

Lectio

Ammattikorkeakoulujen omistajien ohjaus kehittymässä eri suuntiin

Sami Savolainen

Yhdeksän vuotta sitten istuin erään ammattikorkeakoulun hallituksen puheenjohtajan kanssa kaupunginjohtajan kulmahuoneessa ja keskustelimme, mitkä olisivat oikeita toimijoita uuden ammattikorkeakouluyhtiön omistajiksi.

Selvä lähtökohta oli, että keskuskaupunki toimisi yhtiön pääomistajana ja konserniemona, mutta mitä muita voisi tulla kyseeseen? Mahdollisesti muut kunnat, joilla on intressi alueen kehittämiseksi? Entäpä alueen yliopistot, kaupakamari tai yritykset? Ainakin yliopistoilla voisi olla kiinnostus toimia omistajana – toimivathan kaikki alueen korkeakoulut jo läheisessä yhteistyössä.

Kyseisen ammattikorkeakoulun omistajiksi muotoutuivat seuranneiden keskustelujen pohjalta kaksi kaupunkia ja alueen suurin yliopisto. Kaupakamari tai yksittäiset yritykset eivät valikoituneet omistajiksi.

Joitakin vuosia tämän keskustelun jälkeen ja uuden ammattikorkeakouluyhtiön onnistuneen käynnistämisen tuloksena minulle heräsi kiinnostus tutkia tarkemmin mistä ammattikorkeakouluyhtiöiden omistamisessa on itseasiassa kysymys. Samaan ajankohtaan osui ammattikorkeakoulujen omistusrakenteissa tapahtunut laajempi muutos, mikä oli saanut vauhtia lainsäädäntöuudistuksista. Tähän saakka ammattikorkeakoulujen omistaminen oli ollut pääosin kuntien ja eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen tehtävä, mutta nyt eräät

kunnat halusivat irtaantua pääomistajan roolista ja eräät yliopistot olivat kiinnostuneita ostamaan osake-enemmistön. Kehityksen tuloksena kuntien rinnalle muodostui yliopisto-omistajien ryhmä ja yhä useammasta ammattikorkeakoulusta tuli tytäryhtiö omistajan konsernirakenteessa.

Ammattikorkeakoulujen omistajia oli tähän asti tutkittu vain vähän ja sekin painottui kuntaomistajiin. 2010-luvun lainsäädäntöuudistuksissa ammattikorkeakoulujen itsemääräämisoikeutta haluttiin vahvistaa yliopistojen esimerkin mukaisesti. Tuloksena ammattikorkeakoulujen itsenäinen asema kuntaomistajista kyllä selkeytyi, mutta samaan aikaan kuvaan astuneiden yliopisto-omistajien motiivit ja ohjauksen keinot olivat vähemmän tunnettuja. Lähtökohtaa voi pitää tyypillisenä uutta kartoittavalle tutkimukselle, sillä siinä yhdistyvät ilmiön vähäinen aikaisempi tutkimus, kartoittavan keskustelun tarve ja yhteiskunnassa tapahtunut muutos, jota ei ole kyetty vielä analysoidaan.

Tutkimukseni tavoitteeksi kiteytyi ymmärryksen lisääminen kaupunkien ja yliopistojen harjoittamasta ammattikorkeakoulujen omistajaohjauksesta konserneissa. Tutkimuksen rajaaminen niihin omistajiin, jotka käyttävät konserniemona määräysvaltaa tytäryhtiönä toimivaan ammattikorkeakouluun, muodostaa mielestäni kiinnostavimman asetelman korkeakoulujen ohjauksessa. Juuri

konserniemojen toimintaan oli kiinnitetty aikaisemmin kriittistä huomiota myös kansallisella tasolla, koska niiden pelättiin tietyissä tilanteissa rajaavan liiaksi ammattikorkeakoulujen autonomiaa.

Vähän tutkitussa ilmiössä käsitteet joudutaan usein muodostamaan soveltaen aikaisempia määritelmiä ja siirtämään ne tutkijan parhaan ymmärryksen mukaan uuteen kontekstiin. Itse päädyin hyödyntämään kansainvälisiä korkeakoulujen ohjauksen viitekehyksiä, vaikka niistä tyypillisesti puuttuukin erillinen omistajan näkökulma. Omistajan roolin lisääminen mm. valtio-ohjauksen rinnalle on Suomen ammattikorkeakoulujen ohjauksen tutkimuksessa kuitenkin perusteltu lähtökohta ja aikaisemmissa tutkimuksissa osoitettu mahdolliseksi.

Toinen mainittava tutkimusta ohjaava rajausta koski omistajaohjauksen käsitettä. Kansainvälisestä korkeakoulututkimuksesta ei tähän ollut saatavilla juurikaan vetoapua, mutta tarkoitukseen sopivia omistajaohjauksen määritelmiä oli löydettävissä Suomesta mm. kuntien ja valtion omistajaohjauksesta sekä yliopistosektorilta Helsingin yliopiston muodostamasta määritelmästä. Voidaankin sanoa, että julkisten toimijoiden omistajaohjauksesta on muotoutunut entistä strategisempi osa perustehtävien suorittamista. Omistajaohjaus tulisi nähdä ohjausjärjestelmänä, jossa voidaan erottaa omistajan tavoitteet omistamiselle, sekä ohjauksen

instrumentit eli ohjauksen operatiiviset keinot. Muodostamani määritelmä mahdollisti sen, että saatoin tarkastella erikseen omistajastrategiaa ja sen toimeenpanoa konserniohjauksen muodossa. Valinta osoittautui myöhemmin varsin toimivaksi esim. muodostettavissa haastateltavien ryhmiä.

Tutkimukseni otos koostuu kuudesta tutkimustapauksesta, joista kolme on yliopisto-omistajia ja kolme kaupunkiomistajia. Edellytyksenä oli, että kaikki omistajat olivat ehtineet toimimaan konserniemona vähintään vuoden ajan tapausten valinta-ajankohtana, mikä käytännössä rajasi varsinkin yliopisto-omistajien määrää. Muut tapausten valintakriteerit olivat omistettavan korkeakoulun monialaisuus, sijainti alueella, jossa on myös yliopisto, ja tapausten sijaitseminen maantieteellisesti Suomen eri osissa.

Metodologisten valintojen yhteydessä en kyennyt vastustamaan houkutusta vertailevasta lähestymistavasta, vaikka siinä piilee myös riskejä. Asetelma, jossa saatoin verrata keskenään kaupunkeja ns. vanhoina omistajina ja yliopistoja ns. uusina omistajina mahdollisti omistajaryhmien välisten erojen ja samankaltaisuuksien havainnoinnin. Odotukseni oli, että vertailulla kyettäisiin mahdollisesti osoittamaan laadullisia eroja omistajaohjauksessa ja näin tuottamaan uutta tietoa.

Uutta kartoittavaan tutkimukseen on perusteltua sisällyttää kuvailua ympäristöstä ja kehityksestä, jonka tuloksena tutkimuksen kohteesta on tullut sellainen kuin se on. Pyrin valitsemaan näkökulmaksi melko poikkiteollisen keskustelun, mikä sopii hyvin korkeakoulututkimukselle. Hyödynsin kansainvälistä ja kotimaista kir-

jallisuutta ohjauksesta ja korkeakoulujen rakennemuutoksista erityisesti Euroopassa. Viimeistään tässä yhteydessä alkoi myös tutkijalle vahvistumaan käsitys siitä, että ammattikorkeakoulujen omistujärjestelyissä saattaa olla maamme korkeakoulujärjestelmää muuttavaa dynamiikkaa, josta keskustelua Suomessa on käyty harvinaisen vähän. Tämä luonnollisesti kasvatti tutkijan kiinnostusta siitä, miten asia mahdollisesti ilmenee kaupunkien ja yliopistojen omistajaohjauksessa ja mitä johtopäätöksiä syntyneestä uudesta tiedosta voidaan tehdä.

Tutkimustehtävän pohjalta valitsin kahden teorian lähestymistavan, mitä ei voi ehkä pitää metodisesti kaikkein helpoimpana valintana. Oma ymmärrykseni organisaatioista noudattelee rationaalisen modernin organisaatiokäsitteiden ajatusmaailmaa, jossa lähtökohtana on oletus organisaation päämäärätietoisuudesta, pyrkimyksistä toimiviin funktioihin sekä organisaation sopeutumista toimintaympäristöön. Voidaan sanoa, että molemmat soveltamani teoriat eli kontingenssiteoria ja vanhemmuusedun teoria painottavat näitä lähtökohtia, mutta hieman eri näkökulmista, joten kokonaisuus vaikutti ennakkolta ainakin potentiaaliselta viitekehykseltä. Kahden teorian ristikkäisellä käytöllä saatoinkin parhaimmillaan analysoida tutkimuskysymyksiä hyödyntäen molempien teorioiden vahvuuksia, vaikka tutkijalle tilanne aiheuttikin ajoittaista päänvaivaa.

Tämän tutkimuksen aineistona ovat toimineet haastattelut sekä monipuolinen kirjallinen materiaali mm. omistajapolitiikasta ja konserniohjauksen menetelmistä. Haastatellut henkilöt voidaan jakaa

kolmeen ryhmään: konsernijohdon edustajat, konserniohjauksen asiantuntijat, sekä kansallisen viiteryhmän edustajat. Haastattelujen merkitys tutkimuksessa korostui, sillä eräistä aineistoluokista oli saatavilla kirjallista dokumentaatiota ennakoitua vähemmän. Sinällään tämä ei ollut yllätys, sillä omistamiseen ja sen tavoitteisiin voi liittyä myös sensitiivisiä piirteitä vallasta ja henkilöiden omia tilanearvioita, joista harvoin laaditaan dokumentteja.

Aineiston käsittelyä voisi kuvailla spiraalinomaiseksi prosessiksi, joka koostui esianalyysivaiheesta, deskriptiovaiheesta ja lopulta ryhmien välisestä vertailuvaiheesta. Koska tavoitteena oli aikaansaada omistajaryhmien välinen vertailuasetelma, oli ensin tunnistettava kumpaakin omistajaryhmää yhdistävät piirteet. Tämän vaiheen jälkeen saatoin edetä varsinaiseen omistajaryhmien väliseen vertailuun. Pyrin varmistamaan vertailun kytköstä käsitteisiin sillä, että se toteutettiin omistajaohjauksen määrittämisen pääotsikoiden mukaisesti ja toistuvien teemojen pohjalta. Lähestymistava voisi luonnehtia myös jonkun verran insinöörimäiseksi, mutta annettakoon se nyt anteeksi valtieteilijälle.

Mitä tuloksia ja johtopäätöksiä aineistosta voidaan tehdä?

Ensinnäkin tutkimus osoitti, että omistajaohjaus kuuluu yhtenä ohjauksen elementtinä ammattikorkeakoulujen ohjauksen kokonaisuuteen. Omistajilla on tehtäviä, joita ei voi vastuuttaa muille korkeakoulujen ohjaukseen osallistuville toimijoille, sekä keinoja ja taitoa toteuttaa ohjausta. Omistajien roolia voidaan arvioida suhte-

sa valtion ohjaustehtäviin, joissa voidaan havaita samoja ohjauslementtejä, kuten politiikka, regulaatio ja resurssit, mutta eri tasolla toteutettuna.

Tutkimukseni konsernimuotoisilla omistajilla on mahdollisuudet määrittellä tavoitteet omistamiselle, keinot seurata ja valvoa niiden saavuttamista sekä kiinnostus vaikuttaa resurssien ohjautumisella tytäryhtiöiden toimintaan. Omistajilla on velvollisuus ja tahtotila tehdä päätöksiä verraten itsenäisesti ammattikorkeakoulun hallinnosta sekä omistusjärjestelyistä. Konserneissa omistajan määräysvaltaa käytetään monipuolisten suunnitelu- ja johtamisjärjestelmien kautta ennen ammattikorkeakouluyhtiöiden omaa päätöksentekoa.

Tutkimus havaitsi eroja omistajaryhmien käyttämille omistamisen perusteluille. Kaupunkiomistajat näkevät olevansa alueiden välisessä kilpailussa elinvoimasta ja vetovoimasta, jossa ammattikorkeakoulun omistaminen on keino vahvistaa alueen menestystä. Yliopisto-omistajat kokevat olevansa ensisijaisesti korkeakoulujen välisessä kilpailussa koulutus- ja tutkimusresursseista sekä tulevista opiskelijoista, jolloin ammattikorkeakoulujen omistaminen on keino vahvistaa omaa asemaa ja olemassaoloa. Erot heijastelevat kunkin omistajaryhmän perustehtävää ja tilanearvioita kilpailusta omassa ympäristössä.

Omistajaryhmillä on toisistaan poikkeava näkemys siitä, mikä pääomistajan ominaisuus luo parhaat edellytykset omistettavalle ammattikorkeakoululle. Yliopisto-omistajat kokevat saman korkeakoulu-toimialan tuntemuksen, yliopiston osaamisresurssien, kansainvälisten kytkentöjen tai yliopiston brändiarvon perustelevan omistusratkaisua. Kaupunkiomistajat kokevat

toimivansa perusteltuina omistajina, koska heillä on muihin omistajavaihtoehtoihin verrattuna parempi alueellinen erityistuntemus, kytkennät alueen elinkeinopoliittikkaan, kytkennät muihin koulutustasoihin ja kokemus vastuusta alueen kehittämiseksi.

Yliopisto-omistajien toimintaan sisältyy tavoitteita muuttaa ammattikorkeakoulujen päällekkäiseksi koettuja toimintoja. Näistä esille nousivat toistuvasti ylemmät AMK-tutkinnot, TKI-toiminnan prosessit ja tukipalvelut. Yliopisto-omistajien toimialan läheisyys ja tehtävien samankaltaisuus ammattikorkeakoulun toimialan kanssa korostaa voimakkaasti omistajan odotuksia konsernin sisäisten synergiaetujen mahdollisuudelle. Aineiston perusteella yliopistojen omistamisen tavoitteissa on kaupunkielementtejä enemmän piirteitä juridis-hallinnollisesta omistamisesta, jossa hallinnon ja kontrollin keinoilla omistamisen objektia pyritään muuttamaan omistajan tahtotilan mukaisesti.

Kaupunkien omistajapoliittiset tavoitteet ovat luonteeltaan verkostojohtamisen tavoitteita, jotka eivät niinkään kohdistu konsernin sisäisten toimintojen muuttamiseen. Kaupunkiomistajien tavoitteet jättävät yliopistoja enemmän liikkumavaraa ammattikorkeakoulujen itsenäiselle päätöksenteolle. Kaupunkien omistamisen tavoitteissa ilmenee samanaikaisesti juridis-hallinnollisen ja psykologisen omistamisen piirteitä. On kuitenkin todettava, että molemmat omistajaryhmät hakevat synergiaetuja sieltä, missä se on konsernirakenteen kannalta mahdollista.

Yliopisto-omistajien perustelut omistusratkaisuista muistuttavat läheisesti korkeakoulujen välisten fuusioiden taustalla tyypillisesti

käytettäviä perusteluita. Tiivistä synergiaa tavoitteleva omistaja tarkastelee tyypillisesti toiminnallisia ja rakenteellisia ratkaisuja konserninlaajuisesti. Omistusratkaisut voidaan nähdä osaksi korkeakoulurakenteissa käynnissä olevaa muutosta, jolla voi olla vaikutusta koko duaalimallin luonteeseen. Tilanne voidaan tulkita myös niin, että konsernirakenteen myötä yliopisto-omistajat laajentuvat akateemisen ydinalueen ulkopuolelle, selkeämmin työelämälähtöisiin tutkimuksiin ja soveltavaan tutkimukseen, jossa ammattikorkeakoulut ovat vakiinnuttaneet asemansa. Kehitys saattaa profiloitua erityisesti niiden ammattikorkeakoulujen asemaa uudella tavalla, jotka kuuluvat osaksi yliopistokonserneja.

Tutkimukseni mukaan konserniohjauksen toteutuksessa omistajaryhmät painottavat erilaisia muotoja. Yliopisto-omistajat tulevat lisäämään ammattikorkeakoulujen arvo- ja tuotantoketjujen ohjausta ja konsernin keskitettyjen tukipalveluiden määrää. Kaupunkiomistajien tavoitteet ohjausmuotojen käytölle olivat tästä poikkeavia. Kaupunkiomistajat asettivat tavoitteeksi kehittää resurssien yhteiskäyttöä ja horisontaaliyhteistyötä, mutta sen sijaan vähentää keskitettyjen tukipalveluiden määrää tai niiden sitovuutta. Arvo- ja tuotantoketjujen ohjaukseen kaupunkiomistajat eivät nähneet tarvetta, sillä koulutus- ja TKI-toiminnan tarjonnasta ja rakenteista päättäminen koettiin kuuluvan ammattikorkeakoulujen sisäisen päätöksenteon tehtäväksi.

Yhteenvetona vertailu mahdollisti tutkimuksen omistajaryhmien luokittelun konserniohjauksessa omaksettun toimintatavan perusteella.

Kumpikaan omistajaryhmä ei tyydy tuloksen valvojan rooliin.

Molemmilla omistajaryhmillä oli selkeät tavoitteet ja keinot ohjata ammattikorkeakoulujen toimintaa haluamaansa suuntaan. Kumpikaan omistajaryhmä ei osoita tavoitteiden valossa haluavansa siirtyä passiiviseen tuloksen valvojan rooliin.

Yliopisto-omistajien konserniohjauksessa on eniten piirteitä strategisen suunnittelijan roolista. Yliopistot käyttävät ohjausmuotoja kokonaisvaltaisesti, ja ne kattavat keskitetyt konsernipalvelut ja perustehtävien tuotantotapojen muutoksia. Oikein mitoitettulla ja

toteutetulla konserniohjauksella strateginen suunnittelija voi kasvattaa tytäryhtiön arvoa ja tukea sen toimintaedellytyksiä, mutta väärin valituilla ohjausmuodoilla vaikutus on päinvastainen. Onnistuminen edellyttäisi konserniohjauksen vaikutusten tarkempaa arviointia ja konsernin kokonaisedun arviointia tytäryhtiön erityispiirteistä käsin.

Kaupunkiomistajien konserniohjauksessa on eniten piirteitä strategisen kontrolloijan roolista. Kaupunkikonsernit ovat monialaisia, joissa synergiaetujen hakeminen rajoittuu vain osaan konsernin

sektoreista. Kaupunkiomistajien huomio keskittyy toiminnan ja talouden strategiaan tuloksiin ja korkeakoulun vaikuttavuuteen. Kaupunkiomistajat seuraavat yhtiöiden tuloksellisuutta melko etäältä ja josain määrin byrokraattisilla menetelmillä. Strategiselle kontrolloijalle tyypillisesti omistajakaupungit painottavat ohjauksessa tarveharkintaa. Kaupunkiomistajat toteuttavat konserniohjausta siinä tehtävässä ja ympäristössä, jossa kunnan elinkeinopolitiikka tehdään yhä enemmän julkiset ja yksityiset toimialarat ylittävissä verkostoissa. ■