

Tapio Reponen
KTY:n puheenjohtaja

Tiivistelmä rehtori Tapio Reponen avajaispuheesta Turun kauppakorkeakoululla 3.9.2007

Yliopistojen ohjausjärjestelmästä

Opetusministeriön näkemykset rakenteellisesti kehittämisestä konkretisoituvat suunnitteilla olevan uuden yliopistolain myötä. Siinä yhteydessä päätetään sekä yliopistojen organisatoriset ratkaisut että niiden ohjausmalli. Valmistelun ennakkotiedoissa on esitetty kaksi erilaista toimintamallia yliopistoille: yksityinen säätiömalli ja julkisoikeudellinen yksikkö. Molemmissa malleissa yliopistot tarvitsevat julkista rahoitusta toimintaansa, joten rahoituspäätösten periaatteet vaikuttavat oleellisesti yliopistojen toimintamahdollisuuksiin.

Ohjausjärjestelmän kehittämiseen liittyy oleellisena osana keskustelu akateemisesti vapaudesta, yliopistojen autonomiasta ja yleensä ohjauksen tarpeesta. Higher Education Policy lehdellä on teemasta juuri ilmestynyt erikoisnumero (3/2007), jossa todetaan, että käsitykset autonomiasta muuttuvat ajan mukana ja uudenlaiset ajatukset voivat aivan oleellisestikin vaikuttaa yliopistojen jokapäiväiseen toimintaan. Jeroen Huismanin analyysin mukaan institutionaalisen autonomian käsite on muuttunut jopa aikaisempaa monimutkaisemmaksi, koska yhä useammat sidosryhmät ovat kiinnostuneita yliopistoista ja niiden toimintatavoista. Esimerkiksi elinkeinoelämältä on tullut sängen paljon kommentteja kehittämistarpeista.

Viime aikoina monissa maissa on lisätty julkisten yliopistojen institutionaalista autonomiaa, usein kuitenkin lisäten raportointia (accountability) valtiolle (Jamil Salmi, 2007). Valvontaa toteutetaan akkreditoineilla, erilaisilla arvioinneilla, laatujärjestelmillä ja raportoinnilla. Yliopistot toimivat kuitenkin yhä selvemmin tutkimuksen, koulutuksen, henkilökunnan ja opiskelijoiden markkinoilla. Tästä syystä olisi löydettävä oikea tasapaino markkinaohjautuvuuden ja raportointivelvoitteen välillä.

Suomalaiset yliopistot toimivat nykyisin tulosohjausjärjestelmässä, jossa rahoitusmallin avulla jaetaan opetusministeriön budjettirahoitus yliopistoille. Tulosohjauksen malli on periaatteiltaan pysynyt samanlaisena koko historiansa ajan, vaikka sen yksityiskohtia on useaan kertaan hiottu. Malli on ohjannut yliopistojen toimintaa oikeaan suuntaan, mutta koko ajan on myös käyty keskustelua sen puutteista. Mallia on kritisoitu siitä, että se on liian määräpainotteinen eikä huomio riittävästi toiminnan laatua. Erityisesti on korostettu sitä, että tutkimuksen laatu olisi otettava paremmin huomioon. Toistaiseksi työryhmissä ei ole kuitenkaan löydetty tähän toimivia ratkaisuja.

Suomalaistenkin yliopistojen toiveena on taloudellisen autonomian lisääminen, joten on paikallaan pohtia sen erilaisia ulottuvuuksia. Autonomialla on useita erilaisia dimensioita ja tasoja,

kuten työntekijöiden työehdot (nimitykset, ylentämiset, asema), opiskelijoiden asema (valinnat, edistyminen, opintojen seuranta, maksut), opettamisen vapaus (sisällöt, menetelmät, kuulustelut, oppimateriaali), laadun ylläpitäminen (laadunvalvonta, akkreditoinnit), tutkimuksen vapaus (jatkokoulutus, julkaiseminen, rahoitus), hallinto (päätöksentekuelimet, neuvottelukunnat, ylioppilaskunnat) ja taloudellinen autonomia.

Terence Karran on tehnyt 23 maan vertailevan tutkimuksen akateemisesta vapaudesta Euroopassa. Sen tulosten mukaan Suomi on lainsäädännöllisesti Euroopan huippua. Puheen vapaus ja akateemisen vapaus on lainsäädännöllä taattu. Henkilökunnalla on enemmistövalta päätöksentekelimissä, rehtori valitaan sisäisillä vaaleilla, professoreilla on pääosin eläkevirat (tenure) ja suurimmalla osalla henkilökuntaa on virkasuhde.

Listan viimeisenä on Iso-Britania, jossa ei ole lainsäädännöllistä puheen- tai akateemista vapautta, akateemisella henkilökunnalla on vain vähän valtaa päätöksenteossa, ulkopuoliset valitsevat rehtorin, virat eivät ole pääsääntöisesti pysyviä jne. Siellä on vahvistunut managerialistinen yliopistojen johtamismalli, jossa rehtorilla ja muilla päätöksentekijöillä on valta ja samalla myös vastuu toiminnasta. Monet muut maat ovat seuraamassa sen esimerkkiä ja lisäämässä johtamisen valtuuksia.

Karranin mukaan tähän toimintamalliin liittyy kuitenkin riski, että uusia tutkimus- ja koulutuspoliittisia tavoitteita ei välttämättä saavuteta managerialismia lisäämällä. Tämä on erittäin mielenkiintoinen mielipide, koska Englannissa on kuitenkin maailman johtavia yliopistoja. Yksilöiden akateemista vapautta rajoittaa siellä keskitetty johtamistapa, jossa organisaation yhteiset tavoitteet ovat tärkeitä ja kaikki ohjataan toteuttamaan niitä. Yliopistojen toiminnallinen autonomia on kuitenkin erittäin vahva.

Ohjausmalli on siis väline suunnata toimintaa tiedepoliitikan kannalta keskeisiin tavoitteisiin, joiden tulisi olla mallin kehittämisen lähtökohtina. Malli on aina todellisuuden yksinkertaistettu kuvaus, joten jokaisessa mallissa on sekä vahvuuksia että myös heikkouksia. Mallin komponenteista voidaan sinänsä käydä runsaastikin keskustelua ja perustella hyvin erilaisten ratkaisujen tekemistä toiminnallisilla argumenteilla. Tärkeintä on, että malli ohjaa tärkeimpien tavoitteiden suuntaan, vaikka siinä olisi sinänsä puutteitakin. Uuden mallin käyttöönotto on perusteltua, kun tavoitteet muuttuvat, aikaisempi on jo menettänyt ohjauskykynsä tai uudella mallilla voidaan poistaa nykyisen mallin ongelmakohtia aiheuttamatta uusia.

Viime aikoina käyty tiedepoliittinen keskustelu antaa selvän viitteen siitä, että yliopistojen toimintaympäristö on selvästi muuttumassa, joten perusteet ohjausmallin muuttamiseen ovat vahvat. Tätä ovat viestittäneet sekä elinkeinoelämän edustajat (Alahuhta, Hautamäki) että tiedemaailman edustajat (Kasanen, Niiniluoto). Eräs keskeinen viesti on, että vaikka yliopistolaitos on sinänsä hyvässä kunnossa, niin nykyinen toimintamalli ei riitä menestykseen kansainvälisessä kilpailussa.

Nykyisessä suomalaisessa järjestelmässä on erittäin hyvää sen tarjoamat tasapuoliset mahdollisuudet kaikille. Koulutuksen ja tutkimuksen laatu ovat myös korkealla kansainvälisellä tasolla. Ohjausjärjestelmä on johtanut alueellisesti tasapainoiseen ja sitä kautta tarkoituksenmukaiseen rakenteeseen. Näiden vahvuuksien säilyttäminen on myös tulevaisuudessa tärkeitä, vaikka samalla parannetaan kansainvälistä kilpailukykyä.

Nykyiset rakenteet on kuitenkin suunniteltu erilaiseen toimintaympäristöön kuin mihin yliopistot ovat menossa. Tilannetta on jopa kuvattu niin, että aiemmin laadukas yliopistolaitos on nyt väsynyt. Kasanen on todennut, että suurin motivaatiota heikentävä ja samalla pysyvyyttä vähentävä tekijä on positiivisten näkymien puute. Puhutaan tuottavuusohjelmasta, henkilökunnan vähentämisestä, rahoituksen pienentymisestä, palkkojen kilpailukyvyttömyydestä jne. Tällaiseen ympäristöön on vaikeata rekrytoida parhaita voimia.

Ohjausjärjestelmän uusimisen tulee vastata edessä oleviin haasteisiin, siis parantaa yliopistojen kansainvälistä kilpailukykyä, luoda positiivisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja säilyttää tasapuolinen koulutusjärjestelmä. Uudistamistyössä tulisi noudattaa seuraavanlaisia periaatteita. Yksityisen säätiön ja julkisoikeudellisen yliopiston toimintaa tulee rahoittaa samoin perustein. Ohjausmalli olisi pidettävä mahdollisimman pelkistettynä ja yksinkertaisena niin, että sen pyörittämiseen ei tarvitse panostaa kohtuuttomasti henkilötyötä. Kansainvälinen kilpailukyky ja laatu on nostettava ohjausjärjestelmän keskiöön. Yliopistojen sisäisessä ohjauksessa on lisättävä managerialistista toimintamallia niin, että päätöksentekoa hajautetaan henkilöille.

Tieteessä tilanne on aivan sama kuin taiteissa tai urheilussa. Huippuosaaminen vaatii täydellistä paneutumista, harjoittelua, lahjoja ja hyvät olosuhteet. Huippuosaajien on sallittava keskittyä omaan tekemiseensä ja muiden on hoidettava taustat kuntoon. Kilpailukyvyyn parantaminen edellyttää yliopistojen sisäisestä organisoinnilta sitä, että johtamista ja hallintoa hoitavat siihen erikoistuneet henkilöt. Heidän tehtävänä on huolehtia siitä, että osaajat saavat kaiken tarvitsemansa tuen ja valmennuksen.

Ohjausjärjestelmän on tuettava ponnisteluja tutkimustyön kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamiseksi. Keskeinen seurattava asia on silloin sekä organisaation että henkilökohtaisella tasolla tietenkin tutkimustyön tuloksellisuus. Sen mittareista on käyty runsaasti keskusteluja, jolloin on todettu, että on vaikeata löytää eri tieteenalojen osalta tasapuolista ja oikeudenmukaista mittaristoa. Näistä riskeistä huolimatta ohjauksen ytimenä on oltava kansainvälinen julkaisutoiminta ja tieteenala-arvioinnit. Tavoitteeksi voidaan selvästi asettaa yliopistojen menestyminen kansainvälisissä ranking-listoissa, jolloin on mitattava soveltuvien osin samoja asioita, mitkä ovat niiden kriteereinä.

Kansainvälinen kilpailukyky edellyttää riittävästi aikaa tutkimukselle, jolloin sitä on raivattava muista tehtävistä. Tulisi pyrkiä sisäisen hallinnon kehittämiseen siten, että ammattitaitoinen hallintohenkilökunta voisi keskittyä tutkimuksen ja opetuksen tukemiseen nykyistä enemmän. Tähän voitaisiin päästä delemoimalla päätöksentekoa henkilöille ja pitämällä nykyistä vähemmän hallinnollisia kokouksia. Tämä luonnollisesti edellyttää luottamuksellista ilmapiiriä niin, että aikaa ei kulu sitten tehtyjen päätösten seurantaan ja korjaamiseen (Raimo Nurmi, 2007).

Edelleen on kuitenkin myös tärkeätä säilyttää valtakunnallisesti tasapainoinen ja oikeudenmukainen koulutusjärjestelmä. Suomi ei menesty yksinomaan huippututkimuksella, vaan on myös koulutettava elinkeinoelämän ja julkisen sektorin palvelukseen osaavia ja hyviä työntekijöitä. Kansainväliset ja menestyvät tutkimusryhmät voivat turvata suomalaisen osaamisen tason, mutta se osaaminen on yliopistojärjestelmässä muunnettava toimivaksi koulutukseksi. Opetukseen tarvitaan ammatillaisia, jotka ovat siinä tehtävässä hyviä. Välttämättä ei ole niin, että huippututkija olisi välttämättä myös hyvä opettaja, joten tiedon tulkitsijoita ja soveltajia tarvitaan.

Koulutuksen osalta ohjausjärjestelmässä on oltava elementtejä, jotka turvaavat sen toiminnan rahoituksen. Opiskelija- ja tutkintomäärät muodostavat edelleen luonnollisen koulutuksen arvioinnin perustan. Suomalainen ajattelumalli lähtee siitä, että opiskelu on maksutonta, jolloin julkisen sektorin on sitouduttava niiden kustannusten maksamiseen. Selkeintä olisi määritellä tutkinnoille hinnat, joiden mukaan rahoitusta saadaan. Koulutuksen määrästä tarvitaan tässä toimintamallissa varmaankin jonkinasteista sopimista, mutta nykyiseen tietämykseen perustuvat työvoima-arviot saattavat johtaa virheellisiin linjauksiin. Näin on erityisesti yksityisen sektorin työpaikka-arvioiden osalta tilanne.

Ohjausjärjestelmässä tulee lisäksi yhtenä osana olla strateginen hankerahoitus, jolla tulisi erityisesti huolehtia kansainvälistä kilpailukykyä vahventavista hankkeista. Malli muodostuisi siis kokonaisuudessaan kolmesta osasta: tutkimuksen arviointi, tutkintojen hinta ja strateginen hankerahoitus. Kunkin osion osalta tulisi pyrkiä yksinkertaiseen mittaristoon niin, että järjestelmänä hallinnointi olisi pelkistettyä.

Lähteet:

- ALAHUHTA, MATTI:** Koulutusta on korjattava heti, Suomen Kuvalehti, 31/2007 (20–23)
HAUTAMÄKI, ANTTI: Huippuyliopisto vaatii tuontäilyä, Suomen Kuvalehti 32/2007 (56–57)
HUISMAN, JEROEN: The Anatomy of Autonomy (editorial), Higher education Policy, vol 20, no 3 (September 2007) (219–222)
KARRAN, TERENCE: Academic Freedom in Europe, Higher Education Policy, vol 20, no 3 (September 2007) (289–313)
KASANEN, EERO: Uusi uljas yliopisto, Tutkijasta johtajaksi, Suomi-Salmela-Ruohonen (toim.), Turun kauppakorkeakoulu, sarja C 2:2007
LÄHTEENMÄKI, SATU: Johtajuusteorioiden anti akateemiselle johtajuudelle – kriittinen tarkastelu tapaustutkimuksena, Tutkijasta johtajaksi, TuKKK C 2:2007
NURMI, RAIMO: Täsmäfokosoitu Turun kauppakorkeakoulu, Tutkijasta johtajaksi, TuKKK C 2:2007, (229–242)
NIINILUOTO, ILKKA: ”Yliopistojen kilpailukyky”, Haastattelu, Helsingin Sanomat, 30.7.2006
SALMI, JAMIL: Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets, Higher education Policy, vol 20, no 3 (September 2007) (223–242)