research units, which makes it difficult to maintain close connections between education and research. It is interesting that state steering concentrates on education while researchers consider research more important than education.

Steering is difficult

After the critical comments it has to be mentioned that state steering has become more difficult because of the more complicated university system and the society's growing demands. New kinds of expertise are needed. To take the specific needs of the universities into consideration and to manage the features of market-based steering within the entity of state administration requires a good knowledge of university activities.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (1989). *Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus.
- Alasuutari, Pertti (1995). *Laadullinen tutkimus*. 3. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Alkula, Tapani, Seppo Pöntinen & Pekka Ylöstalo (2002). *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*. 1.–4. painos. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Amaral, Alberto, Glen A. Jones & Berit Karseth (2002). Governing higher education: Comparing national perspectives. In: *Governing higher education: National perspectives on institutional governance*, 279–299. Eds Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berith Karseth. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Antikainen, Ari (1980). The regional university. *Joensuun korkeakoulun julkaisuja. Sarja A N:o 16*. Joensuu: Joensuun korkeakoulu.
- Askling, Berit, Marianne Bauer & Susan Marton (1998). Swedish Universities towards Self-Regulation – a New Look at Institutional Autonomy. Paper presented at the 20th EAIR Forum, San Sebastian 9–12 September 1998.
- Atkinson, Paul & Amanda Coffey (2004). Analysing documentary realities. In: *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, 2. ed. 56–75. Ed. David Silverman. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Axelsson, B. (1981). *Rationell administration: En syntes av modern administrativ forskning och teoribildning*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Baier, V. E., J. G. March & H. Saetren (1988). Implementation and ambiguity. In: *Decisions and Organizations*, 150–166. Ed. J.G. March. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.
- Barnett, Ronald (1994). Recovering an academic community: Above and not Beyond. In: *Academic Community: Discourse or Discord?*, 3–20. Ed. Ronald Barnett. London and Bristol, Pennsylvania: Jessica Kingsley Publishers.
- Becher, Tony (1984). The cultural view. In: *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary comparative Views*, 55–71. Ed. Burton B. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Becher, Tony & Maurice Kogan (1992). *Process and Structure in Higher Education*. 2th Edition. London, New York: Routledge.

- Becher, Tony & Paul R. Trowler (2001). *Academic Tribes and Territories: Intellectual enquiry and the culture of disciplines*. 2. ed. Buckingham: The Society for Research into Higher Education and Open University Press
- Begg, Roddy (2003). *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Birnbaum, Robert (1989). *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bleiklie, Ivar (2001). Towards European convergence of higher education policy? *Higher Education Management* 13:3, 9–29.
- Bryson, Colin (1999). Contract research: the failure to address the real issues. *Higher Education Review* 31:2, 29–49.
- Clark, Burton R. (1983). *The Higher Education system: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Clark, Burton R. (1984a). Introduction. In: *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, 1–16. Ed. Burton R. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Clark, Burton R. (1984b). The Organizational approach. In: *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, 106–131. Ed. Burton R. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Clark, Burton R. (1984c). Conclusions. In: *Perspectives on Higher Education. Eight Disciplinary and Comparative Views*, 256–274. Ed. Burton R. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford, New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press.
- Clark, Burton R. (2001). The entrepreneurial University: New foundations for collegiality, autonomy, and achievement, 9–43. *Higher Education Management* 13:2.
- Clark, Burton R. (2004). *Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts*. New York: Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Clegg, Stewart (1979). *The Theory of Power and Organization*. London, Boston and Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1987). People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: *Ambiguity and Choice in Organiza-*

- tions, 24–37. March, James & Johan P. Olsen. 2th Edition. Bergen: Universitetsforlaget.
- Davies, John L. (1996). *Higher Education Management. Training and Development: Quality Indicators*. New Papers on Higher Education. Studies and Research. Paris: UNESCO
- Davies, John L. (2001). The emergence of entrepreneurial cultures in European universities, 25–43. *Higher Education Management* 13:2.
- Denhardt, Robert B. (2000). *Theories of Public Organization*. Forth Worth, Philadelphia, San Diego, New York, Orlando, Austin, San Antonio, Toronto, Montreal, London, Sydney, Tokyo: Harcourt Brace College Publishers.
- Dunsire, A. (1973). *Administration: The World and the Science*. Bristol: Martin Robertson.
- Dunsire, Andrew (1993). Modes of Governance. In: *Modern Governance New Government-Society Interactions*, 21–34. Kooiman, Jan. London, California: SAGE Publications.
- Eikenberry, Angela M. & Jodie Drapal Kluver (2004). The marketization of the non-profit sector: Civil society at risk? *Public Administration Review* 64:2, 132–140.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (2000). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Etzioni, Amitai (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Evans, G.R. (2004). The businesslike university: the case of Cambridge. *Higher Education Review* 36:2, 3–17.
- Geiger, Roger L. (1986). *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function, and Change in Eight Countries*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gulick, Luther H. (1977). Notes on the theory of organization. In: *Perspectives on Public Bureaucracy. A reader on organization*, 21–50. Ed. Fred A. Kramer. 2th Edition. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers Inc.
- Hakala, Johanna, Erkki Kaukonen, Mika Nieminen & Oili-Helena Ylijoki (2003). *Yliopisto – tieteen kehdestä projektimyllyksi: Yliopistollisen tutkimuksen muutos 1990-luvulla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Halonen, Matti, Kari Kuoppala, Ossi V. Lingqvist & Turo Virtanen (2004). *Neljän monialaisen yliopiston hallinnon arviointi: Ulkoisen arviointiryhmän raportti*. Tampereen yliopisto tänään ja huomenna. Yliopiston sisäisiä kehittämisehdo-

tuksia, muistioita ja raportteja Nro 66. http://www.uta.fi/hallintokeskus/suunnittelu/asiakirjat/hallinnonarviointi_ulkopuolinen.pdf (24.9.2005).

- Harmon, Michael M. & Richard T. Mayer (1986). *Organization Theory for Public Administration*. Burke: Chatalaine Press.
- Heiskanen, Ilkka (1977). Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. *Tutkimuksia/ Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos. Sarja C*, Deta 31. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Helo, Tuomo (1994). Yksityistäminen ja korkeakoulutus. Teoksessa: *Korkeakoulut valtiovallan ohjauksessa ja markkinavoimien vetäminä*, 87–160. Toim. Osmo Kivinen. Turku: Turun yliopisto, Research Unit for the Sociology of Education.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Holstein, James A. & Jaber F. Gubrium (2004). The active interview. In: *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*, 2. ed. 140–161. Ed. David Silverman. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Hyyryläinen, Esa (1999). Reformit, hallintopolitiikka ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä. *Acta Wasaensia* 73. Hallintotiede 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hölttä, Seppo (1995). Towards the self-regulative university. *Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja* 23. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Hölttä, Seppo (2005). Yliopistokoulutuksen ohjaus- ja rahoitusmallit – kansainvälinen vertailu. Opetusministeriön tulosohtauksen kehittämistyöryhmä III. *Opetusministeriön työryhmän muistioita ja selvityksiä* 24 (muistion liite). Helsinki: Opetusministeriö.
- Hölttä, Seppo & Kyösti Pulliainen (1996). The changing regional role of universities. *TEAM. Tertiary Education and Management* 2:2, 119–126.
- Jensen, Christian B. (2004). Inspecting the inspectors: Overseeing labor inspectorates in parliamentary democracies. *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17:3, 335–360.
- Jreisat, Jamil E. (1997). *Public Organization Management: The Development of Theory and Process*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
- Johansson, Hans (2002). *Beslutsfatande i offentlig förvaltning: Högre utbildning och forskning i Sverige ur en policynätverkansats*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

- Jones, Philip R. & John G. Cullis (1993). Public choice and public policy: The vulnerability of economic advice to the interpretation of politicians. *Public Choice* 75:1, 63–77.
- Kaiser, Frans, Hans Vossensteyn, Eric Beerkens, Petra Boezerooij, Jeroen Huisman, Anneke Lub, Peter Maassen, Carlo Salerno & Henno Theisens (2003). *Higher Education Policy Issues and Trends: An Update on Higher Education Policy Issues in 11 Western Countries*. Enschede: CHEPS. Centre for Higher Education Policy Studies.
- Kankaala, Kari, Erkki Kaukonen, Pirjo Kutinlahti, Tarmo Lemola, Mika Nieminen & Jussi Välimaa. (2004). *Yliopistojen kolmas tehtävä?* Helsinki: Edita.
- Kappell, Jonathan G.S. (2001). Hybrid organizations and the alignment of interests: The case of Fannie Mae and Freddie Mac. *Public Administration Review* 61:4, 468–481.
- Kaukonen, Erkki (2004). Yliopistollisen tutkimuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus. Teoksessa: *Yliopistojen kolmas tehtävä?*, 69–86. Kari Kankaala, Erkki Kaukonen, Pirjo Kutinlahti, Tarmo Lemola, Mika Nieminen & Jussi Välimaa. Helsinki: Edita.
- Kekäle, Jouni (1997). Leadership cultures in academic departments. *Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja* 26. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Kells, Herb R. (1992). *Self-Regulation in Higher Education: A Multi-National Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Kickert, W.M. (1997) Anglo-Saxon public management and European governance: the Case of Dutch administrative reforms. In: *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 168–187. Ed. Jan-Erik Lane. London: Sage.
- Kiviniemi, Markku (1994). Julkiset palvelut menevät markkinoille – tutkimus liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistus tutkimushaasteena*, 181–191. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto.
- Kogan, Maurice (1984). The Political View. In: *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*, 56–78. Ed. Burton R. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Kogan, Maurice (1996). Diversification in higher education: Differences and commonalities. Teoksessa: *Erilaistuva koulutus*, 1–15. Toim. Jukka-Pekka Liljander. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.

- Kramer, Fred A. (1977). Mechanistic monocratic organization. In: *Perspectives on Public Bureaucracy. A reader on organization*, 1–5. 2th Edition. Ed. Fred A. Kramer. Cambridge, Massachusetts: Winthrop Publishers Inc.
- Kuoppala, Kari (1996). Mahdottomasta mahdollista: Yhteistyön ja kilpailun yhdistäminen korkeakoulutuksen strategioissa. Teoksessa: *Erilaistuva koulutus*, 93–96. Toim. Jukka-Pekka Liljander. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Koulutuksen tutkimuslaitos.
- Kuoppala, Kari (2004). *Neljän suomalaisen monialaisen yliopiston hallinnon itsearviointin yhteenvetoraportti*. Tampere: Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos, FINHERT.
- Kuoppala, Kari (2005). Tulosjohtaminen yliopiston sisäisessä hallinnossa. Teoksessa: *Tulosohjattua autonomiaa: Akateemisen työn muuttuvat käytännöt*, 227–249. Toim. Helena Aittola & Oili-Helena Ylijoki. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuoppala, Kari & Kimmo Marttinen (1995). Suomen tiedehallinnon määräytymisestä osana eurooppalaista korkeakoulujärjestelmää. *Vaasan yliopisto, Länsi-Suomen taloudellinen tutkimuslaitos. Julkaisuja* 60. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kutinlahti, Pirjo & Kari Kankaala (2004). Tutkimuksen kaupallinen hyödyntäminen. Teoksessa: *Yliopistojen kolmas tehtävä?* 87–114. Kari Kankaala, Erkki Kaukonen, Pirjo Kutinlahti, Tarmo Lemola, Mika Nieminen, Jussi Välimaa. Helsinki: Edita.
- Lane, Jan-Erik (1986). Introduction: Public policy or markets? The demarcation problem. In: *State and Market: The Politics of the Public and Private*, 3–52. Ed. Jan-Erik Lane. London, Beverly Hill, New Delhi: SAGE Publications.
- Lane, Jan-Erik (1997). Incorporation as public sector reform. In: *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 283–300. Ed. Jan-Erik Lane. London: Sage.
- Lane, Jan-Erik (1997). Conclusions. In: *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, 301–307. Ed. Jan-Erik Lane. London: Sage.
- Lindblom, Charles E. (2001). *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lundquist, Lennart (1986). From order to chaos: Recent trends in the study of public administration. In: *State and Market: The Politics of the Public and the Private*, 201–230. Ed. Jan-Erik Lane. London, Beverly Hills, New Delhi: SAGE Publications.
- Maassen, Peter & Bjorn Stensaker (2003). Interpretations of self-regulation: the changing state-higher education relationship in Europe. In: *The Dialogue between Higher Education Research and Practice*, 85–95. Ed. Roddy Begg. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.

- Magna Charta Universitatum. Bologna, Italy. September 18, 1988. http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/880918_Magna_Charta_Universitatum.pdf (20.11.2005).
- Malkki, Pertti (1999). Strategia-ajattelu yliopiston johtamisessa: Neljän yliopiston hallituksen jäsenten käsitykset strategia-ajattelun keskeisistä alueista. *Kuopion yliopiston julkaisuja E, Yhteiskuntatieteet* 75. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- March J.G. (1988). Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. In: *Decisions and Organizations*, 266–293. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.
- March, James G. & Johan P.Olsen (1987). Organizational learning and the ambiguity of the past. In: *Ambiguity and Choice in Organizations*, 54–68. James March & Johan P. Olsen. 2th Edition. Bergen: Universitetsförlaget.
- March, J. & H. Simon (1993). *Organizations*. 2th Edition. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- March James G., Martin Schulz & Xuequang Zhou (2000). *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Maynz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: Some comments on a theoretical paradigm. In: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, 9–20. Ed. J. Kooiman. London, California, New Delhi: SAGE Publications.
- McMahon, L. (2001). Reviewing the policy sciences as a discipline and practice: marketing as a new tool for the toolkit, 691–698. *International Review of Administrative Sciences* 67:4.
- Meek, Lynn V. (1990). Policy Change in Australian Higher Education: From binary to unitary system. Paper presented at the conference in Turku, Finland. June 2–6. 1990.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1980). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. In: *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 300–318. Amitai Etzioni & Edward W. Lehman. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Miettinen, Tarmo (2001). *Tieteen vapaus*. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus.
- Mitnick, Barry M. (1980). *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.

- Moon, Myung Jae (1999). The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? *Public Administration Review* 59:1, 31–43.
- Moring, Inka (2003). Tee se itse -teoria. Grounded theory mediatutkijan työkaluna. Teoksessa: *Media-analyysi: Tekstistä tulkintaan*, 229–258. Toim. Anu Kantola, Inka Moring & Esa Väliverronen. 3. painos. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- Mosher, Frederick C. (1982). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Mälkiä, Matti & Jarmo Vakkuri. (1998). Strateginen johtaminen yliopistoissa: Uuden toimintatavan mahdollisuudet ja haasteet. Teoksessa: *Strateginen johtaminen yliopistoissa*, 5–32. Toim. Matti Mälkiä & Jarmo Vakkuri. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Neave, Guy & Frans van Vught (1991). Conclusion. In: *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, 239–255. Eds Guy Neave & Frans van Vught. Oxford: Pergamon Press.
- Nieminen, Mika (2004). Lähtökohtia yliopistojen kolmannen tehtävän tarkastelulle. Teoksessa: *Yliopistojen kolmas tehtävä?*, 15–42. Kari Kankaala, Erkki Kaukonen, Pirjo Kutinlahti, Tarmo Lemola, Mika Nieminen & Jussi Välimaa. Helsinki: Edita.
- Niiniluoto, Ilkka (2002). *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Nidotun laitoksen 3. painos. Helsinki: Otava.
- Niskanen, Jouni (1997). Markkinaohjautuvuuden vaikutus arvoihin julkisessa sairaanhoidossa. *Acta Wasaensia* 56. Hallintotiede 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, New York: Aldine Atherton.
- Ojala, Ilpo (2003). Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen. *Acta Wasaensia* 119. Hallintotiede 8. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Oliver, Nick & Alan Thomas (1990). Ownership, commitment, and control: the case of producer co-operatives. In: *New Forms of Ownership, Management and Employment*, 341–358. Eds Jenkins Glenville & Michael Poole. London, New York: Routledge.
- Olsen, Johan P. (1987). Choice in an organized anarchy. In: *Ambiguity and Choice in Organizations*, 82–139. James March & Johan P. Olsen. 2th Edition. Bergen: Universitetsforlaget.

- Osborne, David & Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. 12th Printing 1997. Reading, Massachusetts, New York: Addison-Wesley.
- Ouchi, William G. (1980). Markets, bureaucraties, and clans. *Administrative Science Quarterly* 25:1, 129–141.
- Palonen Tuire, Risto Rinne & Osmo Kivinen. (1992). *Korkeakoulujärjestelmä ja reformipolitiikka*. Turku: Turun yliopisto. Koulutussosiologian tutkimuskeskus.
- Pekonen, Kyösti (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Peters, Guy B. (1995). The public service, the changing state, and governance. In: *Governance in a Changing Environment*, 288–320. Eds B. Guy Peters & Donald J. Savoie. Montreal & Kingston, London, Buffalo: Canadian Centre for Management Development.
- Peters, Guy B. (2001). *The Future of Governing*. 2th Edition Revised (1996). Lawrence: University Press of Kansas.
- Pfeffer, Jeffrey (1982). *Organizations and organization theory*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- Pirttilä, Ilkka (1997). *Yliopistolaivan kapteenit: Akateemisten johtamisen toimintahorisontit Joensuun yliopistossa*. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Pollit, Christopher (1995). Management techniques for the public sector: Pulpit and practice, 203–238. In: *Governance in a Changing Environment*. Eds B. Guy Peters & Donald J. Savoie. Montreal & Kingston, London, Buffalo: Canadian Centre for Management Development.
- Pollit, Christopher (2001). Convergence: useful myth? *Public Administration* 79:4, 933–947.
- Pollit, Christopher & Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
- Powell, Walter W. (1990) Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behaviour* 12, 295–336.
- Reed, Michael I., V. Lynn Meek & Glen A Jones (2002). Introduction. In: *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, xv–xxxii. Eds Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berith Karseth. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Rekilä, Eila (1993). Valtionohjauksen muutos ja määrärahojen leikkaukset: menettääkö korkeakoulu vapautensa ennen kuin on sitä saavuttanutkaan. Teoksessa: *Korkea-*

- koulutuksen kriisit?*, 77–91. Artikkelikokoelma Jyväskylässä 19.–20.8.1993 järjestetystä korkeakoulutuksen tutkimuksen V symposiumista. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- Rekilä, Eila (1998). Korkeakoulujen valtionohjaus ja korkeakoulujen johtaminen. Teoksessa: *Strateginen johtaminen yliopistoissa*, 67–82. Toim. Matti Mälkiä & Jarmo Vakkuri. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rekilä, Eila (2004). Yliopistojen valtionohjauksen muutoksesta 1980-luvulta 2000-luvun alkuun: Analyysi asetettujen tavoitteiden toteutumisesta ja hallinnollisen ohjauksen muutoksesta yliopisto-valtio -suhteessa. *Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia* 257. Hallintotiede 32. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (1986). *Yksityinen, julkinen ja markkinatalous*. Helsinki: Gaudeamus.
- Salminen, Ari (1994). Julkisen ja yksityisen sektorin rajapaaluja siirretään – markkinaohjautuvuuden ja tuloskulttuurin käsitteellistä arviointia. Teoksessa: *Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistuksen tutkimushaasteena*, 165–174. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto.
- Salminen, Ari (2001). The reform ‘industry’ in the Finnish government: Towards the welfare idea through the central and local administrative reform of the 1980s and 1990s. In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 142–153. Eds Guy B. Peters & Jon Pierre. ECPR Studies in European Political Science. London: Routledge
- Salminen, Ari (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus, Edita.
- Salminen, Ari (2003). New Public Management and Finnish Public Sector Organisations: the Case of Universities. In: *The Higher Education Management*, 55–69. Eds Alberto Amaral, V. Lynn Meek & Ingvild M. Larsen. Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arviointia markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2001). *Market Orientation in the Finnish Public Sector: From Public Agency to Privatised Company*. Helsinki: Ministry of Finance.
- Scott, Richard W. (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

- Scott, Richard W. (1992). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3 ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, Richard W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Simon, H.A. (1982). *Päätöksenteko ja hallinto*. Suom. Pirkko Rajala. 2. painos. Espoo: Weilin & Göös.
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin (1996). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. 2th Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Temmes, Markku (2003). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa: *Paikkana politiikka: Tietoa ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä*, 187–212. Toim. Pasi Saukkonen. Acta Politica 26. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Temmes, Markku & Pertti Ahonen & Timo Ojala (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Opetusministeriön julkaisuja 2002. http://www.minedu.fi/julkaisut/pdf/koulhall_arv/koulhall_arv.pdf (9.3.2006).
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnollinen muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos.
- Thompson James D. & William J. McEwen (1980). Organizational goals and environment. In: *A Sociological Reader on Complex Organizations*, 136–143. Etzioni Amitai & Edward W Lehman. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Tiihonen, Seppo (1981a). *Julkisen sektorin käsitteestä: Tutkimus julkisen sektorin rakenteellisista ja toiminnallisista määrittelyistä*. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Tiittula, Pertti (1996). Yritysmäistyvä tutkimusorganisaatio: Toimintamallit murroksessa. *Helsingin kaupakorkeakoulun julkaisuja*. D 232. Helsinki: Helsingin kaupakorkeakoulu.
- Toonen, Theo A. J. (2001). The comparative dimension of administrative reform: Creating open villages and redesigning the politics of administration. In: *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 183–201. Eds Guy B. Peters & Jon Pierre. ECPR Studies in European Political Science. London: Routledge.
- Treuthardt, Leena (2004). Tulosohjauksen yhteiskunnallisuus Jyväskylän yliopistossa: Tarkastelunäkökulmina muoti ja seurustelu. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research* 245. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Tullock, Gordon (1993). Public choice – What I hope for the next twenty years. *Public Choice* 77:1, 9–16.

- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Vakkuri, Jarmo (1998). Tehokkuuden rajoilla: Data Envelopment Analysis -menetelmä tulostamiseksi, esimerkkinä yliopistojen ainelaitokset. *Acta Universitatis Tamperensis* 635. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vakkuri, Jarmo (2005). Markkinat poliittis-hallinnollisessa ympäristössä: Esimerkinä kunnallisen tilintarkastuksen uudistus. Teoksessa: *Instituutiotaloustieteen nykyisiä suuntauksia*, 63–82. Toim. Martti Vihanto. Tampere: Esa Print. Turun korkeakoulujen yhteiskunnallis-taloustieteellinen tutkimusyhdistys.
- Vartola, Juha (1985). Julkisen suunnittelun ajattelutavoista ja luonteesta. *Valtion koulutuskeskus. Julkaisusarja B* 35. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Vartola, Juha (2004). *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Varmola, Tapio (1996). Markkinasuuntautuneen koulutuksen aikakauteen? Esimerkkejä ja tulkintoja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta. *Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A* 524. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Virtanen, Ilkka (2002). *Yliopistojen kolmas tehtävä*. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- van Vught, Frans A. (1989). Strategies and instruments of government. In: *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, 21–46. Ed. van Vught, Frans. London: Jessica Kingsley.
- van Vught, Frans (1999). Innovative universities. *TEAM, Tertiary Education and Management* 5:4, 347–354.
- Välimaa, Jussi (1997). Integraatio, differentaatio ja Clarkin kolmio. Teoksessa: *Korkeakoulutus kolmiossa: Näkökulmia korkeakoululaitoksen muutokseen*, 13–34. Toim. Jussi Välimaa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuslaitos
- Välimaa, Jussi (2004). Kolmas tehtävä korkeakoulutuksessa: Tavoitteena joustavuus ja yhteistyö. Teoksessa: *Yliopistojen kolmas tehtävä?* 43–68. Kari Kankaala, Erkki Kaukonen, Pirjo Kutinlahti, Tarmo Lemola, Mika Nieminen & Jussi Välimaa. Helsinki: Edita.
- Välimaa, Jussi & Hannu Jalkanen (2001). Strategic flow and Finnish universities. In: *Finnish Higher Education in Transition: Perspectives on Massification and Globalisation*. Ed. Jussi Välimaa. Jyväskylä: University of Jyväskylä, Institute for Educational Research.
- Waldo, Dwight (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: The Ronald Press Company.

- Waldo, Dwight (1985). *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*. Novato, California: Chandler & Sharp Publishers.
- Weber Max (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons; edited with an introduction by Talcott Parsons. New York: The Free Press, London: Collier Macmillan Publishers.
- Weber, Max (1993) (1946). From Max Weber: Essays in Sociology. Translated, edited and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills; with a new preface by Bryan S. Turner. Routledge Sociology Classics. London: Routledge.
- Williams, Gareth (1984). The Economic Approach. In: *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*, 79–105. Ed. Burton R. Clark. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Williams, Gareth (1994). Reforms and Potential Reforms in Higher Education Finance. Paper presented in OECD/IMHE – Twelfth General Conference, Paris 5-7 September 1994.
- Williams, Gareth (1998). Advantages and Disadvantages of Diversified Funding in Universities. *TEAM, Tertiary Education and Management* 4:2, 85–93.
- Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.

Virallislähteet

- Euroopan parlamentti* (2000). Eurooppa-neuvoston päätös 23. ja 24. maaliskuuta 2000. Lissabon. http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_fi.htm (17.3.2006).
- HE 56/2003 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta. <http://www.eduskunta.fi/> (30.11.2005).
- HE 152/ 2004 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta. <http://www.eduskunta.fi/> (30.11.2005).
- Helsingin kauppakorkeakoulu (2005a). *HKKK lyhyesti*. http://www.hkkk.fi/netcomm/venue/venue_index.asp?lan=FIN&Level1=961 (25.1.2005).
- Helsingin kauppakorkeakoulu (2005b). *Helsingin kauppakorkeakoulu*. Pienyrityskeskus. <http://www.pyk.hkkk.fi/> (17.10.2005).
- Helsingin kauppakorkeakoulu* (2005c). *Toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–2009*.

- Helsingin yliopisto (2000). *Helsingin yliopiston tiedekunta- ja laitusrakenteen kehittäminen*. Rakennetyöryhmän muistio ja konsistorin asiasta tekemät päätökset vuonna 2000. Helsinki: Yliopistopaino.
- Helsingin yliopisto (2003). *Strategia 2004–2006*. [http://savotta.helsinki.fi/halvi/Toiminna.nsf/c2255e22003c064e852558bf00737b2a/\\$FILE/Strategia.pdf](http://savotta.helsinki.fi/halvi/Toiminna.nsf/c2255e22003c064e852558bf00737b2a/$FILE/Strategia.pdf) (20.2.2005).
- Helsingin yliopisto (2004). *Helsingin yliopiston toimintakertomus 2003*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Helsingin yliopisto (2005a). *Helsingin yliopiston vuotta 2006 koskevan tulosneuvottelun perustelumuistiot*. Esitys Dnro 1038/01/2004 (14.2.2005).
- Helsingin yliopisto (2005b). *Hallinnosta hallintaan. Hallinnon arviointi 2004–2005*. Ulkopuolisen arviointiryhmän raportti. *Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja* 7. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- IMHE/NUS/NUAS (2003). Report on the Seminar on External Funding and University Autonomy. Organized by The Nordic University Association (NUS), The Nordic Association of University Administrators (NUAS), and The OECD Programme on Institutional Management in Higher Education (IMHE). Oslo 16–17. June 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/61/15180954.PDF> (15.12.2004).
- Joensuun yliopisto (2003) *Uudella vuosituhanella. Joensuun yliopiston strategia 2003–2009*. <http://www.joensuu.fi/yleisesti/strategia03-09.html> (16.6.2005).
- Joensuun yliopisto (2004). *Joensuun yliopiston vuosikertomus 2003*.
- Joensuun yliopisto (2005). *Joensuun yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–2009*. Hyväksytty yliopiston hallituksen kokouksessa 9.2.2005.
- Jyväskylän yliopisto (2002) *Jyväskylän yliopiston kokonaisstrategia*. 16.1.2002. <http://www.jyu.fi/strategia/kokonaisstrat.pdf> (21.2.2005).
- Jyväskylän yliopisto (2004). *Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.–31.12.2003*. <http://www.jyu.fi/suunnittelu/tilasto/toimintakertomus/toimintakertomus2003.pdf> (7.7.2005).
- Jyväskylän yliopisto (2005). *Jyväskylän yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009*. Hyväksytty Jyväskylän yliopiston hallituksessa 2.2.2005.
- Korkeakoulujen arviointineuvosto (2005). Korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditointi: Auditointikäsikirja vuosille 2005–2007. http://www.kka.fi/pdf/julkaisut/KKA_405.pdf (8.12.2005).

- Lapin yliopisto (2004a). *Suunta tulevaisuuteen – Lapin yliopiston 2010 –strategia*. <http://www.ulapland.fi/?deptid=14653> (21.2.2005).
- Lapin yliopisto (2004b). *Lapin yliopiston toimintekertomus vuodelta 2003*.
- Lapin yliopisto (2005). *Kohti vuotta 2010. Lapin yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmaesitys 2006–2009*. Lapin yliopiston hallitus 14.1.2005.
- OECD (1999a). The Management of Science Systems. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/1904208.pdf> (18.4.2005).
- OECD (1999b). The Response of Higher Education to Regional Needs. Programme on Institutional Management in Higher Education. <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=891999111P1> (29.11.2005).
- OECD (2004a). Financial Management and Governance in HEIS. England. OECD IMHE-HEFCE Project on Higher Education Financial Management and Governance. HEFCE-OECD/IMHE 2004 -National Report. England. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/5/33643920.PDF> (5.8.2005).
- OECD (2004c). Financial Management and Governance in HEIS. Netherlands. OECD IMHE-HEFCE Project on Higher Education Financial Management and Governance. HEFCE-OECD/IMHE 2004 -National Report. Netherlands. <http://www.oecd.org/dataoecd/20/21/33643431.PDF> (5.8.2005).
- Opetusministeriö (1991). *Toiminta- ja taloussuunnitelma 1993–1996*.
- Opetusministeriö (1992a). *Esite. Tulossopimuskäytäntö*. (Esitteestä puuttuu päiväys, tutkija on sijoittanut sen vuodelle 1992.)
- Opetusministeriö (1992b). *Toiminta- ja taloussuunnitelma 1994–1997*.
- Opetusministeriö (1995). *Asetus korkeakoulujen arviointineuvostosta*. Korkeakoulu- ja tiedeosaston muistio. Marraskuu 1995.
- Opetusministeriö (1997). *Opetusministeriön ja Vaasan yliopiston tulossopimus kaudelle 1998–2000*. Opetusministeriö 2.9.1997.
- Opetusministeriö (1998). *Opetusministeriön ja Vaasan yliopiston väliseen tulossopimukseen 1998–2000 liittyvä sopimus vuoden 1999 voimavaroista*. Opetusministeriö 17.5.1998.
- Opetusministeriö (1999). Opetusministeriön kirje yliopistoille 25.11.1999. Kirje D:no 59/500/99. *Yhteisrahoitteisen rahoituksen määrittely ja maksullisen toiminnan työajan seuranta*.

- Opetusministeriö (2002). *Yliopistojen tulohajautuksen kehittämistyöryhmä II*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 26: 2002. Helsinki: Opetusministeriö.
- Opetusministeriö (2003a). *Yliopistojen toimintamenobudjetointi sopimuskaudella 2004–2006*. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/tulossopimukset/toimintamenobudj_2004_2006.pdf (17.3.2004).
- Opetusministeriö (2003b). *Opetusministeriön palaute yliopistojen toiminnasta vuonna 2002*. Opetusministeriön kirje yliopistoille 31.10.2003. Drno 43/500/2003.
- Opetusministeriö (2004a). Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. *Opetusministeriön julkaisuja* 6.
- Opetusministeriö (2004b). Korkeakoulutuksen laadunvarmistus. *Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä* 6. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2004/tr06/kuvailu.html> (29.11.2005).
- Opetusministeriö (2004c). *Vuonna 2005 käytäviä tulosneuvotteluja koskevat ohjeet*. 23.6.2004. Dnro 7/202/2004. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopisto/koulutus/tulossopimukset/ohje2005.pdf> (7.7.2005).
- Opetusministeriö (2004d). Koulutuksen ja tutkimuksen tietoyhteiskuntaohjelma 2004–2006. *Opetusministeriön julkaisuja* 12. Opetusministeriö. Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2004/opm12/opm12.pdf> (15.3.2005).
- Opetusministeriö (2004e). Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenne selvitys. *Opetusministeriön työryhmämuistioita ja -selvityksiä* 36. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2004/tr36/tr36.pdf> (6.3.2006).
- Opetusministeriö (2005a). *Opetusministeriön ja Helsingin yliopiston välinen tulossopimus kaudelle 2004–2006 ja voimavarat vuodelle 2005*. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/tulossopimukset/Tulossopimukset2005/hy05.pdf> (14.6.2005).
- Opetusministeriö (2005b). *Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009*. *Opetusministeriön julkaisuja* 4. <http://www.minedu.fi/julkaisut/hallinto/2005/opm04.pdf> (14.6.2005).
- Opetusministeriö (2005c). *Koulutus. Ohjausjärjestelmä*. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/ohjausjarjestelma.html> (20.9.2005).
- Opetusministeriö (2005d). *Opetusministeriön www-sivut. Ministeriön esittely*. <http://www.minedu.fi/opm/ministerio/index.html> (7.7.2005).
- Opetusministeriö (2005e). *Opetusministeriön www-sivut. Tiede- ja teknologianeuvosto*. http://www.minedu.fi/tiede_ja_teknologianeuvosto/vtn.html (5.7.2005).

- Opetusministeriö (2005f). *Opetusministeriön www-sivut. Koulutus. Ohjausjärjestelmä*. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/ohjausjarjestelma.html> (5.7.2005).
- Opetusministeriö (2005g). *Opetusministeriön palaute yliopistojen toiminnasta vuonna 2004*. Dnro 22.6.2005. 22/210/2005. <http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/tulosoppi-mukset/Kirjallinen%20palaute%202004/HY-palaute2005.pdf> (17.9.2005).
- Opetusministeriö (2005h). *Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009*. Opetusministeriö. Talousyksikkö. <http://www.minedu.fi/julkaisut/hallinto/2005/opm04.pdf> (21.9.2005).
- Opetusministeriö (2005i). *Yliopistojen tulosohjauksen kehittämissuunnitelma III*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005: 24. <http://www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2005/tr24/tr24.pdf> (7.11.2005).
- Opetusministeriö (2005j). *Kota-tietokanta*. <http://www.csc.fi/kota/kota.html> (26.10.2005).
- Opetusministeriö (2005k). *Opetusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2010*. Opetusministeriön julkaisuja 32. <http://www.minedu.fi/julkaisut/hallinto/2005/opm32/opm32.pdf> (12.3.2006).
- Oulun yliopisto (2003). *Oulun yliopisto 2010-luvulle*. Yliopiston hallitus 29.1.2003. <http://www.hallinto oulu.fi/suunnit/strategiat.html> (21.11.2005).
- Oulun yliopisto (2004). *Tilinpäätös 2003*. Toimintakertomus 2003.
- Oulun yliopisto (2005a). <http://www.hallinto oulu.fi/suunnit/pysyvaisohjeet.html> (27.11.2005).
- Oulun yliopisto (2005b). *Toiminta- ja taloussuunnitelma 2006–2009*. Oulu: Oulun yliopistopaino.
- Suomen Akatemia (2005). *Suomen Akatemian www-sivut*. <http://www.aka.fi/index.asp?id=7F6217AA60E849809EB931C2BB5802CD> (15.9.2005).
- Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto* (1995). Manifesti. Suomen yliopistojen rehtorien neuvoston päätös 1.11.2005. <http://www oulu.fi/ajankohtaista/uutiset/manifesti2005.pdf> (10.3.2006).
- Taideteollinen korkeakoulu (2005). *Taideteollisen korkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2006–2009*.
- Teknillinen korkeakoulu (2001). *Teknillisen korkeakoulun strategia*. Hyväksytty korkeakoulun hallituksessa 28.9.2001. <http://www.tkk.fi/Yksikot/Kehittamisyksikko/Strategiat/tkkstrategia.html> (7.7.2005).

- Teknillinen korkeakoulu (2004). Teknillisen korkeakoulun toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2003. Helsinki: Teknillinen korkeakoulu. *Hallinto-osaston julkaisusarja 5*.
- Teknillinen korkeakoulu (2005). Teknillisen korkeakoulun strategian toimeenpanosuunnitelma 2006–09. Teknillinen korkeakoulu. *Hallinto-osaston julkaisuja 3*.
- Valtiokonttori (2004). *Toimintakertomus. Ohje toimintakertomuksista valtion virastoille ja laitoksille*. 9.12.2004. http://www.valtiokonttori.fi/nc/doc/download.asp?id=Toimintakerto_musohje;3371;{FBE011F0-EDD5-4AA8-A86B-97CB614DFBE8} (29.11.2005).
- Valtioneuvosto (2003). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=696&k=fi> (28.3.2005).
- Valtioneuvosto (1986). *Valtioneuvoston päätös 25.9.1986 korkeakoululaitoksen kehittämisestä vuosina 1987–1991*.
- Valtioneuvosto (2004). Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa selvityksen loppuraportti. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19*. <http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/fi/89904.pdf> (9.3.2006).
- Valtioneuvosto (2005). *Hallituksen politiikkaohjelmat*. <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40232&k=fi> (4.7.2005).
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005) *Www-sivujen etusivu*. <http://www.vtv.fi/> (16.6.2005).
- Valtiovarainministeriö (2004a). *Toiminta- ja taloussuunnitelmien ja talousarvioehdotusten laadinta*. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/300001/18496> (20.11.2005).
- Valtiovarainministeriö (2004b). *Tiliviraston tilinpäätöksen kaavat ja liitteenä ilmoitettavat tiedot*. <http://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/300001/20957> (18.9.2005).
- Valtiovarainministeriö (2005a). *Valtion talousarvioesitys*. Valtiovarainministeriön www-sivu. <http://193.208.71.163/indox/tae/index.html> (5.7.2005).
- Valtiovarainministeriö (2005b). *Hallinnonalojen tuottavuusohjelmien tarkistaminen* Valtiovarainministeriö 26.4.2005.
- Valtiovarainministeriö (2005c). *Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2*. Valtiovarainministeriö Hallinnon kehittämisosasto. <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/96500.pdf> (25.10.2005).

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto (2004). *Suomen tieteen ja teknologian kansainvälistäminen*. Asiakirja 12.11.2004. http://www.minedu.fi/tiede_ja_teknologia_neuvosto/hankkeet/kv_strategia.pdf (19.3.2006).

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto (2005). *Julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteelliset haasteet*. Tutkimusjärjestelmän rakennearvioinnin johtoryhmä. Asiakirja 25.1.2005. http://www.minedu.fi/tiede_ja_teknologianeuvosto/hankkeet/tutkimusjarjestelman_rakenteen_arviointi.pdf (18.3.2006).

Åbo Akademi (2004). *Verksamhetsberättelse och bokslutskalkyler 2003*.

Åbo Akademi (2005a). *Åbo Akademi – Svenskt universitet med högklassig utbildning och forskning*. <http://www.abo.fi/aa/rektor/verkside.sht> (24.2.2005).

Åbo Akademi (2005b). *Verksamhets- och ekonomiplan. För åren 2006–2009*.

LIITE 1

Vaasa 8.8.2005
Eila Rekilä, Vaasan yliopisto
Puh. 040 8240420
e-mail eila.rekila@uwasa.fi

Arvoisa vastaanottaja

Kiitän Teitä suostumisestanne puhelinhaastatteluun väitöskirjatutkimustani varten. Teen tutkimusta aiheesta *Kenen yliopisto? Tutkimus valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja itseohjautuvuuden vaikutuksista yliopistojen toimintaan Suomessa* Vaasan yliopiston Julkisjohtamisen laitoksella, jossa työtäni ohjaavat professori Ari Salminen ja ma. professori Jarmo Vakkuri.

Valtion asema yliopistoja ohjaavana tahona on muuttunut. Aiemmin puhtaasti valtion hoitamalle ohjauksen areenalle on yhä laajemmin tullut muita toimijoita, mm. kuntia ja yrityksiä. Markkinaohjautuvuus on kasvanut sekä ulkopuolisena rahoituksena että valtion harjoittamien markkinamekanismien käyttönä. Tieteellisessä toiminnassa, erityisesti tutkimuksessa, tieteen sisältä lähtevä argumentointi on edelleen keskeisessä asemassa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan näiden kolmen tahon, valtionohjauksen, markkinaohjautuvuuden ja yliopistojen itseohjautuvuuden yhteensovittamiseen ja mahdollisiin konflikteihin liittyviä kysymyksiä.

Empiirisenä dokumenttiaineistona olen käyttänyt valtioneuvoston ja opetusministeriön suunnitteluasiakirjoja sekä yhdeksän yliopiston (Helsingin, Joensuun, Jyväskylän, Lapin ja Oulun yliopistot, Åbo Akademi, Teknillinen korkeakoulu, Helsingin kauppakorkeakoulu ja Taideteollinen korkeakoulu) strategia-, toiminnan suunnittelu- ja toimintakertomusasiakirjoja. Haastatteluilla on tarkoitus syventää empiirisen aineiston esiin nostamia kysymyksiä. Haastateltavina on em. yliopistojen dekaaneja ja erilaisten laitosten johtajia.

Käsittelen vastauksianne luottamuksellisesti ja teen tekstiviittaukset niin, ettei yksittäinen vastaaja ole niistä tunnistettavissa.

Yhteistyöterveisin
Eila Rekilä

Haastattelukysymykset

1. Asettaako valtio sellaisia **rajoitteita**, jotka estävät yksikköänne toimimasta siten kuin se yksikön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista ja mitä nämä rajoitteet ovat?
2. Vaikuttaako opetusministeriön budjetin kautta tulevien **määrärahojen allokointimalli** ja erilaisten **muiden rahoituslähteiden** mahdollinen käyttö yksikköänne toiminnan suuntautumiseen ja miten?
3. Miten koette yksikkötasolla valtion harjoittaman **kontrollin**?
4. Vaikuttavatko valtion taholta (valtiovarianministeriö, opetusministeriö, poliittiset päättäjät) esitetyt **julkiset kannanotot** toimintanne suuntaamiseen?
5. Tunnistatteko, että yksikköänne toimii **markkinaohjautuvasti**?
6. Vaikuttaako ulkopuolinen rahoitus yliopistonne **organisaatorakenteisiin** ja miten?
7. Vaikuttaako ulkopuolinen rahoitus yksikköänne **toiminnan sisältöjen** suuntautumiseen ja miten?
8. Mitä ymmärrätte **yliopistojen autonomialla** ja miten se mielestänne toteutuu tällä hetkellä?
9. Onko **tutkimuksen autonomia** mielestänne uhattuna?
10. Miten yliopistonne/ yksikköänne on käyttänyt hyväkseen valtion suoman **toimintavapauden**?

LIITE 2

Haastatellut henkilöt, heidän asemansa ja yliopistonsa sekä puhelinhaastattelun ajankohta

Nimi	Asema	Yliopisto	Päivä	Kellonaika
Ilkka Heiskanen	Osastonjohtaja	Teknillinen korkeakoulu	10.8.2005	13.00–14.02
Harry Holthöfer	Erillislaitoksen johtaja	Teknillinen korkeakoulu ja Helsingin yliopisto	16.8.2005	10.00–10.35
Ari Huhtamäki	Dekaani	Lapin yliopisto	7.9.2009	8.00–8.24
Irma Hyvärinen	Ainelaitoksen johtaja	Helsingin yliopisto	30.8.2005	11.00–11.54
Helena Hyvönen	Osastonjohtaja	Taideteollinen korkeakoulu	8.9.2005	13.07–13.30
Paula Kankaanpää	Erillislaitoksen johtaja	Lapin yliopisto	17.8.2005	17.00–17.35
Risto Laitinen	Ainelaitoksen johtaja	Oulun yliopisto	9.8.2005	12.00–12.35
Satu Lautamäki	Erillislaitoksen johtaja	Taiteteollinen korkeakoulu	30.8.2005	10.00–10.34
Jorma Mattinen	Dekaani	Åbo Akademi	18.8.2005	12.00–12.45
Hannu Niemi	Dekaani	Helsingin yliopisto	12.9.2005	10.00–16.26
Esko Paakkola	Erillislaitoksen johtaja	Joensuun yliopisto	9.8.2005	10.10–10.42
Helena Rasku-Puttonen	Dekaani	Jyväskylän yliopisto	19.8.2005	9.11–9.46
Toni Riipinen	Yrityksen johtaja	(Helsingin kauppa-korkeakoulu)	17.8.2005	10.45–11.17
Heikki Ruskoaho	Dekaani	Oulun yliopisto	16.8.2005	11.00–11.47
Mart Saarma	Erillislaitoksen johtaja	Helsingin yliopisto	30.8.2005	14.00–14.41
Olli Saastamoinen	Dekaani	Joensuun yliopisto	19.8.2005	10.14–10.56
Martin Scheinin	Erillislaitoksen johtaja	Åbo Akademi	15.8.2005	16.30–17.20
Pontus Troberg	Ainelaitoksen johtaja	Helsingin kauppa-korkeakoulu	5.9.2005	10.00–10.29
Esko Ukkonen	Erillislaitoksen johtaja	Helsingin yliopisto ja Teknillinen korkeakoulu	11.8.2005	12.00–12.48
Mikko Viitasalo	Erillislaitoksen johtaja	Jyväskylän yliopisto	11.8.2005	10.00–10.26

LIITE 3

Valtion yliopistoille asettamat tavoitteet

Tavoitteiden asettajat:

H = hallitusohjelma, pääministeri Vanhanen
 T1 = tulossopimus 2001–2003 (yliopistoille yhteiset tavoitteet)
 B3 = talousarvio 2003
 B5 = talousarvio 2005
 (yliopistoille JoY3, JY3 jne = ao. yliopiston toimintakertomus vuodelta 2003)

K = kehittämissuunnitelma 2003-2008
 T4 = tulossopimus 2004-2006 (yliopistoille yhteiset tavoitteet)
 B4 = talousarvio 2004
 P = opetusministeriön palaute vuodelta 2003 yhteiset maininnat)

Vaikuttavuus ja laadunhallinta

Yliopistojen tavoitteena on toiminnallaan vaikuttaa siihen, että suomalaisen yhteiskunnan kulttuurinen, sosiaalinen ja taloudellinen *hyvinvointi* lisääntyy. (T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot ottavat kaikessa toiminnassaan huomioon *kestävän kehityksen* periaatteen. (H, K, T4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3

Yliopistojen tavoitteena on tutkimuksen, tutkijankoulutuksen, opetuksen ja taiteellisen toiminnan korkea *kansainvälinen taso ja laatu*. (K, T1, T4, B3, B4)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3, HKKK3

Yliopistojen toiminnan tavoite on vahvistunut *yhteiskunnallinen* vaikuttavuus, ja vuorovaikutus kulttuuri, työ- ja elinkeinoelämän kanssa. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot edistävät korkeakouluverkon sisäistä *profiloitumista* tehostamalla yhteistyötä ja työnjakoa. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot parantavat tutkimuksen ja opetuksen *edellytyksiä* sekä vahvistavat painoalojaan jatkamalla rakenteellista kehittämistä. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Yliopistot kehittävät järjestelmällisen *laatutyön* menetelmiä (K, T4, B4). Yliopistot jatkavat kokonaisvaltaisen laatutyön ja sen menetelmien kehittämistä. (K, P)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3, HKKK3

Arviointien tulosten hyödyntämistä tulee tehostaa. (P)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, ÅA3, TTK3, TaiK3

Yliopistot vahvistavat tutkimuksen ja opetuksen *perusedellytyksiä* kehittämällä niitä tukevia kirjasto- ja tietopalvelujaan ja tieto- ja viestintätekniiikan infrastruktuuriaan (T4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, ÅA3

Tutkimus ja tutkijankoulutus

Korvamerkityt rahat tutkijakoulujen palkkamenoihin, biokeskusten tutkimusedellytysten, laitteiden ja uusien kehittä-mishankkeiden vahvistamiseen. (2003, 2004, 2005)

Yliopistoissa harjoitettavan tieteellisen tutkimuksen *perusedellytyksiä* vahvistetaan. (H)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3

Yliopistojen tutkimustoiminnassa painotetaan *tieteellistä perustutkimusta*. (K)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, TKK3

Yliopistoissa harjoitettavassa tieteellisessä *tutkimuksessa* painotetaan korkealaatuista, kansainvälisesti kilpailukykyistä ja eettisesti kestäväää tutkimusta. (K, T4, B5)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3, OY3, ÅA3, TKK3

Vahvistetaan tutkijankoulutusta ja tutkimustoimintaa *tukevaa infrastruktuuria*. (K)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, JoY3, LY3

Tohtorintutkinto on tieteellisten jatko-opintojen ensisijainen tavoite. (K, T4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Tohtorintutkintojen tavoite (K) on 1 300 kautena 2001-2003 / (T1, B3) 1450 (B4) / 1 600 kautena 2004-2006. (T4, B5 yliopistokohtaisena)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Yliopistot vahvistavat ammattimaisen *tutkijanuran edellytyksiä*, (K, T4, B4, B5) kiinnittävät huomiota tutkijoiden liikkuvuuteen. (P) Tutkijakoulujärjestelmää kehitetään niin, että tutkijankoulutus luo toisaalta vahvan perustan ammattimaiselle tutkijanuralle. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3

Tutkijakoulujärjestelmää kehitetään niin, että tutkijankoulutus antaa toisaalta monipuoliset valmiudet muuhun työelämään. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, JoY3, LY3

Tutkijanuran houkuttelevuutta lisätään. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, LY3

Tutkijoiden *työmahdollisuuksia ja -olosuhteita* tutkijanuran eri vaiheissa kehitetään suunnitelmallisesti. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, LY3, HKKK3

Tutkijakouluja kehitetään tärkeimpänä väylänä tohtorintutkintoon (B5), joka on tieteellisten jatko-opintojen ensisijainen tavoite. (K, T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, OY3, TKK3, HKKK3

Tutkijakouluihin *rekrytoidaan aktiivisesti* ulkomaisia opiskelijoita ja tutkijoita. (K, T4, B4) Tavoitteena on, että vuonna 2006 tutkijakoulujen opiskelijoista 10 prosenttia on *ulkomaalaisia*. (T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, JY3

Yliopistojen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota myös *jatko-opiskelijoiden* valintaan, määrään, väitöskirjojen ohjauksen sekä väitöskirjojen tarkastus- ja hyväksymismenettelyyn. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Yliopistojen edellytetään ottavan käyttöön ja edistävän *hyvien menettelytapojen* leviämistä osana laadunvarmistuksen menettelyjä. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Tutkijakoulujen määräaikaisuus kilpailuun perustuva valintaprosessi säilytetään. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot kiinnittävät erityistä huomiota *tasa-arvon* toteuttamiseen tiedeyhteisössä. (K, B4)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3

Tutkijakunnan saatavuus turvataan edelleen huolehtimalla tieteellisen tutkimuksen arvostuksesta ja tutkijanuran houkuttelevuudesta. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Tutkimustoiminnan verkottumista ja vahvuusalueille profiloitumista tuetaan. Tutkimuksen kansainvälisiä, kansallisia ja alueellisia yhteistyöverkkoja vahvistetaan. Yhteistyötä *kansainvälisten tutkimusorganisaatioiden* kanssa tiivistetään. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3

Tuetaan erityisesti *huippuyksiköiden* kehittymistä ja kansainvälistymistä. Opetusministeriön, korkeakoulujen, Suomen Akatemian ja muiden rahoittajatahojen yhteisin toimenpitein luodaan edellytykset luoville tutkimusympäristöille ja huippuyksiköiden kehittymiselle. (K)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3, JY3, OY3, ÅA3, TKK3, TaiK3

Innovaatiotoiminnan edellytyksiä vahvistetaan panostamalla Suomelle tärkeisiin tutkimusaloihin ja turvaamalla uudet kasvualat sekä kehittämällä tutkijankoulutusta. (K)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Yliopistoissa harjoitettavan tieteellisen *tutkimuksen perusedellytyksiä* vahvistetaan. (K)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Yliopistoja kehoitetaan käyttämään tehokkaasti *laiteresurssejaan* ja lisäämään niiden yhteiskäyttöä muiden yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten kanssa, silloin kun se on tarkoituksenmukaista. (P)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Rahoituspohjan laajentamiseksi ja tutkimuksen vaikuttavuuden lisäämiseksi kehitetään tutkimuksen *yhteisrahoitteisuutta*. (K)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Tavoitteena on korkeakoulujen tuottaman tiedon ja osaamisen tehokas *hyödyntäminen*. (K)
markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3

Tutkimustulosten kaupallisen *hyödyntämisen menettelyjä* selkeytetään. (K)
markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Peruskoulutus

Korvamerkityt rahat sivuaineopintoihin (2003), opiskeluprosessien (2004, 2005) / opetuksen (2003) kehittämiseen, kansalliseen terveysprojektiin (2004, 2005), opettajankoulutukseen, tietoyhteiskuntaohjelmaan ja virtuaaliyliopistohankkeisiin (2003, 2004, 2005)

Opiskelijavalintojen kehittämiseksi laadittavan toimenpideohjelman ja kehittämistoimien avulla *nopeutetaan* opintoihin sijoittumista. (T4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Opiskelijavalintojen kehittämiseksi laadittavan toimenpideohjaelman ja kehittämistoimien avulla vähennetään *valintayksiköiden määrää*. (T4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, TKK3, HKKK3

Opiskelijavalintojen kehittämiseksi laadittavan toimenpideohjelman ja kehittämistoimien avulla *kevennetään* yleisesti valintamenettelyjä valtakunnallisesti ja kunkin yliopiston tasolla. (T4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Selvitetään mahdollisuus siirtyä yliopistojen *yhteisvalintajärjestelmään*, (H) eri koulutusaloilla tulisi lisätä yhteisvalintoja. (P)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Yliopistojen tulee varautua valtakunnallisen *yhteishakujärjestelmän rakentamiseen* lukuvuoden 2007-2008 valintoihinmennessä. (P)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Kaksiportaisen *tutkintorakenteen valmistelussa* tulee huolehtia erityisesti siitä, ettei valintajärjestelmästä synny entistä hajautempaa ja uusia raskaita valintamenettelyjä sisältävää järjestelmää. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Opiskelijavalintoja kehitettäessä tulee ottaa huomioon *toisen asteen koulutuksessa* tapahtuvat uudistukset kuten ylioppilastutkinnon rakenneuudistus, reaalikoeuudistus sekä opinto-ohjauksen kehittäminen. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Kaikissa yliopistoissa ja kaikilla koulutusaloilla vahvistetaan joustavaa *sivuaineopiskelua*. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, JY3, LY3, TTK3, HKKK3, TaiK3

Yliopistojen tulee tehostaa toisen *asteen oppilaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä* opiskelijavalinnoissa sekä hyödyntää entistä paremmin toisen asteen opinnoissa saavutettuja opiskeluvälmiuksia. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Erityisesti *tekniikan alalla ja luonnontieteissä* tulee kiinnittää huomiota riittävän osaamistasoon opiskelijoita valittaessa. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Aloittajatavoite (K) vuonna 2004 on 22 500 (B4) / vuonna 2005 on yhteensä 24 600. (T4, B5 yliopisto-kohtaisena) Yliopistot mitoittavat täysimittaisen koulutustarjontansa vuosittain 18 000 – 19 000 uudelle opiskelijalle. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3, HKKK3, TaiK3

Tavoitteeksi asetetaan, että tulossopimuskauden 2004–2006 loppuun mennessä vähintään 50 prosenttia (K 55 %) uusista opiskelijoista on *samana vuonna toisen asteen* koulutuksen päättäneitä. (H aloituspaikkakiintiö, T4, B5) Tavoitteena on lisätä ylioppilastutkinnon samana vuonna suorittaneiden osuutta aloittajista. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, LY3

Siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen *lyhennetään* opiskelijavalintajärjestelmää kehittämällä. (H)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, JY3

Tavoitteeksi asetetaan, että vuoteen 2008 mennessä 2–3 % yliopistojen uusista opiskelijoista on toisen asteen *ammattillisen koulutuksen peruskoulupohjalta* suorittaneita. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Opiskelijavalintajärjestelmän kehittämistarpeisiin laaditaan yliopistokohtaiset opiskelijavalintojen *kehittämisstrategiat* tavoitteena opintoihin sijoittumisen nopeuttaminen, valintayksiköiden määrän vähentäminen ja valintamenettelyiden keventäminen. (B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, LY3

Yliopistojen tulee erityisesti huolehtia *esitettyjen linjausten (valintastrategiat) toimeenpanosta* ja konkretisoimisesta, aikatauluista ja riittävästä seurannasta niin että pääsy yliopisto-opintoihin nopeutuu ja yksinkertaistuu ja valintayksiköiden määrä vähenee. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Ylempien korkeakoulututkintojen tavoite (K) on 12 700 kaudella 2001-2003 (T1, N3) / 14 064 (B4) / 15 000 kaudella 2004-2006. (T4, B5 yliopistokohtaisena)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TTKK3, HKKK3, TaiK3

Tavoitteena on, että kaikilla aloilla vähintään 75 prosenttia aloittaneista opiskelijoista suorittaa ylempään korkeakoulututkinnon tavoiteajassa. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3

Yliopistot valmistelevat ja toteuttavat *kaksiportaisen tutkintorakenteen* toimeenpanon (H) ja opintojen mitoituksen uudistuksen opetusministeriön työryhmän muistiossa esitettyjen (OPM:n muistioita 39:2002) linjausten mukaisesti, niin että uuteen rakenteeseen voidaan siirtyä joustavasti syyslukukaudesta 2005–2006 lähtien. (K, T4, B4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, LY3, HKKK3, TaiK3

Yliopistojen tulee varmistua, että niiden perustutkinnot ovat *kansainvälisesti* korkealaatuisia ja yhteensopivia ainakin Euroopan tasolla. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Tutkinnonuudistus tulee toteuttaa siten, että se *ei johda* opintoaikojen pitkittymiseen. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Opintojen mitoituksen uudistamisen yhteydessä *tutkintovaatimusten* kuormittavuus arvioidaan ja mitoitetaan työmäärää vastaavaksi. (H, K) Tutkintovaatimusten ajanmukaisuus tarkistetaan. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Aikaisemmat opinnot luetaan tarkoituksenmukaisella ja joustavalla tavalla hyväksi sektorilta toiselle siirryttäessä. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3

Opitun tunnustamiseen kiinnitetään huomiota opetushenkilöstön ja oppilaitosten johdon koulutuksessa. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistoja kehoitetaan *hyödyntämään omia kansainvälisiä* verkostoja tutkinnonuudistuksen toteuttamisessa. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Yliopistot ottavat käyttöön kaikilla aloilla opiskelijoiden kanssa laadittavan *henkilökohtaisen opintosuunnitelman* vuoteen 2006 mennessä. (K, H, T4, B4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3

Yliopistojen *opintoaikoja* nopeutetaan. (H) Opetuksen laatua ja opintojen suunnittelu-, ohjaus ja seuranta järjestelmiä kehitetään niin, että opintojen läpäisy tehostuu ja tutkintojen suorittamisajat lyhenevät (T1) erityisesti humanistisella, matemaattis-luonnontieteellisellä ja teknistieteellisellä koulutusosalalla. (B4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, LY3, OY3, HKKK3

Opinto-ohjauksen ja opiskelijoiden *tuki- ja neuvontapalvelujen* voimavarat ja laatutaso turvataan kaikilla koulutusasteilla. (K)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3, Ly3

Yliopistot tehostavat opetusjärjestelyjä siten, että opiskelijoilla on mahdollisuus suorittaa opintoja *koko lukuvuoden ajan*. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, HKKK3

Tutkintojen *yliopistollista luonnetta* vahvistetaan kytkemällä tutkintoon johtava koulutus alusta lähtien kiinteästi tieteelliseen tutkimukseen. (K)

itseohjautuvuuden tunnustava toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot ottavat koulutustarjonnan suuntaamisessa huomioon erityisesti *kansallisen terveysprojektin* muuttuneet tarpeet. Koulutustarjonnan suuntaamisessa tulee hyödyntää rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia. (T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Yliopistot ottavat koulutustarjonnan suuntaamisessa huomioon erityisesti *opettajankoulutuksen* muuttuneet tarpeet. Koulutustarjonnan suuntaamisessa tulee hyödyntää rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia. (T4, B4) Varmistetaan eri kieliryhmiin kuuluvien opettajien saatavuus maan eri osissa. (H)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3

Yliopistot ottavat koulutustarjonnan suuntaamisessa huomioon erityisesti *tietoteollisuusalojen* muuttuneet tarpeet. Koulutustarjonnan suuntaamisessa tulee hyödyntää rakenteellisen kehittämisen mahdollisuuksia. (T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, OY3

Koulutuksen loppuun saattamista ja tutkintojen suorittamista edistetään kehittämällä opiskelijoiden ohjausta, opiskelumuotoja ja koulutuksen rahoitusta tuloksellisuuteen ja kannustavuuteen perustuvana. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3

Tuetaan pedagogisilta ja viestintäteknisiltä ominaisuuksiltaan korkealaatuisten *virtuaalisten opintokokonaisuuksien* kehittämistä. Vahvistetaan opettajien perus- ja täydennyskoulutusta. (K, T4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, ÅA3, TTK3, HKKK3

Tavoitteena on *verkko-opetuksen tukipalveluiden* vakiinnuttaminen yliopistoissa. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3

Yhteistyöhön, muista hankkeista oppimiseen ja kaikkien osapuolten tasapuoliseen kohteluun *verkostoissa* tulisi kiinnittää lisää huomiota. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot edistävät valmistuvien *työllistymistä*. (T1, B3)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, HKKK3, TaiK3

Taideyliopistoissa koulutus kytketään alan tutkimukseen ja ammattikäytäntöihin niin, että opiskelijoiden kehittyminen itsenäiseen taiteelliseen työhön toteutuu. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Opettajankoulutuksen kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota opintojen ohjauksessa, erilaisten oppijoiden ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden ja opiskelijoiden opetuksessa sekä maahan-muuttajien opetuksessa sekä tieto- ja viestintätekniikan opetuskäytössä tarvittaviin valmiuksiin. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistot kehittävät opettajankoulutuksen *laajennusohjelmien tiedotusta* sekä valinta- ja aloitusvaihetta siten, että opiskelijat saavat realistisen kuvan opinnoista ja sitoutumista opintoihin tuetaan riittävästi. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista lisätään mm. opiskelijavalintaa, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta kehittämällä sekä lisäämällä ammattikorkeakouluopintoihin valmentavaa koulutusta. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Maahanmuuttajien ulkomailla saadun *koulutuksen hyödyntämistä* tehostetaan joustavoittamalla aiempien opintojen ja hankitun osaamisen hyväksilukemista ja tarvittavan täydennyskoulutuksen järjestämistä. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Koulutuksen kehittämisen *johtamista* vahvistetaan. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, JY3, OY3, TTK3

Kansainvälistyminen

Korvamerkityt rahat (2003, 2004, 2005) Venäjä –toimintaohjelmaan ja kieliteknologiaan (2004, 2005)/ kielistrategiaan (2003).

Yliopistot tiivistävät ja lisäävät *kansainvälistä* yhteistyötä ja verkostoitumista (B5) siten, että suomalaiset yliopistot ovat kilpailukykyisiä ja aloitteellisia toimijoita ja arvostettuja yhteistyökumppaneita erityisesti Euroopan korkeakoulutus- ja tutkimusalueella. (T4, B4)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3

Opetuksen sisältöjen kehittämisessä huomioidaan kansainvälisen yhteistyön painoarvon kasvaminen sekä suomalaisen yhteiskunnan monikulttuuristuminen. (H, K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Yliopistot lisäävät yhteistyötä *Venäjän* kanssa ja vahvistavat suomalaista Venäjän-asiantuntemusta. (T4, B4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, LY3

Yliopistot lisäävät *englanninkielistä opetustarjontaa* vahvuusaloillaan ja kiinnittävät erityistä huomiota opetuksen ja opetusmenetelmien laatuun. (T4, B4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, HKKK3

Korkeakoulut järjestävät oman profiilinsa mukaista *vieraskielistä opetusta*. (K)
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3

Yliopistot rekrytoivat *ulkomaisia tutkinto-opiskelijoita* pääasiassa maisteritason opintoihin sekä jatkokoulutukseen, (T4) vieraskielisiin ohjelmiin. (P)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Ulkomaisten valintojen osalta tulee edelleen kehittää esilaisia *joustavia valintamenettelyitä*. (P)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden *määrän* tavoite 2004-2006 on 5000. (B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, TTK3, HKKK3, TaiK3

Perustutkintoa suorittavista *ulkomailla opiskelemissa* yli 3 kk:n jakson vuosittain 5 400 kaudella 2001-2003 (T1, B3) / 5 415 vuonna 2004 (B4) / 5400 vuonna 2005 (B5) / 6 000 kaudella 2004-2006 (T4, B4, B5)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3, HKKK3, TaiK3

Opintojen ohjauksessa otetaan ulkomaisten opiskelijoiden *erityistarpeet* huomioon. (T4, B4)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Suomen/ruotsin kielen ja suomalaisen kulttuurien opetusta tutkinto-opiskelijoille lisätään.
valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, JoY3

Tavoitteeksi asetetaan, että vuosikymmenen lopulla vuosittain 6 000 ulkomaisia *vaihto-opiskelijoita* opiskelee Suomessa. (K, T4 yliopistokohtaisena)
valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TTK3, HKKK3, TaiK3

Ammattikorkeakoulut ja yliopistot lisäävät ulkomaisten *tutkinto-opiskelijoiden* määrää niin, että vuonna 2008 Suomessa opiskelee yhteensä 12 000 tutkintoa suorittavaa ulkomaalaista. (K, T4 yliopisto-kohtaisena)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, TKK3, HKKK3

Korkeakoulut lisäävät kansainvälistä *opettajavaihtoa*. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, JoY3, JY3, LY3, OY3, TaiK3

Korkeakoulut helpottavat ulkomaisen opetushenkilökunnan *rekrytointia*. (K)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana

Yhteiskunnalliset tehtävät

Korvamerkityt rahat (2004, 2005) muuhun yhteiskunnalliseen palvelutehtävään, avoimen yliopisto-opetuksen järjestämiseen ja alueelliseen kehittämiseen. (2003, 2004, 2005)

Yliopistot vahvistavat *aluevaikutustaan* (H) nykyisten toimintojensa puitteissa kehittämällä yhteistyötä ja työnjakoa, korkeakoulujen ja alueen muiden toimijoiden kanssa. (K) Yliopistot vahvistavat alueiden elinvoimaisuutta verkostoitumalla alueiden keskeisten toimijoiden kanssa. (T4, B4, B5) Oppilaitosten alueellista yhteistoimintaa vahvistetaan ottaen huomioon molempien kieliryhmien tarpeet. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Yhteisten *alueoiden* valmistelussa tulee olla riittävässä yhteistoiminnassa mm. alueellisten viranomaisten, maakunnan liittojen ja lääninhallitusten kanssa. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, TaiK3

Alueellisessa kehittämisessä tuetaan alueiden tarpeita aikuiskoulutuksen eri muodoin. (B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, LY3, OY3, TKK3, TaiK3

Yliopistokeskusten toiminta turvataan. (H)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, OY3

Alueelliset *yliopistokeskukset* ja muut yliopistojen aluetoiminnot kootaan riittävän laajoiksi kokonaisuuksiksi, niin että niillä on edellytykset saavuttaa toiminnassaan korkea laatu ja vaikuttavuus. (B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Yliopistokeskusten kehittämisessä *emoyliopistoilla* on johtava rooli, mutta yhteistyön alueen muiden toimijoiden kanssa on perusedellytys. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, OY3

Yliopistokeskusten *organisaation ja hallinnoinnin* tulee olla niitä koskevien määräysten mukaisia. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite,

Ammattikorkeakoulujen kanssa tehdään *yhteistyötä* valmistuneiden yhteisten strategioiden linjausten mukaisesti. (K, H, T4) Ammattikorkeakoulujen kanssa tulee kehittää niin toiminnallista kuin infrastruktuuriyhteistyötä. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, OY3, ÅA3, TKK3

Yliopistojen *täydennyskoulutusta* kohdennetaan ensisijaisesti yliopistotutkinnon suorittaneelle väestölle. Täydennyskoulutusta kehitetään yliopistojen perustehtävän mukaisesti. (K)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, TKK3

Opettajien mahdollisuuksia jatkuvaan täydennyskoulutukseen edistetään. (H)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3

Yliopistot kehittävät *yhteyksiään elinkeinoelämään* tehostamalla liiketoimintaosaamistaan, innovaatio- palvelujaan sekä tutkimustulosten kaupallista hyödyntämistä. (H, K, T4, B4, B5)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, OY3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Korkeakoulujen *tutkimus- ja kehitystyötä suunnataan* tukemaan kansallisen ja alueellisen innovaatio- toiminnan vahvistamista sekä yritysten ja hyvinvointipalvelujen tuottajien kehittämistarpeita. (K)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Aikuiskoulutusta kehitetään. (H) Yliopistojen aikuiskoulutustehtävää selkeytetään. (B4) Yliopistot edistä- vät aikuisopiskelijoiden opiskelumahdollisuuksia. (T1) Aikuisten mahdollisuuksia suorittaa yliopisto- tutkinto edistetään käyttämällä hyödyksi maisteriohjelmia ja avoimen yliopisto-opetuksen tarjontaa (alempi korkeakoulututkinto). (T4, B4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Koulutuspaikkojen käyttöä tehostetaan ohjaamalla kolmannen asteen koulutuksen suorittaneet opiskelijat pääsääntöisesti maisteriohjelmiin. (T4)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Aikuisväestölle suunnattua *koulutustarjontaa* kehitetään sekä tutkintotavoitteidenä että täydennyskoulu- tuksena kullekin koulutusasteelle luontevalla tavalla. (K, B5)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Aikuiskoulutuksen *sisällöllisessä* kehittämisessä kiinnitetään huomiota erityisesti tutkintotavoitteisen koulutuksen tuloksellisuuteen ja joustaviin, aikuisten yksilöllisen elämäntilanteen huomioiviin opetus- järjestelyihin korostamalla väestön koulutustason nostamista. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3

Otetaan käyttöön myös *henkilökohtaiset* opetussuunnitelmat, joissa otetaan huomioon opiskelijan aiemmat opinnot ja muu osaaminen. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Avoimen yliopiston *aloittajataavoite* on yhteensä 85 000. (K, T4 yliopistokohtaisena)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Avoimen yliopisto-opetuksen laskennalliset kokovuotiset *opiskelijapaikat* 20 000. (T1, B3, B4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Avoimen yliopisto-opetuksen *väylän* kautta tutkinto-opiskeluun siirtyvät 1 000 kaudella 2001-2003 (T1, B3) / 1 240 vuonna 2004 (B4) / 1 200 kaudella 2004-2006. (B5)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3

Yliopistojen tulee ryhtyä avoimen *väylän toimivuutta* edistäviin toimenpiteisiin väylän edelleen kehittä- miseksi. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Avointa yliopisto-opetusta kehitetään kaikkia *kansalaisia palvelevana* toimintana. (P) Avoimen yliopisto- opetuksen saatavuutta parannetaan hyödyntämällä edelleen myös vapaan sivistystyön oppilaitosverkkoa. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, OY3

Kaksiportaista tutkintorakennetta hyödynnetään *elinikäisen oppimisen politiikan* toteuttamisessa. Samalla varaudutaan myös muuntokoulutustarpeisiin. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Edellytyksiä työn ja koulutuksen tasapainoiseen *vuorotteluun* parannetaan. (K)
valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Työelämässä toimiville luodaan nykyistä joustavampia mahdollisuuksia työn ohessa ylläpitää ammattitaitoaan ja kohottaa koulutustasoaan. (K)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Aikuiskoulutuksella tuotetaan nopealiikkeisesti ja joustavasti ammattitaitoista työvoimaa kaikille tehtävätasoisille ja kaikkiin ammatteihin. (K) Yliopistot tukevat aikuiskoulutuksellaan *työllisyyttä* ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. (K, T4, B4)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, LY3

Aikuiskoulutuksen keinoin tuetaan *työyhteisöjen* kehittymistä. (K)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite

Täydennyskoulutuksen kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat kokonaisuuden hallinta yliopistoissa, toiminnan tarjonnan ja valikoiman laajentaminen uusille aloille ja uusiin kohderyhmiin kunkin yliopiston profiiliin mukaisesti sekä täydennyskoulutuksen ja tutkintokoulutuksen välisen työnjaon selkeyttäminen. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3

Korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten ja työelämän *vuorovaikutusta* vahvistetaan ja ura- ja rekrytointipalveluja parannetaan. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Opintojen aikaisen *harjoittelun* ja työssäoppimisen laatua kehitetään. (K)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, ÅA3, TTKK3

Yrittäjyyttä tuetaan vahvistamalla koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta, parantamalla opettajien ja opinto-ohjaajien tietoja yrittäjyydestä sekä kehittämällä opetussisältöjä ja -menetelmiä kaikessa koulutuksessa. (K, T4)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, JoY3, LY3, HKKK3, TaiK3

Korkeakoulujen ja *elinkeinoelämän* yhteistyön periaatteita selkeytetään ja korkeakoulujen edellytyksiä edistää tutkimustulosten hyödyntämistä parannetaan. (K)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, LY3, HKKK3

Yliopistojen aluestrategioiden mukaista toimintaa tuetaan yliopistojen toimintamenorahoituksella ja ulkopuolisella rahoituksella. (K) Toiminnassa suositaan *yhteisrahoitteista* toimintamallia. (K, T4)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, JoY3, OY3

Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen

Yliopistot kehittävät *työyhteisöään* siten, että niiden kilpailukyky työnantajina paranee ja henkilöstön työkyky ja -tyytyväisyys lisääntyvät. (T4, B4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JY3, LY3, ÅA3, TTKK3, TaiK3

Yliopistot edistävät *tasa-arvoisen* työ- ja tiedeyhteisön kehittymistä. (T4, B5) Yliopistoilla tulee olla ajantasainen tasa-arvosuunnitelma. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, TTKK3

Yliopistojen henkilöstöpolitiikan arvioinnin ja seurannan mahdollistamiseksi *tilinpäätöksiin* sisällytetään henkilöstötilinpäätös tai tätä vastaavat henkisten voimavarojen hallinnan tiedot. (T4)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, TTKK3, TaiK3

Yliopistojen tulee arvioida *määräaikaisen henkilöstönsä* asemaa ja vakinaistaa pysyväisluonteisia tehtäviä mahdollisuuksien mukaan. (P)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, JY3, ÅA3, TKK3

Opetusministeriö edellyttää yliopistojen taloudellista ja muuta sitoutumista meneillään olevan uuden *palkkausjärjestelmän* toteuttamiseen tehtävän neuvotteluratkaisun pohjalta. (P)

valtiolähtöinen toiminta, epätäsmällinen tavoite

Toiminnallinen tehokkuus

Yliopistot kehittävät toiminnallista tehokkuuttaan ja rakenteita siten, että *perusvoimavaroja* voidaan *uudelleen kohdentaa* opetuksen ja tutkimuksen edellytysten parantamiseen ja painoalojen vahvistamiseen. (T4, B5)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, OY3, TaiK3

Rakenteellisessa kehittämisessä otetaan huomioon korkeakoulujen rakenteiden kehittämistä koskevan selvityksen ja suoritettujen arviointien tulokset. (T4)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3, OY3, TKK3

Ulkopuolisella rahoituksella tuetaan yliopistojen tavoitteita. (B3) Yliopistot laajentavat toimintansa *rahoituspohjaa* suoran budjettirahoituksen lisäksi hankkimallaan täydentävällä rahoituksella. Täydentävän rahoituksen tulee tukea yliopistojen perustehtäviä ja niihin liittyviä tavoitteita. (T4, B4)

markkinaohjautuvuuden hyväksyvä toiminta, epätäsmällinen tavoite, HY3, JoY3, JY3, LY3, OY3, ÅA3, TKK3, HKKK3, TaiK3

Budjettirahoitusta *täydentävän rahoituksen osuus* vähintään kokonaisrahoituksesta 36 %. (B5)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite

Tavoitteena on myös täydentävään rahoitukseen liittyvien *menettelytapojen*, hallinnoinnin ja seurannan korkea taso osana yliopiston laatuja järjestelmää. (T4)

valtiolähtöinen toiminta, voimavaroja koskeva tavoite, HY3

Yliopistot tehostavat tutkijankoulutusta siten, että *väittelijöiden keski-ikä* (mediaani) laskee 32 vuoteen sopimuskauden loppuun mennessä (T4)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JY3

Opetuksen laatua ja opintojen suunnittelu-, ohjaus- ja seuranta järjestelmiä kehitetään niin, että opintojen läpäisy tehostuu ja *tutkintojen suorittamisajat* lyhenevät erityisesti humanistisella, matemaattis-luonnon-tieteellisellä ja teknistieteellisellä koulutus alalla. (K, T4)

valtiolähtöinen toiminta, konkreettinen tavoite saavutettavana, HY3, JoY3, LY3

Yliopistojen on huolehdittava tuotettujen tilinpäätöstietojen ohella myös *KOTA*-tietokantaan toimitettujen tietojen luotettavuudesta. (P)

valtiolähtöinen toiminta, täsmällinen tavoite saavutettavana

On tärkeää, että esitetyt *työajanseurantaan* liittyvät suunnitelmat toteutetaan. (P)

valtiolähtöinen toiminta, täsmällinen tavoite saavutettavana

Lähteet

<http://www.minedu.fi/opm/ministerio/talous/opmtae2005.pdf>

<http://www.jyu.fi/suunnittelu/jyu/toimintakertomus2003.pdf>

<http://www.hkkk.fi/netcomm/ImgLib/2/81/Tilinp%E4%E4t%F6sasiakirja%202003%20Final.pdf>

LIITE 4**Kohdeyliopistojen strategia-asiakirjoista analysoidut osuudet****Helsingin yliopiston strategia 2004–2006**

Osiot tehtävä ja tulevaisuus
arvot
toiminnan kehittämisen peruslinjaukset
päätehtävät ja niiden toteuttaminen

Joensuun yliopiston strategia 2003–2009

Kohdat yliopiston toiminta-ajatus
toiminnan neljä kulmakiveä
strategiset valinnat

Jyväskylän yliopiston kokonaisstrategia

Kohdat arvoperusta ja tehtävä
kriittiset menestys- ja edellytystekijät
kehittämishaasteet

Lapin yliopisto vuonna 2010

Kohdat arvot
strategiset tavoitteemme

Oulun yliopisto 2010-luvulle

Kohdat arvoperusta
yliopiston perustehtävä
yliopiston kehittämishaasteet
yliopiston valinnat

Åbo Akademi

missio ja tehtävä

Helsingin kauppakorkeakoulu

arvot
strategiset kehittämiskohteet
tavoitteet

Teknillisen korkeakoulun strategia

Kohdat ihanteet
strateginen toimintasuunnitelma

Taideteollinen korkeakoulu

toimintaperiaatteet ja strategiat
(sisältyy toiminta- ja taloussuunnitelmaan 2006-2009)

(Lähteet: Helsingin yliopisto 2003; Joensuun yliopisto 2003; Jyväskylän yliopisto 2002; Lapin yliopisto 2004a; Oulun yliopisto 2003; Åbo Akademi 2005a; Helsingin kauppakorkeakoulu 2005; Teknillinen korkeakoulu 2001; Taideteollinen korkeakoulu 2005)

LIITE 5**Tutkimuksen kohdeyliopistojen osuus yliopistolaitoksesta vuonna 2004**

	Uudet opiskelijat	Kaikki opiskelijat	Henkilökunta 1)	Maisterin tutkinnot	Tohtorin tutkinnot	Määrärahat 2)
HY	4357	37852	4668	2330	395	303130
JoY	1187	7601	865	617	57	54945
JY	1855	14027	1491	1367	113	90453
LY	638	4368	472	367	19	30528
OY	2083	15818	1988	1247	130	122590
ÅA	795	6819	795	489	66	48138
TKK	1407	15192	1583	961	130	114636
HKKK	473	4237	340	351	18	23629
TaiK	141	1804	351	192	8	26434
Yhteensä	12936	107718	12553	7921	936	814483
Yliopistolaitos yhteensä	20461	174324	19563	12588	1399	1234894
Kohdeyliopistojen osuus	63,2	61,8	64,2	62,9	66,9	66,0

Kohdeyliopistojen osuus koko yliopistolaitoksesta yliopistoittain vuonna 2004

	Uudet opiskelijat	Kaikki opiskelijat	Henkilökunta 1)	Maisterin tutkinnot	Tohtorin tutkinnot	Määrärahat 2)
HY	21,3	21,7	23,9	18,5	28,2	24,5
JoY	5,8	4,4	4,4	4,9	4,1	4,4
JY	14,3	13,0	11,9	17,3	12,1	11,1
LY	4,9	4,1	3,8	4,6	2,0	3,7
OY	16,1	14,7	15,8	15,7	13,9	15,1
ÅA	6,1	6,3	6,3	6,2	7,1	5,9
TKK	6,9	8,7	8,1	7,6	9,3	9,3
HKKK	2,3	2,4	1,7	2,8	1,3	1,9
TaiK	0,7	1,0	1,8	1,5	0,6	2,1

1) Budjettivaroin palkatun opettajakunnan ja budjettivaroin palkatun muun henkilökunnan henkilötyövuosien määrä

2) Budjettirahoitus ja rakentamisinvestoinnit (1000 €)

Lähde: Opetusministeriö Kota-tietokanta

LIITE 6

Kohdeyliopistojen korvamerkityt määrärahat vuonna 2005

Liite 6.

Korvamerkittyjen määrärahojen kappalemäärä

	HY	JoY	JY	LY	OY	ÅA	TKK	HKKK	TaiK
Avoin yliopisto	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Tutkijakoulut	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Yhteiskunnallinen palvelutehtävä	9	3	5	3	4	6	3	2	2
Valtakunnalliset tehtävät	3		2		2	1			
Biotekniikan koulutus	1				1	1			
Elokuva-alan koulutus									1
Valtakunnalliset ohjelmat									1
. terveysprojekti	3			1	5	2			
. tietoteollisuusohjelma	3	1	1		1	1	1	1	1
. virtuaaliyliopisto	7	3	2	2	6	1	5	2	1
. opettajankoulutus	8	6	14	3	4	8			3
. biokeskukset	1				1				
. kieliteknologia	1	1	1				1		
. opiskeluprosessit	3	1	2	1	1	1	2	1	1
. alueellinen kehittäminen	4	1	4	1	1	1	1	1	1
. Venäjä-toimintaohjelma	2	2		1				1	
. liiketoimintaosaaminen		1			1			3	
Yliopistojen omat hankkeet	8	5	7	5	3	4	5	2	5
Varustaminen	2	1			3	1	1		
Yhteensä (261)	57	27	40	19	35	29	21	15	18

	Budj. yht.	Tutk. koulut	%	Avoin yliop.	Yhteis. teht.	Avoin + yht. %	Avoin, tutkijakoulut ja yhteisk. tehtävät %
HY	288657	46686	16,2	2901	15094	6,2	22,4
JoY	56408	3302	5,9	727	1873	4,6	10,5
JY	95401	1431	1,5	2486	3800	6,6	8,1
LY	28430	658	2,3	561	2510	10,8	13,1
OY	124581	2493	2,0	863	7063	6,4	8,4
ÅA	46848	2940	6,3	733	2308	6,5	12,8
TKK	108830	5519	5,1	101	3025	2,9	7,9
HKKK	23127	957	4,1	396	1620	8,7	12,9
TaiK	26435	158	0,6	85	5203	20,0	20,6

	Valtak. teht.	Valtak. ohj.	Valt. %	Yo-koht. hankk.	%	Kaikki korvamerk. %
HY	16521	9327	9,0	2843	1,0	32,3
JoY		2392	4,2	1295	2,3	17,0
JY	750	5477	6,5	1395	1,5	16,1
LY		1448	5,1	355	1,2	19,5
OY	535	5828	5,1	3636	2,9	16,4
ÅA	35	1871	4,1	1310	2,8	19,6
TKK		4445	4,1	4518	4,2	16,2
HKKK		1226	5,3	530	2,3	20,4
TaiK		1366	5,2	875	3,3	29,1

Lähde: Yliopistojen tulossopimukset

<http://www.minedu.fi/opm/koulutus/yliopistokoulutus/ohjausjarjestelma.html>

