



# **Suomalaista yliopistopolitiikkaa ohjaavat perustelut tuloksellisuuden aikakaudella**

**Jarmo Kallunki, Soile Koriseva & Henni Saarela**

*Suomalainen yliopistopolitiikka valtiollistui 1980-luvulle tultaessa, minkä jälkeen valtiolla on ollut merkittävä rooli yliopistopolitiikassa, jonka ohjaus on keskitetty opetusministeriöön. Tärkeäksi työkaluksi ovat muodostuneet korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmat, joista ensimmäinen vahvistettiin 1980-luvun lopulla. Suunnitelmien avulla voidaan analysoida valtiollisen yliopistopolitiikan kehityslinjoja ja kunkin aikakauden erityispiirteitä. Valtiollisella yliopistopolitiikalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtion yliopistoihin kohdistamia toimenpiteitä ja tavoiteasetteluja.*

## **Johdanto**

Suomalainen yliopistopolitiikka valtiollistui 1960–1980 lukujen aikana: valtio aktivoitui ja otti merkittävän roolin yliopistopolitiikassa, yliopistot valtiollistettiin ja yliopistopolitiikan ohjaus keskittyi opetusministeriön ympärille (esim. Kauko 2011; Rinne 2010; Nevala 1999; Kivinen ym. 1993). Suomalaisen valtiollisen yliopistopolitiikan historiassa 1980-lukua pidetään tärkeänä suunnanvaihdon vuosikymmenenä. Tuolloin yliopistojen valtionohjauksessa alkoi sääntelyn purku ja siirtyminen tulosohtaukseen (esim. Nevala & Rinne 2012; Vanttaja 2010; Tomperi 2009). Ohjauksen painopiste siirtyi “määrästä laatuun” sekä yliopistopolitiikan sisältöjen (Saarinen 2007; Saarinen 1995) että yliopistojärjestelmän rakenteen (Tirronen & Nokkala 2009; Kauko 2011) näkökulmista. Tällä tuloksellisuuden aikakaudella yliopistojen keskeisiksi kehittämistavoitteiksi on asetettu laadun parantaminen, yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen lisääminen ja kansainvälisyyden vahvistaminen (Nevala & Rinne 2012). Samalla yliopistojärjestelmän alueellinen laajeneminen on päättynyt ja kansainväliset vaikutteet kasvaneet erityisesti Bolognan prosessin ja EU-jäsenyyden myötä. Tulosohtaus on lisännyt yliopistojen toimintavapauksia suhteessa valtioon, mikä on myös johtanut hallintoa, taloudenpitoa sekä henkilöstöä koskevan sääntelyn purkamiseen (Aarrevaara ym. 2009; Mäenpää 2009; Rekilä 2006).

Viime vuosina tuloksellisuuden aikakautta on analysoitu runsaasti. Taina Saarinen (2007) on tutkinut laadun käsitteen käyttöä ja leviämistä, Terhi Nokkala (2007) kansainvä-

lisyyden merkitystä yliopistojen diskursiivisessa rakentumisessa ja Jaakko Kauko (2011) tutkimuspolitiikan ja aluepolitiikan dynamiikkaa. Jenni Kankaanpää (2013) puolestaan on jäljittänyt yritysmäisen yliopiston ja akateemisen kapitalismin nousua Suomessa sekä Jussi Välimaa ja David Hoffman (2008) tietoyhteiskuntapuheen vaikutusta suomalaisessa yliopistopolitiikassa. Tulosohjauksen ja hallintopolitiikan historiaa ovat viimeksi analysoineet Kirsi-Mari Kallio (2014) ja Jaakko Kauko (2011). Kansainvälisiä vaikutteita ovat Nokkalan lisäksi tutkineet erityisesti Johanna Moisio (2014) ja Johanna Kallo (2009). Yliopistopolitiikan tasa-arvopuhetta on vastikään analysoinut Sakari Ahola (ilm.). Tutkimuskirjallisuuden kautta piirtyy tiheä ja monipuolinen kuvaus tuloksellisuuden aikakaudesta.

Valtiollisen yliopistopolitiikan näkökulmasta olemassa olevaa tutkimuskirjallisuutta voidaan kuitenkin pitää hajanaisena. Tutkimuksissa on kuvattu yksityiskohtaisesti monia yliopistopolitiikan osa-alueita ja politiikassa näkyviä teemoja, mutta kokonaiskuvausta valtiollista yliopistopolitiikkaa motivoivista teemoista tai ajattelutavoista ei viime ajoilta ole. Siksi tässä tutkimuksessa on analyysin kohteeksi otettu valtiollisen yliopistopolitiikan perusteet. Tarkemmin asetetaan seuraavat tutkimuskysymykset:

1. Millaisiin perusteluihin suomalainen valtiollinen yliopistopolitiikka tuloksellisuuden aikakaudella nojaa?
2. Miten perustelut muuttuvat ajan myötä?

## **Aineisto ja menetelmä**

Suomalaisen valtiollisen yliopistopolitiikan keskeiset toimintalinjat määritellään hallitusohjelmissa ja niiden toimeenpanosuunnitelmissa eli koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmissa. Kehittämissuunnitelmat muodostavat tämän tutkimuksen luonnollisen aineiston (Taulukko 1).

Vuosi	Kehittämissuunnitelma	Lyhenne
1987	Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma vuosille 1987–1992. (VNp 19.2.1987)	k87
1991	Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996. (VNp 20.11.1991)	k91
1995	Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. (VNp 21.12.1995)	k95
1999	Koulutus ja tutkimus vuosina 1999 – 2004. Kehittämissuunnitelma. (VNp 14.12.1999)	k99
2003	Koulutus ja tutkimus 2003 – 2008. Kehittämissuunnitelma. (VNp 4.12.2003)	k03
2007	Koulutus ja tutkimus 2007 – 2012. Kehittämissuunnitelma. (VNp 5.12.2007)	k07
2011	Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 – 2016. Kehittämissuunnitelma. (VNp 15.12.2011)	k11

*Taulukko1: Tutkimuksen aineisto: Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmat vuosina 1987–2016.*

Kehittämissuunnitelmat ovat poliittista tekstejä: niiden rakenne ja sisältö on tuotettu poliittisessa prosessissa neuvottelujen ja kamppailujen tuloksena, ja niiden vastaanotto ja käyttö on poliittista. Erityisesti sanojen ja käsitteiden merkitykset ovat poliittisten kamppailujen kohteena. (Ks. Chilton & Schäffner 2011, 304–308; Nokkala 2007, 113.) Siksi ei ole mielekäästä kysyä, mitä sanat ja käsitteet tarkoittavat, vaan sen sijaan on hedelmällistä kysyä miten niitä käytetään ja millaisia kokonaisuuksia niistä muodostuu.

Vastauksia tutkimuskysymyksiin haetaan aineistolähtöisesti. Menetelmällisenä lähtökohtana on Anselm Straussin ja Juliet Corbinin (1998) kehittämä versio grounded theorysta. Tekniikkoina käytetään kysymysten asettelua, koodausta ja kategorisointia.

Aineisto käytiin läpi mikroanalyttisesti kahteen kertaan. Molemmat kierrokset tehtiin kehittämissuunnitelmittain niin, että kukin kirjoittaja teki aluksi oman koodauksensa, minkä jälkeen lopullinen koodaus muodostettiin yhteisessä istunnossa. Ensimmäisellä kierroksella poimittiin lause lauseelta yliopistoja koskevat toimenpiteet, jotka koodattiin niihin liittyvien asioiden ja perustelujen mukaan (open coding). Toimenpiteen yleinen muoto on aikomus tai päätös tehdä jotakin, ja sillä voi olla useita perusteluja. Perustelun on oltava eksplisiittisesti tekstiin kirjoitettu. Toisella kierroksella keskityttiin toimenpiteiden perusteluihin. Perustelut kategorisoitiin, ja sekä niitä että toimenpiteitä kuvaavia koodeja yhtenäistettiin (axial coding, selective coding). Jokaisessa kehittämissuunnitelmassa oli muutamia perustelemattomia toimenpiteitä, jotka tässä tutkimuksessa sivuutettiin menetelmällisistä syistä.

Lopputuloksena saatiin 15 toisiinsa suoraan redusoitumatonta kategoriaa, ja ne vastaavat ensimmäiseen tutkimuskysymykseen: millaisiin perusteluihin suomalainen valtiollinen yliopistopolitiikka nojaa. Nämä kategoriat voidaan yhdistää kolmeksi keskuskategoriaksi

(*central category*), jotka muodostavat tämän tutkimuksen teoreettisen kontribuution. Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan analysoimalla kategorioiden sisällöllistä muutosta ajassa. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella, miten jonkun yksittäisen, säilyvän toimenpiteen perustelut muuttuvat, vaan tässä tarkastellaan perusteluista muodostetun kategorian ominaisuuksien (*properties*) ilmenemistä ja muutosta.

## Yliopistopolitiikan perusteet vuosina 1987–2016

Alla olevaan taulukkoon on koottu perusteluista muodostetut kategoriat ja niiden suhteellinen esiintymistiheys eri kehittämissuunnitelmissa. Kategorioiden painoarvo vaihtelee ajassa, kuten taulukosta nähdään. Keskuskategoriat on nimetty yhteiskunnalliseksi ympäristöksi, yleiseksi päämääräksi ja yliopistojen ohjaukseksi. Taulukon prosentit kertovat kategorioiden suhteelliset painoarvot kehittämissuunnitelmittain, eivät perusteltujen toimenpiteiden määriä.

	Kehittämissuunnitelma						
	1987-1992	1991-1996	1995-2000	1999-2004	2003-2008	2007-2012	2011-2016
<i>yht. (N)</i>	100 % (55)	100 % (90)	100 % (95)	100 % (148)	100 % (124)	100 % (201)	100 % (143)
<b>Yhteiskunnallinen ympäristö</b>							
työvoimapolitiikka	7 %	3 %	16 %	9 %	13 %	15 %	13 %
talous	5 %	4 %	11 %	15 %	5 %	5 %	6 %
sosiaalipolitiikka	0 %	4 %	3 %	5 %	1 %	4 %	5 %
innovaatiojärjestelmä	0 %	0 %	3 %	3 %	6 %	6 %	4 %
koulutusjärjestelmä	13 %	10 %	17 %	11 %	12 %	7 %	20 %
aluepolitiikka	4 %	1 %	0 %	3 %	12 %	4 %	5 %
kainsainvälistyminen	11 %	20 %	4 %	11 %	8 %	10 %	10 %
<b>Yleiset päämäärät</b>							
kansalaiskasvatus	0 %	0 %	5 %	8 %	2 %	1 %	2 %
tasa-arvo	9 %	4 %	5 %	7 %	6 %	4 %	10 %
laatu	5 %	9 %	12 %	4 %	6 %	7 %	5 %
tehokkuus	5 %	11 %	5 %	9 %	12 %	10 %	9 %
osaaminen	0 %	0 %	6 %	4 %	6 %	8 %	4 %
kestävä kehitys	0 %	1 %	5 %	1 %	2 %	0 %	0 %
korkeakoulutuksen laajennus	7 %	7 %	0 %	1 %	1 %	0 %	0 %
<b>Yliopiston ohjaus</b>	33 %	24 %	7 %	9 %	10 %	15 %	7 %

Taulukko 2: Perusteluista muodostuvat kategoriat.

Yhteiskunnallinen ympäristö koostuu työvoimapolitiikasta, talouspolitiikasta ja sosiaalipolitiikasta, innovaatiojärjestelmästä, koulutusjärjestelmäpolitiikasta, aluepolitiikasta ja kan-

sainvälistymisestä. Nämä kategoriat sisältävät perusteluja, jotka asemoivat ja määrittävät yliopistoja suhteessa niiden ulkopuoliseen yhteiskuntaan. Näiden kategorioiden kautta määrittyvät yliopistojen toimintaympäristö sekä yliopistojen kehittämiseen johtavat ehdot ja vaatimukset. Kyse on perusteluista, joissa yliopisto näyttäytyy ensisijassa eri politiikkojen välineenä. Kuten taulukosta 2 nähdään, yhteiskunnallinen ympäristö perustelee aina laajimmin yliopistoja koskevia toimenpiteitä.

Työvoimapolitiikka perustelee aina yliopistokoulutuksen mitoitusta. Toisaalta työvoimapolitiikka perustelee myös koulutuksen ja työelämän limittymistä ja vuorottelua sekä tutkintojen työelämäkytkentöjä. Työvoimapolitiikka pysyy vuodesta 1995 alkaen vahvana kategoriana, ja se kytkeytyy tiiviisti koulutusjärjestelmäpolitiikkaan.

Talouspolitiikkaan vedotaan perusteluna silloin, kun puhe on yliopistojen resursoinnista. Talouspolitiikan toinen ominaisuus aktivoituu 1995, kun yliopistoja koskevien toimenpiteiden perusteluissa alkaa esiintyä investointiluonne. Se liittyy yliopistoihin odotuksen, että yliopistot toimivat talouskasvun tuottajina. Investointiluonteeseen sisältyy ajatus yliopistojen funktiosta talouden tuotantorakenteen muutosvoimana.

Sosiaalipolitiikka esiintyy perustelevana kategoriana varsin ohuesti. Tällöin yliopistoja koskevia toimia perustellaan niin, että koulutus tuottaa hyvinvointia ja yliopistojen halutaan puuttuvan sosiaalisiin ongelmiin (mm. päihteiden käyttö ja syrjäytyminen). Lisäksi opintotukea perustellaan opiskelijan toimeentuloturvana.

Innovaatiojärjestelmä ilmaantuu 1995 mainintana, ja 1999 alkaen yliopistot kytketään sen keskeiseksi osaksi. Kategoriana se yhdistää tutkimustulosten kaupallistamiseen ja yliopistojen yritysyritysyhteistyöhön liittyvien toimenpiteiden perusteluja, ja sillä on kytköksiä laadun, tehokkuuden sekä kansainvälisyyden kategorioihin. Innovaatiojärjestelmä ei kuitenkaan nouse missään kehittämissuunnitelmassa keskeiseksi kategoriaksi, vaikka esimerkiksi 2003 “innovaatiotoiminnan edellytysten kehittäminen” on kehittämissuunnitelmassa mainittu “keskeiseksi tavoitteeksi” (k03, 46).

Koulutusjärjestelmäpolitiikassa yliopistot sijoitetaan osaksi koulutusjärjestelmää suhteuttaen ne ammattikorkeakouluihin, toisen asteen koulutukseen ja täydennyskoulutukseen: nämä ovat koulutusjärjestelmäpolitiikan kolme ominaisuutta. Sitovana periaatteena on ensin jatkuvan koulutuksen periaate (1987–1995), ja myöhemmin elinikäisen oppimisen periaate (1995–2016). Erityisesti elinikäisen oppimisen periaate sitoo koulutusjärjestelmää ja työvoimapolitiikat tiiviisti toisiinsa.

Aluepolitiikan ominaisuuksiin kuuluvat yliopistojen aluekehitystehtävä ja koulutustarjonnan alueellinen tasa-arvo. Tasa-arvo-ominaisuus on läsnä kaikissa kehittämissuunnitelmissa, mutta aluekehitystehtävä on vahvasti esillä vain vuoden 2003 suunnitelmassa, minä jälkeen se laimenee. Alueellisen tasa-arvon tiheä esiintyminen selittää aluepolitiikan jatkuvaa läsnäoloa yliopistopolitiikassa, ja aluekehitystehtävän nousu selittää aluepolitiikan vahvenemista 2000-luvulla.

Kansainvälisyys ilmenee kolmella eri tavalla. Ensinnä se asettaa vaatimuksia yliopistojen kehittämiseksi, toiseksi se luo mahdollisuuksia. Vaatimusominaisuus on läsnä koko ajan, mutta mahdollisuusaspekti vahvistuu etenkin vuodesta 1999 alkaen, jolloin yliopistojen kansainvälistyminen kytkeytyy Suomen talouden ja elinkeinoelämän kansainvälistymiseen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn. Kolmantena perusteluna yhdistävänä ominaisuutena ilmaantuu kansainväliset koulutusmarkkinat 2000-luvun alussa. Sen merkitys kasvaa selvästi 2010-luvulle tultaessa.

Yleisten päämäärien keskuskategoria muodostuu kansalaiskasvatuksesta, tasa-arvosta, laadusta, tehokkuudesta, osaamisesta, kestävästä kehityksestä ja korkeakoulutuksen laajen-

nuksesta. Näihin kategorioihin sisältyvät perustelut toimivat itseisarvoisina päämäärinä, vaikka yksittäistapauksissa niillä on myös välinearvoa. Ne esiintyvät toimenpiteiden perusteluina selvästi yhteiskunnallista ympäristöä harvemmin, eikä mikään näistä kategorioista koskaan perustele laajimmin toimenpiteitä.

Tasa-arvon kategorian ominaisuuksia ovat sukupuoli, alueellisuus, etnisyys, kieli, ikä, sosioekonominen tausta ja yliopistojen keskinäinen tasa-arvo. Ne aktualisoituvat eri kehittämissuunnitelmissa eri tavoin, mutta yleisesti voidaan sanoa, että tasa-arvo kategorian ominaisuudet lisääntyvät ajan myötä. Poikkeuksena on yliopistojen välinen tasa-arvo, joka ilmenee vain vuonna 1987, minkä jälkeen 1990-luvulla tasa-arvon korvaa puhe yliopistojen keskinäisestä kilpailusta.

Laatu on läsnä jokaisessa kehittämissuunnitelmassa ja sen painoarvo vaihtelee suunnitelmittain. Kehittämissuunnitelmissa laatu perustelee kansainvälistämistä, se mainitaan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen kriteerinä sekä rakenteellisen kehittämisen yhtenä perusteena. Se kytkeytyy myös yliopistojen ohjaukseen, sillä ohjausjärjestelmää kehitetään jatkuvasti painottamaan laatua.

Tehokkuus ilmenee yleensä opintoaikojen lyhentämisenä ja läpäisyn tehostamisena. Lisäksi tehokkuuden ominaisuuksia ovat opiskelijoiden nopea siirtyminen toiselta asteelta yliopistoihin sekä tohtorikoulutuksen keskittäminen tutkijakouluihin. Tehokkuus kytkeytyy yliopistojen ohjaukseen, ja 2000-luvulla tehokkuus toimii työvoima ja- koulutusjärjestelmäpolitiikkaa yhdistävänä kategoriana.

Kansalaiskasvatus, osaaminen, kestävä kehitys ja korkeakoulutuksen laajentaminen esiintyvät harvoin eksplisiittisinä perusteluina, mutta ne ovat silti itsenäisiä ja muihin suoraan redusoitumattomia. Kansalaiskasvatus sisältää yliopistojen sivistystehtävää ja aktiiviseen kansalaisuuteen kasvattamista ilmaisevat perustelut, kestävä kehitys puolestaan sitä ilmaisevat perustelut. Korkeakoulutuksen laajentamiseen kuuluu 1990-luvun taitteessa perustutkinto-opiskelijamäärien ja 2000-luvulla tohtorikoulutettavien määrien itsetarkoituksellinen nostaminen. Osaaminen sisältää koulutuksen sisältöjä kuvaavan “mitä valmistuneilta odotetaan” -ominaisuuden, ja toisaalta “kansainvälisen osaamiskilpailun” ominaisuuden. Näistä erityisesti jälkimmäisen vuoksi osaamiskategorian painoarvo kasvaa 2000-luvun loppua kohti. Yhteenvetona näistä neljästä päämääriä ilmaisevasta kategoriasta täytyy kuitenkin sanoa, että ne ilmenevät eksplisiittisinä perusteluina niin harvoin, että tämän tutkimuksen aineisto ei mahdollista niiden tarkempaa kuvausta.

Viimeinen keskus- ja samalla peruskategoria on yliopistojen ohjaus, johon kuuluvat tulosohjaus ja arviointi. Tulosohjaukseen sisältyvät etukäteisohjauksen purkaminen, tulosbudjetointi sekä johtamisen ja KOTA-järjestelmän kehittäminen. Arviointi sisältää Suomen Akatemian arvioinnit, koulutusala- ja korkeakouluarvioinnit sekä kansainvälisen arviointiyhteistyön. Yliopistojen ohjaus ei ole perustelukategoria samalla tavalla kuin muut kategoriat vaan se kytkeytyy usein muihin päämääriin, kuten laadun ja valmistuneiden työllistymisen tukemiseen sekä yliopistojen tehokkuuden parantamiseen ja joustavuuden lisäämiseen. Juuri tämä kytkeytyminen selittää sitä, että ohjaus esiintyy laajasti perusteluissa: vaikkei aina, niin silti usein ohjauksen kehittämiseksi pyritään muiden päämäärien saavuttamiseen.

## **Ohjausjärjestelmän uudistus ja kansainvälisyys: vuodet 1987–1992**

Vuoden 1987 kehittämissuunnitelmassa painopiste on yliopistojen ohjausjärjestelmän uudistamisessa ja tutkimuksen kansainvälistämisessä: toimenpiteiden perusteluista kolman-

nes viittaa ohjauksen uudistamiseen, ja noin joka kymmenes kansainvälisyyteen. Lisäksi koulutusjärjestelmä ja tasa-arvo perustelevat toimenpiteitä verrattain usein.

Ohjausjärjestelmän uudistaminen perustelee laajaa toimenpiteiden kokoelmaa. Toimenpiteitä ovat muun muassa yliopistojen “tavoitteellisen johtamisen edellytysten kehittäminen”, päätösvallan delegointi, “vertailukelpoista perustietoa” tuottavan “valtakunnallisen tietokannan” kehittäminen, tuloksellisuuden arvioinnin menetelmien kehittäminen ja opettajien työvelvollisuuksien uudelleenmäärittely (k87, 7–8). Ohjausjärjestelmän keskeinen asema kehittämissuunnitelmassa voidaan selittää sillä, että kyse on ensimmäisestä vuoden 1986 kehittämissuunnitelmasta, joten se sisältää paljon uuden tulosohjausjärjestelmän kehittämistoimenpiteitä.

Toinen kattava toimenpiteiden peruste on kansainvälistyminen. Kansainvälistyminen on tutkimuksen osalta kehittämissuunnitelmassa “erityinen painopiste” (k87, 6), missä “kansainvälisesti menestyneille” tutkijoille luotaisiin “riittävät tutkimusedellytykset”, “turvattaisiin” tutkimusresurssit “muualla luodun tiedon” tuomiseksi sekä vahvistettaisiin “korkeakoulujen valmiutta suuriin yhteishankkeisiin” (k87, 4, 6). Lisäksi päätetään ensimmäisen korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian laatimisesta (k87, 8). Kansainvälisyys asettaa kehittämissuunnitelmassa myös vaatimuksia korkeakouluopetuksen kehittämiseksi, sillä tavoitteena on “parantaa koulutuksen antamia valmiuksia kansainvälisiin tehtäviin” (k87, 5, 6–7). Yllä mainitut havainnot osoittavat, että kansainvälisyydellä oli jo vuoden 1987 kehittämissuunnitelmassa merkittävämpi rooli kuin esimerkiksi Nokkala (2007, 26) väittää.

Koulutusjärjestelmäpolitiikka toimii kansainvälistymistä useammin toimenpiteiden perusteluna, joskin toimenpiteet koskevat lähinnä täydennyskoulutuksen kehittämistä ja avoimen opetuksen kautta tutkinto-opiskelijaksi siirtymisen edistämistä (k87, 7, 9). Keskeistä on kuitenkin huomata, että yliopistot kytketään tässä muuhun koulutusjärjestelmään “jatkuvan koulutuksen periaatteen” kautta (k87, 4).

Tasa-arvon kategoria on tällä aikakaudella poikkeuksellinen suhteessa tuleviin aikakausiin: tasa-arvo päämääränä perustelee sellaisia toimenpiteitä, joilla yliopistot pyritään saamaan keskenään tasavertaisiksi. Esimerkiksi “samat tieteen- ja koulutusalat saatetaan eri korkeakouluissa perusvoimavaroiltaan samalle tasolle” (k87, 8). Sama koskee yliopistojen tiloja ja opetushenkilökuntaa (k87, 17). Tasa-arvo esiintyy myös koulutuspaikkojen jakautumiseen liittyen (k87, 11).

Muista kategorioista voidaan todeta, että työvoimapolitiikka perustelee koulutuksen mitoittamista, ja yleisemmin yliopistojen tehtävä on tuottaa “korkeakoulututkimuksen suorittanutta henkilökuntaa” eri toimialoille (k87, 4, 10). Laatu esiintyy yleisenä ei-spesifioituna itseisarvoisena päämääränä (k87, 4), ja tehokkuustematiikka näkyy opintoaikojen lyhentämistoimina ja tutkijakoulujen perustamisena (k87, 4, 6). Talouspoliittiset perustelut koskevat yliopistojen resursointia (k87, 8, 17) ja aluepolitiikka ilmenee tarkoituksena siitä, että yliopistojen tulisi toimia alueiden “kehittämiskeskuksina” (k87, 4).

## **Ohjausjärjestelmän uudistus jatkuu, laatu voimistuu: vuodet 1991–1996**

Kehittämissuunnitelmassa vuosille 1991–1996 toimenpiteiden perusteluina korostuvat edelleen yliopistojen ohjaus sekä kansainvälistyminen. Lisäksi keskeisiä kategorioita ovat koulutusjärjestelmäpolitiikka, laatu ja tehokkuus.

Neljäsosa perusteluista liittyi yliopistojen ohjauksen kehittämiseen. Sillä perusteltiin yhtä hyvin säätelyn purkamista kuin KOTA-tietokannan kaltaisten tietojärjestelmien kehittämistä (k91, 25, 30). Ohjausjärjestelmää oli määrä kehittää korkeakoulujen hallintoa

keventämällä ja joustavoittamalla, siirtymällä tulosbudjetointiin sekä vahvistamalla arviointien asemaa osana ohjausta (k91, 25). Arvioinnilla ja siten ohjausjärjestelmällä on kytkentä laatuun, sillä opetuksen laadun parantamiseksi “korkeakoulujen tulee kehittää” opetuksen arviointia, ja tuloksellisuuden arvioinnissa “kiinnitetään myös laatuun huomiota” (k91, 17, 31). Voidaan sanoa, että tässä kehittämissuunnitelmassa yliopistojen siirtäminen tulosohjaukseen vietiin päätökseen (ks. Treuthardt ym. 2006, 166).

Viidenneksen kaikista perusteluista kattava kansainvälisyys toimii sekä vaatimuksia asettavana että mahdollisuuksia luovana kategoriana (k91, 23–24, 33–34). Tässä jatkettiin edellisen kehittämissuunnitelman linjoilla. Toimenpiteet kuitenkin monipuolistuvat ulotuen nyt tutkimuksen lisäksi koulutukseen. Kansainvälistymisellä perustellaan aikomusta lisätä henkilövaihtoa, tutkintojen tunnustamisen kehittämistä sekä vieraskielisen opetuksen ja korkeakoulujen kansainvälisen yhteistyön lisäämistä (k91, 18, 34). Aiemmasta poiketen korostetaan, että kansainvälisen yhteistyön avulla halutaan edistää sekä tutkijankoulutuksen että yleensä koulutuksen laatua (k91, 24, 33). Näin laatu ja kansainvälisyys kytkeytyvät toisiinsa (ks. Nokkala 2007, 27; Kauko 2011), joskin ensisijassa niin päin että laadun kohottamisella perustellaan kansainvälisyyttä.

Laadun merkitys perustelevana kategoriana vahvistuu selvästi verrattuna edelliseen kehittämissuunnitelmaan. “Korkeakouluopetuksen laadun parantaminen” määritetään suunnitelmakauden ”keskeiseksi tavoitteeksi”, ja laadulla perustellaan opetusmenetelmien ja arvioinnin kehittämistä, opettajien työvelvollisuuskokeilua, ja korkeakoulujen yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti (k91, 2, 17, 33; ks. Saarinen 2005, 8). Kiinnostavin laadun ominaisuus tällä aikakaudella on rakenteellinen kehittäminen. Tutkimuksen laadun parantamisen katsotaan edellyttävän erikoistumista, pienten yksiköiden yhdistämistä ja korkeakoulujen yhteistyötä (k91, 24). Usein 1990-luvun rakenteellisen kehittämisen taustaksi mainitaan vain taloudellinen tilanne (esim. Kauko 2011, 92) – mikä pitää toki paikkansa (ks. k91, 36) – mutta nyt nähdään, että myös laadun parantaminen oli tuolloin mukana perusteluissa.

Tehokkuus vahvistuu ja se laajenee sisällöllisesti. Pääasiassa tehokkuuden ominaisuudet ovat perus- ja jatkotutkintojen opintoaikojen lyhentäminen ja opintojen keskeyttämisen vähentäminen. Tehokkuudella perustellaan hajanaisemmin myös muita toimenpiteitä kuten opetushallinnon kehittämistä ja tutkintotavoitteiden asettamista. (k91, 18, 20, 24, 30, 36.)

Koulutusjärjestelmäpolitiikka esiintyy noin joka kymmenentenä perusteluna. Yliopistot liitetään edelleen koulutusjärjestelmään jatkuvan koulutuksen periaatteella, samoin avoimen opetuksen kehittämistä tutkintoväylänä jatketaan (k91, 5, 29). Yliopistojen aloituspaikkamäärät mitoitetaan toisen asteen päättävän ikäluokan mukaan ja suhteutetaan ammattikorkeakouluja koskeviin suunnitelmiin, ja yliopistojen aikuiskoulutusta lisätään (k91, 18, 19, 27). Uutena yksityiskohtana ilmaantuu yliopistojen suhde ammatilliseen koulutukseen, kun osa yliopistojen aloituspaikoista aiotaan varata ei-ylioppilaille (k91, 18). Samoin liikkuvuutta korkeakoulujen välillä parannetaan (k91, 18). Verrattuna edelliseen kehittämissuunnitelmaan, yliopistojen kytkeytyminen muuhun koulutusjärjestelmään on monipuolisempaa. Tämä johtunee siitä, että tämä on ensimmäinen koulutusjärjestelmää kokonaisuutena tarkasteleva kehittämissuunnitelma.

Muiden perustelukategorioiden osalta voidaan sanoa, että tasa-arvon merkitys heikenee, mutta kategoriana se monipuolistuu: alueellisen ja kielellisen ominaisuuden ohella se ilmenee vähemmistöjen, “ulkomaalaisten” ja ei-ylioppilaiden aseman parantamisena (k91, 17–18, 34). Puhe yliopistojen tasavertaiseen asemaan saattamisesta katoaa. Työvoimapolitiikka puolestaan perustelee tutkintotavoitteiden asettamista (k91, 20), eikä siihen ilmaannu uusia ominaisuuksia verrattuna edelliseen kehittämissuunnitelmaan. Talouspolitiikka ilme-



nee korkeakoulumenojen rajoittamisena, vaatimuksena voimavarojen uudelleen kohdentamisesta ja rakenteellisen kehittämisen aloittamisen perusteluna (k91, 17, 36).

## **Talous- ja työllisyyspolitiikka sekä elinikäinen oppiminen: vuodet 1995–2000**

Vuosien 1995–2000 yliopistopolitiikan toimien perusteluina esiintyvät eniten työvoimapolitiikka ja koulutusjärjestelmäpolitiikka, joiden lisäksi toimenpiteitä perustellaan taloudella ja laadulla.

Yliopistot liitetään osaksi koulutusjärjestelmää, kuten aikaisemminkin: ne suhteutetaan erotellen ammattikorkeakouluihin ja asemoidaan toisen asteen jatkokoulutukseksi. Samoin avoimen väylää tutkinto-opiskeluun ja yleisesti koulutusjärjestelmän avoimuutta kehitetään edelleen. (k95, 9, 10.) Koulutusjärjestelmäpolitiikkaan ilmaantuu uutena käsitteenä elinikäinen oppiminen ja koulutus nähdään kokonaisuutena, joka ”laajenee oppilaitoskeskeisestä tarkastelusta kaikkiin oppimismuotoihin ja ympäristöihin ja kaikkiin ikäkausiin” (k95, 6); samalla jatkuvan koulutuksen käsite katoaa. Elinikäisen oppimisen periaate ohjaa koulutusjärjestelmän kehittämistä, ja tästä näkökulmasta koulutus nähdään keskeisenä tekijänä työelämän ja tuotantorakenteen uudistamisessa (k95, 5–6). Näin elinikäisen oppimisen käsite kytkee koulutusjärjestelmän ja samalla yliopistot entistä tiiviimmin työvoima- ja talouspolitiikkaan.

Huomattavimmat painopisteiden vaihdokset tapahtuvat juuri työvoima- ja talouspolitiikoissa. Talouspolitiikassa esiintyy tuttu yliopistojen määrärahojen turvaamisen resursointimaisuus (k95, 11), mutta siihen ilmaantuu uutena ominaisuutena yliopistoihin kohdistuva odotus talouskasvun luomisesta sekä tuotantorakenteen uudistamisesta (k95, 5–6, 12). Se merkitsee, että koulutukselle ja tutkimukselle attribuoidaan investointiluonne.

Työvoimapolitiikka on keskeinen perustelu. Sillä perustellaan koulutuksen mitoitusta ja aikuiskoulutuksen suuntaamista (k95, 7, 12). Koulutuksen ja työelämän halutaan limittyvän joustavammin keskenään (k95, 6). Toisaalta korkeakoulujen tehtäväksi asetetaan opiskelijoiden työllistymisen seuranta ja työelämään sijoittumisen edistäminen. Valmistuneiden työllistymisestä oli tarkoitus tehdä tuloksellisuusindikaattori yliopistojen tulosohejausta varten (k95, 6, 12). Samoin kaksiportaisen tutkintojärjestelmän toimivuutta ”seurataan” ”työelämän kannalta” (k95, 9). Koulutusjärjestelmä-, työvoima- ja talouspolitiikka muodostavat tiiviin kokonaisuuden, ja kokoavina käsitteinä toimivat elinikäinen oppiminen sekä innovaatiojärjestelmä.

Laadun kategoria vahvistuu edelleen. Laatu on sekä koulutuksen että tutkimuksen kehittämisen ”kriteeri”, ja ”korkeatasoisen” ja ”huipputasoinen” tutkimuksen edellytykset ”turvataan” (k95, 5, 8, 9). Yliopistojen profiloituminen ja joustavat toimintatavat esitetään laadun kehittämisen keinoja (k95, 9). Laatu kytketään yhä vahvemmin myös ohjausjärjestelmään, kun laadusta tehdään tuloksellisuusrahoituksen elementti, ja toisaalta ohjaukseen keskeisesti kuuluvalla ”arvioinnilla [saadaan aikaan] laatua” (k95, 8, 11). Kun kehittämissuunnitelmassa samalla korostetaan Suomen Akatemian ja vastaperustetun Korkeakoulujen arviointineuvoston arviointitehtäviä sekä yliopistojen vastuuta oman toimintansa arvioinnista, voidaan Saarisen (2005, 7–8) tapaan todeta, että laatu institutionalisoituu.

Yleisesti verrattain pieni kategoria, kansalaiskasvatus, nousee tässä kehittämissuunnitelmassa esiin ja vahvistuu seuraavalla aikakaudella. Se sisältyy elinikäisen oppimisen näkökulmaan ja perustelee osaltaan kansainvälistämistä. (k95, 6.) Koulutuksen tehtävä on antaa ihmisille ”myös vapaa-ajan välineitä” (k95, 7).

## **Tietoyhteiskunta, taloudellinen kilpailukyky ja kansalaiskasvatus: vuodet 1999–2004**

Vuoden 1999 kehittämissuunnitelmassa talous- ja koulutusjärjestelmäpolitiikka sekä kansainvälistyminen muodostavat keskeiset yliopistoja koskevien toimenpiteiden perustelut. Näiden lisäksi työvoimapolitiikka, tehokkuus, kansalaiskasvatus ja yliopistojen ohjaus ovat vahvoja kategorioita. Työvoimapolitiikka lomittuu tiiviisti talouspolitiikkaan ja muilta osin se perustelee lähinnä koulutuksen mitoitusta (k99, 10, 19, 21).

Talouspolitiikka näkyy toimenpiteiden perusteluissa eniten. Kehittämissuunnitelman mukaan “koulutuspolitiikan tehtävä on kansalaisten sivistystason ja osaamisen jatkuva nostaminen”, sillä “tieto ja osaaminen ovat osa sivistystä ja keskeisin tuotannontekijä” (k99, 6, 9). Keskeistä on rakentaa suomalaista tietoyhteiskuntaa, joka vahvistaa kilpailukykyä, edistää innovaatioiden syntyä ja yritystoimintaa (k99, 15, 36). Tutkimustiedon tulee olla koko kansan saatavilla, jotta sitä voi hyödyntää tietoyhteiskunnan rakentamiseen sekä liiketoiminnan ja innovaatioiden synnyttämiseen (k99, 15, 18, 41, 43). Myös kansainvälistyminen liitetään talouteen: “Kansainvälisellä yhteistyöllä tuetaan suomalaisen elinkeinoelämän kansainvälistymistä ja tehdään tunnetuksi suomalaista osaamista”, ja “tavoitteena on, että Suomi on [osaamisyhteiskuntana] maailman kärkimaiden joukossa” (k99, 15, 16). Talousperusteluissa jatkuu edellisten kehittämissuunnitelmien tapaan yliopistoihin liitetty investointiluonne, joka kuitenkin monipuolistuu ja kokonaisvaltaistuu aiempaan nähden. Toisaalta talous perustelee vaatimuksia rakenteellisesta kehittämisestä ja näkyy yliopistojen resursointipuheena (k99, 39, 41), kuten aiemminkin.

Tässäkin kehittämissuunnitelmassa yliopistot kytketään osaksi koulutusjärjestelmää elinikäisen oppimisen periaatetta käyttäen (k99, 9–10, 17). Koulutusjärjestelmää kehitetään kokonaisuutena niin, että mahdollisuudet siirtyä koulutusasteelta toiselle ja työllistyä paranevat, ja kullekin koulutusasteelle määritellään avaintiedot ja -taidot elinikäisen oppimisen näkökulmasta (k99, 10, 17, 40). Samoin parannetaan aikuisten mahdollisuutta suorittaa korkeakoulututkinto (k99, 21, 40). Tutkijankoulujärjestelmästä tehdään “keskeinen väylä” tohtorintutkintoon (k99, 41). Lisäksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään duaalimallin pohjalta niiden välistä “yhteistyötä, työnjakoa, kilpailua ja verkostoitumista korostaen” (k99, 36–37).

Kansainvälistämisen “ensisijaisena tavoitteena on tukea korkealaatuisen koulutuksen ja tutkimuksen syntymistä ja toimia osaltaan näiden laadun varmistajana”. Toisaalta koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistämisellä “tuetaan suomalaisen elinkeinoelämän kansainvälistymistä”, mikä toimii opetussuunnitelman kansainvälistämisen ja henkilövaihdon lisäämisen perusteluna. (k99, 16.) Yliopistojen kansainvälistäminen on siis keino laadun kehittämiseen ja talouden kansainvälistämiseen. Verrattuna aiempaan kehittämissuunnitelmaan kansainvälisyyskategoriaan ilmaantuvat paitsi yliopistojen myös Suomen kansainvälinen kilpailukyky (k99, 15, 36). Yliopistojen talouspoliittinen investointiluonne ja siihen liittyvä kilpailukykypuhe limittyvät osaksi kansainvälisyyskategoriaa.

Kansalaiskasvatusperustelut, jotka ilmaantuivat edellisessä kehittämissuunnitelmassa, esiintyvät vahvimmin tässä kehittämissuunnitelmassa. Tällä aikakaudella painotetaan koulutuksen keskeistä osaa kansalaisten sivistymisessä ja osana suvaitsevuuuden kehittymistä (k99, 6, 9–10, 13, 19). Taustalla on tavoite nostaa kansalaisten osaamista jatkuvasti, sillä Suomen menestys perustuu “kansalaisten tasa-arvoiseen mahdollisuuteen opiskella ja

kehittää omaa osaamistaan sekä käyttää laajasti koulutuspalveluita”(k99, 9, 15). Elinikäinen oppiminen, kansalaiskasvatus ja tasa-arvo kytkeytyvät toisiinsa.

Tehokkuusperustelut tiivistyvät opintoaikojen lyhentämiseen ja läpäisyn tehostamiseen (k99, 14, 17, 18, 39, 40, 46). Tehokkuuskategoria esiintyy monessa kohtaa, mutta sille ei tule uusia ominaisuuksia. Laadun merkitys perusteluna vähenee selvästi. Se ilmenee kuitenkin huippuyksiköiden kehittämisenä ja rahoituksen jakamisena (k99, 42), sekä kansainvälistämisen perusteena (k99,16), joten laatu on laajalti implisiittisesti läsnä. Tasa-arvon tematiikka on pitkälti samanlaista kuin aiemminkin.

## **Aluepolitiikan kausi 2003–2008**

Vuoden 2003 kehittämissuunnitelmassa toimenpiteitä perustellaan erityisesti työvoima- ja aluepolitiikalla, tehokkuudella ja koulutusjärjestelmän kehittämisellä sekä yliopistojen ohjauksella. Tehokkuus tiivistyy opintoaikojen lyhentämiseen ja läpäisyyn (k03, 20, 23, 47, 52, 53) kuten aikaisemminkin. Vain toimenpiteiden määrä kasvaa. Yliopistojen ohjauksen ominaisuuksina ovat tavalliseen tapaan tulosohjauksen ja arvioinnin kehittäminen, mutta uutena yliopiston tehtäväksi ilmaantuu “yhteistyö ympäröivän yhteiskunnan kanssa” (k03, 28, 31, 49).

Työvoimapolitiikkaa ilmentävät vaatimukset kaikkien yliopistotutkintojen työelämäkyt- kentöjen vahvistamisesta, kasvavasta korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutuksesta sekä yrittäjyyden tukemisesta (k03, 16, 17, 43, 48). Koulutuksen mitoitus perustuu työelämän tarpeille (k03, 11). Työn ja koulutuksen vuorottelun edistäminen, aikuiskoulutuksen lisääminen ja yleinen “osaamistason” kohottaminen perustellaan edelleen työelämän tarpeilla (k03, 17, 18–19). Lisäksi tutkijakoulujärjestelmää kehitetään niin, että koulutus valmistaa myös yliopistojen ulkopuoliseen työelämään (k03, 48). Työvoimapolitiikka perusteluna vahvistuu.

Koulutusjärjestelmä kytkeytyy kauttaaltaan työvoimapolitiikkaan (k03, 15–18, 43, 47–48, 52). Yliopistot asemoidaan osaksi koulutusjärjestelmää aiempaan tapaan (mt.). Elinikäisen oppimisen politiikkaa toteutetaan erityisesti uudistamalla yliopistojen tutkintorakenne kaksiportaiseksi (k03, 15, 52).

Kuten aiemmin, myös tässä kehittämissuunnitelmassa aluepolitiikka esiintyy koulutuksen alueellisen tasa-arvon tarkasteluna (k03, 24–25). Tämän lisäksi aluepolitiikka kytkeytyy talous- ja koulutusjärjestelmäpolitiikkoihin sekä yliopistojen ohjaukseen (k03, 17, 46, 49). Esimerkiksi korkeakoulutuksen alueellisesta kattavuudesta aiotaan huolehtia siten, että alueellisia eroja koulutustarjonnassa vähennetään ja tasavertaiset koulutusmahdollisuudet säilytetään maan eri osissa (k03, 24–25). Aluepolitiikka vahvistuu selvästi.

Tästä kehittämissuunnitelmasta lähtien kansainvälisyys “arkipäiväisty”, eli se vakiinnuttaa asemansa toimenpiteiden perusteluna ja säilyy vuodesta 2003 eteenpäin yhtenä vakaana osa-alueena toimenpiteiden perusteluna. Kansainvälistymisen kategoriaan tulevat uudet ominaisuudet, kun puhe tutkintojen kansainvälisestä vertailtavuudesta sekä koulutusmarkkinoista alkaa (k03, 43, 47). Lisäksi kansainvälisen toiminnan vahvistaminen Suomen kilpailukyvyyn edistämiseksi jatkuu edelleen (k03, 28, 43).

Tietoyhteiskuntapuhe, joka edellisessä kehittämissuunnitelmassa sijoittui talouspolitiikkaan, väistyy nyt innovaatiojärjestelmäpuheen tieltä. Tutkimuksen investointiominaisuus ilmenee edelleen innovaatiojärjestelmäkategorian kautta, ja talouspolitiikka sisältää lähinnä yliopistojen resursointitoimet (k03, 43, 46).

## **Työvoiman saatavuus ja yliopistoreformi: vuodet 2007–2012**

Vuoden 2007 kehittämissuunnitelmassa yliopistopolitiikan toimenpiteitä perustellaan eniten yliopistojen ohjauksella ja työvoimapolitiikalla. Näiden lisäksi keskeisiä perusteluja ovat kansainvälisyys ja tehokkuus. Tehokkuus esiintyy opintoaikojen lyhentämisen, läpäisyn parantamisen, AHOT:in ja opinto-ohjauksen kehittämisen perusteluna (k07, 19, 28, 29, 53, 62). Se kytkee myös koulutusjärjestelmä- ja työvoimapolitiikat toisiinsa: koulutuksen kaikinpuolisen tehostamisen perustelu on työelämään siirtymisen nopeuttaminen (k07, 28, 62).

Työvoima- ja koulutusjärjestelmäpolitiikka kytkeytyvät vahvasti toisiinsa muutenkin. Työelämän tarpeilla perustellaan duaalimallia sekä koulutusjärjestelmän kehittämistä joustavammaksi ja ennakoivammaksi (k07, 24, 34). Koulutuksen järjestäjiltä edellytetään työelämän “osaamistarpeiden” huomiointia (k07, 25). Myös opintoaikojen lyhentämistä ja tutkijaurajärjestelmän luomista perustellaan työvoimatarpeella (k07, 28, 40). Opintoaikojen lyhentämistä perustellaan paitsi tehokkuudella myös osaavan työvoiman saatavuudella (k07, 19). Opintoaikojen lyhentäminen kytkeytyy ensimmäisen kerran selvästi työvoimapolitiikkaan. Lisäksi siirtymiä koulutusasteelta toiselle ja työelämään tehostetaan eri toimenpitein (k07, 24, 29, 41, 53, 62). Jopa tasa-arvo toimii työvoimapolitiikan välineenä: koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen kaikille rinnastuu koko väestön “lahjakkuusreservien” hyödyntämiseen työvoimatarpeen tyydyttämiseksi (k07, 28). Työelämän ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä vahvistetaan entisestään: yrittäjyysopintoja lisätään, tohtorintutkinnon suorittaneita pyritään työllistämään yliopiston ulkopuolelle ja AHOT:ta vahvistetaan (k07, 40, 50, 53, 56). Voidaankin sanoa, että työvoiman tehokkaan saatavuuden ajatus on useita kategorioita yhdistävä tekijä.

Yliopistojen ohjaus on toinen keskeinen kategoria. Ohjausta uudistetaan painottamaan koulutuksen laatua (k07, 18, 38). Yliopistojen taloudellinen ja hallinnollinen asema uudistetaan yliopistojen autonomian vahvistamiseksi ja huippuosaamisen lisäämiseksi (k07, 37). Yleisesti voidaan sanoa, että ohjausjärjestelmän toimenpiteet jakautuvat kahteen kokonaisuuteen, joista toinen koostuu yliopistoudistukseen liittyvistä toimista (k07, 37–39) ja toinen erilaisista arvioinneista (k07, 3, 34, 38–39, 44, 53, 55, 71). Arviointien asema ohjauksessa vahvistuu: yliopistojen laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnit vakiinnutetaan, arviointitoiminnan kansainvälistä yhteistyötä ja vertailtavuutta lisätään sekä OPM laatii määräajoin kansallisen arviointisuunnitelman (k07, 55, 71).

Koulutusmarkkinat ilmaantuivat edellisessä kehittämissuunnitelmassa yhdeksi kansainvälistymisen ominaisuudeksi. Ominaisuus vahvistuu tässä kehittämissuunnitelmassa tilauskoulutuksen, osaamisviennin kehittämisen ja lukukausimaksukokeilun toimenpiteiden kautta (k07, 43–44). Kansainvälisyyden keskeisimmät ominaisuudet ovat kuitenkin laadun kehittäminen, huippuosaamisen lisääminen sekä kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen (k07, 18, 19, 22, 33), joista viimeksi mainittu on hallitsevin.

Talouspolitiikassa ilmenevät tutut resursoinnin ja investoinnin ominaisuudet. Yliopistot ovat osa innovaatiojärjestelmää, joka tuottaa talouden raaka-aineita (k07, 33–34, 39–45.) Tasa-arvo sisältää myös tutut ominaisuudet: alueellisuus, erityisryhmät, sukupuoli ja ikäryhmät, joiden lisäksi uutena ilmaantuu varallisuusominaisuus kansainvälisten opiskelijoiden osalta (k07, 23, 26, 44). Aluepolitiikka laimenee selvästi. Se ilmenee mainintoina yliopistojen ja yliopistokeskusten aluekehitystehtävästä sekä alueiden työmarkkinatarpeiden huomioinnista (k07, 25–26, 33–34). Laatuun liittyvät toimenpiteet puolestaan koskevat yliopistojen ohjauksen kehittämistä (k07, 18, 38, 55, 71). Kansalaiskasvatuksen osalta voidaan todeta Kankaanpäästä (2013) mukailten, että sivistyspuhe häviää reunahuomautuksiksi.

## **Tehokkuutta koulutusjärjestelmään työurien pidentämiseksi: vuodet 2011–2016**

Vuoden 2011 kehittämissuunnitelmassa yliopistopolitiikan toimenpiteitä perustellaan useimmiten koulutusjärjestelmän kehittämisedellä. Lisäksi työvoimapolitiikka, kansainvälistyminen, tasa-arvo ja tehokkuus ovat usein käytettyjä perusteluita. Koulutusjärjestelmä- ja työvoimapolitiikka sekä tehokkuus kietoutuvat vahvasti toisiinsa, kuten edellisessäkin kehittämissuunnitelmassa.

Koulutusjärjestelmäpolitiikan keskeisin ominaisuus on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen suhteuttaminen toisiinsa vahvan aluepoliittisesti latautuneen dualimallin kautta (k11, 44–45, 55–56). Toinen yliopistot muuhun koulutusjärjestelmään sitova elementti on koulutusjärjestelmän osien yhteensopivuus, mikä näkyy AHOT:ia, osaamisperusteisuutta, opiskelijoiden ohjauksesta ja täydennyskoulutuksesta koskevissa toimenpiteissä sekä opetushallinnon järjestelmien yhteensovittamisessa (k11, 14, 18, 55–56). Yliopistot asemoidaan tavalliseen tapaan toisen asteen jatkokoulutukseksi, mutta niiden lisäksi kehitetään yhteistyötä toisen asteen oppilaitosten kanssa (k11, 32).

Tehokkuus ilmenee tuttuun tapaan läpäisyn parantamisena, mutta opintoaikoja koskeva ominaisuus on muuntunut siten, että opiskeluaikojen sijaan puhutaan valmistumisaikasta (k11, 12–14). Tehokkuudella perustellaan myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyön lisäämistä sekä korkeakoulujen opiskelijavalintojen tehostamista (k11, 13, 15, 44, 46).

Myös työvoimapolitiikkaa käytetään laajasti toimenpiteiden perusteluna. Erityisesti koulutuksen määrällinen ja laadullinen mitoittaminen perustuu työvoimatarpeeseen (k11, 14, 56, 58, 60). Toisaalta yliopistojen ja laajemmin koulutusjärjestelmän toiminnan tehostamisen perusteluna toimii työurien pidentäminen ja työvoiman saatavuus (k11, 13). Työvoima- ja koulutusjärjestelmäpolitiikka kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa nimenomaan tehokkuuden kautta.

Tasa-arvo nousee keskeisten kategorioiden joukkoon. Toimenpiteet kytkeytyvät pääasiassa koulutuksellisen tasa-arvon toimenpideohjelmaan (k11, 10). Tasa-arvon ominaisuuksia ovat sosiaalinen tausta, koulutustausta, etnisyys, alueellisuus ja maahanmuuttajatausta (k11, 11, 16, 46, 59, 63). Näistä sosiaalinen tausta on uusi ominaisuus.

Kansainvälistyminen toimii perusteluna samaan tapaan kuin aiemminkin: se on koulutuksen ja tutkimuksen ”laadun turvaajana”, ja se jakautuu kahteen ominaisuuteen, nimittäin ”osaamisperustan vahvistamiseen” ja ”koulutusvientiin” (k11, 49). Ensimmäinen viittaa tavoitteisiin ”nostaa” Suomi kansainvälisten ”osaamisvertailujen” kärkeen (k11, 9), jälkimmäinen kansainväliin koulutusmarkkinoihin ja koulutuskauppaan. Muiden kategorioiden osalta ei tapahdu mitään merkityksellistä.

## **Pohdinta**

Tämä tutkimus on tuottanut kuvauksen perusteluista, joihin suomalainen valtiollinen yliopistopolitiikka tuloksellisuuden aikakaudella nojaa, ja siitä, miten perustelut muuttuvat ajan myötä. Analyysin pohjalta muodostui kolmen keskuskategorian varaan rakentuva tulkintakehys, johon tukeutuen pystyttiin jäsentämään kehittämissuunnitelmissa esitetyt toimenpi-

teiden perustelut kokonaisuuksiksi. Tutkimus tarjoaa näin uuden näkökulman suomalaisen yliopistopolitiikan tarkasteluun tuloksellisuuden aikakaudella.

Tutkimuksen päätulos on, että ympäröivä yhteiskunta (talouspolitiikka, työvoimapolitiikka, koulutusjärjestelmäpolitiikka, kansainvälisyys) on selvästi käytetyin valtiollisen yliopistopolitiikan perustelu. Se merkitsee, että Suomen valtiollinen yliopistopolitiikka on pitkälti ulkosyntyistä. Myös yliopistojen ohjaus perustelee toimenpiteitä suhteellisen paljon. Verrattain vähän esiintyvät yleiset päämäärät, joiden keskeisimmät kategoriat ovat tehokkuus, laatu ja tasa-arvo. Eri aikoina kategorioilla on erilainen painoarvo, ja toisaalta kategorioista aktivoituvat eri ulottuvuudet. Historiallista muutosta tarkastelemalla on nähty, miten kategoriat kulloinkin kytkeytyvät toisiinsa, ja miten kytkennät muuttuvat.

Talouspolitiikan ominaisuudet valtiollisessa yliopistopolitiikassa muuttuvat tarkastelujakson aikana. Jakson alussa talouspolitiikka sisältää lähinnä resursointipuhetta, mutta ajan myötä fokus siirtyy innovaatioihin. Murros tapahtuu vuoden 1995 kehittämissuunnitelmassa, jolloin yliopistoihin liitetään investointiluonne. Se materialisoituu innovaatiojärjestelmän käsitteen ilmaantumisena, jolloin yliopistot nähdään osana innovaatiojärjestelmää, joka “on välttämätön perusta [-] työllisyyden ja talouden kehittymiselle” (k95, 5, 9). Lopulta vuoden 2011 kehittämissuunnitelmassa innovaatiot ovat jo huomattavasti keskeisemmässä asemassa. Innovaatiojärjestelmäkategoria kytkee näin koulutusjärjestelmä-, talous- ja työvoimapolitiikan toisiinsa. Kankaanpään (2013, 45) mukaan ajatus tutkimuksesta investointina on peräisin 1970-luvulta, mutta kehittämissuunnitelmiin ajatus näyttää ilmaantuvan eksplisiittisesti vasta 1990-luvun puolivälissä.

1990-luvun lopulla työvoima- ja koulutusjärjestelmäpolitiikat alkavat kietoutua toisiinsa. Tätä kehitystä auttaa ja vahvistaa samaan aikaan ilmaantuva elinikäisen oppimisen käsite. 2000-luvun puolivälin jälkeen työvoimapolitiikka syrjäyttää tehokkuuden opintoaikojen lyhentämisen perusteluna. Vielä vuonna 2003 valmistumisen nopeuttamista perustellaan tehokkuudella, mutta vuoden 2007 kehittämissuunnitelmassa perusteeksi esitetäänkin osaan työvoiman saatavuus. Opintoaikojen lyhentäminen kytkettiin nyt ensimmäisen kerran nimenomaan työvoimapolitiikkaan. Nykyisin työvoimapolitiittinen argumentointi julkisessa opintoaikojen lyhentämispuheessa vaikuttaa selviöltä, eikä sitä juuri kyseenalaisteta.

Aiempien tutkimusten tuottama kuva kansainvälisyydestä tarkentuu ja laajenee tässä tutkimuksessa. Kansainvälisyydellä perusteltuja toimenpiteitä löytyy paljon 1990-luvun taitteessa, mutta niiden määrä vähenee tultaessa 2000-luvulle. Toisaalta kansainvälisyys perusteluna vakiinnuttaa asemansa, ja toimenpiteiden perusteluissa korostuu kansainvälistymisen tehokkuus ja laatu. Tulos tukee Nokkalan (2007, 15) yleistä havaintoa, että kansainvälistyminen on “arkipäiväistynyt” ja siitä on tullut osa virallisia instituutioita. Samalla kilpailukyvyistä on tullut keskeinen kansainvälistymisen ominaisuus.

Tämän tutkimuksen rajoitteet syntyvät siitä, että tutkimuskohde on valtiollista politiikkaa. Kuten Kari Palonen (1988, 15) on todennut, politiikan tutkimuksessa “jokainen tulkinta on kiistettävissä, jokaiselle tulkinnalle voidaan esittää vaihtoehtoja, eikä mikään tulkinta anna tyhjentävää käsitystä” tutkimuskohteesta. Toisaalta on mahdollista, että kehittämissuunnitelmia neuvoteltaessa toimenpiteet on päätetty ensin ja perustelut laadittu vasta jälkikäteen. Saatu kuva on myös sikäli yksipuolinen, että se rajautuu koskemaan kulloinkin istuneen hallituksen yliopistopolitiikan perusteita. Tästä huolimatta esitys puoltaa paikkaansa, sillä tutkimuksessa tuotetut kategoriat auttavat jäsentämään tuloksellisuuden aikakauden valtiollista yliopistopolitiikkaa.

Tässä tutkimuksessa analysoitiin vain niitä toimenpiteitä, joille oli olemassa perustelut. Perusteluja vaille jääneiden toimenpiteiden kokonaismäärä oli vähäinen, vain muutama toimenpide kehittämissuunnitelmaa kohden. Jälkikäteen arvioituna analyysin ulkopuolelle jäi

muutama sinänsä tärkeä toimenpide, kuten opiskelijavalintojen uudistaminen, yliopistoille tehtävien lahjoitusten verovähennysoikeus sekä joitakin tutkimusinfrastruktuurin kehittämiseen liittyviä toimia. Olisikin kiintoisaa tutkia, miksi osa kehittämissuunnitelmissa mainituista toimenpiteistä jäi vaille perusteluja.

## **Lähteet**

### **Dokumenttiaineisto**

- Korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma vuosille 1987–1992. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1991–1996. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutuksen ja korkeakouluissa harjoitettavan tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 1995–2000. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutus ja tutkimus vuosina 1999–2004. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

### **Kirjallisuus**

- Aarrevaara, Timo, Dobson, Ian R. & Elander, Camilla 2009. Brave new world: higher education reform in Finland. *Higher Education Management and Policy* 21 (2), 1–18.
- Ahola, Sakari 2015 (ilm.). Koulutusekspansio ja tasa-arvopolitiikan uusi nousu Suomessa. Teoksessa Ursin, Jani & Aittola, Helena (toim.), Artikkelikokoelma korkeakoulututkimuksen XII kansallisesta symposiumista 19.-20.8.2014. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, koulutuksen tutkimuslaitos, Korkeakoulututkimuksen seura.
- Chilton, Paul & Schäffner, Christina 2011. Discourse and politics. Teoksessa: van Dijk, Teun A. (toim.), *Discourse studies: a multidisciplinary introduction*. Thousand Oaks, CA: Sage, 303–330.
- Kallio, Kirsi-Mari 2014. ”Ketä kiinnostaa tuottaa tutkintoja ja julkaisuja liukuhihnaperiaatteella...?”: suoritusmittauksen vaikutukset tulosohjattujen yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökunnan työhön. Turun kauppa korkeakoulun julkaisuja A 1. Turku: Turun yliopisto.
- Kallo, Johanna 2009. OECD education policy: a comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education. *Kasvatusalan tutkimuksia* 45. Jyväskylä: Finnish Educational Research Association.
- Kankaanpää, Jenni 2013. Kohti yritysmäistä hyöty-yliopistoa: valtiovallan tahto Suomessa vuosina 1985–2006 ja kokemukset kolmessa yliopistossa. *Annales Universitatis Turkuensis C* 369. Turku: Turun yliopisto, kasvatustieteiden laitos.
- Kauko, Jaakko 2011. Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa. *Kasvatustieteellisiä tutkimuksia* 239. Helsinki: Helsingin yliopisto, käyttäytymistieteiden laitos.
- Kivinen, Osmo, Rinne, Risto & Ketonen, Kimmo 1993. Yliopiston huomen: korkeakoulupolitiikan historiallinen suunta Suomessa. Tampere: Hanki ja jää.

- Moisio, Johanna 2014. Understanding the significance of EU higher education policy cooperation in Finnish higher education policy. *Acta Universitatis Tamperensis* 2004. Tampere: Tampere university press.
- Mäenpää, Olli 2009. *Yliopistolaki*. Helsinki: WSOYpro.
- Nevala, Arto 1999. Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa. *Bibliotheca historica* 43. Helsinki: Suomen historiallinen seura.
- Nevala, Arto & Rinne, Risto 2012. Korkeakoulutuksen muodonmuutos. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.), *Tiedon ja osaamisen Suomi: kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 1266:3. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran, 203–228.
- Nokkala, Terhi 2007. *Constructing the ideal university: the internationalisation of higher education in the competitive knowledge society*. Tampere: Tampere university press.
- Palonen, Kari 1988. *Tekstistä politiikkaan: johdatusta tulkintataitoon*. Helsinki: Vastapaino.
- Rekilä, Eila 2006. *Kenen yliopisto?: tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä*. *Acta Wasaensia* 159. *Hallintotiede* 11. Vaasa: Universitas Wasaensia.
- Rinne, Risto 2010. The Nordic university model from a comparative and historical perspective. Teoksessa Kauko, Jaakko; Rinne, Risto & Kynkäänniemi, Heli (toim.), *Restructuring the truth of schooling. Essays on discursive practices in the sociology and politics of education. A festschrift for Hannu Simola. Research in educational sciences* 48. Turku: Finnish Educational Research Association, 85–112.
- Saarinén, Taina 1995. *Nousukaudesta lamaan, määrästä laatuun: korkeakouluarvioinnin käynnistyminen ja kokemukset laitoksilla. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportteja* 32. Turku: Turun yliopisto.
- Saarinén, Taina 2005. From sickness to cure and further: construction of 'quality' in Finnish higher education policy from the 1960s to the era of the Bologna process. *Quality in Higher Education* 11 (1), 3–15.
- Saarinén, Taina 2007. Quality on the move: discursive construction of higher education policy from the perspective of quality. *Jyväskylä studies in humanities* 83. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet 1998. *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tirronen, Jarkko & Nokkala, Terhi 2009. Structural development of Finnish universities: achieving competitiveness and academic excellence. *Higher Education Quarterly* 63 (3), 219–236.
- Tomperi, Tuukka 2009. *Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu*. Teoksessa Tomperi, Tuukka (toim.), *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta*. Tampere: Vastapaino, 145–202.
- Treuthardt, Leena, Huusko, Mira & Saarinén, Taina 2006. Tulosohtaus ja arviointi muotoina ja menestystarinaoina. Teoksessa Aarrevaara, Timo & Herranen, Jatta (toim.), *Mikä meitä ohjaa? Artikkelikokoelma Jyväskylässä 5.-6.9.2005 järjestetystä korkeakoulutuksen tutkimuksen IX symposiumista*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Koulutuksen tutkimuksen laitos, 163–176.
- Vanttaja, Markku 2010. *Yliopiston villit vuodet: suomalaisen yliopistolaitoksen muutoksia ja uudistuksia 1990-luvulta 2000-luvun alkuun*. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan tutkimuksia A 210. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos.
- Välimaa, Jussi & Hoffman, David 2008. Knowledge society discourse and higher education. *Higher Education* 56 (3), 265–285.



*Suomalaista yliopistopolitiikkaa ohjaavat perustelut tuloksellisuuden aikakaudella*

***KM Jarmo Kallunki*** työskentelee asiantuntijana Suomen yliopistot UNIFI ry:ssä.

***KM Soile Koriseva*** työskentelee koulutuspolitiikan asiantuntijana Metsäteollisuus ry:ssä.

***KM Henni Saarela*** toimii asiantuntijana Suomen ulkoministeriön rahoittamassa hankkeessa Nepal in opetusministeriössä.