

# Yliopistohallinto – mysteeri vai uudistumiskykyinen organisaatio?

Markku Temmes

## LÄHTÖKOHTIA

### Kirjoittajan ura hallinnon kehittäjänä ja yliopiston opettajana

Kirjoittaja on eläkkeelle siirtynyt valtionhallinnon virkamies ja yliopisto-opettaja. 44 vuoden virkauralla saadut kokemukset liittyvät suomalaisen hyvinvointivaltion organisaatioiden kehittämiseen. Virkamiesura alkoi vuonna 1967 valtiovarainministeriössä. Valtiovarainministeriö on Suomen mallissa vastuussa hallinnon yleisestä kehittämisestä. Hallinnon kehittäjän uraa kertyikin ministeriön palveluksessa aina vuoteen 1994 hallintotarkastajana, toimistopäällikkönä sekä apulaisosastopäällikkönä ja osastopäällikkönä. Viimeiset viisi vuotta olin Valtionhallinnon kehittämisskeskuksen (VKK) ylijohantajana johtamassa virkamieskoulutuksen siirtymistä EU-aikaan.

Kun siirryin vuonna 1994 Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitokselle, takanani oli siis pitkä hallinnon kehittäjän ja virkamiesjohtajan ura. Tehtävänäni olivat liittyneet pääosin valtionhallinnon rakenne- ja ohjausjärjestelmämuutosten valmisteluun ja toimeenpanoon. Se oli tietysti mainio pohja hallintotiedettä opettavalle yliopisto-opettajalle. Pitkä käytännön kokemus auttoi yhdistämään teorian ja käytännön näkökulmat, kun oli kysymys suomalaisesta hallinnosta ja sen muutoksesta kansallisesti ja kansainvälisesti. Näistä lähtökohdista huolimatta tai ehkä juuri siksi yliopisto ja yliopiston luonne organisaationa ovat jääneet minulle mysteeriksi, joka askarruttaa mieltäni edelleen. Onko kysymys vain ongelmallisesta hallinnonhaarasta vai liittyykö yliopistoon ja sen hallintoon jokin ainutlaatuinen mysteeri, joka selittäisi sen ongelmia ja ominaisuuksia?

Max Weberin ihailijana en ole valmis nielemään mystistä näkemystä yliopistohallinnosta (ks. Max Weberin yliopistoa koskevista ajatuksista Weber 2009 ja Temmes 2010). Tutkijan ja asiantuntijan tulisi sen sijaan pystyä analysoimaan yliopistohallintoa reaalisen organisaationa, jolla on historiansa, ominaispiirteensä ja nykypäiviin sopeutunut tehtävänsä. Tällaista analyysiä yritän seuraavassa tehdä hallinnon kehittämisen ja organisaatioiden asiantuntijana. Klassisin tätä näkökulmaa vähättelevä väite on se, että yliopiston ongelmia ei voida ratkaista organisoinnin ja hallinnon keinoin. Argumentti on huono, koska kaikkien organisaatioiden, niin pääkaupunkiseudun kuin yliopiston, menestys riippuu nykypäivänä suurelta osin hallinnon ja organisoinnin tasosta.

Ymmärrän, että analyysitehtävä ei ole aivan helpoimpia, koska yliopisto on paitsi organisaatio myös ilmiö, johon liitetään monenlaisia tulkintoja ja vaateita. Yliopisto on tässä suhteessa verrattavissa kaupungin keskustoriin, joka on paljon muutakin kuin asemakaavaan merkitty aukio. Se, kuten yliopistokin, on monenlaisessa käytössä ja yhteiskunnan eri tahot pitävät sitä omana kokoontumispaikkanaan. Eräänlainen torihan yliopistokin on, kulkijoita ja mielenilmaisuja riittää. Se, että Helsingin yliopiston päärakennus sijaitsee Helsingissä mainitun keskustorin reunalla, kertoo yliopistoon liittyvästä symboliikasta.

Hyvän esimerkin mystisen yliopistokuvan ääriiivoista antaa ns. vapaan ja kriittisen yliopiston tueksi laadittu ohjelma (Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti 2011). Tutkijoiden individualismin ympärille rakennettu ”hakkeriyliopisto” olisi kirjoittajien mukaan innovatiivinen ja demokraattinen. Johtamisen tehostaminen tai yhteydet tutkimusten rahoitta-

jiin eivät kuulu tämän idealistisen yliopistomallin kuvaan. Palaan lopuksi lyhyesti tämän ohjelman väittämiin puheenvuoron lopussa, sillä ne ovat tämän puheenvuoron kannalta kiinnostavia (ks. yliopistohallinnon tila 2011).

Yliopistohallintoa koskevassa realistisessa analyysissä pitäisi kyetä irrottamaan yliopiston hallinnon tila ja ominaispiirteet yliopistomalliin liittyvistä muista piirteistä. Tulisi nähdä yliopisto oppilaitoksena ja tutkimusorganisaationa, joka toimii yhteiskunnassa ja jolla on siinä tärkeä roolinsa. Näin tarkennettu näkökulma on tärkeä, sillä tehtäviltään ja resursseiltaan yliopistot ovat nyky-yhteiskunnassa esimerkki yhteiskunnan organisoitumisesta ja tärkeä osa yhteiskunnan infrastruktuuria ja kehitystä.

Yrittäessäni vetää yhteen suomalaisen yliopistohallinnon problematiikkaa analyysin pohjana on siis kokeneen hallinnon kehittäjän ja hallintotieteilijän näkökulma. Olennaista on myös se, että kirjoittaja ei koe itseään ensisijaisesti rajoittuneesti yliopistomieheksi tai yliopistohallintoon erikoistuneeksi tutkijaksi. Minulle yliopisto on vertailukelpoinen organisaatio muiden julkisen hallinnon organisaatioiden joukossa. Pidän tätä näkökulmaa vahvuutenani, koska se mahdollistaa tarvittavan etäisyyden pitämisen yliopistohallinnon umpioitumiseen ja sisäisiin jännitteisiin, jotka näyttävät olevan osa sen ongelmia.

Etäisyyteni yliopistohallintoon ei tietenkään ole täydellistä. Merkittävin poikkeama tässä suhteessa on 16 vuoden yliopistoura hallintotieteen parissa. Se merkitsee kokemuksia ja tapausaineistoa yhden laitoksen ja tiedekunnan piiristä (ks. myös tapauskuvaus jäljempänä, jaksossa yliopisto organisaationa). Tällöin kysymys oli ensisijaisesti hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen roolista ja kehitysmahdollisuuksista Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Vaikka tämä teema on ollut suhteellisen merkittävä erityisesti julkishallinnon ja virkamieskoulutuksen kannalta, tämän kirjoituksen osalta nämä temaattiset jännitteet ovat vain kiintoisaa tapausaineistoa.

Välittömin yhteyteni suoranaiseen yliopistotutkimukseen on syntynyt useiden arviointihankkeiden yhteydessä. Olen ollut mukana monissa EAPAA:n (European Association of Public Administration Evaluation) organisoimissa hallintotieteellisten yliopisto-ohjelmien

arvioinneissa. Niiden kautta on ollut tilaisuus myös vertailla eri maiden yliopistohallintoja. Olen lisäksi vuonna 2002 ollut tekemässä yhdessä professori Pertti Ahosen kanssa opetusministeriön toimeksiannosta Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointia, jossa yliopistohallinto oli merkittävässä roolissa ja joka ennakoiki aikanaan tulevaa yliopistouudistusta (Temmes ym. 2002). Myös valtion tutkimuslaitosten kuten Geologian tutkimuskeskuksen arvioinnit sekä valtion johtamisjärjestelmien arvioinnit ovat antaneet kaikupohjaa pohdiskella suomalaisen yliopistohallinnon tilaa.

Tieteellisellä urallani olen sivunnut yliopistohallinnon problematiikkaa läheisimmin tutkiessani julkisia asiantuntijaorganisaatioita (Temmes 1992) ja julkista johtamista (Temmes 1991). Toinen tärkeä myös yliopistohallintoa koskeva teema tutkimuksissani on ollut keskusvirastokysymyksen yhteydessä esillä ollut monijäsenen päätöksenteon problematiikka – kollegiot ja johtokunnat ja jälkimmäisiin liittyen ns. hallitustyöskentely (Temmes & Moilanen 2000). 1970-luvulla valtionhallinnossa pohdittiin ns. virastodemokratiaa. Virastodemokratian ideana on jakaa johdon valtaa henkilöstölle. Virastodemokratia samoin kuin sen laajennettu versio ns. hallintodemokratia ovat myös yliopistohallinnon kannalta olennaisia kysymyksiä, joita olen sekä komiteatyössä että tutkimuksissani käsitellyt. Teoreettisen lähestymisen kannalta on keskeistä se, miten hyvin edellä mainitut ja yleensäkin valtionhallinnon yleiset teemat soveltuvat yliopistohallintoon. Erilaisuuden syynä voi kuitenkin olla myös se, että yliopistot ovat voineet jäädä syrjään muun valtionhallinnon kehityksestä. Yliopistojen irrallisuus ja eristäytyminen pitääkin nähdä ilmiönä, joka voi johtua sekä yliopistojen erityispiirteistä, mm. yliopiston autonomisesta asemasta, että olosuhteista, jotka ovat eristäneet yliopistoja muun julkishallinnon muutoksesta.

Haluan korostaa näkökulmani positiivisuutta. Olen viihtynyt yliopisto-opettajana ja arvostan yliopistoa tärkeänä yhteiskunnan instituutiona. Esille ottamieni kysymysten ja ongelmien pohdinta ja ratkaisut voisivat mielestäni edesauttaa suomalaisen yliopiston kehitystä. Kehittyneessä yhteiskunnassa yliopistojen opiskelijat ja henkilökunta ovat oikeutettuja siihen, että yliopisto on myös johtamiseltaan kehittynyt organisaatio.

## YLIOPISTO ORGANISAATIONA

### Historiallinen ja kansainvälinen kehitys yliopistosektorilla

Yliopistojen historiallista kehitystä voidaan lyhyesti luonnehtia yli viidensadan vuoden kehityskaarena Bolognan ja Pariisin keskiaikaisista yliopistoista mannereurooppalaisen Humboldtin doktriinin mukaisten tiedeyliopistojen kautta nykyaikaan. Kehityksen eräänä kulmakivenä on ollut yliopiston autonomia. Suppeassa kirjoituksessa ei ole mahdollista käsitellä yliopiston vuosisataista kehityskaarta ja nykyajan yliopistojen laajaa skaalaa, jossa anglosaksinen maailma on dominoinut toisen maailmasodan jälkeen. Toisaalta Euroopan yhdentyminen ja erityisesti Itä-Euroopan poliittinen kehitys ovat luoneet Euroopassa uuden yliopistomallien kilpailutilanteen, jossa anglosaksinen ja eurooppalainen yliopistomalli jälleen kamppailevat paremmuudesta.

Suomalaiset yliopistot olivat pitkään tämän hegemoniakilpailun ulottumattomissa. Yliopistomme olivat vuoden 2009 yliopistouudistukseen saakka valtion yliopistoja, joiden organisaatiomalli oli yliopistokäyttöön sovellettu virasto. Tämän organisaatiomallin ympärillä leijui yliopiston autonomian status, jota valtion keskushallinto sanoi kunnioittavansa. Yliopistolla ei kuitenkaan ollut todellista valtaa taloutensa ja toimintansa päälinjojen suunnittelussa. Tosiasiassa yliopiston hallinnollinen autonomia jäi virastomallissa formaaliseksi abstraktiksi, joka kuitenkin oikeutti keskushallinnon puuttumattomuuden ja etäisyyden politiikan yliopistojen organisaatioiden ja johtamisen kehittämiseksi. Autonomia toteutui paremmin akateemisen vapauden kysymyksissä edellyttäen, että yliopistolla oli varoja esimerkiksi tutkimusprojekteihin.

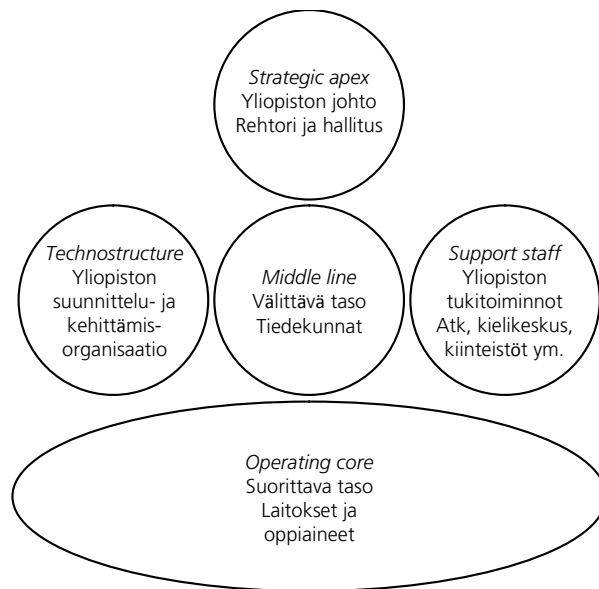
Yliopistot jäivät muun valtionhallinnon kehityksestä jälkeen ohjausjärjestemien kehityksessä, tulosjohtamisessa ja henkilöstöhallinnossa. ”Pätkätyön” ongelmat ja 2000-luvun alun UPJ-tapaus ovat hyviä esimerkkejä yliopistojen jälkeen jäämisestä henkilöstöpolitiikassa. UPJ toteutettiin yliopistoissa viimeiseksi ja silti sen merkitystä ja sen luomia mahdollisuuksia ei haluttu yliopistojen opettajakunnassa ymmärtää (ks. Patomäki 2005).

Yliopistouudistuksella on aivan ilmeisesti tähdätty yliopistojemme kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamiseen. Tehtävä on erittäin vaikea. Ensiksikin kilpailutilanne on nopeasti kiristynyt. Itä-Euroopan poliittiset muuttokset ovat mahdollistaneet nykyaikaisten yliopistojen kehityksen koko Euroopassa mukaan lukien naapurimaamme Venäjän ja Baltian maat. On täysin mahdollista, että suomalaisetkin nuoret pohtivat lähitulevaisuudessa opiskelua esimerkiksi Pietarissa, Tallinnassa tai Budapestissa, ei vain uusien kokemusten vuoksi, vaan koska suomalainen yliopisto jää nykyisellä toimintatavallaan jälkeen näistä ja muista kilpailijoistaan. Myös ns. vanhassa Euroopassa yliopistohallintoa on monessa maassa kehitetty kohti joustavampia ja autonomisempia organisaatioratkaisuja.

Toiseksi yliopistomme ovat kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta poikkeuksellisen huonossa aikataulullisessa tilanteessa. Yliopistouudistuksen aiheuttamat muutokset syövät yliopistojemme muutoskapasiteetin vuosiksi eteenpäin ja samalla kansainväliset kilpailijamme alkavat nopeasti päästä jaloilleen – jo vuosia sitten tehdyt uudistukset alkavat vaikuttaa. Jaakko Kauko (2011) on tuoreessa väitöskirjassaan käsitellyt Suomen korkeakoulupolitiikan dynamiikkaa. Hänen johtopäätöksensä ovat samansuuntaisia kuin tässä puheenvuorossa esitetyt ajatukset yliopistohallinnon ongelmista. Käsitellessään korkeakoulupolitiikkaan liittyvää hallintopolitiikkaa hän näkee kitkadynamiikkaa. Kaukon mukaan mm. poliittiset strategiset päätökset ja budjettiin liittyvät päätökset ovat liiaksi eriytyneet toisistaan. Lisäksi yliopistojen hallintopolitiikan vakiintuneiden toimintamallien vuoksi tilannetta on vaikea muuttaa. Kaukon mukaan suomalaiselle korkeakoulupolitiikalle ovat ominaista reaktiivisuus ja heikko politisointikyky.

### Henry Mintzbergin yleinen organisaatiomalli yliopistoon sovellettuna

Henry Mintzberg tunnetaan yleisistä organisaatioteorioistaan. Hän on kehittänyt laajan teoriakokonaisuuden, jossa käsitellään erilaisia organisaatiomalleja ja sitä, miten nämä toimivat ja mitä etuja ja ongelmia niistä aiheutuu. Mintzbergin luoma luokittelu ja järjestelmä ovat varsin kunnianhimoisia. Itse asiassa hän yhdistää teoriakokonaisuuteensa suuren osan



Kuvio 1. Yliopiston organisaatorakenne Mintzbergin (1983) perusmallia soveltaen.

organisaatiokirjallisuuden tuntemista kysymyksenasetteluista.

Pyrin luonnehtimaan Mintzbergin teorioiden avulla yliopistoa organisaationa, sen perusrakennetta ja luonnetta organisaationa. Mintzberg on tutkijana ns. tilanneteoreetikko, joka painottaa organisaation ympäristön ja ulkoisten suhteiden merkitystä määräävänä tekijänä organisaation kehitykselle. Mintzbergin keskeisiä käsitteitä ovat strateginen huippu (*apex*), organisaation linja ja tasot, teknostrukturi ja tukitoiminnot. Näiden käsitteiden avulla Mintzberg kokoaa perusmallinsa. (Mintzberg 1983.)

Periaatteessa mikä tahansa organisaatio – myös yliopisto – on kuvattavissa näiden käsitteiden avulla. Yliopistollakin on strateginen huippunsa, jonka pitäisi vastata organisaation suunnasta ja yleisestä johtamisesta. Yliopiston koko määrittää, millaista hierarkkista, tasoitettua rakennetta tarvitaan organisaation tehtävien toteuttamiseksi. Yleensä yliopistoille on ominaista hierarkkisuus suurten organisaatioiden tapaan. Yliopistojen yhtenä organisatorisena erikoisuutena näyttää olevan tukitoimintojen suuri merkitys ja suhteellinen itsenäisyys suhteessa linjaorganisaatioon. Näistä ovat esi-

merkkejä atk- ja kielikeskukset sekä kiinteistöhallinto. Tukitoiminnoille on yliopistoissa ollut ominaista omat suoraan ylimmän johdon alaiset yksiköt.

Strategisen huipun ongelmien ohella teknostrukturi muodostaa ongelmallisen osan yliopistojen organisaatioissa. Mintzberg on omaksunut teknostruktuurin idean Galbraithilta, joka omassa organisaatioanalyysissään korostaa asiantuntijoiden merkitystä organisaatioiden – erityisesti suurten organisaatioiden – toiminnan suunnannäyttäjinä (Galbraith 1967). Teknostrukturi löytyy toki myös yliopistoista. Niissä on suunnitteluyksiköitä, joissa työskentelee monenlaisia toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyviä asiantuntijoita. Asetelman tekee kiintoisaksi se, että yliopistossa syntyy helposti kilpailutilanne näiden organisaation teknostruktuuriin kuuluvien asiantuntijoiden ja yliopistossa päätäntävaltaa pitävien maallikkoasiantuntijoiden välille. Tietenkin tämä vuorovaikutus voi olla hyvää yhteistyötä kahden asiantuntijaryhmän välillä. Organisaatioteoreettisesti asetelma luo kuitenkin uhkakuvan ja ongelman kahdesta päällekkäisestä teknostruktuurista ja kilpailevista asiantuntijanäkökulmista.

Mikä on yliopisto-organisaation organisaatiotyyppi? Organisaatiokirjallisuudessa organisaatioita tyypitellään monin tavoin. Myös tältä osin Mintzbergiä pidetään klassikkona. Hänen mukaansa organisaatiot voidaan jakaa neljään tyyppiryhmään: yksinkertaiset organisaatiot, adhokratiat sekä yliopistojen kannalta kiinnostavat konebyrokraatia ja professionaalinen byrokraatia (Mintzberg 1983). Yksinkertainen organisaatio ja adhokratia ovat nopeasti muuttuvan ympäristön keveitä rakenneratkaisuja, joten ne tuskin soveltuvat yliopistoihin, jotka ovat lähes poikkeuksetta suuria organisaatioita tuhansine opiskelijoineen ja vähintään satoine työntekijöineen. Yliopistoyhteisöjen piirissä toki ihannoidaan keveitä adhokratian kaltaisia verkostomaisia organisaatiotarkaisuja, mutta kokonaista yliopistoa tuskin voidaan luonnehtia adhokratiaksi.

Mintzbergin typologian pohjalta yliopistoa voitaneen luonnehtia lähinnä professionaaliseksi byrokraatiaksi, jolle on ominaista horisontaalinen erikoistuminen tieteenalojen pohjalta. Tarvittava koordinointi tapahtuu pääosin osaamisen ja tiedon standardisoinnin kautta, jota kutsutaan tieteelliseksi arvioinniksi. Tutkinnoilla ja opinnäytteiden arvioinnilla on tässä keskeinen asema. Se, missä määrin yliopistot ovat aidosti ensisijaisesti tutkimuslaitoksia, vaihtelee tieteenaloittain. Jos tutkimuslaitostyyppinen toiminta on keskeistä yliopiston tai sen osan toiminnassa, tämä ominaisuus vahvistaa ko. yliopiston yksikön professionaalisen byrokraatian luonnetta. Adhokratia-tyyppisen toiminnan merkitys kasvaa erityisesti tutkimusprojektien yhteydessä.

Yliopistot ovat hankala yhdistelmä oppilaitosta ja tutkimustoimintaa. Yliopiston luonnehtiminen ensisijaisesti tutkimuslaitokseksi on liioittelua. Yliopistojen sisällä erikoistuneita tutkimusorganisaatioiksi luonnehdittavia asiantuntijasaarekkeita toki esiintyy, mutta ne vaativat syntyäkseen erityisjärjestelyjä (julkisten organisaatioiden asiantuntijasaarekkeista ks. Temmes 1992). Sen sijaan yliopistojen rooli tutkimusten organisoijina ja edellytysten luojina on keskeinen. Näin syntyvä opetustehtävän ja tutkimuksen organisointitehtävän muodostama toimeksianto on organisatorisesti hankala. Opetuksen järjestäminen suurille opiskelijamäärille on standardeineen klassinen koneby-

rokratian ominaisuuksiin perustuva tehtävä. Opiskelijoiden pitää voida luottaa opetuksen tasoon ja tasalaatuisuuteen ja jopa oikeusturvakysymykset ovat osa toimintaa. Opetustehtävä tuo siis yliopistoon välttämättä konebyrokraatian piirteitä ja vaikuttaa yliopisto-organisaation eri osien, kuten strategisen huipun ja teknostruktuurin toimintaan, niitä formalisoiden ja standardisoiden. Adhokratiaa voidaan yliopistoissa toki soveltaa tutkimusprojekteissa ja tutkijoiden verkostoitumisessa, mutta yliopiston yleinen organisaatiomalli se voi olla vain idealismissa.

Suomessa on viime vuosina alettu puhua yhteiskunnallisen vaikuttamisen tehtävästä yliopiston ns. kolmantena tehtävänä. Määrittelyn tarkoituksena on varmaan ollut korostaa yliopiston merkitystä ja vastuuta yhteiskunnassa. Silti määrittely on organisatorisesti outo. Miksi kolmas tehtävä, eikä ensimmäinen niin kuin kaikilla julkisilla organisaatioilla? Lisäksi määrittely ei ole yhteismitallinen muiden kahden tehtävän kanssa ja kuvastaa yliopistoyhteisön halua eristäytyä omaksi maailmaksi pikemminkin kuin vastuun ottamista toiminnan ulkoisista vaikutuksista. Professorit vaikuttavat yhteiskunnallisesti, jos ehtivät opetukselta tai tutkimukselta. Se, onko opetuksella ja tutkimuksella todella yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja millaista se on, ei ole tässä ajattelussa pohdinnan kohteena. Kolmannen tehtävän tekee ongelmalliseksi myös se, että yliopiston kateederi ei ole poliittista julistamista varten luotu väylä, vaan opiskelijoilla täytyy tältä osin olla ajattelemisen vapaus (ks. Weber 2009).

Yliopisto on tehtäviensä vuoksi moni-ongelmainen kokonaisuus. Yliopiston strategisen huipun, teknostruktuurin ja myös tiedekuntien ja laitosten toiminnassa erilaisista tehtävistä aiheutuvat ristipaineet aiheuttavat organisoimisen ja johtamisen ongelmia. Mistä näkökulmasta strategiat tehdään? Mikä on yliopiston usein massiivisen teknostruktuurin tehtävä? Mistä tiedekunnat ja laitokset loppujen lopuksi vastaavat? Nämä ovat hankalia kysymyksiä organisaatiossa, jolla on monia tehtäviä, mutta niihin vastaamatta jättäminen merkitsee organisaation ajelehtimista. Strategioiden epämääräisyys ja johtosuhteiden epäselvyydet kertovat johtamisvajeesta ja vaikeuksista sovittaa yhteen yliopiston erilaisia tehtäviä ja rooleja.

### **Miten Suomessa käytetyt yliopiston organisaatiomallit ovat tukeneet yliopistojen tehtäviä?**

Suomessakin yliopisto on ollut koko olemassaolonsa ajan tärkeä instituutio, jonka ympärillä ja keskuudessa on käyty myös organisaatiota ja johtamista koskevia kamppailuja. Historiallisesti suomalainen yliopisto on ollut maamme itsenäistymiseen saakka tiedon ja sivistyksen saareke, jonka suhde valtiovaltaan on ollut tarkoin säädeltä ja autonomian kautta melko onnistuneesti suojattu. Tältä pohjalta yliopiston autonomialla on Suomessa historiallinen perusta. Itsenäisyyden aikana yliopistojärjestelmä on ollut osa itsenäisen kansakunnan kehitystä. Autonomian aikana yliopisto oli suhteellisen pieni ja yksinkertainen organisaatio, jota professoreista koostuva luottamusmiehenjohto kykeni mainosti hallitsemaan.

Viime sotien jälkeen yliopistojen kehitys on ollut kytkettynä hyvinvointivaltion kehitykseen. Kehitys professionaalisen byrokratian suuntaan on ollut monivaiheinen koostuen kasvusta ja toiminnan formalisoinnista lisääntyvän säädöstämisen kautta. Käytössä ollut virastomalli soveltui hyvin tähän kehitysvaiheeseen, mutta toi yliopistoihin suurten organisaatioiden ongelmat.

Ongelmat yliopistolaitoksen organisoimisen ja johtamisen ympärillä alkoivat kasaantua hyvinvointivaltion kasvun myötä. Yliopistojen lukumäärä kasvoi ja vielä enemmän kasvoivat opiskelijamäärät. Yliopistojen tutkimuspanoksella oli yhä merkittävämpi rooli kansakunnan kehitykselle. Yliopistosta tuli itsenäisessä Suomessa myös poliittisen kamppailun kohde, josta kärjekkäin esimerkki on 1920-luvun kieli- ja taistelut. Merkittävintä kuitenkin on se, että yliopistot ovat hyvinvointiyhteiskunnan koulutusjärjestelmän ylin taso, jolla on sekä toiminnan laajuuden että korkean statuksen vuoksi suuri merkitys kansakunnan hyvinvoinnin kannalta. Yliopistot ovat siten instituutio, jonka organisoiminen ja johtaminen ovat hyvinvointiyhteiskunnassa merkittäviä kysymyksiä. Siten vaatimus yliopistohallinnon korkeasta professionaalista tasosta on perusteltu ja olennainen vaatimus nykyaikaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa.

Virastomallista luopuminen vuoden 2009 yliopistouudistuksessa on organisatorisesti

kiintoisa ratkaisu. Voiko tasokkaan professionaalisen byrokratian uskoa toimivan irrallaan muusta valtionhallinnosta? Onko mahdollista löytää toimiva organisaatiomalli, jossa yhdistyisivät autonomisen organisaation strateginen joustavuus ja professionaalisen byrokratian luotettavuus ja professionaalinen taso? Tällaista yhdistelmää uudistuksella selvästi tavoitellaan.

Yliopistouudistus on radikaali. Siinähan yliopistot siirtyvät sekä toiminnallisesti että taloudellisesti pääosin valtiorakenteen ulkopuolelle. Ne vastaavat toimintansa taloudesta ja johtamisesta itsenäisesti ja valtiohallinnon ohjausjärjestelmä pääosin sivuuttaa ne (ks. Temmes ym. 2002, jossa esitettiin siirtymistä vähemmän radikaaliin malliin, suositus 26, s. 130) Onko toteutettu muutos liian radikaali, etenkin suomalaisen yliopiston nykyisessä kehitysvaiheessa, jossa se on monilla organisatorisen kehityksen alueilla melko ongelmallisessa tilanteessa?

### **Yliopisto asiantuntijaorganisaationa**

Yliopisto täyttää asiantuntijaorganisaation määritelmän, koska sen palveluksessa on tyypillisiä asiantuntijoita. Yliopisto on kuitenkin erityinen asiantuntijaorganisaatio. Erityisyys johtuu yliopiston monista tehtävistä ja yliopistoorganisaatioille tyypillisestä suuresta koosta. Näiden tekijöiden vuoksi yliopistot sisältävät asiantuntijasaarekkeita, mutta kokonaisuudessaan ne ovat oppilaitoksen ja asiantuntijaorganisaation yhdistelmiä. Yliopistojen tutkimusta tekevien asiantuntijasaarekkeiden asema on lisäksi varsin epäselvä yliopistojen organisaatioissa. Ovatko nämä asiantuntijasaarekkeet itsenäisiä tutkimusyksiköitä vai tutkijoiden muodostamia kokoonpanoja? Yliopistojen tutkimusyksiköiden asema on epäselvä verrattuna erikoistuneisiin tutkimuslaitoksiin, esimerkiksi valtion sektoritutkimuslaitoksiin. Viime vuosina yliopistoissa on perustettu tutkimusta varten erillisiä laitoksia ja tutkimusverkostoja näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Näyttääkin siltä, että yliopistojen asiantuntijarooli rakentuu – tosin lähinnä tradition voimasta – professorien asiantuntija-asemaan. Tämänkin voi kuitenkin kyseenalaistaa sillä perusteella, että yliopistojen palveluksessa on runsaasti myös muita tutkijakoulutuksen saaneita ja tutkimusta ainakin osaksi tekeviä työnteki-

jöitä. Lisäksi nykyaikainen tutkimustoiminta rakentuu pääosin projektien varaan. Silti ajatus tutkimuksen autonomiasta näyttää tradition perusteella perustuvan professorin asemaan. Toisaalta professorien voisi katsoa varsinkin uransa kypsässä vaiheessa olevan pikemminkin tutkimuksen organisoojia ja edellytysten luoja kuin rivitutkijoita. Yliopiston ongelmana asiantuntijaorganisaation roolissa näyttääkin olevan perinteisen yksittäisen professorin varaan rakentuvan asiantuntijaroolin heikko yhteensopi- vuus nykyaikaisen tehokkaan tutkimustoimin- nan vaatimuksiin.

Sen sijaan professorivaltainen malli näyt- tää kuvastavan selvästi asiantuntijaorganisa- tioiden johtamisongelmia, joille on ominaista asiantuntijoiden vaatimukset siitä, että heihin ei saa kohdistaa normaalia johtamista ja tämän kanssa ristiriitainen vaatimus siitä, että yliopis- ton johdon tulee johtaa yliopistoa siten, että se menestyy. Professorien ammattikunta on myös traditionaalisesti maksanut professionaalisen ammattikunnan vaatimukset ja menettelytavat pyrkimyksissään varmistaa erikoisasemansa. Tältä osin vastaavuudet esimerkiksi lääkärin hegemoniapyrkimyksiin sairaalaorganisaatiois- sa ovat ilmeiset.

Asiantuntijaorganisaatioteoria onkin yk- si yliopistojen toiminnan ja tilan selitysmalli. Tosin yliopistojen tapauksessa kyseistä teoriaa joudutaan soveltamaan vanhojen traditioiden varjostamaan toimintaan, jossa nykyaikaisen asiantuntijaorganisaation joustavuus ja innova- tiivisuus voivat toteutua vain rajoitetusti.

Pitäisikö professorivallan vastapainoksi ja yliopiston ruohonjuuritason johtamisen tuke- miseksi ottaa käyttöön valtionhallinnon johta- jasopimuksia vastaava menettely? Sopimuksessa professorit sitoutuisivat etujensa vastapainoksi kehittämään alaansa sopimuksessa eriteltyjen tavoitteiden pohjalta. Näin professorien asema vastaisi paremmin modernin asiantuntijaorga- nisaation vaatimuksia.

### **Yliopiston sidosryhmäsuhteet**

Yliopiston organisatorisen aseman keskeinen ominaisuus on sen monipuoliset sidosryhmä- suhteet. Yksinkertainen liikkeenjohdon teoriasta tuttu sidosryhmäteoria ei riitä selittämään niitä – ei varsinkaan yliopistolle ominaisia kansainvä-

lisiä yhteyksiä. Sidoryhmäsuhteet ovat yliopis- ton kohdalla myös johtamisen ja organisoinnin kannalta ongelmallisia, koska määritelmällises- ti yliopiston autonomia periaatteessa rajoittaa yliopiston riippuvuutta ulkopuolisista tahoista. Monipuolisen ja riittävän kattavan sidoryhmä- analyysin tekeminen yliopiston vuorovaikutus- suhteista on kuitenkin välttämätöntä yliopiston organisatorisen luonteen selvittämisessä.

Valtion virastomallissa yliopistolla oli periaat- teessa normaalit viraston hierarkiasuhteet ministeriöihin ja muuhun valtionhallintoon. Valtion työmarkkinalaitos vastasi yliopiston henkilöstöä koskevasta neuvottelupolitiikasta. Kiinteistöhallinto kuului valtiovarainministe- riön hallinnonalan organisaatioille jne. Uuden yliopistolain puitteissa yliopistot ovat irrottai- tuneet näistä virastomallin piirteistä.

Yliopistoyhteisö on pitänyt tapanaan ko- rostaa kansainvälisten yhteyksiensä laajuutta ja merkitystä. Kun kansallisvaltion sisällä historial- lisista syistä painotetaan yliopiston autonomiaa sidoryhmäsuhteiden perustana, kansainvälisis- sä suhteissa näin ei tehdä. Päinvastoin kansain- välisten yhteyksien katsotaan yliopistoyhteisös- sä kuuluvan normaaliin akateemiseen toimin- taan ja olevan siten rajoitusten ulkopuolella. Yliopistojen yhtenä merkittävänä roolina on ollut tuoda maahan kansainvälisiä vaikutteita ja osaamista. Eri alojen tieteelliset kansainväliset järjestöt ovat osa tätä laajaa ja monipuolista tie- tojen vaihtoa ja uuden omaksumista.

Kansainvälisten tieteellisten järjestöjen luku- määrä ja merkitys yliopistojen toiminnassa näyt- tää jatkuvasti kasvavan. Tälläkin saralla näyttää kuitenkin olevan näköpiirissä kasvavassa määrin ongelmia. Miten yliopiston tulisi organisoida kan- sainvälisiä yhteyksiään? Onko niistä päättäminen – siis mukanaolo tai ulkopuolelle jääminen – yli- opistohallinnon asia vai yksittäisten professorien tai tutkijoiden päätettävissä? Asiaan tuskin on yksinkertaista ratkaisua, mutta noudatetulla linjalla on huomattava merkitys sekä resurssien käytön että tutkimuksen sisällön kannalta. Tämä onkin hyvä esimerkki siitä, miten yliopiston auto- nomiaa voidaan tulkita eri tavoin.

### **Yliopiston autonomian tulkintamallit**

Ns. kriittinen keskustelu yliopiston uudesta asemasta näyttää painottuvan yliopistoauto-

nomian tulkintaan. Tämä historiallinen teema näyttää olevan edelleen vedenjakaja. Yliopiston tulevaisuutta pohdittaessa se näyttää erottelevan esiin kaksi koulukuntaa, jotka tulkitsevat eri tavalla yliopiston autonomiaa. Autonomian oikeutuksesta ei sinällään keskustella. Sitä pidetään hyödyllisenä ja tärkeänä. Kysymys on siitä, kenen katsotaan olevan oikeutettu käyttämään autonomista päätäntävaltaa. Yliopistouudistus pyrkii vahvistamaan yliopiston johtoa. Siten omaksutussa autonomiamallissa yliopiston johto eri tasoilla on oikeutettu käyttämään autonomiaa ja on sen suojaama. Ns. kriittisessä mallissa ideana näyttää olevan se, että autonomiaa käyttää yksittäinen professori tai jopa tutkija.

Nämä kaksi mallia ovat vaihtoehtojen ääripäät. Näyttääkin siltä, että todellisessa yliopisto-organisaatioissa autonomian suoma päätöksenteon vapautta käytetään sekä yliopistoinstituution nimissä että yksittäisten tutkijoiden toimesta. Kehittyvän organisoiminnan kannalta olisi hyödyllistä pystyä analysoimaan ne tilanteet, joissa autonomiset oikeudet kuuluvat yliopiston johdolle ja ne tilanteet, joissa tutkijat ovat soveltuvin ryhmä käyttämään autonomian oikeuksia esimerkiksi tutkimusteemojen valinnassa ja kansainvälisten yhteyksien luomisessa. Jos tämä tematiikka jää vain ääri vaihtoehtojen väliseksi väittelyksi, siitä on huomattavaa haittaa erityisesti tutkimustoiminnan organisoimille.

### Missiot, strategiat ja johtamisjärjestelmät

Yliopistouudistuksella on pyritty parantamaan yliopistojen johtamista. Viime kädessä on ollut kysymys maallikko- tai vertaisjohtamisen rajoittamisesta ja korvaamisesta ammattimaisemalla johtamisella (ks. valtionhallinnon johtajapolitiikan avainkysymyksistä ja kehitysvaiheesta Temmes & Vartiainen 2010). Uuden yliopistolain hallintomalli merkitsee myös siirtymistä todellisempaan autonomiaan suhteessa valtiovaltaan ja virasto- ja virkamiesjohtamisesta luopumista. Haaste on kova. Seremoniaalisen johtamisen ja laajojen kollegioiden sijasta yliopiston ylimmästä johdosta vastaa uudessa mallissa yliopiston hallitus ja rehtori. Malli tuo yliopiston johtamiseen ns. hallitustyöskentelyosaamisen, joka on suurten organisaatioiden johtamisosaamista (ks. Temmes & Moilanen 2000). Se, missä

määrin yliopiston johtaminen on uudistumassa ammattimaisemmaksi, jää kuitenkin edelleen avoimeksi. Rehtorit, vararehtorit ja dekaanit valitaan uudenkin lain voimaan tultua useimmiten edelleen laajoissa kollegiaalisissa elimissä, sillä valintatavan määrittävä johtosääntö kuuluu yliopiston toimivaltaan. He ovat lisäksi valtuuksiltaan sidottuja vaalikauteen. He ovat siten selkeästi imperatiivisen mandaatin piirissä eli valitsijat voivat estää heidän uudelleenvalintansa ja katsovat voivansa ohjata heidän toimintaansa. Laajojen kollegioiden valta on niin ikään säilytetty tiedekunta- ja jossakin määrin myös laitostasolla.

Laajat, asiantuntijajäsenistä koostuvat kollegiot soveltuvat hyvin asiantuntijaorganisaatio-teorian ajatukseen, jonka mukaan asiantuntijoiden johtajien täytyy nauttia asiantuntijoiden luottamusta ja luottamuksen saaminen edellyttää yleensä arvostettua asiantuntijataustaa (Temmes 1992). Lisäksi kollegiaalisuudella turvataan asiantuntimuksen monipuolisuus. Tämä ilmiö tunnetaan myös valtionhallinnon asiantuntijaorganisaatioissa. Yliopistohallinnon johtamisongelma ei ilmeisesti olekaan ammattimaisen johtamisen ja asiantuntijajohtamisen vastakkaisuudessa, sillä asiantuntijoiden vahvan aseman vuoksi nämä ominaisuudet ovat yhdistettävissä yliopiston johtajakunnassa. Yliopistojen kokoisissa asiantuntijaorganisaatioissa löytyy tarvittava asiantuntijajohtajapotentiaali, joka kykenee myös ammattimaiseen johtamisotteeseen.

Engelmana ovat johtamisedellytysten heikoudet. Uudessa yliopistolaisissa johtamisen edellytykset on pyritty turvaamaan, mutta ainakin ensivaiheessa johtamisjärjestelmien uudistamisessa ei ole käytännön tasolla juuri edetty. Yliopistoyhteisön mielipidetorilla niillä äänenpainoilla, jotka propagoivat ns. vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta, haluttiin tietoisesti heikentää yliopiston hallituksen, rehtorin ja dekaanien mahdollisuuksia johtaa heidän vastuulleen annettuja organisaatioita. Vahvempi johtaminen olisi kuvastanut huonoja ulkomaisia esimerkkejä ja olisi lähtöisin itse ”perkeleestä” eli teknologiateollisuuden järjestöistä ja valtiovarainministeriöstä. (Koen valtiovarainministeriön leimaamisen ”vapaan ja kriittisen” yliopiston vastustajaksi populismiksi, joka ei ota huomioon ko. ministeriölle kuuluvaa vastuuta



kansakunnan menestystekijöistä.) Toki torilla voi puhua politiikkaa, mutta reaalisessa yliopistohallinnossa johtamisen ongelmat ovat todellisia ja merkittäviä (ks. myös vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmä 2010).

Yliopistohallinnon johtamisvajeesta on seurausena monia ilmiöitä. Ehkä merkittävien niistä on yliopiston missioiden ja strategioiden jääminen liian paljon sanahelinän tasolle (Rekilä 2005 ja yleisemmin valtionhallinnosta Kivelä 2010). Niillä ja tulosjohtamisella ei ole merkittävästi vaikutusta varsinaisen suorittavan tason eli laitosten arkipäivään. Ilmiö on tuttu myös joistakin muista julkisista organisaatioista, mutta yliopistojen kohdalla strategioiden yleisluontoisuus on poikkeuksellisen selvää. Suunnitteluketju katkeaa tai on vaikutuksiltaan heikko ylhäältä alaspäin rehtorilta laitoksille mutta myös alhaalta ylöspäin. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että yliopiston johto ei käytännössä voi johtaa yliopistoa näillä moderneilla johtamisvälineillä.

Johtamisvaje johtaa myös siihen, että yliopiston autonomian toteutuminen eli se, missä autonomista päätäntävaltaa todellisesti käytetään, muuttuu atomistiseksi. Myös tärkeitä, toimintaa suuntaavia päätöksiä tehdään ruohonjuuritasolla joko tutkijoiden tai informaalistien ryhmittymien toimesta, jotka ovat löytäneet yhteisiä intressejä tai yhteisen vastustettavan kollegiaalisen päätöksenteon monijäsenisillä foorumeilla. Näin syntyviä usein huonosti valmisteltuja ja liian usein partikulaariisiin intresseihin perustuvia päätöksiä yliopiston nykyjohtokaan ei voi estää. Mielipidetorilla hurrataan sille, että yliopistojohtaminen on heikkoa ja yliopiston autonominen päätöksenteko tapahtuu epämääräisesti laajoissa kollegioissa. Epämääräisyys johtaa siihen, että tehdyt päätökset eivät perustu yliopistojohdon määrittämään strategiaihin ja suuntapäätöksiin, vaan kollegiaaliset elimet voivat päättää intressipeliensä pohjalta välittämättä toiminnan linjoista.

### **Tapausesimerkki kollegiaalisen päätöksenteon vaikutuksista**

Kollegiaalisen päätöksenteon olosuhteita ja ilmapiiriä on vaikea kuvata teoreettisesti tai empiirisesti. Kollegiaalinen malli näet luo peliteoreettisen foorumin, jossa pelin osapuolilla

on mahdollisuudet pelata omien intressiensä hyväksi ja jossa kollegiaalisuus suojaa päätösten taustalla olevien motiivien paljastumiselta. Malli houkuttelee partikulaaristen intressien ajamiseen ja koalitiomuodostukseen, jossa motiivina on myydä ja ostaa tukea ”jos sinä tuet minua, niin minä tuen sinua” -periaatteella. Ongelmana tutkimuksen kannalta on se, että näiden ”pienien pelien” pelaajat eivät tietenkään ole halukkaita paljastamaan motiivejaan, vaan verhoavat ne yleisten periaatteiden, kuten tieteellisyyden taakse. Pienissä organisaatioissa, kuten historiallisessa yliopistossa, malli ei aiheuttanut välttämättä korvaamatonta haittaa. Mitä suuremmaksi organisaatio kasvaa, sen varmemmin kollegiaalinen päätöksentekomalli muodostuu esteeksi organisaation kehitykselle. Päättäjäyksilöiden omat, usein kapeat intressit joutuvat ristiriitaan koko organisaation intressien kanssa ja jälkimmäisten jatkuva sivuuttaminen aiheuttaa ongelmia.

Seuraavassa esitettävä tapaus pyrkii valottamaan kollegiaalisen päätöksenteon problematiikkaa. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen (nykyään politiikan ja talouden tutkimuksen laitos) yhtenä perinteisenä tehtävänä oli vuosikymmeniä yrittää tasapainottaa suomalaisen julkisen johtamisen piirissä syntynyttä juristimonopolia valtiotieteellisen koulutuksen saaneilla virkamiehillä. Useat valtion komiteat ja työryhmät käsittelivät juristimonopolin ongelmaa. Jo valtiotieteellisen tiedekunnan perustaminen vuonna 1945 Helsingin yliopistoon perustui osaltaan tähän ideaan. Hallinto-opin kandidaattitutkinto niin ikään 1940-luvulla tähtäsi myös paremman tasapainon saamiseen juristien ja yhteiskuntatieteilijöiden kesken julkisessa hallinnossa (ks. Tarvainen 1991). Viimeksi ongelmaa käsitteli professori Tuomo Martikainen selvityksessään (Martikainen 1994), jossa hän profiloii valtiotieteellisen tiedekunnan ja yleisen valtio-opin laitoksen toimintaa siten, että tutkimus- ja koulutusyhteistyö valtion keskuhallinnon kanssa oli luonnollista, sijaitsihan tiedekunta vain muutaman sadan metrin päässä useimmista ministeriöistä.

Mielestäni kyseiset selvitykset ja erityisesti Tuomo Martikaisen raportti ovat esimerkkejä strategioista ja strategisista valinnoista yliopistohallinnossa. Martikaisen oppeja sovellettiinkin 1990-luvun puolivälissä, kun yleisen valtio-

opin laitos sai kaksi uutta virkaa valtionhallinnon tutkimusyhteistyön tukemiseksi. Seuraavan vuosikymmenen aikana laitos olikin mukana useissa valtionhallinnon empiirisissä tutkimuksissa. Rahoitus näihin tuli pääosin valtion keskushallinnon eri organisaatioilta. Vastaavasti myös hallintotieteellinen näkökulma vahvistui politiikan tutkimuksen ja kansainvälisen politiikan tutkimuksen rinnalla. Voidaan myös hyvällä syyllä väittää, että noina vuosina laitokselta valmistuneet saivat kohtuullisen hyvän alkupääoman ymmärtää hallinnon todellisuutta.

Tätä vaihetta kesti kuitenkin vain vajaat 15 vuotta. Kun laitoksen kansainvälisen politiikan suuntaus muuttui 1990-luvun lopussa nopeassa tahdissa globaalitutkimukseksi ja keskittyi maailmanpolitiikkaan Suomen kansainvälisen kentän ja Euroopan sijasta, oli kylvetty intressiristiriita hallintotieteellisen näkökulman ja tämän uuden näkökulman välille. Ristiriita oli ensisijassa resursseihin kohdistuva, mutta sitä perusteltiin ja jyrkennettiin myös tutkimusideologisilla perusteluilla: kriitikoiden mukaan vapaan ja kriittisen yliopiston ei tule olla yhteistyösuhteessa valtionhallintoon ja empiirinen tutkimus tai virkamiesosaamisen huomioiminen koulutuksessa eivät sovi ”tiedeyliopistolle”.

Seuraavaksi astui näyttämölle kollegiaalinen päätöksenteko ja laajat olemattomasti valmistellut kokoukset, joissa kollegiaalisen päätöksenteon taitajat ajoivat läpi kahden kolmasosan enemmistöllä nipun ratkaisuja, jotka tosiasiaa heikensivät hallintotieteen asemaa ja peruuttivat tutkimusedellytyksiä vahvistaneet aikaisemmat ratkaisut. Koska hallintotiede on auttamattomasti empiirinen tieteenala, nämä toisiaan seuranneet inkrementaaliset päätökset, jotka veivät empiirisen tutkimuksen edellytykset, halvaannuttivat myös hallintotieteellisen tutkimuksen tekemisen mahdollisuudet laitoksella.

Tämän kirjoituksen teeman kannalta on tärkeää havaita, että edellä kuvattu merkittävä strategian muutos tapahtui ilman mitään strategiaa koskevia päätöksiä. Sen sijaan prosessi on esimerkki siitä, miten tärkeitä asioita voidaan yliopistohallinnossa muuttaa ilman, että muutosta olisi asianmukaisesti valmisteltu tai yliopiston johtoa olisi pidetty prosessin vaiheista tietoisena. On näet varsin ilmeistä, että yliopiston johto, joka oli ollut 1990-luvun ratkaisujen takuumiehenä, ei olisi ollut niitä hyväksymässä.

Olihan suuntaus myös opetusministeriön koulutusvastuuasetuksen nimenomaisen päätöksen vastainen. Päätöksessä edellytetään näet valtiosieteellisen tiedekunnan antavan Helsingissä maisteritasoista opetusta sekä ”valtio-opin alalla” että ”hallintotieteiden alalla” (ks. OKM:n asetus 568/2005 yliopistojen koulutusvastuun täsmentämisestä).

Esimerkki kuvaa yliopiston nykyisen johtamisvajeen ja johtamisjärjestelmän kehittymättömyyden tuomia vaaroja. Päätökset ovat usein tahdotonta ajelehtimista, mikä lienee normaali tila. Edellä kuvattu tapaus on puolestaan esimerkki siitä, miten vahvat persoonat voivat käyttää hyväksi yliopiston johtamisen puutteita ja aiheuttaa toimillaan vahinkoa yliopistolle ja yhteiskunnalle ajamalla kapeita intressejä yleisemmän edun kustannuksella. Tietenkin tällaiset konfliktit ovat oivia tilaisuuksia mennä jälleen kerran yliopistoyhteisön torille ja todistella ylevin sanakääntein, että tapahtunut kuvastaa vapautta ja kriittisyyttä. Samaisella torilla voisi toki kysyä, missä on kritiikin kritiikki ja kuka kantaa vastuun tehdyistä ratkaisuista.

## SUOMEN YLIOPISTOHALLINNON TILA VUONNA 2011

Kuten edellä on pyritty osoittamaan, yliopistolla on organisaationa sekä monia tehtäviä että monia ongelmia. Pelottavinta on, että yliopistohallinnon ongelmiin ei ole suhtauduttu vakavasti viime vuosikymmeninä. Opiskelijamääriä on kasvatettu jatkuvasti, vaikka organisaation kyky selvitä tehtävistään on ollut puutteellista. Yliopistot ovat olleet myös poliittisen alueellistamisen pelinappuloita. Yliopistojen tutkimuksen rahoitus ja teemojen valinta on suurelta osin ulkoistettu Suomen Akatemialle ja Tekesille ilman, että näiden organisaatoratkaisujen vaikutuksia yliopistojen omaan tutkimukseen olisi analysoitu.

OKM:n linjana yliopistohallinnon kehittämisessä oli aina uuden yliopistolain antamiseen saakka ns. pienten askelten politiikka. Keskeisenä ajatuksena oli uudistusten varovaisuus ja yliopistojen autonomian kunnioittaminen myös hallinnollisissa asioissa. Ministeriö ikään kuin vetäytyi taaemmaksi ja pääosin vain seurasi kehitystä erityisesti yliopistojen tutkimustoiminnan osalta (ks. tarkemmin Temmes & Virtanen

Taulukko 1. Osa-alueet ja niiden arvosanat.

Osa-alue	Arvosana
toiminnan ja johtamisen yleinen taso	lubenter approbatur
johtaminen	lubenter approbatur
ylin johto	cum laude approbatur
tiedekunnat	lubenter approbatur
laitokset	lubenter approbatur
teknostruktuuri	cum laude approbatur
tukitoiminnot	magna cum laude approbatur
strategioiden laatiminen	lubenter approbatur
strategioiden toteuttaminen	approbatur
tutkimuksen organisointi	lubenter approbatur
koulutuksen organisointi	cum laude approbatur
tulosjohtaminen	approbatur
henkilöstöpolitiikka	approbatur
sidosryhmäsuhteet	
kotimaiset	lubenter approbatur
kansainväliset	cum laude approbatur

2008). Toisaalta ulkoistetussa ja ulkopuolisten rahoittamassa tutkimustoiminnassa ulkopuoliset rahoittajat ovat yliopiston sidosryhmiä, jotka ottavat huomioon yhteiskunnan tarvitseman tutkimustiedon, ja tutkimustiedon yhteiskunnallinen hyöty on sitä kautta suurempi (ks. Rekilä 2005).

Yliopistohallinnon nykytilanne on kohta kohdalta heikko. On luultavaa, että yliopistorilla tällainen yleisarvio saa helposti kannatusta – liian helposti. On totta, että uuden yliopistolain myötä valtiolta ja OKM luopuivat aiemmasta varovaisesta linjastaan ja kokeilevat, oppiiko yliopisto uimaan nykyisessä sidonnaisuuksista vapaammassa organisaatiomallissaan itsenäisempänä toimijana. Tällainen yleiskriittinen yleisarvio ei kuitenkaan vie analyysia riittävän konkreettiselle tasolle. Siksi olen arviointinäkökulman pohjalta koonnut seuraavan eritellymmän esiarvion yliopistohallinnon nykytilasta Suomessa vuonna 2011, jolloin uuden yliopistomallin sisäänajo on alkamassa. Arvio on tietenkin subjektiivinen ja perustuu omiin havaintoihin ja edellä mainittuihin teoreettisiin näkökulmiin.

Arvion ideana on eritellä yliopistohallinnon tila osa-alueisiin, joita voidaan tarkastella tar-

kempien arviointikriteerien pohjalta. Koska tarkoitukseni on näyttää vain tällaisen tarkastelun suuntaviivat, en lähde määrittelemään käyttämiäni arviointikriteerejä.

Yliopistohallinnon tilaa voidaan siis tarkastella toiminnan organisoinnin ja johtamisen näkökulmasta seuraavien osa-alueiden pohjalta. Mielenkiinnon lisäämiseksi olen eräänlaisena hypoteesina liittännyt kuhunkin osa-alueeseen oman näkemykseni yliopistohallinnon tilasta ylioppilastodistuksen arvosanoihin (ks. taulukko 1). Nämä arvosanat ovat kuitenkin vain sivuroolissa. Osa-aluejaottelu on tärkeämpi.

Yllä oleva arvio on tehty vakavalla mielellä ja vakavaksi se vetääkin. Suomalaisen yliopistohallinnon saama todistus kokeneelta hallinnon tuntijalta on heikko. Heikko taso vaikuttaa toiminnan onnistuneisuuteen. Siitä kärsii erityisesti yliopiston henkilöstö, jonka työolosuhteet ja jopa työmarkkinakelpoisuus kärsivät yliopistohallinnon puutteista. On lohdullista, että yliopistojen antaman koulutuksen arvio on hiukan parempi, joten opiskelijat ovat työntekijöitä paremmassa asemassa. Toki tällaisen arviointitutkimuksen tekeminen olisi käytännössä kovin hankalaa. Normaali haastattelumenetelmä tuskin toimisi kovin hyvin tilanteessa, jossa

yliopistorilla on menossa monenlaisia mielenilmauksia. Tärkeää olisi kuitenkin havaita, että esittämillani osa-alueilla ja niihin liitetyillä vaativilla arviointikriteereillä yliopistohallintoakin arvioidaan ja tulee arvioida.

### Mitä tilanteen korjaamiseksi voisi tehdä?

Näin suppeaan puheenvuoroon on mahdotonta sisällyttää laajaa katsausta yliopistohallinnon kehittämistoimista. Tärkeintä on suhtautua ongelmiin vakavasti. Uusi yliopistolaki avaa ikunan yliopistohallinnon uudistamiseen. Tämä tilaisuus tulisi käyttää hyväksi. Yliopistoista itsestään riippuu, miten pitkä ja tuskallinen sopeutumisvaiheesta tulee. Torikarnevaalien sijasta yliopiston tulisi kyetä vakavaan itsearviointiin ja omien johtajakykyjensä johdolla todellisiin sisäisiin uudistuksiin, sillä yliopistohallinto ei mielestäni ole mystiikkaa. Yhteiskunta ja opiskeleva nuoriso tuskin odottavat passiivisina yliopistohallinnon uudistumista kovin montaa vuosikymmentä. Yliopistojen tutkimustoiminta, kandidaatti- ja maisteritasoiseen malliin perustuvan koulutuksen tehokkuus, poikkeuksellisen syvä johtamisvajae, yhteisvalinta ja yliopistot työyhteisöinä kaipaavat uudistumista – vain joitakin esimerkkejä mainitakseni.

Liitän loppuun vuoden 2002 Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arvioinnin johtopäätöksiin sisältyvän suosituksen yliopistolaitoksen ideaalisista tehtävistä:

”Yliopistojen tulosityksiköiden eli toisin sanoen niiden laitosten asema on järjestettävä siten, että ne oppiaineineen tuottavat palveluja ammattimaisesti johdettujen koulutusohjelmien käyttöön. Yliopistojen tulosityksiköitä on kehitettävä ammattimaisesti johdetuiksi ja hoidetuiksi koulutus- ja tutkimussuoritteiden tuotteistus- ja tuotetukiyksiköiksi.” (Temmes ym. 2002, suositus 25, s. 130.)

Suosituksen muotoilu on arviointikumppanini professori Pertti Ahoen kynästä. Itse en olisi näin taidokkaaseen muotoiluun pystynyt. Tästä on kysymys. Yliopistojen laitoksissa tulisi todella kyetä uudistumaan siten, että modernin yhteiskunnan haasteisiin kyetään vastaamaan. Pelkkä yliopistojen ylimmän johdon uudistuminen ei ratkaise yliopiston ongelmia.

Tämän artikkelin kirjoittamisen aikana julkaistiin vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti. Tuore ohjelmapaperi on kiinnostava esimerkki siitä, miten yliopistoa ja yliopistohallintoa pyritään mystifioimaan. Metodi on yksinkertainen. Raportissa esitetään yliopistolle lähtökohtia ja tavoitteita, jotka ovat korkealla abstraktiotasolla, kuten maailmanlaajuinen vastuu ja ihmiskunnan kollektiivisen oppimisen edistäminen, ja toisaalta toimenpiteitä ja suuntaviivoja, jotka ovat hyvin konkreettisia ja suurelta osin poliittisia, kuten paluu virkamiesmalliin ja itsehallinnon ulottaminen myös asioihin, jotka kuuluvat nykyisin eduskunnan toimivaltaan.

Kausaalisuhde esitettyjen tavoitteiden ja keinojen välillä ei kirjoittajia näytä kiinnostaneen. Siinä määrin etäällä tavoitteet ja keinot toisistaan ovat. Korvikkeeksi ja aukkoa täyttämään he esittävät väittämiä, jotka lukijan tulisi ottaa itsestäänselvyksinä. Tällaisia väittämiä ovat:

- ”Tiedeinstituution täytyy olla itsehallinnollinen – tai se lakkaa olemasta tieteellinen.” (Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti 2011, 5.)
- ”Myös kaiken jatkuva muuttaminen on järjetöntä.” (Mt., 6.)
- ”[...] mutta vielä parempi on luoda sellaisia toimivia, pitkäjänteisiä ja moniarvoisia perusrakenteita, joiden sisältä uutta kumpua ilman hallinnollista suunnittelua.” (Mt., 7.)
- ”Halutaanko paluuta vanhanaikaiseen johtajahierarkiaan, jossa ohut urajohtajien joukko kontrolloi yksipuolisesti koko akateemista elämää? Vai luotetaanko tutkijakunnan parhaimmiston omaehtoisen kykyyn antaa arvostelmia totuudesta, hyvyydestä ja kauneudesta osana yliopiston ja demokraattisen maailman julkista elämää?” (Mt., 5.)

Tällainen yliopistoa mystifioiva teksti on melkein päliikkävää, mutta onko sillä paljoakaan tekemistä yliopistohallinnon todellisuuden kanssa? Edellä esittämäni yliopistohallinnon kipupisteet eivät parane mystifioinnilla. Pikemminkin tällaiset julistukset muuttuvat helposti savuverhoksi estäen näkemästä reaalisia ongelmia. Julistuksen ansiona on se, että se

kuitenkin nostaa omasta näkökulmastaan esille yliopistohallinnon ongelmia. Julistuksessa todetaan aivan oikein, kuinka tärkeää on se, miten yliopistolaitos on järjestetty (Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti 2011).

Julistus paljastaa myös yliopistohallinnon sisäisiä asenteita ja jännitteitä, jotka vaikeuttavat yliopistouudistusta:

- vahva uudistusvastarinta ja epäluulo uudistuksia ja johtamista kohtaan estävät avoimen keskustelun käymistä; kannanotot ovat niin jyrkkiä ja pateettisia, että keskustelu ei ole enää aitoa,
- konservatiivinen organisaatiotraditio kunnistelee vanhan yliopistomallin olosuhteita ja saavutuksia,
- elitistinen ja omahyväinen usko etujoukon (tutkijakunnan parhaimmisto) kykyyn

## LÄHTEET

- Galbraith, J. K. (1967). *The new industrial state*. London: Hamilton.
- Kauko, Jaakko (2011). *Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa*. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 239. Käyttämistieteiden laitos, Helsingin yliopisto. Helsinki: Unigrafia.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Tampere: Tampere University Press.
- Martikainen, Tuomo (1994). *Kadonnutta imperiumia etsimässä – hallintotieteiden koulutusalan arviointi*. Koulutus- ja tiedepolitiikan linjan julkaisuja. Helsinki: opetusministeriö.
- Mintzberg, Henry (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Patomäki, Heikki (2005). *Yliopisto OYJ: tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rekilä, Eila (2005). *Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. Acta Wasaensia, no. 159, hallintotiede.
- Tarvainen, Paavo (1991). *Mitä oppia jos ei lainoppia? Hallintovirkamiesten koulutus Suomessa vuosina 1905–1945*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos, tutkimuksia 131. Diss. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Temmes, Markku (1991). *Julkinen johtaminen*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: hallita yliopistoa ja luoda omaehtoisia ratkaisuja,
- kritiikitön suhtautuminen monijäsenisiin, laajoihin kollegioihin perustuviin päätöksentekomalleihin, ja
  - epäluulo kansainvälisiä johtamismalleja ja organisaatiomalleja kohtaan.
- Olen raportin kirjoittajien kanssa samaa mieltä siitä, että suomalaisella yliopistolla voisi olla nykyistä suurempi rooli kansainvälisessä yliopistoyhteisössä. Geopoliittinen asemamme ja maineemme pohjoismaisena hyvinvointiyhteiskuntana antaa siihen edellytyksiä. Asemamme vahvistaminen kovenevassa kilpailussa vaatii kuitenkin paljon työtä, todellisia keskusteluja ja analyysyjä sekä innovatiivisuutta. On selvää, että tässä työssä kaivataan sekä yliopistohallinnon idealistien että realistien panosta.
- VAPK-kustannus.
- Temmes, Markku (1992). *Julkiset asiantuntijaorganisaatiot*. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki: VAPK-kustannus.
- Temmes, Markku (2010). Pohdintoja Max Weberin luentojen ajankohtaisuudesta. *Hallinnon Tutkimus*, 29(3), 239–247.
- Temmes, Markku & Ahonen, Pertti & Ojala, Timo (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi*. Helsinki: opetusministeriö.
- Temmes, Markku & Moilanen, Timo (2000). *Johto-organisaatiot tienhaarassa – valtion keskushallinnon virastojen, laitosten ja liikelaitosten johto-organisaatiot arvion kohteena*. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku & Vartiainen, Pirkko (2010). *Valtion johtajapolitiikan arviointi*. Helsinki: valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku & Virtanen, Turo (2008). University reforms in Finland: A marathon to the edge of giant leap. *Economic Theory and Politics*, Special English Language Issue, September, 15–32.
- Vapaan ja kriittisen yliopiston puolesta -työryhmän raportti (2011). [www.vapaayliopisto.wordpress.com](http://www.vapaayliopisto.wordpress.com).
- Weber, Max (2009). *Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti*. (Alkuteokset Wissenschaft als Beruf, 1917, Politik als Beruf, 1919). Suomentanut Risto Hannula ja Tapani Hietaniemi. Tampere: Vastapaino.