

Tuukka Tomperi

(Tutkija, assistentti,
Kasvatustieteiden laitos,
Tampereen yliopisto
tuukka.tomperi@uta.fi)

(Versio 20.3.2008)

Yliopistouudistuksen eteneminen, ydin ja motivaatioperusta. Lyhyt koulutuspoliittinen katsaus yliopistolakiesityksen taustoihin

Yliopistolakiuudistuksen eteneminen on tehnyt ilmeiseksi ainakin sen, ettei Suomessa käydä perusteellista ja vaikuttavaa koulutuspoliittista keskustelua valtajulkisuudessa, edes silloin, kun mittavimpia uudistuksia suunnitellaan. Ja jos käydään, se ei ainakaan koske korkeakoulupolitiikkaa – ja sikäli kuin koskee, se ei kiinnosta juuri ketään. Jos sellaista nimittäin olisi käyty, viime kuukausina debatin aiheiksi nousseet seikat olisivat olleet yliopistoyhteisöjen sisäisten ja mediajulkisuuteen avautuneiden kriittisten keskustelujen kohteena jo pitkään. Nyt keskustelut ovat jääneet lähinnä koulutuspoliittisen eliitin toimijoiden ja eturyhmien väliseksi sekä toisaalla koulutuspolitiikkaan perehtyneiden tutkijoiden ja kriitikoiden piiriin puitteisiin.

Esimerkiksi median verkkoarkistoja selatessa on varsin vaikea löytää sellaisia artikkeleita tai puheenvuoroja, joissa ylimalkaisia viittauksia syvemmin taustoitettaisiin yliopistolakia suhteessa koulutuspoliittisiin aineistoihin sekä toisaalta yleisempään yhteiskuntapolitiikkaan. Pikemminkin keskustelua yliopistolaista on käyty – jos on käyty – lähinnä lain yksityiskohtiin viitaten ja välillä suorastaan kuin yliopistouudistus olisi saareke irrallaan muista yhteiskunnallisista kehityskuluista. Lakia työstäneiden virkamiesten ja poliitikkojen kommentit ovat lisäksi antaneet ymmärtää, että uudistus on synnytetty yliopistojen omasta pyynnöstä ja vain yliopistojen toivoman ”itsenäisyyden ja autonomian” vahvistamiseksi.

Toinen vahvasti julkisuudessa esiintynyt uudistuksen piirre ja motivaatio oli halu perustaa Aalto-yliopistoksi nimetty innovaatiokeskittymä. Varsin pitkään lakiprosessin alkupuolella julkiset keskustelut koskivatkin pääasiassa vain innovaatioyliopistoa. Kun huomio aluksi suuntautui näin vahvasti yksittäiseen kohteeseen, saivat uudistuksen muut puolet rakentua näkyvimmän huomiopiiriin ulkopuolella. Viime kuukausina virinneen keskustelun valossa näyttää siltä, että myös useat yliopistojen asianosaiset ja sidosryhmät tai kiinnostuneet kansalaiset ovat suhteellisen myöhäisessä vaiheessa ryhtyneet tarkemmin arvioimaan lakiesityksen – osin varsin avoimia – käytännöllisiä seurauksia. Tätä voi pitää asianosaisten eli yliopistolaisten tapauksessa toki myös omana naiiviutena, välinpitämättömyytenä tai laiskuutena, mutta toisaalta se kertoo kiistämättä myös valmisteluprosessin luonteesta. Palaan tähän jatkossa tarkemmin.

Seuraavan lyhyen katsauksen tarkoituksena on lähinnä taustoittaa yliopistolakiesitystä ja sen tuottanutta prosessia, jotta kriittisen keskustelun fokusoiminen onnistuisi paremmin kokonaiskuvan pohjalta. Tarkoitus on kuvata lakiesitystä osana yliopistouudistuksen kokonaisuutta ja selvittää sen lähtökohdia ja päämääriä suhteuttaen niitä yleisempään (koulutus)poliittiseen asetelmaan.

Tärkeimmät tarkastelun kohteena olevat korkeakoulupoliittiset dokumentit

Lakia arvioitaessa sitä on taustoitettava OPM:n ja hallituksen suunnitelmilla sekä lain ja korkeakoulupolitiikan keskeisimmillä ohjausdokumenteilla. Näistä katsauksen kannalta tärkeimmät on lueteltu seuraavassa. (Kussakin linkki dokumenttiliitteeseen sekä maininta jatkossa käytetystä lyhenteestä dokumenttiin viitattaessa.)

- *Lakiesitys* perusteluineen. (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html). Käytetty lyhenne: LE.
- Matti Vanhasen II hallituksen *Hallitusohjelma*. (Sivulla: <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>) Käytetty lyhenne: HOV2.
- *Koulutus ja tutkimus vuosina 2007–2012*. OPM:n tuottama kehittämissuunnitelma, joka on tärkein koulutuksen uudistamista ohjaava ennakointi. Luonnos ja lopullinen suunnitelma. (Verkossa OPH:n ylläpitämällä koulutusjärjestelmän ”Ennakoinnin sähköisen tietopalvelun” (ENSTI) sivuilla: <http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1,438,3086,3987,19383,18778,18779>) Käytetty lyhenne: KESU.
- *Koulutus ja tutkimus 2007–2012: Alustava laskelma koulutustarjonnan tavoitteista vuodelle 2012*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:26. OPM:n Koulutustarjonta 2012 -projektin tuottama tausta- ja tilastoraportti kehittämissuunnitelman perustaksi. (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2007/Koulutus_ja_tutkimus_2007x2012.html) Käytetty lyhenne: Koulutustarjonta 2012.
- *Tiede- ja teknologianeuvoston kolmivuotiskatsaukset: 2000, 2003, 2006, 2008*. (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus-_ja_innovaationeuvosto/?lang=fi) Käytetty lyhenne: TT ja vuosiluku (esim. TT2008).
- *Kansallinen innovaatiostrategia* sekä *Innovaatiopoliittinen selonteko*. (Sivulla: <http://www.innovaatiostrategia.fi/>) Käytetyt lyhenteet: KIS ja IPS.
- *Yliopistojen ja Ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys*. (7.11.2004) Tekijänä selvitysmies Jorma Rantanen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 36. (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2004/yliopistojen_ja_ammattikorkeakoulujen_tutkimuksen_rakenneselvitys) Käytetty lyhenne: Rantanen 2004.
- *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*. Väli- ja loppuraportti. Tekijänä selvitysmiehet Niilo Jääskinen ja Jorma Rantanen. *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*. Väliraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:14. *Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen*. Loppuraportti. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2. (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html) Käytetyt lyhenteet: Jääskinen & Rantanen 2006 ja Jääskinen & Rantanen 2007.
- *Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008–2011*. Opetusministeriön muistio (7.3.2008). (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/rakenteellinen_kehittaminen/index.html?lang=fi) Käytetty lyhenne: KRKS.
- *Yliopistojen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän uudistamisen asiakirjat*. *Yliopistojen ohjaus ja rahoitus vuodesta 2010 alkaen*. OPM:n muistio (3.12.2008). *Yliopistojen ohjaus ja rahoitus vuodesta 2010 alkaen*. OPM:n luonnos (3.3.2009). (Sivulla: http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html) Käytetyt lyhenteet: Ohjaus- ja rahoitusmuistio 2008 ja Ohjaus- ja rahoitusluonnos 2009.

Lain valmistelusta ja selvitysmiesten raporteista

Liikkeelle voi lähteä yliopistolain uudistamista valmistelleesta selvitystyöstä eli selvitysmiesten Jääskinen ja Rantanen raportista – vaikka aionkin jatkossa perustella näkemystä, jonka mukaan selvitysmiesten raportti on vain yksi eikä ehkä edes keskeinen juonne yliopistouudistuksen kokonaisuudessa ja perustoissa. Moni muu on kuitenkin pitänyt selvitysmiesten raporttia lakiesityksen lopputuloksenkin kannalta merkittävänä. Lisäksi on nostettu esiin sen rooli prosessin etenemisessä. Helsingin Sanomien vieraskynässä (2.3.2009) professori Paavo Uusitalo arvioi lain valmisteluprosessia kapeakatseiseksi juuri tästä syystä. Uusitalo pitää erityisen merkityksellisenä, että valmistelua ei aloitettu komiteapohjalta – mikä johtaisi moniäänisyyteen – vaan edettiin selvitysmiesten kirjoittaman raportin kautta. Uusitalon mukaan selvitysmiehiä käytettäessä päädytään helposti valikoivaan raportointiin, jossa ministerin valitsema selvitysmies ajaa jo tietopohjaa kerätessään valmiiksi toimeksiantajan eli ministerin kantaa. Komiteapohjainen eteneminen olisi useita sidos- ja eturyhmiä sekä koulutuspoliittisia kantoja ja ideologioita osallistaessaan taannut myös valmistelun laajemman julkisen esilletulon. Vertailuesimerkkinä Uusitalo viittaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta kartoittavaan, erittäin laajaan SATA-komiteaan. Toisaalta on syytä muistaa, että myös komiteatyötä toteutetaan ministeriöiden sisäisten työryhmien muodossa, joten komiteamenettelyn käyttö edistää Uusitalon mainitsemia piirteitä vain jos komitea todella muodostetaan tätä laajapohjaisemmin.

Yliopistouudistuksesta pohjaehdotuksen tehneiden selvitysmiesten raporttia on kiinnostavaa verrata lopulliseen lakiesitykseen myös edeltävän kritiikin mielessä pitäen. Tarkastelu johtaa kahteen ajatukseen: ensinnäkin selvitysmiehet ovat olleet maltillisemman ja suppeamman uudistuksen kannalla kuin lopullinen lakiesitys. Toisekseen Uusitalon kritiikissä saattaa todellakin pitää paikkansa se, että selvitysmiehet ovat joutuneet tai päätyneet etenemään toimeksiantajan alkuperäisen tahdon mukaisesti. Tähän tuntuu viittaavan selvitysmiesten väliraportin suhde loppuraporttiin.

Selvitysmiesten väliraportti ilmestyi 2.5.2006 ja sitä voinee pitää selvitysmiesten omana aloittavana näkemyksenä uudistuksen tarpeesta ja laajuudesta. Väliraportti on maltillinen, loppujen lopuksi suhteellisia pieniä muutoksia ehdottava. Useimmat tällä hetkellä kiistan kohteena olevat lakiesityksen muutokset puuttuvat siitä. Tämä seikka on kiinnostava myös siksi, että hyvin tyypillisesti on juuri toisin: vapaasti toimiva selvitysmies tekee mittavia uudistuksia esittävän, ennakkoluulottomasti uusia uria etsivän alkukatsauksen tai väliraportin, jonka jälkeen prosessi etenee kompromissien kautta kohti konservatiivisempaa lopputulosta. Tässä tapauksessa on käynyt juuri päinvastoin.

Selvitysmiesten loppuraportti ilmestyi runsaan puoli vuotta myöhemmin (17.1.2007) ja se on jo paljon perusteellisempia uudistuksia ehdottava. Voisi näin ollen arvella, että väliraportin jälkeen selvitysmiehiä on myös hallituksen ja OPM:n taholta ohjattu kohti pidemmälle meneviä muutosesityksiä, jotka paremmin vastaisivat hallituksen ja OPM:n koulutuspoliittista tahtoa. Loppuraporttikin pyrkii kuitenkin tästä huolimatta monin paikoin esittelemään vain mahdollisia vaihtoehtoja ja erittelemään niiden vaikutuksia. Vaikutelma on tasapainoisempi ja varovaisempi kuin lopullisen lakiesityksen suhteen. Loppuraportin päätteeksi selvitysmiehet esittävät yksityiskohtaisen ehdotuksen lakimuutoksista verrattuna edeltävään lakiin. Ja jälleen vertailussa voi huomata, että selvitysmiesten momentti momentilta etenevät ehdotukset ovat loppuraporttissakin maltillisempia kuin lopullinen lakiesitys.

Tämän lisäksi selvitysmiehet ovat jättäneet hallinnonuudistuksen keskeisestä kohdasta eli yliopistojen ylinten hallintoelinten uudistamisesta toisistaan poikkeavat ehdotukset. Yksimielisyyttä

yliopiston korkeimman hallinnon rakenteen uudistamisesta ei siis ole selvitysmiesten välillä vallinnut. Lakiesitykseen on kuitenkin päätyneet radikaalimmin hallintoa uudistava versio, jossa yliopiston sisäistä demokraattista hallintovaltaa vähennetään antamalla hallituksen (selvitysmiesten raportissa johtokunta) enemmistövalta yliopiston ulkopuolisille jäsenille. Loppuraportissa nämä vaihtoehdot kuvataan ja perustellaan seuraavasti (Jääskinen & Rantanen 2007, luku 10.1, s. 102);

”*Johtokunnan* kokoonpanosta selvitysmiehillä on kaksi eri ehdotusta.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa (Jääskinen) johtokuntaan (13 jäsentä) kuuluisi kaksi professoria, yksi muun opetus- ja tutkimushenkilökunnan edustaja, yksi muun henkilöstön edustaja, kaksi opiskelijaedustajaa sekä seitsemän yliopistoon kuulumatonta. Yliopistoon kuulumattomat johtokunnan jäsenet valitsisi yliopiston *vaalivaliokunta*. Johtokunta valitsisi yhden ulkopuolisista jäsenistään puheenjohtajaksi. Vaihtoehto tuottaisi ylimmän toimielimen, joka olisi tarpeellisessa määrin riippumaton yliopiston sisäisistä jännitteistä ja voimasuhteista. Toisaalta se pakottaisi yliopisto-organisaatiota perustelemaan ja selvittämään eri strategisia toimintavaihtoehtojaan niin, että ulkopuoliset asiantuntijat voivat vakuuttua valittavien linjausten järkevyydestä.

Toisessa vaihtoehdossa (Rantanen) johtokuntaan (11 jäsentä) kuuluisi kolme professoria, yksi muun opetus- ja tutkimushenkilöstön edustaja, yksi muun henkilöstön edustaja ja kaksi opiskelijaedustajaa. Johtokuntaan kuuluisi lisäksi kolme yliopistoon kuulumatonta jäsentä (ulkopuoliset jäsenet). Jokaisella johtokunnan jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Johtokunnan puheenjohtajana toimisi rehtori ja varapuheenjohtajana virkaiältään vanhin professori. Rehtorin ollessa esteellinen puheenjohtajana toimisi kansleri. Tämä vaihtoehto perustuu sellaiseen toimielinkokoonpanoon, joka mahdollistaa päätöksenteossa yliopiston toiminnan ydinsisältöjen ja luonteen syvällisen tuntemuksen. Yliopiston toiminnot edellyttävät poikkeuksellista omaehtoisuutta, motivaatiota ja omistautumista yliopiston toimintoihin. Malli kuitenkin mahdollistaa toivottavan yliopiston ulkoistenkin intressiryhmien näkemykset päätöksenteossa ja heidän osallistumisensa johtokuntatyöskentelyyn.

Ulkopuolisten jäsenten olisi monipuolisesti edustettava yhteiskuntaelämän tai hallinnon, elinkeinoelämän sekä tieteen tai taiteen asiantuntemusta. Tarkoituksena olisi, että johtokunta toisi yliopiston johtamiseen laaja-alaista yhteiskunnallista asiantuntemusta, kokemusta muiden organisaatioiden johtamisesta sekä huipputason koti- tai ulkomaista akateemista tai taiteellista asiantuntemusta yliopiston ulkopuolelta.

Molemmat esitetyt mallit ovat sopuosinnussa yliopiston itsehallinnon kanssa.”

Lakiesityksestä myös puuttuu molempien selvitysmiesten näkemys, jonka mukaan yliopistoilla tulisi olla sekä ylimmän hallintovastuun (etenkin talusasioissa) kantava hallitus (tai johtokunta) että erillisenä toimielimenä kokonaan yliopistolaisista koostuva ja rehtorin vetämä *konsistori*, joka paitsi antaisi lausuntoja hallitukselle (johtokunnalle) sen päätösvaltaan kuuluvissa asioissa, myös toimisi lähempänä akateemisia käytäntöjä mm. päättäen opetukseen ja tutkimukseen liittyvistä säännöistä hallituksen määrittämän strategian puitteissa. Samoin selvitysmiehet esittivät, että lakiin kirjattaisiin jokaisen yliopiston hallintoon kansleri, siinä missä lakiesitys jättää asian yliopistojen hallitusten päätettäväksi.

Kokonaisvaikutelmana selvitysmiesten väli- ja loppuraportista on se, ettei lakiesityksen lopullista luonnetta ja sen kiistanalaisimpien kohtien läpivientiä lausuntokierroksen kritiikeistä välittämättä voi selittää ainakaan selvitysmiesten työn perusteella. Huomion kiinnittäminen siihen viekin ehkä sivupoluille. Pikemminkin syntyy ajatus, että hallituksen ja OPM:n tahto on monilta keskeisiltä osiltaan ollut olemassa jo ennen selvitysmiesten työtä – ja myös sen päätelmistä tai ehdotuksista riippumattomana. Niinpä onkin vaikea arvioida, mikä raportin lopullinen merkitys kokonaisuuden kannalta on ollut. Uusitalon kritiikki vaikuttaa silti tavallaan juuri tässä mielessä kohdalliselta: on vaikea kuvitella, että komiteapohjainen valmistelu olisi voinut edetä aivan samaan tapaan – ainakaan jos komitea olisi todella muodostettu laajapohjaisesti.

Lainvalmistelun prosessista ei myöskään ole löydettävissä selviä perusteita sille, miksi lopulta on päädytty selvitysmiesten ehdotuksia voimakkaampaan uudistukseen ja valittu selvitysmiesten raportin sisällöstä jyrkempi uudistuslinja. Esimerkiksi selvää selitystä sille, miksi hallitukseen on haluttu ulkopuolisten enemmistö, vaikka selvitysmiehetkään eivät tällaista yksimielisesti esitä, ei ole lain perusteluista löydettävissä. Tämä siirtymä selvitysmiesten raportista voimakkaammin uudistavaan suuntaan lakiesityksen luonnoksessa on samalla yksi taustatekijä lakikritiikin heräämisen hitaudessa: on ilmeistä, että varsin pitkään pidettiin odotettavana, että selvitysmiesten raportti – sekin jo monin tavoin yliopistohenkilöstöjen ja henkilöstöjärjestöjen taholta kritisoitu – osoittaa uudistuksen pääpuitteet. Vasta lakiluonnoksen tullessa julkiseksi kesäkuussa 2008 valkeni vähitellen myös asiaa seuranneille esityksen varsinainen luonne, ilman että valtioneuvosto olisi luonnoksen julkistaessaan samalla avoimesti kuvannut, millä tavoin ja millä perusteilla sitä on radikalisoitu selvitysmiesten raporttiin verrattuna.

Myös olennainen hallituspoliittinen seikka kannattaa huomata: selvitysmiesten työ on tehty kokonaisuudessaan edellisen hallituksen aikana. Sikäli kuin valtioneuvosto on vaikuttanut lopputulokseen, tämä on tapahtunut edellisen hallituksen toimesta (jälkimmäisenä opetusministerinä Sdp:n Kalliomäki, edeltävänä Sdp:n Haatainen), joten Vanhasen I hallituksen yliopistonäkemyks on perustoiltaan ollut jo sama kuin nykyisen Vanhasen II hallituksen (opetusministerinä Kokoomuksen Sarkomaa, sittemmin Virkkunen). Samalla havaitaan, että lakiesitys ei ole vain omassa itsenäisessä prosessissaan syntynyt tuotos, vaan kiinteä ja johdonmukainen osa hallitsevaa korkeakoulupoliittista doktriinia, joka lisäksi muodostaa jatkumon Keskusta–Sdp-hallituksesta Keskusta–Kokoomus-hallitukseen. Kuten jatkossa perustellaan, voi hyvin olettaa, että tämän doktriinin jakaa koko koulutuspoliittinen eliitti, joka on varsin yhtenäisessä rintamassa myös nykymuotoista yliopistolakiesitystä yksityiskohtineen puoltanut. Opetusministereiden rooli asetelmassa voikin olla hyvin vähäinen ja keskittyä lähinnä toimimiseen julkisena keulakuvana. Tarkasteltaessa viime vuosien korkeakoulupoliittista diskurssia kokonaisuudessaan vaikuttaa hyvin selvästi siltä, että kaikki keskeisimmät korkeakoulupoliittiset vaikuttajatahot hallituksesta OPM:n johtoon ja Rehtoreiden neuvostoon, yliopistojen ylimpään hallintoon sekä tärkeimpiin etujärjestöihin ovat kannattaneet samansuuntaista uudistusta. Näistä toimijoista koostettu komitea olisi näin ollen työssään edennyt ehkä jopa selvitysmiehiä yksimielisemmin nykyisenkaltaiseen lakiesitykseen. Niin tai näin, lakiesityksen taustoja on joka tapauksessa etsittävä selvitysmiesten raportteja ja muutosehdotuksia kauempaa ja syvempää.

Yliopistojen ”modernisaation” pitkä aikajänne

Nykytilanteen ymmärtämisen välittömän ajallisen pohjustuksena ovat hyödyllisiä esimerkiksi useat 2000-luvulla ilmestyneet katsaukset ja tutkimukset 1990-luvun koulutuspoliittisista virtauksista ja muutoksista. (Esim. Meriläinen (toim.) 2008; Mäkinen & Poropudas 2001; Varjo 2007; Virtanen 2007.)

Varsinaisessa pitkäjänteisessä koulutuspoliittisessa analyysissä tulisi mennä kuitenkin vielä selvästi taaemmas ajallisesti. Tällaisen pidemmän ajanäkökulman saa esimerkiksi teoksesta Kivinen, Rinne & Ketonen (1993) sekä muista suomalaisen korkeakoulupolitiikan historian tutkimuksista (esim. Numminen 1987, Klinge ym. 1990, Ahola 1995) ja puheenvuoroista (esim. Heinilä 1983, Ketonen 1991). Tällainen syväkartoitus on kuitenkin tämän lyhyen katsauksen ulottumattomissa. Joka tapauksessa voi muistuttaa, esimerkiksi juuri Kivisen ym. (1993) tai Aholan (1995) tutkimukseen viitaten, että kamppailu yliopistojen luonteesta valtiolle alistaisina *palvelulaitoksina* on yksi koko 1900-luvun yliopistopoliittista historiaa jäsentävistä juonteista. Toisekseen voi huomata, että Kivinen ym. (1993) nimeävät jo 1980-luvun loppupuolen korkeakoulupoliittisen linjan ja tahdon ”tulovastuullisen yritysyliopiston” doktriiniksi. Jos tuo tulkinta on oikea, on selvää, ettei vuosien 1986 (korkeakoulujen kehittämislaki) ja 2009 välillä näin ollen ole doktriinien

ja tahdonilmausten välillä olennaista eroa – ja ainakin ero on huomattavasti vähäisempi kuin vastaava ero vuodesta 1986 kahtakymmentä vuotta aikaisempaan aikaan.

Pidempää historiallista perspektiiviä korkeakoulupolitiikkaan saakin palauttamalla mieleen opetusministeri Virolaisen yliopistolakiesityksen vuodelta 1969. Vakiintuneen tulkinnan mukaan lakiesityksen taustalla oli opiskelijoiden ja ylioppilaiden jyrkkä painostus, jota edes opetusministeri ei katsonut voivansa vallitsevassa ilmapiirissä vastustaa. (Vrt. Numminen 1987, 343–. Numminen katseli asiaa läheltä, koska oli puheenjohtajana komiteassa, joka pohjusti lakiesityksen mietinnöllään, menemättä kuitenkaan aivan niin pitkälle kuin Virolaisen lopullinen esitys.) Vuoden 1969 lakiesityksen synnyn, sisällön ja aikakauden voi kontrastoida nykytilanteeseen.

Henkilökunnan ja opiskelijoiden jakama yleinen ja yhtäläinen äänioikeus yliopiston hallitusta valittaessa on hyvin muistettu – ja kiistanalaisin – tuolloisen lakiesityksen piirre: ”Luonnoksen mukaan ylintä päätösvaltaa käyttää ’yksi ääni–yksi mies’ -periaatteella valittava 20–60-jäseninen korkeakouluvaltuusto, joka valitsee 6–15-jäsenisen hallituksen sekä rehtorin.” (Virolaisen työryhmän luonnos korkeakoululaiksi, esim. teoksessa Harva 1969, 53). Professorivalta nousi ymmärrettävästi mies ja ääni -periaatetta vastustamaan lähes yhtenä rintamana (ks. esim. Harva 1969). Sen sijaan kolmikantaperiaate alempien hallintotasojen hallintoelimiä valittaessa jäi lakiesityksen ja tuolloisen debatin perinnöksi ja on säilynyt tähän päivään saakka, ennen nykyistä lakiesitystä. Kuten huomataan, Lex Virolaisessa esitetty vaalimalli olisi tehnyt opiskelijoille mahdolliseksi pelata omille edustajilleen dominanssin yliopiston hallituksessa sekä valita mieleisensä rehtorin. Nykyinen lakiesitys sen sijaan tekee mahdolliseksi pelata opiskelijoiden vaikutusvallan minimiin, jos näin tahdotaan ja yliopiston hallituksen määrittämällä johtosäännöllä toteutetaan. Aikakausien välillä on monia muitakin vastakkaisuuksia. Usein muistetaan esimerkiksi tapa, jolla presidentti Kekkonen asettui opiskelijaradikalismin ymmärtäjäksi ja konsensuksen rakentajaksi. Nykyiseen keskustalaiseen koulutuspolitiikkaan peilaten Kekkosen ajatelmia voi kuitenkin lukea huvittuneena muutenkin, sillä moni kanta on 40 vuodessa kokenut täyskäännöksen – siitä käy esimerkiksi vaikkapa tapa, jolla Kekkonen kuuluisassa puheessaan Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan 100-vuotisjuhlassa, Vanhan valtauksen jälkeen, puolusti opiskeluajan pidentämistä ajattelun vapauden ja ennakkoluulottomuuden nimissä:

”Silloin, kun tietään valitsevan ihmisen vapaus vaihtuu sidonnaiseen arkeen, on nuoruus takanapäin. Tämä tapahtuu yleensä silloin, kun opinnot ovat päättyneet ja tutkinnon suorittanut sijoittuu uralleen. Siinä hän miltei säännönmukaisesti, mutta ei suinkaan aina, joutuu vankkojen sosiaalisten seikkojen puristukseen, jolloin häneltä kysytään enemmänkin suojaväriä kuin ajattelemista. Hänestä tulee helposti liian sopeutunut ihminen, hän rasvoittuu enenaikaisesti sekä henkisesti että fyysisesti. Tätä nurinkurista kehitystä seurattessa tulee monesti mieleen, että nuoruutta olisi voitava pidentää. Siten kehotukselle: ajattele, kun kerran voit, saataisiin oikeaa pohjaa ja enenevää tehoa. Ennakkoluulottomasti ajatteleva nuoriso on tulevaisuuden ideologinen pommi. Siinä on maailman toivo.” (26.11.1968, teoksessa Kekkonen 1975, 115).

1960-luvun lopun liikehdintä ja seuranneet debaattit sekä uudistukset tuntuvat nyt kaukaisilta, mutta niillä on merkityksensä myös nykytilannetta pohjustavien yliopistopolitiikan vaiheiden ketjussa. Niitä ennen, vielä vuonna 1964, oli mahdollista kirjoittaa laajahko teos ”korkeakoulupolitiikan näköaloista” (Ketonen 1964) kritisoiden tiukastikin yliopistojen tiettyjä vanhakantaisia piirteitä ja yliopistojen modernisoimista puoltaen, mutta silti pohjimmiltaan niin vakaasti autonomisen sivistysyliopistoidean sisältä ja yliopisto-opiskelun kasvatuksellisesta merkityksestä käsin, ettei teoksessa näy edes aavistusta muutamaa vuotta myöhemmin seuranneista kiistoista ja valtiovallan uudenlaisesta ja paljon aiempaa vahvemmassa kiinnostuksesta yliopistolaitoksen ohjausta kohtaan. Muutamaa vuotta myöhemmin Ketonen pyrki tuomaan suomalaiseen keskusteluun dynaamisemman ja modernimman yliopistokulttuurin ja -hallinnon ajatuksia vierailtuaan Yhdysvalloissa (Ketonen 1967), mutta ei tietenkään vielääkään aavistaen, millaisia kehityskulkuja tulevaisuus tässä suhteessa toisi tullessaan (vrt. Ketonen 1991).

1960-luvun loppupuolella käynnistynyt keskustelu ja toiminta yliopistojen modernisoimisen suhteen on nivelkohta yliopistohistoriassamme. Siitä eteenpäin yhtenä selvänä katsantokantana ja johtolankana oli, että edistyksekkyyttä oli yliopistojen sisäinen demokratisointi ja sen tuli olla modernisoinnin keskeisenä osana. Vastakkain olivat perinteinen akateemiseen asiantuntijahierarkiaan perustuva harvainvalta ja organisaatiodemokratian ajatukseen pohjautunut uusimuotoinen ja monenkeskinen hallintomalli eli käytännössä kolmikantaperiaate. Kesti toki pitkään ennen kuin jälkimmäinen ajattelutapa löi itsensä varsinaisesti läpi, monine muine hallintokulttuuriin vaikuttaneine ulottuvuuksineen. (Tästä asetelmasta ja 1970-luvun lopun hallinnonuudistuksesta saa hyvän aikalaiskuvan esim. teoksesta Heinilä 1983.)

Kuitenkin vasta 1980-luvun kuluessa mukaan kuvaan tuli nykyisessä mielessä markkinavetoinen ja -hakuinen yliopistopoliitiikka. Tämän piirteet dokumentoidaan kattavasti edellämainitussa teoksessa Kivinen ym. (1993), josta voisi huoletta lainata jopa muutamia sivuja yhteen menoon, ilman että lähdeä tietämätön lukija osaisi arvata tekstin olevan viidentoista vuoden takaa eikä kuluvalta vuodelta. Niinpä nyt keskustellaan ilmiöstä, jolla on myös Suomen koulutuspoliittisessa lähihistoriassa tunnistettavat ja kohtuullisen pitkät juurensa. Siihen nähden voi jo lyhyesti – tähän lopussa palaten – todeta yliopistolain suhteesta suomalaisen korkeakoulupoliitiikan linjoihin seuraavaa: yliopistolaki on viimeinkin instrumentti, jolla toteutetaan ne korkeakoulupoliittiset aiheet, joita valtionhallinto on tahtonut jo parikymmentä vuotta, kykenemättä kuitenkaan ylittämään käytännön esteitä ja hidasteita. Juuri tässä on lain historiallinen merkitys.

Hallitusohjelma

Yliopistouudistuksessa ei kuitenkaan ole kyse vain tiede- ja koulutuspolitiikasta lähi- tai esihistorioineen. Itse asiassa voi kysyä, onko varsinainen – jossain mitassa itsenäinen – tiede- ja koulutuspolitiikka tullut pikemminkin tiensä päähän. Yliopistopoliittiset linjaukset on suhteutettava yhteiskuntapoliittiseen kontekstiin, joka puolestaan tiivistyy talous-, elinkeino- ja työmarkkinapolitiikaksi – ja näyttää kehittyneen yhä tiukemmaksi ja sanelevammaksi puitteeksi.

Yliopistolakiesityksen poliittisen kontekstin laajemman katsannon voi aloittaa tietysti hallitusohjelmasta. Kuten yllä jo todetaan, ajallisesti Vanhasen II hallituksen ohjelma ei toki ole edes varhaisin välittömästi vaikuttava ohjausdokumentti, johon yliopistolakiesityksen taustoja tarkastellessa pitää palata. Päinvastoin, olennaisia ovat jatkuvuudet (ja toki mahdolliset muutokset, jos niitä on) pidemmältä ajanjaksolta. 2000-luvun osalta ovat Vanhasen I hallituksen ohjelma, suunnitelmat ja käytännön toimet tässä mielessä kiinnostavia, aivan erityisesti juuri siksi, että hallitusten koostumukset poikkeavat toisistaan suuresti (Vanhanen I: Kesk, Sdp, Rkp; Vanhanen II: Kesk, Kok, Vihr, Rkp.)

OPM:n suunnittelutyötä, ennakoiteja ja ohjausasiakirjoja seuraten voi huomata, että jatkuvuus on ollut vahvaa, ainakin aikomusten tasolla. Monet nykyasetelmien perustana olevista koulutuspoliittisen suunnittelun dokumenteista ja päämääristä edeltävät vasta huhtikuussa 2007 aloittanut Vanhasen II hallitusta (kuten juuri yliopistouudistuksen selvitysmiesten työ ja raportit). Vaikka nimenomaan yliopistolakiuudistuksen läpivienti on Vanhasen II hallituksen saavutus, ovat kaikki sen intentiot ja perusteet jo edeltävässä ajassa. Tässä mielessä voi puolue- ja hallituspoliittisesti väittää, ettei yksikään kolmesta suuresta puolueesta ole 2000-luvulla asettunut ainakaan vastustamaan nyt toteutettavan kaltaista yliopistouudistusta. Tätä kannattaa painottaa: vallitsevassa korkeakoulupoliittisessä ilmastossa näyttää hyvin mahdollisesti olevan niin, että yliopistouudistus olisi toteutettu vastaavankaltaisena riippumatta hallituksen koostumuksesta.

Aivan yksinkertaisen retorisen analyysin tasolla hallitusohjelmista voi todeta joitain siirtymiä

Vanhasen I ja II hallituksen välillä. Erona ohjelmien välillä on ensinnäkin se, että jälkimmäinen on hieman yksityiskohtaisempi ja enemmän tarkasti määriteltyjä toimia sisältävä. (Tämän seurauksena se on myös hieman pidempi.) Yleisluontoisten periaatteiden ja tahdon ilmaisuissa – jotka toki kuuluvat omaan korukieliseen genreensä, mutta joilla on silti sisältönsä ja syntynsä – on joitain havaittavia eroja. Koulutus-, tiede- ja kulttuuripolitiikan alaluvun saatteissa varhaisempi ohjelma näyttää painottavan erityisesti tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta (sukupuolinen, monikulttuurinen, alueellinen ja ihmisten yleinen yhdenvertaisuus ja tasavertaiset koulutusmahdollisuudet mainitaan useasti). Nykyinen hallitusohjelma painottaa järjestelmän rakenteellista muuttamista (koulutuksen tarjonnan ja oppilaitosverkon sopeuttamista talous- ja väestökehitykseen), ennakointi- ja ohjausjärjestelmän uudistamista sekä erityisryhmiin (koulupudokkaat, integrointi, erityisopetus, maahanmuuttajat) kohdistettuja tukitoimenpiteitä ja samalla yksilöllisen luovuuden, lahjakkuuden, innovatiivisuuden edistämistä. Retoriikan tasolla Keskusta–Sdp-hallituksen ”yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus” -korostus ja Keskusta–Kokoomus-hallituksen ”yksilölliset erot, lahjakkuus ja innovaatiot” -painotus erottuvat toisistaan. On toinen asia, onko tällä ollut mitään käytännön seurauksia korkeakoulupolitiikan kannalta.

Vallitsevassa hallitusohjelmassa olennaisinta on joka tapauksessa painokas huomio, joka kohdistetaan tarpeeseen muuttaa koulutusjärjestelmää ajan tarpeisiin paremmin vastaavaksi. Muutama lainaus nykyisestä ohjelmasta (HOV2, luku 5, s. 28):

”Koulutusjärjestelmää kehitetään kokonaisuutena siten, että se vastaa globaaliin haasteeseen sekä ammatti- ja väestörakenteen muutokseen. Hallitus uudistaa ennakoinnin perusteita, jotta laadullisiin ja määrällisiin osaamis-, koulutus-, tutkimus- ja työelämän tarpeisiin voidaan vastata paremmin.”

”Hallitus sitoutuu edistämään luovuutta, erilaista lahjakkuutta ja innovatiivisuutta varhaiskasvatuksesta alkaen.”

”Oppilaitosverkkoa sopeutetaan väestökehitykseen koulutuksen saatavuus maan kaikissa osissa turvaten.”

Yliopistouudistuksen kannalta kaikki lainaukset ovat olennaisia. Rakenteellinen sopeuttaminen sekä innovaatioiden tukeminen ovat kaksi keskeisintä motivaatiota uudistuksen ja yliopistolain taustalla. Korkeakoulupolitiikkaa käsittelevässä luvussa Vanhasen II hallitus on yksityiskohtaisimmillaan todetessaan avaavansa kokeilun maksullisista maisteriohjelmista (HOV2, luku 5.2., s. 30):

”Ulkomaille suuntautuva tilauskoulutus tehdään mahdolliseksi. Käynnistetään kokeilu, jossa yliopistot ja korkeakoulut voivat hakea yksittäisille maisteriohjelmille lupaa kerätä maksua EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta. Kokeiluun kuuluu stipendijärjestelmä ulkomaisille vähävaraisille opiskelijoille. Kokeilun tulokset arvioidaan ennen järjestelmän muutoksia.”

Tilauskoulutuksen ja ulkomaisille opiskelijoille suunnatun maksullisen tutkintokoulutuksen avaaminen on ollut ilmeisesti jo pitkään käytännössä päätettynä, varmastikin periytyen jo edellisen hallituksen ajalta, eikä kyseistä aihetta näin ollen ollutkaan liitettyä selvitysmiesten tehtävänantoon Vanhasen I hallitukselta. Sitä voi pitää lakiesityksen varhaisimpana valmiina pykälänä. Lisäksi mahdollisuus maksullisen tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen järjestämiseen EU/ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille annettiin jo vuoden 2007 lopussa erillisellä lakimuutoksella (28.12.2007/1504), jonka jälkeen lain 8 §:n ensimmäiset momentit kuuluvat näin: ”Yliopisto voi 8 §:n estämättä järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, ulkomaan valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (*tilauskoulutus*).

Tilauskoulutusta voidaan järjestää muille kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille ja niille, jotka Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan

unionin kansalaisiin.”

Maksullisen maisterikoulutuksen kokeilun kirjaaminen hallitusohjelmaan kertoo myös kaikkien hallituspuolueiden sitoutumisesta sekä siitä, että mahdollisuutta sen muuttamiseen vastustajien kritikin ja lausuntokierroksen kautta ei ole ollut olemassa. Toinen lähes samalla yksityiskohtaisuuden tasolla esiintynyt ja jo ennen yliopistolakia lunastettu lupaus koskee apurahansaajien sosiaaliturvan järjestämistä, joka oli erityisesti vihreiden asialistalla. Muilta osin hallitusohjelma liikkuu yleisempien puitteiden tasolla, kuitenkin selvästi ilmaisten yliopistojen oikeudellisen aseman muuttamisen sekä hallinnon uudistamisen. Aikeita rakenteelliseen muutokseen täsmennetään hallitusohjelmassa lyhyesti (HOV2, luku 5.2., s. 30):

”Korkeakouluja kehitetään tavoitteena koulutuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen. Rakenteellista kehittämistä jatketaan. Laaditaan korkeakoulujen kehittämissuunnitelma ottaen huomioon aiemmin tehdyt selvitykset.”

”Tavoitteena on kansainvälisen huippuosaamisen lisääminen sekä osaamistasoltaan alueellisesti vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakoulukokonaisuudet. Kehitetään yliopistokeskuksia.”

”Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. Samanaikaisesti uudistetaan yliopistojen hallintoa ja päätöksenteköjärjestelmää.”

”Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulosohtausjärjestelmässä painotetaan opetuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. Valtion tuottavuusohjelmaa tarkistetaan siten, ettei se heikennä yliopistokoulutuksen laatua sekä tieteen ja tutkimuksen vaikuttavuutta. Ammattimaista tutkijanuraa kehitetään houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. Apurahansaajien sosiaaliturva järjestetään.”

Kaikista ylläolevista lainauksista voi poimia esiin kiinnostavia viittauksia. Ne kuitenkin jäsenyivät näkyviin myös seuraavassa muiden, yksityiskohtaisempien ohjausasiakirjojen jatkotarkastelussa, joten tässä riittää, että havaitaan ja muistetaan, mitä hallitusohjelma lupaa. Yksittäisenä ilmaisuna voi silti kiinnittää huomion autonomiakohtaan. On kiistelty siitä, mitä tarkoitetaan yliopistojen autonomian väitetyllä lisääntymisellä. Hallitusohjelma itse antaa yhden selvän vastauksen, sillä siinä ei puhuta yleisestä autonomiasta, vaan *taloudellisen autonomian* lisäämisestä. Tähänkin palaan loppua kohden tarkemmin.

Retoriikan tasolla korkeakouludoktriinin painopisteet hallitusohjelmassa eivät jää epäselviksi: sopeutuminen globaaliin talouteen, rakennemuutos, yliopiston palvelutehtävä työelämäsidonnaisen koulutuksen tuottajana sekä innovaatio-termistö hallitsevat. Innovaatio-termiä johdannaisineen on kylvetty hallitusohjelmaan peräti 27 kertaa. Aika muuttaa retoriikkaa, jollei mitään muuta: Vanhasen I hallituksen ohjelmassa sanaa osattiin käyttää vain viidesti, ja käytännössä vain teknologiapolitiikkaan viitaten. Osuvasti tähän havaintoon nähden voi nykyisiä ohjausasiakirjoja lukiessa tuntua juuri siltä kuin aiemmin lähinnä vain teknologiapolitiikkaan liitetyt sanastot ja aatteet olisi disseminoitu kaikkialle kulttuuri-, koulutus- ja tiedepolitiikkaamme.

Sen sijaan esimerkiksi termi ”sivistys” johdannaisineen mainitaan nykyisessä hallitusohjelmassa seitsemän kertaa. Kuten edellisessäkin hallitusohjelmassa, missä esiintymiä ei sen enempää ole, maininnat sijoittuvat vain yleisluontoisten julistusten yhteyteen: ”Sinivihreän hallitusohjelman yhdistäviä arvoja ovat ihmisen ja luonnon tasapaino, vastuu ja vapaus, välittäminen ja kannustaminen sekä sivistys ja osaaminen.” (HOV2, s. 3) ”Suomalaisten korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta.” (HOV2, s. 28) Molemmissa hallitusohjelmissa sivistys mainitaan sisällöllisessä yhteydessä ainoastaan puhuttaessa vapaasta sivistystyöstä.

Hallitusohjelman yleiseltä tasolta on mentävä yksityiskohtaisempiin ohjausasiakirjoihin, jotta yliopistouudistuksen juurille päästään. Hallitusohjelmankin pohjalta on kuitenkin tärkeää havaita

poliittisten linjanvetojen johdonmukaisuus: hallitusohjelmaan on kirjattu yleisellä tasolla niitä (jo varhaisemmin olemassa olleita) aikomuksia, jotka muut ohjausdokumentit täsmentävät ja uusi yliopistolaki sekä yliopistojen tuleva rahoitus- ja ohjausjärjestelmän uudistus toteuttavat.

Yksityiskohtaisempia yliopistouudistuksen tavoitteita ja perusteluita on syytä jäljittää Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmasta (KESU), Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen muistiosta sekä erittäin merkittäväksi vaikuttajaksi nousseesta kansallisesta innovaatiopolitiikasta ja -strategiasta.

Koulutuspilari: Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012

Lain taustoja on ennen kaikkea mielekästä tulkita sen kautta, mitä korkeakoululaitoksen kehittämisestä kirjoitetaan Opetusministeriön yleisessä kehittämissuunnitelmassa *Koulutus ja tutkimus vuosina 2007–2012* (julkaistu 5.12.2007). Kehittämissuunnitelmasta yliopistolakiesityksen intentioita ja argumentteja löytyy kohta kohdalta. Tämäkin johtaa ajattelemaan, että lainvalmisteluprosessissa ei ole tingitty niistä päämääristä, jotka jo tuolloin OPM:ssa oli asetettu yliopistouudistukselle. Yliopistouudistuksen ja sen edellyttämän lakiesityksen ydinsisällön voi arvella olleen olemassa jo vuonna 2007, ennen lakiprosessin päävaiheita ja esimerkiksi lausuntokierrosta.

Kehittämissuunnitelman johtolankana on koulutusrakenteen sekä koulutusasteiden muokkaaminen talouden ja työelämän näkökulmasta käsin. Esimerkinä kehittämissuunnitelman perusajattelusta toimii seuraava kappale luvusta ”Koulutuksen ja työelämän yhteydet ja yrittäjyyskasvatuksen edistäminen” (luku 3.9, s. 38):

”Korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta vahvistetaan. Tavoitteena on, että opiskelijat jo opintojensa aikana voivat orientoitua tuleviin työtehtäviinsä ja että koulutuksen sisällöissä voidaan riittävästi ennakoida työelämän tulevia osaamistarpeita, joille osaltaan luovat pohjaa korkeakoulujen ja työelämän väliset tutkimus- ja kehitystyöhankkeet. Korkeakoulutettuja aktivoidaan ryhtymään yhä enemmän yrittäjiksi. Korkeakouluopiskelijoiden yrittäjyysopintoja tarjotaan valinnaisina opintoina kaikille opiskelijoille. Yrittäjyysopintoja voidaan sisällyttää myös tutkijakoulutukseen. Korkeakoulujen tarjoaman koulutuksen ajantasaisuus turvataan niin, että se parhaalla mahdollisella tavalla palvelee työelämän muuttuvia osaamistarpeita. Tämä edellyttää tiivistä vuorovaikutusta työelämän, yritysten ja alueiden kanssa. Tutkintokoulutuksen rinnalla korostuvat yhä enemmän jo työelämässä olevan korkeakoulutetun väestön tarpeet. Opintojen ohjauksessa ja opiskelijoiden henkilökohtaisissa opintosuunnitelmissa korostuu opiskelijan työuran hahmottuminen opintojen aikana. Tätä tuetaan harjoittelua kehittämällä sekä oppinäytetöiden kytkemisellä työelämän tarpeita palveleviin tutkimus- ja kehitystyöhankkeisiin. --- Korkeakoulujen hallinnossa ja neuvottelukunnissa turvataan riittävä työelämän edustus ja työelämän muutokset otetaan riittävästi huomioon opintosisällöissä.”

Työelämälähtöisen näkökulman pontimena on tietenkin työvoimatarpeen muuttuminen. Liioittelematta voi sanoa, että myös *yliopistouudistuksen pilareina on kaksi globaaleihin talousnäkömyihin pohjautuvaa vaatimusta*, joista toinen liittyy yliopiston tutkimus- ja toinen koulutustehtävään: yhtäällä *suomalaisen elinkeinotoiminnan kilpailukyvyyn edistäminen innovaatiomekanismeja vahvistamalla* ja toisaalla *yliopistokoulutuksen kohdentaminen vastaamaan tulevaisuudessa paremmin kotimaisia työvoimatarpeita*.

Ottamatta seuraavassa vielä kantaa edelliseen, tutkimuksellisen innovaatiokyvyn pilariin, on syytä tarkastella perusteita, joiden varassa yliopistojen koulutustehtävää ollaan suuntaamassa.

Kehittämissuunnitelmassa yliopistojen suuntaamisen, keskittymisen, painottamisen, profiloitumisen ja rationalisoimisen eetos on näkyvässä vahvana. Keskeistä kautta linjan on ”rakenteellisen kehittämisen” argumentaatio, mistä esimerkkinä poiminnat samannimisestä alaluvusta (3.4, ”Rakenteellinen kehittäminen”, s. 23–24):

”Toimintaympäristön muutokset asettavat korkeakoulut lähivuosina monien haasteiden eteen. Haasteet liittyvät erityisesti korkeakoulujen profiloitumiseen, rakenteelliseen kehittämiseen, rahoitusmallin uudistamiseen, kansainvälistymiseen sekä koulutuksen ja tutkimuksen laadun korostamiseen. Lisäksi yliopistoissa ovat erittäin tärkeitä taloudellisen autonomian laajentaminen ja yliopistojärjestelmän kilpailukykyä parantavat hallinnolliset uudistukset, jotka vahvistavat ammattimaista johtajuutta.”

”Korkeakoulujen profiloitumista ja painoaloja vahvistetaan. Korkeakouluverkkoa kehitetään päällekkäistä koulutustarjontaa karsimalla...”

”Rakenteellinen kehittäminen” eli profilointi, strategisiin painopisteisiin keskittyminen, päällekkäisyyksien karsiminen ja ”korkeakouluverkon kehittäminen” ovat käytännössä tietenkin resurssien uudelleenjakamista, mikä tarkoittaa suomeksi käännettynä yksiköiden, tiedekuntien, laitosten, koulutusohjelmien ja oppiaineiden yhdistämisiä ja lakkauttamisia. Suoralla ja selkeällä kielellä tästä on kuitenkin puhuttu julkisuudessa varsin vähän.

Kehittämissuunnitelman lopussa (liite 2, s. 57–61) on yksityiskohtaisesti taulukoituna koulutusohjelmien aloituspaikkojen tavoitemäärät vuonna 2012 suhteessa vuoden 2006 tasoon. Siitä voi suoraan nähdä, millä aloilla OPM pyrkii vähentämään koulutuspaikkoja ja kuinka paljon. Seuraavassa on muutamia poimintoja halutuista vähennyksistä yliopistokoulutuksen osalta:

Kielitieteet 284 aloituspaikkaa vähemmän (v. 2006 1584 paikkaa ----> v. 2012 1300 paikkaa)

Historia 60 aloituspaikkaa vähemmän. (18 % koulutuspaikoista)

Filosofia 28 aloituspaikkaa vähemmän. (29 % vähemmän)

Kasvatustieteet ja psykologia 127 aloituspaikkaa vähemmän.

Teologia 23 aloituspaikkaa vähemmän.

Käsi- ja taideteollisuus 63 aloituspaikkaa vähemmän.

Kirjallisuus 26 aloituspaikkaa vähemmän.

Teatteri ja tanssi 11 aloituspaikkaa vähemmän.

Musiikki 26 aloituspaikkaa vähemmän.

Kulttuurin- ja taiteiden tutkimus 171 aloituspaikkaa vähemmän. (50% koulutuspaikoista)

Liiketalous ja kauppa 133 aloituspaikkaa vähemmän.

Kansantalous 35 aloituspaikkaa vähemmän.

Hallinto 61 aloituspaikkaa vähemmän.

Tilastotiede 21 aloituspaikkaa vähemmän. (30%)

Politiikkatieteet 130 aloituspaikkaa vähemmän. (43% vähemmän)

Matematiikka 133 aloituspaikkaa vähemmän.

Kemia 41 aloituspaikkaa vähemmän.

Biologia 72 aloituspaikkaa vähemmän.

Maantiede 46 aloituspaikkaa vähemmän. (29%)

Myös tekniikan ja liikenteen aloilla on supistettavia koulutusohjelmia.

Toisaalla on toki myös joitain korkeakoulujen aloja, joilla aloituspaikkoja arvioidaan tarvittavan lisää. Nämä ovat tietysti kautta linjan työelämäsuuntautuneita koulutusohjelmia ja oppiaineita, koska työmarkkinoiden ennakoitujen tarpeet määrittävät koulutuspaikkojen siirtelyä.

On syytä korostaa, että yllä listatut ja tavoitellut (Opetusministeriön tavoittelemat) muutokset aloituspaikoissa eivät ole seurausta pienenevistä nuorisoikäluokista, sillä OPM:n oman laskelman

mukaan vasta vuoden 2012 *jälkeen* tässä tarkoitettu ikäluokat kääntyvät laskuun. Niinpä näissä luvuissa esitetään vasta tarve nykyistä vastaavan aloituspaikkamäärän uudelleenallokoinnille eli koulutuksen resurssien suuntaamiselle uudelleen. On siis tämän lisäksi olennaista nähdä tendenssit ja pidempi ajallinen näkymä: jos listatut ovat määrällisiä muutoksia kuuden vuoden aikajänteellä ja ilman nuorisoikäluokan pientymistä, vaikuttaa ilmeiseltä, että vastaaviin suuntiin OPM:ssä on laskettu liikuttavan tuosta eteenpäinkin johonkin mittaan saakka. Näin raportti toisaalla antaa ymmärtääkin viitatessaan pidemmälle (luku 3.5, s. 28): ”Korkeakoulujen nuorten aloituspaikkojen määrä vähenee merkittävästi vuoteen 2020 mennessä.”

Muistettakoon myös, että uudistuksessa siirretään yliopistojen rahoituksen painopistettä jonkin verran nykyistä enemmän ulkopuolelta etsittävän hankerahoituksen suuntaan sekä tulohajautuksella päätetyn strategisen rahoituksen muotoon. Ulkoisen rahoituksen hankkimisen mahdollisuudet vaikuttavat vielä perusrahoituksen uudelleenallokointia selvemmin koulutustarjonnan ja tutkimuspotentiaalin siirtymiin. On päivänselvää, että useimmilla niistä aloista, joita kehittämissuunnitelma pitää supistettavina jo perusrahoituksenkin osalta, on olemattomat mahdollisuudet ainakin ulkoisen yritys yhteistyön tuottaman T&K-rahoituksen hankkimiseen. Näin prosentuaaliset alakohtaiset muutokset yliopistokoulutuksessa ja -tutkimuksessa tulevat olemaan vielä selvästi painottuneemmat kuin kehittämissuunnitelman tarvearvioinnista voi päätellä.

Kun lasketaan yhteen koulutuksen kehittämissuunnitelma aloituspaikkatarpeen ennakoituneen ja yliopistolakiesitys, käy selväksi, että yksi lain keskeisimmistä tarkoituksista on toimia instrumenttina, jolla yliopistot voidaan virtaviivaistaa ja ”profiloida” (kuten kehittämissuunnitelma asian ilmaisee) lakkauttamalla opintopaikkoja työelämän kannalta strategisesti tarpeettomilta aloilta ja keskinkertaisesti menestyvistä maakuntayliopistoista. Ehkä myös tästä syystä sen nopea läpikäyminen varsin vähäisellä julkisella keskustelulla on ollut tarpeen: jos lain yksityiskohtaisiin implikaatioihin havahdutaan liian laajasti, voi koko ”rakenteellisen kehittämisen” tavoite vaarantua.

Monien oppiaineiden ja koulutusohjelmien kohdalla supistusarvio ennakoitilaskelmissa on niin mittava, ettei se voi käytännössä merkitä muuta kuin noiden alojen laitosten lopettamista joistain yliopistoista. Kuten Helsingin yliopiston emerituskansleri Kari Raivio poikkeuksellisen rehellisesti ja avoimesti asian ilmaisi Helsingin Sanomissa (11.2.2009), juuri tähän on katsottu tarvittavan ulkoista ”käskyttämistä”:

”Yliopistojen tulee olemaan vaikeaa saada edes nykyisen suuruinen siivu valtion budjetista, tasokorotuksesta puhumattakaan. Kun toimintoja kuitenkin on pakko kehittää, ainoa mahdollisuus on käyttää järkevämmin nykyiset resurssit, mikä merkitsee tiukkoja päätöksiä määrärahojen uudelleensuuntaamisesta yliopistojen sisällä.

Kymmenen vuoden kokemus kolmikantaperiaatteella valitusta Helsingin yliopiston konsistorista on minulle opettanut, että tällaiset päätökset ovat sisäiselle hallitukselle erittäin tuskallisia, lähes mahdottomia. Jokaisella on joku lehmä ojassa.”

Vaikeimmat päätökset resurssien suuntaamisesta uudelleen tarkoittavat rahoituksen siirtämistä yksien tieteenalojen ja yksiköiden eduksi toisten kustannuksella. Näitä päätöksiä on yliopistojen nykyisen, sisäiseen demokratiaan perustuvan ja siinä mielessä konservatiivisen päätöksenteon varassa vaikeaa tai mahdotonta tehdä, joten tarvitaan Raivion mainitsemaa ulkoista käskyttämistä ja ulkoisten hallituspaikkojen enemmistövaltaa korkeimmassa päätöksentekoeleimessä.

Asia on koulutuspoliittisille päättäjille tietenkin ollut jo pitkään selvä, mutta julkisuudessa sen ulottuvuuksista on keskusteltu vähän. Joitain poikkeuksia on toki ollut ja jokseenkin oireellisesti avoimen puheen vähäisyyteen nähden ne ovat vaikuttaneet tahattomilta lipsahduksilta, vaikka ne ovat olleet harvoja avoimia puheenvuoroja asiasta – kuten juuri mainittu emerituskansleri Raivion mielipide tai Akavan puheenjohtajan Matti Viljasen haastattelu Suomen Kuvalehdessä (18.4.2008).

(Ks. sivulla <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/akavan-viljanen-pois-turha-koulutus>)
Haastattelussa Viljanen kritisoi kovin sanoin paitsi ammattikorkeakouluverkoston hajanaisuutta, myös yliopistoyksiköiden hajasijoittamista:

”Akavan puheenjohtajan mielestä Suomessa on liikaa korkeakouluja ja vääriin ammatteihin tähtäävää opetusta. Hän ei kohdista arvosteluaan vain ammattikorkeakouluihin. Samat ongelmat vaivaavat myös yliopistoja.

Viljasen mielestä keskustapuolue on ollut innokkain ”haulikkoammuntana toteutetun” hajasijoittamisen kannattaja.”

Viljanen katsoo haastattelun mukaan rakenteellisen kehittämisen ja korkeakouluverkon tiivistämisen voivan edellyttää esimerkiksi Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja Joensuun yliopiston lakkauttamista. Viljasen sanoin: ”Ei alueellinen hyvinvointi voi olla koulutuksen ensisijainen tehtävä. Koulutuksen tulee antaa yhteiskuntaa palvelevaa, työllistymiseen johtavaa koulutusta.” Viljasen mukaan OPM:n virkamiehet ja keskustajohtoinen hallitus ovat olleet kuitenkin liian ponnettomia ja hitaita tarvittujen muutosten edistämisessä – vaikka ”rakenteellinen kehittäminen” onkin viimein saatu käyntiin.

Mitä ”rakenteellisen kehittämisen” käytännön ilmentymät lopulta ovatkaan, sanoma on joka tapauksessa selvä ja sama kuin Viljasella hänen OPM- ja hallituskriitistään huolimatta: hallitsevassa korkeakoulupoliittisessa diskurssissa korostetaan keskittymistä strategisiin painopisteisiin ja kilpailukykyisiin tutkimus- ja koulutusprofiileihin, joiden edellytyksiä parannetaan samalla kun muuta karsitaan ja supistetaan. Keskinkertaisen ja tyydyttävän tai riittävän hyvän ylläpitäminen ei enää riitä, on keskityttävä ja panostettava erinomaisuuteen (yhdysvaltalaisista koulutuseetosta ja sieltä lähtöisin olevaa *excellence* -termiä seuraten). Ennen kaikkea on panostettava tutkimuksen tuotantopotentiaaliin eli innovaatioihin, joilla voidaan tukea kotimaisia yrityksiä kansainvälisessä kilpailussa.

Hallituksen ja OPM:n ajatus ja tahto ovat näissä näkökulmissa tietenkin samoja kuin esimerkiksi yliopistoallianssien edistämisessä. Nyt lopulta sanoma on myös onnistuneesti viety läpi julkisuuteen, kuten Helsingin Sanomien pääkirjoitus (22.2.2009) osoitti todetessaan, että ”Suomeen on rakennettu yliopistoverkko, jota ei todellisuudessa enää ole varaa ylläpitää”.

Siis: Kaikkien aikojen vauraimmassa Suomessa ei ole enää varaa sellaiseen yliopistoverkkoon, joka synnyttiin kehittyvän talouden ja rakennemuutoksen oloissa ja selvisi läpi historian pahimmasta talouslamasta. Kuten moni muukin asia, myös korkeakoulupoliittinen diskurssi näyttää Suomessa olevan yhden totuuden valtakuntaa – jonka jälkeen on hyvä miettiä, kuka totuuden sanelee.

Mistä luvut tulevat?

Tähän asti kaikki on suhteellisen selvää. Yliopistojen kehittämissuunnitelmissa ja lakiesityksessä ei siis ole mitään uutta tai yllättävää – kritiikin kohteita niissä on toki siitä huolimatta. Olennaista on kysyä, mistä ennakkointiluvut tulevat. Tämä selviää kehittämissuunnitelman laadintahistoriasta. Edellä referoidussa lopullisessa kehittämissuunnitelmassa ei mainita, millaisella työryhmällä tai millaisen prosessin perustalta se on tuotettu. Sen taustaa voi kuitenkin jäljittää edeltävien ja pohjustavien dokumenttien kautta. Kehittämissuunnitelman linjaukset ovat olennaisilta osiltaan olleet olemassa jo sen luonnoksessa 29.6.2007, joten myöskään tuon luonnoksen kommenttikierros syksyllä 2007 ei ole vaikuttanut OPM:n ja hallituksen tahtoon.

(Kehittämissuunnitelman luonnos löytyy em. sivulta:

<http://www.oph.fi/SubPage.asp?path=1,438,3086,3987,19383,18778,18779>)

Kun kehittämissuunnitelman alkuperiä jäljittää hieman taaemmas ja Vanhasen II hallitusta edeltäneeseen aikaan, käy ilmi, että suunnitelman luonnoksen ja lopullisen version koulutustarvearvioinnin perustana on OPM:n 17.6.2004 asettaman ”koulutustarpeiden ennakointia ja koulutustarjonnan mitoittamista” kartoittaneen työryhmän (Koulutustarjonta 2012 -projekti) raportti 23.4.2007. (*Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Alustava laskelma koulutustarjonnan tavoitteista vuodelle 2012*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:26. Ks. http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2007/Koulutus_ ja _tutkimus_2007x2012.html)

Koulutustarjonta 2012 -projektin loppuraportista selviää, millaisista lähtökohdista käsin tulevaisuuden koulutustarpeiden arviointilaskelmat on tuotettu (mukaan lukien aloituspaikkojen muutokset). Selvityksessä todetaan ”Laskelmien keskeisistä lähtökohdista” (luku 1.3., s. 11) seuraavasti:

”Vuonna 2012 ammatillisen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulu- ja yliopisto-opinnot aloittavat siirtyvät pääosin työelämään kaudella 2015–2020. Sen takia joudutaan arvioimaan työvoima- ja koulutustarpeita varsin pitkällä aikavälillä.

Työvoimakehityksen osalta ehdotuksen keskeisenä lähtökohtana on työministeriön Työvoima 2025 -projektin ennuste työvoiman kysynnän kehityksestä toimialoittain vuoteen 2025 (*Työvoima 2025. Täystyöllisyys, korkea tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön vähentyessä*. Työpoliittinen tutkimus 325/2007, työministeriö).

Toisena keskeisenä lähtökohtana on Tilastokeskuksen aineisto työllisen työvoiman toimiala-, ammatti- ja koulutustiedoista vuosilta 1995, 2000 ja 2004.

Nämä aineistot muodostavat keskeisen pohjan Opetushallituksen koulutustarve-ennakointiyksikössä laaditulle ammattirakenteen kehitysennusteelle vuoteen 2020, laskelmille poistumasta ja avautuvista työpaikoista ammattiryhmittäin sekä viime kädessä uuden koulutetun työvoiman tarpeesta ja aloittajatavoitteista.”

Näin ollen siis myös kehittämissuunnitelman arviot koulutustarpeen siirtymistä sekä korkeakoulutuksen resurssien ja opintopaikkojen uudelleenallokoinnista perustuvat 2020-lukua koskeviin työvoimatarpeen ennakointilaskelmiin sekä raportin laadintaa edeltäneiden viisivuotiskausten osoittamiin tilastollisiin kehitysuriin.

Luvussa ”Alustavia johtopäätöksiä laskelmista” (4.5, s. 31) todetaan suhteessa nykytilanteeseen ”supistuvan aloittajatarpeen aloista” selkeästi seuraavalla tavalla, joka muutamia yksityiskohtia lukuun ottamatta toistuu kehittämissuunnitelmassa:

”Supistuvan aloittajatarpeen aloja ovat erityisesti humanistisen ja kasvatusalan ammatillinen koulutus opetus- ja kasvatustyön opintoalalla ja yliopistokoulutus kielitieteiden, historian ja arkeologian sekä filosofian opintoaloilla, kulttuurialan koulutus kaikilla sektoreilla, erityisesti käsi- ja taideteollisuuden opintoalalla, viestintä- ja informaatiotieteiden opintoalalla ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluopinnoissa, kirjallisuuden opintoalan yliopistokoulutuksessa, teatterin ja tanssin opintoalan ammattikorkeakouluopinnoissa, musiikin opintoalan ammatillisessa koulutuksessa ja ammattikorkeakouluopinnoissa, kulttuurin- ja taiteiden tutkimuksen opintoalan yliopistokoulutuksessa sekä muun kulttuurialan ammattikorkeakouluopinnoissa. Supistuvan aloituspaikkatarpeen aloja ovat myös yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon yliopistokoulutus (hallinnon, sosiaalitieteiden ja politiikkatieteiden opintoalat), luonnontieteiden koulutusalan ammatillinen koulutus (tietojenkäsittelyn opintoala) ja yliopistokoulutus (matematiikan ja tietojenkäsittelyn opintoalat), tekniikan ja liikenteen koulutusalan ammattikorkeakoulu- ja yliopistokoulutus (erityisesti tieto- ja tietoliikennetekniikka), luonnonvara- ja ympäristöalan ammatillinen koulutus (metsätalous) sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla matkailun opintoalan ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakouluopinnot, majoitus- ja ravitsemisalalan ammatillinen koulutus sekä kotitalous- ja kuluttajapalvelujen ammatillinen

koulutus.”

Nämä jo vuonna 2004 työnsä aloittaneen työryhmän loppupäätelmät vuoden 2007 keväältä ovat näin ollen pohjustus OPM:n koulustarve-arvioinnille kehittämissuunnitelmassa. Yleisemminkin ne toimivat yhtenä keskeisenä lähtökohtana Vanhasen II hallituksen koulutuspoliittisille linjauksille – joiden päämotiviina on työelämän muutos ja korkeakoulutusjärjestelmän mukauttaminen siihen. Kun ennakoitilaskelmat asettaa taustaksi ”rakenteellisen kehittämisen” argumentaatiolle, myös yliopistolakiesitys tulee ymmärrettäväksi – ulkoisen käskyttämisen tarvetta myöten.

Kehittämissuunnitelmassa itsessään ei, kuten sanottua, luetella sen tuottaneen työryhmän koostumusta. (Se on vain opetusministeri Sari Sarkomaa ja OPM:n suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunnan allekirjoittama.) Alustavat laskelmat tuottaneen työryhmän (Koulutustarjonta 2012 -projekti) ja kehittämissuunnitelman yhteys todetaan kuitenkin selvästi viimeisessä luvussa ”Jatkotoimenpiteet” (luku 5, s. 33):

”Työryhmä jatkaa vuoden 2012 koulutustarjonnan tavoitteiden valmistelua pitäen tavoitteena sitä, että kesäkuun loppuun 2007 mennessä valmistuvassa luonnoksessa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaksi vuosille 2007–2012 on tavoitteet esitetty suunnitellussa laajuudessa.”

Toteamuksesta voisi päätellä Koulutustarjonta 2012 -projektin työryhmän olevan myös kehittämissuunnitelman takana. Näin ei kuitenkaan täysin ole, vaikka osa työryhmästä on säilynyt samana. Kehittämissuunnitelman 2007–2012 työryhmä selviää Valtioneuvoston hankerekisteristä (www.hare.vn.fi). (Ks. http://www.hare.vn.fi/mKokoonpanojenHistoriaSelailu.asp?h_id=12125) Työryhmän puheenjohtajana on toiminut alustavat laskelmat tuottaneen työryhmän varapuheenjohtaja Kangaspunta. Kehittämishankkeen työryhmä on ollut puhtaasti Opetusministeriön virkamiehistö koostuva. (Mikä selittää myös sen, ettei työryhmän koostumusta ole katsottu tarpeelliseksi luetella loppuraportissa.) Edeltävien koulutustarvelaskelmien työryhmä on koostunut myös enimmäkseen OPM:n virkamiehistöstä, mutta mukana on ollut myös Opetushallituksen, lääninhallitusten, maakuntien liiton, Kuntaliiton sekä sisäasiainministeriön ja työministeriön edustajat. (Ks. raportin saate.) Tälle Koulutustarjonta 2012 -projektille on luotu myös asiantuntijajaosto, johon on kutsuttu suuri joukko jäseniä mm. OPM:stä, OPH:sta, muista ministeriöistä, lääninhallituksista, Kuntaliitosta, ammattiliitoista, työmarkkinailaitoksista ja Elinkeinoelämän keskusliitosta sekä tutkimuslaitoksista (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Tilastokeskus). Esimerkiksi yliopistoista asiantuntijajaostoon ei sen sijaan ole kuulunut yhtään jäsentä. Valitettavasti kehittämissuunnitelman osalta Valtioneuvoston hankerekisteristä ei löydy tietoja asiantuntijoiden käyttämisestä eikä myöskään lausuntokierroksesta ja sen aikana pyydetyistä ja kuulluista lausunnoista.

Kehittämissuunnitelman valmistelua on analysoitu ja arvioitu ennakoitutyötä jatkavassa työryhmässä, jonka OPM asetti 8.2.2007. (Koulutustarpeiden ennakoinnin koordinaatioryhmä.) Ensimmäisessä raportissaan (*Selvitys koulutus- ja osaamistarpeiden kehittymisestä sekä ennakoinnin tilasta ja kehittämistarpeista 2008*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2009:4. 28.1.2009.) työryhmä toteaa yhteenvetona kehittämissuunnitelman prosessista näin (luku 2.2.1, s. 12):

”Kehittämissuunnitelman valmistelun voidaan katsoa jakaantuneen kolmeen pääosioon. Ensimmäinen perusvaihe oli työministeriön Työvoima 2025 -projekti. Toinen vaihe muodostui opetusministeriön Koulutustarjonta 2012 -projektista ja kolmas vaihe Opetushallituksen ohjaamasta maakuntien liittojen koordinoimien yhteistyöryhmien suorittamasta alue-ennakoinnista. Valmistelu eteni muutaman vuoden kuluessa yleisestä, koko kansantalouden kehitysennakoinnista, alueellisiin koulutuksen tarve-ennakointeihin ja tavoitteisiin. Valmistelu päättyi kehittämissuunnitelman hyväksymisen, jolloin asetettiin valtakunnalliset koulutuksen aloittajataavoitteet vuodelle 2012.”

Koulutustarjonta 2012 -projektin perusteella voi siis hyvin tehdä päätelmiä myös kehittämissuunnitelman kokonaisprosessista. Projektin kulusta koordinaatioryhmä toteaa edelleen seuraavasti (s. 13):

”Koulutustarjonta 2012 -projekti keskittyi uuden koulutetun työvoiman tarpeisiin kaudella 2015–2020, jolloin vuonna 2012 koulutuksen aloittava nuorisoikäluokka tulee työmarkkinoille. Koulutustarjonta 2012 -projekti muodostui opetusministeriön asettamasta Koulutustarpeiden ennakoinnin ja koulutustarjonnan mitoittamisen valmisteluryhmästä sekä sen laajapohjaisesta asiantuntijajaostosta. Projekti koordinoi vuosien 2007–2012 kehittämissuunnitelman valmisteluun liittyviä erilaisia tehtäviä ja osaprojekteja. Projekti oli kytketty työministeriön työvoima 2025 -projektiin, jossa laaditaan toimialaennusteet ja näille aloille ammattirakenne-ennusteet. Työhön osallistuivat mm. opetushallinnon edustajat, sisäasiainministeriö, työministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, maakuntaliitot, lääninhallitukset, Kuntaliitto, työmarkkinoiden keskusjärjestöt, MTK, Suomen Yrittäjät, ETLA, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Tilastokeskus.”

Näin ollen näyttää kohdalliselta todeta tiivistävästi, että koulutustarvearvioinnin tilastolliset laskelmat, niihin pohjautuva koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma ja yhtenä sen koulutuspoliittisena juonteena osaltaan toimiva yliopistolakiesitys on pohjustettu sellaisilla indikaattoreilla ja sellaisella asiantuntijuudella, joka kohdentuu yksinomaan talous- ja työvoimakehitykseen ja työelämän arvioituihin työvoimatarpeisiin. Yliopistojen tarjoama asiantuntijuus tai erityiset näkemykset yliopistojen muista tiedollisista tai sivistyksellisistä tehtävistä koulutustarvearvioinnissa ovat sen sijaan jääneet prosessin ulkopuolelle.

Yliopistotutkimuksen näkökulmasta tämä on tietenkin yllättävää. Onhan yliopistoissa suhteellisen runsaastikin korkeakouluhistoriaan, -ideologiaan, -politiikkaan ja -talouteen kohdistuvaa tutkimusta ja asiantuntemusta, jota on lisäksi aivan erityisesti lisätty ja kehitetty viime vuosina. Tämän tiedon ja asiantuntemuksen käytöstä kehittämissuunnitelman luomisessa ei ainakaan OPM:n selvitysten perusteella löydä viitteitä.

Lopuksi koordinaatioryhmän esittämissä ehdotuksissa koulutustarpeiden ennakoinnin kehittämiseksi todetaan mm. seuraavan kehittämissuunnitelman valmistelusta seuraavasti (s. 5.2, s. 63):

”Seuraavan kehittämissuunnitelman valmistelusta laaditaan prosessisuunnitelma, josta käy ilmi keskeiset prosessin vaiheet ja aikataulut. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi, missä vaiheessa sidosryhmät ja verkostot osallistuvat ja sitoutetaan valmisteluun. Prosessin avoimuudella pidetään sidosryhmät sekä alueelliset toimijat, esimerkiksi koulutuksen järjestäjät, korkeakoulut ja maakuntaliitot tietoisina valmisteluprosessin etenemisestä.”

Toteamusta voi pitää edellisen kehittämissuunnitelman implisiittisenä kritiikkinä, koska nyt erikseen on korostettava prosessisuunnitelmaa, sitouttamista, avoimuutta sekä koulutuksen järjestäjien pitämistä tietoisena prosessin etenemisestä. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa, jää tietysti avoimeksi.

Ilman otaksumia itse prosessin kulusta ja asiantuntijoiden käytöstä voi suoraan kehittämissuunnitelmaa lukemallakin todeta, että se on hyvin voimakkaasti työ- ja elinkeinoelämäpainotteinen. (Näin esimerkiksi verrattuna edelliseen kehittämissuunnitelmaan 2003–2008.) Voimakas työelämäpainotteisuus näyttää tulleen selvästi noteeratuksi myös sen luonnoksesta syksyllä 2007 annetuissa lausunnoissa. Esimerkiksi Suomen Akatemia lausuu seuraavasti: ”Kehittämissuunnitelmassa tutkimukseen ja tiedejärjestelmään liittyviä kehittämiskohteita kuvataan niukasti. Pääpaino on koulutuksessa ja opiskelussa nimenomaan

työelämän näkökulmasta.” (Suomen Akatemia, Lausunto luonnoksesta Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaksi vuosille 2007–2012, 2.10.2007.)

Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö puolestaan lausuu: ”Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma 2007–2012 antaa sellaisen vaikutelman, että koulutuksen tavoitteet ja tehtävä määritellään nykyisin ensisijaisesti työelämän tarpeista käsin. Koulutuksen rooli kansalaisten sivistystason kohottajana, hyvinvoinnin edistäjänä ja kansakunnan eheyden rakentajana näyttää jäävän toissijaiseksi pyrkimykseksi.” (VSY, Lausunto 11.9.2007.)

Innovaatiopilari: Tiede- ja teknologianeuvosto sekä kansallinen innovaatiostrategia

Koulutuksen kehittämissuunnitelmasta näkyy, että työelämälähtöisen *koulutustarpeen* määrittäminen on toinen yliopistouudistuksen pilari. *Tutkimusfunktioon* keskittyvä pilari on puolestaan innovaatioiden tuottaminen yritysten kilpailukyvyn tukemiseksi. Jälkimmäinen hahmottuu hyvin siirrettäessä tarkastelu yhteen korkeakoulupolitiikkaa nykyään voimakkaasti ohjaavaan instituutioon, Tiede- ja teknologianeuvostoon, jonka nimi 1.1.2009 muuttui osuvasti Tutkimus- ja innovaationeuvostoksi. (Ks. sivu http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus_ ja_innovaationeuvosto)

Tutkimus- ja innovaationeuvoston eli Tiede- ja teknologianeuvoston alkuperä ja ajallinen jatkumo juontuu aina 1980-luvun loppupuolelta asti (neuvosto on perustettu 1987), eli ajalta, jonne markkinavetoisen koulutus- ja tutkimuspolitiikan juuret myös tutkijoiden mukaan sijoittuvat. Neuvoston nykymuotoinen toiminta ja merkitys vahvistui etenkin Paavo Lipposen hallituskaudella ja liittyi tuolloin luotuun entistä tiiviimpään linkitykseen suomalaisen yrityselämän ja yhteiskuntapolitiikan välillä.

Neuvosto on valtioneuvoston asettama ja suoraan sen puitteissa toimiva keskeinen toimielin, jonka tehtävänä on seurata ja valmistella tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan aihepiirien suunnitelmia ja ohjausta. Puheenjohtajana toimii pääministeri, varapuheenjohtajina elinkeinoministeri (tällä hetkellä Pekkarinen) ja opetusministeri (Virkkunen). Neuvostoon kuuluu muiden ministerijäsenten ja ministeriöiden virkamiehistä nimitettyjen pysyvien asiantuntijoiden lisäksi valtioneuvoston määräämä kokoonpano kyseisten toimialojen rahoittajia sekä tutkimus- ja kehitystyön suorittajia ja hyödyntäjiä. Yrityspuolelta kutsutuista jäsenistä vaikutusvaltaisimmin on sekä aiempien että nykyisen kokoonpanon puitteissa ollut Nokian edustaja (Lipposen hallituksen aikaisessa neuvostossa toimitusjohtaja Ollila, sittemmin toimitusjohtaja Ala-Pietilä ja tällä hetkellä toimitusjohtaja Kallasvuo).

Neuvosto on julkaissut linjaraportteja kolmivuotiskausiensa rytmillä (joka nyttemmin on muutettu hallituskausien mittaiseksi) ja linjaukset valaisevat ja entisestään vahvistavat jo edellä luotua kuvaa valituista korkeakoulupoliittisista suunnista. (2000-luvun linjaraportit löytyvät sähköisessä muodossa sivulta: http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus_ ja_innovaationeuvosto/julkaisut)

Kun seuraa hankkeiden ja dokumenttien ketjua, selviää myös, että yliopistouudistusta pohjustaneen selvitysmiesten raportin vaiheet linkittyvät juuri Tiede- ja teknologianeuvoston aiempaan linjaraporttiin. Linkkinä on nimittäin toisen yliopistouudistuksen selvitysmiehen Jorma Rantasen vuonna 2004 toteuttama *Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys* (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004: 36). Yliopistolain uudistamista suoranaisesti valmistellut selvitystyö 2006–2007 sai oman pohjustuksensa kyseisestä Rantasen aiemmasta raportista. Toimeksianto tuohon edeltävään rakenneselvitykseen saatiin puolestaan juuri Tiede- ja teknologianeuvoston 8.10.2003 laatiman muistion pohjalta (ks. ed. mainitun selvityksen saate). Selvitystyö oli esipuheen sanoin osa Tiede- ja teknologianeuvoston vuoden 2003 raportin *Osaaminen, innovaatiot ja kansainvälistyminen* määrittämien linjausten ”jatkotarkastelua ja

toimeenpanoa” (ed. raportti, s. 4). Täten selvä ja johdonmukainen linja kulkee Tiede- ja teknologianeuvoston 2000-luvun alun työstä ja vuoden 2003 linjauksesta korkeakoulujen rakenteellisen uudistamisen selvitykseen sekä edelleen yliopistolain uudistuksen pohjustaneeseen selvitystyöhön.

Siinäkin tapauksessa, ettei ketju olisikaan näin selvä ja julkilausuttu kuin nyt, voisi myös Tiede- ja teknologianeuvoston raportteja lukemalla huomata sisällöllisten painotusten, argumentaation ja retoriikan kautta, että nykyinen yliopistopoliittinen doktriini on ennennäkemättömän voimakkaasti luotu juuri niiden odotusten ja edellytysten ohjaamana, joita elinkeinoelämän kilpailukyyn keskittyvä innovaatiopolitiikka ja -strategia ovat 2000-luvulla tuottaneet.

Hallitusohjelmien vertailussa jo edellä käytettyä terminologista ”metriikkaa” voi pitää triviaalina, mutta jotain kiinnostavaa painopisteiden siirtymistä senkin kautta voinee havaita: ”Innovaatio”-termi johdannaisineen esiintyy paitsi vuoden 2003 linjaraportin nimessä, myös sen sisällössä tautologisella voimalla, yhteensä 254 kertaa. ”Tiede” perusmuodossaan esiintyy 63 kertaa ja lähes pelkästään tiede- ja teknologianeuvoston nimeä toistettaessa. ”Tiede”-termin johdannaisia varsinaisessa sisällöllisessä käytössä löytyy viitisenkymmentä kertaa. Myös ”tieto” häviää innovaatioille, sillä senkin esiintymät jäävät alle kahden sadan. Vaikka jo edeltävä vuoden 2000 linjaraportti *Katsaus 2000: Tiedon ja osaamisen haasteet* on siirtymä samaiseen suuntaan, voi jonkinlaisen pienen käänteen – jatkumon sisällä – nähdä tapahtuvan niiden välissä. Vielä vuonna 2000 pääterminä hallitsee ”tieto” reilusti yli 300 esiintymällä, ”innovaatioiden” pysyessä siinä puolestaan alle 200 rajan.

Samalla muunkinlaiset painotukselliset erot ovat havaittavissa vuoden 2000 ja 2003 raporttien välillä. Vaikka yhteisiä piirteitä löytyy paljon, on edellisessä vielä korostuneesti mukana *koulutustason yleisen nostamisen tarve, koulutuksellisen tasa-arvon periaate sekä tieteellisen perustutkimuksen* asettaminen koko kansallisen strategian lähtökohdaksi. (Ks. yleisten johtopäätösten luku 3, s. 24–28.) Uudistumistarpeina esitetään samansuuntaisia näkemyksiä kuin vuoden 2003 linjaraportissa, ja niiden yhteydessä viitataan OPM:n vuonna 1998 julkaisemaan, yliopistotutkimuksen perusedellytyksiä selvittäneeseen raporttiin, mutta todeten, että vaikka ”yliopistojen tutkimustoiminnan perusedellytyksissä on jatkuvasti kehitettävää... moni perusasia on kunnossa” (s. 27). Rakenteelliseen uudistumiseen viitataan lyhyesti, mutta ero myöhempiin linjauksiin ja tällä hetkellä hallitsevaan asenteeseen on kuitenkin selvä: yliopistojen rakenteellista uudistumista ”tuetaan” (s. 28), kun sen sijaan vaatimuksista, välttämättömyyksistä, vahvasta tulohajauksesta ja ulkoa asetetusta rakenteellisen uudistamisen strategiasta ei kuitenkaan puhuta, eikä sävy muutenkaan ole lainkaan samalla tavoin jyrkkä tai saneleva kuin nyt myöhemmin.

Vuoden 2003 raportissa sen sijaan kaikki keskeiset nykytilannetta määrittävät vaatimukset jo esiintyvät. Raportin punaisena lankana on määritellä 2000-luvun ns. ”kansallinen strategia”, josta kirjoitetaan ja joka kuvataan tavalla, joka tuo mieleen terminologian militaarisen alkuperän: kyseessä todella on kansallinen sotasuunnitelma, jossa kansakunta ja valtio yhdistyvät kaikkine ulottuvuuksineen kamppailuun kansantalouden ja suomalaisten yritysten puolesta globaalia ympäristöä ja kilpailijoita vastaan. Kansallinen strategia tarkoittaa erityisesti ja ennen mitään muita tiedon, tutkimuksen, tieteen, oppimisen tai ajattelun merkityksiä juuri *innovaatioiden* kehittämistä:

”1990-luvun tärkeimpiä opetuksia on, että onnistuminen innovaatioiden tuottamisessa on niin yritysten kuin yhteiskuntien menestystekijä. Innovaatioista ja niiden tuottajista vallitsee avoin, jatkuvasti koveneva kansainvälinen kilpailu. Nopeus ja joustavuus sekä korkeatasoinen tieto ja osaaminen ovat tässä kilpailussa strategisia etuja. Maat, joilla näitä etuja on, ovat muita paremmassa asemassa pyrittäessä hyödyntämään avautuvia uusia mahdollisuuksia.”

Johtopäätöksissä ja suosituksissa (luku 4, s. 34) tiivistetään ensinnä kansallisen strategian ydin:

”Menestykselliseksi osoittautunutta kansallista kehittämislinjaa jatketaan ja vahvistetaan edelleen. Sen mukaisesti panostetaan teknologisten ja sosiaalisten innovaatioiden tuottamiseen sekä niille rakentuvan, kansainvälisesti menestyvän yritystoiminnan laajentamiseen. Näin määritelty toimintakokonaisuus on keskeinen osa lähivuosien kansallista strategiaa.”

Kun tarkastelee Tiede- ja teknologianeuvoston toimintaa, raportteja ja vaikutussuhteita, vahvistuu entisestään kuva siitä, että yliopistojen ohjauksesta on tullut korkeimman poliittisen tason toimintaa. Taustana on innovaatio-ajattelun saama valtaisa painoarvo. Kiinteä yhteys innovaatiopolitiikan ja yliopistouudistuksen välillä tulee sanotuksi suoraan hallituksen iltakoulun muistiossa 21.11.2007, jota voi pitää lakiprosessin etenemisen kannalta hyvin tärkeään vaiheeseen ajoittuvana dokumenttina. Muistio esittää seuraavasti heti ensimmäisissä lauseissaan (OPM/Hallituksen iltakoulu 21.11.2007, s. 1):

”Yliopistojen merkitys talouden ja hyvinvoinnin kasvuille on noussut aivan uudenvuodenlaiseen asemaan. Globalisaatio aiheuttaa työn uudelleen jakautumista valtioiden kesken. Hallituksen keskeinen tavoite on kehittää Suomesta maailman paras innovaatiojärjestelmä. Yliopistot ovat tärkein osa julkista innovaatiojärjestelmää.”

Yhtä lailla vahvistuu kuva siitä, että se, mitä aikaisemmin nimitettiin tiede- ja tutkimuspolitiikaksi, on 2000-luvulla muuttunut lähes yksinomaan innovaatiopolitiikaksi tai ainakin sille alisteiseksi valtionhallinnon näkökulmasta. Kun yliopistojen merkitys koko Suomen tulevaisuudelle on raskainta painoarvoa, on niiden ohjauksen ja uudistamisen kysymys myös sellaisessa mittaluokassa, jossa esimerkiksi opetusministereillä voi tuskin enää olla minkäänlaista itsenäistä roolia tai omien linjanvetojen mahdollisuutta. Koska innovaatiopolitiikka on keskeisin osa ”kansallista strategiaa”, sen on selvästi tällöin oltava korkeimman valtiollisen ohjauksen asia, joten sitä johtaa suoraan pääministeri, kuten hän Tutkimus- ja innovaationeuvoston puheenjohtajana käytännössä tekeekin. Opetusministeri toiminee tässä asetelmassa nykyään lähinnä uudistusten käytännön koordinaattorina – jos aina sitäkään – sekä tietysti niiden keulakuvana julkisuuden suuntaan, kuten edellä todettiin. Ei liene myöskään aivan liioiteltua väittää, että muutos heijastunee myös ministeriöiden keskinäisiin suhteisiin: työ- ja elinkeinoministeriön vaikutusvalta korkeakoulupolitiikassa on noussut OPM:n rinnalle.

Innovaatiopolitiikan lyhyen tarkastelun voi päättää Kansalliseen innovaatiostrategiaan ja -selontekoon. Strategiaa valmisteltiin hallitusohjelman aloitteesta ja sen laatimisesta vastasi työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) innovaatio-osasto sekä Sitran yliasiamies Esko Ahon johtama ohjausryhmä. Strategiatyön tuloksena esitys *Kansalliseksi innovaatiostrategiaksi* luovutettiin elinkeinoministeri Mauri Pekkariselle 12.6.2008 (ks. sivulla <http://www.innovaatiostrategia.fi/fi/uutiset/body0=273>) ja strategian pohjalta tuotetun *Innovaatiopolitiittisen selonteon* Valtioneuvosto hyväksyi 9.10.2008. (Ks. sivulla: <http://www.innovaatiostrategia.fi/fi/uutiset/body0=286>) Sen tiedotteessa julistetaan ”yksilöt ja yrittäjyys keskiöön” ja todetaan, että ”selonteko on tämän hallituskauden yksi keskeisistä tutkimus-, innovaatio- ja korkeakoulupolitiikan uudistuksista”.

Strategiaa valmisteltiin mm. työryhmissä eli työpajoissa, joita oli 11 ja joista yliopistojen kannalta kiinnostavin oli Tutkimus ja koulutus -työpaja. Mainitun työpajan yhteenveto (ks. sivulla <http://www.innovaatiostrategia.fi/fi/uutiset/body0=236>) on enimmäkseen melko hajanainen ja yleisellä tasolla liikkuva, ja etenee mm. pohtimaan, mitä ”innovaatiolla” ylipäätään tarkoitetaan. Tämä onkin kohtuullisen osuva huomio: innovaatio-termin erittäin nopeasta leviämisestä ja tautologisesta käytöstä huolimatta on hyvin harvinaista löytää mistään asiakirjoista yritystä eritellä termin merkitystä. Työpajan yhtenä ehdotuksena oli, että ”innovaatio” käsitettäisiin ”hyödynnetyksi kilpailueduksi” (s. 2 työpajan yhteenvedossa, ks. yllä).

Yleisen pohdinnan lisäksi työpajan yhteenvedossa esitetään joitain kohdennetumpia ajatuksia, joista yliopistouudistuksen näkökulmia lähimmin koskettaa seuraava katkelma, joka on varustettu otsikolla ”Yliopistojen rahoitusjärjestelmää kehitettävä laatua ja vaikuttavuutta huomioivaksi” (s. 7 työpajan yhteenvedossa):

”Työpajassa nostettiin vahvasti esille rahoituksen allokoinnin uudistaminen siten, että tutkimuksen laatu huomioidaan nykyistä paljon selvemmin. Tämä on ratkaisu keskeisiin keskustelualoitteen haasteisiin: kysyntälähtöinen kilpailu, tuottavuus, houkuttelevuus ja tutkimuksen huippu. Samalla työpajassa kuitenkin kyseenalaistettiin pelkän laadun painottaminen. Sen rinnalle on otettava myös tutkimuksen relevanssi. Rahoituksen kehittäminen olisikin siten kytkettävä laajempaan vaikuttavuuteen sisältäen kansainvälistyminen, työllistyminen jne. Rahoitusjärjestelmässä ei saa fokusoida liikaa, mutta toisaalta pitää päästä eroon äärimmäiseen viedystä tasapäistämisen mentaliteetista.

Koulutuksen osalta edellä mainittuihin haasteisiin ehdotettiin yhtenä ratkaisuna vouchereiden kautta rahoitettua lukukausimaksujärjestelmää.”

Siirryttäessä yhteenvedon kansallisista tavoitteista vuonna 2015, todetaan ”Sisällöistä, rakenteista ja rahoituksesta” mm. seuraavasti keskeisinä tavoitteina ja iskulauseina (s. 9 työpajan yhteenvedossa):

”Enemmän vastuuta koulutuksesta ja oppimisesta on yksilöllä. Tutkinnot syntyvät nopeasti, ainakin se ensimmäinen. Innostus oppimiseen ja tiedon jano ovat keskeisiä ajureita. Kun haetaan tehokkuusetuja, on päätettävä, onko rajaton vai rajallinen oikeus oppimiseen.”

”Uudistetut rakenteet toteutetaan jopa nopeutetussa vauhdissa.”

”Globalisaatio on hyödynnetty täysipainoisesti.”

”Vision saavuttamisen tiellä keskeisinä esteinä ja haasteina nähtiin rakenteelliset jäykkyydet.”

Ylimmän lainauksen puhe ”oppimisesta” on tietenkin kömmähdys ja tarkoittanee opiskeluoikeutta ja opiskeluoikeuksien rajaamista ajallisesti tai maksujen kautta. Tekstistä välittyy kiinnostavalla tavalla halu kohdistaa selvästi aiempaa voimakkaampaa ohjausta yliopistojen tutkimus-, koulutus- ja opiskelukäytäntöihin, kun samalla tässäkin asiakirjassa toisaalla mainitaan yliopistojen ”autonomian lisääntyvän”. Tämä ristiriita retoriikassa ja argumenteissa käytetyn ”autonomian lisäämisen” ja toisaalta voimakkaamman ohjaus- ja rajoittamistarpeen välillä on näkyvissä kaikissa tällä hetkellä keskeisissä korkeakoulupoliittisissa ohjausasiakirjoissa. Yhteenvedossa nousee esiin myös toinen muuallakin johdonmukaisesti esiintyvä ristiriita-asetelma: yhtäällä aluepolitiikan/laaja-alaisuuden ja toisaalla huippuosaamisen/keskittymisen/kv. kilpailukyvyyn vaikea yhteensovittavuus. Tällä hetkellä painotus näyttää olevan selvästi kallistunut jälkimmäisen strategisen valinnan puolelle.

Uudistustahto koulutuspoliittisen eliitin keskuudessa on nykytilanteessa erittäin vahva ja ilmaistaan yhteenvedossa mm. seuraavasti (s. 11):

”Keskeiseksi säilytettäväksi asiaksi tunnistettiin nyt käyntiin saatu hyvä muutosten draivi. Hallitusohjelma ja KESU ovat tässä luoneet hyvän pohjan ja nämä suunnitelmat on toteutettava. Rakenteiden uudistamisen pitää myös jatkua tämän jälkeenkin ja päästä esim. pois tutkimusjärjestelmän fragmentoituneisuudesta. Fokusoitumisen edistäminen ja duaalimallin kehittäminen ovat keskeisiä kehityskohteita. Samoin laajan korkeakouluverkon rakenteellinen kehittäminen – rationalisointi.”

Yhteenvedon henki on hyvin linjassa kaikkien muiden edellä käsiteltyjen ohjaus- ja raporttiasiakirjojen kanssa: muutos, draivi, vauhti, kansainvälisyys ja kilpailu, rakenteellinen

uudistaminen, fokusointi, rationalisointi ja vanhoista jäykkyyksistä irtipääseminen ovat käytännössä kaikkialla hallitsevan mentaliteetin piirteitä. Edelleen työpajan yhteenvedossa sekä koko lopullisessa innovaatiostrategiassa korostetaan jo tuttuun tapaan yliopistojen notkeutta ja strategista reagointinopeutta, näiden edellyttämän johtajuuden kehittämistä ja vahvistamista, sekä tutkimuksellisten työurien houkuttelevuuden lisäämistä kotimaisen ja kansainvälisen rekrytointikilpailun vuoksi. Kaikki mainitut tavoitteet ja tekijät ovat yliopistolakiesityksen motivaationa ja lailta odotettuina anteina.

Vahvaa ”tahtotilaa” kuvastaa työryhmän yhteenvedon loppukaneetti, jonka voi ajatella viittaavaan paitsi 90-luvun tietoyhteiskuntastrategioihin, myös vuotta 2003 edeltäneisiin yliopistojen, korkeakoulutuksen ja tutkimuksen rakenteellista uudistamista koskeneisiin tiede-, teknologia- ja innovaatiopoliittisiin linjauksiin, joissa on ”tukemisen” ja ”toivomusten” sävy, joka on sittemmin vaihdettu vaatimukseen, tulosohjaukseen ja uhkakuviin:

”Pois vain retorisen tason muutoksista. Tätä ilmiötä oli mm. tietoyhteiskuntaretoriikassa. Laaja-alaisen innovaatiopolitiikan osalta ei saa tehdä vain retoriikkamuutosta vaan todellista toiminnan muutosta. Murros on edessä, ja se edellyttää rakenteiden muutosta ja laajemminkin yhteiskunnan syvällistä muutosta.”

Sanoista tekoihin, ultimatium yliopistoille on tehty selväksi.

On paradoksaalista, että yhtäällä yliopistouudistusta on perusteltu yliopistojen vapauden lisäämisellä, mutta oikeastaan kaikkialla muualla korostetaan, miten suomalaisen innovaatiojärjestelmän kehittämisestä on tullut koko kansallisen strategian keskeisin osa ja yliopistot puolestaan ovat keskeisin osa innovaatiojärjestelmää. Tämän yhtälön jälkeen on vaikea nähdä, missä yliopistojen vapaus voisi sijaita. Jos kerran yliopistot on alettu nähdä kaikkein tärkeimmän kansallisen menestystekijän keskeisimpänä ”(tieto)tuotannontekijänä”, eikö tällöin ole ilmeistä, että yliopistojen kansallinen kontrolli ja ohjaus on poliittisten päättäjien näkökulmasta halutumpaa ja tarpeellisempaa kuin koskaan ennen?

Yliopistouudistuksen ydin ja motivaatioperusta

Kooten yhteen edelläsanoittua, voi yliopistolakiesityksen ytimen ja taustan tiivistää lyhyesti seuraavasti:

- (1) Tavoitteena on (a) *innovaatioiden* edistäminen suomalaisten yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn tehostamiseksi (*tutkimus*) JA (b) korkeakoulutuksen saaminen vastaamaan akateemista *työvoimatarvetta* (*koulutus*) JA (c) korkeakoululaitoksen *taloudellinen tehostaminen* (*tuloksellisuus*), joka edellyttää, että kahden ensimmäisen strategisen painopisteen kannalta hyödyttömiä panostuksia tulee karsia.
- (2) Päämäärä (1) edellyttää yliopistoihin sijoitettavien resurssien lisäystä ja samalla huomattavaa uudelleenohjausta.
- (3) Resurssien uudelleenallokointi edellyttää voimakkaita rakenteellisia muutoksia korkeakouluissa: mm. yksiköiden, laitosten ja koulutusohjelmien lakkauttamista ja rahoituksen siirtämistä tuloksellisuusmittarien valossa menestyville aloille. Toisaalta se edellyttää aktiivisempaa ja eriytetymppää rekrytointipoliittikkaa: kilpailua ”huippuosaajista” strategisesti tärkeillä aloilla, joissa myös yksityinen sektori ja ulkomaiset työmahdollisuudet houkuttelevat samoja osaajia.
- (4) Näihin vaatimukseen korkeakoulujen hallintojärjestelmä on tähän asti ollut liian kankea vastaamaan. Niinpä korkeakoulujen (a) hallinto on tehtävä itsenäisemmäksi ja kyvykkäämmäksi joustaviin, nopeisiin ja voimakkaisiin strategisiin ratkaisuihin, ja (b) virkasuhteet muutettava työsuhteiksi, jotta voidaan rekrytoida, muuttaa ja lakkauttaa työtehtäviä joustavammin,

uudelleenjärjestellä henkilöstöresursseja tehokkaammin ja huomattavasti laajentaa (myös professorikunnan) palkkahaitaria, jotta virkajärjestelmän jäykkyys ei estä avainosaajien houkuttelemista korkeammilla palkoilla eikä palkkauksen muokkaamista ”kannustavampaan” suuntaan.

(5) Hallinnon joustavoittaminen tarkoittaa sitä, että hallintoa pitää keskittää (hallitukselle ja rehtorille), jotta strateginen ohjaus on tehokasta ja johtajuus vahvaa. On kyettävä vaikeiden ja vastustettujenkin päätösten läpivientiin. Niinpä on annettava yliopistojen korkeimmalle hallintoelimelle yksinvalta keskeisissä rakenteellisen uudistamisen kysymyksissä sekä valta päättää (johtosäännöllä) yliopistokohtaisesti hallintojärjestelmän muista puitteista. On uudistettava myös rekrytoinnin perusteita, poistettava standardit asetustasoiset pätevyysmäärittelyt ja virkajärjestelmän palkkatasa-arvo sekä siirryttävä viranhakumenettelystä tarvittaessa hyvin yksilölliseen ja johtokeskeiseen päätösvaltaan henkilöstön valinnassa.

(6) Ja kaikki edeltävä vaatii yliopistojen korkeimman hallinnon (hallitus ja rehtori) itsenäisyyttä ja riippumattomuutta henkilöstöstä ja opiskelijoista, jotta aiotut radikaalitkin rakenteelliset uudistukset voidaan toteuttaa ilman, että sisältäpäin tuleva vastustus tulee esteeksi. Hallituksen enemmistövallan on oltava yliopiston ulkopuolisilla, jotta kyetään rakenteellisiin uudelleenjärjestelyihin ilman yksiköiden, professorien ja muiden yliopistoyhteisön jäsenten välille syntyviä vastakkainasetteluja. (Kuten esim. tilanteessa, jossa jäisi hallituksessa olevien yliopistoyhteisön jäsenten enemmistöäännten varaan päättää toisten laitosten, koulutusohjelmien tai virkojen lakkauttamisesta ja muusta ”strategisesta ohjauksesta”.)

Yliopistolaki on kiinteä osa ja johdonmukainen seuraus oikeastaan jo 80-luvun nousukaudella alkunsa saavasta ja 90-luvun lamavuosina vauhdittuvasta, Lipposen hallitusten vakiinnuttamasta ja 2000-luvulla korkeakoulupolitiikkaan ja yliopistoihin lopullisesti läpilyödystä innovaatio- ja teknologiapoliittisesta tavoitteistosta ja yleisemmin harjoitetusta talous- ja kilpailupolitiikasta. Kuten alkupuolella todettiin, näin ollen yliopistolain funktio on ytimekkäästi ilmaisten siinä, että se lopulta tarjoaa riittävät välineet toteuttaa ne korkeakoulu- ja tutkimuspoliittiset doktriinit, jotka jo varhaiselta 1990-luvulta ja oikeastaan vielä kauempaa 1980-luvun lopulta asti (vrt. Kivinen ym. 1993) ovat keskustelua hallinneet.

Tähän asti doktriinien todellistamisen esteenä ovat olleet yhtäällä akateemisen traditionalismin rippeet (sivistysyliopistojäänteet, suuri vapaus sekä tutkimus- ja opetustyön että opiskelun itsenäisessä ohjauksessa, tutkimussuuntautumisten jonkinasteinen anarkistinen itseohjautuvuus, hajanaisuus ja laaja-alaisuus, opiskelijoiden laajat ja yleissivistävät opinnot ja tutkinnot, pitkähköt opiskeluajat jne.) sekä toisaalla yliopistojen hallinnon sisäinen demokratia, joka on tehnyt yliopistoista konservatiivisia muutoksen suhteen. Vasta nyt nämä jäänteet kyetään lain uudelleenpuitteistamalla hallintomallilla kytkemään pois päältä.

Opetusministeriön tärkeä muistio ”Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008–2012” (OMP, 7.3.2008) vahvistaa ylläsanotun ja kirjaa samalla kehittämissuunnitelman, innovaatiostrategian sekä koko uudistusprosessin kannalta olennaisen tavoitteenasettelun seuraavaan luetteloon (s. 3–4):

”Korkeakoulu-uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat:

- alueellisesti vahvemman ja vaikuttavamman korkeakouluverkon saavuttaminen
- koulutuksen ja tutkimuksen laadun ja vaikuttavuuden vahvistaminen
- resurssien kohdentaminen huippututkimukseen ja strategisiin painoaloihin
- korkeakoulujen roolin vahvistaminen innovaatiojärjestelmässä
- paremmat edellytykset kilpailla kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta ja tehdä yhteistyötä ulkomaisten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa
- korkeakoulujen aikuiskoulutustehtävien ja -rakenteiden selkiyttäminen
- osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen ja joustava reagointikyky toimintaympäristössä

tapahtuviin muutoksiin

- osallistuminen kasvaville ja kansainvälistyville koulutusmarkkinoille
- korkeakoulujen rahoituspohjan monipuolistaminen
- korkeakoulujen kiinnostavuuden lisääminen kilpailukykyisenä työantajana.”

Viitaten Euroopan komission tiedonantoon ”korkeakoulujen nykyaikaistamisesta” sekä OECD:n arviointiraportteihin, muistio suuntaa uudistamista olennaisella tavalla myös kansainvälisiä esimerkkejä seuraten: ”Arvioinnit osoittavat, että suomalaisten korkeakoulujen, erityisesti yliopistojen toimintaedellytykset eivät ole samalla tasolla muiden, modernien eurooppalaisten tai yhdysvaltalaisen yliopistojen kanssa. Suomen kannalta keskeisissä tiedejärjestelmältään edistyneissä maissa yliopistoja ei enää kehitetä osana valtionhallintoa. OECD-arvioitsijat ovat todenneet, että yliopistojen oikeushenkilöaseman muutos on välttämätön, jotta suomalaiset yliopistot voisivat kilpailla samankaltaisin säännöin maailman johtavien yliopistojen kanssa. Myös eurooppalaiseen kehitykseen peilattuna suomalaisten korkeakoulujen rakenteellinen uudistaminen on välttämättömyys.”

Koska yliopistot palvelevat toiminnassaan elinkeino- ja työelämää, ne on muokattava myös hallinnollisesti vastaamaan paremmin palvelutehtäväänsä sekä toimintaympäristöään. Kun samalla talouselämän ennakoimattomuuden ja lyhytjänteisyyden vuoksi valtiollinen ennakointi ja keskusohjaus käyvät yhä hankalammiksi, on vastuu talous- ja työmarkkinatilanteeseen vastaamisesta siirrettävä yliopistoille itselleen. Samalla niille on annettava välineitä ottaa osaa kilpailuun muiden ”vapaa markkinatalouden” toimijoiden kanssa. Jälkimmäinen tarkoittaa paitsi ”osallistumista kasvaville ja kansainvälistyville koulutusmarkkinoille” (maksullisen tilauskoulutuksen järjestäminen, EU/ETA-maiden ulkopuolelle tarjottavat maksulliset maisteriohjelmat) ja kilpailua tutkimusrahoituksesta (yritysten T&K-rahoitukset ja muu innovaatioihin tähtäävä yritysyhteistyö, kansainvälinen tutkimusrahoitus) myös kilpailua työntekijöistä.

Entä se autonomia?

Opetusministeriön ja -ministerien sekä hallituksen iskulauseena yliopistouudistusta perusteltaessa on toisteltu väitettä, jonka mukaan ”yliopistojen autonomia lisääntyy”. Se voikin pitää paikkansa, kunhan määritellään tarkemmin, mihin abstrakteilla ja epämääräisillä ”yliopistolla” ja ”autonomialla” lauseessa viitataan. Hallitusohjelman kohdalla jo todettiin tällä tarkoitettavan *taloudellista* autonomiaa. Voi toki olla, että nykytilanteessa se on ainoa varsinainen autonomian muoto – mutta tätä eivät lain tekijät ole ainakaan tällä tavoin ääneen todenneet. Mutta senkin jälkeen väite on epämääräinen, koska on tarkennettava, mitä yliopisto tässä tarkoittaa. Kun se korvataan täsmällisemmin ”yliopiston hallinnolla”, voidaan todeta, että juuri tämän laki saa aikaan: *yliopiston hallinnon* (korkeimman hallintoelimen eli hallituksen) *autonomia, erillisyyys ja itsenäisyys lisääntyy* merkittävässä määrin suhteessa yliopiston henkilöstöön ja opiskelijoihin.

Toisaalta yliopistojen hallinnon (hallituksen) autonomia lisääntyy myös suhteessa valtioon, mutta ainoastaan siinä suhteessa mitä tulee suoraan suunnittelevaan ja ennaltaohjaavaan keskushallinnolliseen valtaan päättää yliopistojen hallinnon puitteista ja yksityiskohdista. Vallinneita tulosneuvottelukäytäntöjä muutetaan. Valtio ei enää osta ”bulkkia”, kuten aikaisemmin jolloin yliopistot saattoivat suhtautua valtion rahoitusjärjestelmään kuin muinaiset yritykset Venäjän-kauppaan: kaikki ostetaan standardihinnalla, oletetaan tasalatuiseksi ja maksetaan etukäteen, joten rahaa saa lupaamalla tuottaa enemmän. Muutosta on perusteltu sillä, että nyt siirrytään arvioimaan määrän sijaan laatua. Samalla se kuitenkin tarkoittaa sitä, että *valtio ”ulkoistaa” tietyiltä osin ”riskit” yliopistoille ja laittaa ne kilpailemaan keskenään (ja tulosityksiköt sekä tieteenalat myös yliopistojen sisäisesti) sellaisilla säännöillä ja kriteereillä, jotka voivat*

toimintaympäristön muutosten mukaan muuttua ennakoimattomasti koko ajan. Vain hyväuskoinen hölmö tai aikaamme seuraamaton voi kuvitella tämän tarkoittavan valtio-ohjauksen höltymistä sekä vapaampaa hengitystilaa yliopistoille ja tutkimuksen itseohjautuvuudelle.

On nimittäin aivan toinen asia, miten käytännössä käy yliopistojen hallinnon reaalille autonomialle suhteessa valtionhallintoon. Kuten on ollut tyypillistä reagoitaessa talouselämän arvaamattomaan kehitykseen, siirrytään myös yliopistojen osalta voimakkaasti suunnitteluohjauksesta tulosohjaukseen. Yliopistoja toisin sanoen palkitaan jatkossa niiden kyvystä reagoida muuttuvaan markkinatilanteeseen. Tulossopimusten jäykästä kehikosta luovutaan ja yliopistoista tehdään koulutus- ja tutkimuspalveluja tarjoavia toimijoita, jotka ovat suorassa vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa sekä alueellisesti että globaalisti. Suora vuorovaikutus edellyttää samalla sitä, että yliopistojen hallinto ja strateginen ohjaus on pitänyt lailla muuntaa samankaltaiseksi ja samalla tavalla toimivaksi kuin niiden ”vertaisverkoston” muut toimijat – toisin sanoen yritykset ja toiset yliopistot kansainvälisesti. Tästä syystä yliopistojen uudistamisen malli on haettu yhtäällä yritys-elämästä ja toisaalla kansainvälisistä yliopistouudistuksista (joiden hallitsevat mallit ovat puolestaan toki peräisin Yhdysvalloista ja siellä edelleen yritysmaailmasta).

Kaikessa tässä kyse ei ole naiivin idealistisesta tavoitteesta tukea yliopistojen omaa tahtoa vahvempaan ”itsenäisyyteen ja autonomiaan”. Kyse on siitä, että mitään muuta ohjausmekanismia ei enää voida keksiä. Globaalitalous muuttuu liian nopeasti, arvaamattomasti ja monivaikutteisesti, jotta mikään keskitetty ja ennakoiva ohjausmekanismi voisi toimia – puhumattakaan että ohjaus jätettäisiin residuaalisten akateemisten traditioiden, ilman taloudellista vastuuta toimivan yliopistojen sisäisen demokratian sekä sivistysutopioita tekohengittävien vastahankaisten työntekijöiden ja kapinamielisten opiskelijoiden varaan. Muualta tunnettua termiä käyttäkseen voi sanoa, että näin ”yliopistot laitetaan kellumaan” – parhaimmat oppivat uimaan, jopa käyttämään virtauksia hyväkseen edetäkseen ripeämmin myötäsuntaan.

Reaalipoliittisesti ja seurauksista käsin katsottuna tällä ei ole mitään tekemistä autonomia-termin eettis-poliittisen juurimerkityksen kanssa, eikä sen paremmin tiedontuotannon vapauden ja julkisuuden kanssa. Pikemmin nyt näyttää siltä, että samassa mielessä kuin laki on jo 80-luvulta periytyvien korkeakoulupoliittisten tahdonilmausten lopullinen toimeenpanoväline, se on myös keino alistaa yliopistot ennennäkemättömän selvästi yhteiskunnallisiksi *palvelulaitoksiksi*. Voihan tätä linjausta perustella monin tavoin – vallitsevan uusliberalistisen ajan valtioilla on muutenkin yhä vähemmän halua minkään vastikkeettomaan rahoittamiseen, – mutta kaksinaismoralistista on se, että osa koulutuspolitiikan ylimmistä päättäjistä, opetusministeri mukaan lukien, kieltäytyy myöntämästä tätä tosiasiallista suuntaa ja motivaatiota. Yliopistouudistuksen ja -lain yksi ilmeinen motivaatio ja seuraus on siinä, että jatkossa yliopistoille annetaan rahoitusta yhä selvemmin vain *vastikkeellisesti* – niitä palveluksia vastaan, joita yliopisto valtiolle, kansantaloudelle ja kotimaisten yritysten kilpailukyvyllä onnistuu tuottamaan.

Reaalisen autonomian suhteen avainasemassa on se, miten OPM uudistaa yliopistojen rahoitusjärjestelmää. Rahoitus- ja muun ohjausjärjestelmän uudistamisen nykyinen tilanne ja tulevat skenaariot eivät kuitenkaan mahdu tässä tarkasteltaviksi. Selvää on joka tapauksessa, että niistä riippuu, millaiseksi todellisuudessa muodostuu yksittäisten yliopistojen hallitusten itsenäisyys ja autonomia suhteessa valtioneuvostoon ja Opetusministeriöön. Vaihteluväli on olemassa – mutta varmaa on vain se, että yliopistolaki ei vielä sinänsä millään tavoin takaa hokemana käytetyn autonomian vahvistumista edes taloudellisessa mielessä.

Menemättä aiheeseen tässä pidemmälle, riittää sekin, mitä aiheesta jo tiedetään, päättelemään, että luvassa on – yliopistotyön muutosta tarkastelevan kirjan otsikkoa lainaten – yhä enemmän ”tulosohjattua autonomiaa”. (Aittola & Ylijoki (toim.) 2005.) Käytännössä tämä käy ilmi koulutuspoliittisista dokumenteista siten, että niissä suoraan kerrotaan yliopistojen

tuloksellisuusrahoituksen (jonka suhde perusrahoitukseen tulee olemaan yhä merkittävämpi) kriteerinä toimivan sekä yliopistojen sitoutumisen OPM:n ja valtioneuvoston viitoittamaan ”rakenteelliseen kehittämiseen” että niiden käytännön onnistumisen siinä. Edellälainatussa muistiossa ”Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008–2012” (OMP, 7.3.2008) tämä todetaan mm. seuraavasti (s. 27):

”Yliopistot ja ammattikorkeakoulut uudistavat strategiansa vuoteen 2010 mennessä. Tämän strategiatyön pohjalta opetusministeriö valmistelee yksityiskohtaisemman korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelman vuosille 2010-2012. Korkeakoulujen yhdistymiset edellyttävät opetusministeriön, korkeakoulujen johdon ja ylläpitäjien kesken tiivistä yhteistyötä ja yhteistä tahdonmuodostusta.

Tavoite- ja tulosneuvottelujen raportoinnin lisäksi kehitystä seurataan erilaisin indikaattorein ja toteumatietoja käytetään korkeakoulujen tuloksellisuusrahoituksen yhtenä perusteena. Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen toimet ja niiden vaikutukset arvioidaan.”

Tulosrahoituksen perusteena käytetään täten sitä, miten ansiokkaasti yliopistot noudattavat ylhäältä saneltua rakenteellista kehittämistä ohjaavaa tavoitteistoa (tutkintomäärät, resurssien uudelleenallokointi jne.), kuten muistiossa tarkemminkin tiivistetään (s. 27):

”Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulos- ja tavoiteneuvotteluissa korkeakoulujen toimintaa tarkastellaan käyttäen kriteereinä mm. vetovoimaisuutta, läpäisyä, tutkintoaikoja, tieteellistä julkaisutoimintaa, resurssien tehokasta käyttöä ja tutkinnon suorittaneiden työllistymistä sekä elinikäisen oppimisen toteutumista.

Korkeakoulujen kanssa sovitaan tarvittavista kehittämistoimista niin, että uudet korkeakoulurakenteet ovat käytössä pääosin vuoteen 2012 mennessä. Kehittämisvastuu on korkeakouluilla, mutta opetusministeriö kehittää seurantakriteereitä yhteistyössä korkeakoulujen kanssa ja ottaa saavutetut tulokset huomioon korkeakoulujen rahoituksessa.”

– Tutkimuksen osalta tavoitteena on vahvistaa profiloitumista ja painoaloja siten, että yliopistoilla on paremmat edellytykset kilpailla kansallisesta ja kansainvälisestä tutkimusrahoituksesta. Yliopistot sitoutuvat painalojensa kehittämiseen sisäisessä rahanjaossaan.

– Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen koulutusohjelmat järjestetään niin, että koulutusohjelmien sisäänottojen tavoitekoko on pääsääntöisesti vähintään 40 opiskelijaa. Korkeakoulujen välisistä työnjaoista sopimalla koulutusvastuita järjestetään suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Pienillä aloilla voidaan toteuttaa sisäänottoja vuorovuosina.

– Aloilla, jotka ovat korkeakoulun profiiliin kannalta tai kansallisesti merkittäviä, voidaan näistä määrällisistä tavoitteista perustellusti poiketa.

– Tutkimusympäristöjen ja monitieteisyyden vahvistamiseksi yliopistojen laitos-/yksikkörakenne kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi, joissa tavoitteena on pääsääntöisesti vähintään 5 professorin laitos-/yksikkökoko.”

Tavoitteiden käytännön vaikutusten konkretisoimiseksi pitäisi tietenkin mennä tarkastelemaan yksittäisiä yksiköitä ja laitoksia, mikä ei tässä ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Vaikka tavoitteet näyttäisivät paperilla jokseenkin harmittomilta, ne eivät sitä tietenkään yksittäisten laitosten tai koulutusohjelmien kohdalla ole. Jos yksikkö ei yllä 5 professoriin ja 40 opiskelijan vuosittaiseen sisäänottoon, eikä tuota kansainvälistä huippututkimusta tai yritysvetoisia innovaatioita, eikä ole korkeakoulun profiiliin kannalta tai kansallisesti merkittävä, se on hiipuvien resurssien ja potentiaalisen lakkautusuhan kohteena. Yliopistot sitoutuvat OPM:n edellyttämään rakenteelliseen sopeuttamiseen sekä itse valitsemiensa strategisten painopisteiden tukemiseen. Resurssien uudelleenallokointi ohjautuu siis sekä yliopistojen oman kontrollin että Opetusministeriön (tavallaan kaksinkertaisen) kontrollin sanktioimana.

Mitä sitten? Perustan arviointia

Esitetyn lyhyen katsauksen tavoitteena ei ole ollut suoranaisesti yliopistouudistuksen tai -lakiesityksen kritiikki vaan niiden taustojen ja motivaation kartoittaminen keskustelujen kohdentamiseksi. On tietysti seikkoja, joiden osalta kriittistä sävyä ei myöskään ole ollut tarkoitus peittää. Analyysin sävyn neutraaliuden tai kriittisyyden vaikutelma on kuitenkin olennaisesti myös lukijan näkökulmasta kiinni. Kuvaukset, jotka lakia vastustava lukija on edellä tulkinnut kriittisiksi, ovat nimittäin samalla vain yksinkertainen esitys siitä, mihin lakia ja uudistusta edistäneet toimijat ovat vilpittömästi pyrkineet.

Miten sitten pitäisi arvioida yleisintä ja perustavinta kysymystä eli yliopistouudistuksen motivaation ja suunnan perusteita ja oikeutusta? Kuten yllä todettiin, uudistuksen pilarit muodostuvat innovaatioiden edistämisestä kansainvälisen kilpailukyvyyn vuoksi ja akateemisen työvoimatarpeen palvelemisesta. Tässä mielessä yliopistouudistus on juuri niin tyypillinen osa yleisempää länsimaista ideologia-, yhteiskunta-, talous- ja kulttuurikehitystä kuin kriitikot väittävätkin. Kyse on yliopistojen virtaviivaistamisesta vastaamaan globaalitaloudesta kansantalouksiin syntyviä paineita. Asetelma on siinä määrin hallitsevasti kaikkien länsimaisten valtioiden nykyisenä toimintaperustana, että siihen vetoava argumentaatio ei ainakaan valtajulkisuudessa enää herätä edes huomiota, kritiikistä puhumattakaan.

Koko lähtökohta on silti perin ongelmallinen esimerkiksi näillä merkittävillä tavoilla, jotka ovat luonnollisesti olleet myös lakiesityksen kritiikissä esillä:

(1) Usko elinkeinoelämän ennakoitavaan kehitykseen sekä talousnäkymien että työvoimatarpeen osalta on tässä välissä (vuodesta 2003 vuoteen 2009) saanut pahoja kolhuja. Korkeakoulutuksen mittava uudistaminen näillä kriteereillä näyttää entistä arveluttavammalta.

(2) Yliopistojen kehittämisessä pitäisi olla keskeisessä osassa tieteellisiä, tiedonvapautteen liittyviä, sivistyksellisiä, kasvatusteoreettisia ja yhteiskuntakriittisiä kriteereitä, joita ei voida tulkita elinkeinoelämän kehityksen, huippututkimuksen, innovaatiopotentialin ja työvoimatarpeen valossa. Tältä osin yliopistojen kehittämisessä tai säilyttämisessä pitäisi lähtökohtien ja kriteerien poiketa selvästi muista koulutustasoista.

Vastaava kritiikki on tullut esiin myös Koulutustarjonta 2012 -projektin lausuntokierroksella, mikä käy ilmi aikaisemmin mainitun ennakoinnin koordinaatioryhmän raportista, jossa asiaan viitataan, joskin vain erittäin lyhyesti (luku 2.2.1, s. 14):

”Lausunnoissa korostettiin, että koulutuksen tarjonta on kyettävä mitoittamaan työmarkkinoiden ja eri väestöryhmien tarpeiden mukaisesti. Tosin yliopistokoulutuksen mitoituksen osalta katsottiin, että koulutusta ei voida tarkastella vain työmarkkinoiden tarpeesta käsin, vaan on muistettava myös koulutuksen sivistyksellinen arvo.”

Vastaavaa kritiikkiä laskelmien luotettavuutta kohtaan on koordinaatioryhmän katsauksen mukaan esitetty myös kehittämissuunnitelman lausuntokierroksella (luku 2.2.2, s. 15–16):

”Kehittämissuunnitelmassa käytetyt laskelmat saivat osakseen kritiikkiä. Lausunnoissa katsottiin mm. että laskelmien perusteet eivät käy ilmi luonnoksesta. Aloituspaikkatavoitteiden tulee perustua huolelliseen ja avoimeen analyysiin, joita ei ole suunnitelmaluonnoksessa. Nähtiin myös, että kehittämissuunnitelmassa ei ole esitetty arviota ammattirakennemuutosten luotettavuudesta eikä vaihtoehtoisista kehitysmahdollisuuksista. Lausunnonantajien mielestä eri koulutusalojen määrälliset tutkintotavoitteet ovat kuitenkin usein perustuneet virheellisiin ennusteisiin eri ammattialojen ja työvoiman tarpeen kehityksestä. Osaamiseen perustuvassa taloudessa osaajia ei kouluteta vain nykyisiin ammatteihin, vaan järjestelmä synnyttää uusia toimialoja ja sitä kautta

uusia työpaikkoja. Kriitikistä huolimatta lausunnoissa oli esitetty vain vähän ratkaisumalleja, joilla lausunnon antajien mielestä puutteellisia menettelyjä voitaisiin parantaa.”

Pitäisi kuitenkin olla ilmeisen kyseenalaista ja paljon voimakkaammin perustellusti kritisoitavaa, että ensimmäistä kertaa yliopistojen historian aikana yliopistouudistuksen johtolankoina toimivat yksinomaan työvoimatarpeeseen ja elinkeinoelämän kansainväliseen kilpailukykyyn liittyvät indikaattorit ja argumentaatiot.

Vasta- ja vaihtoehtoaännet ovat kuitenkin olleet perin vaisuja viime vuosien korkeakoulupoliittisissa prosesseissa. Globalisaation, kilpailukyvyyn ja kansainvälisen paineen retoriikka ja argumentaatio ovat myös yliopistojen kehittämisessä vallanneet käytännössä koko äänialan ja näitä seikkoja koskeva konsensus kattaakin koulutuspoliittisen eliitin lähes tyystin. Tai sitten ristiriidat ja moniäänisyys eivät ainakaan ole yltäneet dokumentaatioihin asti – ennen lakiesityksen kritiikkiä.

Kun yliopistolakiesityksen kritiikissä on noussut lähes hälyytyksenomaisesti esiin huomio yliopistohallinnon managerisoimisesta ja kilpailutaloudellisen ajattelun hallitsevuudesta, on vain havahduttu seikkaan, joka on pitkään ollut selviö niille, jotka aktiivisemmin seuraavat koulutuspoliittista keskustelua. On hyvä, että nyt viimein – toki myöhään muttei liian myöhään – koulutuspolitiikka on alkanut kiinnostaa myös laajemmin. On erinomaista, että lopulta teema nousee otsikoihin ja avoimeen julkiseen keskusteluun. Ellei siitä seuraisi mitään muuta, olisivat jo keskustelun ja kritiikin ”sivistävät” ja aktivoivat funktiot hyvin arvokkaita: pitkästä ajasta yliopistojen opiskelijat ja henkilökunta ovat havahtuneet miettimään, mitä tarkoittaa, että he ovat yliopistossa ja mitä erityistä merkitystä sillä on. Samaa ei saatu aikaan yleis- ja johdantokurssien satunnaisilla viittiloinneilla ”sivistysyliopistoon”, tiedon vapautteen tai tieteen historiaan. Puhumattakaan, että kurssit olisivat saaneet ketään liikkeelle.

Jos ja kun yliopistouudistusta analyysin perusteella kritisoidaan, on uudistuksen sisällön ja pohjamotivaation lisäksi katsottava kriittisesti myös sen perustelujen esittämisen tapaa. Perusteluissa nimittäin esiintyy – joko tietoinen tai tiedostamaton – kallistuma kaksinaismoralismiin. Kaikkein syvin ironia yliopistouudistuksen perusteluissa vallitsee lopulta juuri *autonomiasta* puhuttaessa. Uudistus ja sitä pohjustavat viime vuosien suunnittelu- ja ohjausasiakirjat tekevät kirkkaasti näkyväksi sen, että vallitseva todellisuus esitetään paradoksaalisesti koulutuspoliittisen eliitin toimesta juuri *autonomian vastakohtana*. Kyse ei ole edes yksittäisten yliopistojen autonomiasta tai sen puutteesta, vaan koko kansallisen koulutusjärjestelmän näkemisestä osana pakkotilannetta, jossa on uudistettava globaalin kilpailutalouden osoittamaan suuntaan – tai tuhouduttava. Pakkona on kansainvälisen tilanteen seuraaminen ja kansallisen kilpailukyvyyn säilyttäminen reagoimalla muutokseen juuri samalla tavoin kuin kaikki potentiaaliset kilpailevat kansan- ja yritystaloudet tekevät. Vaihtoehtoja ja esimerkiksi omaleimaista kansallisen koulutuspolitiikan tietä ei ole olemassa tai ei ainakaan näkyvissä koulutuspoliittisen eliitin tuottamissa visioissa, vaatimuksissa, tavoitteissa ja strategioissa. Niinpä välttämättömyydestä tehdään hyvettä, yhdensuuntaisesta muutospakosta ”rakenteellista kehittämistä” ja ”yliopistojen autonomiaa”.

Asetelma vastaa kohta kohdalta uusliberalistista koulutuspolitiikkaa analysoineiden tutkijoiden kuvausta siitä, mitä on tapahtunut ja tapahtumassa. (Ei ole syytä pelästyä ”uusliberalismin” termiä, koska sitä voidaan hyvin käyttää ylilyöntejä välttämällä myös mielekkäästi kohdennettuna kuvaus- ja analyysikäsitteenä.) Esimerkiksi Stephen Ball kirjoittaa tarkkaan myös yliopistouudistukseen sopivasti nykyisen koulutuspolitiikan hallitsevista globaaleista trendeistä, jotka yhdenmukaistavat kansallisia järjestelmiä. Vaikka tahti, intensiivisyys ja kansallisten perinteiden sekoittuminen vaihtelevatkin valtiosta toiseen, ulkoinen paine on yhä vastustamattomampi: ”Monessa suhteessa kansalliset politiikat nyt määrittävät erilaisissa julistuksissa yhä enemmän erilaisina ideologisen globalisaation manifesteina.” (Ball 2001, 23.) Ball tarkoittaa, että globaalin kapitalistisen

talousjärjestelmän piirteet hallitsevat yhä vahvemmin kansallista politiikantekoa, ja samalla talouspolitiikka kolonisoi ja määrää yhä kattavammin koulutuspolitiikkaa. Niinpä näkymät kaventuvat entisestään ja koulutuspoliittisista linjauksista tulee entistä yhdenmukaisempia valtiosta toiseen. Kansallisen koulutuspoliittisen eliitin sisällä ei enää uskota vaihtoehtojen mahdollisuuteen vaan yhden totuuden välttämättömyyteen. (Ball 2001, ks. myös kirjan johdanto, Jauhiainen, Rinne & Tähtinen 2001, sekä samassa kirjassa erityisesti Kivirauma 2001.) Niinpä myös ”on yhä vaikeampaa erottaa toisistaan valtaväylän kilpailevien puolueiden koulutuspolitiikkaa” (Ball 2001, 23).

Ball kirjoittaa, miten OECD:n vuonna 1995 julkaisemassa raportissa hahmoteltiin ”julkisen johtamisen uutta paradigmaa” – samaan aikaan sekoittuneesti kuvailua sekä määräyksiä siitä, mihin olisi suuntauduttava. Ballin tiivistelmä uuden julkisen johtamisen tavoitteista sopii mainiosti kuvaamaan yliopistouudistuksen päämääriä (Ball 2001, 27):

”- keskitytään tarkemmin tuloksiin, etenkin tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja palvelun laatuun
- hyvin keskusjohtoiset, hierarkkiset organisaatorakenteet pyritään korvaamaan hajautetulla johtamisympäristöllä, jolloin voimavarojen kohdentamista ja palveluiden jakamista koskevat päätökset tehdään lähempänä varsinaista toimintaa, ja näin luodaan tilaa asiakkaiden ja muiden sidosryhmien palautteelle
- tulkitaan joustavuutta ja eri vaihtoehtoja siihen, että julkiset varat ja säännöstely kohdennetaan uudelleen, jotta voidaan tuottaa yhä kannattavampaa politiikkaa
- keskitytään enemmän niiden palveluiden tehokkuuteen, joita julkinen sektori suoraan tuottaa, eli perustetaan selkeät tehokkuus- ja tulostavoitteet ja luodaan kilpailukykyinen ympäristö sekä julkisen sektorin organisaatioiden sisällä että niiden välillä; ja,
- vahvistetaan keskusvaltaista strategista kapasiteettia ohjata kehitystä, ja luoda mahdollisuuksia joustavasti, automaattisesti ja vähin kustannuksin vasta ulkoisiin muutoksiin ja erilaisiin kiinnostuksen kohteisiin.”

Epäilemättä yliopistouudistuksen perustelut ja päämäärät käyvät yksiin näiden OECD:n 90-luvun puolivälissä hahmottelemien tahdonilmausten kanssa: joustavuus ja reagoitukyky, resurssien talous- ja kilpailupoliittisesti määritetty uudelleenkohdentaminen, säädösten väljentäminen ja hierarkkisten rakenteiden purkaminen, johtajuuden tuominen strategisen reagoituympäristön tasolle (kuten yliopistolainsäädännön avaaminen ja ohjauksen tuominen yksittäisen yliopiston hallituksen valtaan), sekä samanaikainen kiristetty keskusjohtoinen hallinta, joka ei enää perustu ennaltamäärittelyyn vaan jälkikäteiseen tulosohjaukseen, organisaatioiden ja toimijoiden asettamiseen keskinäiseen kilpailuun sekä kilpailussa menestyvien ja strategisia tavoitteita nopealiikkeisesti saavuttavien organisaatioiden, ryhmien ja yksilöiden palkitsemiseen toisten kustannuksella.

Ballin (2001, 27) mukaan ”keskeinen hahmo julkisen sektorin näyttämöllä tulee olemaan suhteellisen uusi tekijä – manageri.” Uuden julkishallinnon tavoitteena on OECD:n oman määrittelyn mukaan ”rohkaista managereita keskittymään tuloksiin, tuottamalla tulosta joustavasti ja autonomisesti sekä taloudellisten että inhimillisten resurssien avulla” (lainattu Ball 2001, 27–28). Siinä se on, tiiviisti ilmaistuna, uuden (uljaan) yliopistohallinnon ideaali – autonomian käsitettä myöten. Suomalainen korkeakoulupoliittinen eliitti on onnistunut toteuttamaan OECD:n tahdon, tuomaan managerialismin yliopistoihin, luopumaan omasta kansallisesta koulutuspoliittisesta näkemyksestä sekä perustelemaan tämän eräänlaisella ”uuskielellä”, Newspeak’illa, jossa kansallisesta ja koulutuspoliittisesta autonomiasta luopuminen globaaliksi oletetun paineen ja taloudellisen vallan edessä kuvataan *yliopistojen autonomian lisäämiseksi*.

Lopuksi: Mitä sitten on tehtävissä?

Yliopistouudistukseen ja -lakiesitykseen kriittisesti suuntautuva liike, joka on varsin nopeasti laajentunut ja ylittänyt opiskelijoiden ja henkilökuntatasojen väliset kuilut, etsii tietenkin keinoja vaikuttaakseen uudistuksen etenemiseen. Lain osalta peli on kritiikin näkökulmasta menetetty, ellei valiokuntatyöskentely tuo mukanaan muutoksia joihinkin kritisoiduimmista yksityiskohdista. Lain kokonaisuus ja hallitsevan koulutuspoliittisen eliitin vallitseva tahto muodostavat kuitenkin niin tiiviin paketin, että on jopa vaikea nähdä, mitä yksityiskohtienkaan tasolla voitaisiin suostua muuttamaan.

Kritiikille jää muita muotoja: esimerkiksi yliopistokohtaisten strategioiden luomiseen, johtosäännön kirjoittamiseen ja hallitusten jäsenten valintaan vaikuttaminen. Jos tällä pyritään aitoihin vaikutuksiin, on syytä pyrkiä luomaan vahvoja taktisia alliansseja yliopistojen sisällä myös opiskelijoiden ja henkilökunnan välillä. Yliopistojen hallitusten ehdokasasettelu tulee melko varmasti olemaan pienen ydinryhmän käsissä. On vaarana, että varsinaisen vaalin suorittavan yliopistokollegion – jonka itsenäisyyteen ja autonomisuuteen on toki hallituksen taholta viitailtu – rooli jää kosmeettiselle tasolle. Juuri kollegion työskentelyssä taktiset liittoumat ovat välttämättömiä.

Valtio-ohjauksen tasolla on kriittistä asennetta harjoittavien laitettava erityiseen seurantaan yliopistojen rahoituksen ja tulosohjauksen uudistaminen. Siitä ennen kaikkea riippuu, millaiset ohjauspuitteet ”rakenteelliselle kehittämiselle” luodaan ja miten yliopistoja koitetaan houkutellessa tai alistaa noudattamaan haluttua doktriinia.

Yliopistoyhteisöjen henkilökunta ja opiskelijat voivat myös toimia suoraan monin keinoin: viime kädessä on kuitenkin niin, että yliopisto tutkimuksineen ja opetuksineen todellistuu käytännön teoissa ja arkipäivässä. Se avaa lukemattomia mahdollisuuksia hiljaiselle tai avoimelle vastarinnalle. Ratkaisevan tärkeää on kommunikaatiokanavien pitäminen auki ja aktiivisina. Jo kritiikin ja vastarinnan myöhäsyntyisyys on esimerkki tästä: jos paljon varhaisemmassa vaiheessa olisi ollut yleisesti ja laajasti tiedossa, miten monet yksityisesti suhtautuivat yliopistouudistukseen kriittisesti, olisi varhaisemmin myös havahduttu siihen tosiseikkaan, että suuri osa yliopistolaisista vastustaa uudistusta, osa suhtautuu siihen välinpitämättömästi ja vain pieni osa varauksettoman myönteisesti.

Voidaanko kuitenkin mitenkään rakenteiden tasolla vaikuttavalla tavalla vastustaa yliopistojen kurinalaistamista markkinavetoisen koulutuspoliittisen doktriinin palvelulaitoksiksi? Ehkei varsinaisesti yliopistojen sisältä, mutta yksi suunta on kuitenkin aina vääjäämättä avoinna. Kriittiset yliopistolaiset, jotka suureksi osaksi ovat tulevaisuudesta huolestunut opiskelijoiden nuorta sukupolvea, voivat kääntää katseensa vielä nuorempiin ja miettiä näiden asemaa koko koulutusjärjestelmän toiminnan kannalta. Koulutusjärjestelmässä on nimittäin kyse läpivirtauksista – käyttäen termiä, jota koulutuspolitiikassa suositaan. Ja virtauksissa on aina kaksi päätä. Jatkumon yhdeltä suunnalta yliopistoihin kohdistuvat tietenkin talouden, työmarkkinoiden ja koulutuspoliittisen eliitin paine ja odotukset. Mutta toisessa suunnassa ovat ne, jotka vasta ovat oppinollista tulevaisuuttaan ja elämänsuuntautumistaan pohtimassa: nuoret yliopistoon pyrkivät. Jos abiturientit päättävät massamittaisesti haluta opiskelemaan kirjallisuutta, taidetta, kulttuuria, yhteiskuntatieteitä, politiikkaa, filosofiaa, kasvatusta ja sellaisia aloja ja aiheita, joille työmarkkinat eivät osoita välitöntä tarvetta, tälle tahdolle on lopulta kovin vaikeaa löytää ruotuunpalauttavaa suoraa ohjausinstrumenttia.

Monilla aloilla koulutuksen kysynnän ja tarjonnan välinen epäsuhta onkin jo levinnyt käsiin. Näiden alojen työvoimatarpeen paikkaamiseksi kaavoillaan yhä useammin ratkaisua maahanmuutosta. Sama kehitys saattaa jatkua ja vahvistua: voi hyvin olla, että tämän yhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet vastaavat tulevaisuudessa yhä heikommin tässä yhteiskunnassa kasvavien

nuorten ihmisten toiveita ja tarpeita. Jos abiturientit eivät taivu ja luovuta hyvän elämän, ihmisyyden ja yhteiskunnan ihanteistaan, silloin yliopistouudistuksetkin ovat voimattomia pakottamaan uusia sukupolvia globaalien markkinatalouden sokeasti muuttuvaan muottiin. Silloin on eteenpäin kolme tietä, joista kaksi tuntuu perin epämiellyttäviltä: yhtäällä yritys saada aina uudet ikäluokat taipumaan globaalitalouden tahtoon väkisin, henkisen väkivallan indoktrinaatiolla ja fyysisen väkivallan taloudellisilla pakotteilla, tai sitten toisaalla pelin menettäminen, yhteiskunnan sortuminen tyytymättömyyteen, ristiriitoihin ja potentiaalisen väkivallan uhkaan. Kolmas on jonkinlainen kompromissi, jossa etsitään keinoja sovittaa yhteen ihmisten toiveita ja ihanteita vallitsevien ”taloudellisten realiteettien” kanssa. On toki aina neljänsiäkin teitä, ja ne tarkoittavat koko vallitsevan talous- ja yhteiskuntajärjelmän perusteiden muuttamista tavalla tai toisella.

Menemättä tässä viimemainittuun tematiikkaan, voi todeta, että kolmanteen reittiin kuuluisi vähintäänkin nuorisolle – ja kaikille meille, elinikäisen oppimisen hengessä – suotua tilaa ja aikaa opiskella ja tutkia aloja ja aiheita, joista he ovat itsenäisesti kiinnostuneita, vaikka tämä ei palvelisikaan valtionhallinnon ja elinkeinoelämän etujärjestöjen mielestä parhaalla tavalla kansantalouden tai yritystemme menestystä. Ehkä lopuksi on kaikkein tärkeintä huomata, että tämänkaltaisen tilan ja ajan mahdollisuus toteutuu jo nyt monin tavoin ja voi tulevaisuudessa toteutua yhä useammin tavoin ja yhä mittavammin myös ilman nykymuotoisia yliopistoja: yliopistot tarvitsevat opiskelijoita, mutta eivät opiskelunhaluiset ihmiset yliopistoja tarvitse, eivätkä koulutuspoliittisen eliitin aivoituksia. Nykyiset yliopistot ohittavasta ja omaehtoisia tiedontuotannon, kritiikin ja sivistymisen paikkoja, käytäntöjä ja yhteenliittymiä luovasta ihmisten vapaasta toiminnasta voi rakentua kokonaan toisenlainen ”korkeakoulutuksen” ja tutkimuksen todellisuus – kuten menneisyydessä itse asiassa useasti ennenkin on käynyt. Tämä on samalla se osa yhtälöä, jolle uusliberalistinen koulutuspolitiikka on suhteellisen sokeaa.

Kaksi reunahuomautusta: lainvalmistelun julkisuudesta ja moniäänisyydestä sekä lain eduskuntakäsittelystä

Lainvalmistelun julkisuudesta

Viittasin alussa siihen, miten kriittisiä ääniä on syytetty päättäjien toimesta hitaasti heränneiksi ja myöhässä oleviksi. Mitä uudistuksen julkisuuteen tulee, kaikki edellä sanottu on melko varmasti yksityiskohtia myöten selvää tietyille joukkoille koulutuspoliittista eliittiä eli avaintoimijoita: OPM:n asiaa valmistelleille virkamiehille, keskeisille ministereille ja hallituspuolueiden muutamille keskeisille kansanedustajille sekä tiettyjen painostus- ja eturyhmien koulutuspoliittisille avainhenkilöille. Yleisemmällä – ”tahtotilan” ja uudistuksen hengen – tasolla näkymä on selvä myös paljon laajemmalle joukkoille koulutuspolitiikkaa ohjaavia ja sen suunnitteluun ja kommentointiin osallistuvia toimijoita. Mutta mitä tulee koko laajaan lain vaikutuspiirissä olevaan asianosaisten joukkoon – eli niihin, joihin laki vaikuttaa – tai laista ja yliopistouudistuksesta kiinnostuneeseen kansanosaan toimittajista tavallisiin valistuneisiin maallikoihin – voi väittää, että uudistuksesta tiedottaminen on ollut varsin kaukana sellaisesta avoimesta ja selväkielisestä käytännöstä, joka olisi pitänyt kyseiset laajemmat piirit perillä asian etenemisestä. Eduskunnan lähetekeskustelusta päätellen myös suurin osa hallituspuolueiden kansanedustajista on lakiesityksen sisällöstä, sen motiiveista, päämääristä ja laajemmista ulottuvuuksista sekä kytkennöistä varsin tietämätön.

Demokraattisen hallintotavan ihanteessa on aina ollut keskeistä vallan alamaisten pitäminen hyvin informoituina keskeisistä uudistussuunnitelmista ja niiden taustoista ja todellisista tavoitteista. Lakiprosessissa tämä edellyttäisi sellaista tiedottamista lain lähtökohdista sekä käytännön seurauksista, joka olisi avointa, selkeää, kattavaa, konkreettista ja jopa kansantajuista. Prosessiin kohdistetun kritiikin ydin voi hyvin olla siinä, että suomalaiseen lainvalmisteluun saattaa olla pesiytymässä aikaisempaa epädemokraattisempi perusvire, jossa ei näy vahvoja merkkejä yllämainitusta asenteesta. Päinvastoin, voi saada vaikutelman, että valmistelun aikana pikemminkin vältetään selvää, konkreettista ja yksityiskohtaista tiedottamista lain ulottuvuuksista, jotta uudistusten kiistanalaisemmat piirteet eivät pääsisi herättämään julkista kansalais- ja asiantuntijakeskustelua ja näin häiritsemään valmisteluprosessia sekä jo sitä ennen päätettyjen päämäärien tavoittamista. Yliopistouudistuksen tapauksessa näyttää nimenomaan selvältä, että merkittävä osa lain sisällöstä on ollut käytännössä päätettynä jo hyvissä ajoin ennen lain valmisteluprosessin käynnistämistä.

Olipa alussa mainittu professori Uusitalon huolenaihe selvitysmiesten kapeakatseisuudesta tai puolueellisuudesta tässä tapauksessa todellistunut tai ei, voi joka tapauksessa yhtyä näkemykseen valmistelun jonkinlaisesta julkisuusvajeesta. Siihen viittasi myös Helsingin Sanomien toimittaja Marjukka Liiten (23.2.2009) todeten, että yliopistouudistuksesta oli toimittajienkin poikkeuksellisen vaikeaa saada kattavaa ja avointa tietoa: ”Monimutkaisen prosessin etenemisestäkin on toki välillä kerrottu, mutta ei alkuunkaan tarpeeksi. --- ...yliopistouudistuksesta informointi on ollut kaukana maan parhaasta. --- ...yliopistolain ’ei julkisuuteen’ -leimalla varustettuja luonnoksia on saanut välillä metsästellä suppealta sisäpiiriltä kuten rehtoreilta ja hallintojohtajilta. --- Hallituksen iltakoulujen ja valiokuntien kokousten jälkeen kauaskantoisista päätöksistä on kerrottu niin hämärästi, että rehtoritkin ovat joutuneet tavailemaan Vanhasen blogia ajan tasalla pysyäkseen.”

Kun kyse on merkittävästä yhteiskunnallisesta ilmiöstä ja instituutiosta, ja prosessista vastaavat omilta osiltaan sekä lakiasäättävän että toimeenpanevan valtioelimen tärkeimmät toimijat, on oikeastaan hämmästyttävääkin, miten suppealla julkisuudella lainvalmistelu on edennyt. Perusteluksi julkisuusvajeelle ei sovi, että olisi kansalaisten ja kansalaisryhmien omalla vastuulla hankkia oma-aloitteisesti valmisteluprosessia koskevaa tietoa sieltä, mistä sitä olisi ollut saatavilla. Kulttuurisesti ja yhteiskunnallisesti laajakantoisten uudistusten kohdalla voi katsoa julkisen keskustelun ja mielipiteenmuodostuksen käynnistämisen aloitteen olevan korostetusti poliittisilla ja viranomaistoimijoilla.

Uudistusta on ministerienkin suulla väitetty koko yliopistojen historian mittavimmaksi. Jos näin on todella hallituksessa ajateltu, tiedottamisen ja laajan julkisen keskustelun herättämisen vastuu olisi pitänyt tiedostaa erityisen selvästi. Asian merkittävyyttä kunnioittaen prosessi olisi perustellusti voitu aloittaa vielä paljon komiteakäytäntöäkin moniäänisemmin ja julkisemmin, kuten esimerkiksi käynnistämällä OPM:n toimesta erityinen laajapohjainen keskustelumekanismi, jolla tietoa, aineistoja ja näkemyksiä sekä yliopistojen sisältä että ulkopuolelta olisi kerätty mahdollisimman avoimesti ja kattavasti valmistelutyön pohjustukseksi. Paljon vähäisemmissäkin valtiollisissa uudistuksissa on edetty asianosaisia, asiantuntijoita ja sidosryhmiä osallistaneiden ja julkisuudessa keskustelutettujen prosessien kautta ja käytetty tässä myös hyväksi viranomaistahoja lähellä olevia instituutioita – mistä löytyy esimerkkejä vaikkapa Sitran kautta toteutetuista kartoituksista, keskustelutyöryhmistä ja asiantuntijapaneeleista. Ja jos ajatellaan esimerkiksi samaan aikaan toimineen Korkeakoulujen arviointineuvoston pyörittämiä yliopistojen auditointeja – joista osa muuttuu lakimuutoksen seurauksena käytännössä lähes heti ilmestyttyään vanhentuneiksi – yliopistouudistuksen avoin ja osallistava käynnistys olisi voitu toteuttaa pienellä osalla siitä rahamäärästä, jota auditointiin on kaikkiaan sijoitettu. Tämä tietysti edellyttäisi, että prosessin tulos olisi aidosti avoin, eikä jo ennen lakiprosessia korkeakoulupoliittisten toimijoiden ydinpiirin sisällä päätetty.

Koulutuspoliittisen eliitin vahvasta ja yhtenäisestä ”tahtotilasta” lakiuudistuksen suhteen on seurannut myös halu viedä asia tehokkaasti ja nopeasti läpi. Vauhdin tavoittelun seurauksena prosessiin on kertynyt tästä kertovaa tahatonta huumoriakin. Edellisen ja uudistuksesta varsinaisesti vastanneen opetusministerin viime syksynä julkisuuteen antamissa tiedotteissa sanomana on tautologisesti juuri yliopistouudistuksen vauhdittuminen, ikään kuin se olisi asian olennaisin puoli:

- Opetusministeriön tiedote 1.9.2008; Sarkomaa: ”Verovähennysoikeus vauhdittaa yliopistouudistusta” (<http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2008/09/verovahennysoikeus.html>)
- Opetusministeriön tiedote 18.11.2008; Sarkomaa: ”Kiinteistöratkaisu vauhdittaa yliopistouudistusta” (http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2008/11/sarkomaa_kiinteistoratkaisu.html)

Uudistuksen henkeen nähden sen vähemmän kuvaavia ja omalla tavallaan tahattoman humoristisia eivät asenteeltaan ja otsikoiltaan ole erillisraportit Itä-Suomen yliopistosuunnitelmasta ja Turun korkeakouluklusterista: ”Itä-Suomen yliopisto – tulevaisuuden yliopisto ajassa” ja ”Turusta tieteen huippukeskittymä”. (Ks. sivulla http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html). Tulevaisuussuuntautuneisuus, ajanmukaisuus, huippu, keskittyminen – kaikki avainsanoja yliopistouudistukselle. Lakiprosessin kulkua, OPM:n ja hallituksen lausuntoja, lain perusteluja ja sen tausta-aineistoja läpikäydessä ei jää epäselväksi, että ne retoriset topokset, joilla innoitusta yliopistouudistukseen ilmaistaan, ovat juuri näitä: vauhdikkuus, virtaviivaisuus, tehokkuus, profiloituminen, tulevaisuus, ajanmukaisuus, innovatiivisuus ja huippuerinomaisuus. Yliopistot on tässä prosessissa viimeistään vedetty myös retoriikan osalta mukaan ajan kilpailutaloudelliseen ja managerialistiseen henkeen.

Oma aiheensa lakiprosessin avoimuuden ja moniäänisyyden suhteen on tietysti lain lausuntokierros ja vastustavien, kriittisten tai vaihtoehtoisten äänten kuuleminen. Helsingin Sanomien haastattelussa (26.1.2009, Marjukka Liiten) Opetusministeriön edustajalta, johtaja Anita Lehikoiselta kysyttiin: Muuttuiko sitten mikään lausuntojen perusteella? Lehikoinen vastaa:

”Paljonkin muuttui. Yliopistotehtäväpykälään lisättiin elinikäisen oppimisen edistäminen. Myös yliopistokeskukset ovat nyt siellä. Henkilöstön määräaikaisuuden perusteluihin tehtiin muutos, eli poistettiin se, että pätevytyminen tutkimus- ja opetustehtäviin olisi määräaikaisuuden perustelu. --- Professoreitten kutsumenettelyä tiukennettiin, ja yliopistokollegion asemaa vahvistettiin poistamalla valtuutetut. Myös säätiöyliopiston hallintomalliin tehtiin ihan uusi pykälä, joka tuo päätösvallan akateemisista asioista sisäiselle monijäseniselle elimelle.”

Kuukautta myöhemmin (26.2.2009) lain lähetekeskustelun esittelypuheenvuorossaan opetusministeri Virkkunen käytti lausuntojen huomioon ottamisesta paljolti samoja esimerkkejä: ”Lausuntokierroksen pohjalta julkisoikeudellisten yliopistojen toimielimistä poistettiin erilliset valtuutetut ja niiden tehtävät annettiin yliopistokollegiolle, elinikäisen oppimisen edistäminen lisättiin, yliopistokeskukset mainitaan yhteistyön muotona, hallituksen jäsenille ei voida valita varajäseniä ja valtion rahoituksen määräytymisperusteita on tarkennettu, muutamia muutoksia mainitakseni.”

Vaikka kuinka mainitsisi vain ”muutamia muutoksia”, voi kuitenkin huomata, että suhteessa lausuntokierroksella esitettyihin kritiikkeihin OPM:n ja ministerin mainitsemat muutokset ovat kovin vähäisiä. Virkkunen antaa perusteluksi kritiikin vähäiselle vaikuttavuudelle lausuntojen suuren määrän ja monimielisyyden:

”Yliopistolakiesitykseen saimme peräti 160 lausuntoa. Valtaosa lausunnonantajista piti lain uudistuksen tavoitteita ja lähtökohtia sinänsä oikeina ja uudistusta välttämättömänä. Lähes kaikkiin lakiehdotuksen pykälisiin ehdotettiin kuitenkin lukuisia ja usein myös erisuuntaisia muutoksia.”

Kun lausuntoja lukee, huomaa kuitenkin helposti, että lain debatoituimmista kohdista lausuntojen kritiikki on päinvastoin usein hyvinkin samansuuntaista. On ilmeistä, että tietyt ennalta päätetyt ja strategisesti keskeisinä pidetyt lain piirteet ovat olleet kritiikissä ja vaihtoehdoissa poissuljettuja.

Lausuntokierroksen osalta on vielä mainittava yhdestä avoimuuteen liittyvästä teknisestä puutteesta, joka on varmasti tahaton, muttei silti vähäinen eikä harmiton. Valtioneuvoston sähköinen hankerekisteri (<http://www.hare.vn.fi/>) sisältää periaatteessa kattavasti lainsäädännön uudistuksen keskeiset toimeksiannot ja niiden säädäntöprosessin asiakirjojen arkiston. Näin ollen kenen tahansa pitäisi saada rekisteristä esimerkiksi yliopistolakiesityksen lausuntokierroksen lausunnot luettavakseen. (Ks. sivu http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=13112&tVNo=4&sTyp=Selaus)

[h_iID=13112&tVNo=4&sTyp=Selaus](http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=13112&tVNo=4&sTyp=Selaus))

Niiden listaus hankerekisteristä löytyykin, ja lisäksi arkistointilomake väittää, että viitetiedon lisäksi myös lausuntojen sisältö on kokonaisuudessaan tallennettu sähköiseen rekisteriin. Valitettavasti käytännössä on käynyt niin, että kustakin lausunnosta on nähtävissä vain sen skanneroitu *ensimmäinen sivu* tif-tiedostomuodossa. (Ks. esim. Tieteentekijöiden liiton lausunto arkistossa: http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_iID=13112&a_iID=127783)

Niinpä jokainen lausunto on erikseen etsittävä lausunnonantajan omalta verkkosivulta (mistä ne yleensä löytyvätkin, mutta huomattavan suuren vaivan jälkeen, verrattuna yhteenkoottuun arkistointiin). On tietysti kysymys sinänsä, miten näin on voinut käydä – inhimillisten virheiden tapahtuminen on tietysti ymmärrettävää, mutta tässä sellainen on tapahtunut 173 kertaa (jos laskee mukaan myös rahoitusjärjestelmästä annetut lausunnot). Pohdituttavampaa, ehkä kuvaavampaakin koko prosessille, on kuitenkin se, ettei kukaan ole huomannut tai ainakaan maininnut tästä puutteesta eikä sitä ole korjattu tähän päivään mennessä (13.3.2009). Sen paremmin lain puoltajia kuin sen kriitikoitakaan ei ole haitannut, ettei lain lausuntokierroksella annettujen lausuntojen sisältöä ole ollut vapaasti luettavissa ja jälkepäin tarkistettavissa.

Joissain aiemmissa eurooppalaisissa katsannoissa virkamiehistön ideaalina on pidetty poliittisesti riippumatonta virkavastuuta kansalaisia kohtaan. Onkin syytä pitää erityisen tarkkaan silmällä sitä, ettei tällaisesta periaatteesta siirryttäisi entistä enemmän kohti yhdysvaltalaista käytäntöä, jossa virkamiehistö toimii kulloinkin hallitsevan poliittisen vallan työkoneistona. Jos 2000-luvun lainvalmisteluprosesseista ja uudistushankkeista on aistittavissa virkamiestyön ja hallituspolitiikan saumatonta yhteistyötä, selityksenä saattaa olla kuitenkin toisenlainen seikka, johon jo edellä viitattiin. Voi olla, että aikakauden hallitseva argumentaatioperusta, retoriikka ja diskurssi – globaalitalous, kansainvälinen vertailu ja kansantalouden kilpailukyky – ovat tehneet virkamiehistön ja poliittisen vallan eron sekä samalla hallituspoliittisen vallan vaihtumisen merkityksettömäksi: koska koko eliitti ajattelee joka tapauksessa aina jo yhdensuuntaisesti, varsinaisia toiminnallisia vaihtoehtoja ei edes ole olemassa.

Lain eduskuntakäsittelystä

Istuvan hallituksen enemmistövalta eduskunnassa on niin selvä, että se riittää niin tämän kuin kaikkien muidenkin lakien kohdalla hallituskauden äänestyksissä helposti, vaikka hallitus hajaantuisikin. Hallitus pohjaa ja eduskuntaenemmistöä ajatellen on jälleen kerran (myös tämän) lakiesityksen (ja koulutuksen kehittämissuunnitelmien) kohdalla ollut strategisesti hyödyllistä korostaa ruotsinkielisen koulutuksen erityisaseman säilyttämistä. Lienee olemassa lupaus siitä, että ruotsinkielisen koulutuksen puolelle ei suunnata paineita supistuksista. Näin Rkp:n tuki laille on varmistettu.

Vihreiden asema on (sekin jälleen kerran) erityisen vaikea. Kuten Vihreät tiesivät myös Lex Nokian kohdalla, laki saadaan hyväksytyksi myös tapauksessa, jossa Vihreät kokonaisuudessaan vastustaisivat ja/tai jäisivät pois äänestyksestä. Jonkin verran käytännön epämukavuutta tämä kuitenkin tuottaisi muille hallituspuolueille, joiden pitäisi tätä ennakoidessaan varmistaa kansanedustajiensa paikallaolo täysistunnossa. Jännitettä hallituksen sisällä lakia vastaan äänestäminen lisäisi huomattavasti – mistä tietoisena pääministeripuolue Keskustan

eduskuntaryhmän puheenjohtaja Timo Kalli tiedotti jyrkkään sävyyn heti Vihreitä jakaneen Lex Nokia -äänestyksen jälkeen eduskuntaryhmien ”sopineen”, ettei ”vastaava toistu” jatkossa. Tietoisena lähitulevaisuuden muista kiistanalaisista eduskuntakäsittelyistä Vihreitä on ryhdytty korostetusti palauttamaan ruotuun.

Yliopistoväen ja opiskelijoiden suosikkipuolueena Vihreät ovat lain häviäjiä joka tapauksessa. Puolesta äänestäessään puolue kärsii merkittävän imago tappion, joka nykyisen yliopistolakia vastustavan opiskelijatoiminnan laajuudesta ja vireydestä päätellen näkyy varmasti seuraavissa eduskuntavaaleissa ja myös pidempikestoisesti akateemisen nuorisosukupolven poliittisessa sosialisatiossa. Vastaan äänestäessään Vihreät puolestaan riskeeraavat oman yhteistyökäytönsä hallitustyössä ja mahdollisuutensa neuvotella itselleen tärkeitä ratkaisuja muissa kysymyksissä. Jos lain sisältöön ei valiokuntakäsittelyn aikana saada muutoksia, ei yliopistokriittisessä liikkeessä esitetyn ”Vihreän kortin” käyttö vaikuta enää äänestyksen suhteen millään muulla tavalla kuin Vihreiden tappioksi. Silloin se myös heikentää entisestään Vihreiden asemaa muiden, tulossa olevien kysymysten käsittelyssä – ja tässä mielessä voi jopa pitää äänestysvaiheen ”Vihreää korttia” bluffina, joka koituu myös korttia käyttävän kriittisen liikkeen tappioksi. Nykyinen enemmistöhallitus on niin vahvalla pohjalla, että laki kestää vaikka kaikkien Vihreiden lisäksi muutama kansanedustaja Keskustan alkiolaisesta sivistyssivistä – jota tosin ei ehkä enää olekaan – tai aluepoliittisista syistä tekisi poikkeuksellisen irtioton. (Hallituspuolueiden paikkamäärät eduskunnassa: Kesk 51, Kok 51, Rkp 10, Vihr 14.)

Linkkejä

Ks. sivu <http://filosofia.fi/yliopistolaki/linkit>

Muita linkkejä:

Lisätään 21.3.2009

Lähteet/Kirjallisuus

Lisätään 21.3.2009

[Kiitän kommentteista anonyymeja palautteenantajia sekä lehtori Petri Koikkalaista (Lapin yliopisto).]