

Korkeakoulujen tavoitteellinen johtaminen

Jorma Lehtimäki

GOAL ORIENTED MANAGEMENT IN UNIVERSITY ORGANISATION

Administrative Studies, vol. 9(1990): 3, 177—186

The article concerns the problems of management by objectives in universities. The main questions are: what is the university like as an organisation, how is it managed, what is its output and how can efficiency and effectiveness be assessed.

The central organisational variables in the university context are analysed in the article: goals and technology of production, labour division and coordination, power, decision making and output. The article concludes to describe the organisation of a Finnish university as an organic bureaucracy matrix. Using this conclusion as a frame of reference the author describes suitable monitoring methods in the university, key results and assessment of efficiency and effectiveness in the university.

Key words: public management, goal oriented management, results, university organization, efficiency, effectiveness.

Jorma Lehtimäki, Lic.(Econ), Head of Financial Dept. (on leave), University of Turku, Lector (acting), Dept. of Business Administration, Turku School of Economics and Business Administration

Suomen valtionhallinnossa pyritään siirtämään yksityiskohtaisiin normeihin ja resurssipainotteiseen budjettiin perustuvasta ohjauksesta tulosjohtamisen suuntaan (Wallin, 1989, 3). Yliopistojen ja korkeakoulujen — joista jatkossa käytetään nimitystä korkeakoulut — osalta muutosprosessia on jouduttanut korkeakoulujen kehittämislain päättymisen ja uuden sääntämisen ajoittuminen ohjausmuotojen yleisempään muutosajankohtaan. Tulosjohtamisen tai miedommin ilmaistuna tavoitteellisen johtamisen onnistuminen edellyttää organisaatioissa sekä prosessi- että tulostietämystä ja myös niiden hyväksymistä. Tätä tietämystä ei korkea-

kouluista — ja korkeakouluissa — kuitenkaan riittävästi ole. Näin ollen ei voi olla sen riittävää hyväksyntääkään. Tietämättömyys johtuu sekä teoreettisesti pitävien että käytännössä toimivien vastausten puuttumisesta eräisiin peruskysymyksiin: millainen korkeakoulu on organisaationa, miten sitä johdetaan, mitkä ovat sen tuotokset tai suoritteet ja miten korkeakoulun toiminnan tehokkuus on mitattavissa. Näitä ongelmia pyritään seuraavassa ratkaisemaan käyttäen organisaatioteoreettista lähestymistapaa.

Kaikki Suomen korkeakoulut ovat valtion laitoksia. Käsitykset valtion olemuksesta ovat jaettavissa kahteen pääsuuntaukseen (Olsen, 1983). Muodollislaillinen näkemys korostaa valtion ainutlaatuisuutta, suvereeniutta ja autonomiaa. Valtion instituutioita voidaan parhaiten ymmärtää tuntemalla muodollisen organisaation toimintaa hallitsevat säännöt. Ympäristödeterministisen näkemyksen mukaan taas käyttäytyminen ja tulemat määräytyvät taloudellisten, teknisten, demografisten ja kulttuuristen ympäristötekijöiden perusteella institutionaalisten rakenteiden ja prosessien sijasta. Näiden teorioiden välittäjänä mm. Olsen (1983) käyttää organisaatioteoriaa. Organisaatioteoria kiinnittää huomiota institutionaalisten ja ympäristötekijöiden keskinäiseen riippuvuuteen. Nykyisin vallitsevat teoriat organisaatioiden päätöksenteosta myöntävät tilannekohtaisuuden, mutta sisältävät myös sen, että organisaatiot voivat toisinaan kontrolloida ja muuttaa ympäristöä tai jättää sen huomiotta. Korkeakoulujen tutkimisen organisaatioteoreettista lähestymistapaa puoltaa myös niiden osittain lakeihinkin perustuva autonomisuus ja akateeminen vapaus.

Organisaatioiden kuvauksessa ja luokittelussa voidaan muuttujina käyttää mm. tavoitteita, tuotantoteknologiaa ja -materiaalia, työnjakoa, koordinoitua, päätöksentekomuotoja ja tuotosta (Khandwalla, 1977, Mintzberg, 1979). Näin voidaan menetellä myös korkeakouluorganisaation osalta.

1 KORKEAKOULU ORGAANISENA BYROKRATIAMATRIISINA

1.1 Korkeakoulun toimintatavoitteet ja tuotantoteknologia

Korkeakoulun toiminta-ajatuksiksi voidaan määritellä inhimillisen pääoman kartuttaminen (Hölttä, 1985, 12, 45). Korkeakouluille yhteisiksi tuotostavoitteiksi voidaan määritellä yleisesti tiedon luominen ja soveltaminen, sen siirtäminen ja säilyttäminen (Clark, 1983, 11—26; Premfors, 1984, 15—55). Nämä eli tieto laajasti ymmärrettyinä on tuotokseen verrattuna vähemmän jalostetussa muodossa myös korkeakoulun tuotantomateriaalia. Tieto-materiaali ja sen käsittely onkin aivan olennainen korkeakouluorganisaation muokkaaja. Koko organisaatio perustuu tiedon jaotteluun oppiaineiden muodostaessa perustoimintayksiköt. Tiedon käsittelyn organisointi jakaa korkeakoulun kolmeen toisistaan eriytyneeseen toiminta-alueeseen: tutkimukseen, opetukseen ja hallintoon. Nämä ovat toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden toteuttamisen välineitä, tuotantoteknologioita. Kullakin toiminta-alueella on sille ominaisia, toisistaan poikkeavia ja keskenään ristiriitaisiakin organisaatiopiirteitä tai -painotuksia.

Korkeakoulun yksityiskohtaiset tavoitteet eivät voi olla kaikille korkeakouluille yhteisiä ja yhteistenkin tavoitteiden välillä on painotuseroja. Yksityiskohtaiset tavoitteethan sisältävät tutkimus- ja koulutuslakohtaisia määreitä. Korkeakoulujen luonteesta johtuen oppiaine- tai koulutusohjelmakohtaiset tavoitteet saatetaan kokea korkeakoulukohtaisia tavoitteita tärkeämmiksi. On mahdollista, että korkeakoulussa on asetettavissa vain opetus- ja tutkimusryhmäkohtaisesti niin konkreettisia tavoitteita, että korkeakoulun henkilökunta tuntisi ne omikseen.

Korkeakoulun tuotantomateriaalina on siis tieto. Sitä säilytetään, jalostetaan, siirretään, sovelletaan ja luodaan, sanalia sanoen muokataan tuotokseksi, mikä sekun on tietoa. Tiedon muokaus korkeakoulussa sisältää kaksi toimintaluetta: tutkimuksen ja opetuksen. Kummallakin on omat menetelmänsä, jotka kuitenkin ainakin liittymäkohdillaan ovat toisistaan riippuvia tai siten peräkkäisiä, että opetuksen jotain vaihetta on edellettävä tutkimuksen jokin vaihe. Asian voi nähdä myös niin, että tutkimus on tietotuotantoa ja opetus (tiedon)jakelua tai että tutkimus on tuotekehittelyä ja opetus tuotantoa. Tosin opetuksen ja tutkimuksen yhteys lie-

nee todellisuudessa mutkikkaampi ja asia varsinakin Suomessa saatetaan ohittaa liiankin itsestäänselvänä.

Kaikissa organisaatioissa tarvitaan hallintoa, käsite mahdollisimman laaja-alaisesti määritellen. Hallinto on korkeakouluissa siinä määrin eriytynyt varsinaisesta tuotantoprosessista — tutkimuksesta ja opetuksesta, siis tietomateriaalin käsittelystä, että korkeakoulussa kolmanneksi toiminta-alueeksi on syytä ottaa hallinto, vaikka se onkin päätoiminta-alueita avustavassa roolissa. Korkeakouluissa onkin yleisesti tapana jakaa henkilökunnan tehtävät tutkimukseen, opetukseen ja hallintoon. Tämän käytännön jaon yhtenä syynä lienee määräaikaasiin luottamusmiesvalintoihin perustuva päätöksentekojärjestelmä, joka aiheuttaa määräajaksi osalle henkilökunnasta muita enemmän hallintotehtäviä.

1.2 Työnjako ja koordinointi

Organisaation rakenne voidaan määritellä »työnjaon ja koordinaation toteuttamiseksi» tai »delegoinniksi ja koordinoinniksi». Työnjako eli kokonaisuuden osittaminen tehtäviksi tai toimiksi muotoutuu ratkaisevasti työn luonteen (toimialan) ja käytettävän teknologian perusteella. Työnjaon käsitteeseen sisältyy osastoittaminen (ryhmien määräytyminen ja koko), erikoistuminen, toimivailan eli päätöksentekooikeuden ja toteutuksen delegointi (Khandwala, 1977, 483), siis tiivistäen keskittäminen ja hajutus.

Työnjaossa on toisistaan erotettavissa vertikaalinen ja horisontaalinen taso. Vertikaalinen on hallinnollisen ohjauksen työnjakoa ja horisontaalinen perustoimintojen, siis tuotannon toteuttamisen työnjakoa. Edellinen voidaan nähdä jälkimmäisen palvelijana vaikkakaan ei sille alistettuna.

Korkeakouluorganisaation erittelyssä on täysin ratkaiseva merkitys tieteenaloihin johtavalla tiedon jaolla. Clarkin (1983, 33—34) mukaan tähän perustuu korkeakoulun organisaation keskeinen piirre: tietomateriaaliin pohjautuva vaakasuora työnjako. Työnjaolla ihmiset saavat organisaatoroolinsa ja erityisvelvollisuutensa. Korkeakoulussa tieteenalat ovat varsin itsenäisessä asemassa. Korkeakoulussa toimiva tutkija tai opettaja on ensisijaisesti oman oppiaineensa jäsen. Jokaisella oppiaineyksiköllä on itsestäänselvä oma auktoriteettinsa perustetävässään, ja oppiainepohjainen perusjäsenyys vaikuttaa kaikkiin muihinkin korkeakoulun kes-

keisiin toimintoihin ja muotoihin.

Tuotantomateriaaliin, tietoon, tiedon aloihin ja oppiaineisiin perustuva korkeakouluorganisaation työnjako on leveä. Pystysuorassa työnjaossa taas hierarkia on matala ja noudattaa joka koa tutkimus-opetus-hallinto.

Koska korkeakoulu muodostuu toisistaan muodollisesti ja asiallisesti eriytyneistä aloista, koordinaatio saa aivan keskeisen funktion korkeakoulukokonaisuuden muodostamisessa. Korkeakoulussa koordinaation merkitys ei sinänsä ole suurempi kuin minkään muunkaan toimialan isossa organisaatiossa. Korkeakoulun sisäisen työnjaon luonteesta johtuen koordinaation toteuttaminen on korkeakoulussa kuitenkin tavanomaista vaikeampaa.

Tuominen (1981, 41) määrittelee koordinoitin »toimenpiteiksi, jotka tietyn tavoitteen saavuttamiseksi yhdensuuntaistavat eri henkilöiden päätöksiä ja suorituksia tai parantavat yhdensuuntaistamisen mahdollisuuksia. Koordinaation lopullisina asiakohteina ovat suoritukset, joita voidaan koordinoida joko välittömästi tai kohdistamalla koordinointi päätöksiin ja siten välillisesti suorituksiin».

Koordinoinnin perusmuotoina voidaan pitää keskinäistä sovittamista, suoraa valvontaa ja työprosessien, työsuoritusten tai taitojen standardointia. Mintzberg (1979, 348) pitää korkeakoulua yhtenä perusesimerkinä professionaaliseksi byrokratiaksi nimittämästään pääorganisaatiotyypistä. Tälle organisaatiotyypille on ominaista horisontaalinen työnjako ja hajautaminen suorittavalle henkilöstölle. Tämän organisaatiotyypin koordinointi tapahtuu eri toimissa tarvittavan henkilökunnan taitojen standardoinnilla sekä siihen liittyvällä tai sitä edeltävällä harjoituksella ja indoktrinoinnilla.

Professionaalinen byrokratia palkkaa perustehtäviinsä perusteellisesti koulutettuja spesialisteja ja antaa heille vallan kontrolloida omaa työtään. Tällöin työ on erikoistunut horisontaalisella tasolla mutta laajennettu vertikaalisella tasolla. Suurin toimivaltuuksin työskentelevillä spesialisteilla on standardoidut odotukset kollegoistaan. Systemi toimii, koska jokainen tietää, että jokainen tietää, mitä suurin piirtein on tapahtumassa (Mintzberg, 1979, 349). Koordinointi siis tapahtuu yhteisen arvojärjestelmän kautta (Lane, 1985, 247). Koordinointi on kuitenkin tällöin parhaimmillaankin varsin löyhällä pohjalla aiheuttaen koordinoitongelmia sekä vertikaali- että horisontaalitasossa.

Toisaalta myös työprosessien standardointia esiintyy koordinoinnin muotona korkeakou-

luissa erityisesti hallintotehtäviin erikoistuneessa, valtionhallinnon tavanomaista hallinto-byrokratiaa edustavassa osassa. Sen merkitys ei kokonaiskuvaan korkeakoulusta ole kuitenkaan keskeinen. Kun Suomen korkeakoulujen hallintoasetuksissa on säädöksiä aina oppiainetason tehtäviä myöten, voisi olettaa hallinto-byrokratialle ominaista koordinaatiota ilmenevän tällöin enemmänkin. Korkeakoulujen hallintoasetusten sisältämä (päätos)tehtävämäärittely on kuitenkin niin yleisluontoista, ettei sitä voida varsinaisesti pitää koordinaationa.

Eryteisesti polkkiteellisten tutkimusryhmien henkilöiden tehtävien koordinointi tapahtuu keskinäisellä sovittamisella. Tätäkin koordinoinnin muotoa korkeakoulussa siis esiintyy. Poikkiteellisen tutkimuksen lisääntyvästä tarpeesta johtuen sitä esiintyy myös yhä runsaammin.

Myös suoraa valvontaa tapahtuu korkeakoulussa monissa tehtävissä ainakin ajoittain. Tuotoksen standardointia esiintyy korkeakoulussa koulutusohjelman tutkintokokonaisuutta suunniteltaessa. Itse asiassa korkeakoulun moninaisuus organisaationa tulee esiin myös käytössä olevien koordinoinnin muotojen paljouudessa. Clark (1984, 124) toteaa korkeakoulun olevan multikoordinoitun. Koko korkeakoululaitosta käsitellessään Clark (1983, 136) jakaa sen integroinnin valtion, markkinoiden ja oligarkian suorittamaan byrokratia-, politiikka-, ammattikunta- ja markkinakoordinointiin.

1.3 Organisaation keskeisten osien vaikutusvalta

Organisaatio voidaan Mintzbergin (1979) tavoin jakaa strategiseen huippuun (korkeakouluissa rehtorit, hallitus, hallintojohtaja), keskijohtoon (dekaanit, laitosjohtajat), suorittavaan ytimeen (tutkijat ja opettajat apulaisineen, miksei myös opiskelijat, vaikka heitä voidaan pitää asiakkainakin), tukiyksiköihin (hallintovirasto, laskentakeskus yms.) ja teknostruktuuriin (suunnittelijat). Opetus- ja tutkimushenkilökunnasta muodostuvan korkeasti koulutetun suorittavan ytimen vaikutusvalta on korkeakoulussa suuri. Samoin ammattitaitoisten tukiyksiköiden merkitys on korostunut. Strategisen johdon liikkumavara on vähäinen. Keskijohdon asema on heikko, ja todellinen teknostruktuuri lähes puuttuu. Korkeakoulua tavanomaisemmassa, kuten kulutustavaroiden tuotantoa ja myyntiä harjoittavassa organisaatiossa, strategisen huipun, teknostruktuurin ja keskijohdon asema ko-

rostuu suorittavan ytimen sekä tukihenkilöiden kustannuksella (Lehtimäki, 1989).

1.4 Päätöksenteon muodot

Korkeakoulun eri toimintayksiköiden tarkoituksen tai tavoitteiden konkreettisempi yksilöiminen on vaikeaa ja tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Ohjauksen sijainti korkeakoulussa on vaihtelevuutensa vuoksi epäselvä ja menestyksen mittaaminen on työlästä. Opetus ja tutkimus ovat tuotantoteknologioina varsin selkiytymättömiä (Hölttä, 1985). Velvollisuus osallistua organisaationsa päätöksentekoon on korkeakoulussa varsin joustavaa. Tämä lisää päätöksien satunnaisuutta. Nämä seikat vaikeuttavat korkeakouluorganisaation päätöksentekoa (Cohen & March, 1974).

Korkeakoulun tutkimukseen liittyvää päätöksentekoa voidaan pitää anarkiana, joskin organisoituna. Kukin professori omassa oppiaineessaan — jopa kukin tutkija oppiaineen sisällä — päättää itsenäisesti omasta tutkimusaiheestaan ja tutkimuksensa sisällöstä. Hän ottaa josain määrin huomioon tiedealayhteisönsä näkemykset, mutta korkeakoulun muut yksiköt eivät juuri voi asiaan vaikuttaa. Kokonaisuutena noudatetaan siis periaatetta »antaa kaikkien kukkien kukkia».

Korkeakoulussa esiintyy laajalti päätössääntö olla puuttumatta kollegan asioihin. Koulutusohjelmien opetusjakauman suunnittelussa ja järjestämisessä vaaditaan sopeuttamista siten, että yksiköiden ja yksilöiden opetus muodostaa laajuudeltaan ja laadultaan hyväksyttävän osan kokonaisuudesta. Kukin opettaja voi kuitenkin päättää oman opetuksensa yksityiskohteisesta sisällöstä. Tätä akateemista vapautta voisi nimittää organisoidun anarkian kollegiaaliseksi sovellutukseksi. Kuitenkaan ei ole täysin kysymys tavanomaisesta kollegiaalisesta päätöksenteosta, jossa kukin itsenäisesti ratkaisee mielipiteensä ja enemmistön mielipide tulee päätökseksi. Akateeminen kollegiaalisuus voidaan jopa rinnastaa vanhaan kiltalaitokseen. Kaiken kaikkiaan on kysymys jonkinasteisesta meritokratiasta.

Toisistaan poikkeavia tavoitteita omaavat eri tieteenalojen edustajat pyrkivät korkeakoulun päätöksenteossa saamaan omalle mielipiteelleen mahdollisimman suuren painon — esimerkiksi resurssien jaossa. Tällöin syntyy konflikteja ja on tehtävä kompromisseja. Tapahtuu siis poliittista päätöksentekoa. Koska hallintoeli-

missä on eri ryhmien edustus, voidaan päätöksentekoa nimittää myös demokratiaksi.

Suuri osa päätöksenteosta korkeakoulussa on siis pikemminkin yksilökeskeistä ja yksilön eduista lähtevää kuin organisaation kokonaisuutta ajattelevaa. Ongelmien ratkaisemisen sijasta niitä suorastaan käytetään hyväksi. Missä tahansa organisaatioissa on ainakin ajoittain samoja piirteitä. Yrityksissä päätöksenteon koivana tekijänä on kuitenkin voiton maksimointi ainakin pitkällä tähtäimellä. Voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa vastaava päätöksenteon peruste voisi olla hyödyn maksimointi. Päätöksentekijälle koitua hyöty korkeakoulussakin on hänen »hyväänolonsa» vaikuttavien tekijöiden, kuten esimerkiksi tulojen, prestiisin, ammatillisen tyydytyksen ja työn pyryvyyden funktio (Lee ym, 1975,78).

1.5 Tyydyttävät päätökset

Anarkiassa, kollegiaalisuudessa tai poliittisessä päätöksenteossa ei pääsääntöisesti esiinny kokonaisuuden huomioonottavaa rationaalisuutta. Jotta rationaalisuuden kriteerejä voitaisiin käyttää, on tunnettava tavoitteet ja niiden tärkeysjärjestys sekä oltava niistä suurimpiirtein yhtä mieltä. On voitava määritellä toimintavaihtoehtojen seuraukset ja valittava se vaihtoehto, joka takaa parhaan tavoitteiden saavuttamisen. Suurin ongelma on löytää kriteerit täyttävät vaihtoehdot.

Rationaalisen päätöksenteon vaihtoehtona on inkrementaalinen päätöksenteko (Lindblom, 1959). Siinä tavoitteet ja keinot ovat lähellä toisiaan ja toisiinsa limittyneet. Tämän vuoksi tavoite-keino-analyysi on varsin rajallinen. Päätösprosessissa analysoidaan vaihtoehtoja, jotka poikkeavat vain vähän nykytilasta ja joissa keskitytään pikemminkin epäkohtien poistamiseen kuin positiivisten tavoitteiden saavuttamiseen. Päättäjät tekevät ratkaisuja, joita he pitävät tyydyttävinä ja jotka saavat yleisen hyväksymisen eivätkä etsi parasta keinoa hyväksytyyn tavoitteeseen saavuttamiseksi. Useiden tutkimusten mukaan inkrementaalista päätöksentekoa esiintyy erityisesti allokoitaessa organisaatioiden resurssit.

Tieteellistä ja siis objektiivista ajattelua harjoittavana yhteisönä korkeakoulussa hyväksytään rationaalisuuden normi sinänsä. Toisaalta yhtä vahvasti hyväksytään tasavertaisuus kollegojen kesken ja siten myös ristiriitaisen tavoitteiden tasavertaisuus. Tästä seurauksena korkeakoulun päätöksenteossa on havaittav-

sa jonkinasteinen päättämättömyys. Asiat hoiduvat vähäisellä johtamisella. Simonin (1979) esittämä »tydyttävän ratkaisun päätöksenteko» toteutuu käytännössä usein korkeakouluissa. Korkeakoulussa päätöksenteko kehittyy helposti prosessi- eikä lopputulosorientoituneeksi. Osallistuminen päätöksentekoon on itseisarvo sinänsä eikä keino tavoitteellisten päätösten aikaansaamiseksi.

1.6 Tiedealayhteisöjen merkitys

Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilökuntakuuluu myös korkeakoulun ulkopuoliseen omaan tiedealayhteisöön. Tiedealayhteisöllä tarkoitetaan kaikkia korkeakoulussa edustettuihin olevien tieteenalojen tiedemiehiä muualla Suomessa ja maailmassa. Tiedealayhteisöt kuuluvat olennaisena osana korkeakouluorganisaation rakennekuvaukseen. Tiedealayhteisön yksittäisen korkeakoulun ulkopuoliset jäsenet voidaan nähdä myös ohjausvaltaa omaavina tutkimusyksikön asiakkaina.

1.7 Korkeakoulut osana valtionhallintoa

Kaikki Suomen korkeakoulut kuuluvat valtionhallintoon. Ne eivät siis saa toimivaltaansa esimerkiksi korkeakoulun henkilökunnalta vaan valtiolta. Valtion laitosten ulkoinen ohjaus ei pääsääntöisesti ole perustunut markkinoihin vaan ylempään organisaatioyksikön ohjaukseen. Tämä on Lundqvistin (1989, 73) mukaan jaettavissa hallinto-ohjaukseen (poliitikot) ja organisaatio-ohjaukseen (ylemmät virkamiehet) joskin näiden tehtäväkuvat ovat lähenemässä toisiaan (Olsen, 1983). Vähäisempi merkitys on muilla intressenteillä ja asiakkailla. Lisäksi asiakas ei useinkaan ole markkina-asiakas koska maksu tapahtuu asiakassuhteesta riippumatto-

masti verotuksen kautta. Nämä seikat ja tiedealayhteisöjen merkitys huomioonottaen voidaan suomalaisen korkeakoulun linjaorganisaatiota kuvata kuviolla 1.

1.8 Tuotos

Korkeakoulun tuotoksen muodostaa tieto eri muodoissaan. Yhden korkeakoulun tuotos on myös toisen korkeakoulun materiaalia. Korkeakoulun toiminnan tehokkuuden ja menestyksen selvittämiseksi tarvittavan tuotoksen mittaaminen on kohtuullisella aikavälillä ja työllä vaikeata. Siksi karkeiden lopputuotostuntareiden lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota myös tuotoksen kanssa korreloiviin ns. väliintuleviin muuttujiin, kuten johtamisen vaikutuksiin.

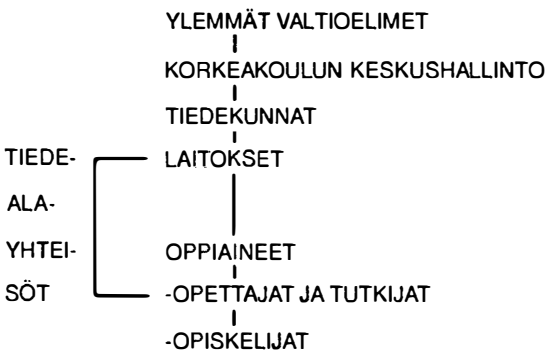
1.9. Orgaaninen byrokratia

Korkeakoulua voidaan nimittää orgaaniseksi byrokratiamatriisiksi. Sille ovat ominaisia organisaation yksittäisten jäsenten orgaanisesti itsenäiset yhteydet (Nurmi, 1985) organisaation ulkopuolelle sekä laaja toimintavapaus asi-
antuntijatehtävissä mutta sidonnaisuus byrokratiaohjaukseen muissa toimissa. Tämä organisaatiokuvaus voidaan esittää kuviona 2. Eri organisaatiomuuttujien ominaisuudet esiintyvät yliopistoissa ja korkeakouluissa jatkumoluontoisina siten, että kuvion samalla rivitasolla olevat ominaisuudet painottuvat samanaikaisesti.

2 KORKEAKOULUN JOHTAMISESTA

Miten orgaanisena byrokratiamatriisina organisoitua yhteisöä johdetaan? Lanen (1989) esittämät julkisen johtamisen vaihtoehdot ovat olleet ja ovat yhä koettavissa korkeakouluissa. Erityisesti weberiläisen byrokraattisen Suomen valtionhallinnon hallinto-ote on ollut ilmeinen vaikka tavoite-keino-keijut ovat korkeakouluissa vähintäänkin epäselviä.

Johtaminen allokoimalla resursseja omiin prioriteetteihin on tosiasiallisesti ajankohtaista opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeosaston johtamiskäytännössä. Ministeriö tosin delegoi päätösvaltaa mutta sen alayksikkö, osasto, sitoo sitä Hyvä Veli-kirjeiden sisältämillä yksityiskohtaisilla ohjeilla, joiden noudattamatta jättämisen oletetaan näkyvän seuraavan vuoden budjetissa. Tällaista priorisointia voidaan pitää vanhentuneena ja tavoitteelliseen johtamiseen sopimattomana menetelmänä, mutta toisaalta



Kuvio 1: Korkeakoulu matriisiorganisaationa

TOIMINTA-ALUE	TILANNE-TEKIJÄ	ORGANISAATIO-TYYPPI	TAVOITTEET	TYÖNJÄON PERUSTE	KOORDINOINNIN PERUSTE	PÄÄTÖKSENTEON PERUSTEET	YLIOPISTON YKSIKKÖJAKO	TUOTOS	JOHTAMIS-TEHTÄVÄT
HALLINTO	VAKAA, YKSINK. YMPÄRISTÖ	MEKAANINEN HALLINTOBYROKRATIA	TIEDON SÄILYTÄMINEN	RESURSSITYYPPI	TYÖN STANDARDISOINTI	POLIITTINEN	VALTION KESKUSHALLINTO	TIETO	RESURSSIEN ALLOKOINTI
OPETUS		KOKOIKÄ	TIEDON SIIRTÄMINEN		KOULUTUS, INDOKTRINÄATIO	KOLLEGIAALINEN	YLIOPISTON KESKUSHALL.	TIETO	HENKILÖKUNNAN SITOUTUMINEN
TUTKIMUS	MUUTTUVA, MONIMUTKAINEN YMPÄRISTÖ	ORGAANINEN, ITSEOHJAUTUVA BYROKRATIA	TIEDON SOVELTÄMINEN	TIEDON/TIETEENALAT	KESKINÄINEN SOVITÄMINEN	ORGANISOITU ANARKIA	TIEDE-ALAYHTEISÖT LAITOKSET OPPIAI-NEET	TIETO	LUOVA YRITÄJYYS

Kuvio 2: Yliopisto organaisena byrokratiamatriisina

se kuuluu valtionhallinnon luonteeseen ja priorisoinnit osittain perustuvat kuitenkin korkeakoulujen omiin esityksiin.

Korkeakoulujen toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä budjettiehdotusten yksityiskohtaisuudelle asetetuissa vaatimuksissa on myös ohjelma- tai raamibudjetoiminnan piirteitä. Kuitenkaan erityisesti korkeakoulujen »asiantuntijavirkaisuuteen» pohjautuvan tehtävän tavoiteorientoituneisuus ei istu näiden menetelmien hallinnointiluonteeseen. Sama yhteensopimattomuus on nähtävissä voimakkaasti kasvaneella julkishallinnolla laajemminkin (Lane, 1989, 109). Johtaminen toiminta- ja taloussuunnitteluprosesseilla tai yleensä laajamittaisella suunnittelulla ei ole muodostunut markkinaohjauksen kaltaiseksi resurssien tehokkaan käytön edistäjäksi (Lane, 1989, 109—110). Kilpailu ylläpitää tehokkuutta yksityisellä sektorilla. Sama mekanismi voisi toimia myös julkisella sektorilla ainakin silloin, kun samanlaisia julkisia tehtäviä on toteuttamassa useita yksiköitä. Tällöin toiminnan arviointia ja suoritetuotannon mittausta voitaisiin käyttää »suhteellisten kustannusten vertailuun» (Lane, 1989, 114—115). Korkeakoulut muistuttavat maailmanlaajuisesti toisiansa sekä organisaatorakenteeltaan että varsinkin toimintamekanismeiltaan. Suomessa on myös maan sisäistä vertailupohjaa yliopistojen suhteellisen runsauden johdosta.

Korkeakoulujen mielekäs keskinäinen vertailu edellyttää monen vuoden perspektiiviä. Jo-

kavuotisen ja jopa jokapäiväisen johtamisen metodeja on kuitenkin kehitettävä. Näiden menetelmien sopivasta käytämisestä riippuu kunkin korkeakoulun menestyminen em. »evaluointikilpailussa».

3 TAVOITTEELLISEN JOHTAMISEN AVAIN-SISÄLLÖT KORKEAKOULUSSA

Korkeakouluorganisaation tavoitteet, tuotantoteknologia, työnjako, koordinaatio ja päätöksenteko ovat korkeakoulun toiminta-alueilla tutkimus, opetus ja hallinto eriytyneet toisistaan. Sama koskee ympäristöön liittyviä tilannetekijöitä (Lehtimäki, 1989). Kultakin toiminta-alueelta olisi siten löydettävä sellaisia johtamisisältöjä, jotka erityisen voimakkaasti tehostaisivat ko. alueen toiminnan taloudellisuutta ja tulokellisuutta mutta joiden vaikutus vahvistaisi myös muiden toiminta-alueiden tehokkuutta.

Johtamisen funktioiksi mainitaan suunnittelu, organisointi, miehittäminen, vaikuttaminen, valvonta, koordinointi, edustaminen, päätöksenteko, kommunikointi ja neuvottelu (Miner, 1978, 7—8). Mintzbergin (1973) rooliteorian mukaan johtaminen on toimimista kolmenlaisissa rooleissa. Näitä ovat henkilösuhderoolit (keulakuva, alaisten johtaja, yhdyshenkilö), informaattoroolit (tiedon hankkija, sisäinen tiedotaja, ulospäin tiedottaja) ja päätöksentekoroo-

lit (yrittäjä, häiriöiden käsittelijä, resurssien jakaja, neuvottelija). Johtamista on paitsi muiden johtaminen ja toiminnan johtamistyö myös jokaisen itseensä kohdistama ohjaus, itsensä johtaminen ja omasta motivaatiosta huolehtiminen (Virkkunen ym, 1986, 38—39).

Syntetoimalla korkeakoulun kolmen toimintalueen näkökulmasta näitä käytännönläheisiä luokitteluja voidaan korkeakoulun johtamisessa painottaa tutkimustoiminnassa luovaa yrittäjyyttä, opetuksessa sitoutumismotivoitua ja hallinnossa strategiataitoja, joista korkeakouluissa tärkeä on resurssien allokointitaito. Inhimillisten ja aineellisten resurssien allokointi liittyy strategiseen taloudellisesti ja tuloksellisesti vahvojen alojen hyväksikäyttöön ja ympäristön tarpeiden tuntemiseen. Henkilöstön ja opiskelijoiden motivoivassa sitouttamisessa korostuu työtyytyväisyyttä lisäävän työn itsenäisyyden ja palautteen merkitys. Luovassa yrittäjyydessä taas painottuvat luotettavuuden ja uutuuden dimensiot (Lehtimäki, 1989). Luovaa yrittäjyyttä pidetään yleisemminkin keskeisenä nopean muutoksen aikakauden organisaatioiden elinvoiman ylläpitäjänä (Bjerke, 1989).

Resurssien allokointia tapahtuu korkeakoulun kaikissa yksiköissä. Sen merkitys kuitenkin korostuu keskushallintotasolla, joka allokoi resurssit korkeakoulun eri yksiköille. Laitostasolla allokoitavien resurssien määrä on paljon pienempi. Resurssien allokointi on siten nimenomaan korkeakoulun keskushallinnon johtamiskeino. Tavoitteellista johtamista ajatellen sen ei kuitenkaan tulisi olla pelkästään panosohjausta, vaan olisi vahvistettava tulosohjausta ja tulossuunnittelua (Virkkunen ym, 1986, 83) sekä niihin liittyvää resurssien allokointia.

Korkeakoulun käyttämät resurssit voidaan jakaa henkilöresursseihin ja muihin resursseihin eli inhimillisiin ja fyysisiin resursseihin. Kansantaloudellisia termejä käyttäen voidaan määritellä, että korkeakoulussa inhimillisen pääoman tuotannossa keskeisimmät tuotantotehtävät koostuvat opetus- ja tutkimus- sekä muun henkilöstön työstä ja fyysisistä tuotantotehtävistä, joita ovat ennen kaikkea korkeakoulun rakennukset ja laitteet sekä vuosittaiset kulutusmäärärahat (esim. Hölttä, 1985, 128).

4 KORKEAKOULUN AVAINTULOS-TAVOITTEET

Tulosjohtamisen vaiheet ovat tulosten määrittäminen, tilannejohtamisprosessi ja tulos-

ten seuranta-prosessi (Santalainen ym, 1988, 38). Tulosten määrittäminen edellyttää oman tahdon kirkastamista. Tahtotilan mukaiset tulokset ilmenevät mm. yksilöiden avaintuloksina, tavoitteina ja allokoituina ajankäyttösuunnitelmina. Korkeakoulujen tuotosten laatutekijän tärkeystä johtuen tavoitekäsite tulee kuitenkin ainakin osittain käsittää tai korvata Normannin (1982, 68—72) prosessinomaisella »kehittyvällä näkemyksellä» eli koko ajan tarkentuvalla näkemyksellä tavoitteista koska lopputavoitetta ei voida tarkoin tietää.

Korkeakoulujen (toimintayksiköiden) tulostavoitteiksi voidaan määritellä opetuksen osalta valmiiden kandidaatin-, lisensiaatin- ja tohtorintutkimusten lukumäärät ja tutkimuksen osalta tutkimusraporttien lukumäärät. Tavoitteet voidaan asettaa toimintayksiköiden, kuten oppiaineiden ja laitosten, esityksestä, mutta siten ylempään organisaatiotason kanssa keskustellen, että tavoitteiden realistisuus olisi mahdollisimman samanlainen eri yksiköiden välillä. Nämä eivät luonnollisestikaan kata kaikkia tavoitteita. Niitä voidaan kuitenkin pitää kattavina avaintavoitteina, avaintulosajattelun mukaisina aikaansaannoksiin liittyvinä avaintuloksina ja kriittisinä menestystekijöinä. Virkkunen ym. (1986, 52—53) pitävät tällaista määrittelyä voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa liiketoiminnallista tulosajattelua vastaavana. Tällaiset tavoitteet olisivat verifioitavia eli todennettavia ja tietoisia tavoitteita. Todennettavuus ja tietoisuus ovat Ikosen (1983, 27) mukaan julkisen hallinnon tavoitteiden peruskriteerejä. Sen lisäksi ne varsin pitkälle täyttäisivät yrityshallinnon tavoitteiden peruskriteerin, mitattavuuden, ja ovat tiedonkeruuta ajatellen riittävän yksinkertaisia. Näiden tavoitteiden määrällisestä ilmiästä huolimatta niillä on myös laadullinen dimensio, koska tällaisten suoritteiden osalta aukottomasti määrä kasvaa laadun kustannuksella ja päinvastoin.

Tavoitearvo voi perustua (Wallin, 1989, 32) teoreettisesti parhaaseen mahdolliseen saavutukseen, vertailukelpoisen toisen yksikön saavutukseen, oman historian parhaaseen saavutukseen, edelliseen omaan saavutukseen, sovituihin oletuksiin laskettuun arvoon tai tuntumaan ja arvaukseen. Perustuupa tavoite mille tahansa näistä kriteereistä, se tulee asettaa harkiten huomioonottaen kulloinenkin tilanne. Tavoitteen valintakriteeri ja taso voidaan tällöin valita siten, että tunnuslukujen tavoitearvoon liittyviä riskejä vältetään. Tällaisia riskejä ovat ainakin (Wallin, 1989, 33) työskentelyilmapiiriin ja

	Suoritteet	Kustannukset
Koulutus	Opintoviikot Perustutkinnot Jatkotutkinnot	Budjettiresurssit -henkilöstö -opetusvirat -tutkimusvirat -tuntiopetus -muut henkilöstöresurssit
Tutkimus	Julkaisut -monografiat -artikkelit -oppikirjat Muu julkaisutoiminta -kongressiabstractit -esitelmät	-muut budjettiresurssit -momentin 21 määrärahat -tilat Aktiivirahoitus -maksullinen palvelutoiminta -SA:n apurahat -muut apurahat

Kuvio 3: Korkeakoulun avainsuoritteet ja -kustannuslajit

-motivaation heikkeneminen, ajallisesti ja paikallisesti kapea-alainen toimintapolitiikka ja avaintulostavoitteiden ulkopuolelle jäävien eimitattavien tavoitteiden laiminlyöminen.

Mm. Turun yliopisto on kokeiluluontoisesti asettanut kuviossa 3 luetelluille suoritteille ja kustannuksille vuotuisia määrätavoitteita — joilla on siis myös em. laatudimensio (Turun yliopiston arviointityöryhmä, 1989).

5 TEHOKKUUDEN TOTEAMINEN

Organisaatiotehokkuuden määrittelijän näkemys organisaatiokäsitteestä vaikuttaa olennaisesti hänen tehokkuusmäärittelynsä sisältöön. Keskeisiä käsityksiä ovat organisaation näkeminen tavoitehakuisena ja rationaalisenä yksikkönä (Cohen & Cyert, 1975; Perrow, 1970), strategisten sidosryhmien yhteenliittymänä (Pfeffer & Salancik, 1978), yksilön tarpeita tyydyttävänä yhteenliittymänä (Cummings, 1977), tarkoituksellisuutta tuottavana järjestelmänä (Weick, 1978) tai tiedonkäsittelyjärjestelmänä (Galbraith, 1975). Näihin käsityksiin pohjautuen voidaan esittää neljä vallitsevaa organisaatiotehokkuuden tarkastelutapaa: tavoitetehtokkuus, resurssitehtokkuus, prosessitehtokkuus ja asennetehtokkuus (esim. Ikonen, 1987). Toiminnan arvioinnissa käytettäviä käsitteitä ovat tuottavuus, taloudellisuus, sisäinen ja ulkoinen tehokkuus sekä kannattavuus. Kuitenkin termit taloudellisuus ja tuloksellisuus ovat erityisen sopivia organisaation toiminnan hyvyyskäsitteitä. Kuten Pitkänen (Pitkänen, 1986, 150—151) toteaa, kattavat »taloudellisuus» ja »tuloksellisuus» kaikki edellä mainittujen käsitteiden mer-

kitykset ainakin silloin, kun on kysymys liikeloustiedepohjaisesta yksittäisen julkisen laitoksen toiminnan arvioinnista. »Taloudellisuus» lähtee kustannuksista ja päättyy suorituksiin ja »tuloksellisuus» kattaa loput toimintaprosessin ketjusta tai tarvittaessa myös sen kokonaan. Näiden yläkäsitteenä voidaan toki käyttää tehokkuutta. Tässäkin yhteydessä on korostettava, että korkeakoulun toiminnan tehokkuuskäsitteeseen ei sisälly liiketaloudellinen kannattavuus eli kustannusten kattaminen suoritteista saatavilla hinnoilla.

Korkeakoulun toimintayksikön tuloksellisuutta ja taloudellisuutta voidaan tarkastella myös matemaattisesti. Vaikka korkeakoulun toiminta muodostuu useista toiminnoista, toiminnan voidaan yksinkertaistaa jakautuvan opetuksen ja tutkimukseen. Merkitään opetustavoitteita OT:llä ja niiden toteutumista OTT:llä ja vastaavasti tutkimustavoitteita TT:llä sekä TTT:llä. Tavoitteiden toteutumisen suhdetta asetettuihin tavoitteisiin merkitään $O = OTT/OT$ ja $T = TTT/TT$. Toimintayksikön opetustavoitteille annetaan painokerroin p . Tällöin saman toimintayksikön tutkimuksen painokerroin $q = 1-p$. Toimintayksikön opetus- ja tutkimustavoitteiden toteutumista voidaan kuvata suoritearvolla $S = p \times O + (1-p) \times T$. Suoritearvo $S > 1$ ilmaisee toiminnan tuloksellisuuden parantumista tavoitteisiin nähden. p ja q itsessään muodostuvat eri tavoin painotetuista tavoitekomponenteista.

Vastaavasti voidaan asettaa kustannustavoitteet KT ja verrata niitä toteutuneisiin kustannuksiin KTT . Jos kustannusarvo K merkitään suhteella $K = KTT/KT$, voidaan toimintayksikön tehokkuuskerroin A laskea suhteena $A = S/K$.

Tehokkuuskerroin A on kaikille toimintayksiköille yhteismitallinen tieteenalasta riippumaton arvo. Kun toteutunut tehokkuus vastaa tavoitteita, on arvo 1. Jos tulos- ja vastaavasti myös kustannustavoitteet alittuvat, voi arvo pyysyä edelleen yhtenä jne. Mitä enemmän arvo ylittää 1:n, sitä parempi tehokkuus on ja päinvastoin.

Tulos- ja kustannustavoitteiden realistinen asettaminen ja käyttökelpoisuus edellyttää toimintayksikön ja resurssojen keskinäistä dialogia. Lisäksi on käytettävä pitempiaikaisia historiatietoja eikä varsinkaan tulospuolella kalenteri- tai lukuvuositietoja voida olla tasoittamatta pidemmällä tarkastelujaksolla.

Esitetty tehokkuuden mittaussmalli ottaa huomioon sekä tuloksellisuuden (kriittisyys tavoitteiden tasossa ja suuntautuneisuudessa sekä toteutumisen suunnassa) että taloudellisuuden (kustannusseuranta). Lisäksi se on tulevaisuuteen suuntautuva. Malli on kuitenkin vain apuväline. Käytännön johtaminen johtopäätöksiin edellyttää asiantuntevaa syyseurauspohtintaa kaikissa organisaatioissa — korkeakouluissakin. On muistettava, että välittömästi näyttäytyvä seurauksen aiheuttaja on usein vain viimeinen pisara, mutta ei välttämättä edes tärkein syy (Klinge, 1990).

6 YHTEENVETO

Suomalainen korkeakoulu on matriisiorganisaation piirteitä omaava orgaaninen byrokraatia. Sillä on asiantuntijaorganisaation erityispiirteet valtionhallinnon ohjaukseen sovitettuna. Se on samanaikaisesti sekä byrokraatia-, meritokratia-, demokratia- että anarkiaorganisaatio. Tämän moninaisuuden johdosta sen menestymisen mittaussuunnitelmanä voi olla vertailu muihin korkeakouluihin.

Korkeakoulun toiminnan tehostaminen tavoitteellisella johtamisella edellyttää tulostavoitteiden sijasta avaintulostavoitteiden käyttöä, koska kaikkien tulosten mittaaminen ei ole käytännössä mahdollista. Avaintuloksia voivat olla valmiiden kandidaatin-, lisensiaatin- ja tohtorintutkimusten lukumäärät (opetus) sekä tutkimusraporttien lukumäärät (tutkimus). Näitä mittareita käyttäen voidaan konkreettisestikin asettaa korkeakoululle tavoitteita ja arvioida toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta.

LÄHTEET

- Bjerke, B.: Att skapa nya affärer, Studentlitteratur, Lund, 1989.
- Clark, B.R.: The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective, University of California Press, Berkeley, 1983.
- Clark, B.R.: The Organizational Conception. Teoksessa Clark, B.R. (toim.): Perspectives on higher education. Eight disciplinary and comparative views, 106—131. University of California Press, London, 1984.
- Cohen, K.J. & Cyert, R.M.: Theory of the Firm, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., Berkeley, 1975.
- Cohen, M. & March, J.G.: Leadership and Ambiguity. The American College President, McGraw-Hill Book Company, New York, 1974
- Cummings, L.L.: Emergence of the Instrumental Organization. Teoksessa Goodman P.S. & Pennings I. M. (toim.): New Perspectives on Organizational Effectiveness, 56—62, San Francisco, 1977.
- Galbraith, J.: Organization design. An Information Processing View. Reading, Addison-Wesley, Mass., 1975.
- Hölttä, S. Korkeakoulu ja taloustiede. KTTS:n julkaisusarja no: 35, Helsinki, 1985.
- Ikonen, R.: Suunnittelun hyväksikäyttö tutkimusorganisaatioissa. Tekniikan tutkijakoulutus., Teknillinen korkeakoulu: Otaniemi, 1983.
- Ikonen, R.: Tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastus, Hallinto, 1987:3, 9—11.
- Khandwalla, P.N.: The design of organizations, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1977
- Klinge, M.: Miksi, Talouselämä 1990:5, 41.
- Lane, J-E: Academic Profession in Academic Organization, Higher Education, 1985:14, 241—268.
- Lane, J-E: Public management in Sweden: Models and realities, Hallinnon tutkimus 1989:2, 105 — 116.
- Lehtimäki, J.: Tilanneteoreettinen malli yliopistoorganisaatiosta, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja D:2, 1989.
- Lindblom, C.E.: The Science of »Muddling Through», Public Administration Review, 19(1959), 79—88.
- Lundquist, L.: Styrning och byråkratisk etik. Teoksessa Sjöblom, S. & Ståhlberg, K. (toim.): Den mångtydliga styrningen, 72—106. Åbo Akademis förlag, Åbo, 1989
- Miner, J.B.: The Management Process: Theory, Research and Practice, Macmillan Publishing Co., New York, 1978
- Mintzberg, H.: The Nature of Managerial Work, Harper & Row, New York, 1973.
- Mintzberg, H.: The Structuring of Organizations, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1979.
- Normann, R.: Luova yritysjohto, Weilin + Göös, Espoo, 1982.
- Nurmi, R.: Tietoyhteiskunnan organisaatiot: tyypologinen tarkastelu, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A 6: 1985.
- Olsen, J.P.: Organized Democracy. Political Instructions in Welfare State — The Case of Norway, Universitetsforlaget, Bergen, 1983.
- Perrow, C.: Organizational Analysis: A Sociological View, Wadsworth, Belmont, Calif, 1970.
- Pfeffer, F. & Salancik, G.R.: The external control of organizations. A resource dependence perspective, Harper & Row, Publishers, New York, 1978.
- Pitkänen, E.: Julkisten palvelulaitosten toiminta ja ta-

- lous. Valtion koulutuskeskuksen julkaisuja B nro 44, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1986.
- Premfors, R.: Implementation Strategies in Higher Education. Teoksessa Premfors, R (toim.): Higher Education Organization, 35—51, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1984.
- Santalainen, T., Vartiainen, E.: Porene, P.: Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa, Weilin + Göös, Espoo, 1988.
- Simon, H.A.: Päätöksenteko ja hallinto, Weilin + Göös, Espoo, 1979.
- Tuominen, R. : Organisaatioteoreettinen tutkimus koordinoinnista, Turun kauppakorkeakoulun julkaisusarja A-4, 1981
- Turun yliopiston arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmä: Ehdotus yliopiston opetus- ja tutkimustoiminnan arviointijärjestelmäksi, 19.2.1988.
- Wallin, J.: Tulosjohtamista ja tulosbudjetointia tukeva laskentatoimi, Valtion painatuskeskus, Helsinki, 1989.
- Weick, K.: Enactment processes in organizations. Teoksessa Staw, B.M. & Salancik, G.R. (toim.): New directions in organizational behavior, St. Clair Press, 1978.
- Virkkunen, P., Voutilainen, E., Laosmaa, M., Salmimies, P. Tulosjohtaminen julkishallinnossa, Weilin + Göös, Espoo, 1986. 7.6.1990