

# Lectio praecursoria: Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship

*Jussi Kivistö*

Yliopistoihin kohdistuva yhteiskunnallinen ja valtiollinen huomio on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana merkittävästi kaikkialla maailmassa. Yliopistoinstituution rooli ja tehtävä uuden tiedon tuottajana, varastojana ja välittäjänä on ollut korostetusti esillä alueiden, kansallisvaltioiden ja talousalueiden välisessä kilpailussa. Monella tavalla arvioituna vaikuttaa siltä, että yliopistoinstituutio on tällä hetkellä yhteiskuntapolitiittisen ja taloudellisen painoarvonsa aallonharjalla.

Tähän yliopistoinstituution arvonnousuun on yliopistoissa suhtauduttu kuitenkin monin paikoin varauksellisesti tai jopa hyvin kriittisesti. Kriittikin kohteena ei ole arvonnousu sinänsä, vaan se, millä tavalla, millä edellytyksillä, ja minkä takia yliopistoja arvostetaan. Näin ymmärrettynä kritiikki kohdistuu instrumentaaliseksi tai utilitaristiseksi luonnehdittua yliopistonäkemyistä vastaan, jonka mukaan yliopistoinstituutio voidaan nähdä yhteiskunnallisten tavoitteiden ja intressien toteuttamisvälineenä siinä missä muutkin julkiset organisaatiot. Instrumentaalisen yliopistonäkemyksen mukaan yliopistoja arvostetaan nimenomaan välineinä toteuttaa kansallisia korkeakoulupoliittisia ohjelmia. Usein nämä ohjelmat kytkeytyvät elementtiseksi osaksi muita valtion politiikkasektoreita, kuten työllisyyspolitiikkaa, kauppa- ja teollisuuspolitiikkaa, talouspolitiikkaa, sosiaalipolitiikkaa sekä aluepolitiikkaa. Tällöin keskiöön nousevat kysymykset siitä, miten yliopistojen valtionohjaus järjestetään siten, että yliopistot saavuttaisivat niille asetetut tavoitteet ja päämäärät mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Instrumentaalisen yliopistonäkemyksen sijasta monet haluaisivat nähdä yliopistot ensisijaisesti sivistystehtävistä huolehtivina itsenäisinä instituutioina. Tämän institutionaaliseksi yliopistokäsitykseksi luonnehditun näkemyksen mukaan yliopistojen ensisijaisena yhteiskunnallisena tehtävänä on ylläpitää perinteisen humboldtilaisen

sivistysyliopistomallin mukaisia ideaaleja, kuten pyyteetöntä itseisarvoista tiedon ja totuuden etsintää, ja kriittisen, itsenäisen ajattelun kehittämistä. Näiden tavoitteiden katsotaan mahdollistuvan parhaiten yliopistojen vahvalla taloudellisella ja toiminnallisella autonomialla sekä yliopistojen täysimääräisellä valtionrahoituksella.

Edellä kuvattujen instrumentaalisen ja institutionaalisen yliopistonäkemyksen yhteentörmäyksellä on ollut suomalaisessa korkeakoulupoliittisessa keskustelussa kaksi merkittävää virstanpylvästä. Ensimmäinen näistä ajoittui 1990-luvun puoliväliin, jolloin yliopistot siirtyivät osana muuta valtionhallintoa tulohajautusjärjestelmän piiriin. Toinen virstanpylväs ajoittui tämän vuosikymmenen puoliväliin, jolloin yliopistojen henkilöstö siirtyi uuden palkkausjärjestelmän piiriin niin ikään osana muuta valtionhallintoa. Siirtyminen tulohajautukseen kosketti ensisijaisesti yliopistojen toimintaa organisaatiotasolla, kun taas uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto kosketti yliopistojen toimintaa yksilötasolla. Kokonaisuudessaan sekä tulohajautusjärjestelmään siirtymistä että uuden palkkausjärjestelmän käyttöönottoa voidaan pitää instrumentaalisen yliopistonäkemyksen mukaisina toimenpiteinä, joilla pyrittiin parantamaan yliopistojen toiminnan ja taloudellisen käyttäytymisen läpinäkyvyyttä. Yhdessä näiden kahden uudistuksen kanssa valtio on rohkaissut yliopistoja kasvattamaan ulkopuolisen rahoituksen osuutta yliopistojen tulorahoituksessa. Tämän takia yliopistojen taloudellista autonomiaa on laajennettu ja sitä ollaan tulevaisuudessa laajentamassa myös edelleen.

Tutkimukseni "Agency Theory as a Framework for Government University Relationship" käsittelee edellä kuvattua instrumentaalisen ja institutionaalisen yliopistokäsityksen välistä problematiikkaa hyvin olennaisella tavalla. Tutkimukseni kohteena oleva agenttiteoria auttaa syvällisemmin ymmär-

tämään, miksi valtio haluaa ohjata ja kontrolloida yliopistoja, ja miksi yliopistot ajoittain kokevat tämän ohjauksen ja kontrolloinnin haitallisena asiana. Tutkimus on ensisijaisesti teoreettinen, mutta sen teoreettista osuutta havainnollistetaan empiirisellä tapaustutkimuksella. Tapaustutkimuksen kohteena on opetusministeriön vuonna 1998 käynnistämä ja yliopistojen toteuttama niin sanottu "tietoteollisuusohjelma". Tietoteollisuusohjelman keskeisenä tavoitteena oli vastata tieto- ja viestintäteknologia-alojen yritysten kasvavaan rekrytointitarpeeseen lisäämällä tietoteollisuusaloja koskettavaa, yliopistotutkintoihin johtavaa koulutusta. Ohjelman avulla lisättiin tuntuvasti tietoteollisuusalojen peruskoulutusta sekä laajennettiin tietoteollisuusaloille suuntautuneiden tutkijankoulujen rahoitusta. Opetusministeriön yliopistoille kohdentama ohjelmärahoitus oli suomalaisessa korkeakoulupoliittisessa mittakaavassa erittäin suuri, yhteensä noin 174 miljoonaa euroa. Ohjelmaan kytkettiin myös tietoteollisuusalan yritysten organisoima poikkeuksellisen suuri lahjoitushanke, jonka lahjoitusten yhteisarvo oli noin 6 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan tietoteollisuusohjelmaa, sen tavoitteita ja sen toimeenpanoprosessia voidaan pitää instrumentaalisen yliopistokäsityksen puhtaana ilmentymänä.

Tutkimukseni varsinainen teoreettinen kohde, agenttiteoria, tarkastelee kahden tai useamman tahon välisiä toimeksiantosuhteita, jossa päämieheksi kutsuttu taho antaa jonkin tehtävän suoritettavaksi agentiksi kutsutulle taholle rahallista korvausta vastaan. Yleisiä esimerkkejä tällaisista toimeksiantosuhteista voidaan antaa useita. Esimerkiksi autokorjaamon ja asiakkaan välinen suhde, yrityksen osakkeenomistajien ja toimivan johdon välinen suhde sekä tietyin edellytyksin myös veronmaksajan ja häntä edustavien poliitikkojen välinen suhde ovat arkisia esimerkkejä erilaisista toimeksiantosuhteista. Agenttiteorian avulla valtion ja yliopistojen välistä rahoitus- ja ohjaussuhdetta voidaan tarkastella toimeksiantosuhteena, jossa päämiestä edustaa yliopistoja rahoittava valtio, ja agenteja opetus-, tutkimus-, ja palvelutehtävää suorittavat yliopistot. Teorian yleisten olettamusten mukaan sekä yliopistot organisaatioina että yliopistojen henkilöstö yksilöinä ovat taipuvaisia ajamaan omia etujaan valtion toimeksiantosuhteeseen liittyvien etujen sijasta. Tästä syystä teorian mukaan voidaan olettaa, että monet ongelmat yliopistojen toiminnan tehokkuus- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa

johtuvat ensi sijassa yliopistoissa tapahtuvasta opportunistisesta oman edun tavoittelusta. Agenttiteorian avulla voidaan hahmottaa muun muassa seuraavia mahdollisia oman edun tavoittelun muotoja: yliopistojen menojen tarpeeton ja jatkuva lisääminen, rahoituksen ristiinsubventointi yliopiston maineen, arvostuksen ja statuksen lisäämiseksi, valtiolle toimitettavan seurantainformaation vääristely sekä yliopistojen työntekijöiden työajan käyttö ensisijaisesti henkilökohtaista hyötyä tuottaviin tarkoituksiin.

Mainittujen olettamusten ohjaamana agenttiteoria keskittää huomionsa kahteen kysymykseen: Miten valtio voi valita toiminnallisesti tehokkaimmat ja laadukkaimmat yliopistot suorittamaan toimeksiantoa useiden yliopistojen joukosta, ja miten valtio voi varmistua siitä, että yliopistot toteuttavat toimeksiantosuhdetta valtion edellyttämällä tavalla ja valtion etujen mukaisesti? Agenttiteorian tarjoama ratkaisu on erimuotoisten kontrollintimenetelmien käyttöönotto, joiden avulla valtio voi kartoittaa ja havainnoida yliopistojen tuotantopotentiaalia sekä ohjata yliopistojen toimintaa ja tuloksia. Koska yliopistot ovat kuitenkin akateemisen työn erityisluonteen, organisaatorakenteiden sekä tuotannollisen toiminnan monimutkaisuuden takia erittäin vaikeasti ulkoisesti ohjattavissa, voivat myös valtion ohjaustoimintaan liittyvät kustannukset nousta korkeiksi. Lisääntynyt valtionohjaus voi myös aiheuttaa yliopistoille toiminnallisia vaikeuksia, ja täten uhata myös yliopiston sivistystehtävää, akateemista vapautta sekä yliopistojen autonomiaa. Lisääntynyt valtionohjaus voi myös entisestään lisätä jo olemassa olevia tavoiteristiriitoja valtion ja yliopistojen välillä.

Agenttiteorian anti instrumentaalisen ja institutionaalisen yliopistokäsityksen arvioimiselle voidaan tiivistää seuraaviin huomioihin. Instrumentaalisen yliopistonäkemyksen ylikorostaminen pelkistää yliopistot yksinomaan valtion - ja tietyin edellytyksin myös yrityselämän - työkaluksi, jonka toimintaa, tuloksia ja yhteiskunnallista arvoa mitataan vain taloudellisilla mittareilla. Tämän kaltaisen kehityksen vieminen äärimmilleen rapauttaisi niitä keskeisiä arvoja, joista yliopistoinstituutio on historiansa aikana tiukasti vaalinut: akateemista vapautta ja yliopistojen autonomiaa. Toisaalta agenttiteorian perusteella voidaan todeta, että institutionaalisen yliopistokäsityksen ylikorostaminen on vaarassa johtaa toisenlaiseen välineellistymiseen. Humboldttilaisen sivistysyliopiston ideaalimallissa yliopisto-organisaatio nähdään itseriittoisena toi-

mijana, joka vain itse voi tietää mikä sille ja sen toiminnalle on kulloinkin parhaaksi. Yksilötasolla akateemiset työntekijät esittävät usein itsensä altruistisina, pyyteettöminä, tiedon ja totuuden etsijöinä, joiden työ on tarkoitusperiltään niin ylevää ja arvokasta, ettei sen tuloksia voida mitenkään määrällisesti mitata tai rahallisesti arvottaa. Humboldttilaisessa ideaalimallissa itse asiassa valtio on yliopiston väline, jota tarvitaan vain toiminnan rahoittajaksi sekä mahdollisimman suuren vapauden ja autonomian takaajaksi. Valtio on siis eräänlainen yliopistojen aina avoinna oleva rahapussi, josta yliopistot voivat haluamallaan tavalla poimia tarvitsemansa määrän rahoitusta. Rahoituksen käytöstä valtion ei tule huolehtia, sillä yliopistojen uskotaan toimivan pyyteettömästi ja tietäen, mikä niille sekä viime kädessä myös valtiolle ja yhteiskunnalle on parhaaksi.

Kuvattua humboldtilaista ideaalityyppiä voidaan kritisoida agenttiteorian näkökulmasta ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin, usein yliopistoissa näyttää unohtuvan, että valtiolla ei ole omaa rahaa sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan se käyttää veronmaksajien puolesta veronmaksajien rahaa. Valtio-organisaation korkeimmat valvankäyttäjät, valleilla valittu parlamentti ja hallitus, ovat länsimaisissa liberaalidemokratioissa poliittisesti vastuunalaisia omille päämiehilleen, ääni-oikeuttaan käyttäville veronmaksajille. On siis epärealistista olettaa, että yliopistoinstituutio voisi muodostaa tässä toimeksiantojen ketjussa sarakkeen, johon valvontavastuu julkisen rahan käytöstä ei ulottuisi.

Toiseksi, empiirinen havainnointi usein todentaa sen vanhan paradoksin, jonka mukaan kasvavaa tarpeiden tyydytystä seuraa ennemmin tai myöhemmin yhä suurempi tyytymättömyys. Monet yliopistojen taloudellista käyttäytymistä kuvaavat teoreettis-empiiriset mallit vahvistavat tämän oletuksen todenperäisyyden. Tunnetun koulutuksen taloustieteilijän Howard Bowenin mukaan mikään rahamäärä ei ole yliopistoille tarpeeksi, sillä yliopistot mitoittavat menonsa ensisijaisesti tulojensa perusteella. Bowenin näkemys sopii yhteen agenttiteorian olettamusten kanssa, joiden mukaan yliopistot ja yliopistojen työntekijät saattavat käyttää yliopistoinstituutiota ja sen asemaa joskus myös omien itsekäiden etujensa ja tarkoitusperiensä ajamiseen.

Kolmanneksi, on hyvä tunnustaa, että yliopistoja ympäröivä maailma on muuttunut 1800-luvun uushumanismin ja romantiikan kyllästävästä

humboldttilaisuuden kultakaudesta. Lukuisista positiivisista vaikutuksistaan huolimatta humboldtilainen yliopistoideaali ei ole ainoa sivistysyliopiston mittatikka eikä yliopistoinstituution kehityksen alkupiste. Valistusajan yliopistojen edeltäjät, keskiajan yliopistot, olivat tiiviissä suhteessa katoiliseen kirkkoon ja suorittivat kirkon puolesta ja toimeksiannosta koulutustehtäviään. Usein unohdetaan myös, että keskiajalla esimerkiksi mainikkaan Bolognan yliopiston professorit kilpaillivat opintomaksuja maksavista opiskelijoista ajoittain tavoilla, joiden rinnalla nykyisen markkinaohjauksen kannustinvaikutukset kalpenevat. Humboldttilainen yliopistoideaali ei ole myöskään yliopistoinstituution kehityksen päätepiste. Länsimaissa 1960- ja 1970-luvuilla toteutunut siirtymä suljetuista eliittiyliopistoista avoimiin massayliopistoihin sekä yleinen tiedontuotannon merkityksen kasvu talousjärjestelmien toiminnassa ovat asettaneet yliopistoinstituution uudenlaisten haasteiden eteen. Tästä syystä markkinataloudellisten toimintaperiaatteiden hyödyntäminen ja sivistyskäsitteiden laajentaminen koskemaan myös ammatillisia vaatimuksia voidaan nähdä yliopistojen toiminnan ja talouden uudelleenjärjestämiseen sisältyvinä olemassa olevina realiteetteina

Kokonaisuudessaan agenttiteorian avaamat näkökulmat kannustavat ja auttavat etsimään kapeaa tietä instrumentaalisen ja institutionaalisen yliopistonäkemyksen välissä, myös suomalaisen korkeakoulujärjestelmän kehittämisessä. Tämän tien löytäminen on haasteellista ja sen kulkeminen vaivalloista. Kuitenkin sen etsiminen tulisi aloittaa rehellisellä, suorasanaisella ja analyttisellä keskustelulla siitä, millä edellytyksillä akateeminen vapaus ja opetuksen ja tutkimuksen yhteiskunta-relevanssi sekä yliopistojen autonomia ja tilivelvollisuus olisivat samanaikaisesti hedelmällisesti yhteensovitettavissa.

*HT Jussi Kivistön hallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja "Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship" (Agenttiteoria valtio-yliopistosuhteen viitekehystenä) tarkastettiin 1.6.2007 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori emeritus Robert O. Berdahl Marylandin yliopistosta ja kustoksena professori Seppo Hölttä Tampereen yliopistosta.*