

Managerialistinen siirtymä – managerialismi julkisoikeudellisten monialayliopistojen johtosäännöissä



Paula Silvén

Yliopistolaki (2009) muutti merkittävästi yliopistojen autonomista asemaa ja hallintorakenteita sekä mahdollisti johtosääntöjen muovaamisen strategisempaan suuntaan. Tässä artikkelissa osoitetaan yliopistolakiuudistuksen edistäneen managerialistista siirtymää julkisoikeudellisten monialayliopistojen johtosäännöissä.

Johdanto

Välimaan (2011) mukaan 1990-luvun laman katalysoima ”globalisaatioshokki” muutti huomattavasti korkeakoulujen itseyttä. Vaade korkeakoulujen muuttamisesta palvelemaan paremmin yhteiskunnan tarpeita muodostui vallitsevaksi poliittiseksi diskurssiksi (Välimaa, 2018). Kauko (2011) kutsuu tätä korkeakoulupoliitiikan aikakautta monimutkaistuvan järjestelmän kaudeksi. Hänen mukaansa kauden tunnuspiirteisiin lukeutuvat muun muassa globalisaation mukanaan tuoma kilpailukykydiskurssi, laadun varmistuksen painotus, rakenteellinen kehittäminen ja profiloitumispuhe sekä uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) rantautuminen valtiolliseen hallintopoliitiikkaan. Suomeen NPM:n sisältämät periaatteet ovat kulkeutuneet etenkin OECD:n Organisation for Economic Co-operation and Development järjestön (OECD) myötävaikutuksesta (Patomäki, 2005; Julkunen, 2006).

Kauko (2011) hahmottaa NPM:n doktriinina, jolla hän viittaa normatiiviseen ajatustapaan siitä, kuinka julkishallinto tulisi järjestää. Hän argumentoi NPM:n muovanneen perustavanlaatuisesti julkista sektoria ja vaikuttaneen suoraan korkeakoulujärjestelmään. Lähdesmäki (2003, s. 232) painottaa, että NPM:n mukaan julkista hallintoa ja taloutta tulisi arvioida tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Näitä arviointikriteereitä hän kutsuu ”tehokkuusperi-

aatteiksi”, ja niihin sisältyy vaatimuksia julkisen sektorin supistamisesta ja menojen radikaalista vähentämisestä. Herranen (2015, s. 28–29) esittää, että NPM:n ”kovan ytimen” muodostavat kattokäsitteet uusliberalismi, managerialismi ja julkisen valinnan teoria, jotka edelleen yhdistyvät uusliberalismi käsitteen alle.

Koulutuspoliittista keskustelua dominoivan ideologian, NPM:n tavoitteena on tehdä julkisista organisaatioista entistä tehokkaampia ja läpinäkyvämpiä (Jauhiainen ym., 2015; Kallio, 2009; Kogan & Hanney, 2000). NPM:n piirteistä ovat yliopistoihin siirtyneet toiminnan tarkka arvioiminen ja mittaaminen, resurssien suuntaaminen tulosten pohjalta, kilpailun ja kilpailuttamisen lisääminen sekä yksityisen sektorin johtamiskäytänteiden omaksuminen (Patomäki, 2005; Julkunen, 2006), ja ne heijastelevat erityisesti managerialistista käännettä (mm. Giroux, 2002).

Kuusela ym. (2019) argumentoivat, että suomalainen korkeakoulujärjestelmä on muuttunut perustavanlaatuisesti 2000-luvulla. Näihin muutoksiin lukeutuvat radikaalit muutokset rahoitusmallissa, yliopistofuusiot sekä uudenlainen hallinnollinen valvonta. Poutasen ym. (2022) mukaan retoriikka tarpeesta muuttaa yliopistojen hallintoa kohti strategista johtamista lisääntyi Suomen koulutuspoliittisella kentällä niin ikään samoihin aikoihin. Suomessa NPM:n saapuminen osaksi yliopistojen hallintoa on vahvistanut sekä kilpailun ja kilpailuttamisen käyttämistä yleisratkaisuna kaikkiin tilanteisiin että managerialistista johtamislogiikkaa. Markkinavoimien jäljittelyä

julkisella sektorilla on pidetty epäsovivana tapana ohjata koulutusinstituutioiden toimintaa (Jauhiainen ym., 2015; Kallo, 2009; Kogan & Hanney, 2000; Lane, 1998), mutta tästä huolimatta yliopistoja on ohjattu omaksumaan näitä piirteitä tehostaakseen toimintaansa. Yksi uuden julkisjohtamisen seurauksista yliopistoissa on ollut taloudellisen vastuuttamisen huomattava kasvu (Julkunen, 2006; de Boer ym., 2015; Kivistö ym., 2019). Sitä voi pitää konkreettisena esimerkkinä suorituskeskeisyyden soluttautumisesta yliopistoihin ja muille julkisen sektorin alueille (Jauhiainen ym., 2015; Power, 2000, 2003).

Tämän tutkimuksen keskiössä ovat monialaisten julkisoikeudellisten yliopistojen johtosäännöt ja niissä esiintyvä managerialismin määrä ennen ja jälkeen vuonna 2009 tehdyn yliopistolakiuudistuksen. Tutkimuksen tarkoitus on suunnata huomiota johtosäännöissä tapahtuneisiin muutoksiin ja siihen, mitä nämä muutokset merkitsevät yliopistojen sisäiselle päätöksenteolle. Pysin vastaamaan tarkemmin kahteen kysymykseen: 1) miten yliopistojen johtosäännöt ovat muuttuneet yliopistolakiuudistuksen jälkeen ja 2) onko managerialismin määrä lisääntynyt yliopistojen uusissa johtosäännöissä?

Tulen tässä artikkelissa osoittamaan, että yliopistojen johtosäännöissä on tapahtunut managerialistinen siirtymä. Tulen myös esittämään, miten päätöksentekovalta yliopistoissa on siirtynyt harvempien käsiin johtuen päätöksentekoelementin edustuksellisuuden kaventumisesta ja päätöksentekovalan keskittymisestä ylemmille hallinnon tasoille. Tutkimukseni nojaa tarkastelussaan erityisesti managerialismin ja kollegialismin käsitteisiin. Yliopistolakiuudistuksen voi nähdä näiden kahden toimintalogiikan välisenä taisteluna, jossa yliopistotraditionalistit tahtovat säilyttää akateemisessa maailmassa vallitsevan status quon, kun taas uudistusmieliset yliopistoreformoijat haluavat nähdä yliopiston muuntautuvan yhteiskunnallisesti ”relevantimmaksi” ja hallinnollisesti ketterämmäksi.

Kohti uutta yliopistolakia

Uuden yliopistolain valmistelu aloitettiin keväällä 2007 – viimeksi lakia oli muutettu vuonna 1997.

Lakiesitys valmistui kesällä 2008, ja yliopistolaki hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa 2009. Yliopistolakiesitys aiheutti suuren vastustuksen useilla poliittisilla areenoilla. Tärkeimmiksi jakolinjoiksi eri osapuolten välillä muodostuivat eriävät näkemykset ja suhtautuminen yliopistojen hallinnollisiin rakenteisiin, rahoituksen hankkimiseen, autonomiaan sekä yliopistojen työsuhteisiin (Välimaa, 2018). Myös itse lain valmisteluprosessi sai osakseen kritiikkiä. Tomperi (2009) huomauttaa, että merkittävä osa yliopistolain sisällöstä oli päätetty hyvissä ajoin ennen varsinaista selvitys- ja valmistelutyötä.

Yliopistolain valmistelun aikaan myös OECD julkaisi raporttinsa Suomen korkeakouluista (Davies ym., 2009). Se tunnisti yliopistojen ongelmakohdiksi ”byrokraattiset pullonkaulat” ja ”yrittäjähenkisyyden puuttumisen” (Kauko & Diogo, 2011). OECD:n raportti tarjosi ratkaisuksi näihin ongelmakohtiin autonomian lisäämistä, jonka se näki tukevan yliopistojen yrittäjähenkisyyttä (Davies ym., 2009; Kauko & Diogo, 2011). OECD:n voi nähdä käyttäneen valtaa ulkoisena toimijana. Etenkin Suomen hallitus tarttui sen tekemisiin muutosehdotuksiin ja käytti niitä argumenttina yliopistojen laillista asemaa muuttaessaan. Myös Rinne ym. (2004) ovat tutkimuksessaan tunnistanet OECD:n vaikutusvallan Suomen koulutuspoliittisten päätösten muovajaana.

Yliopistojen autonomian lisääminen oli keskeinen kysymys lain säätämisen aikana. Oli kuitenkin erimielisyyttä siitä, miten tämä autonomia ymmärrettiin (Välimaa, 2009). Lainsäätäjien mukaan yliopistojen autonomia kasvaa, kun niiden taloudellis-hallinnollista autonomiaa vahvistetaan suhteessa valtiovaltaan eli suurimpaan rahoittajaan (HE 7/2009). Samasta näkökulmasta argumentoituna autonomiaa vahvistaa se, että yliopistojen hallitukseen otetaan mukaan ympäröivän yhteiskunnan edustajia. Lain vastustajat puolestaan näkivät, että yliopistot menettävät autonomiansa, kun niiden hallitukseen tulee ulkopuolisten enemmistö. Lain vastustajille yliopistojen autonomia tarkoitti laajaa yliopiston itsemääräämisoikeutta kaikissa asioissa (Välimaa, 2018). Tomperin (2009) mukaan laki kyllä lisäsi autonomiaa, mutta tämä lisääntynyt autonomia koski lähinnä yliopiston johtoa, joka merkitsi sen

eriytymistä ja itsenäistymistä suhteessa muuhun yliopistoyhteisöön. Kuusela ym. (2021) toteavat yliopistoreformin tuottaneen mittavan valtatasapainon siirtymän sekä vakiintuneen kolmikantademokraattisen autonomiakäsityksen uudelleen-tulkinnan ja purkamisen.

Yliopistolakiuudistuksen yksi merkittävimmistä kiistakohdista koski hallitusten kokoonpanoja ja valintatapoja. Aluksi lainvalmistelijat yrittivät vähentää yliopistoyhteisön edustusta kaikissa yliopistoissa ja poistaa sen kokonaan säätiöyliopistoista. Myös hallituksen valintaprosessi yritettiin irrottaa erilleen yliopistoyhteisöstä. (Kuusela ym. 2021.) Perustuslakivaliokunta katsoi tämän tavoitteen olevan ristiriidassa yliopistojen itsehallinnon kanssa ja korosti, että kaikkien yliopistoyhteisön jäsenten tulee olla kelpoisia hallitustehtäviin, myös säätiöyliopistoissa (PeVL11/2009; PeVL 18/2009).

Lopulta perustuslakivaliokunnan lausunnot pakottivat Vanhasen II hallituksen muuttamaan esitystään eduskunnalle siten, että julkisoikeudellisten yliopistojen hallituksissa täytyy olla vähintään 40 prosenttia yliopiston ulkopuolisia jäseniä (Nokkala & Välimaa, 2016). Tämän tutkimuksen kannalta yliopistolakiuudistuksen keskeisimmiksi muutoksiksi suhteessa vanhaan lakiin olivat etenkin yliopistojen päätöksentekorakenteiden muuttaminen sekä rehtorien ja hallituksen vallan lisääminen.

Jo näiden edellä esiteltyjen muutosten perusteella voi sanoa, että uudessa yliopistolaisissa on nähtävissä enemmän managerialistisia piirteitä edeltäjänsä verrattuna. Piironen (2013) mukaan erityisen kritiikin kohteena oli yliopistojen sisäisten valtasuhteiden muuttuminen kollegiaalisia perinteitä kunnioittavasta toimintatavasta kohti uuden julkisjohtamisen managerialismia. Poutanen ym. (2020) esittävätkin, että halu uudistaa yliopistojen hallintorakenteita toimi yhtenä motivaattorina yliopistolakireformin takana.

Vanhaa ja uutta yliopistolakia keskenään vertailemalla voidaan huomata painotuksen muutos keskusjohtoisuuden määrässä. Rehtorin ja hallituksen tehtävät muovaantuivat laaja-alaisemmiksi ja heidän tehtävälisansa kasvoi huomattavasti suuremmaksi kuin vanhemmassa laissa. Välimaa (2019) huomauttaakin, että yliopistojen johtamisihanne on muovautunut noudattelemaan linja-

organisaatiomallia, jossa päätöksentekoprosesseja on tehostettu sekä johtamis- ja toimivaltasuhteita selkeytetty. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ohjausvoima näkyy laissa aivan uudella tavalla. Vanhassa yliopistolaisissa OKM:tä ei mainita itse lakitekstissä kertaakaan (Yliopistolaki 645/27.6.1997), kun taas uudessa yliopistolaisissa ministeriö ja sen tekemä ohjaus sekä yliopiston velvollisuudet ministeriötä kohtaan mainitaan 27 kertaa (Yliopistolaki 558/24.7.2009). Poutanen ym. (2022) ovat tutkimuksessaan ansiokkaasti osoittaneet, että OKM on itse ajanut tehokkaasti tätä managerialistista siirtymää ja ottanut uuden yliopistolain mukaisen ohjausroolin käyttöön jo ennen lakiuudistusta (ks. opetusministeriö 2007). Myös Tomperi (2009) argumentoi uuden yliopistolain ja sitä seuranneen rahoitusuudistuksen siirtäneen yliopistot yhä tiukemmin valtiollisen ohjauksen alle.

Managerialismi yliopistoissa

Yliopistoissa tapahtuvia muutoksia ymmärtääkseen on syytä syventyä uuden julkisjohtamisen keinovalikoimaan kuuluvaan managerialismin käsitteeseen. Managerialismin juuret ulottuvat teollisen vallankumouksen aikoihin. Managerialistinen toimintalogiikka on vahvistanut asemaansa siitä lähtien kaikissa moderneissa teollisissa yhteiskunnissa. (Enteman, 1993; Grey, 1999; Parker, 2002.) Managerialistisen ideologian mukaan ”hallinnoida” ja hallinto” ovat sosio-tekniisiä käytäntöjä ja kaikkea toimintaa läpileikkaavia toimintaperiaatteita, jotka nähdään modernin yhteiskunnan edellytyksinä (Townley, 2002). Managerialismi operoi ekonominen kasvun, kannattavuuden sekä tarkasti määriteltyjen ja mitattavien suorituksellisten standardien kautta (Chandler ym., 2002).

Yliopistoja on aiemmassa tutkimuksessa pidetty adhokratian eli professionaalisen byrokratian tyyssijoina ja hierarkiasta vapaina (Cohen ym., 1972; Mintzberg, 1979), erityisinä organisaatioina (vrt. Clark, 1983, s. 36), joiden ominaispiirteitä ovat löyhä johtamismalli ja pirstaleinen hajautettu organisaatorakenne. Kollegiaalisen mallin mukaan yliopistoissa tehtävä päätöksenteko tapahtuu hajautetusti johtuen niiden ”löyhän johtamismallin organisaatioista” (Weick, 1976, s. 3, kään-

nös oma) sekä niiden pluralistisesta luonteesta, joka tekee niiden hallinnoimisesta ylhäältä alaspäin hankalaa. Näitä toimintamalleja on pidetty perusteltuina, kun otetaan huomioon yliopistojen erityislaatuisuus toimintaympäristöinä sekä niiden harjoittamat tehtävät (Salanick & Pfeffer, 1974). Yliopistoilla katsotaan olevan täysin omanlaisia organisaatiollisia piirteitä, kuten korkea organisaatiollinen autonomia ulkoisia toimijoita vastaan sekä desentralisoitu sisäinen auktoriteetti, jossa valtaa käyttävät tiedekunnat ja yksittäiset professorit (Bleiklie ym., 2017).

Viimeksi kuluneiden neljän vuosikymmenen aikana yliopistojen uudistajat ovat pyrkineet poistamaan näiden perinteisiä erityispiirteitä muovamalla yliopistoista tehokkaampia organisaatioita ja liittämällä niihin enemmän yritysmaailman tunnusomaisia piirteitä (Bleiklie ym. 2017). Managerialismin puristuksessa yliopistojen perinteisiä johtamis- ja hallintorakenteita on alettu kyseenalaistaa (mm. Patomäki, 2005; Välimaa, 2018). Muutokseen kuuluu myös yliopistojen muuttuminen yhä strategisemmiksi toimijoiksi (Amaral ym., 2003). Näillä on selkeämpi hierarkia ja formaali säännöstö (de Boer ym., 2007).

Kollegiaalisilla traditioilla, kuten kolmikannalla, on ollut vahva asema suomalaisissa yliopistoissa jo vuosikymmeniä (Poutanen ym., 2022). Suomessa 1960- ja 1970-luvun demokraattiset uudistukset johtivat uusiin institutionaalisiin kokoonpanoihin. Yliopistovaalit, joissa oli kolmikantainen edustus akateemisesta yhteisöstä, luotiin kompromissina aiemmin vallinneen professorivallan ja opiskelijoiden vaatiman täysin tasa-arvoisen edustuksellisen mallin välille (Kuusela ym., 2021; Välimaa, 2019). 1970- ja 1980-luvuilla kolmikantaedustus vakiintui ja lopulta sitä alettiin pitää ihanteellisena tapana ilmentää yliopistojen itsehallintoa ja autonomiaa. Tätä taustaa vasten peilattuna managerialistinen johtamistapa tuntuu Suomen yliopistoyhteisölle vieraalta (Poutanen ym., 2022).

Tässä tutkimuksessa kolmikantainen yliopistodemokratia on jäsenyyksen yksinkertaisuuden ja selkeyden vuoksi ymmärretty yhdenlaiseksi kollegiaalisuuden muodoksi, vaikka tämä tulkinta ei tavoitakaan täysin käsitteen historiallisia ulottuvuuksia tai tee kunniaa sen monitulkinnallisuudelle.

Välimaa (2017) näkee kollegiaalisuuden periaatteen olevan yhä akateemisten yhteisöjen perusta. Hänen mukaansa nyt 2000-luvulla kollegiaalisuus on kuitenkin pikkuhiljaa väistymässä managerialismin eli tehokkuuden ja johtajavaltaisuuden tieltä (ks. Bleiklie ym., 2017). Poutasen ym. (2022) mukaan yliopistojen hallinnolliset rakenteet ovat siirtyneet lähemmäs managerialistisen mallin johtamistapaa 2000-luvulla. Heidän mukaansa strategisen johtamisen painotus korkeakouluissa on johtanut merkittävään laskuun yliopistodemokratiassa. Yliopistojen kansantaloudellinen merkitys kansainvälisen kilpailukyvyyn yhtenä kulmakivenä on tunnistettu, minkä johdosta niiden hallintoa ja toimintoja pyritään ohjaamaan yhä enemmän markkinoiden ehdoilla.

Managerialismi operoi siis virtaviivaistamalla päätöksentekoprosesseja ja pyrkimällä poistamaan byrokratiaa tehokkuuden tieltä. Tästä syystä valta keskittyy yliopistoissa ylemmäs, päätöksentekoprosessit muuntautuvat kollegiaalisuuden alhaalta ylöspäin asetelmasta kohti managerialismin ylhäältä alaspäin asetelmaa, ja ne päätökset, jotka ennen olivat esimerkiksi tiedekuntaneuvoston käsissä, hivutetaan ylöspäin yhä harvempien käsiin. Toisin sanoen managerialistisessa johtamismallissa horisontaaliset kollegiaaliset hierarkiat korvautuvat vertikaalisilla, jyrkemmällä hierakioilla (Kuusela, 2020).

Yliopistojen ainoa vaihtoehto ei kuitenkaan ole valita joko NPM:n (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000) edustaman yritysmallin tai perinteisen kollegiaalisuuden mallin (Weick, 1976) väliltä. Niiden olisi myös mahdollista omaksua molempia hallinnollisia näkökulmia edustava hybridimalli, jossa yhdistyy formaalien sääntöjen ja hierarkian sekä asiantuntijoiden autonomiaa korostavan desentralisaation mukainen johtamistapa (Enders ym., 2013). Tämä vaihtoehto usein ohitetaan koulutuspoliittisessa diskurssissa. Myös Välimaa (2019; ks. myös Hoffman & Välimaa, 2016) näkee hybridimallissa mahdollisuuden muokata managerialismista toimintatapa, joka kunnioittaa yliopiston perinteitä. Hän näkee, että tässä mallissa yhteiskunnalliset odotukset, akateeminen johtajuus, virkamiesetiikka ja kollegiaalisuus yhdistyisivät tasapainoiseksi kokonaisuudeksi.

Tutkimuksen toteuttaminen ja metodologiset valinnat

Tutkimuksen aineiston muodostivat julkisoikeudellisten monialayliopistojen uusimmat (aineiston keräys keväällä 2019) johtosäännöt (N = 9) sekä viimeisimpänä ennen yliopistolakiuudistusta (2009) voimassa olleet johtosäännöt (N = 10). Vertailtavuuden säilyttämiseksi tutkimuksesta rajattiin pois säätiöyliopistot ja yhden alan yliopistot. Analyysistä jäivät siis pois Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, Aalto-yliopisto, Handelshögskolan ja Taideyliopisto. Säätiöyliopistojen kohdalla managerialismin voidaan nähdä olevan selkeä osa näiden hallinnollisia rakenteita (Kuusela ym., 2022; Poutanen ym., 2022). Julkisoikeudellisten yliopistojen johtosääntöihin keskittyminen mahdollistaa siten uuden kontribuution korkeakouluhallinnon tutkimuksen kirjallisuuteen.

Tutkimuksen aineisto on analysoitu teoriaohjauksella sisällönanalyysillä (Tuomi & Sarajärvi, 2018). Tähän tutkimukseen teoriaohjaava sisällönanalyysi soveltui hyvin, sillä johtosääntöjä analysoitiin managerialismin ja kollegialismin käsitteiden kautta. Tarkastelun kohteena olivat erityisesti yliopistojen päätöksentekuelimet ja päätäntävaltaa käyttävät henkilöt sekä näiden tehtävät. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvailla managerialistisia muutoksia johtosäännöissä.

Aineiston analyysi suoritettiin teoreettisen viitekehyksen operationalisoinnin jälkeen. Tämän tutkimuksen keskiö on managerialismin muutoksien määrän tarkastelussa ennen ja jälkeen yliopistolakiuudistuksen, joten oli tarpeellista operationalisoida managerialismin ja kollegialismin käsitteitä tarkemmin.

Managerialismin tunnuspiirteiksi tulkittiin aikaisemman tutkimuksen perusteella keskusjohtoisuus, vallan lisääminen ja keskittäminen ylemmälle taholle (Bleiklie ym., 2017), talouden ja markkinoiden ehdoilla operoiminen (Chandler ym., 2002), mitkä suomalaisten yliopistojen kontekstissa kulminoituvat erityisesti hallituksen ulkopuolisiin jäseniin sekä yliopistojen strategisten painopisteiden siirtymiseen kohti tuloksellisuutta ja yhteiskunnallista sovellettavuutta (Välimaa, 2018). Kollegialismin tunnuspiirteiksi taas tulkittiin aikaisemman tutkimuksen perusteella löyhä

hajaantunut johtamismalli (Cohen ym., 1972; Mintzberg, 1979), yliopistoyhteisön jäsenten laajat vaikuttamismahdollisuudet (Kuusela ym., 2021; Poutanen ym., 2022) ja päätöksentekoprosessien painottuminen alhaalta ylöspäin (Weick, 1976).

Aineiston analyysi aloitettiin operationalisoimalla päätöksentekuelinten edustuksellisuus määrälliseen muotoon. Aineistosta poimittiin siis uusien ja vanhojen johtosääntöjen mukaisissa yliopiston päättävissä elimissä toimivien henkilöiden lukumäärät. Näillä henkilöillä tarkoitetaan yliopiston hallituksen ja tiedekuntaneuvoston jäseniä. Lisäksi tarkasteltiin yliopistoyhteisön eri ryhmien jäsenten edustuksellisuutta sekä yhteisön ulkopuolisten jäsenten määrää yliopistojen hallituksissa. Tämän jälkeen tulokset taulukoitiin (ks. taulukko 2, s. 26).

Seuraavaksi johtosäännöistä poimittiin rehtorin, hallituksen, kollegion, dekaanin ja tiedekuntaneuvoston tehtäviä koskevat kirjaukset. Tarkastelun alla olevat kohdat koottiin erilliseen tiedostoon luokitellen johtosäännöt yliopistoittain ja sen mukaan, oliko kyseessä vanhempi, ennen yliopistolakiuudistusta voimassa ollut johtosääntö vai yliopiston uusin johtosääntö.

Käsiteltävästä aineistosta lähdettiin etsimään ensin tietoa päätöksenteon kuuden yläkategorian avulla. Yläkategorioiden muodostuminen tapahtui teoreettisen viitekehyksen ja aineiston välisenä vuoropuheluna. Johtosääntöjen kirjauksista nousi selkeästi esiin erilaisia päätöksenteon kategorioita, kuten esimerkiksi taloudellinen ja strateginen päätöksenteko. Kun aineistosta esiin nousseita päätöksenteon kategorioita peilattiin teoreettiseen viitekehykseen, antoi aikaisempi tutkimus vahvistuksen päätöksenteon kategorian merkityksellisyydestä suhteessa tutkimusongelmaan. Teoreettisen viitekehyksen sekä aineiston ohjaamina yläkategorioiksi valikoituivat: 1) taloudellinen ja strateginen päätöksenteko, 2) päättäviin elimiin nimittämistä koskeva päätöksenteko, 3) opetussuunnitelmia koskeva päätöksenteko, 4) henkilöstön asioita koskeva päätöksenteko, 5) opiskelijavalintaa koskeva päätöksenteko ja 6) tutkijakoulutusta ja kunnianosoituksia (dosentuuri ja promootiot) koskeva päätöksenteko. Kun luokittelumekanismi oli selvillä, suoritettiin aineistolle tarkka koodaus yläkategorioiden perusteella.

Aineiston analyysia jatkettiin muodostamalla yläkategorioiden alle päätöksentekoa tarkentavia kysymyksiä (N = 21), kuten esimerkiksi talouden kohdalla ”Kuka päättää yliopiston budjetista?” tai ”Kuka päättää määrärahojen jakautumisesta?”. Kuten yläkategoriat myös tarkentavat kysymykset muodostettiin aineistolähtöisesti teoreettisen viitekehyksen toimiessa kysymysten relevanssin peilinä. Johtosäännöissä määritellyt tehtävät päätöksentekoeilimille ja henkilöille ohjasivat vahvasti tarkentavien kysymysten valintaa. Aineistolähtöinen ote varmisti, että johtosäännöistä oli mahdollista löytää vastaukset tarkentaviin kysymyksiin.

Kysymykset valittiin siten, että niiden avulla oli mahdollista tavoittaa teoreettisen viitekehyksen tunnuspiirteitä. Jos esimerkiksi kysymykseen ”Kuka päättää määrärahojen jakautumisesta?” vastauksena on hajautettu päätöksenteko eri päätöksentekoeilimien ja henkilöiden välille, voitiin tulkita, että tämän kysymyksen kohdalla tarkasteltavana ollut johtosääntö operoi kollegiaalisten toimintaperiaatteiden mukaan. Kunkin yliopiston kohdalla kysymysten vastaukset pisteytettiin edellä mainittujen päätöksentekoeilinten mukaan (rehtori, hallitus, collegio, dekaani ja tiedekuntaneuvosto) ja vastaukset taulukoitiin johtosäännöittäin. Jos esimerkiksi tarkasteltiin yliopiston määrärahojen jakautumista Turun yliopiston uusimmassa johtosäännössä, merkittiin 1 sen päätöksentekoeilimen tai henkilön kohdalle, joka tekee ensisijaisen päätöksen, ja 2 sen päätöksentekoeilimen tai henkilön kohdalle, joka osallistuu päätöksen tekoon, ja niin edelleen. Tämän taulukoinnin avulla saatiin kokoava katsaus siitä, oliko päätöksentekorakenteiden dynamiikka muuttunut uusissa johtosäännöissä suhteessa ennen yliopistolakiuudistusta voimassa olleisiin johtosääntöihin.

Seuraavaksi taulukoinnin tulokset analysoitiin kehittämälläni managerialismi–kollegialismijanalla. managerialismi–kollegialismijan muuttujat muodostettiin ensimmäisten aineiston analyysikierrosten sekä teoreettisen viitekehyksen ohjaamina. Managerialismi–kollegialismijan toisessa päässä on kollegialismi, toisessa managerialismi. Näiden vastinparien keskellä on neutraali laskennallinen lähtöpiste. Yliopistojen johtosäännöt asetettiin tälle janalle siten, että tulos kuvaa mahdollisimman tarkasti yliopiston asemoitumista

suhteessa näihin vastinpareihin. Janat muodostettiin sekä vanhoista että uusista johtosäännöistä.

Yliopistojen johtosääntöjen paikan määrittäminen janalla pyrittiin saavuttamaan mahdollisimman tarkasti tiettyjä muuttujia laskemalla yksinkertaisella matemaattisella kaavalla: +1 kollegialistinen muuttuja, 0 neutraali muuttuja ja -1 managerialistinen muuttuja. On kuitenkin tärkeää huomioida, että mittaaminen on aina riippuvaista mittarista itsestään eikä ole olemassa mitään objektiivista ilmiötä kuvaavaa asteikkoa. Tämä mittari on siis kehitetty tätä tutkimusta varten tuomaan esiin ajallisia siirtymiä ja hallinnollisia eroja yliopistojen hallintomalleissa. Tässä tutkimuksessa käytetty ilmaisu ”neutraali laskennallinen lähtöpiste” tulee siis ymmärtää tätä taustaa vasten.

Managerialismi–kollegialismi-jana muodostettiin viiden muuttujan perusteella. Muuttujat olivat: 1) päätöksentekorakenteiden dynamiikka, 2) päätöksentekoeilinten kolmikantaisuus ja yliopistojen ulkopuolisten jäsenten määrä, 3) strateginen suunnittelu, 4) yliopiston budjetista ja määrärahojen jakautumisesta päättäminen sekä 5) tiedekuntien toimintasuunnitelmiin ja opetusohjelmiin liittyvä suunnittelu ja päätöksenteko. Esimerkiksi päätöksentekorakenteiden dynamiikka -muuttuja on yliopistoissa tapahtuvaa päätöksentekoa läpileikkaava ja kuvaava kategoria, jonka avulla oli mahdollista kuvata päätöksenteon painotusta ja keskusjohtoisuuden määrää. Päätöksentekoeilinten kolmikantaisuus ja ulkopuolisten jäsenten määrä -muuttuja taas pyrkii tuomaan esiin, missä suhteessa yliopistoyhteisön jäsenet ja yliopistojen ulkopuoliset jäsenet osallistuvat yliopistojen sisäiseen päätöksentekoon.

Se, saiko johtosäännön muuttuja arvon -1, 0 vai +1, määrittyi vertaamalla muuttujia toisten johtosääntöjen muuttujia vasten. Esimerkiksi Helsingin yliopiston vanhassa johtosäännössä päätöksentekovalta painottui suurimmalta osin tiedekunnille. Tällöin voidaan tulkita päätöksenteon yliopistossa tapahtuneen kollegiaalisten periaatteiden mukaisesti. Edeltävän vuoksi Helsingin yliopiston vanha johtosääntö sai tästä muuttujasta arvoksi +1. Vaasan yliopiston vanhassa johtosäännössä päätöksenteko painottui tiedekuntia enemmän hallitukselle, jolloin Vaasan yliopiston vanha johtosääntö sai tästä muuttujasta arvoksi 0. Helsingin

yliopiston uudessa johtosäännössä päätöksentekovalta keskittyi selkeästi ylemmille hallinnontasoille ja tiedekuntien käyttämä valta oli marginaalista, minkä vuoksi johtosääntö sai tästä muuttujasta arvoksi -1.

Kun kaikki havaintoyksiköt oli arvioitu systemaattisesti (ks. taulukko 1), asetettiin yliopistojen johtosäännöt managerialismi–kollegialismi-janalle muuttujien yhteenlaskettujen tulosten perusteella. Managerialismi–kollegialismi-janat muodostettiin sekä uusista että vanhoista johtosäännöistä, jolloin managerialismin tai kollegialismin kehitys yliopistojen johtosäännöissä tuli esiin. Tiivistetysti voidaan todeta, että managerialismi lisääntyi johtosäännöissä.

Tutkimustulokset

Yliopistojen managerialismi–kollegialismi-janalle asettamisen jälkeen managerialistiset muutokset

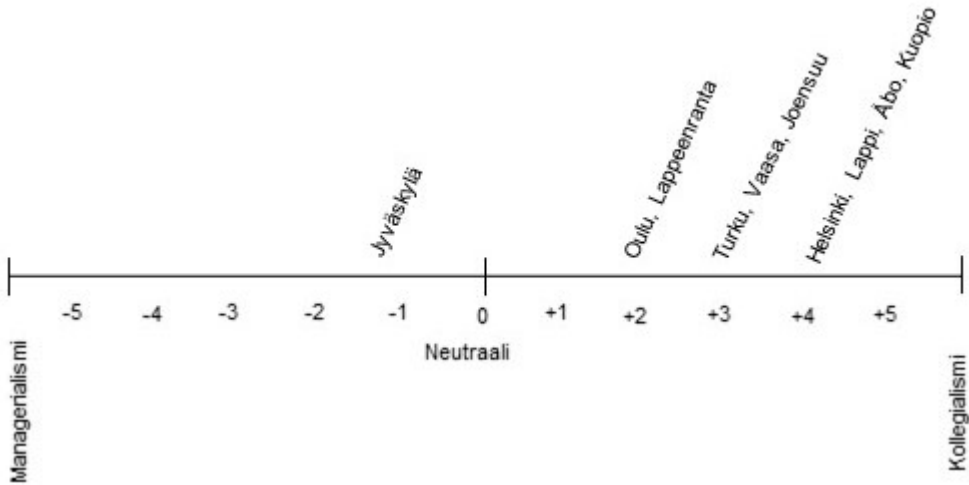
tulivat selkeästi näkyviin. Vanhojen johtosääntöjen mukaan janalle asetetut yliopistot sijoittuvat lähemmäs kollegialismia kuin uusien johtosääntöjen mukaan. Vanhoissa johtosäännöissä yliopistojen sijoittuminen janalle vaihtelee arvojen -1 ja +4 välillä, kun taas uusissa johtosäännöissä arvot vaihtelevat -3:sta ja +2:een. Kuvioita 1 ja 2 (s. 25) vertaamalla voi nähdä selkeän suunnanmuutoksen yliopistojen johtosäännöissä analyysin kohteena olleissa muuttujissa. Kutsun tätä muutosta tästä eteenpäin managerialistiseksi siirtymäksi. Tämän tutkimuksen perusteella julkisoikeudellisista yliopistoista määrällisesti suurimman managerialistisen siirtymän suhteessa vanhoihin johtosääntöihin ovat tehneet Helsingin ja Vaasan yliopistot, joiden molempien sijoitus managerialismi–kollegialismi-janalla on pudonnut viisi yksikköä kohti managerialismia. Oulun yliopiston sijoituksessa managerialismi–kollegialismi-janalla ei ole tapahtunut muutosta.

Taulukko 1. Managerialismi–kollegialismi-janojen muuttujat yliopistoittain.

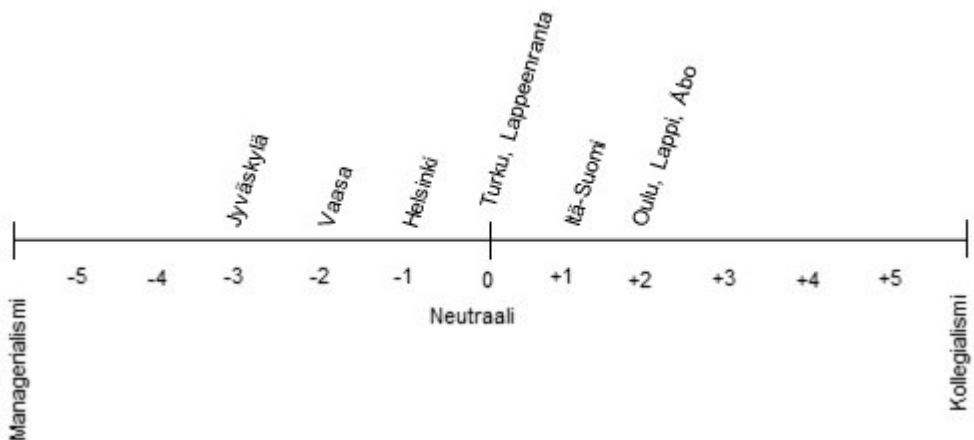
1 = päätöksentekorakenteiden dynamiikka, 2 = päätöksentekoelinten kolmikantaisuus ja yliopistojen ulkopuolisten jäsenten määrä, 3 = strateginen suunnittelu, 4 = yliopiston budjetista ja määrärahojen jakautumisesta päättäminen, 5 = tiedekuntien toimintasuunnitelmiin ja opetusohjelmiin liittyvä suunnittelu ja päätöksenteko.

* Joensuun ja Kuopion yliopistojen vanhoja johtosääntöjä on verrattu näiden kahden fuusiosta syntyneen Itä-Suomen yliopiston uusimpaan johtosääntöön.

	1		2		3		4		5	
	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi	Vanha	Uusi
Helsinki	+1	-1	+1	0	+1	0	+1	+1	0	-1
Turku	+1	-1	0	0	0	+1	+1	+1	+1	-1
Vaasa	0	-1	0	0	+1	0	+1	0	+1	-1
Jyväskylä	+1	-1	0	0	-1	-1	-1	0	0	-1
Oulu	+1	0	0	+1	+1	+1	+1	+1	-1	-1
Lappi	+1	0	+1	+1	+1	+1	+1	+1	0	-1
Åbo	+1	0	+1	+1	+1	+1	+1	0	0	0
Kuopio*	+1	0	+1	+1	+1	0	+1	+1	0	-1
Joensuu*	+1	0	0	+1	0	0	+1	+1	+1	-1
Lappeenranta	0	-1	+1	+1	0	0	+1	+1	0	0



Kuvio 1. Managerialismi–kollegialismi-jana ja vanhat johtosäännöt.



Kuvio 2. Managerialismi–kollegialismi-jana ja uudet johtosäännöt.

Vaikka tämän mittarin muuttujia vertaamalla yliopistojen toimintamallit pohjautuvat edelleen enemmän kollegialistisiin kuin managerialistisiin toimintaperiaatteisiin, on johtosääntöjen managerialistinen siirtymä kuitenkin selkeä. Tulosten perusteella voidaan myös päätellä, että julkisoi-keudellisissa yliopistoissa yliopistodemokratian rakenteet ovat verrattain kestävä, joskaan eivät ajassa muuttumattomat.

Seuraavaksi siirryn kuvaamaan johtosäännöissä tapahtuneita muutoksia yliopistojen hallituksissa

ja päätöksentekorakenteissa. Yleisesti ottaen yliopistojen hallitusten koko on pienentynyt huomattavasti samalla, kun niiden tehtävien määrä ja päätöksentekovalta on kasvanut. Vanhassa yliopistolaisissa ei edellytetty yliopistojen ottavan hallituksiinsa yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä, kun taas uusi yliopistolaki velvoitti yliopistoja valitsemaan vähintään 40 prosenttia hallitusten jäsenistä yliopistoyhteisön ulkopuolelta. Huolimatta kollegioiden tulosta osaksi yliopistojen hallintorakenteita niiden käyttämä

päätöksentekovalta hallituksiin verrattuna ei ole kovinkaan merkittävää. Kollegioiden merkittävän päätäntävalta koostuu yliopistojen hallitusten jäsenten valitsemisesta sekä toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen vahvistamisesta, kun taas hallitusten voi nähdä käyttävän yliopistoyhteisön arkea konkreettisemmin koskettavaa päätäntä- ja ohjausvaltaa, kuten yliopiston budjetista ja strategiasta päättämässä. Näin ollen valta on keskitetty yhä pienemmälle joukolle ihmisiä. Tämä kertoo managerialistisen hallinnan lisääntymisestä yliopistoissa.

Kaikki yliopistot Oulun yliopistoa lukuun ottamatta olivat joko ottaneet yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä hallitukseen tai kirjanneet option heidän ottamiselleen jo ennen yliopistolain muutosta. Vanhoissa johtosäännöissä yliopistojen hallitusten ulkopuolisten määrä vaihtelee 0 prosentin (Oulun yliopisto) ja 21,4 prosentin (Lapin yliopisto) välillä, kun taas uusissa johtosäännöissä ulkopuolisten määrä vaihtelee pakollisen 40 prosentin ja 56 prosentin välillä. Mielenkiintoista on myös se, että vanhoissa johtosäännöissä ei Åbo Akademia lukuun ottamatta ollut ulkopuolisia jäseniä tiedekuntaneuvostoissa, mutta uudem-

missä johtosäännöissä on toisin. Ulkopuolisille jäsenille on Oulun yliopistolla jopa 50 prosentin optio tiedekuntaneuvoston koosta, ja Lapin yliopistossa tiedekuntaneuvostoon on mahdollista ottaa kaksi ulkopuolista jäsentä tiedekuntaneuvoston päätöksellä. Åbo Akademi ei uuden johtosäännön mukaan enää ota ulkopuolisia jäseniä tiedekuntaneuvostoon kuten edellisessä johtosäännössä. On mielenkiintoinen kysymys, tuleeko ulkopuolisten jäsenten määrä kasvamaan tulevaisuudessa myös tiedekuntaneuvostoissa, jolloin yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten osallistuminen yliopistojen sisäiseen päätöksentekoon lujittuu entisestään.

Uusien ja vanhojen johtosääntöjen päätöksentekoelementtien sekä rehtorien ja dekaanien tehtäviä vertailemalla on myös nähtävissä selkeitä todisteita managerialistisesta siirtymästä. Tehtäviä tarkastelemalla voi havaita, että päätöksentekovalta on siirtynyt ylöspäin ja yhä harvemmille esimerkiksi siten, että osa ennen yliopistojen hallitusten päätäntävallassa olleista tehtävistä on siirtynyt rehtoreille tai osa tiedekuntaneuvostojen tehtävistä dekaanille. Vaasan yliopiston vanhassa johtosäännössä päätöksentekovaltaa suhteessa

Taulukko 2. Hallitusten koko ja ulkopuolisten jäsenten määrä.

	Hallituksen koko			Ulkopuolisten jäsenten määrä				
	Vanha	Uusi	Muutos %	Vanha	%	Uusi	%	Muutos %
Helsinki	15	13	-13,3 %	1	6,7 %	6	46,2 %	500,0 %
Turku	19	10	-47,4 %	2	10,5 %	4	40,0 %	100,0 %
Lappeenranta	11	9	-18,2 %	2	18,2 %	5	55,6 %	150,0 %
Jyväskylä	19	7	-63,2 %	2	10,5 %	3	42,9 %	50,0 %
Vaasa	17	9	-47,1 %	2	11,8 %	5	55,6 %	150,0 %
Kuopio/Itä-Suomi	14	10	-28,6 %	1	7,1 %	4	40,0 %	300,0 %
Joensuu/Itä-Suomi	13	10	-23,1 %	2	15,4 %	4	40,0 %	100,0 %
Oulu	19	12	-36,8 %	0	0,0 %	6	50,0 %	600,0 %
Lappi	14	11	-21,4 %	3	21,4 %	5	45,5 %	66,7 %
Åbo	12	10	-16,7 %	2	16,7 %	4	40,0 %	100,0 %

tarkastelussa olleisiin muuttujiin oli tiedekuntaneuvostolla 5, hallituksella 9, rehtorilla 2 ja dekaanilla 0, kun taas uudessa johtosäännössä vastaavia oli tiedekuntaneuvostolla 2, hallituksella 4, rehtorilla 4 ja dekaanilla 4. Johtuen johtosääntökirjausten eroista vanhoissa ja uusissa johtosäännöissä ei jokaiselle kysymykselle (N = 21) löytynyt vastausta johtosäännöistä, minkä vuoksi luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia. Tästä huolimatta ne osoittavat silti selkeästi muutoksia päätöksentekorakenteiden dynamiikassa.

Kollegiaalisten toimintaperiaatteiden vähentyminen on nähtävissä erityisesti tiedekuntaneuvostojen roolien muutoksessa. Aikaisemmissa johtosäännöissä tiedekuntaneuvostot käyttivät merkittävää päätöksentekovaltaa, kun taas uusissa johtosäännöissä niiden päätöksentekovaltaa on rajattu huomattavasti pienemmäksi ja rooli on muuttunut monissa johtosäännöissä yhä enemmän neuvoja antavaksi ja suosituksia tekeväksi elimeksi. Esimerkiksi Helsingin yliopiston vanhassa johtosäännössä tiedekunnalla oli ensisijaista päätöksentekovaltaa 11:een tarkastelun alla olleeseen kysymykseen, kun taas uudessa johtosäännössä tätä ensisijaista päätöksentekovaltaa oli vain kahteen.

Aineiston analyysin aikana huomioni kiinnittyi myös johtosääntöjen kielellisessä ilmaisussa tapahtuneisiin muutoksiin. Johtosäännöissä korostettiin aiempaa enemmän rehtorien ja dekaanien olevan vastuussa yliopiston ”taloudellisesta, tehokkaasta ja tuloksellisesta” toiminnasta. Esimerkiksi Turun yliopiston vanhassa johtosäännössä dekaanin tehtävänä oli ”johtaa ja valvoa tiedekunnan toimintaa”, mutta uudessa johtosäännössä oli tämän tehtävän lisäksi tullut kirjaus veloitteesta ”vastata tiedekunnan tehtävien taloudellisesta, tehokkaasta ja tuloksellisesta hoitamisesta”. Osassa uusista johtosäännöistä korostettiin myös dekaanin vastuuta raportoida rehtorille tiedekunnan asioista, kun vanhojen johtosääntöjen kirjauksia tulkitsemalla voi dekaanin nähdä operoineen itsenäisemmin. Esimerkiksi Jyväskylän yliopiston vanhassa johtosäännössä ei edeltävän kaltaisesta raportointivelvollisuudesta ollut yhtään kirjausta, kun taas uudessa johtosäännössä dekaanin tehtäviin lukeutuivat veloitteet ”vastata

tiedekunnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta rehtorille”, ”vastata rehtorin ohjeiden mukaisesti tiedekunnan toiminnanohjauksen ja taloudensuunnittelusta” sekä ”vastata tiedekunnan taloudesta rehtorille sekä tiedekunnan toiminnan ja talouden raportoinnista rehtorille ja tiedekuntaneuvostolle”. Vaikka tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ollut suorittaa laadullista analyysiä kielellisen ilmaisun muutoksista, on edellisten esimerkkien avulla mahdollista tavoittaa managerialistisen ilmaisutavan lisääntyminen johtosäännöissä.

Analyysin tekemistä vaikeuttivat yliopistojen erilaiset rakenteet, kuten päättävien elinten määrä tai erilaiset toimintafunktiot. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Helsingin yliopisto, jonka vanhassa johtosäännössä konsistori oli elin, joka vertautui muiden yliopistojen hallituksiin. Lisäksi useissa yliopistoissa oli käytössä laitosneuvostoja, laitosten johtajia ja muita päättäviä elimiä, joita en ottanut tähän analyysiin mukaan. Edeltävää perustelen tarpeella saada mahdollisimman hyvin toisiinsa vertailtavissa olevia tuloksia samalla tiedostaen, että informaatiota saatettiin menettää rajauksen takia. On kuitenkin syytä huomata, että laitostason purkaminen yliopistojen hallinnosta on yksi selkeä esimerkki managerialistisesta siirtymästä.

Johtosääntöjen julkaisuvuosien suuren hajonnan vuoksi on syytä pohtia, kuinka hyvin vanhat johtosäännöt ovat vertailtavissa keskenään, esimerkiksi vuonna 1998 hyväksytyn Jyväskylän yliopiston hallintojohtosäännön ja vuonna 2007 hyväksytyn Vaasan yliopiston hallintojohtosäännön tapauksessa. Verrattain nopeatahtisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja kansainvälisten trendien perusteella voidaan olettaa, että Jyväskylän yliopiston vuonna 1998 hyväksytty johtosääntö on kirjoitettu yhteiskunnallisessa asenneympäristössä, joka tukee kollegialistisia ihanteita enemmän kuin vuonna 2007 hyväksytty Vaasan yliopiston johtosääntö. Tosin tämä seikka ei välity managerialismi–kollegialismi-janan tuloksiin näiden vertailuparien kohdalla.

Johtopäätökset ja pohdinta

Endersin ym. (2013) ja Välimaan (2019) esittämä managerialismin ja kollegialismin välimaastossa operoiva hybridimalli kuvaa aikaisemman tutkimuksen ja tämän tutkimuksen perusteella sitä, mihin yliopistojen hallinnossa ollaan suuntaamassa Suomessa. Yhtäältä pidetään kiinni kollegiaalisista perinteistä ja yliopistoyhteisön laajat vaikutusmahdollisuudet pyritään turvaamaan, mutta toisaalta yliopistoista pyritään tekemään strategisesti ketterämpiä keskittämällä päättäntävaltaa ylemmäs.

Tässä tutkimuksessa osoitettiin, että yliopistojen johtosäännöissä on tapahtunut managerialistinen siirtyminen verrattuna yliopistolakiuudistusta edeltäneisiin johtosääntöihin. Nämä muutokset tukevat Brunssonin ja Sahlin-Anderssonin (2000) argumenttia siitä, että managerialistinen käänne tekee yliopistoista ”kokonaisempia organisaatioita”, joilla on kyky toteuttaa strategisempaa toimintaa ja päätöksiä. Tämän tutkimuksen perusteella uudet johtosääntökirjaukset virtaviivaistavat päätöksentekoprosesseja, ja siten ne voivat mahdollistaa aiempaa nopeamman strategisen reagoinnin yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja niihin tulosaateisiin, joita yliopistoille asetetaan esimerkiksi OKM:n rahoitusmallissa (OKM, 2019). Tutkimus kuitenkin myös vahvisti kuvaa Suomen yliopistoista ”löyhän johtamismallin organisaatioina” (Weick, 1976), joissa päätöksenteko tapahtuu edelleen pitkälti kollegiaalisten periaatteiden mukaisesti (Välimaa, 2017). On kuitenkin syytä huomioda, että tämä pienempien yksiköiden harjoittama päätöksenteko on muuntautunut yhä enemmän ”tiedekuntaneuvosto päättää” -muodosta ”tiedekuntaneuvostoa kuullaan” -muotoon. Kun ensisijainen päätöksentekovalta on suurimmaksi osaksi ohjattu pois tiedekuntaneuvostojen käsistä, on vaarana, että kuulemisesta tulee demokratiaperformanssi, jolla ei lopulta ole vaikutusta ylempien tahojen päätöksenteolle vaan keskustelu ”merkitään tiedoksi”.

Managerialistisen siirtymän voi nähdä heikentävän henkilökunnan professionaalista autonomiaa, mikäli he eivät koe saavansa osallistua akateemisen yhteisön ja omaa työnkuvaansa koskevaan päätöksentekoon riittävästi. Toisaalta

on myös huomioitava kolikon kääntöpuoli: edustuksellisen demokratian purkamisen voi parhaimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa yliopiston työntekijät pystyvät suuntaamaan huomionsa ydintehtäviinsä, kuten tutkimukseen ja opetukseen. Useampi tutkija (mm. Ball, 2012; Herranen, 2020; Morrisey, 2013; Olssen & Peters, 2005; Raaper, 2016; Välimaa, 2019) on kuitenkin huomauttanut, että managerialistinen hallinto ja yritykset purkaa byrokratiaa saattavat paradoksaalisesti johtaa byrokratian lisääntymiseen yliopistoissa.

Yksittäisille yliopiston työntekijöille managerialismin lisääntyminen yliopistoissa taas merkitsee heidän suoriutumisen jatkuvaa arviointia ja alati kasvavia tulospaineita. On tärkeää pohtia, millä tasolla yliopistojen johtosääntöjen managerialistinen siirtyminen on yhteydessä yliopiston henkilökunnan työtyytyväisyyteen. Yliopistolakiuudistuksen jälkeen yliopistojen henkilökunnalle on teetetty useita työtyytyväisyyskyselyitä (mm. OKM:n tilaama yliopistolain vaikutusten arviointi, ks. Niinikoski ym., 2012), jotka osoittavat yliopistoyhteisön jäsenten kokevan vaikutusmahdollisuuksiensa kaventuneen (Kuusela, 2020). Kuuselan ym. (2019) Tampereen yliopiston henkilökunnalle teettämän kyselyn loppuraportin mukaan henkilökunta koki korkeakoulujen Tampere3-yhdistyshankkeen aikana, että vaikutusmahdollisuuksien kaventumisella on ollut suoria vaikutuksia työhyvinvointiin. Säätiöyliopistojen toimintaperiaatteet ovat julkisoikeudellisiin yliopistoihin verrattuna lähempänä yritysmaailman managerialismia (Kuusela ym., 2022; Poutanen ym., 2022). Vaikka säätiöyliopistot eivät olleet tämän tutkimuksen tarkastelussa, antavat Tampere3-prosessin keskusjohtoisuus sekä siihen liittynyt vastareaktio (Kuusela ym., 2022) että erilaiset työhyvinvointikyselyt viitteitä siitä, mitä managerialististen toimintaperiaatteiden lisääminen yliopistoissa merkitsee yliopistoyhteisön hyvinvoinnille.

Muutoksia suomalaisten yliopistojen hallinnassa on tutkittu verrattain paljon (mm. Jauhiainen ym., 2015; Kauko, 2011; Kivistö ym., 2019; Kuusela ym., 2021; Tomperi, 2009; Poutanen ym., 2022; Välimaa, 2018), mutta yliopistojen johtosääntöjä ei ymmärtääkseni tässä kontekstissa ole

aikaisemmin tutkittu. Niiden tutkiminen on jatkossakin tärkeää, sillä ne ovat yliopistojen sisäisiä säännöstöjä ja niiden tulisi heijastella yliopiston suhtautumista johtamiseen ja yliopistodemokraattiseen päätöksentekoon. Yliopistolaki antaa johtosäännöille toki raamit, joiden puitteissa niiden tulee operoida, mutta lain määräämät raamit ovat verrattain löyhät. Yliopistojen johtosääntöjen tärkeys osoitetaan myös OKM:n tilaamassa yliopistoautonomiaraportissa (Hallberg ym., 2021), jossa korostetaan, että yliopistoautonomiaa tukevat muutokset tulisi tehdä johtosääntöjen puitteissa, ei yliopistolakia avaamalla. Olisikin tärkeää tutkia johtosäännöissä tapahtuneita muutoksia eri vuosikymmeninä ja tarkastella, miten nämä muutokset peilautuvat aikansa korkeakoulutuspoliittiseen kontekstiin. ■

Viitteet

1) Ennen yliopistolakireformia Kuopion ja Joensuu yliopistot eivät olleet vielä yhdistyneet Itä-Suomen yliopistoksi.

2) Lapin yliopiston vanhassa johtosäännössä oli optio 3 ulkopuoliselle jäsenelle hallituksessa. Koska kyseessä oli optio, ei ollut tarkkaa tietoa siitä, onko tämä optio otettu täysimittaisena käyttöön. Tässä analyysissä hyödynnetty luku kuvaa siis tilannetta, jossa tämä optio on otettu täysimittaisesti käyttöön.

Lähteet

- AMARAL, A., MEEK, V. L. & LARSEN, I. M. (Toim.). 2003. *The higher education managerial revolution?* Kluwer Academic.
- BALL, S. J. (2012). Performativity, commodification and commitment: An I-Spy guide to the neo-liberal university. *British Journal of Educational Studies*, 60(1), 17–28. <https://doi.org/10.1080/00071005.2011.650940>
- BLEIKLIE, I., ENDERS, J. & LEPORI, B. (Toim.). (2017). *Managing universities: policy and organizational change from a Western European comparative perspective*. Springer International.
- BRUNSSON, N. & SAHLIN-ANDERSSON, K. (2000). *Constructing organizations: the example of public sector reform*. *Organization Studies*, 21(4), 721–746. <https://doi.org/10.1177%2F0170840600214003>
- CHANDLER, J., BARRY, J. & CLARK, H. (2002). Stressing academia: the wear and tear of the new public management. *Human Relations*, 55(9), 1051–1069. <https://doi.org/10.1177%2F0018726702055009019>
- CLARK, B. R. (1983). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- DAVIES, J., WEKO, T., KIM, L. & THULSTRUP, E. (2009). *OECD reviews of tertiary education: Finland*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264049048-en>
- DE BOER, H., ENDERS, J. & LEISYTE, L. (2007). Public sector reform in Dutch higher education: the organizational transformation of the university. *Public Administration*, 85(1), 27–46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00632.x>
- DE BOER, H., JONGBLOED, B., BENNEWORTH, P., CREMONINI, L., KOLSTER, R., KOTTMANN, A. & VOSSENSTEYN, H. (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. University of Twente.
- ENDERS, J., DE BOER, H. & WEYER, E. (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited. *Higher Education*, 65(1), 5–23. <https://doi.org/10.1007/s10734-012-9578-4>
- ENTEMAN, W. F. (1993). *Managerialism: the emergence of a new ideology*. University of Wisconsin Press.
- GIROUX, H. A. (2002). Neo-liberalism, corporate culture and the promise of higher education: the university as a democratic public sphere. *Harvard Educational Review*, 72(4), 425–464.
- GREY, C. (1999). ‘We are all managers now’; ‘we always were’: on the emergence and demise of management. *Journal of Management Studies*, 36(5), 561–585. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00149>
- HALLBERG, P., POHJOLAINEN, T., LETTO-VANAMO, P., PELTOLA, M.S. & KIVISTÖ, J. (2021). *Yliopistoautonomia*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <https://okm.fi/documents/1410845/4154572/Yliopistoautonomia+1.3.2021.pdf>
- HE 7/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolain ja siihen liittyviksi laeiksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090007>

- HERRANEN, O. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuotavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon Tutkimus* 34(1), 27–42, 2015.
- HOFFMAN, D. M. & VÄLIMAA, J. (Toim.). (2016). *Re-becoming universities? Higher education institutions in networked knowledge societies*. Springer.
- JAUHAINEN, A., JAUHAINEN, A., LAIHO, A. & LEHTO, R. (2015). Fabrications, time-consuming bureaucracy and moral dilemmas: Finnish university employees' experiences on the governance of university work. *Higher Education Policy*, 28(3), 393–410. <https://doi.org/10.1057/hep.2014.18>
- JULKUNEN, R. (2006). *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Stakes.
- KALLO, J. (2009). *OECD education policy: a comparative and historical study focusing on the thematic reviews of tertiary education*. Finnish Educational Research Association.
- KAUKO, J. (2011). *Korkeakoulupolitiikan dynamiikat Suomessa*. Helsingin yliopisto.
- KAUKO, J. & DIOGO, S. (2011). Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: different contexts, same solutions? *Higher Education Management and Policy*, 23(3), 125–127. <https://doi.org/10.1787/hemp-23-5kg0sjcnnzt>
- KIVISTÖ, J., PEKKOLA, E., NORDSTRAND BERG, L., FOSS HANSEN, H., GESCHWIND, L., & LYYTINEN, A. (2019). Performance in higher education institutions and its variations in Nordic policy. Teoksessa R. Pinheiro, L. Geschwind, H. Foss Hansen & K. Pulkkinen (toim.), *Reforms, organizational change and performance in higher education. A comparative account from the Nordic countries* (s. 33–67). Palgrave Macmillan.
- KOGAN, M. & HANNEY, S. (2000). *Reforming higher education*. Kingsley.
- KUUSELA, H., HARJU, A., KALEVA, V., POUTANEN, M., RAIPOLA, J., TERVASMÄKI, T. & TOMPERI, T. (2019). *Kenen yliopisto? Tampereen yliopiston henkilöstön näkemyksiä yliopistojen johtamisjärjestelmistä ja itsehallinnosta*. COMET – Journalismin, viestinnän ja median tutkimuskeskus, Informaatiotutkimuksen ja viestinnän tiedekunta & Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1233-6>
- KUUSELA, H. (2020). Kuuleeko strateginen johto? Katsaus yliopistojen työhyvinvointikyselyjen tuloksiin. *Tiedepolitiikka*, 45(2), 30–35. <https://journal.fi/tiedepolitiikka/article/view/98240>
- KUUSELA, H., KALEVA, V., TOMPERI, T., POUTANEN, M. & TERVASMÄKI, T. (2021). Korkeakoulupolitiikan muutuvat valtasuhteet Suomessa: säätiöyliopiston synty ja kamppailu yliopistodemokratiasta. *Politiikka*, 63(2): 158–187. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101246>
- LANE, J.-E. (Toim.) (1998). *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Sage.
- LÄHDESMÄKI, K. (2003). *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun* [väitöskirja, Vaasan yliopisto]. OSUVA. <https://urn.fi/URN:ISBN:952-476-004-5>
- MINTZBERG, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Prentice-Hall.
- MORRISSEY, J. (2013). Governing the academic subject: Foucault, governmentality and the performing university. *Oxford Review of Education*, 39(6), 797–810. <https://doi.org/10.1080/03054985.2013.860891>
- NIINIKOSKI, M., LUNABBA, J., RAIVIO, T., LAHTI, R. & PESALA, P. (2012). *Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi*. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-140-4>
- NOKKALA, T. & VÄLIMAA, J. (2016). Finnish mergers: change in the context of continuity. Teoksessa H. de Boer, J. File, J. Huisman, M. Seeber, M. Vukasovic & D. F. Westerheijden (toim.), *Policy analysis of structural reforms in higher education: processes and outcomes* (s. 225–244). Springer International.
- OLSSSEN, M. & PETERS, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20(3), 313–347. <https://doi.org/10.1080/02680930500108718>
- OKM. (2019). *Yliopistojen rahoitusmalli vuodesta 2021 alkaen*. <https://okm.fi/ohjaus-rahoitus-ja-sopimukset>. https://okm.fi/documents/1410845/4392480/YO_rahoytymalli_fi/7ca7db15-70af-e449-d2b4-0450d4cfd1c3/YO_rahoytymalli_fi.pdf?t=1583241788000
- OPETUSMINISTERIÖ. 2007. *Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppar korkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun yhdistäminen uudeksi yliopistoksi* (opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:16).
- PARKER, J. 2002. A new disciplinaryity: communities of knowledge, learning and practice. *Teaching in Higher Education*, 7(4), 373–386. <https://doi.org/10.1080/135625102760553883>

- PATOMÄKI, H. (2005). *Yliopisto oyj: tulosjohtamisen ongelmat - ja vaihtoehto*. Gaudeamus.
- PEVL 11/2009. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi Sivistysvaliokunnalle. [https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=Valtio-
paivaAsiakirjat&docid=pevl+11/2009](https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=Valtio-
paivaAsiakirjat&docid=pevl+11/2009)
- PEVL 18/2009. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi Sivistysvaliokunnalle. [https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=Valtio-
paivaAsiakirjat&docid=pevl+18/2009](https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=Valtio-
paivaAsiakirjat&docid=pevl+18/2009)
- PIIRONEN, O. (2013). The transnational idea of university autonomy and the reform of the Finnish universities act. *Higher Education Policy*, 26(1), 127–146. <https://doi.org/10.1057/hep.2012.22>
- POUTANEN, M., TÖMPERI, T., KUUSELA, H., KALEVA, V., & TERVASMÄKI, T. (2022). From democracy to managerialism: foundation universities as the embodiment of Finnish university policies. *Journal of Education Policy*, 37(3), 419–442. <https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1846080>
- POWER, M. (2000). The audit society – second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4(1), 111–119. <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00306>
- POWER, M. (2003). Evaluating the audit explosion. *Law & Policy*, 25(3), 185–202. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2003.00147.x>
- RAAPER, R. (2016). Academic perceptions of higher education assessment processes in neoliberal academia. *Critical Studies in Education*, 57(2), 175–190. <https://doi.org/10.1080/17508487.2015.1019901>
- RINNE, R., KALLO, J. & HOKKA, S. (2004). Too eager to comply? OECD education policies and the Finnish response. *European Educational Research Journal*, 3(2), 454–485. <https://doi.org/10.2304/eej.2004.3.2.3>
- SALANCIK, G. R. & PFEFFER, J. (1974). The bases and use of power in organizational decision making: the case of a university. *Administrative Science Quarterly*, 19(4), 453–473. <https://doi.org/10.2307/2391803>
- TÖMPERI, T. (2009). Yliopistolaki taustoineen. Koulutuspoliittinen tarkastelu. Teoksessa T. Tomperi (toim.), *Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta* (s. 145–202). Vastapaino.
- TOWNLEY, B. 1997. The institutional logic of performance appraisal. *Organization Studies*, 18(2), 261–285. <https://doi.org/10.1177%2F017084069701800204>
- TOWNLEY, B. (2002). Managing with modernity. *Organization*, 9(4), 549–573. <https://doi.org/10.1177%2F135050840294003>
- TUOMI, J. & SARAJÄRVI, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- VÄLIMAA, J. (2009). The relevance of higher education to knowledge society and knowledge-driven economy: education, research and innovation. Teoksessa B. M. Kehm, J. Huisman & B. Stensaker (toim.), *The European higher education area: perspectives on a moving target* (s. 23–41). Sense Publishers.
- VÄLIMAA, J. (2011). Uusi yliopistolaki ja kansallisen yliopistolaitoksen yhtiöittäminen. Teoksessa J. Lasonen & J. Ursin (toim.), *Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia* (s. 43–93). Suomen Kasvatustieteellinen seura.
- Välimaa, J. (2017). Yhteisiä päätöksiä vai johtajavaltaisuutta? Kollegiaalisuus yliopistojen perustana. *niin & näin*, 24(4), 47–51. <https://www.netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn174-07.pdf>
- VÄLIMAA, J. (2018). *Opinteillä oppineita: suomalainen korkeakoulutus keskiajalta 2000-luvulle*. University Press of Eastern Finland.
- VÄLIMAA, J. (2019). Elämää siiloissa: managerialismin vaikutuksia yliopistoissa. *Aikuiskasvatus*, 39(2), 151–156. <https://doi.org/10.33336/aik.82987>
- WEICK, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19. <https://doi.org/10.2307/2391875>
- YLIOPISTOLAKI 1997. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19970645>
- YLIOPISTOLAKI 2009. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>

Yliopistojen hallintojohtosäännöt

- Förvaltningsinstruktion för Åbo Akademi. Godkänd av styrelsen 27.6.2008.
- Förvaltningsinstruktion för Åbo Akademi. Godkänd av styrelsen 17.8.2017.
- Helsingin yliopiston hallintojohtosääntö. Kanslerin 14.2.2003 vahvistama.
- Helsingin yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 15.4.2015 Helsingin yliopiston hallituksessa.
- Itä-Suomen yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 1.1.2017 Itä-Suomen yliopiston hallituksessa.
- Joensuun yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 1.8.2006 Joensuun yliopiston hallituksessa.
- Jyväskylän yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 26.8.1998 Jyväskylän yliopiston hallituksessa.

Jyväskylän yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 11.12.2013 Jyväskylän yliopiston hallituksessa.	Oulun yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 1.9.1999 Oulun yliopiston hallituksessa.
Kuopion yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 17.12.2003 Kuopion yliopiston hallituksessa.	Oulun yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 26.8.2014 Oulun yliopiston hallituksessa.
Lapin yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 17.12.2003 Lapin yliopiston hallituksessa.	Turun yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 12.3.1998 Turun yliopiston hallituksessa.
Lapin yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 28.1.2013 Lapin yliopiston hallituksessa.	Turun yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 15.4.2016 Turun yliopiston hallituksessa.
Lappeenrannan yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 23.8.2006 Lappeenrannan yliopiston hallituksessa.	Vaasan yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 9.3.2007 Vaasan yliopiston hallituksessa.
Lappeenrannan yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 22.9.2017 Lappeenrannan yliopiston hallituksessa.	Vaasan yliopiston hallintojohtosääntö. Hyväksytty 22.6.2017 Vaasan yliopiston hallituksessa.