

Yliopiston uusi palkkausjärjestelmä ja New Public Management – Suomen valtionhallinnon suuri muutos 1987–2005

Artikkeliteksti muodostuu kirjan ”*Yliopisto oyy – Tulosjohtamisen ongelmat – ja vaihtoehto*” toisesta ja kolmannelta luvusta sekä esipuheesta. GAUDEAMUS • HELSINKI 2005. Gaudeamus Kirja. Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd. HYY Yhtymä. PL 1099, 00101 Helsinki.

www.gaudeamuskirja.fi; Copyright © 2005 Heikki Patomäki ja Gaudeamus Kirja / Oy; Yliopistokustannus University Press Finland. ISBN 951-662-942-3. Hakapaino, Helsinki 2005. Teksti on julkaistu kirjoittajan ja kustantajan luvalla. Kirjaa voi tilata tarjoushintaan kustantajalta edellä olevasta osoitteesta. (Kari Paakkunainen, verkkokirjan toimittaja; kari.paakkunainen@helsinki.fi)

Esipuhe

Suomi on muuttunut. Parissa vuosikymmenessä ja erityisesti 1990-luvun alun syvän laman jälkeen on siirrytty kvartaalitalouteen ja markkinoiden toimintaa jäljittelevään julkishallintoon. Kvartaalitaloudessa liikkeenjohdon päätöksiä ohjaa pörssisijoittajille neljännesvuosittain annettava informaatio. Tavoitteena on vaikuttaa kotimaisten ja kansainvälisten sijoittajien vaikutelmiin, jotta yhtiön osakkeiden arvo kasvaisi mahdollisimman paljon (tai vähenisi mahdollisimman vähän). Samalla kun yksityisen markkinatalouden aikajänne on lyhentynyt ja toiminta tullut kuumeisemmaksi, valtion ja kuntien toimintoja on yksityistetty, ulkoistettu ja muokattu yksityisten markkinoiden kaltaiseksi.

Suomen perustuslaissa on säädetty tieteen ja taiteen vapaudesta ja yliopistojen itsehallinnosta. Yliopistot ovat toisaalta olleet myös osa valtionhallintoa. Yliopistojen päärahoitus on tullut valtion budjetista ja yliopistovirat ovat olleet muodollisesti samanlaisia kuin muutkin valtion virat. Yliopistojen toiminnan yleisiä periaatteita on säädelty laeilla. 1990-luvulle saakka presidentti nimitti professorit. (Urho Kekkonen jopa joskus puuttui professorinimityksiin.)

Ne virkamiehet, asiantuntijat ja poliitikot, jotka ovat ajaneet uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaisia hallintouudistuksia, eivät ole nähneet mitään olennaista laadullista eroa yliopistojen ja muiden valtionvirastojen välillä. Valtionhallinnon 1990-luvun suuri muutos on siten toteutettu myös yliopistomaailmassa.

Ulkoisesti yliopistot saattavat näyttää samanlaisilta kuin ennenkin – ne toimivat jokseenkin samoissa rakennuksissa, ja professorit ja lehtorit opettavat edelleen luentosaleissaan ja seminaarihuoneissaan opiskelijoita – mutta ulkokuori pettää. Yliopistot ovat vieraantuneet vapaasta tieteestä, ja samalla työelämä niissä on huonontunut.

Muutosten yhteisenä nimittäjänä on tulosjohtaminen ja tulosvastuu. Rahaa tutkimukseen ja opetukseen on alettu jakaa sen mukaan, miten paljon kukin yliopistoyksikkö tuottaa opetusta, ja tutkimusta ja miten se kykenee vaikuttamaan yliopistojen ulkopuolella yrityksissä ja yhteiskunnassa. Samalla kun yliopistoissa on alettu soveltaa uuden julkisjohtamisen oppia, myös tutkimusta on kaupallistettu. Perustoimintoihin käytettävissä olevat tulot ovat pysyneet ennallaan tai pienentyneet ja yliopisto-opettajien määrä pikemminkin vähentynyt kuin kasvanut. Opintoviikkoja, tutkintoja ja lyhytaikaisiin projekteihin sidottua tutkimusta on kuitenkin alettu tuottaa aiempaa paljon enemmän. Olennainen kysymys on: mitä on tapahtunut sisällölle?

Tulosjohtamisessa siirryttiin uuteen vaiheeseen, kun uutta palkkajärjestelmää alettiin valmistella ja sen käyttöönotto aloitettiin yliopistoissa talvella 2005. Näin myös jokaisesta yksilöstä ollaan tekemässä ”*tulosvastuullinen*” akateeminen yrittäjä. Uutta palkkajärjestelmää varten on pitänyt luoda koko yliopiston läpäisevä esimiesjärjestelmä, joka on täydentänyt jo aiemmin käyttöön otettuja tulosjohtamisen hierarkioita.

Keväällä 2005 alkoi protesti uutta palkkajärjestelmää (UPJ)vastaan. Arvostelu ei kuitenkaan kohdistunut pelkästään palkkauksen uudistamiseen vaan koko tulosjohtamisen periaatteisiin ja vaikutuksiin. Ajatus tästä kirjasta syntyi keskellä kiivainta protestointia maaliskuussa 2005. Esittelen aluksi tutkijoiden ja opettajien kokemuksia yliopistojen uudesta palkkausjärjestelmästä samalla, kun tarkastelen yliopistoprotentin lähtökohtia: Miksi ja miten protesti syntyi? Miksi uusi palkkausjärjestelmä nähtiin niin suurena ongelmana?

Näkökulma laajenee analyysin edetessä, ja syvennän esitystä niin historiallisesti, teoreettisesti kuin normatiivisestikin. Käyn läpi Suomen valtionhallinnon suuren muutoksen vuosina 1987–2005. Esittelen kriittisesti uuden julkisjohtamisen oppia, jolla on perusteltu ja yritetty oikeuttaa sekä valtionhallinnon suurta muutosta että yliopistojen tulosjohtamisjärjestelmää ja uutta palkkausjärjestelmää.

Esitän myös puheenvuoron totuuden tavoittelun, kriittisen järjenkäytön, vapaan tieteen ja tasa-arvoisen koulutuksen puolesta: Mikä on tieteen ja kriittisen järjen arvo? Mitä ovat tieteen mallit, ja mikä niistä sopii parhaiten toteuttamaan tieteen perustehtävän? Mitä on oikeudenmukaisuus, erityisesti sovellettuna yliopistojen palkkojen ja voimavarojen jakoon? Lopuksi konkretisoin näitä ideoita esittämällä ehdotukseni yliopistojen kehittämiseksi. Kiinnitän tässä yhteydessä erityistä huomiota kilpailukyky- ja globaalipolitiikkaan.

Uuden palkkausjärjestelmän ideologia ja vaikutukset (Luku 2)

Yliopiston kaikilla työpaikoilla on välittömästi käynnistettävä tehtävänkuvausten laadinta ja tehtävän vaativuustasoa koskevien ehdotusten valmistelu sekä valmistautuminen työntekijöiden henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointiin. (Helsingin yliopiston keskushallinnon ohje 31.1.2005.)

Näin kävi käsky toteuttaa uusi palkkausjärjestelmä (UPJ). Jo ennen tätä käskyä oli pidetty lukuisia UPJ:tä käsitelleitä kokouksia sekä järjestetty koulutustilaisuuksia, jossa itsetietoiset konsultit ja keskushallinnon virkamiehet ilmoittavat professoreille, tutkijoille ja lehtoreille, että ”tässä tilaisuudessa ei kysytä miksi-kysymyksiä vaan ainoastaan kysymyksiä, jotka koskevat uudistuksen toteuttamisen tapaa”. Tämä on tyypillistä valtiovarainministeriöstä kotoisin oleville 1990-lukulaisille uudistuksille. Jokaisessa vaiheessa keskustelu on yritetty saada koskemaan vain sitä, mitenuudistukset toteutetaan, ei sitä, miksi niihin ylipäänsä pitäisi ryhtyä. Professori Martti Koskeniemi kirjoitti avoimessa kirjeessään rehtorille, että ei muista sitten varusmiesaikojen tulleen tällä tavalla käskytetyksi.¹ ”Tietenkin vastustin määräilyä – tuskin olisin muutoin päätyneet akateemiselle uralle. Mutta jos käskyt olisi koettu oikeutetuiksi tai ne olisi perusteltu, olisi ne ehkä ollut helpompi niellä.” Akateemista väkeä siis kiellettiin käyttämästä kriittistä järkeään ja heitä kohdeltiin kuin joukkoa pelokkaita alokkaita.

Helsingin yliopiston ohje (31.1.2005) täsmensi käskyä ja UPJ:n toteuttamista seuraavasti:

Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto edellyttää, että yliopisto suorittaa tehtäviensä vaativuuden arvioinnit sekä henkilöstönsä henkilökohtaisen suoriutumisen arvioinnit. Arviointien on oltava pääsääntöisesti suoritettu huhtikuun loppuun mennessä. Arvioinnin piiriin kuuluvat kaikki yliopiston vakinaiset ja määräaikaiset tehtävät rahoituslähteestä riippumatta. Yksiköiden johtajat ja esimiehet vastaavat siitä, että kaikista tehtävistä laaditaan tehtävänkuvaukset ja tehdään ehdotukset vaativuustasosta. Esimiehet vastaavat siitä, että tehtävissä toimivan henkilöstön henkilökohtainen työstä suoriutuminen arvioidaan. Tehtävien vaativuusarviointi perustuu tehtävänkuvaukseen ja arviointijärjestelmään. Opetushenkilöstöön kuuluvien tehtävät sijoitetaan vaativuustasokarttaan (tasoille 1–10), muun henkilöstön tehtävät vaativuuskehikkoon (vaativuustasoille 2–15).

Tehtävien arvioinnin lisäksi myös jokaisen työntekijän ”henkilökohtainen suoriutuminen” arvioidaan asteikolla 1–5 eri olottuvuuksilla, joihin kuuluu muun muassa osaaminen, kehittyminen ja motivaatio. Kaikki tämä voi kuulostaa ensi katsomalta järkevältä. Jos palkanmaksu ei perustu tehtävien vaativuuteen, osaamiseen ja ahkeruuteen, niin mihin sitten? Yliopistoväki oli kuitenkin epäluuloinen tätä ”uudistusta” kohtaan. Koskeniemi puki monien epäilyn sanoiksi, kun hän vaati uuden palkkausjärjestelmän ”ottamista tieteellisesti pätevään tarkasteluun. Mikä on se tietokäsitys, joka niistä heijastuu? Minkälaista vallankäytön muotoa tai oikeudenmukaisuuden näkemystä ne edustavat?” Ennen kuin protesti yliopistolla alkoi, ei yliopistojen UPJ:stä ollut käyty minkäänlaista avointa ja kriittistä keskustelua, joka olisi tavoittanut laajemman julkisuuden.

Edes tulosjohtamisen yleisistä periaatteista tai uuden julkisjohtamisen opista ei ollut keskusteltu kuin satunnaisesti.² Rajavartio- ja poliisilaitoksen kuohunta, kun niihin tuotiin UPJ:tä vähän aiemmin 2000-luvun alussa jäi huomiotta yliopistoissa, vaikka molemmissa tapauksissa UPJ-protestointi johti muun muassa liittojen hajoamiseen. Jonkinlaista liikehdintää yliopistojen sisällä oli silloin, kun tulosjohtaminen tuotiin yliopistoihin 1990-luvun puolivälissä.

Ne muutamat yhteiskuntatieteilijät, jotka ovat perehtyneet yliopistojen viimeaikaiseen kehitykseen ja julkaisseet tutkimuksia yhteiskuntatieteellisillä foorumeilla, ovat usein olleet kriittisiä, mutta heidän näkemyksensä ei ole

vaikuttanut palkkauudistuksen läpiviemiseen sen enempää kuin muihinkaan 1990-luvun alun jälkeen toteutettuihin lukuisin ”uudistuksiin”.³ Prosesseissa on kuunneltu lähinnä vain New Public Management -oppia kannattavia liiketalousja hallintotieteilijöitä (ks. luku 3). Kysymys on myös tiedollisesta auktoriteetista: onko New Public Management -oppi enemmän oikeassa kuin muut ihmistieteelliset teoriat? Harvojen kannattaman kiistanalaisen teorian paremmuutta ei testata julkisesti, vaan se asetetaan hierarkkisen hallinnon päätöksin myös niiden yliopistolaisten toteutettavaksi, jotka eivät teoriaan usko.

UPJ:n todellisuus- ja oikeudenmukaisuuskäsitys

Helsingin yliopiston rehtori Ilkka Niiniluoto kirjoitti vastineen Koskenniemen ja minun avoimiin kirjeisiin. Niiniluodon mukaan ”uusi palkkausjärjestelmä hallinnollisena käytäntönä ei sinänsä ole tiedettä, eikä siinä mielestäni heijastu mikään tieteenkäsitys, mutta on aiheellista kysellä myös periaatteen tasolla sen rationaalisuutta ja oikeudenmukaisuutta”.⁴ Vaikka rehtorin aloite keskustella UPJ:n rationaalisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta otettiin mielihyvin vastaan, filosofit ja yhteiskuntatieteilijät reagoivat voimakkaasti väitteeseen, että UPJ ei perustuisi mihinkään teoriaan ja sen edellyttämään tiedekäsitykseen. Filosofit Antti Kauppinen reagoi tähän tuoreeltaan weblog-sivuilla:

UPJ:n taustalla on sellainen yhteiskunnanäkemyks, ihmiskuva ja rationaalisuuskäsitys, jonka valtaosa asiaa työkseen pohtivista ja argumentteihin perehtyneistä hylkää. Karkeasti sanottuna, sen mukaan yhteiskunta koostuu irrallisista ja itseriittoisista yksilöistä, jotka, siinä määrin kuin ovat rationaalisia, tavoittelevat omaa rahassa mitattavaa etuaan (joka ymmärretään rationaalisen perustelun ulkopuolella olevien halujen tyydyttämiseksi) mahdollisimman tehokkaasti.⁵

UPJ näyttäisi siis perustuvan oppiin sosiaalisesta atomismista, jonka mukaan yhteiskunta koostuu yksilöistä, jotka eivät ole olemisestaan tai kehityksestään mitään velkaa yhteiskunnalle. Sosiaalisen atomismin opin muotoilivat empiristit ja liberalistit 1600- ja 1700-luvun Britanniassa. Atomistisen todellisuuskäsityksensä pohjalta empiristit kehittivät teorian omistavista yksilöistä ja heidän välisestään yhteiskuntasopimuksesta. Tämän teorian yksi kuuluisimmista edustajista 1900-luvulla – Ison-Britannian pääministeri Margaret Thatcher – julisti, että ”ei ole olemassa mitään yhteiskuntaa, on vain yksilöitä”. Atomistiseen yhteiskuntateoriaan kuuluu myös oppi markkinoiden ”näkyvästä kädestä” (Adam Smith). Tämän opin mukaan yksilöiden oman edun tavoittelu johtaa markkinoilla kaikille parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. UPJ:n taustalta löytyy siis hyvin erityinen käsitys tieteestä, ihmisistä ja yhteiskunnasta.

Tämän toi esille myös politiikan tutkija Markku Koivusalo, joka eritteli UPJ:n ulottuvuuksia:

UPJ:n ajatuksessa tieteen tulosten lisäämisestä palkkakannustuksen kautta heijastuu tietty näkemys tieteen tekemisestä ja tavasta lisätä tieteellistä tietoa ja ”totuuden” tuotantoa. Samoin UPJ ei pyri olemaan pelkkä virkoihin ja näiden tehtävien hoitoon perustuva palkkausjärjestelmä vaan työpanokseen arviointiin perustuva järjestelmä ja tuo työpanos on käsittääkseni juuri tieteen ja tutkimuksen tekemistä ja näin sisältäen sen tieteellisen arvioinnin ellei sitten todella ole tarkoitus lopettaa tällainen toiminta kokonaan yliopistolta. Kolmanneksi tähän tieteenkin liittyy ajatus tieteestä tiettyjen tehtäväkuvauksien suorittamisen avulla mitattavana tuotoksena, jota voidaan tuottaa enemmän tai vähemmän tehokkaasti palkkavirtojen ohjailun avulla. Kaiken kaikkiaan UPJ on täynnä käsityksiä tieteestä, kuten esimerkiksi siinä, että tieteellistä työtä mitataan siinä hallinnollisen työtaakan mukaan, tehtävien vaatuvuustaso kasvaa kun siirrytään tutkimuksesta yhä suurempiin hallinnointi-, organisointi- ja johtamisprojekteihin.

UPJ perustuu teoriaan, jossa näyttäisi olevan ainakin kaksi pääkomponenttia. Ensiksikin, UPJ:n taustateoriaan kuuluu pyrkimys maksimoida taloudellinen pano–tuotos -tehokkuus luomalla kannustinjärjestelmä, jossa jokaista yksilöä vuosittain rangaistaan tai palkitaan oman tuottavuutensa mukaisesti. Tämä esitetään arvona, joka kipuaa kaikkien muiden arvojen yli. Samalla teoria edellyttää (i) että tuottavuutta voidaan mielekkäästi mitata ja (ii) väitteen, jonka mukaan UPJ:n kaltainen ”kannustinjärjestelmä” on taloudellisesti tehokas. Kummatkin ovat kiistanalaisia väitteitä, joihin useimmat ihmistieteilijät eivät usko. Toiseksi, UPJ edellyttää myös hyvin erityisen oikeudenmukaisuuskäsityksen. Vaikka UPJ:tä puolustetaan näennäisesti tasa-arvoisella periaatteella ”sama palkka samasta työstä”, sen toteuttamisen motivaationa on palkkaerojen lisääminen. Vuonna 1990 finanssineuvos Vesa Rantala, joka on ollut yksi valtionhallinnon uusliberaalien uudistuksen ajajista, erotteli tuloeroja tasaavan palkkapolitiikan ja periaatteen ”sama palkka samasta työstä”. Jos kaikkien palkkoja nostetaan aina samassa suhteessa ”on vaativimpien tehtävien palkkauksesta osa siirretty vähemmän vaativien tehtävien palkkaukseen”. Näin on kuitenkin valtionhallinnon palkkoja käytännössä kehitetty vuosikymmeniä. Tämä oli Rantalalan mielestä väärin. Tavoitteena oli sen sijaan päästä järjestelmään, jossa parhaimmille, huipuille ja menestyjille voidaan maksaa aiempaa suhteellisesti enemmän:

*On hyväksyttävä uusi ajattelutapa ja ymmärrettävä oikeudenmukaisen palkkauksen vaateet työsaavutusten ja tulosten kannalta. Viime kädessä tämä merkitsee yksilöllistä palkkausta nykyisen kollektiiviperustaisen ja vakanssisidonnaisen palkkauksen asemasta.*⁶

Rantala perusteli siirtymää paitsi oikeudenmukaisuudella myös sillä, että valtionhallinnon ”palkkakilpailukykyä” pitää parantaa, jotta huiput eivät valuisi yritysmaailmaan (ja kenties ulkomaille). Tässä siis oletetaan, että virkamiesten ja esimerkiksi yliopistolaisten työmotivaationa on pääasiassa raha. huippujohtajat ja huippuproffessorit – varsinkin niillä aloilla, joissa ero yksityisen puolen palkkoihin on suuri – pitää siksi palkita riittävästi. Rantala havainnollisti näkemystään osoittamalla, kuinka yksityisten alojen palkkahierarkia on jyrkempi kuin julkisilla aloilla. Yksityisen puolen suuremmat palkkaerot olivat Rantalalle sekä vertailukohta että tavoite. Hän otti annettuna palkkaerojen nopean lisääntymisen yksityisyrittäjissä ja perusteli sopeutumispakkoa ”palkkakilpailulla”, tehokkuudella sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisellä oikeudenmukaisuudella.

Rantalan näkemykset edustavat UPJ:n suunnittelijoiden yleisiä näkemyksiä. Kun valtion työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto ja Joensuun yliopiston henkilöstöjohtaja Jouni Kekäle puolustivat palkkaus uudistuksen tarpeellisuutta yliopistoissakin, he viittasivat nimenomaan kannustavuuteen, uuden järjestelmän objektiiviseen tehokkuuteen ja tuloeroja lisäävään ”sama palkka samasta työstä” oikeudenmukaisuuskäsitykseen:

*Palkkauksen on korreloitava positiivisesti toiminnan tuloksiin. (...) Uusi palkkausjärjestelmä palkitsee opettajia objektiivisista näytöistä. (...) Valtion työmarkkinalaitoksen tavoitteena on palkkausjärjestelmän uudistuksen kautta parantaa valtion kilpailukykyä työnantajana. (...) Valtion palkkapolitiikan tavoitteet ovat tuloksellisen toiminnan tukeminen, kannustavuus, oikeudenmukaisuus, samanarvoisuus ja joustavuus sekä yhdenmukaisuus yleisten työmarkkinoiden kanssa. Niiden saavuttamiseksi valtiolla siirrytään työn vaatavuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaan määräytyvään palkkaukseen.*⁷

UPJ:n oikeudenmukaisuuskäsitys tulee hyvin lähelle sitä brittiläisen empiristin ja yhteiskuntafilosofin John Locken 1600-luvulla muotoilemaa teoriaa, jonka mukaan jokaiselle yksilölle kuuluu hänen ”oman työnsä tulokset”.⁸ Lockelainen oikeudenmukaisuusteoria edellyttää, että yksilön tuottavuus voidaan mielekkäästi erottaa kokonaisuuden toiminnasta, koska kokonaisuudet ovat olennaisesti joko vain osiensa summa tai (yksityisyrittäjien tapauksessa) omistajansa omaisuutta. Lockelainen oikeudenmukaisuusteoria on ymmärrettävissä eräänlaisena argumentatiivisena kenttänä, joka ei ole harmoninen tai sopusointuinen, mutta joka toisaalta mahdollistaa erityyppisten eriarvoisuuksien oikeuttamisen.⁹

Tämän oikeudenmukaisuusteorian kannattajilla on esimerkiksi taipumus yleistää ”oman työn tulokset” kattamaan myös yksityisomistajan – tai yksityisomaisuudesta käytännössä vastuussa olevan palkatun liikkeenjohdon – palkkaamien työntekijöiden tuotokset. Yksityisen tai yhtiön omaisuuden käsitteen kautta omasta työstä tulee laajennettu kategoria, joka kattaa potentiaalisesti yhä laajemman alueen. Tästä ei ole pitkä matka ajatella, että myös johtajuus modernissa voittoja tekevässä tai tulosvastuullisessa organisaatiossa edellyttää vastuuta alempien työntekijöiden töistä ja siten vastaavasti suuremman osuuden kokonaistyön tuotoksista.

Omistaminen voidaan nimittäin tulkita väljästi niin että siihen kuuluu myös tosiasiallinen kontrolli ja johtaminen, kunhan se vain tapahtuu muodollisesti vapaaehtoisten sopimusten perusteella. Yksityisen yhtiön omistajat delegoivat valtaa liikkeenjohdolle, joka käytännössä tekee investointi- ja organisointipäätökset ja solmivat työsopimukset muiden työntekijöiden kanssa. Liikkeenjohto voi siksi alkaa suhtautua valtapiiriinsä monissa suhteissa samalla tavalla kuin omistajat (usein liikkeenjohtajien palkka myös koostuu osittain osakkeista ja optioista, mikä kytkee heidät mukaan omistuksen rakenteisiin). Joka tapauksessa olennaista on, että muita kokonaisuuksia kuin yksilöt ja tulosvastuulliset firmat ei atomistisen yhteiskuntateorian mukaan ole. Tällaiseen atomistiseen oppiin perustuu myös ajattelu, jonka mukaan omistajat/palkkajohtajat ovat työllään ansainneet yksityisomistuksen määrittelemän kokonaisuuden tuotoksesta valtaosan. Johtajat alkavat uskoa, että suurin osa tuotoksesta on pohjimmiltaan johdannaista heidän omistuksistaan tai heidän kyvystään organisoida ja johtaa kokonaisuutta. Heillä on myös valta arvioida omaa osuuttaan tuotoksesta.

Miten Locke itse perusteli näkemystään oikeudenmukaisuudesta? Locken alkuperäinen pääargumentti oli, että jos esimerkiksi uudisraivaaja menee aiemmin asumattomalle seudulle ja raivaa metsästä peltoja, maasta tulee hänen omaisuuttaan. Tämä kuulostaa oikeudenmukaiselta (varsinkin jos ei oteta lukuun syrjään työnnettyjä tai alistettuja alkuperäisasukkaita). Locke teki kuitenkin virhepäätelmän. Väitteestä, että työtä tekemällä voi saada omaisuutta, ei seuraa, että ”mitä tahansa henkilö parantaa työnsä avulla kuuluu hänelle ja vain hänelle”. Vaikka työtä tekemällä voisi joissakin olosuhteissa saada oikeutetusti yksityisomaisuutta, työnjakoon perustuvassa monimutkaisessa yhteiskunnassa on lukemattomia tilanteita ja asiayhteyksiä, jossa työpanos ei

mielekkäästi johda omaisuuden luomiseen tai sen haltuunottoon.¹⁰ Kun on olemassa toimiva sosiaalinen tai organisatorinen kokonaisuus, voi pyrkimys keskittää palkkioita työstä muutamille harvoille, jotka uskovat työn tulosten tai rahojen ”*kuuluvan heille*”, näyttäytyä pikemminkin ahneudelta ja epäoikeudenmukaiselta anastamiselta. Eriarvoistaminen ei myöskään välttämättä lisää tehokkuutta lisääviä vaan sillä voi olla täysin päinvastaisia vaikutuksia.

Tämä on myös niiden kokemus, jotka ovat olleet UPJ-järjestelmässä jo jonkin aikaa. Ihmiset ovat suhtautuneet UPJ:ään myönteisemmin ennen sen toteutusta kuin toteutuksen jälkeen. Akavan erityisalojen keskusliitto AEK:n vuoden 2003 työmarkkinatutkimuksessa 57 prosenttia UPJ-järjestelmän jo sisällä olevista piti UPJ:tä epäoikeudenmukaisena ja vain 17 prosenttia oikeudenmukaisena järjestelmänä. UPJ:llä ei myöskään uskottu olevan mitään erityisiä kannustinvaikutuksia vanhaan verrattuna, pikemminkin päinvastoin (selvästi suurempi määrä 3500 vastaajasta katsoi vanhan järjestelmän palkitsevan hyvästä suorituksesta ja ammattitaidon kehittämisestä paremmin kuin uusi).¹¹

Hallinnon uudistajien ideana on kuitenkin toteuttaa yksityinen omistusoikeus tai sille analogiset valvontamekanismit kaikkialla, myös suomalaisissa yliopistoissa. Julkilausuttuna tavoitteena on tehokkuus ja oikeudenmukaisuus. UPJ on olennainen osa ”*tulosvastuullisuutta*”. Sen tarkoituksena on myös lisätä palkkaeroja, vaikka riisuttu yleinen periaate – ”*sama palkka samasta työstä*” – ei tätä heti paljasta. Järjestelmän suunnittelijoille periaate tarkoittaa lähinnä ”*johtajille ja huipuille sama palkka kuin yksityisellä sektorillakin*”, vaikka tätä ei aina sanota kaikissa yhteyksissä ääneen. Siksi monet pettyvät kun huomaavat, miten uusi järjestelmä käytännössä toimii.

Lukion lehtori Maija Nikunlassi kertoi Helsingin Sanomissa tulospalkkiohankkeesta, jota kokeiltiin kymmenessä helsinkiläisessä koulussa. Kun hänen koulunsa onnistui erinomaisesti sekä kehittämishankkeissa että säästötalkoissa odotettiin tulospalkkiota, mutta sitä ei ollutkaan varaa maksaa:

*Tyrmistystä lisäsi se, että tänä keväänä on myönnetty opetustoimen hallinnon henkilöstölle tulospalkkauksena puoli miljoonaa euroa. (...) Kuinka opetustoimen budjetin ylityksestä viime kädessä vastuussa olevat virkamiehet ansaitsevat tulospalkkionsa mutta opetusviraston alaisuudessa suorittavaa työtä tekevä henkilöstö ei? Onko oikein, että opetusviraston hallinnossa työskentelevät itse laativat omat kriteerinsä, joiden toteuttamista saman viraston päällikkö itse arvioi?*¹²

Tämä ei kuitenkaan ole satunnainen ”*väärinkäytös*” vaan koko uuden palkkajärjestelmän vaikutus. Julkisten varojen niukkuudesta huolimatta tavoitteena on palkita johtajia ja ”*huippuja*”. Yleisesti voidaan myös sanoa, että mitä enemmän valtaa keskitetään johtajille, sitä enemmän he uskovat olevansa vastuussa ja sitä suurempi osuus heille lockelaisen ajattelun mukaan myös kuuluu. Hierarkian rakentaminen ja palkkaerojen kasvu käyvät käsi kädessä.

UPJ perustuu myös paitsi erityiseen käsitykseen oikeudenmukaisuudesta myös erityiseen hallintoteoreettiseen oppiin. UPJ on nimittäin osa laajempaa uudistusprosessia, jonka ytimessä on tulosjohtaminen. Suomessa asteittain toteutettua suurta muutosta on perusteltu hallintoteoreettisella opilla uudesta julkishallinnosta (New Public Management, NPM). Länsimaissa 1980-luvulla johtoasemaan nousseen NPM-opin taustalta puolestaan löytyy erilaisia filosofisia ja tieteellisiä näkemyksiä. Ensiksikin, NPM on empiristinen ajattelutapa siinä mielessä, että sen atomismi kumpaa empiristisestä tieteenteoriasta. Jos vain se, mitä voimme omin silmin nähdä on olemassa, ei yhteiskuntaa ja yhteiskunnallisia rakenteita voi olla olemassa sen enempää kuin varkkeja ja niiden värejä, painovoimaa tai magneettikenttiä. Yhteiskunta voidaan empiristisen ajattelutavan mukaan palauttaa omin silmin nähtäviin ruumiillisiin ihmisyksilöihin (tai tulosvastuullisiin, yksilöiden kaltaisiin kokonaisuuksiin, sillä vaikka niitäkään ei voi nähdä siten kuin ruumiillisia ihmisiä, auttaa metaforien käyttöön perustuva ideologinen ajattelu kuvittelemaan ne yksilöiksi).

NPM-oppi edellyttää myös, että kaikista asioista voidaan pitää objektiivisesti tiliä ja että myös esimerkiksi opetuksen ja tutkimuksen kaltaiset asiat ovat yksiselitteisesti mitattavissa, laskettavissa ja hallittavissa. Tämän käsityksen mukaan yhteiskunnallisten ilmiöiden täytyy olla kvantifioitavissa eli määrämittaistettavissa.¹³ NPM-oppiin kuuluu myös lockelainen oikeudenmukaisuuskäsitys, jota yksilön erillisyyttä korostava atomismi tukee. Tätä oikeudenmukaisuuskäsitystä perustellaan myös oletetuilla kilpailu- ja tehokkuusvaikutuksilla, jolloin tehdään pohjimmiltaan empiirinen väite yhteiskunnallisesta todellisuudesta eri organisaatioissa, esimerkiksi yliopistoissa.

UPJ on vain viimeinen ”*uudistus*” muutosten sarjassa, joissa monet arvot, oikeudenmukaisuuskäsitykset ja institutionaaliset periaatteet on alistettu NPM-opille taloudellisesta tehokkuudesta ja siihen kuuluvalla lockelaisella oikeudenmukaisuuskäsitykselle. Ajatuksena on, että tarvitaan parempia johtamis-, ohjaus- ja

kannustinjärjestelmiä, jotta työn tuottavuutta voitaisiin lisätä myös julkishallinnossa. Valtionhallinnon yksiköt ja nyttemmin myös suurin osa työntekijöistä on uudelleenjärjestetty ”tulosvastuullisiksi” liiketaloudellisessa (tai sen kanssa analogisessa) mielessä, ja yhä useampi valtion toiminta on ”ulkoistettu” tai yksityistetty. (NPM:stä tarkemmin luvuissa 3 ja 4.) Tässä luvussa tarkastelun pääasiallisena kohteena on UPJ ja – erotuksena uudistuksia oikeuttavan teorian tavoitteista ja toiveajattelusta – yliopistolaisten omat näkemykset ja kokemukset sen vaikutuksista yliopistoissa.

UPJ:n käytännön vaikutukset

UPJ taustalta siis löytyy tietty näkemys ihmisestä, tieteestä, yhteiskunnasta ja oikeudenmukaisuudesta, mutta mitkä ovat NPM-opin vaikutukset, kun sitä sovelletaan yliopistojen arkisessa toiminnassa? Yhtenä osana tulosjohtamisjärjestelmää UPJ vaikuttaa yliopistolaisten ajankäyttöön, akateemisten voimavarojen kohdentumiseen, valtasuhteiden muotoutumiseen ja sanan ja tutkimuksen vapauteen. UPJ:llä näyttäisi olevan mitä moninaisimpia vallan vaikutuksia,¹⁴ tarkoitettuja ja tarkoittamattomia. Nämä vallan vaikutukset näyttäisivät käytännössä myös tukevan suomalaisten yliopistojen asteittaista yksityistämistä ja tutkimuksen muuttamista yksityisille yhtiöille suunnatuksi tuotekehittely- ja palvelutoiminnaksi.

Ajankäyttö.

Uudella palkkajärjestelmällä on välittömiä ajankäytöllisiä seuraamuksia. Jo pelkästään nsimmäisen vaiheen toteuttaminen on vaatinut huomattavan paljon työaika, joka on pois muiden työtehtävien hoitamisesta kaikkein kiireisimpänä mahdollisena aikana kesken lukukautta. Jos laitoksella on esimerkiksi 30 henkilöä töissä ja jokainen heistä istuu viisi tuntia koulutustilaisuuksissa ja 34 kokouksissa, tekee se jo 150 tuntia töitä muutaman viikon sisällä.

Lisäksi lomakkeiden täyttämiseen, UPJ-tapaamisten ja lomakkeiden hallinnointiin ja itse UPJ-keskusteluihin menee ainakin kolme tuntia kultakin, mikä tekee jo 90 tuntia. Lisäksi laitoksen johtaja käy tiedekunnan ja koko yliopiston kokouksissa ja hallinnoi UPJ:n toteuttamista ainakin 30 työtunnin verran. UPJ aiheuttaa myös hämmennystä ja erimielisyyksiä ja synnyttää satoja sähköpostiviestejä, joiden käsittely vie aikaa. Voidaan arvioida, että 30 hengen laitos on käyttänyt noin 300 tuntia tehokasta työaika UPJ:n ensimmäisen vaiheen toteuttamiseen talvella 2005. Tämä vastaa noin kahdeksan viikon työpanosta. Suurin taakka kohdistuu esimiehiin ja lähiesimiehiin, joista suurin osa on professoreita. Rahaksi käännettynä – UPJ:n tilinpitoideologian mukaisesti – ensimmäisen vaiheen toteuttaminen maksaa yhdelle keskikokoiselle laitokselle ainakin kahden professorin kuukausipalkan verran. Tämä panos on poissa opetuksesta ja tutkimuksesta. On laskettu, että pelkästään Helsingin yliopiston koulutustilaisuuksien järjestäminen noin 7500 työntekijälle on vaatinut ainakin 15 miestyövuotta vastaavan panoksen. Kaiken kaikkiaan UPJ:n käynnistäminen pelkästään Helsingin yliopistossa lienee vaatinut ainakin 30–50 henkilötyövuotta.

UPJ:tä alettiin ajaa sisään samanaikaisesti kahden muun hallinnollisen suurprosessin kanssa. Euroopan vanhimman yliopistokaupungin Bolognan mukaan nimetty prosessi sai alkunsa 1998, kun Saksan, Ranskan, Italian ja Ison-Britannian korkeakoulutuksesta vastaavat opetusministerit allekirjoittivat yhteisen julistuksen eurooppalaisten korkeakoulututkintojen järjestelmien harmonisoinnista. Tätä yhteistekstiä kutsutaan nimellä Sorbonnen julistus. Jo Sorbonnen julistuksen aikoihin päätettiin, että seuraavaksi vuodeksi valmistellaan uusi julistus, jonka allekirjoittajiksi kutsuttaisiin mahdollisimman monen Euroopan maan opetusministeri. Tämän

Bolognan julistukseksi kutsutun asiakirjan allekirjoitti Bolognassa vuonna 1999 yhteensä 29 Euroopan maan opetusministerit. Bolognan julistuksen perimmäinen tavoite on synnyttää yhteinen eurooppalainen korkeakoulutusalue vuoteen 2010 mennessä. Päinvastoin kuin monet muut maat Suomi päätti toteuttaa vaaditut uudistukset mahdollisimman pian (yliopistojen alkuvastustuksesta huolimatta). Esimerkiksi Ruotsissa sen sijaan päätettiin odottaa vuoteen 2010 ja katsoa ensin muiden kokemuksia. Suomalaisissa yliopistoissa on tehty iso urakka – puolivalmiiden ja sekavien ohjeistusten saapuessa myöhässä – kun kaikkien oppiaineiden tutkintovaatimukset on uusittu Bolognan prosessin mukaisiksi vuosina 2004–2005. Yli vuoden ajan kestänyt uusien tutkintovaatimusten suunnittelu on vaatinut laitoksilta paljon työtä ja aikaa: esitysten valmistelua, viikoittaisia kokouksia ja palavereja sekä lukemattomia sähköpostiviestejä (sähköpostin määrä on muutenkin kasvava ongelma).

Lisäksi Helsingin yliopistossa aloitettiin tutkimuksen arviointi syksyllä 2004. Tutkimuksen arviointi on osa tulosjohtamista. Tutkimuksen arvioinnissa annetaan kullekin yksikölle arvosana 1–7, ja tämän arvosanan mukaan määräytyy osa yksikölle vuosittain jaettavista rahoista. Tutkimuksen arviointi perustuu dokumentteihin, joita jokaisen laitoksen täytyy koota kaikesta tutkimukseen vähänkään liittyvästä toiminnasta. Helsingin yliopistossa arviointi koski vuosia 1999–2004. Arviointia varten on pitänyt dokumentoida kehitystyö, sisäinen ja ulkoinen rahoitus, esittää laitoksen tutkimusprofiili ja vahvuudet ja heikkoudet, luetteloida kaikki puoli vuottakin työsuhteessa olleet patkätyöntekijät, viranhaltijat (ja heidän virkavapautensa), julkaisut, esitelmät, luottamustehtävät sekä koota valikoitujen julkaisujen ja parhaiden julkaisujen lista ja toimittaa koko tämä aineisto yliopiston keskushallinnon käsiteltäviksi.

Arviointidokumenttien valmistelu edellyttää lukuisia kokouksia. Sähköpostitse ja käytävillä käydään keskusteluja – ja usein myös kiistellään – siitä, mitkä julkaisut kuuluvat ”valikoitujen” tai ”parhaiden” listalle. Määräaika arviointidokumenttien jättämiselle oli talvella 2005. Sen jälkeen laitokset ovat jo alkaneet valmistautua arviointipaneelin vierailuun vuoden 2005 aikana.

Kaikki tämä toteutettiin tilanteessa, jossa monien laitosten ”tuottamien” opintoviikkojen ja tutkintojen määrä on viime vuosina lisääntynyt huomattavasti ilman, että opetushenkilökuntaa on lisätty juuri lainkaan. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa muutos on ollut huima. Vuosina 1991–2003 perustutkintojen määrä lisääntyi koko maassa lähes puolella ja Helsingin yliopistossa yli 40 prosentilla. Jatkotutkintojen määrä kohosi samana aikana 2,5- ja 1,8-kertaiseksi (taulukko 1). Helsingin yliopiston tutkimuspoliittisessa ohjelmassa 2004–2006 todetaan lakonisesti, että ”vastaavana aikana yliopistojen julkinen rahoitus lisääntyi hieman, mutta samanaikaisesti jyrkästi kallistuneet tilakustannukset ovat aiheuttaneet sen, että käytettävissä oleva budjettirahoitus on reaalisesti pienentynyt”.¹⁵

Taulukko 1. Tutkinnot koko maassa ja Helsingin yliopistossa 1991–2003.

Ylemmät korkeakoulututkinnot Tohtorin tutkinnot

Vuosi	Koko maa	HY	Koko maa	HY
1991	8410	1650	524	198
1997	10893	2309	934	311
2003	12410	2349	1257	355

Monet laitokset ovat myös luoneet erilaisia sivuainekokonaisuuksia, opetuksen kehittämishankkeita ja muita opintoviikkojen massatuotantoon ja pienten irtorahojen saamiseen tähtäviä projekteja, jotta pärjäisivät tiedekuntien tuloskilpailussa muita laitoksia vastaan. Tuloskilpailu on nollasumma- tai negatiivisen summan peli. Vaikka Helsingin yliopiston tulot vähenivät reaalisesti vuosina 1993–2003, keskushallinto on kasvanut, joten laitoksille saakka kohdentuu reaalisesti pienenevä rahamäärä. Absoluuttinen ”tuotannon” lisääminen ei siis auta yksikköä selviämään, vaan merkitystä on ainoastaan suhteellisella menestyksellä kilpailussa muita yksikköjä vastaan.

Laitokset joutuvat nostamaan määrällisiä tuotoksiaan edes pysyäkseen samassa kuin aiemmin ja samalla ne kuitenkin joutuvat nojaamaan myös yhä enemmän ulkoiseen rahoitukseen. Esimerkiksi Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen ”tuottamien” opintoviikkojen määrä kaksinkertaistui vuosina 1999–2004, mutta

budjettirahoitus pysyi jokseenkin ennallaan. Nopeasti nouseva ”tulos” ei riitä takaamaan edes sitä, että perustoiminnot voidaan hoitaa tiedekunnan jakamalla rahalla. Tarvitaan erilaisia hankkeita ja projekteja – ulkoista rahoitusta – jotta saadaan edes viroissa olevien opetus- ja hallintohenkilökunnan palkat maksettua. Jokaisen hankkeen ja projektin suunnittelu, hakeminen ja hallinnointi vie kuitenkin aikaa, joka on pois varsinaisesta toiminnasta eli opetuksesta ja tutkimuksesta. Virkaopettajien omaehtoisesta tutkimuksesta – tai edes oman alansa seuraamisesta – on monilla laitoksilla jo luovuttu, ainakin lukukausien aikana, mutta nykyinen kehitys ja hallinnollinen työpaine vaarantaa jo opetustakin.

UPJ päätettiin siis ajaa läpi tiukalla aikataululla kaiken tämän keskellä. Kireäksi venytetty aikataulu näkyi myös siinä, miten UPJuudistusta alettiin toteuttaa. Ohjeistus oli puutteellista ja koko ajan myöhässä siitä aikataulusta, jota laitoksien kuitenkin vaaditaan noudattavan. Esimerkiksi monilla laitoksilla henkilökohtaisen suorituksen arviointi oli ehditty jo aloittaa, kun kerrottiin, että lomakkeista ja arviointiperusteista ei ”ylimmällä tasolla” ollutkaan vielä päästy yhteisymmärrykseen. Sitten kun pelkkä tehtäväkohtainen osa oli jo toteutettu, kerrottiin, että nyt myös suorituslomake on hyväksytty, ja henkilökohtaisen suorituksen arviointi pitäisi siis tehdä uudelleen. Samoin oli koko ajan epäselvää, ketkä kaikki kuuluvat arvioinnin piiriin ja miten esimerkiksi tutkijoita arvioidaan. (Jääkö heidän palkkansa jälkeen muusta akateemisesta väestä vain sen takia, että he eivät tehtävänsä mukaisesti osallistu opetukseen ja hallintoon?) Vaikka UPJ-järjestelmän käyttöönotto yliopistoissa on ollut on ollut huonosti valmisteltu ja toteutettu, tämä ei ole haitannut järjestelmän suunnittelijoita. Ongelmat ja työtaakan voi kuitenkin jättää laitosten ongelmaksi, sillä dekaanien, laitosjohtajien ja ”lähiesimiesten” tehtävänähän on huolehtia, että ”uudistus toteutetaan”.

UPJ:n toteuttaminen vie osan tutkimukseen ja opetukseen tarkoitettusta ajasta myös pidemmällä aikavälillä. Mikä tahansa sosiaalinen toiminta edellyttää luottamusta siihen, että on monia yhteisiä sääntöjä ja periaatteita, jotka voidaan rutiininomaisesti ottaa annettuna ja joiden ehdoilla toimitaan. Kun aivan yksinkertaiset perusasiat riitautetaan – esimerkiksi kuka saa mitä palkkaa ja millä perusteella, miten kunkin ”tuottavuutta” mitataan ja miten työtehtävät pitäisi kuvata – aiheutetaan monia neuvotteluja ja pysyviä konflikteja, jotka vaikeuttavat opetusta ja tutkimusta ja niiden vaatimaa yhteistoimintaa. Weblog-sivuille tuli monia valituksia henkilökohtaisen kilpailun ja perusasioiden riitauttamisen vaaroista. Helsingin yliopiston yleisen kielitieteen ja indoeurooppalaisen kielentutkimuksen dosentti Martti Nyman ihmetteli UPJ:n periaatteita:

Kun ensi kertaa tutustuin UPJ:n periaatteisiin vähän ennen joulua, kysyin itseltäni: Miksi yliopistoon tällainen riidankylväautomaatti? On esimiehiä, esimiehenesimiehiä, esimiehenesimiehenesimiehiä, jne. ad nauseam. Tässä on ilmeistä potentiaalia tuhota kollegiaalisuus, spontaani yhteisöllisyys ja yhteenkuuluvaisuuden tunne. En väitä yliopistoja tässä suhteessa miksiäkään lintukodoksi, mutta ainakaan lisää murentavia tekijöitä ei tarvita. Tietysti lähiesimies – mitä ihanaa uuskieltä! – on edelleen kollega de facto, totta kai, mutta sanat ovat voimakkaita, ja uusi puhetapa luo uutta sosiaalista todellisuutta. Viimeistään kun huomaat HENKIlomakkeesta [henkilökohtaisen työstä suoriutumisen arviointilomakkeesta], että tehtäväsi moitteettomasti suoritettuasi olet pelkkä keskinkertaisuus (ja vieläpä lähiesimiehesi ex officio toteamana), kollegiaalisuus alkaa olla kovalla koetuksella. Kannatan UPJ-junan suistamista raiteiltaan.

Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksen johtaja, professori Jouni Häkli varoitti UPJ:n pitkän aikavälin kustannuksista. Kysymys ei ole vain ajankäytöstä vaan myös yhteistoiminnan perustan murenemisestä:

Kun työyhteisö menettää yhteistoimintakykyään, työn tuottavuus laskee ja se maksaa. Laskun suuruus voi yllättää meidät kaikki. En ymmärrä miksi tätä ei ole lainkaan huomioitu UPJ:n suunnittelussa. Esimerkkejä huonosti toimivasta henkilökohtaisesta tuloksellisuuden seurannasta näet riittää kasapäin. Kun yksilön oman työsuorituksen merkitystä korostetaan, menettää ”yhteiseen koriin” tehtävä työ kiinnostavuuttaan huomattavasti. Pahimmillaan omia tehtäviä vartioidaan, työtehtävien uudelleenjärjestely käy vaikeaksi ja ikävistä yhteisistä mutta välttämättömistä tehtävistä yritetään livistää kaikin keinoin. Tätäkö haluaisimme myös yliopistoon? Skenaario on masentava akateemista työtä ajatellen. Yhdessä tekeminen ja venyminen talkoohengessä ovat olleet merkittävä voimavara tähän saakka. Helsingin yliopiston ympäristögeologian professori Veli-Pekka Salosen johtopäätökset uudesta tilanteesta ylettyivät pidemmälle, koko yliopistotyön mielekkyyden katoamiseen:

Olen ollut yliopistolaitoksen palveluksessa yli 20 vuotta. Koko urani aikana, ensimmäisen vuoden assistentista tutkijakoulua johtavaksi professoriksi en ole koskaan, en ikinä ollut tyytymätön palkkaani tai palkkajärjestelmään. Oman UPJ-puhutteluni jälkeen kirjoitin tunnoistani päiväkirjaani seuraavaa: ”Kuulun UPJ-arvioituun työkansaani. Olen kolmen pisteen suorituksiin kykenevä tulosprofessori. Parantamisen varaa on kosolti, palkassa on nousuvaraa, mutta laskuunkin pitää varautua. Ensimmäisen kerran elämässäni olen työnantajaani, suomalaisen yliopistolaitokseen pettynyt. En tunne solidaarisuutta. Tunnen olevani tyhmä

muuli, raadan elämäni piloille, luennoin kahden edestä, ohjaan 50 % laitoksen graduista ja väitöskirjoistakin lähes puolet, annan yksityisyyteni, unelmani, haaveeni, kaipuuni, nuoruuteni, keski-ikäni, vanhuuteni kaikkeni saadakseni kolme pistettä. Tunnen olevani hyödytön idiootti.”

Jatkuva ylhäältä ohjeistettu ja käskytetty arviointi ei ainoastaan vaaranna yhteistoimintaa ja lisää konflikteja vaan myös tuhoaa helposti sen motivaation, joka on perustunut ajatukseen akateemisen työn erilaisuudesta ja vapaudesta ja jonka avulla monet – usein yhä pahemmin ylityöllistetyt – yliopistolaiset ovat jaksaneet tähän saakka. Tilannetta on edelleen vaikeuttanut niukkuus. Kun jaossa oleva rahamäärä pysyy ennallaan tai pienenee, täytyy kaikkien ”tuottaa” yhä enemmän, jotta edes perustoiminnot ja vakituisten viranhaltijoiden palkat saataisiin maksettua. Teknisesti voidaan puhua nollassumma- tai negatiivisen summan pelistä. Tällainen asetelma on konfliktialtias. Uuteen tilanteeseen on kuulunut myös hallinnollisen työn määrän kasvu. Ei ole ihme, että myös weblog -sivustoille ilmaantui avoimia pohdintoja yliopiston jättämisestä. Monet kokivat, että UPJ on viimeinen pisara, jota ei enää jakseta ottaa. Esimerkiksi laboraattori Raili Salmelin kirjoitti:

Tunnelma oli oman UPJ-keskusteluni jälkeen kutakuinkin sama kuin Veli-Pekka Salosella. Koskaan ennen runsaan 20 vuoden akateemisen uran aikana en niin ikään ole näin vakavasti harkinnut vakinaisen yliopistovirkani jättämistä.

Myös nimettömänä weblog-sivuille kirjoittanut ”*tutkija ja opettaja*” uhkaa yliopiston jättämisellä:

Toivottavasti tekeillä oleva adressi ja sen seurannaisvaikutukset olisivat jotain suurempaa ja pysyvämpää. Muuten yliopisto menettää minussa yhden ihan kohtuullisen tutkijan ja opettajan, joka menee mieluummin melkein minne tahansa muualle töihin, kunhan saa olla rauhassa jatkuvilta organisaatiohössötyksiltä, arvioinneilta ja yleensä vainolta. Nykyään yliopiston tiloissa liikkuminen saa minut lähinnä atavistisen raivon valtaan – rakastan työtäni, mutta en halua tehdä sitä nykyisenkaltaisessa ympäristössä.

Vaikka johtopäätös ei olisikaan näin dramaattinen, monet yliopistolaiset katsovat, että UPJ-järjestelmän perusajatus ”tuottavien” yksilöiden palkitsemisesta rahalla on absurdi. Se ei lisää motivaatiota tai tuo tehokkuutta. Pikemminkin myös UPJ:n mukanaan tuoma byrokratia ja hallinnon mielivalta uhkaa koko yliopistouran mielekkyyttä. Esimerkiksi tietotekniikan alan akatemiattutkijan Pertti Kellomäen mukaan raha voisi olla mielekäs kannustin ainoastaan jos sillä voisi ostaa aikaa tutkimukseen:

Tuntuu kuitenkin siltä, että sitä yliopistolaitosta josta olen tutkijanuran alkuponnahdukseni ottanut ei enää ole. Laitoksilla on varmasti kautta aikain murmutettu byrokratiasta ja hallinnon mielivallasta, mutta nykymuodossaan esimerkiksi professuuri alkaa profiloitua niin selkeäksi hallintoviraksi, että sen houkuttelevuus on varsin kyseenalainen. Muutenkin ohjauksen, mittaamisen, raportoinnin ja kilpailemisen kulttuuri tuntuu kovin vieraalta. Jos tietotekniikan puolella sellaista haluaa, niin siihen löytyy paremminkin palkattuja paikkoja. Ylipäänsä ajatus siitä, että raha toimisi tutkimustyön tekemisen kannusteena ontuu pahasti. Saan akatemiattutkijana A26 mukaista palkkaa, enkä oikein ymmärrä mihin tarvitsisin enemmän rahaa. Jotta suuremmalla palkalla olisi merkittävää kannustearvoa, sen pitäisi sitten olla niin suuri, että esimerkiksi kymmenen vuoden päässä hämmöttäisi taloudellinen riippumattomuus tehdä mitä haluaa. Vaikkapa sitten tutkimustyötä.

UPJ ei ainoastaan vie aikaa pois varsinaisista töistä, opetuksesta ja tutkimuksesta. Myöskään UPJ:n teoria kannustimista ja motivaatiosta ei näytä vastaavan yliopistolaisten kokemuksia tai käsityksiä omasta työstään.

Järkevä rahankäyttö ja eriarvoisuuden lisääminen. Valtiovarainministeriön lupauksen mukaan UPJ:n myötä lisätään palkkoihin käytettyjä varoja seitsemän prosenttia – neljän vuoden siirtymäkauden aikana. Kuitenkin tästä vain kolmasosa tulee valtiovarainministeriöstä. Lopun pitäisi tulla erilaisista olemassa olevista tukirahastoista ja tietenkin laitosten omista budjeteista. Se lienee järjestelmän toteuttamisessa sivuseikka, että jatkuvissa talousvaikeuksissa painivilla laitoksilla ei ole varaa lisämenoihin. Laitosten omat budjetit ovat useimmiten erittäin tiukkoja, ja yliopistoissa on monia laitoksia, joissa on virkoja täyttämättä – opettajapulasta huolimatta – kun rahaa ei riitä edes perustoimintoihin. Varsinainen valtiovarainministeriön lupaama lisäraha on vain 2–3 prosenttia neljässä vuodessa. On epäselvää, onko tässä mitään aitoa lisäystä, koska ikälisien poistaminen myös vapauttaa varoja, todennäköisesti enemmän kuin tuo 2–3 prosenttia.

Kun ideana on nostaa ekonomistisesti ”*kannustavuutta*” korottamalla joidenkin erityisen ”*tuottavien*” ihmisten palkkoja, loogisesti se on mahdollista vain kohdentamalla nykyisiä palkkoja toisiin. UPJ:n suunnittelijoiden tavoitteena on taata ”*johtajille ja huipuille sama palkka kuin yksityisellä sektorilla*”. Lyhyellä aikavälillä uudelleenjako voidaan yrittää toteuttaa kivuttomasti keskittämällä vapautuvia ikälisiä – ja myös niitä varoja, jotka vapautuvat, kun eläköitymisen jälkeen täytettävän viran uudelle haltijalle maksetaan edeltäjänsä

vähemmän palkkaa – joillekin ”huipputuottaville yksilöille”. Pidemmällä aikavälillä UPJ lisää palkkaeroja akateemisen maailman sisällä myös suoraviivaisemmin, käytännössä myös alentamalla joidenkin palkkoja suhteessa siihen, mikä se olisi ollut vanhan järjestelmän mukaan. Myös valtasuhteet vaikuttavat. Esimieshierarkiassa ylimpänä olevien palkat alkavat niukkuudenkin olosuhteissa nousta selvästi, koska heillä on viime kädessä valta määrittellä eri vastuutasojen määräytyminen.

Näyttäisi siis siltä, että joidenkin yliopistolaisten palkkojen pieneneminen – ainakin vanhan järjestelmän mukaiseen kehitykseen nähden – on väistämätöntä nyt luvattujen budjettiraamien mukaisesti. Rahaa ei ole tulossa lisää, mutta saatavilla olevia varoja on tarkoitus kohdentaa ”huipuille”. Palkkojen pieneneminen kohdistuu ”keskinkertaiseksi” (tai ”heikoksi”) luokiteltuun tutkimus- ja opetushenkilökuntaan sekä muuhun henkilökuntaan kuten atk-tukihenkilöihin, kirjastonhoitajiin, osastosihteereihin ja vahtimestareihin. Pelko mielivallasta ja uudesta eriarvoisuudesta tulee esille myös monista weblog-sivuilla lähetetyistä kommentteista. ”Alemman tason tekijä”, joka ilmoittaa olleensa yliopistolla jo kauan, epäili, että ”tässä UPJ:ssä palkkaerot tulevat vieläkin suuremmiksi koska nyt henkilökemiat ja suhteet vaikuttavat paljon. UPJ:n tärkein palkansaantitaito on kun osaa kolme kotimaista kieltä: suomi, ruotsi ja ruskeakielisyys”. ”Vaativuustasolla o” puolestaan kirjoitti:

Kuka hyötyy UPJ:stä? Ketkä ovat voittajat? Vastaus löytyy Acatiimin numerosta 2/05. Artikkelissa ”UPJ siirtynyt käytännön toteuttamiseen asti kohdassa ’UPJ:n lisärahoitus’ professoriliiton toiminnanjohtaja Jorma Virkkala kertoo: ”Valtioväen johtajat ovat toistuvasti esittäneet, että yliopistojen johto- ja asiantuntijatehtävissä olevien palkkakilpailukyky on koko valtion sektorin huonointa. Johdonmukaisuus vaatisi, että yliopistojen johto- ja asiantuntijatehtävissä olevien palkkakilpailukykyä vahvistettaisiin selkeästi UPJ:n toteuttamisen yhteydessä.” Onnea voittajille, eli rehtoreille, hallintojohdolle ja muille ”asiantuntijoille”.

Eriarvoistaminen tuskin tekee suomalaisia yliopistoja (tai yhteiskuntaa) aiempaa houkuttelevammaksi. Niiden keskustelujen pohjalta, joita olen käynyt lukuisten kollegojeni kanssa niin Suomessa kuin muuallakin, johdon ja ”huippujen” palkkataso ei juurikaan vaikuta kiinnostukseen työskennellä Suomessa. Pikemminkin yliopistolaisia kiinnostavat puoleensavetävät kollegat, toimivat perusrakenteet, luottamus julkisten ja demokraattisten menettelytapojen toimivuuteen sekä luottamus siihen, että vapaaseen tutkimukseen on riittävästi aikaa ja resursseja. Ulkomaalaisille tietenkin suomen kieli on yleensä aika korkea lisäkynnys. Siihenkään ei palkkaerojen kasvattaminen auta vaan täytyy luoda paikkoja, joissa voi toimia ensisijaisesti englannin kielellä (englannin kielestä on toisen maailmansodan jälkeen tullut joka tapauksessa akateemisen maailman lingua franca eli yleiskieli).

Toisaalta, jos valtiolla olisi aidosti varaa antaa lisää rahaa yliopistoille – muuhunkin kuin keskushallinnon tarpeisiin tai suurempiin tilavuokriin – niin miksei sitten annettaisi varoja uusien virkojen perustamiseen? Monilla laitoksilla on kova pula opetusviroista. On syytä korostaa, että opiskelijamäärät ja hallinnolliset velvoitteet ovat lisääntyneet nopeasti, kun taas opetusvirkojen määrä on lievästi pienentynyt.

Kommunikaatio, oppiminen ja taloudellinen rationaalisuus. Tiede instituutina perustuu julkiseen kommunikaatioon ja oppimiseen. Tutkimus ja sen tulokset edellyttävät yhteisiä, jaettuja julkisia kenttiä, joilla tutkijat kohtaavat toisensa tasaveroisina toimijoina, argumenttien esittäjinä ja niiden pätevyysarvioijina. Uudet tutkimuksen tulokset ja uudet argumentit johtavat sekä yksilölliseen että kollektiiviseen oppimiseen. Oppimisen tuloksena syntyneitä yhteisiä tietoja ja taitoja välitetään sitten saman logiikan mukaan opiskelijoille, jotka voivat tulevaisuudessa antaa panoksen myös tutkimukseen. Kuten esimerkiksi Helsingin yliopiston monissa raporteissa ja suunnitelmissa esitetään, yliopistollinen opetus perustuu tutkimukseen ja siten myös tutkimuksen omaan sisäiseen logiikkaan, joka puolestaan nojaa tasaveroiseen ja julkiseen kommunikaatioon yhteisissä tiloissa.

UPJ:n logiikka on vieras tutkimuksen logiikalle. UPJ välineellistää akateemisen työn tulokset. Se tekee tutkimuksen ja opetuksen tuloksista mitattavia määriä, joiden arvo mitataan rahassa. Uusi järjestelmä pakottaa tutkijat ja opettajat kilpailemaan keskenään sen sijaan, että he toimisivat yhdessä yhteisten päämäärien eteen. UPJ on edellyttänyt uuden lähiesimiesjärjestelmän luomista. Samalla se lisää hierarkkisia suhteita esimiesten ja alaisten välillä luomalla uusia valtaoikeuksia ja -resursseja johtajille. UPJ asettaa yliopistolaiset markkinoiden kaltaiseen ulkoiseen ja esineelliseen suhteeseen keskenään – joskin ”markkinat” muodostuvat tässä tapauksessa hierarkkisista esimiessuhteista linjaorganisaation mallin mukaan. Vaikka akateeminen maailma ei koskaan ole kaikilta osin kyennyt toteuttamaan tasaveroisen julkisen kommunikaation ja oppimisen ideaaleja, vaarantaa UPJ sekä monet aiemmat saavutukset että eri tutkimusyhteisöjen kehittämispotentiaalin. Yhteiskuntahistorian laitoksen johtaja, professori Pauli Kettunen arvioi yrittäjääjattelun vaikutuksia tiedeyhteisön kannalta:

Aluksi kummastelin muun muassa sitä, että työtehtävän vaativuuden ja työntekijän suoriutuvuuden kriteeritöt sekoittuvat toisiinsa eikä tehtävää voi kuvata kuvaamatta sen tekijää. Vähitellen tajusin, että tämä on koko järjestelmän ydintä. Meistä kaikista tehdään yrittäjiä, jotka markkinoimme tuotteena itseämme. Samalla valtasuhteiden henkilökohtaista luonnetta ja henkilökohtaisten suhteiden valtautuvuutta vahvistetaan. Tällainen ideologia hävittää kaikilla tasoilla yliopistoyhteisön edellytyksiä.

Yliopistoyhteisön edellytykset voivat rapautua, koska avoin ja vastavuoroinen kommunikaatio tulee vaikeammaksi. Jos pelkään, että kollega voisi ”varastaa” ideani, jolla saattaisin saada lisäpisteitä, en välttämättä halua paljastaa ideaani, puhumattakaan, että haluaisin käydä kriittistä julkista keskustelua siitä. Kateuden, epäluulon, kilpailun ja hierarkioiden suhteet eivät yleensä ole kaikkein hedelmällisimpiä vastavuoroinen keskustelun kannalta.

Jürgen Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria erittelee toimivan argumentaation ehtoja ja ennakkosedellytyksiä. Habermasin teoria korostaa, että onnistuneen kommunikaation edellytyksenä on sosiaalisesti jaettu ja hienovarainen viitekehys, johon kuuluu kerrostuneiden taustamerkitusten lisäksi myös sekä hiljaisia että (osin) julkituotuja normatiivisia oletuksia institutionaalisten sääntöjen ja roolien hyväksyttävyydestä ja oikeutuksesta.¹⁶ Jos suurelta osin annettuna otettu sosiaalinen ja normatiivinen tausta särjetään riitauttamalla se ja luomalla uusi epäoikeutetuksi koettu hierarkia ja kilpailullinen valvontamekanismi, vaikeutetaan joka tapauksessa haurasta ja hajanaista kommunikaatiota. Näin myös toimijoiden välinen yhteistoiminta tulee vaikeammaksi. Tällä on tiedeinstituutiolle erityisen negatiivisia vaikutuksia, sillä tiede perustuu kriittisen järjen julkiseen käyttöön. Toisaalta kommunikaatio on kaikkien organisaatioiden ydin, joten sama pätee jossakin muodossa myös muihin organisaatioihin.

Projektipäällikkö Katriina Siivonen Turun kauppakorkeakoulusta korosti, että yliopistoissa toimii jo nyt kaksi eri logiikkaa rinnan:

Akateeminen maailma on kahdella eri logiikalla toimiva jo entuudestaan. Toisaalta siihen kuuluu vapaan tutkimuksen ja tasaveroisen keskustelun perusperiaate. Siinä on ajatuksena prosessi, jossa tieteellisten tutkimusten tulokset hioutuvat ja muokkautuvat kollegiaalisen keskustelun prosessissa vähitellen ja keskustelijoiden ideana on totuuden ja pätevemmän tiedon etsiminen yhdessä ja erikseen. Toinen akateemisen maailman logiikka on akateemisen uran luominen ja sillä eteneminen. Tällä puolella ei ennenkään ole ollut puutetta hierarkioista tai vallan käyttämisestä vastoin akateemisen vapauden ja keskustelun tasaveroisuuden periaatteita. Keinot vallan käyttöön ovat olleet moninaiset ennenkin.

Siivosen mielestä nykyisten valtasuhteiden näkeminen ei ole argumentti UPJ:n puolesta: ”Tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että hierarkkisia järjestelmiä tulisi akateemisessa maailmassa entisestään vahvistaa.” Erona UPJ:n ja tulosjohtamisen maailmaan on se, että aiemmat valtakamppailut noudattivat periaatteita, jotka sopivat paremmin tieteen ja tutkimuksen logiikkaan. Esimerkiksi virantäyttöihin liittyviä kamppailuita on käsitelty – ja edelleen käsitellään – yleisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaan useammassakin julkisessa tilassa kollegiaalisesti. Kun virka määritellään tietyllä tavalla tai valitsemalla sopivat asiantuntijat arvioimaan hakijoita, voidaan edistää yhden hakijan asiaa muiden kustannuksella. Viran määrittely täytyy kuitenkin vahvistaa laitoksen ja tiedekunnan demokraattisesti valituissa neuvostoissa. Viran määrittely täytyy perustella ja perusteita voidaan koetella akateemisessa julkisuudessa. Sääntönä on myös, että asiantuntijat täytyy valita niin, että hakijoiden eri suuntautuneisuudet tulee otetuksi tasapuolisesti huomioon. Hakijat voivat valittaa asiantuntijoiden valinnasta. Näin myös tapahtuu. Valitus johtaa usein asiantuntijoiden vaihtamiseen tai lisäämiseen. Puuduttavissa hallinnollisissa kokouksissa istuneet tietävät, että tiedekuntaneuvosto ei ole innostava ja asiasisältöön keskittyvä tieteellinen seminaari, mutta se on kuitenkin julkinen tila, jossa yliopistolaiset voivat esittää argumentteja tasavertaisuuden ja tasaveroisesti ja perusteiden hyvyttä koetellen.

Verrattuna perinteisiin taisteluihin viroista ja niiden määrittelystä, UPJ luo feodalismia muistuttavan rakenteen, jossa esimiesten hierarkkinen ketju arvioi yliopistolaisia vuosittain ja osin tieteelle ulkoisten kriteerien mukaan ilman arvioinnin perusteiden julkista koettelua. Arvioinnin tekee yksi esimieheksi määrätty henkilö, ei ryhmä puolueettomia asiantuntijoita, jotka tuntisivat arvioitavan henkilön tutkimus- ja opetusalan sisältöä. Akateemisen henkilökunnan tehtävien esimiesarvioinnissa käytetään vaativuuden kriteereinä muun muassa strategista suunnittelua, ulkoisen rahoituksen saamista, verkostojen ylläpitoa ja toimimista akateemisen maailman ulkopuolella asiantuntijatehtävissä. Näillä on vain vähän tekemistä varsinaisen tieteellisen pätevyyden kanssa. Henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi on ”luottamuksellinen” eli kokonaan salainen.

Sanan- ja tutkimuksen vapaus.

Kaikkein vaarallisin yksittäinen UPJ:n vaikutus on kuitenkin se, että se luo käytännössä valtaoikeudet puuttua tutkijoiden sanan- ja tutkimuksen vapauteen. Esimiehet eivät voi uudessakaan järjestelmässä käskä ketään tekemään tietynlaista tutkimusta tai kieltää heitä opettamasta jotakin nimenomaista sisällöllistä asiaa. Arviointijärjestelmä antaa esimiehille kuitenkin ohjaavaa valtaa. Arviointi koskee kaikkia henkilökunnan jäseniä, sekä viransijaisia ja pätkätutkijoita että vakituisten viran haltijoita. Olennaista on, että tehtäväkohtaisen osan arvioissa tehtävää ja sitä toteuttavaa henkilöä ja hänen konkreettista profiiliaan ei voi enää erottaa toisistaan. Jokainen joutuu kirjaamaan ylös ne erityiset verkostot, sisällölliset projektit ja konkreettiset tehtävät, joihin hän osallistuu. Niiden sisällöllisen tärkeyden ja relevanssin arvioiminen määrää sen, kuinka ”vaativasta tehtävästä” kunkin yksilön tapauksessa on esimiehen mielestä kysymys. Ylemmät esimiehet arvioivat puolestaan alempien esimiesten arvioita – ja tietenkin heitä itseään myös. Tehtäväkuvauksen ja -arvion vahvistaminen on hierarkkisesti porrastettujen esimiesten vallassa. Ylimmällä hallinnollisella tasolla arviot tarkentaa yliopistonlaajuinen toimikunta.

Tämä arviointiketju mahdollistaa tutkimuksen, opetuksen ja muun toiminnan sisällöllisen ohjauksen, joka ulottuu yliopistojen keskushallinnosta alimpaan portaaseen saakka. Tulosneuvotteluissa yliopistojen keskushallinto on puolestaan vastuussa ministeriölle, joka on tilivelvollinen valtiovarainministeriölle. Näin rakentuu valtamekanismi, joka osin purkaa sen voimakkaan suojan, jonka virkamiesasema on taannut pysyvissä viroissa olevien sanan- ja tutkimuksen vapaudelle (tosin jo tulosjohtaminen sinänsä on ollut askel samaan suuntaan). Pysyvissä viroissa olevilla professoreilla ja lehtoreilla on toki edelleen periaatteellinen sanan ja tutkimuksen vapaus, mutta heidän oma palkkansa ja asemansa tutkimuksen markkinoilla alkaa olla yhä enemmän riippuvainen esimiesten myötämielisyydestä. Lisäksi laitosten johtajilla ja professoreilla on usein myös vastuu monien nuorempien yliopistolaisten toimeentulosta. ”Väärin” sananvapautta toteuttavaa, ”vääränlaista” tutkimusta tekevää tai ”vääriä” opetusta antavaa voidaan nyt rangaista vaikuttamalla paitsi hänen palkka- ja urakehitykseensä niin epäsuorasti myös hänen ”markkina-arvoonsa” haettaessa esimerkiksi rahaa nuorille tutkijoille, jotka voisivat osallistua erilaisiin projekteihin. Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitoksen erikoistutkija Hannu L. T. Heikkinen korosti nimenomaan UPJ:n ongelmia akateemisen vapauden kannalta:

Omasta puolestani on sanottava, että kuulun niiden joukkoon, joilla ei ole henkilökohtaisesti mitään hätää, oli järjestelmä uusi tai vanha. Minulle kysymys on periaatteellinen: suurin huoli on tutkijan sananvapaus, jota nytkin jo monella tavalla rajoitetaan. Tunnen kuitenkin läheisesti useita tapauksia, joissa laitosjohtaja on ottanut uuden järjestelmän tehokkaaksi vallankäytön aseeksi. Suosikkijärjestelmä, jota on määrätietoisesti rakennettu jo ennen palkkaus uudistusta, on saanut lisää välineitä. Ne työntekijät, jotka eivät ole olleet samaa mieltä laitoksen uusista bisneshenkisistä strategioista, ovat saaneet varautua siihen, että niskoittelu ei tunnu enää pelkäävän korvanlehtien punoituksena, vaan ennen pitkää se näkyy suoraan tilinauhassa. Myötäilijät sitä vastoin voivat odottaa tilipussin kasvavan piankin.

On turhaa keskustella siitä, ovatko ihmiset ”hyviä” vai ”pahoja” eli käyttävätkö he väärin uuden esimiesjärjestelmän luomaa mahdollisuutta vai ei.¹⁷ Yhteiskunnallisten mekanismien vaikutukset ovat aina riippuvaisia monien muiden mekanismien toiminnasta, jotka puhe ihmisluonnon ”huonoudesta” tai ”hyvyydestä” vain peittää. Olennaista on, että UPJ:n ja tulosjohtamisen myötä ollaan luomassa sellaista sosiaalista mekanismia, jolla on kyky puuttua sanan- ja tutkimuksen vapauden toteuttamiseen. On myös ilmeistä, että tämä mekanismi on jo nyt alkanut vaikuttaa monissa yksiköissä.

Mahdollisuudella ohjailta opetusta, tutkimusta ja muuta toimintaa on erityisen kauaskantoisia vaikutuksia ihmistieteissä, joissa myös poliittiset mielipide-erot vaikuttavat. Kuitenkin se koskettaa olennaisesti kaikkia tieteenaloja. Tulosohtamisen aikakautena on taloudellisesti järkevää tukea ennen kaikkea sellaista tutkimusta ja muuta toimintaa, joka tuottaa laitoksille ja tiedekunnille rahaa. Myös UPJ ajaa laitoksia tähän suuntaan, koska siinä luodaan vaje (kolmasosa palkanlisäyksistä pitää tulla laitosten omista budjeteista), jonka voi käytännössä täyttää ainoastaan lisäämällä ulkoista rahoitusta. Siinä missä yliopiston sisäisessä rahanjaossa noudatetaan ainakin toistaiseksi muodollisia määrällisiä kriteereitä, niin vääristäviä kuin ne ovatkin, määrätty ulkoinen rahoitus paljon selkeämmin tarkoitushakuisesti. Erilaisilla säätiöillä on erilaisia tarkoin määriteltyjä tarkoituksia – usein filantrooppisia tai ideologisia – ja useimmat markkinoilla toimivat yritykset pyrkivät yleensä maksimoimaan omaa lyhyen aikavälin voittoa. (Tämä on kiinni tietysti myös liiketoiminnan luonteesta, mutta väite pätee varsinkin pörssien ja rahoitusmarkkinoiden logiikan mukaan toimiviin firmoihin).

Näin tieteen kehitys alistetaan asteittain sen oman logiikan kannalta vieraille ulkoisille kriteereille. Luonnontieteissä sekä teknisillä ja lääketieteellisillä aloilla tämä tarkoittaa helposti perustutkimuksen

kuihtumista ja mahdollisesti myös sitä, että tutkijat tulevat vedetyksi mukaan eettis-poliittisesti kyseenalaisiin projekteihin. Lisäksi lyhytaikaisten projektien hallinnointi ja ylipäänsä lyhenevä aikahorisontti sitoo myös voimavaroja. Teknisen korkeakoulun NYT-lehden pääkirjoituksessa kirjoitettiin, että ”(...) kilpailullakin on rajansa. Ei voi olla maan etu, että hakemisen kustannukset ylittävät haettavan summan. Moni professori tuskaillee suunnatessaan luomivoimansa hakemuksiin, joilla etsitään muutamaa kymmentä tuhatta euroa lyhyisiin projekteihin”.¹⁹ Teknisen korkeakoulun tutkija, joka halusi pysyä anonyymina, kertoi, miten ulkoisen rahoituksen vaatimus alistaa tekniikan tutkimuksen yhtiöiden lyhyen aikavälin tavoitteiden alle:

Minusta on irvokasta, että kun tälläkin hetkellä meidänkin laboratoriomme saa korkeakoulun suunnasta vain n. 40 % rahoista, julkisuudessa esitetään ehdotuksia, että kilpailtavan määrärahan osuutta tulisi lisätä. (...) Ulkopuolisen rahoituksen haku saa joskus irvokkaita piirteitä. (...) osastot ja laboratoriot joutuvat hankkimaan kilpailtua rahaa, jotta ne saavat edes maksettua virkapalkkoja ja tilavuokria. (...) Tässä valossa minun on vaikea nähdä, että TKK:lla olisi muuta tulevaisuutta kuin toimiminen jonkinlaisena tekniikan alan halpatuotantotutkimuskehityslaitoksena, jossa opiskelijat ja jatko-opiskelijat tekevät teollisuuden kehityshankkeita palkalla, jonka pienuutta kompensoidaan sillä, että he saavat lopulta jonkin pahvin kouraan. Tässä skenaariossa tarvitaan myös jokin määrä professoreita hoitamaan tutkimushankkeiden rahoitus; erillistä opetushenkilökuntaakaan ei tarvita, kun jatko-opiskelijat hoitavat opetuksen. Erityisesti tässä skenaariossa ei ole minkäänlaista paikkaa pitkäjänteiselle tutkimukselle.

Ihmistieteiden tilanne on sikäli vielä vakavampi, että tulosohtaus ja UPJ sen osana mahdollistaa myös tutkimuksen ja opetuksen sisällön ideologisen ohjailun. Vaikka suoria käskyjä ei voi edelleenkaan antaa, tarjoaa UPJ mahdollisuuden ohjata tutkimusta ja opetusta ”tulosten” arvioinnin kautta. UPJ vaikuttaa myös toimijoiden ja heidän odotustensa kehittymiseen ja heidän asemoitumiseensa yliopistojen institutionaalisessa kehityksessä. Riippumatta kenenkään aikomuksista tulosohtaminen ja UPJ yhdessä vaikuttavat sen muotoutumiseen, mitä pidetään mielekkäänä, oikeutettuna ja järkevänä toimintana. Tätä kutsutaan politiikan tutkimuksen teoriassa rakenteelliseksi vallaksi.²⁰ Lisäksi uusi järjestelmä keskittää resursseja ja arvontoa niille, jotka pärjäävät uuden järjestelmän mukaisesti hyvin. Myös tällä on vaikutusta yliopistolaisten käyttäytymiseen.

Demokratia

Suomalaisissa yliopistoissa toteutettiin reilu kolme vuosikymmentä sitten joukko demokraattisia uudistuksia. Luotiin kolmikantajärjestelmä, jossa laitos-, tiedekunta- ja koko yliopiston neuvostot valitaan demokraattisilla vaaleilla, professoreiden, muun henkilökunnan ja opiskelijoiden joukosta. Yhteisistä asioista päätetään laitos-, tiedekunta- ja keskustason edustuksellisissa neuvostoissa. Tämä järjestelmä on käytännössä kuihtunut jo jonkin aikaa, mutta muodollisesti se on vielä käytössä.

Kun taloudelliseen tulosohtamiseen perustuva managerialismi valtaa alaa ja luo uusia hierarkkisia valtasuhteita eri toimijoiden välillä, huononevat demokraattisten periaatteiden toteutumismahdollisuudet entisestään. Demokratian ja yliopistojen itsehallinnon kuihtumisesta kertoo myös ministeriöiden, keskushallinnon ja ammattiliittojen tapa sopia keskeisistä kysymyksistä yliopistojen yläpuolella ja sen jälkeen vain määrätä päätökset toteutettaviksi. Kaikenlaisten pakolla runnottujen ”uudistusten”, arviomenettelyjen ja pieniin paloihin pilkotun tutkimusrahoituksen hakemisen pakon alla yliopisto-opettajien mahdollisuus päättää omasta ajankäytöstä ja toiminnasta on olennaisesti vähentynyt (tarkastelen ja erittelen tätä väitettä tarkemmin luvussa 4). Opetuksesta vapaa aika vähenee ja menee yhä uusien ylhäältä tulevien määräysten toimeenpanoon, toisiaan seuraavien moninaisten itsearviointien toteuttamiseen, erilaisissa laatu- ja arviointiseminaareissa istumiseen, ”tuottavuuden” ja budjettien suunnitteluun, rahahakemusten kirjoittamiseen, hallinnollisten lomakkeiden täyttämiseen jne.

Tämä kiertyy takaisin kysymykseen tutkimusyhteisöjen toiminnan peruseriaateista, jotka ovat (i) tasaveroinen kommunikaatio yhteisellä julkisella alueella ja (ii) siihen perustuva oppiminen. Näiden periaatteiden mukaan tiede itsessään on demokraattista, vaikka käytännössä yliopistojen institutionaaliset mallit historiallisesti poikkeavatkin toisistaan paljon. Yliopistoissa on myös usein vallinnut epädemokraattisia auktoriteettirakenteita. Esitän luvussa 5, että tieteen ja kriittisen järjen mahdollisuuksia voidaan parhaiten edistää järjestämällä tiedeinstituutio mahdollisimman demokraattisesti. Sen sijaan, että omaehtoiseen demokraattiseen hallintaan liittyviä potentiaalia yritettäisiin kehittää, sitä ollaan nyt korvaamassa liikkeenjohtohierarkioilla.

Johtopäätöksiä

UPJ heijastaa yhtä erityistä hallintoteoriaa, jonka julkilausutut päämäärät ja käytännön vaikutukset näyttäisivät poikkeavan toisistaan. Julkilausuttuja päämääriä ovat tehokkuus, palkkakilpailukyky ja (yhdedellä erityisellä tavalla ymmärretty) oikeudenmukaisuus. Kuitenkin tutkimuksen ja opetuksen ja myös niiden arvioinnin kannalta UPJ on ongelmallinen. Se vie aikaa ja resursseja pois päätehtävistä ja johtaa helposti tieteen ja tutkimuksen edellyttämän sosiaalisen taustan riitautumiseen ja rapautumiseen. Akateemiseen maailmaan kuuluu joka tapauksessa jatkuva tutkimuksen pätevyyden arviointi, mutta tuo arviointi tehdään tieteen omilla ehdoilla. Varsinkin yhdistettynä muihin tulosjohtamisen menetelmiin UPJ mahdollistaa sellaisen arvioinnin ja ohjailun, joka on ristiriidassa tieteen vapauden ja yliopistojen itsehallinnon kanssa.

Monien yliopistolaisten henkilökohtaiset kokemukset ja arviot näyttävät puhuvan lisäksi sen puolesta, että UPJ edellyttää varsin kiistanalaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen. Näyttäisi siltä, että enemmistön mielestä UPJ:ssä ilmenevä käsitys oikeudenmukaisuudesta ei ole erityisen oikeudenmukainen, kun se suhteutetaan UPJ:n yleisempiin vaikutuksiin, laajempaan yhteiskunnalliseen asiayhteyteen ja pidemmän aikavälinkehitykseen.

UPJ:tä perustellaan periaatteella, että sen mukaan kaikki yhtä vaativista tehtävistä yhtä hyvin suoriutuvat saavat saman palkan, riippumatta esimerkiksi sukupuolesta tai muodollisesta virasta. Osa ammattiliitoista on saattanut hyväksyä UPJ:n sen takia, että ne ovat uskoneet tämän tarkoittavan esimerkiksi vahtimestarin, kirjastonhoitajan tai lehtorin palkan paranemista – ovathan monien yliopistolaisten tehtävät tulleet ajan myötä aiempaa vaativimmiksi. Professoriliitto on puolestaan vuosia pyrkinyt saamaan professorien palkat samalla tasolle kuin muualla yhtä vaativissa tehtävissä toimivilla asiantuntijoilla (monet professorit eivät kuulu Professoriliittoon, koska he katsovat, että sen päätehtävänä pitäisi pikemminkin olla akateemisen vapauden ja yliopiston aseman varjeleminen).

Tosiasiassa UPJ ei korjaa huonossa asemassa olevien palkkoja vaan pikemminkin lisää hierarkkisuutta, palkkaeriarvoisuutta ja myös hallinnollista tarkkailua ja valvontaa. Jo nyt UPJ:n toteuttamisen ensimmäisessä vaiheessa on määrätty ylhäältä päin, mitä vaativuuden ja henkilökohtaisen suoriutumisen tasoja kukin esimies saa käyttää. Ylimmät vaativuustasot ja parhaimmat suoritusarviot varataan mitä ilmeisimmin niille, jotka ovat hierarkiassa ylimpänä. Ensinnäkin luodaan vastoin yliopistoväen enemmistön tahtoa managerijärjestelmä, joka vie suuren osan varsinaisiin töihin (tutkimus ja opetus) tarkoitettusta ajasta. Koska uusille managereille on näin luotu vastuu strategisesta suunnittelusta ja ”*laajojen kokonaisuuksien uudelleen järjestelystä*”, he ovat tehtävien vaativuustasoluokituksen mukaan automaattisesti ylimmällä mahdollisella vaativuustasolla.

UPJ näyttää johtavan myös tutkimuksen vapauden rapautumiseen. Sanan- ja tutkimuksen vapaus edellyttää sellaisia institutionaalisia ja materiaalisia rakenteita, jotka luovat mahdollisuuden ottaa riskejä, olla eri mieltä tai väärässä ja ennen kaikkea käyttää aikaa myös sellaiseen, joka ei ehkä koskaan osoittaudu taloudellisesti kannattavaksi (ei ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä). Yliopisto, jossa viranhaltijat ovat lähinnä rutiiniopetusta ja hallintotyötä tekeviä tiedemanagereita ja -arvioitsijoita, ja jossa ”*tutkimus*” on pääosin alistettu joko lyhyen aikavälin taloudellisen suoriutumisen tai ministeriöiden ja keskushallinnon strategisen ohjailun alle, ei ole sen enempää autonominen kuin vapaakaan. Turun yliopiston seinällä oleva teksti ”*vapaan kansan lahja vapaalle tieteele*” näyttää saavan yhä erikoisempia merkityksiä. Strateginen ohjailu perustuu samaan ideologiaan kuin tulosjohtaminen ja UPJ. Niinpä on pelättävissä, että yliopistolaisten sanat ja teot tulevat alistetaan yhä enemmän yhdelle erityiselle ja kiistanalaiselle ideologialle – uusliberalismille ja tulosjohtamiselle. Uusi esimieshierarkia ei välttämättä johda moninaisuuden häviämiseen eikä toisinajattelijoita suinkaan viedä vankilaan tai työleirille, mutta tarkkailu ja valvonta ei ole yhtään vähemmän todellista ja kaiken kattavaa, vaikka se saisikin hienostuneempia ja ”*liberaalimpia*” hallinnollisen ohjailun muotoja. Autoritaarisuudella voi olla monet kasvot.

New Public Management ja Suomen valtionhallinnon suuri muutos 1987–2005 (Luku 3)

Suomi – kuten useimmat muutkin maat – on yleensä sääntöjen ja periaatteiden omaksuja, ei niiden luoja.¹ Vaikka tämä on ollut jossain mielessä asianlaita koko itsenäisyyden ajan, se on pätenyt erityisesti 1970-luvulta alkaen.² UPJ, tulosjohtamisen toteuttaminen ja muut viimeaikaiset hallinnolliset uudistukset ovat osa maailmanlaajuisista julkishallinnon muutosprosessia. Tätä prosessia on perustellut ja ohjannut hallintotutkimuksen oppi, joka tunnetaan nimellä New Public Management (NPM). Suomeen oppi on tullut

ennen kaikkea OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) kautta ja saanut nimityksen uusi julkisjohtaminen. NPM määrittelee uudelleen julkishallinnon olemuksen, tehtävän, tavoitteet ja keinot. Julkishallinto määritellään uudelleen ”palveluiden tuottamiseksi” ja sille asetetaan samat menestyksen kriteerit kuin markkinayrityksille. Keinoina voi olla paitsi yksityistäminen ja ulkoistaminen myös keinotekoisien ”sisäisten markkinoiden” luominen.

NPM sai alkunsa Yhdysvalloissa 1970-luvulla. NPM ilmaantui samaan aikaan, kun amerikkalainen eliitti kääntyi talousliberalismin ja yhä yksipuolisemman ulkopoliittikan kannalle lähinnä siksi, että Yhdysvallat oli ajautunut talousvaikeuksiin ja sen kansainvälinen asema alkoi heikentyä.³ Yhdysvalloissa alettiin uskoa markkinoiden ylivoimaisuuteen eri alojen organisoinnissa. Tuottavuuden tehostamiseen pyrkinyt US Productivity Committee alkoi tuottaa suosituksia julkishallinnon uudistamiseksi. Yhdysvalloissa yhä useammat kaupungit, yliopistot ja muut organisaatiot alkoivat soveltaa markkinaoppeja jo 1970-luvun lopulla. 1980-luvulla NPM:n mukaisia reformeja ajoivat kansainvälisesti ennen kaikkea Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin hallitukset. OECD:n julkisen johtamisen komitea ja muut poikkikansalliset verkostot ovat olleet keskeisiä NPM:n leviämisessä.

OECD:llä ei ole poliittista valtuutusta tehdä päätöksiä tai valmistella lakeja ja esityksiä. Sen valta perustuu uskoon luotettavasta tiedosta. Tosin OECD:n tutkimustoiminta ei täytä vapaan tutkimuksen kriteereitä, sillä järjestön omaksuma linja on normi, josta sen tutkijat eivät saa juuri poiketa. Tästä huolimatta OECD onnistui 1960- ja -70-luvuilla luomaan aseman objektiivisen taloudellisen tiedon tuottajana. Se on tehnyt monia aloitteita globaaleista talousuudistuksista, joista osa on toteutunut. OECD on myös vaikuttanut monien maiden talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan vuosittain ilmestyvillä maakatsauksillaan, joissa annetaan hyvin yksityiskohtaisia politiikkasuosituksia. Sen näkemykset hyvästä talouspolitiikasta ja ”terveistä rakenteista” perustuvat talousliberalismin. Usein puhutaan myös oikeaoppisesta talousteoriasta (uusklassisesta talousteoriasta, ks. luku 4 ja liite). Ihanne on lähellä puhdasta ja rajoittamatonta kapitalistista markkinataloutta, jossa julkishallinnon rooli palvelujen tuottajana ja tulojen tasaajana on minimoitu. OECD:n maaraportit valmistellaan osin konsultoimalla korkeimpia virka- ja liikemiehiä sekä keskuspankin johtoa. OECD:n viimeisen kymmenen vuoden ajan Suomi-raportit ovat esittäneet radikaalin ohjelman pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan riisumiseksi. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuskoordinaattori ja ennustepäällikkö Eero Lehto kirjoittaa:

Juuri Suomea koskevissa raporteissa tämä ohjelmajulistus on esitetty erityisen suoraviivaisesti. Ruotsin kohdalla linja on pehmeämpi. Syy tähän on ilmeisesti se, että Ruotsin viranomaiset puolustavat Suomen viranomaisia hanakammin pohjoismaista yhteiskuntamallia.⁴

OECD:n työ julkishallinnon kehittämisen parissa alkoi vuonna 1979, kun Madridissa järjestettiin konferenssi ”Managing Change in Public Administration”. Se johti aikanaan julkisen johtamisen komitean (PUMA, Public Management Committee) perustamiseen, jolta monien maiden virkamieseliitit ja hallitusten keskeiset ministerit ovat sittemmin omaksuneet NPM-ajattelun.

NPM:n mukaisia muutoksia kannattavien keskeinen huolenaihe on ollut julkishallinnon ”paisuminen”, mutta julkilausuttuna tavoitteena ei aina suinkaan ole vain julkishallinnon pienentäminen vastaamaan perinteisen talousliberalismin oppeja vaan ainoastaan julkishallinnon tehostaminen ja ”uudistaminen”. NPM-teoreetikot alkoivat puhua hallinnasta (governance) hallinnon (administration) sijasta. Haluttiin eroon sellaisesta modernista valtiosta, jossa lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta on selkeästi erotettu ja jossa vakaus, laillisuus, menettelytavalliset säännöt ja demokratia ovat keskeisiä periaatteita. Tilalle alettiin luoda järjestelmää, joka keskittyisi hallinnan prosessien tehostamiseen, jotta ”asiakkaiden” tarvitsemat palvelut voitaisiin tuottaa mahdollisimman tehokkaasti suhteessa heidän odotuksiinsa ja tarpeisiinsa. Ihanteeksi otettiin kilpailulliset markkinat. Markkinoista tehtiin mittapuu myös julkishallinnolle. Markkinaihanteen mukaisesta julkishallinnosta tuli joko hallintaa, jossa julkinen ja yksityinen sekoittuvat, tai sitten yksinkertaisesti vain ”julkista liikkeenjohtamista” (public management). NPM-ideologit suosittelivat myös monien alojen yksityistämistä, toimintojen ulkoistamista ja kilpailuttamista, julkisen ja yksityisen raja-aidan madaltamista ja erilaisia strategisia ”kumppanuuksia” julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä. Tavoitteena on ollut myös hallinnon hajauttaminen ja hajautettujen osien tekeminen tulosvastuulliseksi liiketaloudellisessa tai sille analogisessa mielessä.

NPM-uudistukset on toteutettu liberaali-demokraattisissa maissa, joten myös kansalaisten mielipide on ainakin vaalien aikana pitänyt ottaa huomioon (siinä määrin kuin hallinnon uudistukset ylipäänsä ovat nousseet julkiseksi ja avoimen poliittiseksi kysymykseksi). Monia äänestäjiä on houkuteltu hyväksymään NPM-opit vetoamalla ajatukseen julkisten palvelujen tehostamisesta ja asiakaslähtöisyydestä. NPM ei siis aina tarkoita avointa kritiikkiä demokraattisen hyvinvointivaltion periaatteita kohtaan. Silti se on yhdistetty ennen kaikkea 1980- ja -90-lukujen uusoikeistolaisiin hallituksiin. NPM on myös lähellä Francis Fukuyaman (1989) teesiä

historian lopusta jonka mukaan historian päätepiste on länsimainen liberalismi. Läntisen liberalismiin voittokulun jälkeen yhteiskunnan organisointiperiaatteet eivät enää voi kehittyä – mahdollista on ainoastaan luisuminen historian vaiheissa taaksepäin sotien ja konfliktien maailmaan.⁵

Myös NPM-teoreetikot uskovat löytäneensä objektiivisen ja lopullisen totuuden hallinnan ongelmiin. Pääidea on, että kun valtion hierarkkinen byrokratia hylätään ja korvataan liikemaailman joustavuudella ja tehokkuudella, niin ylisuureksi paisuneen julkisen sektorin ongelmat kyllä ratkeavat. 1990-luvulla tätä oppia on täsmennetty ja muunneltu, mutta sen ydin on säilynyt muuttumattomana. Hallintouudistuksia on yleensä toteutettu samaan aikaan kun tulojen uudelleenjakoa on vähennetty tai siitä on luovuttu ja kun monia hyvinvointi- ja koulutuspalveluja on alettu tarjota kaupallisesti.

Valtionhallinnon uudistukset Suomessa 1987–2005

Suomessa NPM:n sääntöjen, periaatteiden ja tavoitteiden omaksuminen alkoi Harri Holkerin hallituksen aikana (1987–1991). Laajamittaisen NPM-kokeilun toteuttamista vauhdittivat valuutta- ja pankkikriisin aiheuttama syvä taloudellinen lama sekä samaan aikaan sattunut Neuvostoliiton romahtaminen, joka sekä tuki Fukuyaman teesin suosiota että syvensi rahoituskriisin aiheuttamaa lamaa Suomessa. (Myös Ruotsi ja Norja vapauttivat oikeaoppisen teorian suositusten pohjalta rahoitusmarkkinat 1980-luvun puolivälissä, mikä johti syvään kriisiin ja lamaan 1990-luvun alussa, mutta Suomessa lama oli vielä syvempi.) Esko Ahon hallituksessa annettiin tuolloisen budjettipääällikkö Raimo Sailaksen kirjoitettavaksi ohjelma koko Suomen julkishallinnon perusteellisesta ja nopeasta muutoksesta. Mallia otettiin uudistukset jo toteuttaneista maista sekä OECD:n tuottamista analyyseistä, suosituksista ja ohjeistuksista. Uudistukset alkoivat varovaisesti 1980-luvun loppupuolella, jolloin keskushallintoa alettiin hajauttaa ja valtion organisaatioita liikelaitostaa. Valtion laitoksia alettiin yhtiöittää ja yksityistää 1990-luvun alussa, ja tulosjohtaminen otettiin käyttöön vuoteen 1995 mennessä.

Uudet managerialistiset käsitteet – kuten tehostaminen, tulosohtaus, budjettikehys – on sittemmin otettu osaksi ”normaalia” hallintokieltä.⁶ Valtionhallinnon kehittämiskeskuksessa 1990-luvulla työskennelleet hallinnontutkijat Markku Temmes ja Markku Kiviniemi korostavat, että 1990-luvun uudistuksista voidaan puhua yhtenä hallinnonuudistusohjelmana, vaikka alussa tavoitteet, suunnitelmat ja toimeenpano olivatkin hajanaisia (ks. taulukko 2).⁷ Mitä pidemmälle uudistukset etenivät ja mitä itsestään selvempänä uusi hallintoteoria alkoi näyttäytyä sen toteuttajien silmissä, sitä yhtenäisemmäksi uudistaminen muotoutui. Muutokset ovat koskettaneet lopulta koko julkishallintoa, liikenteestä sosiaalipalveluihin ja ministeriöistä kuntiin. Temmes ja Kiviniemi erottavat kolme laajaa muutostyökokonaisuutta:

- (1) *Tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus.*
- (2) *Valtionosuus-vapaakuntaudistus.*
- (3) *Liikelaitosyhtiöittämisuudistus.*

Vaikka monissa yksityiskohdissa on OECD-maissa edetty eri tavoin ja päädytty hieman erilaisiin ratkaisuihin, voidaan sama perusmalli löytää myös suomalaisista uudistuksista. Ennen 1990-luvun uudistuksia suomalaista hallintokulttuuria leimasivat tiukka laillisuus ja tasapuolisuus sekä perinteinen virkamiesetiikka. Viralliseksi totuudeksi on kahden viimeisen vuosikymmenen aikana kuitenkin noussut toisenlainen tehokkuuteen ja tuotannollisuuteen perustuva teoria. Suomessa uutta oppia ovat levittäneet 1980-luvulta lähtien muun muassa Elinkeinoelämän valtuuskunta, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tutkijat sekä valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön korkeat virkamiehet.⁸

Hallinnon uudistukset on Suomessa suunniteltu ja toteutettu poikkeuksellisessa yhteisymmärryksessä johtavien poliitikkojen ja virkamiesten kesken. On tuskin liioiteltua puhua eräänlaisesta hallinnon uudistukseen osallistuneesta sisäpiiristä (policy community), jonka ovat muodostaneet hallituksen avainministerit (pää- ja valtiovarainministeri), valtiovarainministeriön johtavat virkamiehet sekä useimmat uudistukset suunnitellut valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto (entinen valtionhallinnon kehittämiskeskus). Mukana on ollut myös hallinnon tutkimukseen ja arviointiin erikoistunut asiantuntijoiden suppea ydinjoukko. Suomalainen hallintoeliitti on ollut tiiviissä yhteydessä ulkomaisiin kollegoihinsa. Erityisesti OECD:n julkisen hallinnon komitea PUMA mainitaan usein.⁹

Taulukko 2. Suomen valtionhallinnon tärkeimmät uudistukset 1988–2004.¹⁰

Mitä?	Milloin?	Miten ja miksi?
Pääuudistukset		
<i>Liikelaitos-yhtiöittämisuudistus (+ yksityistäminen)</i>	Valtion liikelaitoskomitean mietintö (1985:2): valtion liikelaitos laki voimaan 1.1.1988 Yhtiöittämiset pääasiassa vuosina 1990–1994 Yksityistämiset 1991–2004; Ahon hallitusohjelma 1991	”Liikelaitosautonomia” Tuotannon tehostaminen, ja julkishallinnon pienentäminen Pääoman kerääminen
<i>Tulosohjaus-tulosjohtamis-uudistus</i>	Tulosohjauksen kokeiluhankkeet 1988; VM:n kirje 21.6.1990; tulosohjaukseen siirtyminen pääosin vuosina 1991–1995.	Tulosajattelun käyttöönotto; tehokkuus-, taloudellisuus- ja tuloksellisuusajattelu; kehysbudjetointi ja tulosohjaus
<i>Valtionosuusvapaakunta-uudistus</i>	Hallinnon hajauttamiskomitean loppumietintö (1986:12); Holkerin hallitusohjelma; päätös valtionosuusuudistuksesta 28.6.1990, vapaakuntakokeilu 11.1.1989.	”Itseohjautuvampi” toimintamalli valtion ja kuntien taloussuhteisiin; kuntien toiminnallisen ja taloudellisen autonomian lisääminen; resurssien tehokkaampi käyttäminen
Pääuudistuksia tukevia uudistuksia		
<i>Keskushallinnon rationalisointihanke</i>	Komiteamietintö (1992:28); päätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993	Keskushallinnon keventäminen; valtionosuusjärjestelmien uudistus
<i>Maakuntien ja alue- ja paikallishallinnon kehittäminen</i>	1992	Alueellisen hallinnon uudistaminen

Taulukko 2. (jatkuu)

Mitä?	Milloin?	Miten ja miksi?
<i>Lupahallinnon kehittäminen</i>	1989	Lupien karsiminen
<i>Hallinnon toiminnan tehostaminen</i>	Päätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä 1991; hallituksen päätös julkishallinnon uudistamiseksi 1992	Hallinnon toiminnan tehostaminen ja palvelun parantaminen markkinaorientoituneisiin toimiin rohkaisemalla; ostopalvelut, ulkoistaminen, käyttö- ja palvelumaksut jne.
<i>Tulospalkkauksen kehittäminen</i>	Periaatteista sopiminen tulospalkkaustyöryhmässä 1991; Uudistetut periaatteet vuonna 2001; Valtion keskustason sopimusratkaisu 2002: määräykset uusien palkkausjärjestelmien käyttöönottamisesta; laaja tulospalkkauksen käyttöönotto vuosina 2003–2005;	Tulospalkkaukseen siirtyminen; tuloksellisuus, tavoite- ja tulostietoisuus, kannustavuus
<i>Laadun ja palvelun parantamiseen tähtäävät uudistukset</i>	Palveluhanke 1990–1993 ja Palvelevampaan hallintoon -selonteko 1990; lukuisia laatuun ja palveluun liittyviä hankkeita 2000-luvulle saakka	Palvelujen, niiden työn laadun ja saatavuuden parantaminen; asiakas- ja tulossuuntautuneisuus; palvelu- ja laatu-tavoitteiden sisällyttäminen tulosohtaukseen; laatupalkinnot, arvioinnit, benchmarking, palvelusitoumukset ja -lupaukset
<i>Valtion keskushallinnon uudistaminen</i>	Valtion keskushallinnon uudistamishanke 2000–2003	Tavoitteena vahvistaa valtioneuvoston päätöksentekoa ja terävöittää ministeriöiden asemaa hallinnonalojensa ohjaajina; 13 osahanketta

Esimerkiksi hallinnon tutkija Pertti Tiihonen kertoo suomalaisten olleen aktiivisia komitean toiminnassa: kokemuksia vaihdettiin innokkaasti. Hänen mukaansa tärkeää yhteistyötä on tehty myös IAS:n (International Institute of Administrative Sciences) ja EIPA:n (European Institute for Public Administration) kanssa.¹¹ NPM-opin nopea leviäminen valtionhallinnon uudistuksen suunnittelusta vastaavien keskuudessa selittyneekin osittain kansainvälisten yhteyksien tiiviydellä.

Hallitusten rooli Harri Holkerista Matti Vanhaseen

Suomen julkinen talous kasvoi sotien jälkeen nopeasti. Erityisen voimakasta kasvu oli 1960-luvun alusta alkaen. Suomalainen hyvinvointivaltio luotiin vuosina 1960–1989. Valtionhallinnon tuottamia palveluita lisättiin ja sosiaaliturvaa parannettiin; valtiolle ja kunnille työskentelevän henkilöstön määrä lisääntyi kuten muuallakin Pohjoismaissa ja Länsi-Euroopassa. Hallintoa kehitettiin talouskasvun oloissa hitaasti ja maltillisesti; uutokset koskivat suunnittelua, tietotekniikkaa, tiedotusta ja palvelusuhteiden neuvottelujärjestelmää.¹² 1970-luvulla valtionhallinnon piirissä mietittiin jo isompiakin muutoksia osin Yhdysvalloista levinneiden varhaisten NPM-oppien mukaan, mutta toimeenpanosta ei 1970-luvulla päästy yksimielisyyteen.

Holkerin hallitus (1987–1991).

Hallintouudistukset aloitettiin pääministeri Holkerin hallituskaudella. Holkerin hallituksen linjaukset eivät kuitenkaan perustu niin selkeästi NPM-oppiin kuin 1990-luvun alun uudistukset – pohja uudelle ideologialle luotiin silti muun muassa liikelaitosuudistuksella.

NPM-opin perusohje on luoda kilpailulliset yksityiset markkinat aina kun mahdollista. Liikelaitosuudistus sai vauhtia Valtion liikelaitoskomitean ehdotuksista, joissa uusi julkisten palvelulaitosten organisaatiomalli esiteltiin.¹³ Malli salli ”*palveluntuottajille*” aikaisempaa huomattavasti laajemman taloudellisen ja toiminnallisen autonomian. Laki valtion liikelaitoksista (627) säädettiin jo 1987. Posti- ja telelaitos sekä Valtion rautatiet liikelaitostettiin vuonna 1990. Ahon hallituskaudella liikelaitostaminen muuttui yhtiöittämiseksi siten, että vuosikymmenen loppuun mennessä liikelaitoksia oli jäljellä ainoastaan kuusi ja valtionyhtiöitä (ja yksityistettyjä yhtiöitä) huomattavasti enemmän. Lipposen hallituskausien aikana ”omistus pohjaa on laajennettu” edelleen.

Toisena lähtölaukauksena uudistuksille voidaan pitää Hallinnon hajauttamiskomitean loppumietintöä vuodelta 1986, jossa esitettiin keskusvirastojen tehtävien delegoimista alue- ja paikallishallinnolle (kunnille) sekä virastojen ja laitosten tiukempaa keskittymistä asiantuntijatehtäviin (kehittämiskeskusajattelu).¹⁴ Tavoitteena oli purkaa kuntien päätöksentekoa ohjaavaa normistoa ja tehostaa laitosten ja virastojen toimintaa. Holkerin hallitus toteuttikin monia tehdyistä ehdotuksista (mm. kehittämiskeskusmallin käyttöönotto ja keskusvirastojen tehtävän siirrot). Ehdotuksen pohjalta perustettiin erityinen ministerivaliokunta suunnittelemaan, ohjaamaan ja seuraamaan uudistuksia (hallinnon kehittämisen ministeriövaliokunta 1987).¹⁵ Mietinnön vaikutuksia voi myös havainnoida Holkerin hallituksen ohjelmajulistuksesta:

”Ministeriöiden asemaa oman hallintoalansa yleisessä ohjaamisessa ja kehittämisessä vahvistetaan. Tältä pohjalta tarkistetaan ministeriöiden välinen ja ministeriöiden ja niiden alaisten keskusvirastojen työnjako ja tehtävät. Selvitetään samalla hallinnonalalla toimivien keskusvirastojen yhdistämismahdollisuudet. Alueellisen hallinnon tehtävä- ja vastuujako selkeytetään. (...) Puretaan kuntiin kohdistuvaa norminantoa sekä yhtenäistetään ja kevennetään kuntia koskevia suunnittelujärjestelmiä. (...)”¹⁶

Tulosohjauksen toteuttaminen alkoi toden teolla osana talousarviovalmistelua kesällä 1990.¹⁷ Tarkoituksena oli siirtyä tulosbudjettiin asteittain kaikilla hallinnonaloilla vuosina 1991–1995, mikä sitten toteutuikin. Uudistukseen sisältyivät olennaisesti siirtyminen kehysbudjettiin ja tulossopimusmenettelyyn. Perusteena oli halu ”*ratkaista ongelmia, jotka liittyivät muun muassa julkisten menojen kasvuun ja epäiltyyn julkisen hallinnon tehottomuuteen*”.¹⁸ NPM-opin mukaisesti vanhan hallintotavan ja panoksiin perustuvan budjetoinnin katsottiin sisältävän tehottomuutta aiheuttavia tekijöitä (jäykkyys, byrokratia, vastuun ja tilivelvollisuuden puute). Laman ja maailmanhistoriallisten trendien lisäksi uudistukset pohjautuivat osin myös monien kansalaisten valitukseen virastojen ja laitosten byrokraattisuudesta.

Holkerin hallitus korosti erityisesti asiakkuusajattelua sekä hallintoa ohjaavan normiston purkamista. Sekä hallitusohjelmassa että muissa toimita korostetaan ”*palvelun ja laadun parantamista*”: vuonna 1988 valtio, kunnat ja henkilöstöjärjestöt antoivat palvelujulistuksen, jossa sitouduttiin parantamaan julkisia palveluita.

Samoihin aikoihin käynnistetyin palveluhankkeen avulla etsittiin hyviä käytäntöjä palvelujen parantamiseksi. Vuosina 1988–1989 kumottiin satoja normipäätöksiä, minkä vuoksi laitosten, virastojen ja kuntien autonomia ja vastuu kasvoivat. Hallituksen päätöksellä (1989) myös lupahallintoa kehitettiin yksinkertaisemmaksi ja vähemmän sääteleväksi. Hallintoa siis (uus)liberalisoitiin.

Monet paljon myöhemmin toteutetut uudistukset alkoivat itää valtiovarainministeriön virkamiesten suunnitelmissa jo 1980- ja -90-lukujen vaihteessa. Hyvänä esimerkkinä tästä käy esimerkiksi alivaltiosihteeri Juhani Kivelän kirjoitus Kansantaloustieteellisessä aikakauskirjassa vuonna 1990. Kivelä totesi huolestuneena julkisten alojen tuottavuuskehityksen jälkeensä jääneisyyden ja kävi systemaattisesti läpi aloitetut uudistukset. Samalla hän loi katsauksen käynnissä olleeseen suunnittelu- ja valmistelutyöhön ja mainitsi myös palkkausjärjestelmän uudistamistarpeesta. Vaikka Kivelä käsittelikin liikelaitosten perustamista, hän ei vielä ennakoinut yhtiöittämis- ja yksityistämiskehitystä.¹⁹ Valtionhallinnon palkkausjärjestelmän uudistamista suunniteltiin vuosikausia ennen uudistuksen varsinaista toteutumista. Valtiovarainministeriön finanssineuvos Vesa Rantala vaati palkkausjärjestelmän uudistamista jo vuonna 1990:

”Palkkausjärjestelmiä on uudistettava siten, että palkkauksen perusteina ovat kannustavan palkinnan vaateet. Näitä ovat tehtävän vaativuus, henkilökohtainen työsaavutus, toiminnan tuloksellisuus sekä oikea suhde yleisten työmarkkinoiden palkkaukseen eri aloilla, toiminnoissa ja paikkakunnilla.”²⁰

Ahon hallitus (1991–1995).

Esko Ahon hallitus aloitti pitkälti samoilla linjoilla kuin edellinenkin hallitus. Hallitusohjelmassa huomio kiinnittyi kuitenkin nyt aikaisempaa voimakkaammin julkishallinnon taloudellisiin puoliin. Vastuuta oikeaoppisesta sopeutumisesta lamaan – pyrkimyksestä tasapainottaa alijäämäistä budjettia – siirrettiin kunnille hallinnon hajautuksen nimissä:

Hallituksen toiminnan lähtökohtina ovat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, päätösvallan hajauttaminen ja kuntalaisille tarjottavien palvelujen laadun ja taloudellisuuden parantaminen. (...) Kunnallistalouden sopeuttaminen kansantalouden kehitykseen on toimikauden tärkeimpiä tehtäviä. Hallitus pidättäytyy uudistuksista, jotka merkitsisivät kuntien kokonaisuuden tai henkilöstön kasvua. (...) Uudistuksen tavoitteena on lisätä kuntien itsenäistä päätäntävaltaa ja edistää toimintojen taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä turvata ja säilyttää kuntien velvollisuutena kaikissa kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen sekä kulttuurin peruspalvelujen järjestäminen joko kunnan omana tai ostopalvelutoimintana. (...) Pääpaino kehittämistyössä asetetaan hallinnon tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseen, hallinnon hajauttamiseen ja keventämiseen sekä ohjausjärjestelmien uudistamiseen. (...) Keskushallintoa supistetaan mm. muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja.²¹

Pääministeri Ahon, valtiovarainministeri Viinasen ja silloisen valtiovarainministeriön budjettipäällikön Raimo Sailaksen johdolla valtiontalous ohjattiin yhä tiukemmalle säästölinjalle. Hallinnon uudistamisessa alkoi näkyä entistä voimakkaammin NPM-oppi: aiempien uudistusten toteuttamisen ohella alettiin suunnitella uusia toimia, joilla julkista taloutta voitaisiin pienentää ja sen toimintaa tehostaa. Lukuisista lehtikirjoituksista ja haastatteluilta voi päätellä, että erityisesti Sailas ajoi voimakkaasti valtionhallinnon kulujen leikkauksia ja hallinnon ”rationalisoimista”.²² Monet Sailaksen linjauksista toteutettiin Ahon ja Lipposen hallituskausilla. Toteutetut säästötoimenpiteet nähdään yhä edelleen välttämättöminä sopeutumistoimenpiteinä muuttuneessa tilanteessa.

Useimmat hallintotieteilijät näyttävät uskovan, että vaihtoehtoja ei ollut: talouden lama (a) pakotti tekemään leikkauksia julkisessa taloudessa ja (b) ohjasi hallintouudistuksia NPM:n suuntaan.²³ Uudistuksiin pakottavana tai kannustavana seikkana on yleisesti nähty myös Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja ennen kaikkea 1990-luvun loppupuolen pyrkimys täyttää rahaliittoon (EMU) liittymiselle asetetut kriteerit. EMU asettaa tiukat rajat sekä valtion velalle (60 % BKT:sta) että vuosittaiselle alijäämälle (3 % BKT:sta).

Hallinnon uudelleenorganisoinnissa siirryttiin nopeasti tositoimiin. Vuonna 1991 annettiin valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä. Heti seuraavana vuonna hallitus teki uuden päätöksen julkisen talouden uudistamiseksi. Pyrkimyksenä oli ”tehostaa” hallinnon toimintaa ja ”palvelujen tuottamista”. Erilaisten käyttömaksujen perintää lisättiin; laitoksia ja virastoja rohkaistiin ulkoistamaan toimintojaan ja lisäämään erilaisten ostopalvelujen käyttöä.

Tärkeänä voidaan pitää 1991 käynnistettyä keskushallinnon rationalisoimishanketta, jossa ehdotettiin toimenpiteitä valtionhallinnon palvelun parantamiseksi sekä tuloksellisuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi. Mietinnössä suositeltiin muun muassa keskushallinnon muuttamista yksiportaiseksi, kustannuksien karsimista ja organisoinnin joustavoittamista. Valtioneuvosto tekikin maaliskuussa 1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.²⁴ Valtionapu-uudistus astui voimaan samana vuonna. Uudistuksen perusajatuksena oli tehdä valtiovastusta laskennallinen sen sijaan, että se perustuisi palveluiden tuottamisesta aiheutuneisiin eli todellisiin kustannuksiin. Tarkoituksena oli myös kannustaa kuntia taloudellisuuteen ja vähentää valtionapumenoja. Laman ja säästöjen oloissa tämä tarkoitti käytännössä monien julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen leikkaamista, koska kunnilla ei ollut varaa pitää niitä yllä. Monien kuntien talousvaikeudet ovat jatkuneet myös laman jälkeen. Myöhemmät uudistukset ovat liittyneet lähinnä kantokykyluokituksen hienosäätöön.

Suuri osa valtion liikelaitoksista yhtiöitettiin jo Holkerin hallituksen aikana. Varsinainen yksityistäminen – osakkeiden myyminen ulkopuolisille joko kokonaan tai osittain – aloitettiin kuitenkin vasta 90-luvulla, jolloin siitä tuli osa Ahon hallituksen talous- ja elinkeinopolitiikkaa. Valtion asemaa elinkeinonharjoittajana arvioitiin uudelleen: vuosina 1991–1994 luovuttiin neljän valtionyhtiön omistuksesta ja Outokumpu Oy:n määräysvallasta.

Kotimainen yksityistämispolitiikka on ollut varovaista verrattuna joihinkin muihin OECD-valtioihin (mm. Isoon-Britanniaan). Myyntipäätökset on 1991 säädetyllä valtion osakevallan käyttöä koskevan lain nojalla sidottu eduskunnan suostumukseen sellaisissa tapauksissa, joiden seurauksena yhtiön päätösvaltasuhteet olennaisesti muuttuvat. Lisäksi vuonna 1994 voimaan tulleen valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtion määräysvalta tulee säilyttää yhtiöissä, jotka ovat kansantaloudelle erittäin tärkeitä: suppeasti viitataan tällöin lähinnä energia ja puolustusvälineyhtiöihin. Valtiolla ei näyttäisi olleen ennalta päätettyä yksityistämissuunnitelmaa, vaan päätökset on tehty yksitellen markkinatilannetta silmällä pitäen.

Lipposen hallitukset (1995–2003).

Lipposen ensimmäinen hallitus jatkoi Ahon hallituksen tiukkaa budjettikuria. Valtiontalouden alijäämää pyrittiin korjaamaan monenlaisin keinoin. Oikeutusta säästölinjalle on etsitty muun muassa viittaamalla EMU:n liittymiselle asetettuihin ehtoihin, joiden täyttämiseksi inflaatio ja korkotaso oli pidettävä alhaalla. Rahoitusta haettiin nyt entistäkin hanakammin valtionyhtiöiden osuuksien myymisellä. Valtio on luopunut (laskentavasta mukaan) 20–30 yhtiön koko omistuksesta tai ainakin määräysvallasta vuosina 1987–2004, niistä suurin osa Lipposen kaudella. Mukana on esimerkiksi Sampo (entinen Postipankki ja Leonia), Valmet, Sisu, Rautaruukki, Partek ja Engel-yhtymä.²⁵ Yksityistämisestä saadut varat on käytetty valtion velkojen maksamiseen ja vuosibudjettien katteeksi. Osuuksia on myyty myös muutamasta muusta valtiollisesta suuryhtiöstä, esimerkiksi Sammosta ja Finnairista. Tämän lisäksi eduskunnan myöntämiä myyntivaltuuksia on vielä runsaasti käyttämättä. Esimerkiksi Metsosta, Sammosta ja TeliaSonerasta on valtuudet luopua kokonaan.²⁶

Suuri osa 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun hallinnon uudistamistoimenpiteistä on kohdistunut hallinnon ja palvelujen laadun kohottamiseen sekä toiminnan (mm. tehokkuuden ja tuloksellisuuden) arvioimisen kehittämiseen. Valtiovarainministeriö tilasi 1990-luvun loppupuoliskolla lukuisia hallinnon uudistustyötä ja -tarpeita kartoittaneita selvityksiä ja tutkimuksia, joiden pohjalta uudistuksia on osin viety eteenpäin. Hankkeiden taustalla voi nähdä NPMopin ”*enemmän vastiketta rahalle*” -logiikan. Tulos- ja kehityskeskustelut ovat yleistyneet tulosjohtamisen ja siihen 1990-luvun lopulla liitetyn johtamiskoulutuksen myötä. Myös kalliita konsulttipalveluja on käytetty muutosten suunnitteluun, kouluttamiseen ja laadunarviointiin (osa konsulttifirmoista on entisten virkamiesten perustamia yrityksiä). Uudistusten myötä on syntynyt kokonainen konsultointi- ja arviointiteollisuus.

Ehkä tärkein 2000-luvun alkupuolen reformi on ollut valtionhallinnon palkkaus uudistus. Se on olennainen osa tulohajautusta ja sen tehostamista. Jo aiemmin hahmotellut tulospalkkauksen ohjeet täydentyivät ja saivat enemmän yksityiskohtia, kun Valtion työmarkkinalaitos julkaisi palkkausjärjestelmien uudistamista koskevan käsikirjan Kannustavaan palkkaukseen vuonna 1996. Kuitenkin vuonna 2000 järjestelmän piirissä oli vasta vajaa kymmenesosa valtion 120 000 työntekijästä. Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönottoa ovat hidastaneet esimerkiksi järjestelmien kehittämisen ja soveltamisen käytännön vaikeudet, määrärahojen puute ja aikaa vieneet neuvottelut liittojen kanssa. Yliopistot ovat suurin yksittäinen valtionhallinnon henkilöstöryhmä (noin 30 000 työntekijää).

Tulospalkkioita uudelleen miettinyt keskusjärjestöjen työryhmä ryhtyi uudistamaan vanhoja periaatteita.²⁷ Tärkeimmät ”uudet” periaatteet kuuluivat: (1) tulospalkkauksen käyttöä palkintamuotona edistetään ja (2)

soveltamismahdollisuus tulee olla kaikissa virastoissa ja laitoksissa. Työryhmän mielestä *”hyvin toimiva tulospalkkiojärjestelmä parantaa viraston tuloksellisuutta; lisää tavoite- ja tulostietoisuutta, tukee toiminnallisten ja taloudellisten tulostavoitteiden saavuttamista ja toimii viraston kehittämisen välineenä. Avoimen keskustelun myötä se myös parantaa johtamista ja yhteistoimintaa sekä kannustaa henkilöstöä parempiin suorituksiin”*.

Muutokset yliopistoissa

Yliopistot ja korkeakoulut ovat Suomessa olleet itsehallinnollinen osa valtionhallintoa. Siten monet edelle esitetyistä uudistuksista ovat koskettaneet suoraan myös näitä opetukseen ja tutkimukseen erikoistuneita laitoksia. Yliopistot eivät ole välttyneet 1990-luvun säästökuureilta eivätkä markkinaperusteisten uudistusten vaikutuksilta sen enempää organisaatioiden sisällä kuin niiden ulkopuolellakaan. Laitoksille on annettu budjettivastuu ja asetettu tehokkuusvaatimuksia, ja monia palveluita, esimerkiksi kopiointia ja käännoispalveluita, on ulkoistettu tai tehty maksullisiksi. Samoin on tehty arviointeja ja käyty tuloskeskusteluja. UPJ:n myötä palkkausperusteita ollaan nyt muuttamassa lähemmäksi taloudellista voittoa tavoittelevien yritysten käytäntöjä.

Harri Holkerin hallitus antoi eduskunnalle lain Helsingin yliopiston hallinnon uudistamisesta vuonna 1990. Eduskunta hyväksyi lain juuri ennen toimikautensa päättymistä. Esko Ahon hallitus antoi lakia täydentävän asetuksen vuonna 1991. Vuoden 1992 alusta Helsingin yliopisto on toiminut uutta hallintomallia noudattaen. Kaikki muut yliopistot olivat siinä vaiheessa jo saaneet uuden lakinsa. Helsingin yliopiston entisen vararehtorin (1982–89) ja vuoden 1991 yliopistolain valmisteluun osallistuneen Johan Wreden mukaan nämä lait *”mahdollistivat valtiovallan puuttumisen yliopistojen sisäisiin asioihin”*²⁸. Samalla yliopistoista tehtiin liikelaitosmaisia. Kollegiaalisuudesta siirryttiin osin päällikkövaltaisuuteen.

Helsingin yliopiston uusi hallintomalli muunsi kaikista professoreista koostuvan suuren konsistorin pelkäksi keskustelukerhoksi, joka kokoontuu enää vain satunnaisesti rehtorin kutsusta. Pienestä konsistorista tehtiin käytännössä yliopiston johtokunta (samassa mielessä kuin yhtiöillä on johtokunnat), ja rehtoreista, dekaaneista ja laitosjohtajista tehtiin käytännössä toimitusjohtajia, vaikka heidät valitaankin edelleen kollegiaalisesti. Rehtorin valinta säilyi kamppailuiden jälkeen yliopistolaisten vaalikollegiolla (opetusministeriö olisi halunnut nimittää rehtorit), mutta hänestä tuli enemmänkin *”työnantajaviranomainen”* kuin autonomista yliopistoa edustava ja itsehallinnollisesti valittu luottamushenkilö. Heti tämän yliopiston autonomiaa ja itsehallintoa olennaisesti kaventaneen hallintouudistuksen jälkeen suomalaisissa yliopistoissa siirryttiin tulosjohtamiseen.

Uuden järjestelmän mukaan yliopistot käyvät vuosittain opetusministeriön kanssa neuvottelut, joissa sovitaan kolmivuotisista tulostavoitteista ja niiden tarkennuksista. Helsingin yliopistossa tuloskeskustelut tiedekuntien kanssa aloitettiin vuonna 1992 ja tulosjohtamiseen siirryttiin vuonna 1994. Rehtori käy vuosittain tiedekuntien kanssa tulosneuvottelut, joissa sovitaan seuraavien vuosien tavoitteista ja rahoituksesta. Vastaavasti dekaanit käyvät vuotuiset tulosneuvottelut tiedekuntien laitosten kanssa. Valtion kiinteistöhallintoa uudistettiin vuonna 1995 siten, että valtiot kiinteistöt siirrettiin uudelleen kiinteistölaitokselle. Valtion kiinteistölaitos lakkautettiin ja tilalle perustettiin erillisiä yhtiöitä tai itsenäisiä yksiköitä, joista Senaatti-kiinteistöt ryhtyi hallinnoimaan yliopistojen tiloja. Yliopistojen tilat siirrettiin korvauksitta Senaattikiinteistöille erottelematta yliopistojen saamia lahjoitusmaita ja -kiinteistöjä, joita se oli hallinnut joissakin tapauksissa jo toistasataa vuotta. Näin yliopiston autonomiaa ja rahoitus pohjaa kavennettiin olennaisesti valtiolistamalla tai – jos oikeusoppineiden epäilykset ovat aiheellisia – mahdollisesti laittomasti anastamalla yliopiston omaisuus.²⁹ Samalla myös Helsingin yliopistolta alettiin tulosvastuun nimissä periä vuokria tiloista. Vuokrat on sidottu indeksiin, minkä takia yliopiston tilojen vuokrat ovat alkaneet nopeasti nousta. Näiden operaatioiden tuloksena valtiovarainministeriö vahvisti otettaan yliopistoista.³⁰

Yliopistouudistusten toteuttamista on leimannut jatkuva kiire toimia. *”Vuoden 1991 hallinnonuudistus sai lopulta sisällön, josta ei juuri lainkaan oltu käyty yliopistoyhteisössä laajempaa keskustelua.”*³¹ *”Rehtorin aseman muuttamisesta ei käyty juuri lainkaan neuvotteluja, asia tuotiin esiin lähinnä ilmoitusluonteisena, kynnyskysymyksenä, josta ei voi neuvotella.”*³² Helsingin yliopiston rehtori asettama yliopiston tulevaisuutta tutkinut toimikunta, jonka puheenjohtajana toimi professori Ilkka Niiniluoto, kuvasi tammikuun 1996 raportissaan siihen mennessä tapahtuneita muutoksia seuraavasti:

Yliopiston hallinnon uudistus 1990-luvun alussa ulotti uudenlaisten toiminta- ja taloussuunnitelmien (TTS) laatimisen myös pienempiin toimintayksikköihin aina laitostasolle saakka. Toiminnan laajentuessa eri sektoreita varten on ryhdytty laatimaan omia kehittämisstrategioita (opetus ja opinnot, tutkimus, kansainvälinen toiminta, rakentaminen, tasa-arvo, henkilöstöpolitiikka, aikuiskoulutus, alumnitoiminta, atk,

kaksikielisyys, viestintä, ympäristökoulutus, julkisuuskuva, varainhankinta). Samaan aikaan toteutettiin valtionhallinnossa tulohajautus ja tulosbudjetointijärjestelmä, jossa toiminnalliset yksiköt hierarkian eri tasoilla (laitokset, tiedekunnat, konsistori, rehtori, opetusministeriö, valtiovarainministeriö) raportoivat ”ylöspäin” toimintansa tuloksia ja neuvottelevat tulossopimukseen kirjattavista seuraavan vuoden voimavaroista.

Suunnittelua leimaa lyhyt aikaperspektiivi ja alituinen kiire. Tulosten perusteella on toistaiseksi jaettu vain pieni osa resursseista, mutta opetusministeriön työryhmä on kehitellyt mallia, jossa yliopistojen rahoitus riippuisi olennaisella tavalla suoritettujen perus- ja jatkotutkintojen määristä. Laman myötä korkeakoululaitoksen julkinen rahoitus on taantunut eikä tulle lähivuosina kasvamaan.³³

Sittemmin on luotu ja otettu käyttöön rahanjakomallit, jotka perustuvat ”tuotettujen” opintoviikkojen, tutkintojen, ja tutkimusten määrien vertailuun. Näiden rahanjakomallien toteuttaminen edellyttää tarkkaa kirjanpitoa kaikista toiminnoista ja niiden laskemisesta sekä monimutkaisia tuloksinen sääntöjä yhteismitallisuudesta. Hierarkian eri portailla raha jaetaan tuotetun tuloksen perusteella. 1990-luvun loppupuolella otettiin tulohajautuksen ja siihen liittyvien strategioiden, budjetointijärjestelmien ja kehityspalaverien lisäksi käyttöön erilaiset laadunarviointijärjestelmät. Tutkimuksen, opetuksen ja hallinnon arviointeja on järjestetty yliopistoissa jo useamman kerran.

2000-luvun alussa alettiin valmistella uuden ”kannustavan” palkkausjärjestelmän UPJ:n käyttöönottoa. Samoin kuin yliopistojen tilojen haltuunotto niin myös UPJ:n ja sen toteuttamisen laillisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Valtion työmarkkinalaitos ja ammattiliitot ovat sopineet uudesta esimiesjärjestelmästä ja arviointimenettelystä, joiden pitäisi kuulua yliopiston itsehallinnon piiriin. Tämä näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 16. pykälän 3. momentissa turvatun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden sekä perustuslain 123 pykälän 1. momentin mukaisen yliopistojen itsehallinnon kanssa.³⁴

Vuonna 2004 vahvistettiin uusi yliopistolain muutos, joka sisältää neljä tärkeää kokonaisuutta: (1) vahvistetaan yliopistojen kolmatta tehtävää eli ympäröivän yhteiskunnan kehityksen tukemista; (2) vahvistetaan ”yliopistojen johtamista ja hallintoa siten, että yliopistolla on entistä paremmat edellytykset hoitaa hyvin uutta kolmatta tehtävää”; (3) siirrytään kaksiportaiseen tutkintorakenteeseen osana eurooppalaisten yliopistotutkintojen harmonisointia; (4) vahvistetaan yliopistojen kansainvälistymisen edellytyksiä. Opetusministeri Tuula Haataisen sanoin [l]ähtökohtana uudistukselle on yliopistolaisissa säädetyn yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja yliopistojen taloudellisen autonomian lisääminen. Tarkoitus on luoda järjestelmä, joka mahdollistaa entistä tehokkaamman tutkimustulosten ja koulutuksen liittyvien palvelujen kaupallisen hyödyntämisen. Jatkossa toiminnan tulojen toivotaan myös laajentavan yliopistojen rahoituspohjaa. Esimerkkinä ajatellusta yhtiömuotoisesta toiminnasta voisivat olla innovaatioiden ja taiteellisen toiminnan tuotteiden kehittäminen ja kaupallistaminen, yrityspuistojen ja -hautomoiden toiminta, konsultoinnin sekä koulutuspalvelujen kansainvälinen kaupallinen hyödyntäminen. Tämä on merkittävä avaus, jonka taitava toteuttaminen avaa yliopistojen toiminnalle aivan uudenlaisia mahdollisuuksia.³⁵

Haataisen ja Suomen hallituksen tavoitteena ei ole tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden lisääminen tai yliopistojen itsehallinnon vahvistaminen perustuslain tarkoittamassa merkityksessä. Tavoitteena on asteittain lisätä taloudellista autonomiaa siinä mielessä kuin yksityinen osakeyhtiö on autonominen, vaikka samalla yliopisto pidetään ministeriöiden ohjauksessa. Päämääränä on Haataisen sanoin ”laajentaa yliopistojen rahoituspohjaa” (eli käytännössä vähentää julkisen rahoituksen osuutta ja laittaa yliopistot hankkimaan rahoitustansa markkinoilta) ja lisätä ”yhtiömuotoista toimintaa” ja uusia ”kaupallisia” toimintamuotoja. Toisin sanoen ideana on, että yliopistot voidaan jättää yhä enemmän markkinamenestyksensä varaan. Eduskunnan puhemies ja Sosiaalidemokraattisen puolueen puheenjohtaja Paavo Lipponen oli tässä asiassa suora puhuessaan Turun yliopistossa talvella 2005:

Suomen on nopealla aikataululla määriteltävä suhtautumisensa kansainvälisiin koulutusmarkkinoihin. Ei voida enää ummistaa silmiä siltä, että korkeakoulutus on yksi nopeimmin kasvavista liiketoiminnan alueista maailmassa. Suomella ei ole mitään syytä jättäytyä tämän toiminnan ulkopuolelle. Suomalaisesta yliopistokoulutuksesta pitää rakentaa kansainvälistä merkkituotetta, jota markkinoilla myös myydään. Totta kai tällaiselle toiminnalle on luotava selkeät toimintaperiaatteet, mutta lainsäädännöllä ei pidä estää yliopistoja hyötymästä myös taloudellisesti omasta osaamisestaan. Muut toimivat jo markkinoilla, joten politiikan uudelleen arvioinnilla on tässä kiire.³⁶

Koulutusmarkkinoiden kaupallinen hyödyntäminen edellyttää lukukausimaksuja, ensi vaiheessa ulkomaalaisilta. Valtiovarainministeriön globalisaatioraportissa ja samanhenkisessä Sitran raportissa ”Suomi

innovaatiotoiminnan kärkimaaksi” todetaan, että ”yliopistoissa toteutetaan opiskelun maksullisuus, jota kompensoidaan opintotesteillä ja stipendijärjestelmillä suomalaisten ja EU:sta tulleiden opiskelijoiden osalta”.³⁷ Samaan aikaan kun tutkimuksen lisäksi myös yliopistokoulutusta asteittain kaupallistetaan – ja taas kerran on muutosten toteuttamisella kiire – on suunnitteilla joukko tutkimusta koskevia ”rakenteellisia uudistuksia”. Yleisenä tavoitteena näyttäisi olevan yliopistojen hallinnollinen yhdistäminen ja keskittäminen. Ilmeisesti halutaan jättää jäljelle vain 5–10 yliopistoa ja korkeakoulua (nykyisin on 20).

Valtion tiede- ja teknologianeuvosto käynnisti vuonna 2003 julkisten alojen rakenteellista kehittämistä koskevan selvitys- ja arviointityön. Johtoryhmä käynnisti kolme erillisselvitystä, jotka kohdistuvat korkeakoulujen, valtion tutkimuslaitosten ja välittäjäorganisaatioiden ”rakenteelliseen kehittämiseen”. Emeritusprofessori Jorma Rantaselle annettiin tehtäväksi tuottaa raportti ”yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenteellisesta kehittämisestä”. Raportti esitti paitsi toimintojen keskittämistä myös hieman lisää rahaa. Lisärahoitus olisi tarkoitettu ”huippuyksiköille” ja yliopistojen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseen, ja suurin osa siitä olisi kilpailullista rahaa.³⁸ Professori Jussi Huttusen tehtävänä oli puolestaan laatia selvitys valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellisesta ja toiminnallisesta kehittämisestä.³⁹ Sisältö on samansuuntainen kuin Rantasenkin raportti. Näiden pohjalta valtioneuvosto on tehnyt ”periaatepäätöksen julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisestä”. ”Yliopistojen johtamista, strategista suunnittelua ja tutkimushallintoa vahvistetaan ja tutkimustoimintaa kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ns. kriittisten massojen, synergiaetujen ja monitieteisten tutkimuskokonaisuuksien lisäämiseksi.”⁴⁰ Tiukemman johtamisen ja strategisen suunnittelun tavoitteena on suomalaisen teollisuuden kilpailukyvyyn parantaminen maailmanmarkkinoilla:

Kehittämistoimet suunnataan toimintojen priorisoinnin, tutkimusorganisaatioiden kansainvälisen ja kansallisen profiloitumisen sekä ennakoitavuuteen tukeutuvan valikoivan päätöksenteon vahvistamiseen. Keskeisenä haasteena on kansainväliseen huippuun yltävän [tuote- ja kehitys]toiminnan kehittäminen aloilla, jotka ovat kansantalouden, yhteiskunnan muun kehityksen ja kansalaisten hyvinvoinnin kannalta kaikkein tärkeimpiä.⁴¹

EU:n opetusministerit sopivat syksyllä 2003, että kevään 2005 Bolognan prosessin seurantakokoukseen mennessä on kaikkien prosessiin osallistuvien maiden kehitettävä ”riittävät, eurooppalaiset kriteerit täyttävät laadunvarmistusmenettelyt”. Lukuvuonna 2005–2006 aiotaan siis rakentaa ja ottaa käyttöön uusi kokonaisvaltainen ”laadunvarmistusmenettely”, kaikkien jo käyttöön otettujen lukuisten laadunarviointijärjestelmien lisäksi ja rinnalle. Luonnollisesti myös tämän ”uudistuksen” toteuttamisella on kiire.

Johtopäätöksiä

Suomen valtionhallinnossa alkoi 1980-luvun lopulla uusliberalistinen vallankumous. Radikaalit muutokset on toteutettu hallinnollisteknisen toimenpitein, jotka ovat jättäneet vain vähän tilaa julkiselle keskustelulle. Jokaisessa vaiheessa kiire on ollut kova, ja siksi NPM-oppiin pohjautuvat yhteiskunnalliset kokeilut on tyyppillisesti ehditty valmistella vain puolinaisesti. Seuraukset on jätetty muutosten käytännön toteuttajien ongelmaksi. Prosessi on esimerkiksi yliopistoissa vielä kesken. Loogisena päätepisteenä ja enemmän tai vähemmän selkeästi julkituotuna tavoitteena on yliopistojen muuttaminen puolyksityisiksi yhtiöiksi. Valtio rahoittaisi yliopistoja myös tulevaisuudessa, mutta sen rahoitusosuus laskisi asteittain. Samalla kuitenkin valtiovarainministeriö ja opetusministeriö hallitsisivat yliopistoja edelleen uusien ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kautta. Tällainen yhdistelmä lopettaisi yliopistojen tieteellisen itsehallinnon.

Yliopistojen tieteellistä ja opetuksellista itsehallintoa ollaan siis korvaamassa valtiollis-hallinnollisella ja liiketaloudellisella ohjauksella, jotka antavat mahdollisuuden myös sisältöön vaikuttamiseen. Erittellen seuraavassa luvussa tarkemmin tämän suuren muutoksen teoreettisia perusteita ja yleisiä seurauksia. Tässä yhteydessä riittänee todeta, että kaikki Suomen hallitukseen 1987–2005 osallistuneet puolueet ja poliitikot ovat olleet muutosprosessissa mukana ainakin passiivisen hyväksyjän roolissa. Myös etujärjestöt on kiedottu prosessiin mukaan. Se, että ei ole syntynyt varsinaista oppositiota NPM:n toteuttamiselle valtionhallinnossa yleensä ja yliopistoissa erityisesti, on osaltaan johtanut laajalle levinneeseen voimattomuuden tunteeseen. Tämä selittänee ainakin osan siitä uupumuksesta ja työolojen huononemisesta, josta Suomessa on viime aikoina niin paljon puhuttu ja joka ilmenee myös yliopistoissa.

Maailmankuulu kehitystaloustieteilijä ja politiikan teoreetikko Albert O. Hirschman esitti vuonna 1970 teoksessaan *Exit, Voice and Loyalty*, että toimijoilla on kolme perusvaihtoehtoa suhtautumisessaan vaikeuksissa olevaan organisaatioon: uskollisuus, vaikutusmahdollisuus tai poislähtö.⁴² Hirschmanin jaottelua soveltaen voi

todeta, että jos uskollisuutta yliopistoille ei enää tunneta ja jos vaikutusmahdollisuuksia tai edes realistista poispääsyä ei ole, niin jäljellä oleva vaihtoehto on vain masennus ja toivottomuuden tunne.

LOPPUVIITTEET:

Luku 2

1. Koskeniemi 2005.
2. Ks. erityisesti Lipponen & Uusitalo 1995; Eräsaari 2002.
3. Kriittisiä analyysejä löytyy esimerkiksi teoksesta Uusitalo & Lipponen 1995 ja *Tiede & edistys* -lehden erikoisnumerosta 1/2005, joista mainittakoon Rinne & Simola 2005; Siikala 2005; ja Kinnunen 2005. Tavanomaisempaa yhteiskuntatieteellistä erittelyä esittelee Johanna Hakala (ym.) teos *Yliopisto* (2003), joka on samalla kuitenkin informatiivinen kooste erilaisista näkökohdista.
4. Kirjoitus julkaistiin kokonaisuudessaan weblog-sivuilla (www.valt.helsinki.fi/blogs/patomaki/post4.htm) ja lyhennettynä *Yliopisto*-lehdessä (53):4, 23.3.2005, 41–42.
5. Tämän luvun lainaukset on otettu UPJ-protestia koonneilta weblog-sivuilta, jollei toisin ole mainittu (www.valt.helsinki.fi/blogs/patomaki/post4.htm).
6. Rantala 1990, 17.
7. Metsäpelto & Kekäle 2005.
8. John Lockeä pidetään usein porvarillisen liberalismien isänä, poliittisena filosofina, joka perusteli porvariston omistamisen ja toiminnan vapauden. Locke esitti kolme periaatetta: (1) Ihmisillä on kerran synnyttyään oikeus elämänsä luonnolliseen ylläpitämiseen. (2) Jokaisella ihmisellä on ”omaisuus omassa persoonassaan” – ihminen omistaa oman persoonansa – eikä kenelläkään ole oikeutta muiden persoonaan. (3) Työ kapasiteettina on osa omistajansa persoonaa, ja siksi jokaisella on täysi oikeus sekä työhön että sen kaikkiin tuloksiin. Argumentin lähtökohta on luonnontila – kuinka henkilö voi omalla työllään muuntaa yhteiset asiat yksityisomaisuudeksi. Olennainen siirtymä argumentissa tapahtuu kun Locke esittää, että rahataloudessa luonnollinen niukkuus ei ole periaatteellinen ongelma, ja siksi jokaisella on oikeus hankkia – ja siirtää perintönä muille – niin paljon omaisuutta kuin hän työllään kykenee saamaan. Ihmisillä on lisäksi oikeus vapaaehtoisesti myydä ja ostaa työtä ja siten käytännössä vaurastua lisää myös muiden työllä. (Locke 1963, kappaleet 25–27, 327–329.)
9. Lockelainen oikeudenmukaisuuskäsitys on monien nykykäsitysten perusta. Sen retorinen voima kumpuaa osin sen epämääräisyydestä. Epämääräisyydestä seuraa jännitteitä ja ristiriitoja. Jos oikeudenmukaisuudessa on kysymys vain siitä, mikä on tulosta kunkin yksilön omien kykyjen soveltamisesta, niin esimerkiksi siirtämis- ja perintöoikeus olisi perusteeton. Jos oikeudenmukaisuus liittyisi vain omistuksia ja työtä koskevien sopimusten vapaaehtoisuuteen, niin silloin mikä tahansa vapaaehtoisesti sovittu palkkajärjestelmä olisi yhtä oikeudenmukainen, mukaan lukien tasapalkkajärjestelmä. On myös selvää, että lockelaisia argumentteja käyttävät myös ne, joiden mielestä olennaista ei ole vain omistaminen vaan myös johtaminen eli valta omaisuuden tosiasialliseen käyttöön. Tässä mielessä yritysjohtajat, jotka eivät omista yrityksestä edes pientä osaa, voivat katsoa, että heille kuuluu huomattavan suuri osa sekä omaisuuden että muiden työntekijöiden työn tuotosta.
10. Tätä virhepäätelmää on eritellyt mm. Fisher 1988, 10–11.
11. Yhteenveto 2004, 8.
12. Nikunlassi 2005.
13. Professori Jukka Siikala (2005) on esittänyt tärkeän analyysin kirjanpitoyhteiskunnan manageriaalisesta puheesta ja sen ennako-oletuksista.
14. Viittaan tässä ”vallan vaikutuksiin” Michel Foucault’n tarkoittamassa mielessä eli kysymys on yhteiskunnallisten sääntöjen ja käytäntöjen rakentumisesta. Valta on mukana kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa transformatiivisena kapasiteettina ja valta luo ja rakentaa sosiaalista todellisuutta. Vallan tuottamat vaikutukset tässä mielessä ovat usein tarkoittamattomia. (Ks. Patomäki 2002, 112–113.)

15. Helsingin yliopisto 2004, 10.
16. Ks. Habermas 1984, 273–337.
17. Rehtori Niiniluoto teki vastauksessaan avoimiin kirjeisiin erottelun pikkusieluisten ja vastuullisten johtajien välillä, mikä avasi keskustelun ”ihmisluonnosta”. ”Mutta millaisissa olosuhteissa tehtäväkuvien sopimisella ja kahdenkeskisellä henkilökohtaisella arvioinnilla voi olla näin kielteisiä vaikutuksia? Vastaus on ilmeinen: siellä, missä pikkusieluiset esimiehet hamuavat itselleen valtaa, ja missä he haluavat hiostaa ja nöyryyttää alaisiaan, mutta työtovereiden kesken ei vallitse keskinäistä luottamusta. Toisaalta Patomäen uhkakuvien sijasta taitavasti toteutettu palkkausjärjestelmä voi antaa vastuullisille johtajille välineen, jossa yksikön tehtäväkuvia täsmennetään ja työnjakoa hiotaan niin, että henkilöstölle jää aikaa keskittyä perustehtäviinsä.”
18. Esimerkiksi ”opetustuotosta” maksimoiva laitos jättää kurssin tutkimukseen perustavamman ja paljon valmistelua vaativan syventävän opetuksen pois ja keskittyy suurille opiskelijamäärille suunnattuun rutiiniopetukseen, jonka vuosittainen valmistelu vie vain vähän aikaa. Näissä työn ”tuottavuus” mitattuna opintoviikkomäärillä voi olla jopa 20-kertainen verrattuna vaativampaa ja tutkimukseen perustuvaan opetukseen. Tämä johtaa siihen, että opetustuotosta maksimoivan laitoksen varsinainen virkaopetus keskittyy perusopintotasoiisiin (tai aineopintojen alatason) kursseihin, joissa on paljon opiskelijoita. Myös erilaiset hallinnollisesti luodut ”sivuainekokonaisuudet” toimivat tyypillisesti juuri tällaisten kurssien varassa. Suuri ”tuotos” saadaan aikaan laadun, syvyyden ja innovatiivisuuden kustannuksella.
19. Mauri Airilan pääkirjoitus NYT 2005 (tammikuu).
20. Ks. esimerkiksi Guzzini 1993.

Luku 3

1. Ks. Braithwaite & Drahos 2000.
2. Ks. tarkemmin Patomäki 2005.
3. Drucker 1968.
4. Lehto 2001, 21.
5. Fukuyama 1989. Analyysistä ja kritiikistä ks. Ahonen & Patomäki 1992.
6. Ks. myös Kantola 2005.
7. Temmes & Kiviniemi 1997, 18.
8. Tiihonen 2000, 6 & 10–13.
9. Ks. esim. Rothwell & Pollit 1997; Tiihonen 2000, 48.
10. Lähteet: Temmes ja Kiviniemi 1997 (perustiedot ja jäsentely); useita täydentäviä lähteitä.
11. Tiihonen 2000, 48.
12. Temmes 2003, 202.
13. Valtion liikelaitoskomitean mietintö (1985:2), Temmes & Kiviniemi 1997, 41.
14. Mt, 40.
15. Mt.
16. Suomen hallitusten ohjelmat, ks. www.vn.fi.
17. VM:n kirje 21.6.1990, Temmes & Kiviniemi 1997, 38.
18. Pöllä & Vuorela 2001.
19. Kivelä 1990.
20. Rantala 1990.
21. Valtioneuvoston verkkosivut: www.vn.fi.
22. Mm. Kansantaloustieteellinen aikakauskirjassa, Sailas 1991; ja Suomen Kunnat -lehden haastattelussa vuonna 1992, Suomen kunnat 1992.
23. Näin esimerkiksi Tiihonen 2000.
24. Temmes & Kiviniemi 1997, 42.
25. Virtanen 1999 ja KTM:n verkkosivut, valtion yhtiöomistus (www.ktm.fi).
26. www.ktm.fi.
27. Selko-työryhmä 2001.
28. Uusitalo 1995, 20.
29. Ks. Knapas 1995; Tuori 1995; ks. myös Eräsaari 2002.
30. Yliopistot saivat pienen kompensaation vuoden 1998 yliopistolaissa, jossa

professorien nimittämistoimivalta siirrettiin yliopistojen sisälle.

31. Lipponen & Uusitalo 1995, 4.
32. Majamäki 1995, 54–55.
33. Yliopisto 2015 -työryhmän raportti.
34. Oikeuskanslerille osoitettu asiaa koskeva kysymys, ks. www.valt.helsinki.fi/blogs/patomaki/index.htm.
35. Haatainen (2004), puhe Lahdessa 23.9.2004.
36. Lipponen 1995, 9.
37. SITRA 2005, 25. Valtiovarainministeriön eli ns. Brunilan raportin nimi on ”Suomi maailmantaloudessa: Osaaminen, avautuminen ja uudistuminen Suomen globalisaatiostrategiaksi”. Siinä ehdotetaan varovaisemmin ensin vain jatko-opintojen maksullisuutta; VM 2004, 33–34.
38. Rantanen 2004.
39. Huttunen 2004.
40. Valtioneuvoston periaatepäätös 2005.
41. Mt., 1.
42. Hirschman 1970.

Lähteet ja kirjallisuus

Tieteelliset julkaisut

- Addleson, Mark (1995). *Equilibrium Versus Understanding. Towards the Restoration of Economics as Social Theory*. London: Routledge.
- Ahonen, Anne & Heikki Patomäki (toim.) (1992). Fukuyama ja historianfilosofiat. *Rauhantutkimus* 8:4 (erikoisnumero).
- Alker, Hayward (1996). Beneath Tit-for-Tat: The Contest of Political Economy Fairy Tales within SPD Protocols. Teoksessa H. Alker: *Rediscoveries and Reformulations. Humanist Methodologies for International Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 303–331.
- Artz, Lee & Yahya R. Kamalipour (toim.) (2003). *The Globalization of Corporate Media Hegemony*. Albany: State University of New York Press.
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Batley, Richard 1999. *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama. (www.idd.bham.ac.uk/research/Projects/Role_of_gov/workingpapers/paper41.htm)
- Bauman, Zygmunt (1991). *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity Press.
- Bhaskar, Roy (1978). *A Realist Theory of Science*. Brighton, Sussex: Harvester Press.
- (1979). *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of Contemporary Human Sciences*. Brighton: Harvester Press.
- (1986). *Scientific Realism and Human Emancipation*. London: Verso.
- Borradori Giovanni (2003). *Philosophy in a Time of Terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bourdieu, Pierre (1973). Cultural Reproduction and Social Reproduction. Teoksessa R. Brown (toim.): *Knowledge, Education, and Social Change: Papers in the Sociology of Education*. London: Tavistock, 71–112.
- (1989). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre & Jean Claude Passeron (1977). *Reproduction in Education and Society*. London: Sage.
- Braithwaite, John & Peter Drahos (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castells, Manuel & Pekka Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State. The Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Charlton, Bruce G. & Peter Andras (2002). Auditing as a Tool of Public Policy: The Misuse of Quality Assurance Techniques in the UK University Expansion. *ECPS* 2:1, 24–35.

- Chomsky, Noam (2005). *Hinnalla millä hyvänsä. Uusliberalismi ja globaali järjestys*, suom. J. Ahokas & J. Yli-Vakkuri. Helsinki: Like.
- Clayton, R. & J. Pontusson (1998). Welfare-State Retrenchment Revisited. Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Countries. *World Politics* 51: 1, 67–98.
- Cordia, Giovanni Andrea (toim.) (2004). *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Robert (1987). *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*. New York; Columbia University Press.
- Debreu, Gerard (1970). Economies with a Finite Set of Equilibria. *Econometrica* 38: 3.
- Derrida, Jacques (1976). *Of Grammatology*. Kääntänyt G. Spivak, Baltimore: Johns Hopkins University Press. (Alkuteos: *De la grammatologie*. Paris: Minuit 1967.)
- (1988). Afterword: Toward and Ethic of Discussion. Teoksessa J. Derrida: *Limited Inc*. Kääntänyt S. Weber. Evanston, IL: Northwestern Univ. Press, 111–160.
- Dreyfus, Hubert & Paul Rabinow (1982) *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Drucker, Peter F. (1968). *The Age of Discontinuity*. New York: Harper & Row. (Julkaistu suomeksi: *Muuttumisen aika*. Suom. Osmo Mäkeläinen. Helsinki: Tammi 1970.)
- Elster, Jon (1978). *Logic and Society*. London: John Wiley and Sons.
- Eräsaari, Leena (2002). *Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Evangelista, Matthew (1999). *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fisher, Alec (1988). *The Logic of Real Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel (1979). *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*. Ranskasta kääntänyt A. Sheridan. London: Penguin Books. (Alkuteos *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard 1975. Julkaistu suomeksi: *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava 1980.)
- (1984). Polemics, Politics, and Problematizations: An Interview with Michel Foucault. Teoksessa P. Rabinow (toim.): *The Foucault Reader*. London: Penguin, 381–390.
- Fukuyama, Francis (1989). The End of History? *The National Interest* 17:16, 3–18. (Julkaistu suomeksi: *Historian loppu ja viimeinen ihminen*. Suom. Heikki Eskelinen. Helsinki: WSOY 1992.)
- Fullbrook, Edward (toim.) (2003). *The Crisis in Economics. The Post-Autistic Economics Movement: The First 600 Days*. London: Routledge.
- Fuller, Steve (2000). *The Governance of Science*. Buckingham: Open University Press.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London: MacMillan.
- (1994). *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity.
- Guzzini, Stefano (1993) Structural Power – The Limits of Neorealist Power Analysis, *International Organization*. 47:3, 443–478.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume One. Reason and the Rationalization of Society*. Kääntänyt T. McCarthy. London: Heinemann. (Alkuteos: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1981.)
- (1987). *Knowledge & Human Interests*. Saksasta kääntänyt J. Shapiro. Cambridge: Polity Press. (Alkuteos: *Erkenntnis und Interesse*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1968.)
- (1987a). *Järki ja kommunikaatio*, toim. J. Kotkavirta. Helsinki: Gaudeamus.
- Hakala, Johanna, Erkki Kaukonen, Mika Nieminen & Oili-Helena Ylijoki (2003). *Yliopisto. Tieteen kehdestä projektimyllyksi?* Helsinki: Gaudeamus.
- Harré, Rom (1970). *Principles of Scientific Thinking*. London and Basingstoke: MacMillan.
- (1986) *Varieties of Realism. A Rationale for the Natural Sciences*. Oxford: Blackwell.
- Harré, Rom & E. H. Madden (1975). *Causal Powers*. Oxford: Blackwell.
- Harré, Rom & Paul Secord (1972). *The Explanation of Social Behaviour*. Oxford:

Blackwell.

Helenius, Börje Esa Hämäläinen & Juha Tuunainen (1996). *Kohti McDonalds -yliopistoa? Näkökulmia suomalaiseen korkeakoulu- ja tiedepolitiikkaan*. Helsinki: Hanki ja jää.

Helkama, Klaus (2004) Arvot, luottamus ja kilpailukyky OECD-maissa. Teoksessa S. Koskiniemi (toim.): *Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia*. WSOY: Helsinki, 145–152.

— (2005) Huippuosaajat ja kilpailukyky: HupS vastaan PIP. *Yhteiskuntapolitiikka* 70:1, 77–81.

Herman, Edward S. & Robert W. McChesney (1997). *The Global Media. The New Missionaries of Corporate Capitalism*. Lontoo: Cassell.

Herman, Robert G. (1996). Identity, Norms, and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War. Teoksessa P.

Katzenstein (toim.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Hirst, Paul & Grahame Thompson (1999). *Globalization in Question*, 2.painos. Cambridge: Polity Press: Cambridge.

Johnston, Judy (1998). Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform? Teoksessa J. Halligan (toim.): *Public Service Reform*. Canberra: Centre for Research in Public Sector Management in collaboration with IASIA.

Kaila, Eino (1940). *Kolmesataa vuotta suomalaista yliopistoelämää*. Helsinki: Otava.

Kant, Immanuel (1783/1784). An Answer to the Question: What is Enlightenment? Teoksessa I. Kant: *Perpetual Peace and Other Essays*. Kääntänyt T.

Humphrey. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 41–48. (Julkaistu suomeksi: Vastaus kysymykseen: Mitä on valistus? Teoksessa Kari Kantasalmi (toim.): *Yliopiston ajatusta etsimässä*. Helsinki: Gaudeamus 1991.)

Kantola, Anu (2005). Suomea trimmaamassa – suomalaisen kilpailuvalltion sanastot. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.): *Uusi jako*.

Helsinki: Gaudeamus. (Ilmestyy.)

Keen, Steve (2001). *Debunking Economics. The Naked Emperor of Social Sciences*. London: Zed.

Keohane, Robert (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kinnunen, Merja (2005). Opettaminen uuden kapitalismin ajan yliopistossa. *Tiede & Edistys* 30: 1, 38–45..

Kivelä, Juhani (1990). Julkisen sektorin tuottavuus ja siihen vaikuttaminen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 86: 1, 19–24.

Knapas, Rainer (1995). Omistaa ja hallitsee...? Helsingin yliopiston kiinteistöjen historiasta. Teoksessa P. Uusitalo & J. Lipponen (toim.): *Yliopisto ja valtiovalta*. Helsinki: Gaudeamus, 99–110.

Koselleck, Reinhard (1983). Time and Revolutionary Language. *Graduate Faculty Philosophy Journal* 9: 2, 117–27.

Kuhn, Thomas (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, 2. laajennettu painos. Chicago: The University of Chicago Press. (Julkaistu suomeksi: *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Suom. Kimmo Pietiläinen. Helsinki: Art House 1994.)

Lane, Jan-Erik (1997). Introduction. Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization? Teoksessa J-E. Lane (toim.): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage.

Lawson, Tony (1997). *Economics and Reality*. London: Routledge.

Locke, John (1690/1690). *Two Treatises of Government*. A Critical Edition with An Introduction and Apparatus Criticus by Peter Laslett. (Julkaistu suomeksi: *Tutkielma hallitusvallasta*. Suom. Mikko Yrjönsuuri. Gaudeamus: Helsinki.)

McCloskey, Donald (1986). *The Rhetoric of Economics*. Brighton: Wheatsheaf.

Mills C. Wright (1970/1959). *The Sociological Imagination*. Penguin: Lontoo. (Julkaistu suomeksi: *Sosiologinen mielikuvitus*, Helsinki: Gaudeamus 1983.)

Moog, Sandra & Jeffrey Sluyter-Beltrao (2001). The Transformation of Political Communication? Teoksessa B. Axford & R. Huggings (toim.): *New Media and Politics*, Lontoo: Sage, 30–63.

Morgan, Jamie (2003). The Global Power of Orthodox Economics. *Journal of*

Critical Realism 1:2, 7–34.

Niiniluoto, Ilkka (1984). *Tiede, filosofia ja maailmankatsomus*. Helsinki: Otava.

— (2003) *Totuuden rakastaminen. Tieteenfilosofisia esseitä*. Helsinki: Otava.

O'Neill, Onora (1991). Transnational Justice. Teoksessa D. Held (toim.): *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 276–304.

Patomäki, Heikki (2000). Beyond Nordic Nostalgia: Envisaging a Social/Democratic System of Global Governance. *Cooperation and Conflict* 35:2.

— (2002). *After International Relations. Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics*. London: Routledge.

— (2003). An Optical Illusion: The Finnish Model for the Information Age. *Theory, Culture & Society* 20: 3, 139–145.

— (2004). Kapitalistisen maailmantalouden pitkä laskukausi ja tulevaisuuden kriisit ja sodat. Osa 1, kasvun pysähtymisen selittäminen. *Kosmopolis* 34:1, 5–20.

— (2005). Why Is Democracy Not Possible without Global Democracy. Teoksessa T. Kanninen & K. Sehm-Patomäki (toim.): *From Manila to Doha: The Development of the New or Restored Democracies Process*, Finnish Ministry for Foreign Affairs: Helsinki, ilmestyy.

— (2005a). The Long Downward Wave of the World Economy and the Future of Global Conflict. *Globalizations* 2:1.

Patomäki, Heikki & Petri Minkkinen (1997). *Yhdentymisen ja rahaunionin politiikkaa. Suomi ja Emu globaalissa poliittisessa taloudessa*. Helsinki: Like.

Patomäki, Heikki & Teivo Teivainen (2003). *Gloaali demokratia*, Helsinki: Gaudeamus.

Popper, Karl (1970). Normal Science and Its Dangers. Teoksessa I. Lakatos and A. Musgrave (toim.): *Criticism and the Growth of Knowledge*. London: Cambridge University Press, 51–58.

Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rapoport, Anatol & A. Chammah (1965). *Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Rawls, John (1973). *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press. (Julkaistu suomeksi: *Oikeudenmukaisuusteoria*. Suom Terho Pursiainen. Helsinki: WSOY 1988.)

Rescher, Nicholas (1977). *Dialectics. A Controversy Oriented Approach to the Theory of Knowledge*. New York: State University of New York Press.

Rinne, Risto & Hannu Simola (2005). Koulutuksen ylikansalliset paineet ja yliopistojen uusi hallinta. *Tiede & Edistys* 30: 1, 6–26.

Risse-Kappen, Thomas (1994). Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. *International Organization* 48.

Rothwell, Sandra & Christopher Pollit (1997). The Implementation of Finnish Public Management Reforms 1987–1996. Teoksessa *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Helsinki: Ministry of Finance.

Ryner, Magnus (2002). *Capitalist Restructuring, Globalization and the Third Way. Lessons from the Swedish Model*. London: Routledge.

— (2004). Neo-Liberalization of Social Democracy: The Swedish Case. *Comparative European Politics* 2.

Sailas, Raimo (1991). Kuntien talous totuuden edessä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 87: 3, 268–273.

Schmidt, Jeff (2001). *Disciplined Minds. A Critical Look at Salaried Professionals and the Soul-Battering System that Shapes Their Lives*. New York: Rowman & Littlefield.

Schumpeter, Joseph (1939). *Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process, Volume 1*. London: McGraw-Hill.

Sen, Amartya (1997). *On Economic Inequality*. Expanded Edition. Oxford: Clarendon Press.

Siikala, Jukka (2005). Argumentteja auditoinnista. *Tiede & Edistys* 30: 1, 27–37.

Siltala, Juha (2004). *Työelämän huononemisen lyhyt historia*. Helsinki: Otava.

Slaughter, Sheila, and Leslie, Larry L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore, MD.: The John Hopkins University Press.

- Sonnenschein, Hugo (1972). Market Excess Demand Functions. *Econometrica* 40: 3, 549–563.
- Suoniemi, Ilpo (2003). Tulonjako ja välittömän verotuksen progressio. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 99: 4, 414–423.
- Tuori, Kaarlo (1995). Yliopiston itsehallinto. Teoksessa P. Uusitalo & J. Lipponen (toim.): *Yliopisto ja valtiovalta*. Helsinki: Gaudeamus, 143–170.
- Unger, Roberto (1987a). *Social Theory: Its Situation and Its Task. A Critical Introduction to Politics, a Work in Constructive Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1987b). *False Necessity. Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1987c). *Plasticity into Power: Comparative-Historical Studies on the Institutional Conditions of Economic and Military Success. Variations on Themes of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uusitalo, Paavo & Jukka Lipponen (toim.) (1995). *Yliopisto ja valtiovalta: Yliopistolaki ja sen perustelut*. Helsinki: Gaudeamus.
- Vernon, Raymond (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics* LXXX: 2.
- (1979). The Product Cycle Hypothesis in a New International Environment. *Bulletin of Economics and Statistics* 41: 3.
- Veseth, Michael (1998). *Selling Globalization. The Myth of the Global Economy*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Virtanen, Turo (1996). The Competencies of New Public Managers. Teoksessa D. Farnham ym. (toim.): *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*. McMillan: Lontoo, 53–75.
- Wæver, Ole (1992). Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War. *International Affairs* 68: 1, 77–102.
- Walzer, Michael (1991/1978). Town Meetings and Worker's Control. Teoksessa T. Ball & R. Dagger (toim.): *Ideas and Ideologies: A Reader*. New York: Harper Collins.
- Weber, Max (1978/1922). The Development of Bureaucracy and Its Relation to Law. Teoksessa W. G. Runciman (toim.): *Weber. Selections in Translation*, käänt. E. Matthews. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Cornell: Cornell University Press.
- Wrede, Johan (1995). Itsenäinen yliopisto: Essee kahdesta kulttuurista – tutkijayhteisöstä ja valtionhallinnosta. Teoksessa P. Uusitalo & J. Lipponen (toim.): *Yliopisto ja valtiovalta*. Helsinki: Gaudeamus, 19–58.
- Zysman, John (1994). How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. *Industrial and Corporate Change*. 3: 1, 243–290.

Muu kirjallisuus

- Christensen, John & Pete Coleman & Sony Kapoor (2005). Tax Avoidance, Tax Competition and Globalisation: Making Tax Justice a Focus for Global Activism. Teoksessa J. Penttinen, V.-P. Sorsa & M. Ylönen (toim.): *More Taxes! Promoting Strategies for Global Taxation*. Helsinki: ATTAC Finland, 62–83.
- Haatainen, Tuula (2004). Ajankohtaista korkeakoulupolitiikasta, puhe Lahdessa 23.9.2004. (www.minedu.fi/opm/tapahtumat/Aineisto_Lahti_yokeskusseminaari/Haatainen.Lahti.pdf)
- Helsingin yliopisto (2004). Helsingin yliopiston tutkimuspoliittinen ohjelma 2004–2006, konsistorin hyväksymä 19.5.2004. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- (2005). Helsingin yliopiston keskushallinnon ohje 31.1.2005.
- Henderson, Hazel (2005). The 'Nobel Prize' that Isn't. *Le Monde Diplomatique*, February 2005.
- Hirvonen, Markku (2005). On the Borders of Legality: The Grey Economy in Finland. Teoksessa J. Penttinen, V.-P. Sorsa, & M. Ylönen (toim.): *More Taxes! Promoting Strategies for Global Taxation*. Helsinki: ATTAC Finland, 84–95.
- Huttunen, Jussi (2004). *Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti*. (www.minedu.fi/tiede_ja_

teknologianeuvosto/kannanotot/Jussi_Huttunen_2004.pdf)

Koskeniemi, Martti (2005). Avoin kirje. *Yliopisto* 53:4, 23.3.2005, 40–42.

Lehto, Eero (2001). Markkinatalousoppia OECD:ltä ja IMF:ltä, *Talous & Yhteiskunta*, 29:1, 20–25.

Lillrank, Paul (2005). Miten julkishallinnon tuottavuutta voidaan edistää? Aika hyvä mittari. *Valtiotyönantaja* 1/2005, 8.

Lipponen, Paavo (2005). Kansan ja tieteen vapaus globaalimarkkinoilla. *YT Yliopistotiedot. Turun yliopiston henkilälehti* 10.3.2005, 8–9.

Metsäpelto, Teuvo & Jouni Kekäle (2005). Palkkausudistus tarpeen yliopistoissakin, *Helsingin Sanomat* 20.3.2005, s. A5.

Nikunlassi, Maija (2005). Kokemus tulospalkkioista ei innosta. *Helsingin Sanomat* 27.4.2005.

NYT (2005). Jo riittää!, pääkirjoitus. (www.hut.fi/nyt/paakirjoitus/2005/2/index.html)

Pitkänen, Ritva (2003). *Minne katosi kultamuna? Suomen teollisuuden voitot ja niiden käyttö 1990-luvulla.* (www.prodemokratia.net/tutkimukset)

Pollitt, Christopher ym. (1997). *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Sector Reforms*, Helsinki: Ministry of Finance.

Professoriliitto (2004). *Palkkaselvitykset 2004. Kysely hallintojohtajille. Palkkakysely jäsenille.* Raportti huhtikuu 2005. Helsinki: Professoriliitto. (www.professoriliitto.fi/225139_Kysely.pdf)

Puhakka, Antero & Juhani Rautopuro (2004). *Tuhannen ja yhden yön tarinoita. Tieteentekijöiden liiton jäsenkysely.* Helsinki: Tieteentekijöiden liitto. (www.tieteentekijoidenliitto.fi/uploads/7ck2rpzw.pdf)

Pöllä, Kaisa & Terho Vuorela (2001). *Tulosvastuun haaste: Selvitys ministeriöiden tulosohjauksesta.* Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Rantala, Vesa (1990). Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen välttämätöntä. *Hallinto* 1990:1.

Rantanen, Jorma (2004). *Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkimuksen rakenneselvitys.* Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 36. (www.minedu.fi/julkaisut/koulutus/2004/tr36/tr36.pdf)

Riihelä, Marja, Risto Sullström & Matti Tuomala (2005): ”Kuponinleikkaajien paluu: ylimmät tulot ja niiden verotus”, *Talous & Yhteiskunta*, 33:1, 14–21.

Selko-työryhmä (2001). Tulospalkkiot osana valtion palkkausjärjestelmää. *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 4/2001.* Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Sintonen, Kirsti (2005). Luovuus on alistettu patkätöille ja patkääjattelulle. *Acatiimi* 2/2005. (www.acatiimi.fi/2001/2_01/2_01d.htm)

Suomen Kunnat (1992). Budjettipääällikkö Sailas: Lakisääteisiin menoihin on pakko puuttua. *Suomen Kunnat* 7/1992, 10–11.

Suoniemi, Ipo (2002). Verotus, tulonjako ja talouden vakauttaminen: eräitä havaintoja Suomen kehityksestä. *Talous & Yhteiskunta* 33: 3, 26–32.

Temmes, Markku (2003). Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa Pasi Saukkonen (toim.): *Paikkana politiikka.* Helsinki: Yliopistopaino, 187–212.

Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995.* Helsinki: Valtiovarainministeriö ja Yleisen valtio-opin laitos.

Temmes, Markku, Pertti Ahonen & Timo Ojala (2002). *Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi.* Helsinki: Opetusministeriö.

Tiihonen, Seppo (2000). *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity.* Ministry of Finance. Research reports 3/00.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2005). *Periaatepäätös julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä* 7.4.2005. (www.minedu.fi/tiede_ja_teknologianeuvosto/kannanotot/Periaatepaatos.pdf)

Valtiovarainministeriö (2005). Valtiontalouden kehyykset vuosille 2006–9, 11.3.2005, VM 5/214/2005, s.8. (www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/92324.pdf)

Vanhanen, Matti (2005). Pääministeri Matti Vanhanen Eurooppa-päivänä 9.5.2005. (www2.eduskunta.fi/fakta/edustaja/414/index.html)

Virén, Matti (2005). Miten julkishallinnon tuottavuutta voidaan edistää? Kannustinjärjestelmät heikoin lenkki. *Valtiotyönantaja* 1/2005, 9.

Virtanen, Erkki (1999). Yksityistämisen tavoitteet toteutuneet. *Unitas* 1999:1.

Wachtel, Howard M. (2000). *Tax Distortion in the Global Economy*, paperi. American University's Inter-Disciplinary Council on the Global Economy. (www.tni.org)

Wolf, Adam (2000). Trends and Themes in Public Management Today. Puhe 9.5.2000. (www.ipf.co.uk/governance/trends.pdf)

Yhteenvedo (2004). Valtion palkkauudistus saa kovaa kritiikkiä. Akavan erityisalojen keskusliiton AEK:n jäsenlehti, 2/2004, 8. (www.aek.fi/pdf/Yv2004/Yv04_2/Yv204_s8_9.pdf)

Yliopisto 2015 -työryhmän raportti. *Helsingin yliopiston toimikuntien mietintöjä ja selvityksiä* 65, Helsingin yliopisto, 22.1.1996. (www.helsinki.fi/strategia/2015.html)