

Tulosjohtaminen ja korkeakoulujen hallinnonuudistus

Matti Pylvänäinen

JOHDANTO

Tulosjohtamisesta on tullut korkeakoululaitoksen kehittäjille avainsana. Tulosjohtamiselle ryhdyttiin 80-luvulla raivaamaan tilaa purkamalla normiohjausta, lisäämällä yksilöjohtajien valtaa ja pönkittämällä heidän asemaansa sekä ottamalla käyttöön ns. tulosindikaattorit¹. Tulosjohtaminen vaatii kypsyäkseen lisää tilaa. Tulosjohtamismekanismi ei oman logiikkansa mukaisesti voi toimia täydellisesti, niin kauan kun on olemassa sen kanssa kilpailevia ja sen kyseenalaiseksi asettavia toimintamalleja. Nyt on tultu vaiheeseen, jossa tulosjohtaminen halutaan auktorisoida normeilla. Seuraavassa pohditaan tulosjohtamisen logiikkaa, sen kytkeytymistä yliopiston hallinnonuudistukseen ja tämän yhteenkietoutumisen »tuloksellisuutta» ja vaikutuksia korkeakouluissa pitkällä aikavälillä.

UUDEN YLIOPISTOLAIN TAVOITTEET

Opetusministeriössä on valmisteltu kaikessa hiljaisuudessa uutta korkeakoulukohtaiset lait yhdistävää yliopistolakia. Lakiluonnos (28.10.1994) on jatkoa opetusministeriön tavoitteille tehostaa korkeakoulujen toimintaa tulosohjausta ja tulosjohtamista kehittämällä.

Lakiluonnoksen uutuuksia ovat korkeakoulujen rehtorien valinnan siirtäminen valtioneuvoston tehtäväksi. Korkeakoulujen vaalikollegiot voisivat vain asettaa ehdolle kolme tohtoritasoista ehdokasta. Valtioneuvoston nimittämän tohtorirehtorin asemaa ehdotetaan pönkittäväksi viisivuotiskaudeksi tehtävällä virkakaudella. Edelleen valtioneuvoston nimittämä rehtori saisi lakiluonnoksen mukaan valita mieleisensä dekaanit ja laitosten johtajat asianomaisten kollegioiden asettamista ehdokkaista.

Lakiluonnoksessa esitetään korkeakoulujen hallitusten ja tiedekuntaneuvostojen avaamista

korkeakoulujen ulkopuolisille tahoille. Ulkopuoliset jäsenet yliopistojen hallitukseen kutsuisi valtioneuvosto. Esitykset ulkopuolisten jäsenten tuomiseksi kollegioihin vaikuttavat turhilta ja ristiriitaiselta, koska kollegiaalisten elinten asemaa heikennetään samanaikaisesti olennaisesti esim. suhteessa rehtoriin ja rehtorin valitsemiin dekaaneihin. Lakiluonnoksen mukaiset korkeakoulujen hallitukset jäisivät entistä enemmän keskustelukerhoiksi vailla mahdollisuuksia vaikuttaa yliopistonsa kehittämiseen. Hallituksen tehtävät ovat sängen yleisluontoisia eikä hallituksella olisi edelleenkaan mahdollisuutta kontrolloida millään tavalla rehtorin toimintaa saati sitten erottaa kellovotoksi osoittautuvaa rehtoria.

Mielenkiintoista opetusministeriön hahmottelemassa uudessa korkeakoulujen johtamismallissa on, että samanaikaisesti kun vannotaan korkeakoulujen autonomiaa ja itseohjautuvuuteen, puretaan akateemisen itseohjautuvuuden keskeisiä elementtejä, tutkimuksesta ja opetuksesta lähtevää aloitteellisuutta, sekä toimintojen ja hankkeiden jatkuvaan vertaisarviointiin perustuvaa päätöksentekojärjestelmää. Tilalle tarjotaan kollegoista riippumattomia, valtioneuvoston valitsemia ammattijohtajia ja heidän nostamiaan alempia johtajia.

Vielä vähän aikaa sitten saattoi näyttää siltä, että valtionhallinnon jäykkä normiohjaus voidaan korvata korkeakoulujen itseohjautuvuudella, jolloin opetusministeriö, valtioneuvosto ja eduskunta ottavat kantaa vain laajoihin periaatteellisiin kysymyksiin. Uusi lakiluonnos johtaisi siihen, että korkeakoulut sidotaan valtioneuvoston nimittäminen ammattijohtajien ja tulosjohtamisen kautta entistä tiiviimmin opetusministeriön johtamaksi korkeakoululaitokseksi. Sen arvioimiseksi, muodostuuko tästä Neuvostoliiton aikainen keskitetty suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä, onko se ylipäätään mahdollista ja ennen kaikkea onko se tuloksellisempi ja tehokkaampi kuin korkeakoulujen laajaan itsehallintoon ja yhteistyöhön perustuva korkeakouluverkosto, on tarpeen tarkastella ja arvioida lähemmin maahan luotua korkeakoulujen tulosohjausjärjestelmää.

¹ Normiohjauksen purkamista perusteltiin myös korkeakoulujen autonomian lisäämisellä.

KORKEAKOULUJEN TULOSJOHTAMINEN

Korkeakoulujen tulosjohtamisen keskeisiä elementtejä ovat korkeakoulujen toiminnan mittaaminen ja arviointi ns. tulosindikaattoreiden perusteella sekä opetusministeriön ja korkeakoulujen rehtoreiden väliset tulossopimukset, jotka otettiin käyttöön vuonna 1993. Tulosohjausta on toteutettu myös kohdentamalla lisävoimavaroja pitkälle em. tulosindikaattoreiden perusteella tutkimuksen ja koulutuksen huippuyksiköille. Tietä tulosohjaukselle on raivattu purkamalla korkeakouluja ja yksittäisiä virkamiehiä ohjaavia normeja sekä kollegiaalista päätöksentekoa.

Indikaattoreiden käytössä on kysymys ennen muuta korkeakoulujen keskeisten toimintojen mittaamisesta ja tuloksellisuuden arvioimisesta mittaustulosten perusteella. Mittareina käytetään perus- ja jatkotutkimusten määrää, tavallisesti yksikön kokoon suhteutettuna, tutkimuksen ja opetuksen tuloksia määriteltäessä ja huippuyksiköitä valittaessa myös julkaisujen, ulkopuolisen rahoituksen ja kansainvälisten vierailujen määrää. Nämä kaikki kuvaavat varmasti jollakin tavalla korkeakoulujen toimintaa ja niitä on käytetty asiantuntija-arvioinnin pohjana kautta aikojen. Uutta on indikaattoreiden käyttäminen voimavarojen jakamisessa ja myös muussa hallintoon liittyvässä päätöksenteossa ikäänkuin kylmät luvut »objektiivisina» voisivat korvata asiantuntijayhteisön omat, subjektiiviset arviot. Ajatuksena on, että jos ja kun saadaan kaikenkattavat indikaattorit, yksinkertaisinkin virkamies kykenee arvioimaan niiden perusteella korkeakoulujen toimintaa ja jakamaan niille varat viimeistä professoria myöten, kullekin ansioiden ja tulosten mukaan.

Niin yksinkertaiselta ja kauniilta kuin tulosohjaus indikaattoreiden perusteella kuulostaakin, kysymys on naiviudesta. Ensinnäkin indikaattorit kertovat aina menneisyydestä. Toiseksi tuloksellisuusindikaattoreiden käyttö edellyttää aina asiantuntevaa arviointia, eri tekijöiden punnintaa, myös laatunäkökohtien huomioon ottamista, kykyjen ja uusien avausten etsintää. Tätä ei voida eikä pidä koskaan jättää asiantuntemattomien tehtäväksi jo yksin siitä syystä, että indikaattorit ovat helposti manipuloitavissa. Indikaattorit antavat parhaimmillaankin vain hyvin rajoitetun näkökulman korkeakoulujen, tutkimusryhmien tai yksittäisten tutkijoiden toiminnasta. Esimerkiksi tutkimus on korkeakoulujen keskeinen tehtävä, mutta korkeakoulujen tulos lasketaan yksinomaan tutkintojen perusteella, koska yleisesti hyväksytyä indikaattoria tutkimuksessa saavutettavaa tulosten arvioimiseksi ei ole olemassa. Objektiiv-

visena pidetty, indikaattoreihin perustuva tulosjohtaminen on aina subjektiivista, poliittista päätöksentekoa.

Tulosjohtaminen poikkeaa olennaisesti tutkimusta ja opetusta ja niissä saatuja tuloksia painottavasta akateemisesta johtamisesta. Akateeminen yhteisön ja johtamisen olennainen piirre on toimintojen – tutkintojen, opinnäytetöiden, tutkimuksen, tutkimushankkeiden ja viranhakijoiden – jatkuva laadullinen arviointi. Usein se on kollegojen ja lähitieteidenalojen vertaisarviointia laitoksissa, tiedekunnissa ja yliopiston hallituksessa, mutta myös kansainvälinen arviointi on jokapäiväistä. Kun arviointi tehdään riittävän laajalla pohjalla (lähitieteiden piirissä), voidaan eri tekijöitä punninta argumentoiden ja samalla minimoida subjektiivisia tekijöitä. Ehkä arviointia voitaisiin ja pitäisi käyttää vielä enemmän, esim. opetuksen arvostuksen nostamiseksi, mutta se edellyttäisi akateemisen, kollegiaalisen johtamisen vahvistamista sen sijaan että sitä nyt pyritään purkamaan tulosjohtamisen tieltä. Mitä etua tulosjohtamisesta ja tulosindikaattoreiden käytöstä on verrattuna erittäin pitkälle kehittyneeseen akateemiseen johtamiseen ja toiminnan arviointiin? Johtaako se pitkällä aikavälillä parempiin tuloksiin?

Tulossopimusten merkityksen arvioimiseksi on hyvä palauttaa mieliin ne asiat, joista rehtorit puolestamme opetusministeriön kanssa sopivat. Kun kysymyksessä on tulosjohtaminen, on rehtorin sitouduttava yliopistonsa puolesta tiettyjen tulosten tuottamiseen, nykykäytännön mukaan sovittavaan määrään perus- ja tohtorintutkintoja, erikoistumaan vahvuusalueilleen, tukemaan koulutuksen huippuyksikköjen syntymistä, kehittämään toiminnan tuloksellisuutta tukevaa johtamista ja rakenteita yliopistossaan, yhteistyötä muiden yliopistojen ja ympäristön kanssa, kohdentamaan voimavarojaan tukitoiminnoista perustointoihin, kansainvälistymään jne. Näiden lisäksi kunkin korkeakoulun rehtori sitoutuu erikseen sovittaviin kehittämishankkeisiin.

Tavoitteiden toteuttamista varten korkeakoulut saavat tavoitteiden ja indikaattoreiden perusteella lasketun määrärahan käytettäväkseen (sis. palkat ja muut toimintamenot). Korkeakoulut saavat indikaattoreiden ja tavoitteiden perusteella ns. perusmäärärahan ja huippuyksiköiden ja kehittämishankkeiden perusteella lisämäärärahaa. Muilta osin kysymys on sitoutumisesta pitkälle täsmentymättömien, opetusministeriön omien tavoitteiden toteuttamiseen. Opetusministeriö ja rehtorit käyvät tulosneuvotteluissa kauppaa tiettyjen palvelujen ja tulosten tuottamisesta. Pitkäl-

le vietyä tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen ja tutkimuksen saa järjestettäväkseen edullisimman tarjouksen tehnyt yksikkö. (Tämä malli toteutuu jo mm. aikuis- ja työllisyyskoulutuksessa.)

Mitä tulosopimuksista seuraa? Rehtoreiden on saatava yksikkönsä tuottamaan mahdollisimman paljon tutkintoja, koulutuksen ja tutkimuksen huippuyksiköjä ja kehiteltävä jatkuvasti uusia rahautuvia kehittämishankkeita. (Kun huippuyksiköistä saatavan rahoituksen osuus on varsin pieni, korostuu tutkintojen osuus erittäin voimakkaasti.) Rehtoreiden on yritettävä saada korkeakoulunsa toimimaan näiden tavoitteiden mukaisesti. Samaan aikaan rehtoreiden olisi edistettävä opetusministeriön muiden tavoitteiden, mm. uuden yksilön asemaa korostavan johtamiskulttuurin toteuttamista, leikattava ja kohdennettava määrärahoja.

Kun rehtorien valta ja itsenäisyys suhteessa yliopistoyhteisöön kasvaa, vaaditaan rehtorilta sitoutumista entistä rajumpiin tulostavoitteisiin, leikkauksiin, esim. kokonaisten tieteenalojen alajoon, vahvuusalueiden kehittämiseen ym. opetusministeriön määrittelemien tavoitteiden toteuttamiseen. Epäilemättä rehtoreita arvioidaan ja valitaan, jos valinnasta päättää valtioneuvosto, sen perusteella, miten hyvin he ovat onnistuneet tai heidän oletetaan onnistuvan opetusministeriön määrittelemien tavoitteiden toteuttamisessa. Oireellista on, että akateemisten johtajien kiinnikkeet akateemiseen yhteisöön halutaan katkaista, koska niiden katsotaan hidastavan uudistamisprosessia ja opetusministeriön määrittelemien tavoitteiden toteutumista.

Tulosjohtamiseen sisältyy monta mielenkiintoista ajatuskulkua, joita kannattaisi pysähtyä miettimään. Ensinnäkin asiantuntijayhteisössä tapahtuva arviointi ja päätöksenteko pyritään korvaamaan ylhäällä tapahtuvalla, indikaattoreihin perustuvilla päätöksillä, jotka sitten linjahlinnon mukaisesti toteutetaan alemmilla tasoilla. Meillä on jo runsaasti kokemuksia siitä, kuinka keskushallinnon linja poukkoilee tavoitteiden muuttuessa: kun tämän päivän työn tulokset ovat mitattavissa muutaman vuoden päästä, ovat mitarit ja tavoitteet todennäköisesti monilta osin erilaiset, koska poliittiset päätöksentekijät ja valtiovarainministeriö seuraavat hyvin herkästi suhdanteita. Onko korkeakoulujen tulevaisuudessa pälyiltävä suhdanteita sen sijaan että keskittyisivät pitkäjänteisesti yhteiskunnan tieto- ja taitovarannon kartuttamiseen? Kykenevätkö poliittiset päätöksentekijät ja ministeriöiden virkamiehet ennustamaan korkeakouluja paremmin tulevai-

suuden kasvualueet, tiedontarpeet ja tutkimuskohteet?

Tshernobylin ydinvoimala ei räjähtänyt itsensä, ei omia aikojaan eikä luonnonvoimaisella väistämättömyydellä. Se levisi tuhkana taivaalle vasta, kun puolueen nimittämät *ammattijohtajat* kytkivät turvajärjestelmät pois päältä ja ryhtyivät tekemään *kokeita* reaktorilla. Voimalan johto kuvitteli hallitsevansa reaktorin (eihän se ollut enenkään räjähtänyt), kunnes reaktioprosessi karkasi käsistä. Edes parhaat ydinvoiman *asiantuntijat* eivät uhrautuista toimistaan huolimatta kyenneet pysäyttämään kerran valloilleen pääseitä tuhoisia voimia. Jälkeenpäin voimalan johto syytti epäonnistumisestaan, ei suinkaan omaa ammattitaidottomuuttaan, vaan reaktorin rakenevirheitä. Virheet olivat todellisia – niitä ei elävässä elämässä voida koskaan täysin välttää – mutta kohtalokkaiksi ne muodostuivat Tshernobylistä vasta tyhmäntaitamattomien johtajien käsissä. Vertaus on ehkä tilanteeseen sopimaton. Silti voidaan kysyä, kummat, valtioneuvoston valitsevat tulosjohtajat vai tiedeyhteisön valitsevat akateemiset johtajat, pystyvät parhaiten johtamaan yliopistoja ja tiedekuntia ennalta arvaamattomissa ja yllättävissä tilanteissa.

ASiantuntijaorganisaation johtaminen

Tulosjohtaminen on johtamassa hyvin nopeasti ja dramaattisesti akateemisten asiantuntijoiden syrjäytymiseen asioiden valmistelusta ja päätöksenteosta. Johtamisen logiikka on, että kun keran dekaanit ja erillislaitosten johtajat käyvät kukin vuorollaan tulosneuvottelut ja niihin liittyvät kädenväännöt määrärahoista rehtorin kanssa, he eivät voi olla valmistelemissa johtamiseen ja määrärahojen jakamiseen liittyviä ja muita yliopiston kehittämisen kannalta keskeisiä asioita. Olemme tulleet tilanteeseen, jossa asioiden kollektiivinen asiantuntijakäsittely ei enää sovi tulosohjauksen raameihin ja tämä järjestelmä täytyy eliminoida, kytkeä pois päältä. Seurauksena on, että rehtori ja hänen takanaan olevat virkamiehet tekevät ratkaisut yliopiston kannalta merkittävistä linjakysymyksistä, joita sitten ajetaan läpi tulosneuvottelujen yhteydessä.

Dekaanien, laitosten johtajien, hallituksen ja henkilöstöjärjestöjen syrjäytyminen näkyy myös toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelussa, päätettäessä kehittämishankkeista, tutkimuksen ja opetuksen huippuyksiköistä. Asiat etenevät nurinkurisesti: asiantuntijat ovat tulosjohtajien

mielestä jäävejä tai muuten kykenemättömiä arvioimaan omaa ja yliopiston toimintaa ja tästä syystä se on jätettävä rehtorin ja hänen virkamiestensä tehtäväksi. Asiantuntijoiden tehtäväksi jää näiden päätösten ja linjausten toteuttaminen.

Korkeakoulujen johtamisessa on kysymys ennen muuta asiantuntijaorganisaation johtamisesta. Asiantuntijoita, heidän tutkimustuloksiaan ja tutkimushankkeitaan pystyvät yleensä arvioimaan vain toiset saman alan asiantuntijat. Jopa lähitieteenalojen tutkimusten ja koulutuksen vertailu on usein vaikeaa. Kaiken kattavia ja yhteisesti hyväksyttäviä arviointikriteereitä ei juuri ole, tavoitteetkin voivat olla varsin erilaiset. Tästä syystä yliopistoissa on tutkimuksen ja opetuksen vapaus. Sen ajatellaan kartuttavan parhaiten ihmiskunnan tieto- ja taitopääomaa. Korkeakoulujen johtamisessa on kysymys pitkälle tämän luomis- ja tiedonleviämisprosessin tukemisesta, uusien kykyjen etsimisestä ja luovan toimintaympäristön (laboratoriot, kirjastot, tieto- ja ihmissuhdeverkot, ympäristösuhteet, viihtyisä ympäristö jne.) rakentamisesta. Yliopiston johdolta ja hallinnolta ja avustavalta henkilökunnalta vaaditaan nöyryyttä

kuunnella, aistia ja toteuttaa niiden tahtoa, joiden kyky tieteelliseen työskentelyyn, uuden luomiseen, tutkimustyön johtamiseen ja opettamiseen on virantäyttäjien ja määrärahapäätösten yhteydessä arvioitu parhaaksi. Joskus, kun toiminta häiriintyy, saattaa olla myös tarpeen käyttää muita keinoja.

Tiedeyhteisön luovan potentiaalin käyttäminen korkeakoulun johtamisessa edellyttää sitä tukevien keskustelu- ja päätöksentekofoorumien – laitokset, tiedekuntaneuvostot, hallitukset, lehdet ym. – olemassaoloa. Jotta korkeakoulut voisivat käydä koko asiantuntemuksellaan käsiksi monitieteisiin koulutus- ja tutkimushankkeisiin, ympäristösuhteiden kehittämiseen sekä vastata ja sitoutua muutoinkin ajan haasteisiin, asioiden kollegiaalista käsittelyä ja päätöksentekoa tulisi pikemminkin vahvistaa kuin heikentää. Yksittäisten johtajien on mahdotonta hallita sitä monimutkaista verkostoa ja niitä moninaisia vaikutussuhteita, jotka ovat ominaisia akateemisille asiantuntijoille ja korkeakouluille. Korkeakoulujen tuloksellinen johtaminen ilman tukeutumista sen omaan asiantuntemukseen on täysin mahdotonta.