

JUSSI VÄLIMAA

# Elämää siiloissa

## Managerialismin vaikutuksia yliopistoissa



Yliopistoista viritetään tehokkaita ja vaikuttavia organisaatioita liike-elämästä lainatuin managerialismin opein. Sen vahvin vastavoima on tiedeyhteisön kollegiaalisuus. Millaisia seurauksia managerialismilla on yliopistoille ja millainen on sen suhde kollegiaalisuuteen?

**KORKEAKOULUTUTKIJOIDEN** Rosemary Deemin ja Kevin Brehonyn (2005) mukaan managerialismia voi pitää ideologiana, jolla pyritään oikeuttamaan korkeakouluissa sekä johtajien lisääntyntä valtaa että pyrkimystä keskittää valta johtajille. Ilmiö voidaan havaita myös Suomessa, vaikka 'ideologia' lieneekin liian vahva ilmaus. Osuvampaa olisi puhua 'manageriaalisesta ajattelutavasta'.

Managerialismi on Suomessa ja suomeksi hankala käsite, koska meillä se viittaa sekä johtamiseen että hallintoon, vaikka nämä ovat eri asioita. En kuitenkaan pidä tätä ongelmana, sillä hallinto (*administration*) ja johtaminen (*management*) ovat päällekkäisiä käsitteitä myös englannin kielessä. Managerialismi vaikuttaa molempiin, vaikkakin eri tavoin.

### MANAGERIALISMILLA TAVOITELLAAN TEHOKKUUTTA

Kansainvälisesti tunnistettuja managerialismin keinoja ovat byrokraattisten sääntöjen purkaminen, johtamisen tärkeys, kilpaillun rahoituksen korostaminen, vakinaisten työsuhteiden muuttaminen suoritusperustaisiksi ja työntekijöiden suoriutumisen mittaaminen. *Management*-ajattelutapa hyödyntää ulkoisia arvioinnin mittareita ja indikaattoreita sekä yliopistojen rankinglistoja. Tehokkuus ja vaikuttavuus ovat manageriaalisessa ajattelutavassa keskeisiä tavoitteita. Samalla ajattelutapa lainaa kielellisiä ilmaisuja, ideoita ja käytäntöjä liike-elämästä, jonka se uskoo toimivan paremmin ja tehokkaammin kuin julkinen sektori (Deem & Brehony 2005).

## MANAGERIALISMI VIITTA MEILLÄ SEKÄ JOHTAMISEEN ETTÄ HALLINTOON.

Suomessa managerialismia on ututettu korkeakoulutukseen uusliberalismin ajatuksiin tukeutuvan julkishallinnon ajattelutavan, *New Public Managementin* (NPM), avulla. Uusliberalismi ei kuitenkaan ole yhtenäinen ideologia vaan enemmänkin poliittinen liike, ajattelukollektiivi, jonka käyttövoimana on ollut hyvinvointivaltion ja sen perustana olleen keynesiläisen talouspolitiikan kritiikki. Tästä voi lukea enemmän vaikkapa Mitchell Deanin (2014) kirjoituksesta.

Mallien lainaaminen yhteiskunnasta ei ole yliopistoille uusi toimintatapa. Se on pikemminkin aika tavallista. Muutama esimerkki historiasta: Keskiajalla yliopistot syntyessään omaksuivat ammattikiltojen toimintatapoja, joista keskeinen oli akateemisten yhteisöjen yhteinen, kollegiaalinen päätöksenteko. Tämä jatkui muun muassa professoreiden kollegiaalisena valtana Euroopan mannermaalla. 1800-luvun autonomisessa Suomen suuriruhtinaskunnassa yliopistoja puolestaan yhtenäistettiin muun valtionhallinnon byrokratian kaltaiseksi.

Yliopistojen virkamiehistäminen jatkui itsenäisessä Suomessa, kun Helsingin yliopisto ensin ja muut myöhemmin otettiin opetusministeriön alaisuuteen. 1960-luvulla korkeakoulutuksen laajentuksessa ryhdyttiin ajamaan demokratiaa, joka onnistuikin yliopistoissa 1970-luvulla. 1980-luvulla valtavirta kääntyi kuitenkin kohti ”johtamisedellytysten parantamista”, kuten koulutuspoliittinen iskulause kuului. (Välimaa 2018.)

Managerialismi hiipi yliopistoihin arviointien ja johtamisen vahvistamisen nimissä 1980-luvulla ja budjettileikkausten tukemana 1990-luvulla. *New Public Managementin* mukaista tehostamista ovat niin tulosjohtaminen, strategiat ja riskianalyysit, vertailuanalyysit (*benchmarking*) kuin markkina-

mekanismeja jäljittelevä kilpailuttaminenkin. Tuloksellisuuden mittaaminen on ulottunut korkeakouluista tutkijoihin samalla kun opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) rahoitusmallit ovat koko ajan kiristäneet tuloksellisuuden kriteereitä.

Nykyään managerialismi – kaikkien muotien tapaan – väittää ratkaisevansa korkeakoulujen toiminnan ongelmat, mikä on loogista, sillä vakuuttaakseen uusi muoti täytyykin esittää ainoana ja parhaana vaihtoehtona (ks. Birnbaum 2000). Samalla managerialismista pyritään häivyttämään poliittinen ulottuvuus esittämällä se rationaalina, teknisenä ja välttämättömänä uudistuksena.

Tuorein yliopistojen toimintaa säätelevä laki on vuodelta 2009. Siinä painotetaan liike-elämästä lainattua yritysten hallintomallia, jossa rehtori on vastuussa hallitukselle eikä enää akateemiselle yhteisölle, ja ”omistajien” ääntä edustaa vaaleilla valittu collegio tai vastaava elin säätiöyliopistoissa.

Johtamisen ihanne on suoraviivainen linjaorganisaation malli, jonka tavoitteena ovat tehokkaat päätöksenteon prosessit ja selkeät johtamis- ja toimivaltasuhteet. Linjaorganisaation malli on tuttu teollisesta tuotannosta, lähinnä savupiipputeollisuudesta. Voi kysyä, miksi ideoita ei lainata vaikkapa projektiorganisaatioista, pelifirmoista tai muista luovaa työtä tekevästä yrityksistä. (Tomperi 2009.)

Managerialismia ei kuitenkaan istutettu neitseelliseen maaperään, vaan se iskettiin olemassa olevien – ja yliopistoa muokanneiden – valtionhallinnon rakenteiden ja virkamiesmentaliteetin päälle. Tämäkin on aika tavallista yliopistoissa, sillä on helpompaa aloittaa uutta toimintaa kuin purkaa edellisiä rakenteita tai juuria entisiä tapoja irti ihmisten mielistä, rutiineista ja toimintatavoista. Uudet toiminnot kerrostuvat historiallisesti entisten päälle (Christensen 2012, Välimaa 2018).

Perinteinen lakiin, asetuksiin ja säädöksiin tukeutuva byrokraattinen virkamieseetos tukeutuu yhä edelleen omiin normeihinsa ja vieroksuu managerialismin mittauksiin perustuvaa mekaanista tehokkuusmentaliteettia. Managerialismin selkein henkinen vastavoima yliopistoissa on kuitenkin kollegiaalisuus, eli yliopistojen alkuperäinen perusta ja päätöksenteon malli (Välimaa 2018).

## KOLLEGIAALISUUDEN VAHVUUS JA HEIKKOUS ON SEN NÄKYMÄTTÖMYYS.

Kollegiaalisuudessa akateemiset yhteisöt, tutkijamustimit, opettajat ja tutkijat tekevät työn sisältöä ja tavoitteita koskevat päätökset yhdessä. Yhteisöjen jäsenet noudattavat päätöksissään tavallisesti argumentaation logiikkaa. Sen mukaan paras argumentti voittaa. Parhaan argumentin voi kuitenkin esittää kuka tahansa akateemisen yhteisön jäsen. Hierarkkiset suhteet eivät nimittäin määritä argumentin voimaa, vaan ratkaisevaa on esitetty ajatus ja sen perustelut, minkä vuoksi hyvät akateemiset päätökset syntyvät keskustelun kautta ja perustuvat lopulta konsensukseen. Tämä on tärkeä periaatteellinen ero demokraattiseen päätöksentekoon, jossa enemmistön mielipide on laki (Välimaa 2018).

Reaalimaailmassa kollegiaaliset elimet ja ryhmät voivat toki tehdä äänestyspäätöksiä. Kollegiaalisessa prosessissa tärkeää on kuitenkin se, että asioista keskustellaan, esitetään erilaisia mielipiteitä ja niille perusteluita.

Akateemisten yhteisöiden kollegiaaliset toimintatavat ja arvopohja ovat kietoutuneet toisiinsa, sillä argumentaation logiikka voi toteutua vain yhteisöissä, joissa arvostetaan kriittistä keskustelua. Akateemiset yhteisöt sietävätkin harvinaisen paljon kriittisiä mielipiteitä ja erilaisia käsityksiä. Kriittinen keskustelu hidastaa kollegiaalista päätöksentekoa, mutta päätöksen synnyttyä siihen sitoudutaan vahvemmin kuin ylhäältä tullessiin määräyksiin. Kollegiaalisien päätöksenteon hitaus on managerialismille punainen vaate, sillä se tarkoittaa tehottomuutta.

Yliopisto-organisaation kannalta kollegiaalisuuden ongelma – ja samalla vahvuus – on sen näkymättömyys, sillä kollegiaalisuus on akatemiaa ohjaava toimintaperiaate. Kollegiaalisuus vaikuttaa akateemisten yhteisöjen käytäntöihin usein huomaamattomasti, sillä se ei ole johto- tai ohjesääntö, jota valvoisi jokin hallinnollinen elin.

Managerialismia haastaa kollegiaalisuuden ohella se, että yliopistojen perustehtävät vaativat erilaisia toimintatapoja. Opetustehtävissä on hyötyä perinteisestä virkamiesetiikasta, sillä opettajien tulee noudattaa opetussuunnitelmia, opetustilojen varausten täytyy toimia ja opiskelijoiden tulee saada opintosuoritukset ajallaan. Tämä kaikki vaatii täsmällistä ja ennustettavaa toimintaa sekä lakien, asetusten ja säädösten noudattamista.

Virkamiesmentaliteetti on tarpeen myös talous- ja henkilöstöhallinnossa, joita ohjaavat kansalliset lait, asetukset ja työehtosopimukset. Sen sijaan tutkimuksessa eletään usein projektien maailmassa, jossa toiminta on lähempänä liike-elämän dynamiikkaa, sillä projekteissa pitää toimia joustavasti ja reagoida nopeasti tilanteisiin ja muutoksiin, kuten tutkijoiden rekrytointeihin. Vakaan talous- ja henkilöstöhallinnon – ja virkamiesetiikan – kannalta nopea reagointi on kuitenkin ongelma, sillä prosessit vievät aikaa.

Tutkimusprojektien johtamisessa keskeisiä ovat vahva akateeminen asiantuntijuus ja kollegiaalisuus, sillä tärkeitä sisältöä koskevia päätöksiä on järkevää tehdä yhdessä kollegoiden kanssa. Tehokkuus syntyy hyvästä yhteistyöstä.

### ...MUTTA SEURAUKSENA ON SIILOUTUMINEN

Johtamisen painottaminen ei ole managerialismin suurin ongelma, sillä johtajuutta painottaessaan se pyrkii eroon huonosta johtamisesta. Ongelmana on se, että tehokkuuden maksimointiin pyrkiessään managerialismi johtaa yliopistojen hallinnon siiloutumiseen. Suomessa siis tehokkuusajattelu juontuu rationalisoinnin perinteestä, jonka tavoite on ollut tehostaa toimintaa pilkkomalla työtehtävät pieniin osasuorituksiin (Seeck & Järvelä 2007). Managerialismi sijoittuikin osittain rationalisoinnin traditiolle.

Yhteen yliopistoon perustuvan kokemuksen pohjalta kuvaan sitä, miten siiloutumisprosessi etenee. Lähtökohta on, että manageriaalisen ajattelutavan tavoite on tehokkuus. Siihen pyritään eriyttämällä eri vastualueet, kuten talous-, henkilöstö-, tila-, sihteeri- ja opintohallinnon palvelut, hallinnollisesti toisistaan. Kullekin vastuualueelle määritellään omat prosessit ja niitä tukevat teknologiat. Työtehtävät vastuineen

## RAKENTEIDEN UUDISTAJAT EIVÄT YMMÄRRÄ KORKEAKOULUJEN TOIMINNAN DYNAMIIKKA.

pilkotaan pieniksi osiksi, ja kunkin työntekijän vastuulle määritellään rajattu tehtävä.

Samalla syntyy tarve luoda kullekin vastuualueelle valtarakenne: nimetään päälliköt, ja selvyuden vuoksi määritellään rajat muihin vastuualueisiin. Kukin vastuualue muodostaa siten oman siilonsa. Omat budjetit vahvistavat siiloutumisen prosessia. (ks. esim. Minassias & Roy 2019.)

Manageriaalisesta näkökulmasta on järkevää ajatella, että kukin työntekijä keskittyy vain tiettyyn tehtävään tai prosessin osaan. Oletuksena on tehokkuuden paraneminen. Toisin kuitenkin käy. Ensin kunkin vastuualueen työntekijät irtaantuvat perusyksiköiden toiminnasta. Heiltä katoaa kokonaiskäsitys siitä, miten yliopisto ja sen perusyksiköt toimivat, ja miten eri vastuualueiden tehtävät liittyvät toisiinsa. Usein työntekijät siirretään myös fyysisesti kauemaksi laitoksilta keskushallinnon rakennuksiin sillä perusteella, että vastuualueen työntekijöiden keskinäinen tuki ja varahenkilöjärjestely helpottuvat. Hallintopalveluiden laatu ei kuitenkaan parane, kun työntekijöiltä katoavat tieto ja taju perusyksiköiden tarpeista.

Erityisen hankalaksi perusyksiköiden elämän tekee se, että taloushallintoa hoitavat eri henkilöt kuin rekrytointeja ja henkilöstöhallintoa, vaikka nämä tehtävät ovat saman prosessin eri näkökulmia. Esimerkiksi yhden professorin eri projekteja voi hallinoida neljäkin eri henkilöä, jotka eivät kommunikoi keskenään. He hoitavat vain oman työnsä. Kokonaiskuvan kadottua professorin aikaa kuluu ”palveluiden” koordinointiin.

Siiloutuminen luo organisaatioon lisäksi uusia valtarakenteita, sillä vastuualueiden päälliköt puolustavat omaa tonttiaan muiden vastuualueiden päälliköitä vastaan. Motiivit löytyvät sekä asiallisista

perusteista että silkasta valtataistelusta ja oman statuksen puolustamisesta. Siiloutumisen myötä vastuualueiden väliset raja-aidat vahvistuvat, mikä seurauksena organisaatio kangistuu ja toiminta hidastuu. Ilmiö on havaittu myös kansainvälisessä tutkimuksessa, sillä NPM synnyttää usein siiloutuneita rakenteita (ks. Christensen 2021). Siiloutuneiden organisaatioiden keskeinen ongelma on horisontaalin tiedonkulun vaikeutuminen. Organisaatioiden tehokkuus vähenee ja toiminta jähmettyy.

Yliopistoissa siiloutuminen heikentää sekä johtamisen edellytyksiä, kun tieto ei kulje, että organisaation tehokkuutta, kun siiloissa ei tunneta perusyksiköiden aitoja ongelmia. Näin siilojen teknologiat, prosessit ja valtarakenteet alkavat määrätä, miten perusyksiköissä pitää toimia – ei toisinpäin. Perusyksiköt alkavat siten palvella siiloja, jotka määrittävät, mitä voi tehdä ja miten. Yhtälön täydentää se, että pieniksi rutiineiksi pilkotut hallintotehtävät kypsyttävät työntekijöitä ennen aikojaan: pätevät ihmiset turhautuvat ja alkavat hakeutua mielenkiintoisempiin työtehtäviin. Tämä lisää muiden työtaakkaa, kun kokeneiden työntekijöiden täytyy sekä tehdä omat työt että perehdyttää jatkuvasti vaihtuvat uudet työntekijät työtehtäviin ja yliopiston ”kummallisuuksiin”.

Sanon tietoisesti ”kummallisuuksiin”, sillä etenkin yliopiston ulkopuolelta tulleilla työntekijöillä kestää muutamia vuosia ennen kuin he alkavat ymmärtää yliopiston toiminnan dynamiikkaa, jossa tieteenalojen toimintakulttuurit luovat organisaatioon sisäisiä jännitteitä. Jos ymmärrys syntyy, henkilöt jäävät yliopiston palvelukseen.

Opetuksen ja tutkimuksen prosessit sekä tieteenalojen kulttuurit vaihtelevat tieteenaloittain, sillä niiden toimintaympäristöt, resurssit ja tieteelliset tavoitteet poikkeavat toisistaan (Ylijoki 1998). Erilaisuus on ongelma sekä perinteiselle virkamiesmentaaliteetille, jossa pyritään yhtenäisyyteen, että managerialismille, jonka ohjenuora on tehokkuus. Jännitteet voivat laimentua, kun hallintovirkamiehet ovat laitosten tai tiedekuntien jäseniä ja siten arvokas osa akateemista yhteisöä. Siiloutuneen yliopisto-organisaation ongelmat puolestaan pahenevat, kun kokonaisuutta tärkeämpää on pitää

huolta siitä, että oma vastuualue saavuttaa sille asetetut tavoitteet.

#### KOULUTUSPOLITIIKAN SUPPEA NÄKÖKULMA

Suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa on syvä usko rakenteisiin. Vaihtuvia ismejä ja muoteja seuraavat koulutuspolitiikat yrittävät tavallisesti vaikuttaa korkeakoulutukseen muuttamalla toiminnan rakenteita. Viime vuosikymmeninä onkin yhdistetty useita yliopistoja.

Mikä rakennemuutoksissa on hankalaa? Ei välttämättä se, että muutokset ovat hitaita ja työläisiä ja sen vuoksi kalliita yhteiskunnalle. Empiirinen tutkimus nimittäin osoittaa, että hyödyt alkavat näkyä vasta noin kymmenen vuoden kuluessa (Nokkala & Välimaa 2017).

Varsinainen ongelma on siinä, että rakenteiden uudistajilta puuttuu korkeakoulujen toiminnan dynamiikan ymmärrystä. Rakennemuutoksilla pyritään vaikuttamaan organisaation toimintatapoihin, vaikka yliopistojen toiminta perustuu tieteenaloihin. Niissä opetusta ja tutkimusta on järkevä hoitaa erilaisin tavoittein ja prosessein.

Akateemisista eroista syntyneet yliopistojen toimintakulttuurit ja niiden erilaisuus ovat yliopistojen vahvuus, rikkaus ja laadun taie. Tehokkuuteen ja keskittämiseen pyrkivän managerialismin kannalta ne ovat kuitenkin yliopistojen heikkous. Usein unohtuu, että korkeakoulutuksen perustehtävä – opetus, tutkimus ja nuorten sosiaalistaminen yhteiskuntaan – on luonteeltaan yhteiskunnallinen instituutio. Se löytyy eri muodoissa kaikista järjestyneistä yhteiskunnista.

Ongelman ydin on siten yliopisto-organisaation ja korkeakoulutuksen yhteiskunnallisen instituution välinen ristiriita. Koulutuspolitiikan tekijät hahmottavat ongelmasta vain organisaatio-ulottuvuuden. Organisaatioita voidaankin muuttaa laatikkoleikeillä ja ismeillä, mutta korkeakoulutuksen perustehtävät eivät muutu organisatorisilla kikkailuilla, sillä opetuksen, oppimisen ja tutkimuksen prosessit ovat kietoutuneet tieteenaloihin ja niiden akateemisiin prosesseihin.

#### VIELÄ ON TOIVOA

Managerialismin ytimessä on pyrkimys tehostaa yliopisto-organisaation toimintaa. Samalla managerialismi kuitenkin joutuu toimimaan aiemmin syntyneissä organisaation ja akateemisen maailman kerrostumissa, joihin sen on sopeuduttava. Siksi managerialismin tavoitteet voivat toteutua vain osittain. Juuri sopeutuminen avaa mahdollisuuden muokata managerialismista yliopiston toimintaa kunnioittavan toimintatavan. Managerialismi voisi tukea akateemista johtajuutta, jossa arvostetaan kollegiaalisia prosesseja ja puretaan tehottomuutta aiheuttavat hallintosiilot.

Siiloutuneen yliopiston purkaminen ei tietenkään tarkoita hallinnon lakkauttamista vaan sellaisia joustavia hallintorakenteita, joissa kunnioitetaan hyvää hallintotapaa ja ymmärretään perusyksiköiden ja tieteenalojen erilaisuutta. Siilot purkaneessa yliopistossa voi vallita yhteiskunnallisten odotusten, akateemisen johtajuuden, virkamiesetiikan ja kollegiaalisuuden välinen dynaaminen tasapaino. (ks. Hoffman & Välimaa 2016).

Peliä ei ole vielä menetetty. Jos hyvin käy, saamme nähdä yliopiston, jossa kunnioitetaan tehokkuuden vaatimusta mutta pyritään päätöksiin kriittisen keskustelun avulla, kollegiaalisesti. Samalla ymmärretään, että tehokkuutta voi olla monenlaista ja että numeerinen mittaaminen tukee vain sellaista toimintaa, jota voidaan mitata. Vaikeasti mitattavat tehtävät, kuten yhteiskunnallinen vuorovaikutus, eivät kuitenkaan ole vähemmän tärkeitä. Koulutuspolitiikassa ja yliopistoissa on tärkeää ymmärtää akateemisten yhteisöjen sisäistä dynamiikkaa ja sitä, että yliopistot voivat olla hyödyksi sekä tiedeyhteisöille, taloudelle että ympäröivälle yhteiskunnalle, vaikkakin eri tavoin.



JUSSI VÄLIMAA  
FT, professori, johtaja  
Koulutuksen tutkimuslaitos  
Jyväskylän yliopisto

## LÄHTEET.....

- Birnbaum, R. (2000). *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics* 1, 1–11. <http://mjose.meiji.jp/articles/files/01-01/01-01.pdf>.
- Deem, R. & Brehony, K. J. (2005). Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford Review of Education* 31(2), 217–235.
- Dean, M. (2014). Rethinking neoliberalism. *Journal of Sociology* 50(2), 150–163. DOI: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1440783312442256>.
- Hoffman, D. M. & Välimaa, J. (eds.) (2016) *Re-Becoming Universities? Higher Education Institutions in Networked Knowledge Societies*. Dordrecht: Springer.
- Minassians, H. P. & Roy, R. (2017). Meeting the Complex Challenges Facing Public Higher Education Will Require Moving From Silos to Systems. [https://evollution.com/managing-institution/operations\\_efficiency/meeting-the-complex-challenges-facing-public-higher-education-will-require-moving-from-silos-to-systems](https://evollution.com/managing-institution/operations_efficiency/meeting-the-complex-challenges-facing-public-higher-education-will-require-moving-from-silos-to-systems). *The Evollution* 30.1.2017. (15.2.2019).
- Nokkala, T. & Välimaa, J. (2017). Finnish mergers: Change in the Context of Continuity. In Harry de Boer, Jon File, Jeroen Huisman, Marco Seeber, Martina Vukasovic & Don. F. Westerheijden (eds.) *Policy Analysis of Structural Reforms in Higher Education. Processes and Outcomes. Palgrave Studies in Global Higher Education*. Palgrave MacMillan, 225–268.
- Seeck, H & Järvelin, S. (2007). Katsaus taylorismin saapumisesta Suomeen ja sen asemasta työjohtokoulutuksen osana 1910–1950. *Työelämän tutkimus* 5(3), 243–251.
- Tomperi, T. (2009). Akateeminen kysymys? *Yliopistolain kritiikkiä ja kiista uudesta yliopistosta*. Tampere: Vastapaino.
- Välimaa, J. (2018). *Opinteillä oppineita –Suomalainen korkeakoulutus keskiajalta 2000 –luvulle*. Jyväskylä: University Press of Eastern Finland.
- Ylijoki, O.-H. (1998). *Akateemiset heimokulttuurit ja noviisien sosialisatio*. Tampere: Vastapaino.