

Ammattikorkeakoulujen autonomian hybridisyys ylläpitäjähallinnon ja osakeyhtiöhallinnon konteksteissa



Vuokko Kohtamäki

Nykyiseen ammattikorkeakoululainsäädäntöön ja sitä edeltäviin kansallisiin säännöksiin ei sisälly korkeakouluautonomian määrittelyä, määrittelyjä tai sitä, miten ammattikorkeakoulun autonomia eri toimijasuhteissa on tarkoitettu muodostua. Sen sijaan ammattikorkeakoululainsäädännöllä on luotu juridisia edellytyksiä ja autonomian kehkeyksiä, sillä ammattikorkeakoulujen todetaan olevan osakeyhtiömuotoisia oikeushenkilöitä. Artikkelissa syvennyttään korkeakoulun autonomian ilmenemiseen ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheen jälkeen aina vuoden 2014 ammattikorkeakoululakiin saakka ja sen jälkeiseen aikaan.

Johdanto

Julkisen hallinnon ja julkisten organisaatioiden uudistaminen ovat kauaskantoisia ja usein pitkään jatkuvia prosesseja. Niillä tavoitellaan kustannustehokkaasti toimivia järjestelmiä ja palveluja. Uudistuksilla pyritään niin ikään vastaamaan muutoksessa olevan yhteiskunnan tarpeisiin entistä joustavammin ja vastuullisemmin, mikä edellyttää myös uudenlaisia toimintatapoja, -rakenteita ja päätöksentekoprosesseja julkisessa hallinnossa. Tähän kehityskulkuun liittyy olennaisesti hybridisyys, sillä julkisen hallinnon perinteiset toimintalogiikat ja muut ominaispiirteet muuntuvat ja nousevat esiin erilaisina muunnoksina ja yhdistelminä julkisesta ja yksityisestä. Hybridisyys heijastaa ilmiötä, jossa perinteiset rajat yksityisen ja julkisen sektorin välillä ovat hämärtyneet. Ne luovat myös uudenlaisia mahdollisuuksia ja haasteita organisaatioille sekä niiden hallinnolle ja päätöksentekoprosesseille (van Gestel ym., 2020; Hsieh, 2023; Johanson & Vakkuri, 2018). Tässä artikkelissa lähestytään hybridihallinnan käsitteen ja aikaisemman kirjallisuuden avulla ammattikorkeakoulusektorin autonomian ja hallinnon uudistumista.

Ammattikorkeakoulusektori perustettiin 1990-luvun alussa, jolloin valtionohjaus ja -rahoitus olivat jo ottamassa suunnan kohti tulohajautusta ja markkinamuotoisiin ulottuvuuksiin. Ammattikorkeakoulut tarjoavatkin tutkimuksellisesti mielenkiintoisen hallintotieteellisen reflektiokohteen ja aikajänteen, sillä niiden historia kattaa lähes koko julkisen sektorin tulohajautuksen aikakauden Suomessa. Ammattikorkeakoulukonteksti antaa arvokasta tutkimuksellista ja korkeakoulupoliittista näkökulmaa siihen, miten hallinnon ja autonomian uudistukset ovat tapahtuneet tällä koulutussektorilla.

Autonomian kompleksisuuden vuoksi tässä artikkelissa autonomiaa lähestytään kolmen ydinkysymyksen avulla. Kysymykset ovat, kenen autonomiasta on kyse, missä toimijasuhteissa autonomia muotoutuu ja rakentuu sekä minkälaista autonomia on luonteeltaan (Kohtamäki, 2009a; Kohtamäki, 2009b). Hybridihallinnan käsitteeseen tukeutumalla vastaukset näihin kolmeen kysymyksiin saattavat olla erilaisiakin. Hybridihallinnalla tarkoitetaan organisaatioiden ja hallintorakenteiden moninaisuutta, jossa yhdistyvät eri tavoin julkisen ja yksityisen sektorin elementit sekä niiden toimintalogiikat ja hallintamallit (Billis & Roches-

ter, 2020; Capano & Pritoni, 2019; Johanson & Vakuri, 2018; Jongbloed, 2015).

Ammattikorkeakoulujen asema ja autonomia perustuvat Suomessa monivaiheiseen kehitykseen, joka liittyy korkeakoulujen valtionohjaukseen, omistajaohjaukseen, yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä korkeakoulupolitiikan ja korkeakoulujen kehitykseen. Oppilaitokset perustettiin vastaamaan työelämän tarpeisiin, joissa painottuu enemmän ammatillisesti suuntautunut korkeakouluopetus, soveltava tutkimus sekä alueellinen kehittäminen. Samalla haluttiin ohjata korkeakoulutukseen haluavia opiskelijamassoja muuallekin kuin tieteelliseen korkeakoulutukseen (Lampinen, 2003; Välimaa, 2019). Tässä katsausartikkelissa ammattikorkeakoulujen autonomian tarkastelu jaetaan kahteen aikakauteen: ylläpitäjähallintoon ja osakeyhtiöhallintoon. Jako perustuu kansalliseen ammattikorkeakoulujen hallinnollisen ja taloudellisen aseman muutokseen, joka toteutettiin ammattikorkeakoululaille vuonna 2014. Artikkelin ei mene kaikkiin yksityiskohtiin vaan nostaa esiin keskeisiä havaintoja autonomiasta ja hallinnosta.

Ammattikorkeakoulujen perustamisen taustaa on analysoitu useissa julkaisuissa (esim. Lampinen, 2001, Lampinen & Savola, 1995; Salminen, 2001; Välimaa, 2019; Välimaa & Neuvonen-Rauhala, 2008). Lisäksi ammattikorkeakoulujen historiasta on valmisteilla oma julkaisunsa, joka valmistuu vuonna 2026 (Varmola, 2023). Tässä artikkelissa keskitytään ylläpitäjä- ja osakeyhtiöhallintoon mutta sivutaan tiiviisti myös valtionohjausta sen merkityksellisyyden vuoksi.

Ensimmäinen ammattikorkeakoululaki tuli voimaan vuonna 1995, ja sillä luotiin säädösperusta ammattikorkeakoulujen hallinnolle ja toiminnalle. Tätä ennen oikeudellisinä säännöksinä toimivat laki ammattikorkeakouluopinnoista ja erillinen toisen asteen rahoituslaki. (Kohtamäki, 2009a; Salminen, 2001.) Ammattikorkeakoulut eivät ole kaikki olleet alusta alkaen osakeyhtiöitä niin kuin nykyisin, vaikka osakeyhtiöitä oli jo ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheessa. Yleisimpänä hallinnollisena organisaationa perustamisvaiheessa olivat kunnalliset organisaatiot eli joko kunnat tai kuntayhtymät. (Salminen & Ylä-Anttila, 2010.)

Vuoden 2014 ammattikorkeakoululaki muutti ammattikorkeakoulujen oikeudellista asemaa huo-

mattavasti, sillä ammattikorkeakouluille mahdollistettiin pelkästään osakeyhtiömuotoinen oikeushenkilöys. Ammattikorkeakoululain uudistuksen voidaan sanoa myötäilevän vuoden 2009 yliopistolakiuudistusta (yliopistolaki 558/2009), vaikka ammattikorkeakoulujen osalta päädyttiin aivan erilaiseen oikeushenkilömuotoon kuin yliopistojen osalta. Julkilausuttuna tavoitteena on ollut varmistaa, että korkeakoulut voivat toimia tehokkaasti ja niillä on kyky reagoida kansainväliseen ja kansalliseen kilpailuun sekä nopeasti muuttuviin tarpeisiin (HE 206/2002; Ngo & Meek, 2019; Shattock, 2014).

Ammattikorkeakoulujen aiempi ylläpitäjähallinto ja myös niiden nykyinen osakeyhtiöhallinto ovat kansainvälisesti poikkeuksellisia. Lisäksi melko uutena piirteenä on ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden omistukseen liittyvä toimijakenttä. Se on ollut muutoksessa, sillä yliopistoja on lähtenyt mukaan ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden pääosakkeenomistajiksi. Tällä hetkellä kokonaan tai lähes kokonaan yliopisto-omisteisia ammattikorkeakouluja on yhteensä viisi.

Korkeakoulujen autonomiassa on kyse korkeakoulun vapaudesta asioissa, jotka koskevat esimerkiksi henkilöstön ja opiskelijoiden valintaa, tutkintojen myöntämistä, rahoituksen hankintaa ja kohdentamista sekä talousarviovalmistelua (Simpson & Marinov, 2015; Kohtamäki, 2020). Näihin vapauksiin liittyvät rajoitteet vaihtelevat eri maiden korkeakoulujärjestelmien välillä, kuten European University Associationin julkaisemista autonomia-raporteista ilmenee. Tässä analyysissä ei keskitytä autonomian substanttiivisen sisällön mittaamiseen vaan tarkastellaan korkeakoulujen autonomiaa hallintotieteellisestä näkökulmasta, erityisesti ylläpitäjähallinnon ja osakeyhtiöhallinnon aikakausien aikana. Tämä katsaus perustuu osittain Opettajien ammattijärjestö OAJ:lle tehtyyn selvitykseen (Kohtamäki ym., 2023).

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjähallinto

Taulukossa 1 (s. 42) kuvataan se, miten erilaiset ylläpitäjämudot ovat määrällisesti jakautuneet kuntiin, kuntayhtymiin, osakeyhtiöihin ja säätiöihin vuoden 2000 jälkeen. Suomessa ei ole lainkaan valtion omistamia ammattikorkeakouluja

	Kunta	Kuntayhtymä	Osakeyhtiö	Säätiö	Lukumäärä
2000	7	11	8	3	29
2011	4	7	13	1	25
2022			22		22

Taulukko 1. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjä- ja omistusmuodot toimilupien vakinaistamisen jälkeen (Kohtamäki, 2009a; Salminen & Ylä-Anttila, 2010).

Poliisiammattikorkeakoulua lukuun ottamatta. Ahvenanmaalla toimii oma ammattikorkeakoulu.

Ammattikorkeakoulukohtaiset ylläpitäjäjärjestelyt ovat olleet ”alueellisesti ja paikallisesti vapaasti harkittavissa alueen omista lähtökohdista käsin” (HE 206/2002). Keskustelut omistus- ja ylläpitäjäjärjestelmistä ovat olleet esillä aina ammattikorkeakoulujen perustamisesta lähtien (Lampinen, 2003; Linna, 2016; Nyyssölä, 2008; Salminen, 2001). Lainsäätäjän kantana oli se, että ammattikorkeakoululaitoksen kehitysvaiheessa kunnallisten ja yksityisten ammattikorkeakoulujen muodostaminen tarjoaisi parhaimman mahdollisuuden ammatillisten oppilaitosten verkoston kehittämiseksi ja ylläpitojärjestelmän yhtenäistämiseksi. Ylläpitäjäorganisaation oikeudellisessa asemassa tehtiin erottelu kunnallisten ja yksityisten ammattikorkeakoulujen välille. Näiden hallinnon organisointi jätettiin pääasiassa ylläpitäjän harkintaan (HE 206/2002). Kuntien itsehallinnon vuoksi lainsäädännössä ei voitu määrittellä yksityiskohtaisesti ylläpitäjähallinnon sisäistä organisaatiota tai sen tarkempaa järjestämistä.

Ammattikorkeakoulujen kokeiluvaiheen aikana osakeyhtiömuoto yleistyi maakunnissa, ”jossa kunnallisen ylläpitäjän rooli on välillisempi ja ammattikorkeakoululla itsellään on enemmän toimintavapautta” (Lampinen, 2001, s. 115; ks. myös Valkama, 2004). Asian juuret ulottuvat ylemmän toisen asteen ammatillisten oppilaitosten ylläpitäjäverkostoon. Samalla oli huomioitava opetusministeriön vaatimus yhtenäisestä, eli yhden ylläpitäjän, järjestelmästä. Salminen (2001, s. 480) kuvaa asiaa tutkimuksessaan näin:

Useimpien ammattikorkeakoulujen huomattavien hallinnon kehittämishanke on ollut ylläpitojärjestelmän yhtenäistäminen, sillä opetusministeriö edellytti, että vakinaistettavalla ammattikorkeakoululla on yhteinen ylläpitäjä.

Päätöksiä siirtyä osakeyhtiömuotoon syntyi aikoinaan myös kompromissina tilanteissa, joissa alueen kunnat ja kuntayhtymät eivät olleet täysin yksimielisiä ylläpito muodosta. Osakeyhtiö mahdollisti erilaisten organisaatioiden toimimisen omistajina ja uusien omistajien mukaantulon myöhemmin (Nyyssölä, 2008). Osakeyhtiöiden pääomistajina ovat olleet kunnat ja kuntayhtymät. Vain muutamissa ammattikorkeakouluissa on ollut muita kuin kunnallisia toimijoita (yhdistyksiä tai säätiöitä) ylläpitäjinä ja myöhemmin osakkaina. (Linna, 2016.)

Hallinnollisesti ammattikorkeakoulut olivat osa ylläpitäjänsä organisaatorakennetta. Joissakin kunnissa ammattikorkeakoulut toimivat kunnallisina liikelaitoksina, joilla oli johtokunta tai toimialan oma lautakunta. Vastaavasti kuntayhtymissä ammattikorkeakoulu toimi osana kuntayhtymän toimielinten hallinnollista organisaatorakennetta. Osa kuntayhtymistä ylläpiti myös toisen asteen ammatillisia oppilaitoksia. (Kohtamäki, 2009a.) Silloiset osakeyhtiöt ja säätiöt oli taas perustettu varta vasten ammattikorkeakoulu-toimintaa varten ja niiden hallinnot olivat yksinkertaisempia kuntiin verrattuna. Kunkin ylläpitäjäorganisaation lainsäädäntö ohjasi ylläpitäjän hallintoa ja toimintaa. (Puoskari, 2004; Valkama, 2004.)

Valtionrahoitus osoitettiin ylläpitäjälle, ja ylläpitäjä allokoiti rahoitusta omassa talousarviossaan ammattikorkeakoululle. Kuntaorganisaatioissa

ammattikorkeakoulu sijoitettiin kunnan hallinnon mukaan niiden toimielinten eli kunnanvaltuuston, -hallituksen tai lautakunnan sekä asianomaisen organisaation johdon alaisuuteen. Ammattikorkeakoulun henkilöstö oli kuntatyönantajan palveluksessa. (Kohtamäki, 2009a; Valkama, 2004.) Ammattikorkeakoulujen toiminta ja talous sisältyivät kunnan talousarvioon raportointivelvollisuuksineen. Ammattikorkeakoulut toimivat kahden hallituksen ja hallinnon järjestelmässä: niillä oli oma sisäinen hallitus ja sen lisäksi ylläpitäjäorganisaation hallitus ja hallinto. Ammattikorkeakoulun sisäisen hallituksen tehtävät määriteltiin vuoden 2003 ammattikorkeakoululaissa 14-kohtaisena luettelona. Lainsäädäntö antoi ylläpitäjälle laajat toimivaltuudet strategiseen kehittämiseen, talousarvioon ja vaikuttamismahdollisuuden ammattikorkeakoulun hallintoon.

Ammattikorkeakoulujen autonomia ylläpitäjähallinnon aikakaudella

Autonomian yksi olennainen peruskysymys on se, kenen autonomiasta on kyse (Kohtamäki, 2009b). Autonomiakysymys on ollut ammattikorkeakoulujen osalta haasteellinen niiden perustamisesta lähtien. Kunnallisissa ylläpitäjämalleissa autonomia saattoi osin jäädä ylläpitäjän tahdon varaan. Joissakin tilanteissa ammattikorkeakoulut olivat ”joutuneet kuntien jopa pikkutarkkaan valvontaan ja ohjaukseen.” (Salminen, 2001, s. 481). Tämä oli mahdollista, sillä lainsäädännössä ammattikorkeakoulu omana erillisenä entiteettinä oli vain löyhästi määritelty (Kohtamäki, 2009; Linna, 2016). Vaikka yhtenäinen ylläpitäjämooto oli saavutettu, vanhat ylläpitösuhteet oppilaitoksista, jotka toimivat ammattikorkeakoulun perustana, ovat myös rajoittaneet siirtymistä yhteen ylläpitömuotoon ja sen mukaiseen toimintaan (Salminen, 2001). On huomattava, että tilanteet vaihtelivat eri ammattikorkeakoulujen välillä.

Toinen autonomian peruskysymys on toimijoiden suhde, jossa autonomia muotoutuu ja rakentuu (Kohtamäki, 2009a; 2009b). Ammattikorkeakoulujen autonomia muotoutui ja rakentui suhteessa kahteen tärkeään toimijatahoon: ylläpi-

täjään ja valtioon (silloiseen opetusministeriöön). Ammattikorkeakoulut sopeutuivat niin ylläpitäjäohjaukseen kuin valtionohjaukseen. Se, kumpaan toimijatahoon eri ammattikorkeakoulut kulloinkin kiinnittyivät, riippui sekä ammattikorkeakoulusta että kyseenä olevasta asiasta (Kohtamäki, 2009a). Hyvän ammattikorkeakoulua koskevan kuntaohjauksen katsottiin vaativan tavanomaisesta kuntahallinnosta poikkeavia ratkaisuja (Puoskari, 2004).

Ammattikorkeakoulun identiteettiä ja autonomiaa suhteessa valtioon määrittivät useat keskeiset tekijät, kuten toimilupa, tavoitesopimusohjaus, tavoitesopimus, julkisen rahoituksen mekanismit ja raportointivelvoitteet (ammattikorkeakoululaki 351/2003). Toimiluvassa määriteltiin muun muassa ammattikorkeakoulun nimi, toimiala (koulutusalat), opetuskieli ja sijaintipaikkakunnat. Opetusministeriö vahvisti ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat, mikä lisäsi valtion vaikutusta ja ohjausta korkeakoulujen tarjottaviin koulutusohjelmiin.

Kolmas perustavanlaatuisen kysymys autonomiasta liittyy toimijoiden välisen suhteen luonteen määrittelyyn (Kohtamäki, 2009b). Valtion ja ammattikorkeakoulun suhde on perusluonteeltaan juridinen, sillä se määrittellään lainsäädännöllä ja sopimuksilla. Ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun väliset suhteet keskittyivät toimivaltakysymyksiin, eikä rajanveto sisäisten ja ylläpitäjän asioiden välillä ollut selkeä siitä huolimatta, että vuoden 2003 ammattikorkeakoululaki määräsi, että sisäisissä asioissa ammattikorkeakouluilla on itsehallinto (Linna, 2016). Ammattikorkeakoululaki ei tarjonnut tyhjentäviä vastauksia ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välisten toimivaltakysymysten ratkaisuun, mikä päti erityisesti talous- ja hallintoasioissa. Käytännössä ylläpitäjäorganisaation tekemät delegointipäätökset ja ylläpitäjän itselleen määrittelemä toimivalta vaihtelivat ammattikorkeakouluittain. On huomattava, että ammattikorkeakoulut myös aktiivisesti puolustivat omaa autonomiaansa vaikuttaen näin myös ylläpitäjän päätöksiin. (Kohtamäki, 2009a.)

Ammattikorkeakoululla oli ylläpitöhallinnossa taloudellisesta näkökulmasta katsottuna asema epäitsenäisenä budjettientiteettinä (Kohtamäki

2009a; Tirronen & Kohtamäki, 2020). Epäitse- näiseen budjettientiteettiasemaan sisältyi kaikki raportointivelvoitteet suhteessa ylläpitäjän hal- linto-organisaatioon, ja sen tehtävänä oli nou- dattaa ylläpitäjänsä hyväksymää strategiaa, bud- jettia ja talousohjausta. Ammattikorkeakoulu oli joko bruttobudjetoitu yksikkö tai nettobudjetoitu yksikkö ylläpitäjän talousarviossa ylläpitäjän pää- töksen mukaisesti. (Kohtamäki, 2009a; Tirronen & Kohtamäki, 2020.) Tällä oli suuri merkitys ammattikorkeakoulun taloudellisen autonomian toteutumisen kannalta.

Ammattikorkeakoulun organisaatiomuutok- sesta päättäminen kuului ylläpitäjän toimival- taan. Asiasta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (korkein hallinto-oikeus, 2007). Talous- hallinnon osalta sisäisen hallituksen tehtävänä oli tehdä ylläpitäjälle ehdotus ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmaksi sekä talousar- vioksi sekä päättää ammattikor- keakoululle myönnettyjen mää- rärahojen jakamisen perusteista. Henkilöstöhallinnon osalta ammattikorkeakoululla oli valta päättää virkojen perustamisesta talousarvion puitteissa sekä ottaa johtavat vakinaiset viranhaltijat ja päättää heidän kelpoisuusvaatimuksistaan. (Kohtamäki, 2009a.) Hallituksella oli myös mahdollisuus siir- tää toimivaltaansa kuuluva asia hallituksen aset- taman muun toimielimen tai viranhaltijan päätet- täväksi. Ylläpitäjälle ammattikorkeakoulu vastasi ylläpitäjän asettamien strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteuttamisesta sekä ylläpitäjän toimivaltaan kuuluvien määräys- ten ja ohjeiden noudattamisesta. Rehtori oli teh- täviään hoitaessaan velvollinen noudattamaan ylläpitäjän ohjausta. (Puoskari, 2004.)

Kunnallisissa ammattikorkeakouluissa ammat- tikorkeakoulun silloinen tavoitesopimus toimi myös ylläpitäjän sitouttajana tavoitesopimusta- voitteisiin. Tavoitesopimuksessa yhtenä osapuolena oli ylläpitäjä ja toisena opetus- ja kulttuuri- ministeriö. Ammattikorkeakoululla oli näin ollen sitoumus asettaa tavoitesopimuksen tavoitteet etusijalle toiminnassaan ja noudattaa ylläpitäjän ja ministeriön kanssa sovittuja tavoitteita. (Kohta- mäki, 2009a.) Ammattikorkeakoululainsäädäntö

nähtiin mahdollisuutena vahvistaa oman korkea- koulun autonomiaa kunnallisesti ylläpidetyissä ammattikorkeakouluissa. Jokainen ammattikor- keakoulu hyödynsi omassa toimintaympäristös- sään ja ohjauskontekstissään erilaisia strategioita autonomiansa vahvistamiseksi. (Kohtamäki, 2009a; Linna, 2016.)

Ammattikorkeakouluosakeyhtiöi- den hallinto (2014–)

Tässä artikkelissa tarkastellaan ammattikorkea- kouluosakeyhtiöiden hallintoa vuoden 2014 jäl- keisenä aikana, koska aiemmin myös osakeyhtiöt toimivat ylläpitäjinä ja vasta vuoden 2014 ammat- tikorkeakoululain myötä osakeyhtiömuoto tuli kaikkien ammattikorkeakoulujen hallinnolliseksi ja juridiseksi muodoksi. Muutosta perusteltiin tarpeella yksinkertaistaa, selkeyttää ja virtavi-

AUTONOMIAKYSYMYKSIÄ ON
OLLUT AMMATTIKORKEA-
KOULUJEN OSALTA HAAS-
TEELLINEN NIIDEN PERUS-
TAMISESTA LÄHTIEN.

vaistaa ammattikorkeakoulujen hallintoa (Linna, 2016; Salmi- nen & Ylä-Anttila, 2010). Osa- keyhtiöt olivat vakiinnuttaneet Suomessa asemansa yhtenä koulutuksen järjestäjän oikeus- henkilömuotona, ja osakeyhtiö-

muoto välitti parhaiten ammattikorkeakouluille tietoa ja ymmärrystä alueiden tarpeista (Savolai- nen, 2022). Osakeyhtiömuoto mahdollisti yhden hallituksen toimielinrakenteen sekä ammatti- korkeakoulujen välisen talouden ja toiminnan vertailtavuuden (Salminen & Ylä-Anttila, 2010). Aiemmin ylläpitäjähallinnolla oli oma hallitus (sekä muut toimielimet) ja hallintoa ohjaava lainsäädäntö ja ammattikorkeakoululla ammat- tikorkeakoulun edellyttämä oma sisäinen hallitus, kuten edellä artikkelissa on avattu.

Nykyisin osakeyhtiömuodon myötä amat- tikorkeakouluosakeyhtiöiden hallintoon sisäl- tyy kiinteästi yhtiön omistajat ja omistajien harjoittama omistajaohjaus (Kohtamäki ym., 2023; osakeyhtiölaki 624/2006). Ammattikor- keakouluosakeyhtiöillä on erilaisia omista- jia, omistajarakenteita sekä omistusosuuksia. Ammattikorkeakoululaki ei sisällä määräyksiä omistusrakenteesta tai omistajaorganisaatioista. Tällä hetkellä 22 ammattikorkeakouluosakeyhti- öllä on yhteensä 105 osakasta. Niistä 64 on kun-

nallisia toimijoita ja 41 muita omistajatahoja. Lukumäärästä voidaan havaita, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden osakkeenomistajista enemmistö on kunnallisia toimijoita eli kuntia ja kuntayhtymiä. Muita omistajatahoja edustavat yliopistot, kauppakamarit sekä säätiöt ja yhdistykset. Osakkaiden omistusosuuksissa on laaja vaihtelu: pienimmillään omistusosuus on 0,2 % ja suurimmillaan 100 %. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöissä on sekä enemmistö- että vähemmistöomistajia. Enemmistöomistajia on yhteensä 14. Enemmistöomistajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä tahoja, joka omistaa osakekannasta yli 50 %. Kokonaan yhden omistajatahon ammattikorkeakouluosakeyhtiötä on vain neljä.

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan ja ammattikorkeakoulun välille voi muodostua konsernisuhde, kun kunnalla on määräysvalta tytäryhteisönsä. Kuntalaissa on määräykset kuntien omistajaohjauksesta, kun taas yliopistolaissa vastaavat määräykset ovat niukkoja. Konserniohjausta ei käsitellä tässä artikkelissa tarkemmin (ks. lisää Kohtamäki ym., 2023; Savolainen, 2022). On kuitenkin huomattava, että omistajapolitiikka ja -ohjaus ovat lainsäädännön sallimia ja velvoittamia, mutta ohjauksessa ja vaikuttamisessa on noudatettava lainsäätäjän asettamia rajoja.

Osakeyhtiön keskeisimmät toimielimet ovat yhtiökokous, hallitus ja toimitusjohtaja. Kahdessa ensin mainitussa toimielimessä istuu toimijoita, joiden välityksellä keskeinen vuorovaikutus ja ohjaus tapahtuvat. Ammattikorkeakoulun rehtori toimii myös toimitusjohtajana. Ammattikorkeakoululaki sisältää useita säännöksiä, jotka rajoittavat omistajien ohjausta: Yhtiökokoukselle ei voida siirtää ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksen ja ammattikorkeakoulun rehtorin tehtäviä. Yhtiöjärjestykseen tai osakassopimukseen ei voida sisällyttää sellaisia määränemistöpäätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka estävät ammattikorkeakoulujen rakenteellista kehittämistä. Ammattikorkeakoulut eivät voi jakaa voittoa omistajilleen tai tuottaa muuta taloudellista etua ammattikorkeakoulutoimintaan osallistuville.

Osakeyhtiömuodosta ei sinänsä voida päätellä, millaista omistajaohjausta omistajat har-

joittavat. Omistajaohjaukseen vaikuttavat tekijät kattavat muun muassa omistajan taustan, taloudellisen vastuun ja riskit, taloudellisen tilanteen ja alueelliset intressit (Kohtamäki, 2009a; Kohtamäki ym., 2023; Kankaanpää, 2020; Linna, 2016; Nyysölä, 2008). Jokainen pääomistajayhteisö ohjaa ammattikorkeakoulua omien linjaustensa ja tahtotilansa mukaisesti. Tällä viitataan siihen, että omistajalla on strategia ja myös muita ohjauksvälineitä, joilla se harjoittaa omistajaohjausta ja -valvontaa, joka omistajan rooliin kuuluu. Omistajaohjaus ja -valvonta muodostavat tärkeän yhteyden omistajan ja ammattikorkeakoulun välille (ks. myös Kankaanpää, 2020; Savolainen, 2022). Jokainen ammattikorkeakoulu vastaa ohjaukseen ja valvontaan omalla tavallaan. Tähän kytkeytyy esimerkiksi alueen kehittämistarpeiden moninaisuus, omistajan ja ammattikorkeakoulun välisen vuorovaikutuksen tiheys ja luonne sekä kummankin tahon tekemät tilannetekijöiden tulkinnat (sekä myös valtionhallinnon harjoittama ohjaus). Ammattikorkeakouluilla on omat strategiat ja johto, jonka tehtävänä ja velvollisuutena on johtaa ammattikorkeakoulua. Ammattikorkeakoululain mukaista rehtorille sekä ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallitukselle kuuluvaa toimivaltaa ei voida siirtää omistajalle. Kunnalliset omistajat ovat luonteeltaan poliittisia organisaatioita, ja tämä luonnollisesti vaikuttaa myös niiden harjoittamaan ohjaukseen. Mielenkiintoinen kysymys omistajaohjauksessa on tällä hetkellä se, miten kunta- ja yliopisto-omisteisten ammattikorkeakoulujen ohjaus mahdollisesti eroaa toisistaan (ks. Savolainen, 2022). Omistajan ja ammattikorkeakoulun välinen ohjaussuhde ilmenee myös informaalisisena (dokumentoimattomana) vuorovaikutuksena, jolla pyritään edistämään tai muulla tavoin vaikuttamaan osallisten väliseen päätöksentekoon, valmisteluun ja tiedonjakoon.

Ammattikorkeakoulujen autonomia osakeyhtiöhallinnon aikakaudella

Ammattikorkeakoulun autonomia muodostuu suhteessa sekä valtionohjaukseen että ammattikorkeakouluosakeyhtiön pääomistajaan/omis-

tajaan ja pääomistajan/omistajien toteuttamaan omistajaohjaukseen. Kunkin ammattikorkeakouluosakeyhtiön omistajarakenteella on yhteys omistajaohjauksen tavoitteisiin, intresseihin ja käytänteisiin. Ammattikorkeakoulujen omistajaohjaus voi eri ammattikorkeakoulujen omistajien ohjausasiakirjojen perusteella sisältää omistajasta riippuen esimerkiksi seuraavia asioita:

- 1) Päätöksenteko ja strategiset linjaukset eli nimitykset, päätökset, strategiset linjaukset ja ohjeet.
- 2) Valvonta ja seuranta eli merkittävien taloudellisten ja toiminnallisten päätösten seuranta.
- 3) Velvoitteet ja raportointi, kuten etukäteisinformointi, omistajan tilintarkastajan käyttö, sekä raportointi- ja ilmoitusvelvoitteet.
- 4) Lupamenettelyt eli luvan hankkiminen omistajalta tietyissä toimissa, esimerkiksi ulkoisten tilojen vuokraamisessa.
- 5) Tavoitteiden asettaminen eli niiden määrittäminen, esimerkiksi strategioissa talousarvioissa.
- 6) Yhteistyö ja sopimukset eli esimerkiksi keskinäiset palvelusopimukset ja yhteiset hankintamenettelyt.
- 7) Vuorovaikutus eli toimijoiden säännöllinen yhteydenpito, tapaamiset, neuvottelut ja muu kommunikaatio.

Eri ammattikorkeakoulujen omistajaorganisaatioilla on keskenään erilaisia intressejä suhteessa ammattikorkeakouluihin (Savolainen, 2022). Erot juontuvat muuan muassa erilaisista omistajaorganisaatioista ja niiden perustehtävistä, omistajien strategisista tavoitteista, erilaisista maantieteellisistä alueista, joilla ammattikorkeakoulu sijaitsee sekä vallitsevasta korkeakoulujen keskinäisestä rahoitus- ja opiskelijakilpailusta. Omistajien motiivit liittyvät niin korkeakoulun vaikuttavuuteen alueella kuin konserniedun aikaansaamiseen. (Linna, 2016; Savolainen, 2022.) Ammattikorkea-

kouluosakeyhtiön enemmistöosakkaalla, joka hallitsee yli puolet osakekannasta, on vähemmistöomistajia voimakkaampi intressi ja rooli ohjata ammattikorkeakoulua (Kohtamäki ym., 2023).

Omistajat voivat ilmaista ja välittää tahtotilansa ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallitukselle tai toimitusjohtaja-rehtorille (Savolainen, 2022). Tietyn sisältöisen päätöksen tai päätöksentekoprosessin edellyttäminen ei kuitenkaan ole ammattikorkeakoululain hengen mukaista. Omistajilla on sekä tavoitteita ammattikorkeakoululle että halu vaikuttaa niihin, mitä myös edellä viitattu informaali ohjaus sekä edellä esitellyt omistajien ohjauskeinot ilmentävät.

Ammattikorkeakoululla saattaa olla erilaisia tahoja, joilla on vaikutusvaltaa siihen, miten niiden autonomia päätöksiä valmistellessa ja päätöksiä tehdessä toteutuu. Myös osakeyhtiömuodon aikakautena ammattikorkeakoulut vaikuttavat omilla toimillaan ja toiminnallaan autonomian muotoutumiseen.

Lukuun ottamatta rahoitusjärjestelmä uudistusta, joka toteutettiin heti lainsäädäntöuudistuksen jälkeen, ammattikorkeakoululakiuudistus ei ollut tuonut autonomiaan merkittäviä muutoksia verrattuna aikaisempaan suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön (Wennberg ym., 2018). Kaikki ammattikorkeakoulut ovat riippuvaisia valtionohjauksesta ja julkisesta rahoituksesta (Kohtamäki & von Boguslawski, 2024). Valtion perusrahoituksen osuus ammattikorkeakoulujen liikevaihdosta on keskimäärin 75 % (Vipunen, vuosi 2022). Ammattikorkeakouluilla on vapaus hankkia tutkimus, kehitys ja innovaatorahoitusta eri lähteistä, mutta perusrahoitusleikkausten vuoksi sen hankkiminen on ollut lähinnä välttämätöntä. Samoin talouden ja toiminnan tuloksia koskeva säännöllinen raportointivelvoite valtiolle määrittävät ammattikorkeakoulujen autonomian muotoutumista (vrt. OECD, 2022; Nenonen, 2020). Ammattikorkeakoulujen keskinäiseen kilpailuun kannustavalla tulosperustaisella rahoitusjärjestelmällä on vaikutuksia siihen, miten korkeakoulu autonomiaansa tulkitsee ja käyttää.

Valtion perusrahoitusjärjestelmään sisältyy suoriteperusteisen rahoituksen määräytymiskriteerit, jotka on asetuksella määritelty. Kriteerit on valmisteltu tulossopimuskausiksi, ja seura-

van tulossopimuskauden kriteerit ovat artikkeleihin kirjoitushetkellä olleet lausunnolla. Rahoituskriteeristöön eikä tähän liittyvään asetukseen sisälly velvoitteita rahoituksen allokoinnista tiettyyn tarkoitukseen tai tiettyihin menokohteisiin. Rahoituksen määräytymiskriteerit ovat kuitenkin varsin vahvoja insentiivejä, sillä kaikki ammattikorkeakoulut ovat riippuvaisia valtionrahoituksesta. Ammattikorkeakoulukohtaiset sopimuksiin kirjatut tutkintokatot määrittävät valtionrahoituksen määrää ja siten rajaavat korkeakoulun autonomiaa. Tilivelvollisuus on vahvistunut, sillä valtion rahoituksen määräytymiskriteeristö on suhteessa aikaisempaan lisännyt raportointivelvoitteita ministeriölle. (Nenonen, 2020; Wennberg ym., 2018.) Rahoituksen käytöstä raportoidaan korkeakoulujen taloushallinnon koodiston mukaisesti.

Eri ohjausmekanismien suoraa yhteyttä autonomian sisällön muotoutumiseen on käytännössä vaikea empiirisesti todentaa, sillä korkeakoulujen johtamisessa, toiminnassa ja päätöksenteossa on otettava huomioon useita tilanne- ja olosuhdetekijöitä yhtä aikaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön tilaama vuoden 2018 kansallinen arviointi (Wennberg ym., 2018) osoitti, että osakeyhtiömuoto ei automaattisesti lisännyt ammattikorkeakoulujen autonomiaa. Arvioinnissa todettiin, että yhtiöittäminen on vahvistanut ammattikorkeakoulujen juridista, taloudellista ja henkilöstöautonomiaa. Joissakin ammattikorkeakouluissa autonomian vahvistuminen oli vielä puutteellista johtuen kunnallispoliittisista intresseistä. Arviointi osoitti, että osakeyhtiömuoto on lisännyt ammattikorkeakoulujen taloudellista autonomiaa sekä taloudellista ja strategista vastuuta. Lainsäädäntöuudistuksen myötä osakeyhtiölain ja ammattikorkeakoululain välinen suhde selkeytyi. Osakeyhtiömuodon nähtiin myös edistävän päätöksentekoprosessien joustavuutta ja tehokkuutta. (Wennberg ym., 2018.)

Ammattikorkeakouluille on pyritty mahdollistamaan autonomiaa rajoittamalla lainsäädännöllä osakkaiden valtaa ohjata suoraan ammattikorkeakouluja ja ammattikorkeakoulun sisäistä rakennetta. Savolaisen (2022, s. 14) mukaan ”[o]mistajaorganisaation määräysvalta suhteessa tytäryhtiöön voi aikaansaada jännitettä omista-

jan tahtotilan ja ammattikorkeakoulun autonomian välille”. On selvää, että eri toimijaryhmillä on erilaisia intressejä ja motiiveja. Sen osoittavat kunta- ja yliopisto-omistajien erilaiset omistajaohjauksen tavoitteet (Savolainen, 2022). Yliopisto-omisteisessa ammattikorkeakoulussa konserniohje sisältää esimerkiksi yleisiä ohjeistuksia toimivallan delegointiperiaatteista sekä henkilöstön rekrytointioikeuksista ja oikeuksista hallintopäätösten tekemiseen (opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021). Näillä jäsennetään ammattikorkeakoulun muodollista autonomiaa eri autonomian ulottuvuuksilla, vaikka esimerkiksi delegointipäätökset tehdään itsenäisesti ammattikorkeakoulussa.

Johtopäätöksiä

Ammattikorkeakoulujen korkeakouluautonomian tarkastelu voidaan jakaa kahteen hallinnolliseen aikakauteen: ylläpitäjähallintoon ja osakeyhtiöhallintoon. Näiden välillä on havaittavissa yhteisiä piirteitä, jotka liittyvät hybridin hallinnan muotoihin ja ammattikorkeakoulun monipuolisiin omistajatahoihin. Hybridisyys ei sinänsä ole erottelava tekijä näiden aikakausien välillä, mutta se, minkälaisissa rakenteissa, prosesseissa ja suhteissa hybridit osat esiintyvät ja ilmenevät, tuo esiin eroavaisuuksia aikakausien välille. Hybridielementit lisäävät hallinnan monimutkaisuutta, ja ne ovat pysyvä osa korkeakouluhallintoa (Capano & Pritoni, 2020; Johanson & Vakkuri, 2018; Jongbloed, 2015), kuten tämä katsaus vahvistaa.

Hybridielementit eivät siis ole uusi ilmiö ammattikorkeakouluille, eikä hybridisyys liity pelkästään osakeyhtiömuodon hallintorakenteisiin. Osakeyhtiöittämisestä edeltävällä ajanjaksolla hybridi hallintorakenne eli sisäinen hallinto ja ylläpitäjähallinto loi vahvan hybridirakenteen ammattikorkeakoulujen hallintoon. Julkisen rahoituksen osalta hybridisyys oli ylläpitäjähallinnon aikana erityisen korostunutta, sillä perusrahoitusta – silloiselta nimeltään yksikköhintarahoitus, jossa yhdistyivät kunnallinen rahoitus ja valtion rahoitus, – ohjattiin ammattikorkeakoulutoimintaan ylläpitäjäorganisaation välityksellä.

Ammattikorkeakoulujen yhteisestä osakeyhtiömuodosta riippumatta niiden omistajarakenne ja omistusosuusrakenne ovat hybridejä, mitä ilmentävät eri taustaiset omistajatahot ja näiden organisaatioiden enemmistö- ja vähemmistöomistukset. Kun yliopistot ovat liittyneet uusina toimijoina mukaan ammattikorkeakoulujen omistajatahoihin, joko pääomistajina tai vähemmistöomistajina, omistajatahoihin liittyvä toimijarakenteen hybridisyys on laajentunut.

Ainoastaan yhden omistajan ammattikorkeakoulut muodostavat omistajatahohybridiin ja omistusosuushybridiin poikkeuksen. Omistusosuushybridi muodostaa tietynlaisia astevaihteluja ammattikorkeakoulun ja omistajien väliseen vuorovaikutussuhteeseen. Molemmilla aikakausilla on mukana sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoita, mikä tarkoittaa, että mukana on organisaatiotahoja, joilla on erilaiset juridiset taustat, toiminnan tavoitteet ja toimintalogiikat.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden lainsäädännöllinen perusta on luonteeltaan hybridinen sisältäen sekä yksityisoikeudellisten osakeyhtiölain periaatteita että julkisoikeudellisia ammattikorkeakoululain säännöksiä. Lainsäädäntöjen tulkinnat eivät ole osakeyhtiöaikakautenaan osoittautuneet ongelmattomiksi. Oikeudellisen omistussuhteen alan lisäksi omistajan ja ammattikorkeakoulun väliset suhteet voivat sisältää muitakin toimijasuhteita. Esimerkiksi omistajalta hankittavat hallinnolliset tai muut palvelut kytkeytyvät asiakassuhteen muodostumiseen ja omistajan tilojen käyttö luo vuokrasuhteen omistajan ja ammattikorkeakoulun välille (Kohtamäki ym., 2023). Näiden seurauksena omistajasuhteista muodostuu entistä hybridisempiä, kun niihin liittyy muita keskinäisiä suhteita osakeomistuksen lisäksi.

Ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden hallinnossa on runsaasti muitakin hybridejä piirteitä. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimielimistä hallitus ja toimitusjohtaja-rehtorin tehtävä ja toimivalta ovat luonteeltaan hybridejä, sillä

niissä kohtaavat yksityinen ja julkinen sektori sekä niiden mahdollisesti eriävät intressit ja vaatimukset. Toimitusjohtaja-rehtori vastaa sekä osakeyhtiölain vaatimuksiin että ammattikorkeakoululain mukaisiin velvoitteisiin. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksen kokoonpano perustuu ulkoisten ja sisäisten jäsenten yhdistelmään. Ulkoisilla jäsenillä on enemmistö, ja mukana on käytännössä sekä työelämätaustaisia että omistajataustaisia jäseniä. Omistajataustaiset jäsenet ovat hallituksessa lähtökohtaisesti yhteiskuntaelämän edustajina. Hallituksessa on aina yksi korkeakoulu yhteisön henkilöstöjäsen ja opiskelijajäsen. (Ammattikorkeakoululaki 932/2014; Kohtamäki ym., 2023.) Ammattikorkeakoulujen autonomiaan on kirjallisuudessa kiinnitetty vähän huomiota korkeakoulun hallituskokoonpanon näkökulmasta verrattuna yliopistojen autonomiasta käytyyn keskusteluun (Holmen, 2022).

HYBRIDIELEMENTIT LISÄÄVÄT HALLINNAN MONIMUTKAISUUTTA, JA NE OVAT PYSYVÄ OSA KORKEAKOULUHALLINTOA (CAPANO & PRITONI, 2020; JOHANSON & VAKKURI, 2018; JONGBLOED, 2015), KUTEN TÄMÄ KATSAUS VAHVISTAA.

Korkeakoululakien kokonaisuudistuksissa on pyritty vahvistamaan ammattikorkeakoulujen institutionaalista autonomiaa ja erityisesti taloudellista autonomiaa. Ammattikorkeakoulujen osalta taloudellisen autonomian oikeudellisen ilmenemisen muotoa heijastaa itsenäinen

ammattikorkeakouluosakeyhtiön oikeushenkilöasema. Sillä on pyritty spesifioimaan ammattikorkeakouluentiteettikokonaisuus ja muodostamaan lähtökohtia itsenäiselle toimintakyvyllä taloudellisissa ja operationaalisissa kysymyksissä. Ammattikorkeakoulujen kuten muidenkin korkeakoulujen autonomia on hybridi kerroksellinen kokonaisuus juridista, muodollista ja tosiasiallista autonomiaa. Autonomia onkin ilmiönä olemukseltaan ja luonteeltaan hybridi, ja se rakentuu korkeakoulukohtaisesti suhteessa sisäisiin ja ulkoihin toimijoihin.

Ammattikorkeakoulu on itsessään entiteettinä kompleksi hybridi organisaatio (Brandsen & Karré, 2011; Hsieh, 2023; Karré, 2022; Kohtamäki ym., 2023). Artikkelissa on tarkasteltu vain rajallisesti sitä, miksi ammattikorkeakouluista tuli osakeyhtiöitä. Asiasta on vielä vähän tutkimusta, minkä vuoksi aiheelle on jatkotutkimuk-

sen tarvetta. Erittäin mielenkiintoinen kysymys on se, ovatko ammattikorkeakoulu ja osakeyhtiö toisistaan erillisiä entiteettejä vai yksi yhteinen entiteettikonaisuus. Hybridin hallinnan käsitteen avulla voidaan tunnistaa yhdistelmäentiteetin olemus. Kysymys liittyy laajemmin muun muassa organisaatioentiteetin lähestymistapaan tutkimusilmionä ja lähestymisessä sovelletta-vaan tieteenalaan. Ammattikorkeakoululain-säädäntöön perustuen entiteetin voidaan todeta viittaavan ammattikorkeakouluun oikeushenkilönä, ammattikorkeakoulu-yhteisönä, osakeyhtiönä, toimiluvan haltijana, opetus- ja kulttuuriministeriön sopimuskumppanina ja julkiseen rahoitukseen oikeutettuna toimijana. Autonomian näkökulmasta lainsäädännön esityö viittaa taas ammattikorkeakouluorganisaation autonomian vahvistamiseen. Toimilupa on myönnetty ammattikorkeakouluosakeyhtiölle, jolloin entiteetti on ammattikorkeakoulun ja osakeyhtiön hybridi. Samoin valtion perusrahoitus osoitetaan ammattikorkeakouluosakeyhtiölle.

Tämän analyysin perusteella voidaan todeta, että ammattikorkeakoulujen autonomian rakenteiden vahvistaminen regulaatioon perustuvien mekanismien ei takaa tosiasiallista autonomiaa. Ammattikorkeakoulun autonomia on kokoelma erilaisten hybridielementtien yhdistelmiä. Lisäksi autonomia ilmionä on yhtä aikaa hybridi autonomian rajallisuudesta ja äärettömyydestä. Ammattikorkeakouluosakeyhtiöhallinnossa on lukuisia hybridielementtejä, eikä niillä ole standardisaisältöä. On huomattava, että kaikki ammattikorkeakoulujen hallintaan liittyvät piirteet eivät ole täydellisesti tunnistettavissa ja selitettävissä hybridin hallinnan käsitteellä, sillä hallintaan liittyvät lukuisat erilaiset tekijät. ■

Lähteet

- AMMATTIKORKEAKOULULAKI 932/2014. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140932>
- AMMATTIKORKEAKOULULAKI 351/2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030351>
- BILLIS, D. & ROCHESTER, C. (2020). *Handbook on hybrid organisations*. Edward Elgar Publishing.
- BRANDSEN, T. & KARRÉ, P. M. (2011). Hybrid organizations: no cause for concern? *International Journal of Public Administration*, 34(13), 827–836. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.605090>
- CAPANO, G. & PRITONI, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10–28. <https://doi.org/10.1111/hequ.12180>
- CAPANO, G. & PRITONI, A. (2020). What really happens in higher education governance? Trajectories of adopted policy instruments in higher education over time in 16 European countries. *Higher Education*, 80, 989–1010. <https://doi.org/10.1007/s10734-020-00529-y>
- VAN GESTEL, N., DENIS, J. L. & FERLIE, E. (2020). Hybridity in public organisations. Teoksessa D. Billis & C. Rochester (toim.), *Handbook on hybrid organisations* (s. 48–65). Edward Elgar Publishing.
- HE 206/2002. Hallituksen esitys ammattikorkeakoululainsäädäntöön. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020206>
- HOLMEN, J. (2022). The autonomy of higher education in Finland and Sweden: global management trends meet national political culture and governance models. *Comparative Education*, 58(2), 147–163. <https://doi.org/10.1080/03050068.2021.2018826>
- HSIEH, C. C. (2023). Governance in transition: an analytical framework for hybridity and dynamics in higher education. *Higher Education*, 85(2), 379–397. <https://doi.org/10.1007/s10734-022-00839-3>
- JOHANSON, J. E. & VAKKURI, J. (2018). *Governing hybrid organisations: exploring diversity of institutional life*. Routledge.
- JONGBLOED, B. (2015). Universities as hybrid organizations: trends, drivers, and challenges for the European university. *International Studies of Management & Organization*, 45(3), 207–225.
- KANKAANPÄÄ, J. (2020). *Omistajaohjaus, hyvä hallintotapa ja muu valvonta. Tutkimus suomalaisista osakeyhtiöistä* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1578-8>
- KARRÉ, P. M. (2022). The thumbprint of a hybrid organization—a multidimensional model for analysing public/private hybrid organizations. *Public Organization Review*, 23, 777–791. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00598-2>
- KUNTALAKI 410/2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- KOHTAMÄKI, V. (2009a). *Financial autonomy in higher education institutions: perspectives of senior management of*

- Finnish AMK institutions* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/66477>.
- KOHTAMÄKI, V. (2009b). New autonomy for Finnish universities – a consideration of autonomy through the six fundamental questions. *Hallinnon Tutkimus*, 21 (2), 62–74. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99454>
- KOHTAMÄKI, V. (2020). Autonomy-driven segmentation for competition among Finnish universities: leaders' perceptions. *Studies in Higher Education*, 47(1), 67–79. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1730314>
- KOHTAMÄKI, V. & VON BOGUSLAWSKI, M. (2024). Strategic ambitions of external RDI funding in Finnish universities of applied sciences. *Studies in Higher Education*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/03075079.2024.2334840>
- KOHTAMÄKI, V., JONNINEN, J. & KOSONEN, J. (2023). Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimivuus -Selvitys Opettajien Ammattijärjestö OAJ:lle Loppuraportti 20.6.2023. <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/2023/oajin-selvitys-ammattikorkeakoulujen-omistusvallan-keskittymisessa-on-suuri-riski/>
- KORKEIN HALLINTO-OIKEUS. (2007). Kunnallinen ammattikorkeakoulu - Muutoksenhaku ammattikorkeakoulun ylläpitäjän päätökseen - Valituslaji - Kunnallisvalitus - Organisaatiomuutos - Täytäntöönpanon kieltäminen. Finlex. Diaarinumero: 3011/2/06, antopäivä: 8.1.2007, taltio: 4. <https://www.finlex.fi/>
- LAMPINEN, O. (2001). The use of experimentation in educational reform: the case of the Finnish polytechnic experiment 1992-1999. *Tertiary Education and Management*, 7(4), 311–321. <https://doi.org/10.1080/13583883.2001.9967062>
- LAMPINEN, O. (2003). *Suomalaisen korkeakoulutuksen uudistaminen. Reformeja ja innovaatioita* (opetusministeriön julkaisuja 2003:25). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:952-442-521-1>
- LAMPINEN, O. & SAVOLA, M. (1995). *Ammattikorkeakoulujen syntyvaiheet Suomessa. Ammattikorkeakoulut – vaihto-ohjelma yliopistolle*. Gaudeamus.
- LINNA, J. (2016). *Yhtiöstä opettaja? Systemiteoreettinen tulkinta ammattikorkeakoulujen yhtiöittämisestä* [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helda. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-2260-5>
- NENONEN, M. (2020). *Tulokset paranevat, miten käy laadun? Tulospohjainen rahoitusmalli koulutuksen tuloksellisuuden ja laadun kehittäjänä ammattikorkeakouluissa* [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. eRepo. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-3426-0>
- NGO, J. & MEEK, L. (2019). Higher education governance and reforms in Indonesia: are the matrices of autonomy appropriate? *Journal of International and Comparative Education (JICE)*, 8(1), 17–26. <https://doi.org/10.14425/jice.2019.8.1.17>
- NYSSÖLÄ, H. (2008). *Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakouluissa* [väitöskirja, Jyväskylän yliopisto]. JYX-julkaisuarkisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-3507-8>
- OECD. (2022). Expanding and steering capacity in Finnish higher education: thematic policy brief. *OECD Education Policy Perspectives*, 50. <https://doi.org/10.1787/61a-d64b9-en>
- OSAKEYHTIÖLAKI 624/2006. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>
- OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ. (2021). *Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys sivistysvaliokunnalle korkeakoulukonsortioista ja korkeakoulujen opetusyhteistyöstä VN/33832/2021 VN/33832/2021-OKM-1*. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-4689.pdf>
- PUOSKARI, P. (2004). *Kunta ja ammattikorkeakoulu*. Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- SALMINEN, H. (2001). *Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus opetushallinnon prosessina: koulutus-suunnittelu valtion keskushallinnon näkökulmasta* [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Opetusministeriö.
- SALMINEN, H. & YLÄ-ANTTILA, P. (2010). *Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010: 23). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-485-968-4>
- SAVOLAINEN, S. (2022). *Kaupungit ja yliopistot ammattikorkeakoulujen omistajina: omistajaohjauksen tavoitteet ja toteutus konserneissa* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2352-3>
- SHATTOCK, M. (2014). *International trends in university governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315769028>
- SIMPSON, C. & MARINOV, M. (2016). University autonomy in the age of marketization. Teoksessa R. V. Turcan, J. E. Reilly & L. Bugaian (toim.), *(Re)Discovering university autonomy: the global market paradox of stakeholder and educational values in higher education* (s. 73–84). Palgrave Macmillan.
- TIRRONEN, J. & KOHTAMÄKI, V. (2020). Korkeakoulutuksen idea, arvot ja autonomia. Teoksessa V. Kohtamäki, E.

- Pekkola & J. Kivistö (toim.), *Korkeakouluhallinto -Johtaminen, talous ja politiikka* (s. 72–96). Gaudeamus.
- VALKAMA, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6108-8>
- VARMOLA, T. (16.8.2023). Suomen ammattikorkeakoulujen historia [symposiumin alustus]. Korkeakoulututkimuksen XV kansallinen symposium, Jyväskylä, Suomi. <https://docs.google.com/document/d/1mNFCIS3kj-257birlpuCMWjfS7owVPlchB-N94wlsEr0/edit>
- VIPUNEN. (2022). Ammattikorkeakoulutus – talous. <https://vipunen.fi/fi-fi/amk/Sivut/Talous.aspx>
- VÄLIMAA, J. (2019). *A history of Finnish higher education from the Middle Ages to the 21st century*. SpringerCham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-20808-0>
- VÄLIMAA, J. & NEUVONEN-RAUHALA, M.-L. (2008). Polytechnics in Finnish higher education. Teoksessa J. S. Taylor, J. B. Ferreira, M. de Lourdes Machado & R. Santiago (toim.), *Non-university higher education sector in Europe* (s. 77–98). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8335-8_4
- WENNBERG, M., KORAMO, M. & KEINÄNEN J. (2018). *Ammattikorkeakoulu-uudistuksen arviointi. Loppuraportti* (opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2018:32). Opetus- ja kulttuuriministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-588-4>
- YLIOPISTOLAKI. (2009). Yliopistolaki 558/2009. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090558>