869.

Jyväskylän yliopisto
Taloustieteiden tiedekunta
1999

Yliopistojen tuloksellisuudesta tuottavuutta

— Artikkelianalyysi tulosohjauskeskustelusta 1970-luvulta nykypäiviin

Tutkimusseminaari II

Laatija: Jaana Latvanen

Ohjaaja: Salme Näsi

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO 3
1.1 Aiheen valinnan taustaa 3
1.2 Tutkimuskohde ja tutkimusote 4
2 TALOUSHALLINNON MUUTOSSUUNNAT SUOMESSA 7
2.1 New Public Management 7
2.2 Panosohjauksesta tulosohjaukseen 8
2.3 Panosbudjetoinnista tulosbudjetointiin 11
3 ORGANISAATIOIMAGOT JA ORGANISAATIOIDEN OHJATTAVUUS 12
3.1 Tuloksellisuuden ja sen alakäsitteiden määrittely 12
3.2 Organisaatioimagot 18
3.3 Ohjauksen luonne organisaatioissa 24
3.4 Johdon ohjauksen vaikutus budjetointitapaan 26
4 TULOSOHJAUSKESKUSTELUN ANALYYSI VUOSILTA 1970 - 1999 28
4.1 1970-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa 30
4.1.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1970-luvulla 30
4.1.2 Yliopistoja käsittelevä kirjoittelu 1970-luvulla 34
4.1.3 Yhteenveto 1970-luvulta 35
4.2 1980-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa 36
4.2.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1980-luvulla 36
4.2.2 Yliopistoja käsittelevä kirjoittelu 1980-luvulla 41
4.2.3 Yhteenveto 1980-luvulta 49
4.3 1990-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa 51
4.3.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1990-luvulla 51
4.3.2 Yliopistoja koskeva kirjoittelu 1990-luvulla 54
4.3.3 Yhteenveto 1990-luvulta 62
5 TUTKIMUSTULOKSET 63

5.1 Artikkeleiden analysoinnin tulokset 64
5.2 Kaksi kuvaa yliopistosta 68
5.3 Yleiset ajattelutapojen muutokset 75
5.4 Ideologioiden kehät 76
6 LOPUKSI 80
Lähdeluettelo 83
Tutkimuksessa käytetyt artikkelit 87

KUVIOLUETTELO

KUVIO 1. TULOKSELLISUUSKÄSITTEISTÖ 14
KUVIO 2. TUTKIMUKSEN KÄSITEYMPÄRISTÖ 17
KUVIO 3. HOFSTEDEN OHJAUSTYYPIT 25
KUVIO 4. JOHDON OHJAUSTAPA RIIPPUU OLOSUHTEISTA 26
KUVIO 5. ORGANISAATION OLOSUHTEIDEN VAIKUTUS BUDJETOINTITAPAAN 27
KUVIO 6. AJATTELUMUUTOKSEN TAUSTA- JA YMPÄRISTÖTEKIJÖITÄ 67
KUVIO 7. MEKAANISEN JA ORGAANISEN ORGANISAATION VERTAILU (MORGAN 1986 S.52-53) 69
KUVIO 8. ORGAANISEN YLIOPISTON OMINAISUUKSIA 70
KUVIO 9. OHJAUS ORGAANISESSA ORGANISAATIOSSA 70
KUVIO 10. BUDJETOINTI ORGAANISESSA ORGANISAATIOSSA 71
KUVIO 11. TULOKSELLISUUSKÄSITTEISTÖ ORGAANISESSA ORGANISAATIOSSA 71
KUVIO 12. KUVA ORGAANISESTA YLIOPISTOSTA 72
KUVIO 13. MEKAANISEN YLIOPISTON OMINAISUUKSIA 73
KUVIO 14. OHJAUS MEKAANISESSA ORGANISAATIOSSA 73
KUVIO 15. BUDJETOINTI MEKAANISESSA ORGANISAATIOSSA 74
KUVIO 16. TULOKSELLISUUSKÄSITTEISTÖ MEKAANISESSA ORGANISAATIOSSA 74
KUVIO 17. KUVA MEKAANISESTA YLIOPISTOSTA 75
KUVIO 18. AJATTELUTAPOJEN MUUTOSSUUNNAT 76
KUVIO 19. BUDJETIN SITOUTUNEISUUDEN KEHÄ 77
KUVIO 20. YLIOPISTON OHJAUSVALLAN KEHÄ 78
KUVIO 21. BUDJETTISOPIMUKSIEN PELILUONTEEN KEHÄ 79

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen valinnan taustaa

Julkiselta sektorilta ja sen tuottamilta palvelutoiminnoilta on etenkin 1980- ja 1990-luvuilla alettu vaatia tehokkuutta. Maksettujen verojen vastikkeeksi kansalaiset haluavat saada korkeatasoisia, riittäviä ja kaikille kansalaisille tasapuolisia palveluja. Tehostamisvaatimuksiin liittyy myös valtioneuvoston keväällä 1988 tekemä päätös hallinnon kehittämisestä ja uudistamisesta. Kehittämishankkeen tehtävänä oli luoda edellytyksiä tulosohjaukselle, jolla pyrittiin lisäämään julkisen sektorin tehokkuutta (Hiironniemi 1992 s.45).

Tulosohjauksen käyttöönotto on merkinnyt syvällistä muutosta valtion hallintojärjestelmän perusteisiin, hallintokulttuuriin ja johtamisjärjestelmiin (Mikä on Suomen tulos s. 9). Yleisesti on puhuttu liiketaloudellisen ajattelun soveltamisesta valtionhallintoon. Yrityssektorilta tuotujen taloushallinnon johtamisjärjestelmien käyttöönottoa on perusteltu muun muassa sillä, että liiketaloudellisesti johdettujen yksityisten suuryritysten toiminnan tehokkuuteen liittyy samoja ongelmia kuin julkisiin laitoksiin (Lehto 1992 s.1). Toisaalta on yleisesti väitetty, että taloushallinto julkisella sektorilla olisi huomattavasti heikommin johdettua kuin mitä se yksityisellä sektorilla on (esim. Vuori 1994 s.17 ja 20). Muun muassa tällä väitteellä on ympäri maailmaa perusteltu julkisten yhteisöjen taloushallinnon uudistuksia, joista on käytetty nimeä New Public Management (NPM) - muutosliike (Olson ym. 1998).

Myös yliopistojen[1] toiminnan tehokkuusvaateet lisääntyivät merkittävästi 1980-luvulta alkaen (Tähtinen 1996 s.6). Tehokkuusvaateiden mukana yliopistoihin alettiin muiden valtion virastojen lailla ajaa sisään uutta tulosohjausmallia. Muutoksen myötä valtiohallinnon ohjaus sai uuden muodon, kun aiemmasta panoskontrollista siirryttiin tavoitteilla ohjaamiseen ja tulosvastuullisuuteen (Hölttä 1991 s.25).

---

[1] Tässä tutkimuksessa käytetään termejä yliopisto ja korkeakoulu toistensa synonyymeinä, vaikka ne tarkkaan ottaen eivät sitä ole. Yliopistojen ja korkeakoulujen toimintaa säätelee kuitenkin sama laki.

Vaikka valtionhallinnon osalta kehittämishankkeiden lähtökohtana voidaan pitää vuonna 1988 aloitettuja kehittämishankkeita, oli yliopistoissa koettu jo aiemmin jotain, joka oli antanut aavistuksia tulevasta kehityksestä. Korkeakoulujen uusi kehittämislaki, joka säädettiin joulukuussa 1986, oli ennakoinut tulosohjauksen tulemista (esim. Saarinen 1997 s.16). Kehittämislakiin liittyvä valtioneuvoston päätös ilmensi vielä selvemmin tulosohjauksen elementtejä, sillä se korosti korkeakoulujen tavoitteellisen johtamisen edellytysten parantamista, toiminnan arviointia ja tuloksista raportointia (OPM 36:1996 s.1-2).

Kun ajatus tuloksien vaikutuksesta yliopistojen saamiin budjettivaroihin kirjattiin korkeakoulujen kehityslainsäädäntöön, koko ajatusta pidettiin uutena, ja sitä myös vastustettiin. Toisaalta, vaikka saavutetut tulokset mainittiinkin laissa, kului kuitenkin kymmenisen vuotta kehityslainsäädännöstä varsinaisen tulosbudjetoinnin alkamiseen. Nyt 2000-luvun kynnyksellä pidämme panosten ja tuotosten yhteenkuuluvuutta niin yliopistoissa kuin muuallakin julkisella sektorilla itsestäänselvänä. Vaikka panosten ja tuotosten, rahoituksen ja tuloksien yhteenkuuluvuus on yleisesti hyväksytty ja toiminnan tehokkuutta korostettu, ei yliopistojen tehtävä, opetuksen ja tutkimuksen tuottaminen, ole kuitenkaan muuttunut.

1.2 Tutkimuskohde ja tutkimusote

Tutkimuskohde

Tämän tutkimuksen kohteena on keskustelu, joka on syntynyt suomalaisten yliopistojen tulosohjaukseen siirtymisestä. Tavoitteena on tulkitsemalla eräiden aikakausjulkaisujen kirjoituksia luoda kuva yliopistojen tuottavuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevista käsityksistä ja ajattelutapojen muutoksista. Tarkoitus on pohtia sitä, millaisia muutoksia taloushallinnon uudistukset ovat tuoneet yliopistojen toimintaa koskevaan ajatusmaailmaan käyttämällä viitekehyksenä Gareth Morganin tapaa kuvata organisaatioita metaforilla, Geert Hofsteden tyypittelyä julkisten ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ohjattavuudesta sekä Grootin teoriaa ohjaustyypin mukaan määräytyvästä budjetointitavasta. Pyrkimyksenä on löytää myös vastaus kysymykseen, miten tulosohjaus on tullut yliopistoihin.

Empiirisenä materiaalina tässä tutkimuksessa ovat eräissä aikakausjulkaisuissa vuodesta 1970 eteenpäin ilmestyneistä artikkeleista ne, jotka käsittelevät yleensä julkisen sektorin ja erityisesti yliopistojen toimintaa, taloutta tai taloushallintoa. Valittujen artikkelien tehtävänä tutkimuksessa on kuvata ajalle tyypillistä ajattelua, ajattelutavoissa tapahtuneita muutoksia ja yleisen mielipiteen muuttumista. Tutkimukseen valitut julkaisut ja niissä ilmestyneet artikkelit ovat kirjoittajiensa subjektiivisia näkemyksiä ja käytännön kokemuksia yliopistoissa tehdyistä taloushallinnon uudistuksista. Toiseksi artikkelien kirjoittajat usein ovat lakiehdotuksia, suosituksia ja käytännön ohjeita antavien työryhmien jäseniä; tällöin artikkelien tehtävänä on jakaa tietoa eli muokata yleistä ajattelua. Kolmanneksi julkaistut artikkelit ovat tieteellisen tutkimustyön tuloksia, teorian ja käytännön eroja tai yhtäläisyyksiä etsiviä pohdintoja [2].

Julkisesti esitetyt mielipiteet ja tutkimukset muuttavat ajatteluamme. Mitä arvovaltaisempi tai asiantuntevampi mielipiteen esittäjä on, sitä herkemmin oma ajattelumme muuttuu esitetyn mielipiteen kaltaiseksi. Toisaalta haluamme uskoa tutkijoita ja heidän tutkimustuloksiaan, luottaa asiantuntijoihin asioissa, joita emme voi itse tutkia. Auktoriteettia omaavien henkilöiden julkaisuilla on vaikutusta mielipiteisiimme ja käsityksiimme. Ei pidä myöskään unohtaa toiston vaikutusta käyttäytymiseemme. Muuttuuko julkaistu käsitys asiasta uskottavammaksi, kun se toistetaan tarpeeksi monta kertaa? Loppujen lopuksihan osa koko oppimisestamme on toiston aikaansaamaa vaikutusta. Toistuvilla samansuuntaisilla kirjoituksilla on ajatteluamme muokkaava vaikutus.

Tutkimusote

Tämä tutkimus on tulkitseva tutkimus, sillä käsillä olevan kirjoitusmateriaalin ja siitä tehtyjen havaintojen esittäminen eli mielekkään sisällön antaminen sille on tulkintatehtävä (Tamminen 1993 s.76). Tulkinta on erilainen riippuen siitä, miten tekstiä on aiemmin tulkittu, mikä on tekstin alkuperä, verrataanko tekstejä toisiin teksteihin vai tutkitaanko tekstissä esiintyvien termien merkityksiä (Tamminen 1993 s.109).

---

[2] Artikkeleiden voi sanoa edustavan Salme Näsin väitöskirjassaan esittämää laskenta-ajattelun syntymistapaa. Näsin mukaan kulloinkin vallassa oleva laskenta-ajattelu syntyy kolmesta tekijästä: käytännön kokemuksista, opettajien normatiivisista opeista ja tutkijoiden tieteellisistä tutkimuksista (Näsi 1990 s.18).

Tulkitsevan tutkimuksen lopputulos on erilainen riippuen tulkitsijasta, tulkitsijan itselleen asettamista tavoitteista ja tulkitsijan omasta tulkintapotentiaalista. Tulkinta onkin aina enemmän tai vähemmän henkilökohtainen näkemys tutkimuksen kohteena olevasta asiasta. Subjektiivinen näkemys tarkoittaa, ettei tulos olisi sama, jos joku muu tekisi saman tutkimuksen, vaan tutkijan omalla tulkintakyvyllä ja kapasiteetilla, kokemuksella on vaikutusta siihen, mikä lopputulos on. (Tamminen 1993 s.78). Lisäksi tulkinta on ainutkertainen, sillä tulkitsijan kokemuksen vaikuttaessa lopputulokseen tulkintakin muuttuu tulkitsijan kokemuksien muuttuessa.

Toisaalta tämä tutkimus analysoi historiaa eli on historiallis-analyyttinen. Historian tutkiminen on muutoksen tutkimista. Minkä tahansa ilmiön olemus ja kehitys on nähtävissä vasta pidemmän ajan kuluessa. Myös yliopistoja koskevaa ajattelua kohdannutta muutosta voidaan tarkastella vasta jälkeenpäin. Kun tutkitaan jotain ilmiötä, kuten ajattelua tuloksellisuudesta tai tuottavuudesta, täytyy muistaa, että tuo ajattelu kehittyy ja muuttuu koko ajan. Mitä lähempänä nykyhetkeä tutkimus on, sen vaikeammaksi ilmiöiden tarkastelu muuttuu.

Historian tehtävänä on tässä tutkimuksessa selittää, kuvata ja auttaa paremmin ymmärtämään nykyisyyttä. Kuten yksittäisen henkilön oma henkilökohtainen historia selittää hänen ajatteluaan ja käyttäytymistään, myös yhteisön, organisaation ja yhteiskunnan historia selittää nykyisyyttä. Kaikki nykyilmiöt ja tämän päivän käytännön menetelmät ovat tuloksia pitkästä kehityksestä. Jos emme tunne menneisyyttä, emme voi ymmärtää nykypäivääkään. Tietenkään ei menneisyyden ymmärtäminen, selittäminen ja tulkitseminen voi koskaan olla täydellistä, sillä täydellisen kokonaiskuvan saamiseksi meidän olisi elettävä menneisyys uudelleen ja silloinkin saisimme vain yhden, tutkijan subjektiivisen näkemyksen tapahtumista ja kehityksestä. Toisaalta kaikki muutkin maailmasta luomamme kuvat ovat epätäydellisiä ja subjektiivisia.

2 TALOUSHALLINNON MUUTOSSUUNNAT SUOMESSA

2.1 New Public Management

Suomen julkisen taloushallinnon muutoksien, joiden vaikutuksien seuraamiseen tämäkin tutkimus liittyy, voidaan katsoa olevan osa kansainvälistä New Public Management (NPM) -termillä kuvattua uudistusliikkettä. NPM ei sisällöllisesti ole tiukka kokonaisuus. Termillä tarkoitetaan useissa maissa lähinnä 1980-luvulla alkaneita julkisen sektorin taloushallinnon uudistuksia, joilla on selkeästi ollut samanlaisia lähtökohtia ja virikkeitä. Yhteisenä nimittäjänä kehitykselle voidaan osoittaa liike-elämästä tuttujen ajattelutapojen ja laskentatoimen tekniikoiden — liikekirjanpito, erilaiset kassanhallintatekniikat, hinnoittelu, tuloksenmittaus, rahoituksen ja johdon laskentatoimi, sisäinen tarkastus — tuominen julkisen sektorin organisaatioihin (Olson ym.1998 s.18).

NPM-liikkeen mukaisten uudistusten perimmäisenä tavoitteena on ollut vähentää tai poistaa julkisen ja yksityisen sektorin välisiä eroja ja kiinnittää huomio prosessien sijasta tuloksiin. Lisäksi uudistuksilla on haluttu lisätä kilpailua sekä julkisen hallinnon sisällä että julkisen ja yksityisen sektorin välillä, korostaa johtajuutta sekä ylimmän johdon valtaa ja vastuuta, hajauttaa hallintoa tulosyksiköihin sekä asettaa mitattavat tulostavoitteet ja valvoa niiden saavuttamista. Muutosten tärkeimpiä elementtejä on ollut usko markkinoiden ja liike-elämän menetelmien ylivoimaisuuteen. Toisaalta uudistuksilla on uskottu voitavan vähentää resurssikulutusta (Näsi 1996 s.228 ja Laughlin & Pallot 1998 s.377-379). Suomessa valtiovarainministeriö on toiminut uudistusten aktiivisena käynnistäjänä. Valtiovarainministeriö on myös osallistunut mm. OECD:n PUMA (Public Management) työskentelyyn (Rekilä 1998 s.71). Toisaalta laskentatoimella on ollut aktiivinen muutoksen käynnistäjän rooli (Näsi 1996 s.228).

Useat tutkimukset NPM-liikkeen uudistuksista mainitsevat ongelmana ristiriidan, joka on syntynyt esiteltäessä julkiselle sektorille yksityiselläkin sektorilla kritisoituja tekniikoita. Kriitikoiden mukaan liike-elämässä käytetyt laskentatoimen menetelmät unohtavat laadullisen ja sosiaalisen näkökulman, eivätkä siten sovi julkisen sektorin poliittis-hallinnolliseen kulttuuriin (Bowerman 1998 s.410-411).

NPM-uudistusliikkeen leviämisessä kansainvälisten ammattiyhteisöjen, kuten maailmanlaajuisten tilitoimisto- ja konsulttiyritysten rooli on ollut merkittävä. Vahvan aseman omaavat ammattiyhteisöt ovat onnistuneet vakuuttamaan poliittiset päätöksentekijät tarjoamiensa oppien ongelmanratkaisukyvystä (Laughlin & Pallot 1998 s.396). Suomenkin julkisessa hallinnossa voidaan osoittaa tehdyn useita NPM-liikkeen mukaisia uudistuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi valtion virastojen ja laitosten siirtyminen tulosohjauksen käyttämiseen hallinnon kehittämishankkeen myötä, tulosohjaukseen liittyvän toimintamenobudjetoinnin käyttöönotto valtion virastoissa ja laitoksissa sekä valtion ja kuntien siirtyminen liikekirjanpitoon. Näistä kaksi ensimmäistä kuuluvat tämän tutkimuksen aihepiiriin.

2.2 Panosohjauksesta tulosohjaukseen

Tulosjohtaminen[3] (management by objectives MBO) liittyy NPM-uudistuksiin ja muutokseen, jossa julkisen sektorin virastojen ja laitosten ohjausta on muutettu perinteisestä panoksien avulla ohjaamisesta, prosessien valvonnasta ja niihin perustuvasta tilivelvollisuudesta kohden tulosohjausta, ja tuloksiin perustuvaa tilivelvollisuutta. Tulosjohtamisen leviäminen 1980-luvulla Suomen julkiselle sektorille oli pitkälti laskentatoimen konsulttien ansiota. Olennaista tulosjohtamisessa on tulospainotteisuus ja suunnitelmien vienti organisaation strategiatasolta yksittäisten henkilöiden tasolle (Santalainen ym. s.64 ja Virkkunen ym. s.60). Kokonaiseksi tuloskulttuuriksi nimetyssä ajattelussa kielen, sanontojen ja käsitteiden käytöllä on merkittävä asema ja asenteita muokkaava vaikutus, kuten seuraava ote tulosjohtamisen oppikirjasta osoittaa.

> "Tulosjohtamisprosessin perusvaiheet ovat tulosten määritys, toteutusvaihe ja tulosten seuranta. Tulosten määritysprosessi alkaa tahtotilan syvällisellä pohdinnalla, jonka perusteella halutut tulokset eri tasoilla määritetään. Organisaation tahtotilan mukaisten tulosten tulee ilmetä määritettyinä päämäärinä, strategioina, avaintuloksina ja tavoitteina. Toteutusvai-

---

[3] Tulosohjaus viittaa nimenomaan näkemysten sovitteluun tähtäävään kahden tai useamman toimijan väliseen vuoropuheluun. Tulosjohtaminen taas viittaa organisaation sisäiseen johtamisprosessiin, jonka tarkoituksena on varmistaa oikeat tulostavoitteet ja niiden taloudellinen toiminta (Lehtinen & Pimiä, Korkeakoulutieto 4/96 s.25-26). Tässä tutkimuksessa tulosohjauksella tarkoitetaan sitä toimintatapaa, jolla ministeriö ohjaa alaisiaan virastoja ja tulosjohtamisella yksittäisen organisaation, kuten yliopiston, käyttämää sisäistä johtamistapaa.

heessa korostuu päivittäinen johtaminen, joka on asioiden, ihmisten ja ympäristön hallintaa siten, että suunnitelmat muutetaan halutuiksi tuloksiksi. Tulosten seurantaprosessin aikana arvioidaan, mitä tuloksia on saavutettu (Santalainen ym. 1981 s.63-64 ja Virkkunen ym. 1987 s.53-57)."

Virkkusen ym. mukaan tulosten mitattavuus on keskeinen muttei ehdoton vaatimus tulosjohtamisen onnistuneelle soveltamiselle. Tarkan mittaamisen asemesta voidaan hyvän tuloksen keskeiset piirteet tiivistää sanallisesti. Tällöin tulos on aikaansaannos, saavutus tai julkishallinnossa usein varsin aineeton lopputulos, jonka avulla organisaatio lunastaa olemassaolonsa oikeuden (Virkkunen ym. 1987 s.86).

Colin Druryn mukaan tulosjohtaminen rohkaisee organisaation jäseniä tunnistamaan sopivat ja tarkoituksenmukaiset tavoitteet, työskentelemään yhdessä tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvioimaan edistymistään. Tulosyksikölle yhdessä sovitut tavoitteet ovat suorituksen arvioinnin perusta. Druryn mukaan tulosjohtaminen sopii etenkin voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin sekä voittoa tavoittelevien organisaatioiden yksiköistä niihin, jotka eivät harjoita selkeästi mitattavia tuotteita valmistavaa tuotantotoimintaa (Drury 1994 s.496).

Geert Hofstede on puolestaan sitä mieltä, että tulosjohtamista voidaan käyttää vain silloin, kun organisaation toiminnan tulokset ovat mitattavissa. Tulosten mitattavuus mahdollistaa määrällisten tavoitteiden käyttämisen taloudellisten tavoitteiden sijasta toiminnan kannustimina. Vain silloin tulosohjaus täyttää tehtävänsä motivoijana. Hofsteden mielestä julkisella sektorilla ja yksiköissä, joiden tehtävänä ei ole tuottaa voittoa, tulosjohtaminen on tuomittu epäonnistumaan. Kun tulos ei ole mitattavissa, sen arviointi taehdään aina neuvotteluprosessissa, jossa neuvottelijat – esimies ja alainen – eivät ole tasavertaisessa asemassa, eivätkä voi päästä yksimielisyyteen arvioinnista, vaikka olisivatkin aiemmin sopineet yhteisistä tavoitteista. Toinen syy tulosjohtamisen epäonnistumiseen voi olla se, ettei tulosyksikön tai yksilön tavoitteiden saavuttamista liitetä resurssikäyttöön, eikä koko organisaation yhteisiin tavoitteisiin. Jos kiinnitetään huomio vain tavoitteiden saavuttamiseen välittämättä käytetyistä voimavaroista, tai keskitytään ainoastaan oman yksikön tulokseen, eivät koko organisaatiolle asetetut tavoitteet välttämättä toteudu (Hofstede 1981 s.204-205).

Julkisella sektorilla mitattavatkaan tavoitteet eivät voi korvata toiminnalle asetettuja korkeampia tavoitteita ja päämääriä. Kun julkisen sektorin tuotteilta ja palveluilta tyypillisesti puuttuu välitön markkinayhteys, on polittiinen päätöksentekoprosessi se, joka voi ohjata asetettavat tavoitteet yhteiskunnan preferenssien mukaisiksi. Pitkäsen mukaan tuotostavoitteiden saavuttaminen onkin ehkä vain pelkkien tuotostavoitteiden saavuttamista, sillä mitattavat tulokset eivät välttämättä edistä yhteiskunnan toiminnalle asettamien ylempien päämäärien toteutumista (Pitkänen 1969 s.178).

Juhani Tähtinen on tutkinut tulosohjaus- ja johtamishankkeen etenemistä Suomen yliopistoissa käyttäen materiaalinaan yliopistojen toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjoja vuosilta 1979-1993. Tähtisen mukaan ensimmäiset maininnat tulosohjauksesta ovat valtioneuvoston kehittämissuunnitelmissa vuosille 1987-1992. Tuolloin tulosohjaus oli kehittämissuunnitelmissa esillä korostuneesti, mutta opetusministeriön yliopistoille antamissa toiminta- ja taloussuunnitelmien palautteissa ja ohjeissa vain jossain määrin. Korkeakoulujen tekemissä toiminta- ja taloussuunnitelmissa tulosohjaus-termi esiintyy ensi kertaa vuonna 1988 (Tähtinen 1996 s.47). Korkeakoulujen toiminta- ja taloussuunnitelmiin ja opetusministeriön palautteisiin hallinnonuudistus ja tulosohjauksen kehittäminen on tullut varsinaisesti vasta 1990-luvun alkupuolella. 1990-luvun taitteessa kaikki kymmenen yliopistoa olivat omaksuneet tuloksellisuusajattelun paitsi retoriikassaan, myös käytännössä (Tähtinen 1996 s.18).

Tulosjohtamisen ongelmat yliopistoympäristössä johtuvat Hilkka Summan ja Turo Virtasen mukaan siitä, että tulosohjausmalli olettaa kaikkien yksiköiden, myös yliopistojen ainelaitosten, olevan responsiivisia tulostavoitteista ja niiden seurannasta muodostuville ohjausimpulsseille. On kuitenkin ilmeistä, ettei yliopistojen laitoksissa ole tulosohjauksen sopimusmallin edellyttämää johtajuutta, eivätkä ne pysty esiintymään todellisena sopimusosapuolena tulosohjausprosessissa. Sovellettaessa tulosjohtamista yliopistoihin on unohdettu organisaatioteoriassa kontingenssiteoriana tunnettu lähestymistapa (Summa & Virtanen 1997 s.3-4).

2.3 Panosbudjetoinnista tulosbudjetointiin

Kameraalinen kirjanpito korosti valtionhallinnon tehtävää yhteiskunnan yleisten toimintapuitteiden turvaajana ja laillisuusvalvojana. Kameraalista ajattelutapaa ja normiohjausta edusti valtionhallinnossa käytössä ollut menolajibudjetointi (line-item budgeting), joka oli panosohjausta ja keskittyi menojen luonteen mukaiseen lajitteluun (Virkkunen ym. 1987 s.76, Meklin & Näsi 1994 s.233-234 ja Jones & Pendlebury 1996 s.54). Toiseksi perinteinen budjetointitapa perustui inkrementaaliseen ajatteluun, jossa budjetoinnin lähtökohtana oli yleensä edellisen vuoden budjetti. Inkrementaalisen budjetoinnin seurauksena olemassa oleva toiminta oli budjetissa mukana automaattisesti, kun taas uusien hankkeiden mukaan sisällyttäminen oli vaikeaa. Organisaatioilla ei ollut kannustinta vähentää menojaan, sillä se saattoi merkitä määrärahatason alentumista seuraavina vuosina (Ihalainen 1998 s.2).

Menolajibudjetoinnin ja inkrementaalisuuden aikana julkisen sektorin tilivelvollisuudella ymmärrettiin määrärahojen käyttämistä hyväksytyn budjetin mukaisesti. Valtion virastot, kuten yliopistot, eivät sen sijaan olleet tilivelvollisia siitä, kuinka paljon tai minkä laatuisia palveluja ne saamillaan määrärahoilla tuottivat. Ohjausmalli perustui ajatukseen, että käytettävissä olevien resurssien yksityiskohtaisella ohjauksella saavutetaan palvelujen yhdenmukainen laatutaso (Ihalainen 1998 s.1).

Valtionhallinnon siirtyessä tulosohjaukseen korvattiin panosperusteinen menolajibudjetti toimintamenobudjetilla, ja päähuomio kiinnitettiin resurssien sijasta aikaansaannoksiin, tuloksiin. Tulosohjaus poisti tuotannontekijälajittaisen rahoituksenjaon ja siirtyi käyttämään könttäsummabudjetointia (lump-sum budgeting) (Meklin & Näsi 1994 s.236 ja Ihalainen 1998 s.1). Uusi budjetointitapa edustaa muuttunutta käsitystä julkisen sektorin tilivelvollisuudesta. Pekka Ihalaisen mukaan budjetointitavan muutos perustui kahden vastakkaisen voiman korostamiseen eli siihen, että valtionhallinnon budjettivirastot ovat tilivelvollisia niille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta, mutta toisaalta niillä on varsin laaja toiminnallinen vapaus, jonka puitteissa käyttää määrärahansa (Ihalainen 1998 s.1). Muutos ajattelutavassa oli suuri, sillä aiemmin oli totuttu siihen, että kaikki toimintamuutokset toteutetaan resurssien kasvulla; jatkuva voimavarojen kasvu oli nähty toiminnan jatkumiselle välttämättömänä (Pulliainen 1991 s.15).

Nummikosken ym. tutkimuksen mukaan toimintamenobudjetointiin siirtyminen on merkinnyt yliopistojen itsenäisyyden ja sisäisen päätösvallan kasvamista, aiempaa enemmän joustoa ja harkinnan mahdollisuuksia, mutta samalla toiminnallisen ja etenkin taloudellisen vastuun kasvamista. Yksilöjohtajien valta oli lisääntynyt, kun taas kollegiaalisten päätöselinten merkitys huomattavasti vähentynyt (Nummikoski ym. 1997 s.258-259).

3 ORGANISAATIOIMAGOT JA ORGANISAATIOIDEN OHJATTAVUUS

Seuraavana esiteltävien teorioiden tarkoituksena on tarkastella niitä viitekehyksiä, joita vasten tutkimuksen artikkeleita analysoidaan. Ensimmäisenä määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet, sitten esitellään sekä Morganin metaforiin pohjautuva tapa kuvata organisaatioita että Hofsteden julkisten ja voittoa tuottamattomien organisaatioiden toiminnan luonteeseen perustuva ohjaustypologia ja lopuksi Grootin teoria organisaation ohjauksen mukaan määräytyvästä budjetointitavasta.

3.1 Tuloksellisuuden ja sen alakäsitteiden määrittely

Seuraavissa taloushallinnon käsitteiden määrittelyissä on yhtäältä käytetty Petri Vehmasen ja Kai Koskisen kirjaa Tehokas kustannushallinta (Vehmanen & Koskinen 1997), jonka näkökulma on lähtöisin tuotantotoiminnasta ja toisaalta Pentti Meklinin käsitteiden määrittelyä valtiollisen ja kunnallisen taloushallinnon kannalta. Tutkimuksessa käytettävien lehtiartikkeleiden käsitykset termien sisällöistä voivat kuitenkin poiketa nyt esitettävistä. Keskusteluun yliopistojen tuottavuudesta on osallistunut moni tuntematta laskentatoimen terminologiaa, jolloin varsinkin käsitteiden tuloksellisuus, tuottavuus ja tehokkuus sisältö voi olla lähes mikä tahansa, jopa ristiriitainen.

Teknisessä mielessä tuotanto on muunnosprosessi, jossa yritys käyttämällä tuotannontekijöitä tuottaa suoritteita. Tuotannontekijät voidaan jakaa substitutiivisiin eli korvattavissa oleviin ja limitatiivisiin eli rajoitteellisiin. Substitutiiviset tuotannontekijät ovat vapaasti tai tietyissä rajoissa keskenään vaihdettavissa, jolloin sama suoritemäärä voidaan saavuttaa usealla erilaisella kombinaa-

tiolla. Limitatiivisten tuotannontekijöiden ollessa kyseessä yhden tuotannontekijän lisääminen ei lisää tuotoksen määrää (Vehmanen & Koskinen 1997 s.43-44).

Myös yliopistojen suorittama toiminta voidaan nähdä tuotantoprosessina. Tuotannontekijät muunnetaan tuotantoprosessissa suoritteiksi, joiden tarkoituksena on tyydyttää tarpeet eli aikaansaada haluttu vaikutus. Yliopistojen muunnosprosessin tuotannontekijöiden substitutiivisuus tai limitatiivisuus on tuntematon, sillä eri tuotannontekijöiden vaikutusta prosessin lopputulokseen ei tarkkaan tunneta.

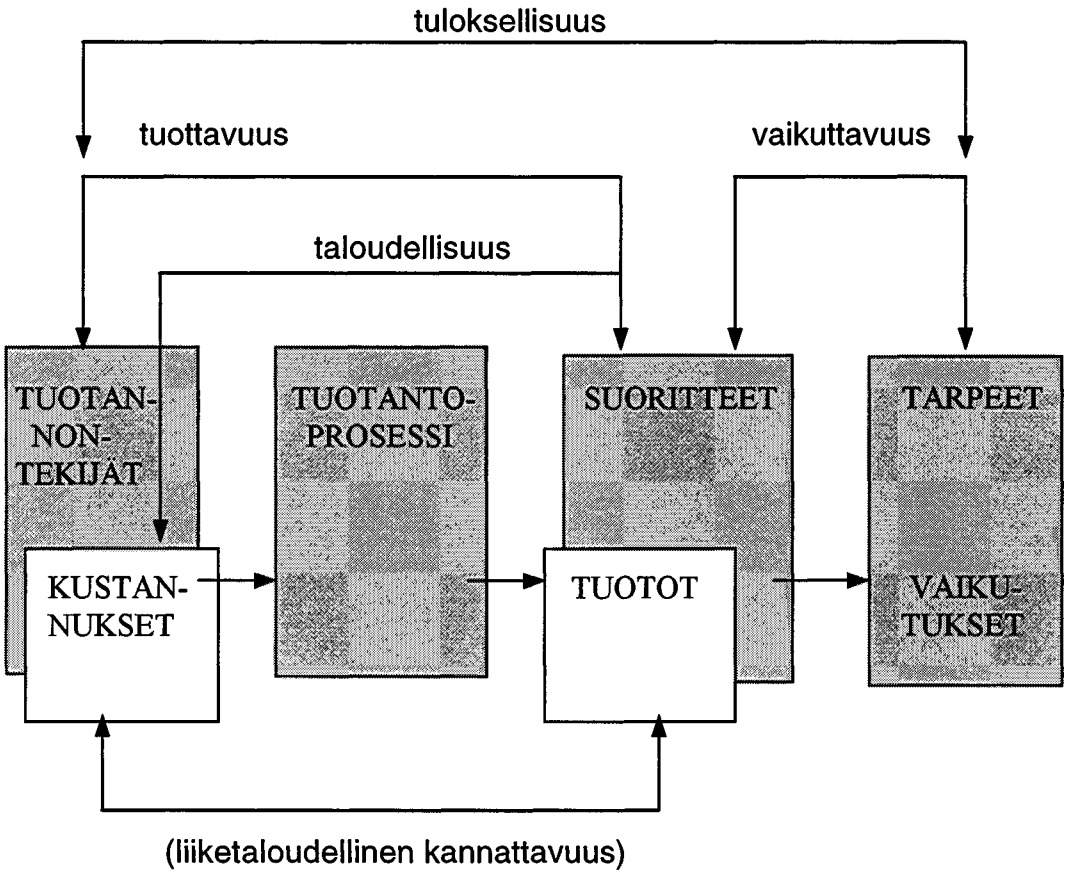
Tuloksellisuus

Etenkin julkista sektoria koskevassa keskustelussa on kokoavana käsitteenä usein käytetty englanninkielistä termiä value for money, jolla tarkoitetaan vastikkeen tuottamista kansalaisten maksamille veroille. Vakiintuneesti value for money jaetaan kolmeen: economy, efficiency ja effectiveness (taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus). Suomessa on 1980-luvulta alkaen puhuttu tuloksellisuudesta value for money -käsitteen vastikkeena (Meklin 1999 s.16). Tuloksellisuutta voi pitää jossain määrin epäonnistuneena terminä, koska siihen liittyy monien mielessä kritiikkiä aiheuttava vahva arvolataus: tulosta voivat tehdä vain yritykset, eivätkä julkisyhteisöt ole yrityksiä (Meklin 1997 s.77-78).

Tuloksellisuus -käsitteen sekavuus tulee esiin monissa määritelmissä, joita sille kirjallisuudesta löytyy. Yleisesti ottaen käsitteen kirjavat määritelmät ovat lisänneet keskustelun hajanaisuutta. Kuviossa 1. tuloksellisuus on jaettu tuottavuuteen, taloudellisuuteen ja vaikuttavuuteen kuten esimerkiksi Meklin kirjassaan Valtiontalouden perusteet (1991 s.73), on sen esittänyt. Tuotannontekijöiden[4] ja suoritteiden suhde on tuottavuutta, kustannusten ja suoritteiden suhde taloudellisuutta, ja tarpeiden ja suoritteiden suhteella kuvataan vaikuttavuutta.

---

[4] Tuotannontekijöistä käytetään myös käsitteitä input, panos ja resurssit; suorite voi olla output, tuotos, hyödyke ja suoritteena tavara tai palvelu; tarpeita kuvataan myös käsitteillä outcome, tulokset, vaikutukset, kulutus, hyöty, tarpeidentyydytys ja elämänlaatu (Meklin 1991s.72).



Kuvio 1. Tuloksellisuuskäsitteistö

Tuottavuus

Tuottavuus on kyky yhdistellä tuotannontekijöitä suoritteiden aikaansaamiseksi eli tuottavuus on tuotosten ja niiden aikaansaamiseksi tarvittujen panosten suhde.

Tuottavuus = Tuotokset / Panokset [5]

Tuottavuudessa on kyse siitä, että osataan tehdä asioita oikealla tavalla panoksia tuhlaamatta (Vehmanen & Koskinen 1997 s.24-25). Tuottavuuden selvittäminen edellyttää sekä panoksilta että tuotoksilta mitattavuutta (Meklin 1997 s.85).

---

[5] *Tuottavuus = Suoritteet / Tuotannontekijät* (Meklin 1999 s.16)

Taloudellisuus

Taloudellisuus on pyrkimys tuottaa samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita tai tietyt suoritteet mahdollisimman pienin kustannuksin. Taloudellisuuden käsite määritellään kustannusten ja suoritteiden suhteena (Meklin 1997 s.86).

Taloudellisuus = Kustannukset / Suoritteet

Vaikuttavuus

Vaikuttavuus on kyky aikaansaada sellaisia suoritteita, jotka edistävät tavoitteiden saavuttamista eli vaikuttavuus on tavoitteiden ja tuotoksien suhde.

Vaikuttavuus = Tavoitteet / Tuotokset

Vaikuttavuudessa on kyse siitä, että tehdään tavoitteiden kannalta oikeita asioita. Näin ymmärrettynä vaikuttavuus edeltää tuottavuutta. Ensin pitää tietää, mitä tavoitteiden saavuttamiseksi tulee tehdä ja toteuttaa se panoksia tuhlaamatta (Vehmanen & Koskinen 1997 s.26).

Keskusteltaessa julkisyhteisöjen vaikuttavuudesta tarkoitetaan esimerkiksi poliittisten päättäjien asettamien tavoitteiden saavuttamista ja toisaalta kansalaisten tarpeiden tyydyttämistä (Meklin 1999 s.17). Toisin sanoen vaikuttavuus on sitä, kuinka hyvin julkisyhteisön tuotokset vastaavat kansalaisten tarpeita. Korkeakouluissa harjoitettavan tutkimustoiminnan ymmärretään tyydyttävän koko yhteiskunnan tarpeita, jolloin vaikuttavuuden arviointi on vielä suoremmin poliittiseen harkintaan perustuvaa kuin hyvinvointipalveluiden ja maksullisten palveluiden kohdalla (Lehto 1992 s.20).

Tehokkuus

Tehokkuus on kyky yhdistellä tuotannontekijöitä tavoitteita edistävällä tavalla. Vehmanen ja Koskinen tulkitsevat tehokkuuden yhdistävän tuottavuuden ja vaikuttavuuden, jolloin tehokkuus on tuottavuuden ja vaikuttavuuden tulo.

Tehokkuus = (Tuotokset / Panokset) x (Tavoitteet / Tuotokset)

Näin päädytään siihen, että tehokkuus on tavoitteiden ja panosten suhde (Vehmanen & Koskinen 1997 s.26).

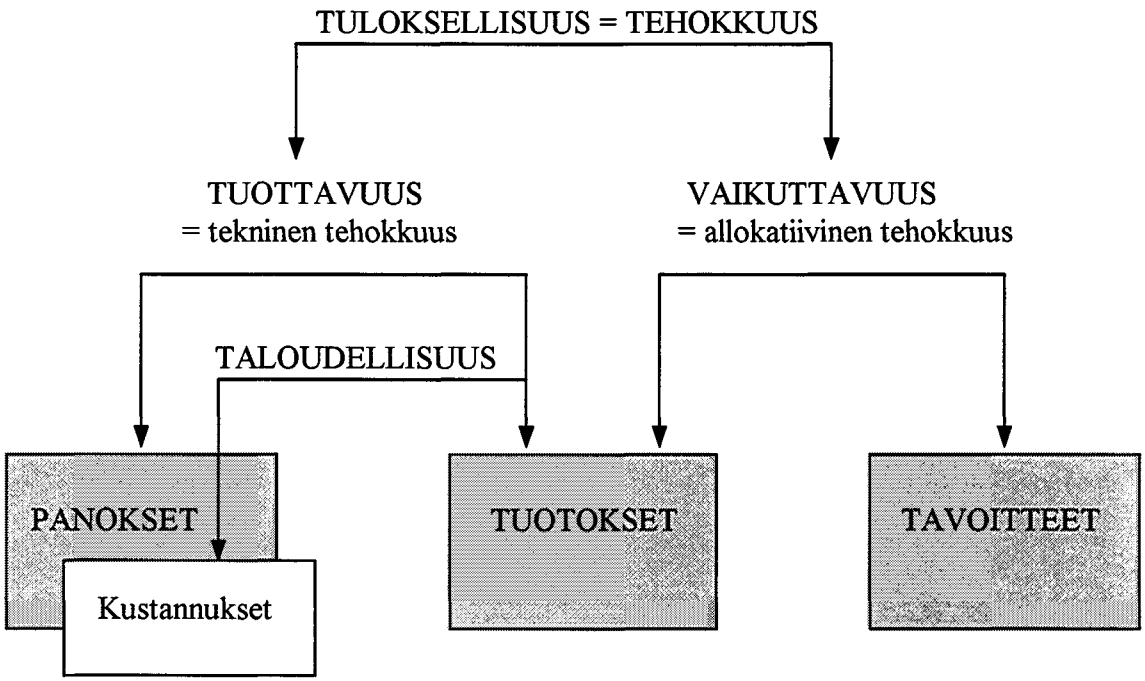
Vehmasen ja Koskisen mukaan länsimaisen kulttuurin yksilöllisyyttä, yksilön vastuuta ja tehokkuutta korostava ajattelu tulee esiin organisaatioiden vastuualuelaskentana, jonka seurauksena tehokkuus on pelkistynyt lähinnä tuottavuudeksi. Tuottavuuteen ei liitetä päämäärätietoisuutta, joka näkyisi pyrkimyksenä painottaa vaikuttavuuden merkitystä. Erityisesti välittömän työn ja välittömien aineiden käytön tehokkuutta on valvottu asettamalla tiukkoja standardeja ja raportoimalla vastuualueittain niihin liittyviä poikkeamia. Usein tämä on merkinnyt oman vastuualueen edun asettamista koko organisaation edun edelle (Vehmanen & Koskinen 1997 s.346-347).

Meklin jakaa tehokkuuden tekniseen tehokkuuteen ja allokatiiviseen tehokkuuteen. Teknisessä tehokkuudessa on kysymys rajallisten voimavarojen rationaalisesta käytöstä, kun taas allokatiivinen tehokkuus on voimavaroilla aikaansaatujen suoritteiden oikeanlaista kohdistamista (Meklin 1999 s.14-15). Meklinin jaottelussa tekninen tehokkuus vastaa Vehmasen ja Koskisen näkemystä tuottavuudesta ja allokatiivinen tehokkuus käsitystä vaikuttavuudesta.

3.1.1 Tutkimuksen käsiteympäristö

Tässä tutkimuksessa käytetyt käsitteet ovat pitkälti Pentti Meklinin julkiselle sektorille ehdottamien käsitteiden mukaisia. Tuloksellisuutta pidetään yläkäsitteenä, joka muodostuu tuottavuudesta, vaikuttavuudesta ja taloudellisuudesta.

Tuottavuus ymmärretään teknisenä tehokkuutena, jossa tehdään asioita oikein eli käytetään annetut resurssit mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Yliopiston tekninen tehokkuus on määrällisten tavoitteiden toteuttamista. Tekniseen tehokkuuteen liittyvä taloudellisuus on pyrkimystä tuottaa samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon tuotoksia tai samat tuotokset mahdollisimman pienin kustannuksin. Vaikuttavuuden käsite on puolestaan allokatiivista tehokkuutta eli sitä, että tehdään tavoitteiden kannalta oikeita asioita. Yliopistolle allokatiivinen tehokkuus on resurssien käyttämistä siten, että laadulliset tavoitteet toteutuvat. Ollakseen allokatiivisesti tehokasta on yliopiston tarjoaman opetuksen, sekä toisaalta tutkimustuotannon, oltava sekä sisällöllisesti että koulutusalakohtaisesti sellaista, että se vastaa niitä tarpeita, joita yhteiskunnalla on. Tehokkuus yhdistää tuottavuuden ja vaikuttavuuden eli tehokkuus on sitä, että annettuja resursseja käytetään rationaalisesti ja tavoitteiden saavuttamista edistävällä tavalla.



Kuvio 2. Tutkimuksen käsiteympäristö

Kuviossa 2. on aiemmin esitettyyn tuloksellisuuskäsitteistöön yhdistetty Vehmasen ja Koskisen käsite, jossa tehokkuus on tuottavuuden ja vaikuttavuuden tulo. Tällöin tuloksellisuus ja tehokkuus saavat saman määritelmän ja tuloksellisuudesta tulee tehokkuutta, joka jakautuu tekniseen tehokkuuteen eli tuottavuuteen ja allokatiiviseen tehokkuuteen eli vaikuttavuuteen. Tuottavuus on

panosten ja tuotosten suhde, tuottavuuteen liittyvä taloudellisuus tuotoksen aiheuttamien kustannusten ja tuotosten suhde ja vaikuttavuus tavoitteiden ja tuotosten suhde.

3.2 Organisaatioimagot

Gareth Morgan käyttää metaforia kuvaamaan erilaisia organisaatioita ja selittämään niiden luonnetta ja toimintamalleja. Metaforat ovat kielikuvia, joilla voidaan helposti kuvata kohteen olemusta ja antaa sille helposti tunnistettava imago. Morganin metaforat eivät ole toisiaan poissulkevia, sillä yhtä organisaatiota voidaan samanaikaisesti kuvata useammallakin metaforalla. Morganin mukaan organisaatiot ovat monimutkaisia, epäselviä ja ristiriitaisia kokonaisuuksia. Organisaatiotutkimuksessa niistä luotuja metaforia voi käyttää ymmärtämiseen, avainalueiden etsimiseen ja kriittisten arviointien tekemiseen. Toisaalta metaforia voi käyttää organisaatioiden johtamiseen, suunnitteluun ja niissä tehtävien muutosten tutkimiseen (Morgan 1986 s.322).

Organisaatiot koneina

Konemetaforan mukaan organisaatiot ovat koneita (machines), joiden toiminta on rutiininomaista, mekaanista, toistuvaa ja tarkasti ajoitettua. Kun oletamme organisaatioiden olevan koneita, odotamme niiden myös toimivan kuin koneiden: tehokkaasti, luotettavasti ja ennustettavasti. Mekaanisen ajattelun liittäminen organisaatioihin ilmenee esimerkiksi jaossa vastuualueisiin tai siinä, että tietojen ja käskyjen ajatellaan kulkevan organisaatioiden sisällä suunnitellulla tavalla ja tuottavan täsmälleen toivotun vaikutuksen. Organisaatioissa toimivien ihmisten vaikutuksia tuotantoon aliarvioidaan ja tuotantotoiminnan ongelmat pyritään ratkaisemaan luomalla uusia teknisiä ratkaisuja. Metaforan mukaisten organisaatioiden uskotaan olevan järjestelmiä, joiden päätöksenteko on rationaalista ja toiminnassa vallitsevat selkeät syy-seuraus ja panos-tuotos -suhteet (Morgan 1986 s.22-29).

Mekaaninen lähestymistapa ja konemetafora sopivat organisaatioihin, joilla on selkeä tavoite ja vakaa ympäristö, joiden tuotanto on sarjatuotantoa, toistuvaa ja tarkoin säädeltyä ja joissa ihmisten tehtävänä on toimia täydentäen koneiden toimintaa. Jos edellämainitut olosuhteet toteutuvat,

mekaanisen mallin soveltaminen onnistuu erinomaisesti. Mekaanista mallia käytettäessä voi kuitenkin syntyä organisaatiomalleja, jotka eivät riittävän nopeasti kykene sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin. Kun organisaatio on suunniteltu saavuttamaan ennalta asetetut tavoitteet ja suorittamaan koneen tavoin tietyistä panoksista tietty tuotos, voi sillä olla suuria vaikeuksia sopeutua muuttuviin olosuhteisiin (Morgan 1986 s.34-35).

Mekaaninen organisaatio lannistaa aloitteellisuutta, rohkaisee noudattamaan käskyjä eikä useinkaan kyseenalaista tehtävänantoa. Konemainen järjestelmä ja hierarkinen verkko, minkä oletetaan olevan yhteistyötä rakentava, on osoittautunut kilpailua luovaksi järjestelmäksi, jossa yksilöt kilpailevat paitsi rajallisista resursseista myös etenemismahdollisuuksistaan. Kilpailun seurauksena yksilön rationaalinen toiminta voi kääntyä koko organisaation rationaalisuutta vastaan. Mekaanisuus pikemminkin rajoittaa kuin panee liikkeelle yksilön inhimillistä pääomaa: kun työntekijät menettävät mahdollisuuden henkilökohtaiseen kasvuun, organisaatio menettää luovuuttaan. Mekaaninen lähestymistapa on kuitenkin osoittautunut elinvoimaiseksi ja suosituksi, osittain ehkä siksi, että se pyrkii säilyttämään olemassa olevia rakenteita ja vahvistamaan valvonnan ja ohjauksen kuvioita (Morgan 1986 s.37-38).

Organisaatiot organismeina

Toinen Morganin käyttämä kielikuva on luonnontieteistä innoituksensa saanut metafora, jossa organisaatioita kuvataan ympäristönsä olosuhteisiin sopeutuneina, elävinä organismeina (organisms). Organismimetafora rakentuu periaatteelle, jonka mukaan organisaatiot, kuten organismitkin ovat riippuvaisia ympäristöstään, johon niiden tulee luoda hyvät suhteet, jos ne aikovat säilyä hengissä. Ympäristön muutokset on otettava huomioon toimintaa kehitettäessä. Toisaalta kokonaisuus koostuu pienemmistä, keskinäisessä yhteistoiminnassa olevista, mutta riippumattomista alajärjestelmistä. Organisaation alajärjestelmiä ovat esimerkiksi käytössä olevat tekniset järjestelmät, tehdyt strategiset ratkaisut ja inhimilliset, ihmisten ja kulttuurin luomat tekijät. Jotta kokonaisuus toimisi, on eri alajärjestelmien toiminnoilla oltava yhdensuuntaiset tavoitteet ja mahdolliset huonosti yhteensopivat toiminnot on eliminoitava (Morgan 1986 s.45-49).

Kun mekaaninen ajattelumalli unohtaa ympäristön roolin ja pitää organisaatioita suljettuina järjestelminä, on organismimallin vahvuus organisaatioiden ja ympäristön suhteiden korostaminen.

Avoimia järjestelmiä tarvitaan etenkin olosuhteissa, joissa esimerkiksi uudet tekniset ratkaisut muuttavat organisaation elinympäristöä nopeasti. Organisaation onnistunut ympäristöön sopeutuminen riippuu sen kyvystä tulkita oikealla tavalla muuttuvia olosuhteita ja valita oikeat toimintatavat (Morgan 1986 s.51-54).

Orgaaninen organisaatio yhdistää yksittäisen yksilön työlleen asettamat ja koko organisaatiolle asetetut tarpeet, sillä toiminnan tehokkuus riippuu siitä, kuinka hyvin molempien tarpeet on tyydytetty. Lisäksi metafora painottaa innovaatioprosessia: jos innovointi on toiminnassa prioriteetti, joustava, dynaaminen ja projektiorientoitunut organismimuoto voittaa mekaanisen (Morgan 1986 s.72-73).

Organisaatiot aivoina

Morganin mukaan organisaatiot ovat aivoja (brains) eli tiedonkäsittelyjärjestelmiä, joilla on kyky oppia. Organisaatioiden kuvaaminen aivoina lähtee liikkeelle ajatuksesta, jonka mukaan organisaatioiden, kuten aivojenkin, tehtävä on tuottaa ja käsitellä tietoja sekä toimia kommunikointi- ja päätöksentekojärjestelminä. Mekaanisessa organisaatiossa tiedon tuottamis- ja välittämisjärjestelmät ovat rutinoituneita, orgaanisessa vaihtelevia. Aivometafora lähestyy organisaatioita päätöksentekijän näkökulmasta korostaessaan päätöksentekoon tarvittavan tiedon käsittelyä (Morgan 1986 s.80-81).

Tiedon prosessointia tarvitaan, sillä organisaatiot toimivat usein epävarmoissa olosuhteissa, joissa tieto toimintojen vaikutuksista on rajallista. Mitä suurempi epävarmuus on, sitä vaikeampaa on toiminnan suunnittelu etukäteen. Aivojen tehtävänä on niukkoja tietoja käyttäen kehittää keinoja, joilla organisaatio voi vähentää epävarmuutta tai toimia epävarmoissa olosuhteissa. Ajatteleva organisaatio voi käsitellä paljon epävarmempia ja monimutkaisempia ongelmia kuin siinä toimivat yksilöt (Morgan 1986 s.82-84).

Organisaatioiden kuvaamiseen aivoina liittyy myös aivojen kyky oppia. Kun organismimetafora korostaa organisaation innovatiivisuuden tärkeyttä ja sopeutumiskykyä muuttuviin olosuhteisiin, aivometafora painottaa innovatiivisen organisaation avoimuutta ja itsekriittisyyttä. Kun organisaa-

tio tarkkailee ympäristöään, asettaa tavoitteita ja tutkii suoritusta näihin tavoitteisiin verrattuna, se kykenee oppimaan ja toimii kuten aivot. (Morgan 1986 s.105-107).

Organisaatiot kulttuureina

Organisaatiot ovat osittain ympäristönsä ja osittain jäsentensä luomia kulttuurijärjestelmiä (cultures). Organisaation kulttuuri muodostuu sen tietojärjestelmistä, ideologiasta, arvoista, säännöistä ja päivittäisistä tavoista. Jokaisella organisaatiolla, kuten jokaisella kulttuurillakin, on oma arvomaailmansa ja oma tapansa toimia. Lähestymällä organisaatioita kulttuureina korostetaan sekä ympäröivän kulttuurin vaikutuksia organisaatioihin että organisaation kulttuurin ja johtamistavan välillä vallitsevaa yhteyttä. (Morgan 1986 s.111-112).

Kun mekaaninen ja orgaaninen metafora keskittyvät organisaatioiden prosessien suunnitteluun ja kehittämiseen, kulttuurimetafora korostaa kulttuurin eli arvojen, tapojen ja jopa käytetyn kielen merkitystä organisaatioiden toimintaan. Yhtenäisen organisaatiokulttuurin tehtävänä on toimia motivoijana ja yhdistävänä tekijänä. Lisäksi kulttuurimetafora auttaa ymmärtämään organisaation muutoksien olevan arvojen muuttamista. Koska organisaatio on todellisuudessa olemassa vain siihen kuuluvien ihmisten mielessä, muutokset vaativat organisaation jäsenten arvomaailman muuttamista, mikä samalla merkitsee kokonaista kulttuurimuutosta (Morgan 1986 s.135-138).

Organisaatiot poliittisina järjestelminä

Organisaatiot ovat poliittisia järjestelmiä (political systems), joilla, kuten valtioilla, on erilaisia tapoja luoda ja säilyttää järjestys jäsenten kesken. Autokratiassa valta on keskittynyt yksilölle tai pienelle ryhmälle, jolla on oikeus päättää esimerkiksi organisaation resurssikäytöstä ja omistusoikeuksista. Byrokratiassa valta perustuu kirjoitettuihin sääntöihin, joita noudatetaan kirjaimellisesti ja joiden tunteminen on siksi tärkeää. Teknokratiassa sillä, jolla on teknistä tietoa, on myös valtaa ja vastuuta. Järjestyksenpito voi perustua myös päätöksiin, joita eri osapuolet tekevät yhteisten intressien perusteella. Edustuksellisessa demokratiassa valtaa pitävät vaalein valitut edustajat, kun taas suorassa demokratiassa jokaisella on yhtäläiset oikeudet valtaan ja päätöksentekoon (Morgan 1986 s.14-145).

Poliittisuus on organisaation toimintaan kiinteästi liittyvä ominaisuus, sillä päätöksenteko niissä perustuu etuihin ja niiden ajamiseen. Poliittinen metafora korostaa sitä, että organisaation tavoitteet voivat olla rationaalisia joidenkin ihmisten etuja ajatellen, mutta samalla vähemmän järkeviä toisten kannalta. Rationaalisuus on poliittista, eikä kukaan, edes organisaation ylin johto, ole neutraali tehdessään organisaatiota koskevia päätöksiä (Morgan 1986 s.195).

Kun konemetafora ja organismimetafora perustuvat ajatukseen siitä, että organisaatiot ovat osista muodostuneita kokonaisuuksia, poliittinen metafora väittää toista. Poliittisen metaforan mukaan organisaatiota koossapitävä voima piilee erilaisten yksilöiden ja yksiköiden etujen välisessä jännitteessä. Henkilökohtaisen ja organisaation yhteisen edun välinen jännite on toiminnan kannustin ja tekee samalla päättäjästä poliittisen toimijan (Morgan 1986 s.196).

Organisaatiot mielen vankiloina

Morganin metafora organisaatioista mielen vankiloina (psychic prisons) korostaa organisaatioiden olevan yhteisöjä, joilla on kyky hallita jäseniensä ajattelutapoja. Organisaatiot edistävät joukkoajattelua, sillä tiedostamattaan ihmiset uskovat illuusioihin ja juuttuvat organisaatiossa yleisesti suosittuihin ajattelumalleihin. Vallalla olevat ajattelumallit auttavat näkemään todellisuuden epätäydellisenä (Morgan 1986 s.199-203).

Metafora mielen vankilasta rohkaisee tunnistamaan ja käsittelemään organisaatioiden valtasuhteita sekä innovaatioiden ja muutoksien tiellä olevia esteitä. Ihmisten mielen tiedostamattomat esteet voidaan kuitenkin poistaa vasta sen jälkeen, kun niiden takana olevat uskomukset ja oletukset on muutettu (Morgan 1986 s.229).

Organisaatiot muuttuvina virtoina

Erilaista lähestymistapaa organisaatioihin edustaa metafora, jossa organisaatioita kuvataan muuttuvina virtoina (flux and transformation). Metaforan pohjalla on näkemys siitä, että maailmankaikkeus on jakamaton kokonaisuus ja jatkuva muutosten virta. Organisaatioteorioiden yleinen ajattelutapa on se, jossa ympäristö muuttuu ja asettaa organisaatioille haasteita, joihin näiden on

vastattava, sopeuduttava ja muututtava, jotta ne säilyttäisivät asemansa yhteiskunnassa. Metafora organisaatioista muuttuvina virtoina lähtee ajatuksesta, jonka mukaan ympäristö on osa organisaatioita ja muutokset lähtevät organisaatioista itsestään. Kommunikointi ympäristön kanssa on kommunikointia itsensä kanssa (Morgan 1986 s.235-238).

Organisaatio ei lähestymistavan mukaan sopeudu ympäristöön, eikä ympäristö suorita sopivien organisaatioiden valintaa, vaan organisaatio muotoutuu ympäristön ja organisaation välisen yhteistyön tuloksena. Ympäristö ei ole erillinen yksikkö, vaan osa organisaatiota, jonka olisi itsekästä ja lyhytnäköistä ajatella, että olisi olemassa jokin organisaation ulkopuolinen maailma, jota ei tarvitse ottaa huomioon päätöksenteossa (Morgan 1986 s.240-243).

Organisaatiot vallankäytön välineinä

Organisaatio on vallan käytön väline (instrument of domination) ja valtaprosessi, jossa joillekin yksilöille on annettu oikeus määrätä ja toisille määrätty velvollisuus totella. Voimasuhteiden tuloksena enemmistö palvelee vähemmistöä. Johtajuus voi perustua johtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin eli karismaan, perinteeseen ja menneisyyden kunnioittamisesta syntyneisiin traditioihin tai lakien, sääntöjen ja määräysten antamaan asemaan (Morgan 1986 s.275-277).

Vallankäyttömetaforan vahvuus on siinä, että se kiinnittää huomion rationaalisen toiminnan kaksiteräisyyteen, sillä kun puhutaan rationaalisuudesta, käytetään aina vain osittaista näkökulmaa. Organisaation kannalta rationaaliset toiminnot voivat olla esimerkiksi sen työntekijöille vahingollisia, yhden organisaation rationaalisuus on kenties toisen organisaation tai koko yhteiskunnan vahinko. Toiseksi vallankäyttömetafora mahdollistaa keskustelun organisaatioiden ylempien tavoitteiden moraalista (Morgan 1986 s. 315-317).

Morganin mukaan, vaikka vallankäyttömetafora äärimmäisessä muodossaan voi johtaa keskittymiseen organisaatioiden negatiiviseen puoleen, se ei todellisuudessa ole sen jyrkempi näkökulma tutkimukselle kuin mikään muukaan esitetyistä metaforista (Morgan 1986 s.319).

3.3 Ohjauksen luonne organisaatioissa

Geert Hofstede käsittelee johdon ohjausta[6] julkisissa ja voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa. Hofstede tyypittelee organisaatioita käytettävän ohjauksen luonteen mukaan. Tuotoksen mitattavuuden lisäksi organisaation ohjattavuuteen vaikuttaa se, voidaanko toiminnalle määritellä selkeä tavoite eli onko tavoite tunnettu. Kolmanneksi ohjattavuuteen ja ohjaustyypin valintaan vaikuttaa se, tunnetaanko johdon interventioiden vaikutukset toiminnan tuloksellisuuteen. Todellisuudessa ei koskaan pystytä sanomaan, mikä on jonkin tietyn muutoksen aikaansaannosta. Jos organisaation toiminta on toistuvaa, se helpottaa ohjausta, sillä tällöin organisaatiolla on mahdollisuus oppia tekemistään ratkaisuista (Hofstede 1981 s.194-195).

Tavoitteiden selkeys on Hofsteden mukaan kriteereistä ratkaisevin. Organisaation yhteisen tavoitteen epäselvyys voi johtua siinä toimivien osapuolien ristiriitaisista eduista tai arvoista. Toisaalta, jos ei tunneta prosessia eikä toimintojen vaikutuksia lopputulokseen, jää tavoite väkisinkin epäselväksi. Lisäksi tavoitteiden epäselvyyden voi aiheuttaa nopea ympäristön olosuhdemuutos, joka usein vaatii uusien tavoitteiden asettamista (Hofstede 1981 s.194).

Hofstede rakentaa edellä olevien kriteerien pohjalta ohjaustypologian, jossa on kuusi erilaista ohjaustyyppiä[7]: rutiiniohjaus (routine control), asiantuntijaohjaus (expert control), menestymisten ja epäonnistumisten mukana opittu (trial and error control), intuitiivinen (intuitive control), tuomarointi (judgemental) tai poliittinen ohjaus (political control) (Hofstede 1981 s.196-198).

Kuviossa 3. on kuvattu Hofsteden ohjaustypologia laatikkona, jossa vastaukset kriittisten tekijöiden esittämiin kysymyksiin määräävät ohjauksen luonteen.

---

[6] Johdon ohjauksella Hofstede tarkoittaa johtamisprosessia, jolla johtajat varmistavat sen, että resurssien käyttö on organisaation tavoitteiden kannalta mahdollisimman vaikuttavaa ja tuottavaa (Hofstede 1981 s.193).

[7] Tässä käytetyt Hofsteden ohjaustyyppien suomennokset pyrkivät mahdollisimman lyhyesti kuvaamaan ohjaustapojen erilaisia luonteita.

OHJAUKSEN LUONNE ORGANISAATIOISSA						
	Rutiini	Asiantuntija	Opittu	Intuitio	Tuomarointi	Poliittinen
•Onko tavoite selkeä?	on	on	on	on	on	ei
•Onko tulos mitattava?	on	on	on	on	ei	
•Tunnetaanko interventiot?	kyllä	kyllä	ei	ei		
•Onko toiminta toistuvaa?	on	ei	on	ei		

Kuvio 3. Hofsteden ohjaustyypit

Organisaation ohjaus on luonteeltaan rutiinia, jos toiminnan tavoite on selkeä, toiminnan tulokset mitattavia, johdon interventioiden vaikutukset tunnetaan ja organisaation toiminta on toistuvaa. Organisaatioissa, joissa toiminnan tavoitteet ovat selkeitä, tulokset mitattavia ja johdon interventioiden vaikutukset tunnettuja, mutta toiminta ei ole toistuvaa, on järkevintä luottaa asiantuntijan ohjaukseen. Ohjauksesta tulee tällöin rutiinia asiantuntijalle, jolla on ollut mahdollisuus oppia aiemmista kokemuksistaan (Hofstede 1981 s.196).

Kun organisaation tavoite on selkeä, tulokset mitattavia ja toiminta toistuvaa, mutta johdon interventioiden vaikutuksia organisaation toimintaan ei tunneta, on johdolla — ja organisaatiolla — mahdollisuus yrityksen ja erehdyksen kautta oppia tekemistään ratkaisuista. Kun taas organisaatioissa, joissa tavoite on selkeä ja tulokset mitattavia, mutta johdon interventioiden vaikutuksia ei tunneta, eikä toiminta ole toistuvaa, tätä oppimismahdollisuutta ei ole. Tällöin organisaation on löydettävä johtajaksi henkilö, joka intuitiivisesti tietää oikean tavan toimia, sillä johtaminen onkin enemmän taidetta kuin tiedettä (Hofstede 1981 s.197).

Silloin kun organisaation tavoite on selkeä, vaikka tulokset eivät olekaan mitattavia, ohjaus on tuomarointia. Tällöin päätökset johdon interventioista tehdään sattumanvaraisesti, niitä ei tehdä lainkaan tai ne perustuvat neuvoteltuihin päätöksiin riippuen siitä, mikä on organisaatiossa vallitseva valtarakenne. Ohjaus on luonteeltaan aina poliittista silloin, kun tavoitteet ovat epäselviä (Hofstede 1981 s.197-198).

3.4 Johdon ohjauksen vaikutus budjetointitapaan

Toisen tavan tyypitellä etenkin julkisen sektorin johdon ohjausjärjestelmiä esittelee Tom Groot, joka erottaa kolme erilaista johdon ohjaustyyppiä sen mukaan, onko kyseessä tulosohjaus (results controls), jossa korostetaan tuloksia tai suoritteita, toimintojen ohjaus (action controls), jossa halutaan varmistua organisaation toiminnan sujumisesta vai henkilöstön ohjaus (personel controls), jossa huomion kohteena ovat ihmiset ja heidän toimintansa (Groot 1994 s.2).

		Tulosten mitattavuus	
		Hyvä	Huono
Prosessituntemus	Hyvä	•toimintojen ohjaus •tulosohjaus	•toimintojen ohjaus
	Huono	•tulosohjaus	•henkilöstön ohjaus

Kuvio 4. Johdon ohjaustapa riippuu olosuhteista

Jotta organisaation toimintaa voitaisiin tehokkaasti ohjata, pitäisi ainakin joko tulosten olla mitattavia tai organisaation suorittaman muunnosprosessin tunnettu. Kuviossa 4. esitellään Grootin nelikenttä, jossa ohjaustyypin valinta riippuu organisaation olosuhteista.

Jos toiminnan tulokset ovat mitattavia ja prosessi tunnetaan, voidaan käyttää joko toimintojen ohjausta tai tulosohjausta. Jos organisaation tulokset ovat mitattavia, mutta prosessia ei tunneta, käytössä on tulosohjaus. Jos taas prosessit tunnetaan, mutta tulokset eivät ole mitattavissa, on

toimintojen ohjaus oikea ohjaustyyppi. Organisaatioissa, joissa tulokset eivät ole mitattavissa eikä prosessia tunneta, henkilöstön ohjauksen tarkoituksena on vahvistaa työntekijöiden toimintaa ja itseohjausta (Groot 1994 s.2-3).

Hollannin julkisella sektorilla 1970- ja 1980-luvuilla tehdyissä budjetointijärjestelmän uudistuksissa muutettiin budjetin valmistelutapaa ja budjetointiperusteita. Groot näkee uudistukset ohjausjärjestelmän muutoksina ja jakaa budjetointijärjestelmät analogisesti johdon ohjausjärjestelmien kanssa tulosbudjetointiin (output budgeting), jossa budjetointiperusteena on organisaation tuotosten määrä ja/tai laatu, prosessibudjetointiin (process budgeting), jossa budjetin suuruus riippuu organisaation toiminnoista ja panosbudjetointiin (input budgeting), jossa budjetti perustuu poliittiisiin neuvotteluihin tai edellisen vuoden budjettiin (Groot 1994 s.3).

		Tulosten mitattavuus	
		Hyvä	Huono
Prosessituntemus	Hyvä	•prosessibudjetointi •tulosbudjetointi	•prosessibudjetointi
	Huono	•tulosbudjetointi	•panosbudjetointi

Kuvio 5. Organisaation olosuhteiden vaikutus budjetointitapaan

Grootin toinen nelikenttä kuvaa organisaation olosuhteiden vaikutusta valittavaan budjetointijärjestelmään (Kuvio 5.). Jos tulokset ovat mitattavia ja toiminnan prosessi tunnettu, budjetointi on prosessibudjetointia tai tulosbudjetointia. Jos tulokset ovat mitattavia, mutta organisaation prosessia ei tunneta, käytössä on tulosbudjetointi. Jos tulokset eivät ole mitattavissa, mutta prosessi tunnetaan, budjetointi perustuu prosesseihin. Panosbudjetointia käytetään silloin, kun tulokset eivät ole mitattavissa eikä toiminnan prosessia tunneta (Groot 1994 s.3).

Grootin vertailevan tutkimuksen mukaan Hollannin hallitus pyrki lukuisilla budjettiuudistuksillaan julkisen sektorin kustannusten alentamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen. Grootin tutkimuksessa verrattiin kahta hallinnonalaa: terveydenhoitoa ja korkeakoululaitosta. Terveydenhoitosektorilla

haluttiin lopettaa käytännöksi muodostunut budjettien ylittyminen ja luopua ainakin osittain tuloksiin perustuvasta budjetoinnista. Korkeakoululaitoksen ongelma oli vähäinen tutkimustuotanto. Tavoitteena oli luoda tutkimustuotantoa kannustava tulosbudjetointijärjestelmä. Uudistuksissa budjetointijärjestelmien muutokset olivat siis erisuuntaisia. Tutkimuksen tuloksien mukainen johtopäätös, kustannusten nousu, oli kuitenkin sama sekä siirryttäessä panosohjatusta budjetoinnista tulosohjattuun että päinvastoin. Molemmilla hallinnonaloilla budjettien loppusummat kasvoivat käytetystä budjetointijärjestelmästä riippumatta (Groot 1994 s.13-14).

Tässä tutkimuksessa metaforien, ohjaustyyppien ja budjetointiperusteiden luoman viitekehyksen käytöllä on tarkoitus tuoda erilaisia lähtökohtia artikkeleiden analysointiin ja toisaalta osoittaa mahdollisia muutoksia ajattelutavoissa tapahtuneissa muutoksissa. Ensinnäkin Morganin metaforien käyttö korostaa erilaisia organisaatioiden ominaisuuksia ja pyrkii pelkistämään niistä syntyvää kuvaa. Metaforat artikkeleiden analysoinnissa etsivät muutoksia yliopistojen erilaisten ominaisuuksien korostamistavoissa ja yliopistoista syntyvässä kuvassa. Toiseksi Hofsteden ohjaustyypit painottavat organisaatioiden erilaisten kriittisten tekijöiden merkitystä niiden ohjattavuuteen. Ohjaustyypit artikkeleiden analysoinnissa etsivät muutoksia yliopiston kriittisten tekijöiden ominaisuuksissa. Kolmanneksi Grootin budjetointiperusteet tuovat esiin olosuhteita, joilla on vaikutuksia organisaatioissa käytettävään budjetointiin. Budjetointiperusteiden käyttö artikkeleiden analysoinnissa etsii muutoksia etenkin niissä yliopiston olosuhteissa, jotka vaikuttavat budjetointitapaan.

4 TULOSOHJAUSKESKUSTELUN ANALYYSI VUOSILTA 1970 - 1999

Tulosohjauksen sisäänajo Suomen valtion hallintoon aloitettiin 1980-luvulla. Muutos perinteisestä panosohjauksesta tulosohjaukseen vaati ajattelutapojen muutoksia ja niille edullisia olosuhteita. Siksi tutkimus tulosohjauksen vaikutuksista lähtee liikkeelle 1970-luvun alusta, jolloin ei vielä keskusteltu tulosohjauksesta, mutta jolloin muutoksille otollisten olosuhteiden voi katsoa syntyneen.

Tutkimukseen kuuluvat julkaisut ja niiden ilmestymisvuodet tutkittavalla ajanjaksolla ovat:

- Hallinnon tutkimus 1982-
- R-muistio 1970→ Hallinto 1974-
- Opetusministeriön korkeakoulu- ja tiedeosaston tiedotuslehti 1971→ Korkeakoulutieto 1979→ Yliopistotieto 1997-
- Peda-Forum 1995-
- Tiedepolitiikka 1973-
- Tiedonjyvä 1979-
- Tieteentekijä 1987→ Acatiimi 1997-
- Helsingin yliopiston tiedonantoja 1970→ Yliopisto 1976-
- Tampereen yliopistouutiset 1976→ Yliopistouutiset 1988-

Tutkimukseen on valittu kaikki ne Suomessa ilmestyvät julkaisut, joiden kirjoituksissa käsitellään yliopistoja, yliopistojen toimintaa ja taloushallintoa. Julkaisut edustavat erilaisia näkökulmia yliopistojen taloushallintoon. Kolmen eri yliopiston tiedotuslehden — Yliopisto (Helsingin yliopisto), Tiedonjyvä (Jyväskylän yliopisto) ja Yliopistouutiset (Tampereen yliopisto) — artikkeleihin kuuluu muidenkin kuin laskennan tai hallinnon ammattilaisten mielipiteitä yleensä tulosohjauksen soveltamisesta yliopistoihin. Jonkin verran niissä on myös yliopistojen johdon artikkeleita ja selvityksiä toimista taloushallinnon kehittämisestä käytännössä. Valtionhallinnon näkökulmaa tuovat opetusministeriön julkaisema Yliopistotieto (aiemmin Korkeakoulutieto) ja valtionvarainministeriön järjestelyosaston Hallinto (aiemmin R-muistio). Acatiimi (aiemmin Tieteentekijä) on Professoriliiton, Tieteentekijöiden liiton ja Yliopistolehtoreiden liiton yhteinen julkaisu. Tiedepolitiikka on Edistyksellinen tiedeliitto ry:n julkaisu, jolla ainakin 1970-luvulla oli ilmeisen tiukat siteet Keskustapuolueeseen.

Tutkimuksen julkaisuista on poimittu taloutta, taloushallintoa[8], taloushallinnon kehittämistä ja muutoksia käsittelevät artikkelit, jotka on analysointia varten jaettu kahteen eri ryhmään, joista toinen käsittelee tuloksellisuuden, tuottavuuden ja tehokkuuden kehittymistä ja muutoksia yleensä valtionhallinnon kannalta ja toinen erityisesti yliopistolaitoksen kannalta. Valtion taloushallinnon uudistuksia ja muutoksia käsittelevät artikkelit ovat mukana tässä tutkimuksessa selittämässä yli-

[8] Yliopistojen taloushallinnolla tarkoitetaan tässä valtionrahoitusta, budjetointia ja budjettirahoituksen allokointia.

opistoissa tapahtunutta kehitystä. Koko valtionhallinnon tasolla tapahtunutta kehitystä ne kuvaavat vain osittain.

Toiseksi analysoitavat artikkelit on jaettu ilmestymisiensä mukaan vuosikymmeniin ja kultakin vuosikymmeneltä on etsitty esiin eniten keskustellut aiheet. Näin runsas artikkelimäärä on saatu jaetuksi pienempiin eriin. Vuosikymmeniin jako voi tietenkin hämärtää keskustelun jatkuvuutta, mutta helpottaa käytännön työtä.

Artikkeleita on analysoitu tulkitsemalla niiden sisältöä. Lyhyesti sanottuna tämä tarkoittaa sitä, että artikkeleista on kirjoitetun tekstin lisäksi pyritty tulkitsemaan, ymmärtämään kirjoittajan syvempiä mielipiteitä käsittelyn kohteena olevasta asiasta eli etsimään teksteistä sekin, mitä kirjoittaja ei ole sanonut suoraan. Valitut lainaukset teksteistä edustavat kirjoittajalle tyypillistä ajattelutapaa, ovat nasevia, kuvaavia ja osuvia kohtia analysoitavasta artikkelista, edustavat ajalle tyypillistä ajattelua tai siitä poikkeavaa mielipidettä.

4.1 1970-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa

4.1.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1970-luvulla

Vuosikymmenen vaihteessa (1960/1970) oli ulkomaisten esikuvien mukaisesti myös Suomen valtionhallintoon tuotu tavoitejohtamisen ideat. Kun R-muistio, Hallinto-lehden edeltäjä, julkaisi 1970-luvun alussa artikkelisarjan sisäisestä laskentatoimesta ja sen kehittämisestä yleisesti julkisella sektorilla, käytössä olivat tavoitejohtamisen avainsanat: suunnittelu ja asetettujen tavoitteiden vertaaminen saavutettuihin tuloksiin.

> "Johtamistoiminnan kehitykselle on viime vuosina ollut valtionhallinnossa, samoin kun yksityisellä sektorillakin ominaista päämääräasettelun merkityksen kasvaminen. Tämän seurauksena tavoitteiden asettamiseen perustuva johtamistoiminta, tavoitejohtaminen, on muodostumassa tavanomaiseksi johtamismenettelyksi ministeriöiden, virastojen ja laitosten eri organisaatiotasoilla. Tämä merkitsee, että eri johtoportaita varten tarvitaan suunnittelu-, oh-

jelmointi- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla saavutettuja tuloksia myöskin voidaan verrata asetettuihin tavoitteisiin (Nevalainen, R-muistio 1/70 s.29)."

"Hallintoyksikön toiminnalle on pystyttävä asettamaan tavoitteita ja seuraamaan niiden toteutumista. Jotta systemaattinen tavoitteenasettaminen ja seuranta olisivat mahdollisia, on toimintakenttä pystyttävä ryhmittelemään jollakin tarkoituksenmukaisella tavalla (Artikkelisarja sisäisestä laskentatoimesta, R-muistio 8/72 s.47)."

"Keskipitkän ajan toiminnan ja talouden suunnittelu ja sen puitteissa määritellyt tavoitteet muodostavat perustan vuotuiselle suunnittelulle eli tavoitebudjetoinnille ja tulo- ja menoarvioehdotuksen laatimiselle (Artikkelisarja sisäisestä laskentatoimesta, R-muistio 9/72 s.11)."

"Suunnittelun eräänä keskeisenä tehtävänä on pyrkiä ohjaamaan käytettävissä olevat resurssit sellaisiin kohteisiin, että ne parhaiten edistävät asetettujen tavoitteiden saavuttamista (Kohi & Siivonen, R-muistio 2/73 s.21)."

"Todellisten tulosten saavuttaminen on kuitenkin mahdollista vain selkeän ja realistisen tavoiteasettelun kautta. Tämä edellyttää määrällisten, laadullisten ja ajallisten tavoitteiden konkreettista määrittelyä. Se edellyttää hallinnolta aktiivisuutta, halukkuutta ja teknillistä taitavuutta tavoiteasettelussa. Se edellyttää julkiselta vallalta halua itse muuttua (Marjanen, R-muistio 8/73 s.39)."

Tavoitejohtamisen opit eivät kuitenkaan tuolloin käytännössä johtaneet merkittäviin muutoksiin julkisella sektorilla, osittain syynä voidaan pitää puutteellisia tietojärjestelmiä. Aika ei kenties yksinkertaisesti ollut kypsä. Toisaalta perinteisen valtionhallinnon ohjauksen luonteen muuttamisen tiedettiin olevan suuri tehtävä, jonka onnistumisesta esitettiin epäilyjä.

"Tavoite-sanan runsas käyttö osoittaa hallinnon halua — ainakin periaatteessa — omaksua uusi päämäärätietoinen, ihmiskeskeinen, aktiivinen ja joustava hallintotyyli, tavoitejohtaminen, jossa erityistä huomiota kiinnitetään toiminnan tuloksiin ja vaikutuksiin. -- Byrokraattisen ja resurssipainotteisen toiminnanohjauksen muuttaminen ihmiskeskeiseksi ja tulospainotteiseksi on syvällinen ja laaja hallinnonkehittämistehtävä. Tänä päivänä hallinto on havahtu-

nut aavistamaan suunnanmuutoksen tarpeellisuuden ja vaikeuden, mutta jahkailee vielä siitä, mistä käydä tehtävään käsiksi (Knuuttila, Hallinto 5/74 s.30)."

Vaikka tavoitejohtaminen, tavoitebudjetointi ja muut siihen liittyvät uudistukset eivät 1970-luvulla tuoneet suuria muutoksia julkisen sektorin toimintoihin, oli niillä kuitenkin ilmeisen suuri vaikutus siihen, että tulosjohtamisen opit pari vuosikymmentä myöhemmin johtivat uudistuksiin julkisella sektorilla. Tavoitejohtaminen termeineen on hyvin läheistä sukua tulosjohtamiselle. Tavoitejohtamisen leviämistapa ja käyttöönoton perustelut täyttävät hyvin NPM-uudistusten tunnusmerkit, kuten Reijo Miettinen ja Jaakko Virkkunen vuosikymmenen lopulla totesivat.

"Tavoitejohtaminen on eräs tunnetuimmista liikkeenjohdon konsultoinnin ja koulutuksen tavaramerkeistä. Sekä menetelmän levinneisyys liikeyrityksissä että sen lupaamat nopeat ratkaisut julkisen hallinnon johtamisen ajankohtaisiin ongelmiin ovat herättäneet myös virkamiesjohdon ja kouluttajien kiinnostuksen tähän johtamisen malliin. Tavoitejohtaminen on näin muodostunut myös useiden julkisen hallinnon johdon koulutusohjelmien taustateoriaksi. Se on toiminut tällöin perusainesta jäsentävänä ajattelutapana ja on useassa tapauksessa itsessään merkittävä osa opetussisältöä (Miettinen & Virkkunen, Hallinto 3/79 s.5)."

1970-luvun kehitys on jatkoa jo edellisellä vuosikymmenellä aloitetulle suunnittelu- ja laskentajärjestelmien aktiiviselle kehittämistyölle (Autio & Rytkönen, Hallinto 6/74 s.4). Kehittämistyössä tultiin siihen tulokseen, että suunnittelu ja suunnittelulaskelmat eivät olleet saaneet osakseen riittävää huomiota. Näkemyksissä tapahtunut muutos kuvasti osaltaan muutosta yleisessä ajattelutavassa: suunnitelmallisuus sinänsä koettiin tärkeäksi ja katsottiin suunnitelmallisuuden edistämisen olevan osa yhteiskunnallista rakennustyötä (Marjanen, Hallinto 5/78 s.14).

Aiemmin annetut kustannuslaskennan yleisohjeet, ohjeet tavoitebudjetoinnista, raportoinnista ja virastojen ja laitosten sisäisestä laskentatoimesta kertovat, että perinteisen tulo- ja menoarviomenettelyn ja kirjanpidon rinnalle yritettiin tuoda tavoitebudjetointi ja sitä vastaava seurantajärjestelmä. Valtionhallinto ja hallintoyksiköt alettiin yhä enemmän nähdä toiminnallisina kokonaisuuksina, joissa eri osat kiinteästi riippuvat toisistaan. Tämän ajattelutavan muutoksen tuloksena syntyivät viraston, laitoksen ja liikeyrityksen suunnittelu- ja laskentajärjestelmää koskevat yleisohjeet (1973) (Autio & Rytkönen, Hallinto 6/74 s.4).

1970-luvun lopulla koettiin, että kokonaistaloudellinen kehityksen hidastuminen ja veroasteen ylärajan saavuttaminen olivat hidastaneet julkisen talouden kasvua. Paluuta vuosikymmenen alussa koettuun hallinnon kasvuun ei pidetty enää mahdollisena (Volanen, Hallinto 8/79 s.5). Hallinnon kehittämisen tavoitteeksi otettiin rakenteellisten ja toiminnallisten edellytysten luominen siten, että hallinto toimii tehokkaasti, riittävästi, taloudellisesti ja nopeasti sekä oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen (Temmes, Hallinto 1/74 s.4).

Aution ja Rytkösen mielestä 1970-luvun puolivälissä vallalla ollutta kehittämisajattelua kuvaa valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön toiminta-ajatus, jonka mukaan sihteeristön perimmäisenä tarkoituksena on edistää valtionhallinnon tehtävien tehokasta, taloudellista ja tarkoituksenmukaista suorittamista (Autio & Rytkönen, Hallinto 6/74 s.4). Lähes samat sanat ovat esillä Risto Volasen esitellessä ehdotuksia uudenlaisista budjetointimenettelyistä.

> "Hallintoyksiköiden sisäinen laskentatoimi ja budjetointi kehitettiin edistämään toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja voimavarojen järjestelyä hallintoyksiköiden sisällä (Volanen, Hallinto 8/79 s.7)."

Valtionhallinnon kehittämisen päämääränä oli luoda hallinnosta entistä tavoitteellisempi ja tehokkaampi, mutta saavutettu tulos ei vastannut kaikkia asetettuja tavoitteita. Uusien päätöksenteko- ja ohjausprosessien myötä tiedon tuottamisen tarve kasvoi. Aiemmin opitut menettelyt eivät enää kelvanneet ja jo viroissaan olevat virkamiehet joutuivat oppimaan uusia menettelyjä. Ståhlbergin mukaan osin tästä syystä virkamiehiä jouduttiin jopa palkkaamaan lisää ja samalla julkisen hallinnon uudet tehtävät ja yhä monimutkaistuvat päätöksenteko- ja ohjausprosessit kasvattivat julkista sektoria (Ståhlberg, Hallinto 3/77 s.17). Näistä taustanäkemyksistä käsin ei ole yllättävää, että julkisuudessa alettiin yhä enenevässä määrin puhua julkisen hallinnon tehottomuudesta ja alhaisesta tuottavuudesta. Koettiin kyllä, että uudistuspolitiikkaa oli jatkettava, mutta jatkon toteuttaminen oli mahdollista vain jos valtionhallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta lisättäisiin (Laatto, Hallinto 5/78 s.20).

Tavoitejohtamisen aatteet eivät kuitenkaan herättäneet vilkasta julkista keskustelua. 1970-luvun lopulla julkaistusta Reijo Miettisen ja Jaakko Virkkusen artikkelista ilmenee, että kirjoittajien mielestä julkisen hallinnon yksiköiden toiminnan ehdot eivät ole samat kuin yrityksen. Jos tavoite-

johtamista halutaan soveltaa julkiseen hallintoon, on ensiksi analysoitava konkreettisesti hallintotoiminnan ehtoja ja arvioitava sen jälkeen, miten tarjolla oleva menetelmä vastaa käytännön tarpeita (Miettinen & Virkkunen, Hallinto 3/79 s.9).

Ståhlbergin artikkeli Hallinto-lehdessä vuodelta 1977 edustaa uudenlaista ajattelutapaa. Ståhlberg käsittelee julkista sektoria ja puhuu tuotannon resursseista, prosesseista, suoritteista ja tavoitteista. Artikkelissa on selkeästi näkyvissä alkanut ajattelutavan muutos. Ståhlberg mainitsee seitsemän hallinnon tehokkuusongelmaa, jotka riippuvat siitä ovatko eri tekijät (resurssit, prosessit tai suoritteet) tyydyttäviä tai epätyydyttäviä. Puhtaissa ongelmatilanteissa ainoastaan jokin kolmesta tekijästä on epätyydyttävästi hoidettu ja vallitsee joko resurssiongelma, prosessiongelma tai suoriteongelma. Muiden ongelmien poistaminen on vaikeampaa kuin puhtaiden; ei hyödytä parantaa resurssitilannetta ellei prosessi ole tyydyttävä tai tuotetut suoritteet johda asetettuihin tavoitteisiin (Ståhlberg, Hallinto 3/77 s.17-19).

4.1.2 Yliopistoja käsittelevä kirjoittelu 1970-luvulla

Yliopistojen tasolla valtionhallinnossa käytyä — vähäistäkään — keskustelua laskentatoimen kehittämisestä, suunnittelusta ja tavoiteohjauksesta ei huomioitu, vaikka valtion virastona opetusministeriön oli oltava kehittämistyössä mukana. Opetusministeriö antoi kuitenkin suosituksen laskentatoimen kehittämisestä yliopistoissa ja korkeakouluissa. Suosituksessa on näkyvissä tavoitejohtamisen ja valtionhallinnon suunnittelu- ja laskentatoimen kehittämisen vaikutukset. Tulo- ja menoarvion mainitaan muodostavan vuotuisen rahoitussuunnitelman, joka laaditaan keskipitkän aikavälin suunnitelmasta kutakin vuotta varten valmisteltujen tavoitebudjettien pohjalta. Tavoitebudjettiin kuuluvat esimerkiksi suunnitelmat suoritteiden tuottamisesta, suoritteiden kustannuksista ja henkilötyöpäivistä. Yliopistojen ja korkeakoulujen päätehtäviksi määriteltiin tutkimus ja opetus, joiden lisäksi laskentajärjestelmässä päätehtäviin rinnastettiin hallinto. Opetustoiminnan suoritteeksi määriteltiin opiskelijapaikka, mutta myös tutkinto tai tutkintoihin kuulumaton erillinen arvosana (Ilvesmäki, Helsingin Yliopiston Tiedonantoja 36/71 s.3-5).

Käytännössä 1970-luvun taloudellinen matalasuhdanne kutisti yliopistojen määrärahoja. Keskustelu määrärahojen jaon jyrkästä aluepoliittisesta eriarvoisuudesta yliopistojen välillä lisääntyi

(Riekkinen, Tiedepolitiikka 1/78 s.5). Toiseksi alettiin lisääntyvästi keskustella korkeakoulujen autonomiasta perustuslaillisena oikeutena (Vilkuna, Tiedepolitiikka 4/79 s.13).

Vaikeutunut yhteiskunnan taloudellinen tilanne asetti 1960-luvun puolivälissä säädetyn korkeakoulujen kehittämislain tavoitteiden saavuttamisen kyseenalaiseksi. Kehittämislainsäädäntö oli luotu ajalla, jolloin korkeakoulupoliittinen keskustelu oli ollut varsin vilkasta ja yliopistoille ja korkeakouluille oli ollut ominaista opiskelijamäärien erittäin voimakas kasvu. Lainsäädännön aikaansaamista oli tuolloin pidetty erityisen tarpeellisena turvaamaan riittävät resurssit sekä kasvun ja kehittymisen mahdollisuudet (Väyrynen, Tiedepolitiikka 1/76 s.4).

4.1.3 Yhteenveto 1970-luvulta

Julkinen hallinto oli vielä 1970-luvulla Suomessa perinteistä. Sen ohjaus oli panosten ja prosessien avulla tapahtuvaa, kameraalista. Valtionhallintoon yritettiin 1970-luvulla tuoda yksityisellä sektorilla tehokkaiksi koettuja tavoiteohjauksen mukaisia periaatteita. Korostettiin etenkin suunnittelua ja saavutettujen tuloksien vertaamista asetettuihin tavoitteisiin. Etupäässä puuttuvat tiedonkeruu- ja valvontajärjestelmät estivät kuitenkin varsinaisten muutoksien syntymisen. Uudet päätöksenteko- ja ohjausprosessit johtivat joidenkin näkemysten mukaan virkamieskunnan kasvattamiseen. 1970-luvulla tapahtunut ajattelutapojen muutos on näkyvissä siinä, että kasvanutta julkista sektoria alettiin syyttää tehottomuudesta ja alhaisesta tuottavuudesta.

Toisaalta perinteisen julkisen hallinnon Suomessa yliopistot eivät kokeneet asemaansa uhatuksi. Valtion virastojen ja laitosten budjetointi oli määrärahabudjetointia eikä yliopistojen tuottavuudesta juuri keskusteltu, tuloksellisuutta pidettiin itsestään selvänä ominaisuutena. Kustannuslaskennan ja kustannustietoisuuden lisäämisen korostaminen ei ollut vielä yltänyt yliopistoihin. Yliopistojen tehtävänä oli tuottaa opetusta ja tutkimusta, eikä niitä julkisessa keskustelussa epäilty verovarojen tehottomasta käytöstä tai tuhlaamisesta. Yliopistot nukkuivat 'Ruususen unta', jonka moni olisi toivonut jatkuvan.

Julkista hallintoa koskevan yleisen keskustelun vähäisyyttä 1970-luvulla voi pitää osoituksena ajalle tyypillisestä hallinnon keskittymisestä laillisuusvalvontaan, jonka riittävyyttä ei vielä oltu asetettu kyseenalaiseksi. Tulosohjauksesta ei puhuttu sen enempää yliopistojen omissa julkaisuissa

kuin eri ministeriöiden julkista hallintoa, johtamista tai laskentatointa käsittelevissä artikkeleissa. Toisaalta erilaiset julkaisut olivat vasta kehittymässä sellaisiksi keskustelukanaviksi kuin mitä ne tänä päivänä ovat.

4.2 1980-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa

4.2.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1980-luvulla

Vielä vuosikymmenen alussa katsottiin, ettei käytössä olevasta menolajipohjaisesta määrärahabudjetoinnista luovuta. Budjetointijärjestelmää haluttiin kyllä kehittää, mutta inkrementalismiin ja menolajipohjaista, määrärahoihin perustuvaa budjetointitapaa pidettiin edelleen tarkoituksenmukaisena varainkäytön valvontatarpeiden vuoksi. Koettiin, että vaikka budjettijärjestelmän toimintaympäristö oli muuttunut, valtionhallinnon peruspiirteet eivät. Organisaation jättimäisyyttä ja moniportaisuutta, yhteisen objektiivisen mittayksikön puutetta toiminnan tuloksellisuuden määrittämisessä sekä ohjauskeinojen välillisyyttä pidettiin pysyvinä piirteinä. Tavoitteena budjettijärjestelmän kehittämisessä hallituksella oli toisaalta lisätä omia vaikutusmahdollisuuksiaan ottamalla kantaa talouspolitiikan tavoitteisiin ja toisaalta antaa lisää liikkumavaraa hallintoyksiköille siirtämällä valvontavastuuta entistä enemmän toteuttaville viranomaisille (Asumalahti, Hallinto 1/80 s.10-12).

Risto Volanen toi esiin julkiselle hallinnolle asetetut tuloksellisuusvaatimukset nähdessään tarpeen toisenlaiselle, tavoitteet ja saavutetut tulokset huomioonottavalle budjettiuudistukselle jo syntyneen. Julkisen hallinnon tuloskontrolli oli edistynyt hitaasti ja tehnyt hallinnon tuloksellisuuden vaatimukset yhä ajankohtaisemmiksi:

> "Julkista hallintoa on viime vuosina pyritty uudistamaan lähinnä yksityiseltä sektorilta saatujen vaikutteiden pohjalta. -- Sielläkin, missä eräitä osauudistuksia on viety läpi, käytännön ohjaus ja kontrolli tapahtuvat usein perinteisen resurssibudjetoinnin ja julkisoikeudellisten säädösten pohjalta (Volanen, Hallinnon tutkimus 1/82 s.39)."

Käsitteellisten lähtökohtien puutteellisuutta pidettiin perimmäisenä syynä käytännön vaikeuksiin, joita syntyi kun tavoiteohjaukseen liittyvää ohjelmabudjetointia johdannaisineen yritettiin ottaa

hallinnon käyttöön. Volasen mukaan julkisen hallinnon tavoitteen ja välittömän aikaansaannoksen suhde on ongelmaton vain aloilla, joilla toteutunut tavoite on sama kuin välitön aikaansaannos. Kun varsinaisten tavoitteiden ja suoritteiden välillä ei usein ole selväpiirteistä kvantitatiivis-kausaalista yhteyttä, on tämän yhteyden havaitseminen ja rutiininomainen laskeminen myös käytännössä vaikeata (Volanen, Hallinnon tutkimus 1/82 s.46-47).

Raimo Ikosen mukaan tavoitejohtamisen soveltaminen julkiseen hallintoon oli ollut ongelmallista, koska historiaa ja organisaatioiden erityispiirteitä ei oltu ymmärretty ottaa huomioon. Tavoitejohtaminen oli typistynyt budjettimenetelmien uudistamiseksi ja irralliseksi keskustelu- tai tavoitteenasettamistekniikaksi. Hallinto oli kuitenkin hyötynyt kehityksestä, sillä kokeilut olivat selvittäneet johtosuhteita ja lisänneet yleistä tavoitetietoisuutta (Ikonen, Hallinnon tutkimus 1/85 s.117-118).

Suunnittelun korostaminen oli vielä näkyvissä 1980-luvun loppupuolellakin. Tauno Ylinen mainitsee neljä valtionhallinnon toiminta- ja taloussuunnittelun kannalta tärkeää asiaa. Ensinnäkin yhteiskuntapoliittisesti tärkeät asiat on asetettava tärkeysjärjestykseen. Toiseksi painopisteajattelua on kehitettävä ja kolmanneksi tulosten mittaamista ja arviointia on kehitettävä. Neljäntenä on suunnittelun hyväksikäyttö virastojen johtamisessa (Ylinen, Hallinto 1/86 s.25).

Ylinen mainitsee kaksi esimerkkiä huonosta suunnittelusta valtion budjetin laadinnassa. Omnibus - ajattelu, veromarkkojen levittäminen tasaisesti sekä hyvien että surkeiden asioiden ylle, johtaa voimavarojen tuhlaukseen, veroasteen nousuun ja kansalaisten julkista sektoria kohtaan tunteman arvostuksen laskuun. Toisaalta valtion menojen liiallinen sidonnaisuus säädöksin ja sopimuksin johtaa umpikujaan. Kun neljä viidennestä valtion menoista on sidottu vuotuisten budjettipäätösten ulottumattomiin, eivät hallitus ja eduskunta käytännössä voi päättää valtion menoista (Ylinen, Hallinto 1/86 s.27).

Suunnittelun tärkeyteen viittaa myös Erkki Liikanen artikkelissaan, jonka mukaan poliittisen päätöksenteon kannalta on yhä tärkeämpää, että ammattiministeriöt ja niiden alaiset virastot itse asettavat tavoitteensa tärkeysjärjestykseen. Kurinalaisuutta ja huolellisuutta pitää voimakkaasti lisätä ja hallitsemattomasta lisäbudjettikäytännöstä on päästävä pois. Suuret lisäbudjetit pakottavat arvioimaan valtionapujärjestelmiä kokonaan uudelleen, sillä itse budjetti menettää merkityksensä finanssipoliittisena asiakirjana, jos se murretaan täysin (Liikanen, Hallinto 1/88 s.5-6).

1980-luvulla alettiin lisääntyvästi keskustella tulosjohtamisesta ja julkisen sektorin tulosvastuusta. Etenkin käsitteet tuloksellisuus, tuottavuus ja tehokkuus nousivat keskustelunaiheiksi. Julkisen sektorin tulosvastuuta ja kilpailun mukaantuloa korostettiin. Vertailu yksityisen sektorin toimintaan oli eräs tapa luoda tuloksellisuusajattelua julkiselle sektorille.

> "Näistä muista keinoista [hallinnon kehittämistyössä] on ensimmäisenä mainittava tulosvastuuajattelun iskostaminen hallintoon sen eri muodoissa niin, että kukin johtaja ja kukin työntekijä pyrkii asetettujen tavoitteiden ja rajoitusten puitteissa mahdollisimman hyvään tulokseen toiminnassaan ja — mikäli mahdollista — myös palkitaan tavalla tai toisella tämän tuloksen perusteella. -- Asiakasvastuun ohella tulosvastuun toteuttamistapa on saattaa julkiset palveluyksiköt kilpailutilanteeseen keskenään maineesta ja kunniasta, resursseista ja jopa asiakkaistakin. -- Kilpailutilanteen olemassaolo myös yksityisten toimintayksikköjen kanssa on julkisen toiminnan kannalta pelkästään hyvä asia. Se pakottaa julkisen yksikön mittaamaan pystyvyytensä sekä omissa että asiakkaiden silmissä (Ylinen, Hallinto 1/86 s.26)."

> "Lähes päivittäin tulvii tiedotusvälineistä tietoja elinkeinoelämän järjestelyistä ja muutoksista. -- [Joka tapauksessa] näyttää selvältä, että julkisen hallinnon tuottavuus on kehittynyt hitaammin kuin yksityisen tavaratuotannon (Tuomisto, Hallinto 2/87 s.15)."

Tuloksellisuus julkisella sektorilla nousi erääksi keskustelunaiheeksi.

> "Tuloksellisuuskeskustelun alkuperää tai keskeistä voimanlähdettä on vaikeaa paikantaa. Ilmeisesti ainakin osittain se liittyy ideologiseen muutokseen, mutta osaksi käsitykseen ja todisteisiin siitä, että nopeasti kasvanut julkinen hallinto on tehotonta. Resursseilla pitäisi saada aikaan enemmän ja parempia palveluksia ja keinoina tässä esitetään tulosjohtamista ja -ohjausta, tuloksellisuuden arvioimista ja organisaatioiden muuttamista (Meklin, Hallinnon tutkimus 3/89 s.213)."

Meklinin mukaan tuloksellisuuskeskustelun painopiste on käsitteiden määrittelyssä, vaikka perustavaa laatua oleva ongelma on käsitteiden lukuisuus ja jäsentymättömyys, hajanaisuus. Tuloksellisuus lähikäsitteineen näyttää merkitsevän erilaisia asioita eri näkökulmista asiaa tarkasteleville.

Laajimmillaan tuloksellisuudella julkishallinnossa viitataan lähes kaikkeen myönteiseen, mitä julkishallinto saa aikaan. Suppeimmillaan sillä saatetaan tarkoittaa tiettyjen tavoitteiden saavuttamisastetta. Toiseksi ongelmana on se, että usealla termillä viitataan samaan ilmiöön, kuten tuottavuuteen, jonka merkitys saattaa vaihdella kovin paljon eri tilanteissa. Kolmantena keskustelun sekavuuteen vaikuttaa se, että tuloksellisuuskeskustelussa esiintyy kaiken kaikkiaan varsin paljon termejä ja käsitteitä. Meklinin mukaan hallitsevana keskustelussa on näkemys siitä, että julkinen toiminta on tuotantoa. Toisaalta osa tutkijoista näki toiminnan olevan yhteiskuntaan vaikuttamista, jolloin pääasiassa yksityisen tuotantotoiminnan kuvausta ja analyysiä varten synnytettyä käsitteistöä oli hankalaa tai suorastaan virheellistä käyttää (Meklin, Hallinnon tutkimus 3/89 s.214-215).

Tuomisto esittää kolme hanketta, joiden tavoitteena on kohentaa valtionhallinnon tehokkuutta ja tuottavuutta. Ensinnäkin virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka yleisperustelu on hallinnon suorituskyvyn lisääminen. Virkamiesten määrää on voitava paremmin sopeuttaa työvoiman tarpeeseen. Keinoina Tuomisto mainitsee uudelleensijoittamisen tehostamisen ja vakanssiajattelusta luopumisen. Toinen merkittävä hanke on liikelaitosuudistus, jonka tavoitte on parantaa valtion liikelaitosten kilpailukykyä ja palvelujen laatua. Valtion liikelaitoksilta on puuttunut vastuu toimintansa tuloksista ja yksityiskohtainen resurssiohjaus on jäykistänyt niiden toimintaa. Kolmas tuottavuuden kohentamiseen tähtäävä uudistushanke on Valtionhallinnon kehittämiskeskus, jonka toiminta-ajatuksena on tarjota virastoille ja laitoksille niiden tarpeista lähteviä koulutus- konsultointi- ja muita asiantuntijapalveluja (Tuomisto, Hallinto 2/87 s.16-17).

Muutoksen perinteisestä julkisen hallinnon laillisuusvalvonnasta kohti toiminnan tuloksien arviointia ja niiden kautta tapahtuvaa ohjausta katsottiin samalla olevan muutos oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioksi. Raimo Ikosen mukaan hyvinvointivaltiossa julkishallintoa tarkastellaan uudesta näkökulmasta ja vaaditaan tuloksia, tehokkuutta ja inhimillisyyttä perinteisten muodollis-juridisten vaatimusten lisäksi (Ikonen, Hallinto 3/87 s.9).

1980-luvun loppupuolella julkisen sektorin toiminnan tulosvastuu liitettiin yhä kiinteämmin rahaan, markkaan ja sen kulutukseen. Puhuttiin entistä selkeämmin rahan ja tarjottujen palveluiden yhteydestä.

"Vastuu tuloksista edellyttää, että virastolla on riittävä toimivalta vastata vaatimuksiin. Toimivalta ei tarkoita lisää veronmaksajien rahaa, vaan parempia mahdollisuuksia käyttää määrärahat tulosten saavuttamiseksi. Tähän suuntaan on edetty karsimalla tulo- ja menoarviosta ja sen soveltamisesta toissijaista hallinnollista ohjausta. Samaan suuntaan on tarkoitus jatkaa yhteistoiminnassa ministeriöiden ja virastojen kanssa (Sailas, Hallinto 1/88 s.3)."

Tulosohjaus valtion budjetoinnissa ja muussa ohjauksessa merkitsi mm. sitä, että määrärahapäätöksiä tehtäessä kiinnitettiin huomiota tulostavoitteisiin ja lyhyen aikavälin suunnittelusta siirryttiin kokonaisvaltaisempaan. Toisaalta suunnitteluvirastot saivat itse päättää entistä enemmän mitä tuotannontekijöitä käyttivät ja samalla kun niiden vastuuta tulosten saavuttamisesta lisättiin ne saatettiin julkisen arvioinnin kohteeksi. Lisäksi ministeriöiden asemaa hallinnonalansa ohjaajina korostettiin ja vastuuta lisättiin (Heikkinen, Hallinto 4/89 s.8-9).

Kaikkien mielestä valtionhallinnon uudistuminen ei edistynyt toivotulla tavalla eikä tuottavuus puheista huolimatta ollut kehittämisen painopiste.

"Tuottavuus on vaikea asia julkishallinnolle monestakin syystä. Tuottavuuteen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota hallinnon laajentumisvaiheessa. Toiseksi julkishallinnon tuottavuuden mittaamisen vaikeudesta on luotu suoranainen myytti, jonka taakse on liian helposti menty. Lisäksi tuottavuuden kohottamisen keinoja ei ole julkishallinnossa opittu käyttämään järjestelmällisesti. Julkishallinnon laskentatoimen kehittämisessä on 1970-luvun edistymisen jälkeen jopa paikoin taannuttu. Tietotekniikan ja muun automaation käyttöön on kyllä investoitu, mutta tuottavuushyötyjen suunnittelu ja hyödyntäminen on ollut epäsystemaattista. Niinpä olemmekin tilanteessa, jossa ulkoiset paineet julkishallinnon resurssien tai ainakin niiden kasvun uudelleen arvioimiseksi kasvavat (Temmes, Hallinto 4/88 s.3)."

Ikosen mukaan tulosjohtaminen edellyttää sisäistä laskentaa, jonka organisaatiokohtainen toteuttaminen vaatii virkamiesten arviointipelon voittamista. Asiantuntijaorganisaatiossa seurantamenettely koetaan oikeusvarmuus- ja laillisuuskysymyksenä, kun se pitäisi kokea ensisijassa tulos- ja tehokkuuskysymyksenä. Erityisen merkittäväksi sisäinen laskenta tulee silloin, jos hallinnossa päästään kehysbudjetointiin ja yhteen tai muutamaan momenttiin tilivirastoa kohti. Tällöin eri hallintotasojen välinen keskustelu ja ohjaus on tavoite- ja tuloskeskeistä mutta oleelliseen keskitty-

vää. Joustava tulosyksikköajattelu on suunta, johon ennemmin tai myöhemmin hallinnossa mennään (Ikonen, Hallinto 4/88 s.16).

Vuosikymmenen kuluessa valtionhallinnon budjetointia uudistettiin asteittain, kun momenttien lukumäärää vähennettiin. Vaikka voimavarojen kohdentamisen päälinjat pysytettiinkin eduskunnan ja hallituksen hallinnassa, oli muutoksien suuntana ministeriöiden, virastojen ja laitosten toimivallan ja vastuun lisääminen. Toisaalta haluttiin, että tulokset vastaavat uhrattuja voimavaroja. Rakenteen kehittämisellä pyrittiin lisäämään etenkin määrärahojen sitovuutta, jonka puuttuminen oli koettu ongelmaksi. Lisäksi tehtiin arvioita siitä, millaisia edellytyksiä olisi valtion virastojen normaalien toimintamenojen budjetointiin yhdelle momentille (Ylinen, Hallinto 1/88 s.8-9).

Valtioneuvoston hallinnon uudistamispäätös keväällä 1988 antoi pontta ohjausjärjestelmien kehittämiselle. Päätöksen mukaan toiminta ja taloussuunnittelua sekä valtion tulo- ja menoarvion rakennetta, perusteluja ja soveltamista tultaisiin uudistamaan niin, että hallinnon toiminnan tuloksellisuus paranee. Valtiovarainministeriö käynnisti hankkeen, jonka tehtävänä oli uudistaa virastojen toimintamenojen budjetointia ja kehittää tulosohjauksen apuvälineeksi tuloksellisuutta kuvaavia tunnuslukuja. Hanke toteutettiin ensimmäiseksi kokeiluna kolmessa eri valtion laitoksessa: tullilaitoksessa, patentti- ja rekisterihallituksessa sekä tie- ja vesirakennuslaitoksessa (Taipale, Hallinto 3/88 s.7-8). Tarkoituksena oli jo alusta lähtien, että vähitellen kaikki valtion virastot ja laitokset siirtyvät tulosohjauksen mukaisiin toimintaperiaatteisiin. Koko valtion tulo- ja menoarvioesitys arvioitiin laadittavan saatujen kokemusten perusteella ja uusien periaatteiden mukaisesti 1990-luvun puoliväliin mennessä (Heikkinen, Hallinto 4/89 s.9).

4.2.2 Yliopistoja käsittelevä kirjoittelu 1980-luvulla

1980-luvun alkupuolen ajattelua kuvaavat lukuisat puheenvuorot resursseista ja niiden riittävyydestä. Resurssien niukkuus kyllä ymmärrettiin, mutta vallitsevasta budjettikäytännöstä ei haluttu luopua.

> "Resurssiongelman perustava piirre on, että tiede periaatteessa voi kasvaa ja laajentua rajattomasti, kun sen sijaan rahoitus ei. On luonnollista, että toivomukset kaikkialla ylittävät käytettävissä olevat varat (Wrede, Yliopisto 26/83 s.2)."

"Kun ottaa huomioon viimeisen viidentoista vuoden aikana maan korkeakoululaitoksessa tapahtuneen huomattavan kehityksen, tuntuu kummalliselta, että pelkästä rahasta puhuminen on tiedepoliittisessa keskustelussa niinkin keskeisellä sijalla kuin näyttää olevan (Numminen, Yliopisto 8/83 s.8)."

Vuosikymmenellä keskustelu yliopistojen rahoituksesta, budjetoinnista ja hallinnosta kiihtyi. Keskustelua kiihdytti etenkin alkupuolella 1980-lukua uuden korkeakouluja koskevan lain laatiminen. Keskustelu keskittyi paljolti sen ympärille, mikä tulisi olemaan uuden lain sisältö. Kiistelyä esiintyi tulevan lain ja valtion budjettirahoituksen suhteesta. Vanha korkeakoulujen kehittämislaki oli tähdännyt nimenomaan tasaiseen resurssikehitykseen ja resurssien kasvu oli perustunut lakiin. 1970-luvulla ei enää uskottu, että resurssikasvu voitaisiin selkeästi turvata lailla.

Opetusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan uutta lainsäädäntöä. Työryhmän mietinnön mukaan tulevankin lainsäädännön keskeinen tehtävä oli voimavarojen tasaisen kehityksen turvaaminen. Korkeakouluilla ei kuitenkaan voinut olla oikeutta jatkuvasti kasvavaan budjettirahoitukseen, vaan kokonaiskehityksen puitteissa on voimavaroja jaettaessa otettava huomioon myös konkreettiset toimintasuunnitelmat ja saavutetut tulokset. Kasvun vuodet olivat takanapäin, eivätkä niin lainsäädäntö kuin sen nojalla toteutettu suunnittelukaan, voineet olla samanlaisia kuin tähän asti. Aiempien määrällisten tavoitteiden ohella kehittämisen painopisteiksi haluttiin laadulliset tavoitteet ja etenkin opetuksen ja tutkimuksen korkea taso (Yliopistot ja korkeakoulut vuoden 1986 jälkeen, Yliopisto 32/83 s.12-15).

Kielteisiäkin mielipiteitä lainsäädännön tarpeellisuudesta esitettiin.

"Uusien voimavarojen sijasta korkeakoululaitoksen tulisi paneutua olemassa olevien voimavarojen käytön tehostamiseen ja uudelleensuuntaamiseen. -- Valtiontalouden resurssisuunnittelu tulee saada yhden yhteisen suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän puitteisiin, jollaisena tällä hetkellä toimii KTS[9]. Näin erillinen resurssilaki ei ole tarpeen (Korpela, Korkeakoulutieto 3/83 s.12)."

---

[9] KTS tarkoittaa valtionhallinnon keskipitkän tähtäyksen (aikavälin) suunnittelua (Meklin 1991 s.185)

"Ajatus [resurssikehityksen sitomisesta lailla bruttokansantuotteeseen] perustuu tulonjakoajatteluun -- Tällä tavoin lisäys tulisi jaetuksi tasan yli koko kentän, niin ettei siitä seuraisi mitään laadullisia muutoksia. -- Lakisääteisesti määrätty menokehitys on ristiriidassa tuottavuuden kohottamisvaateiden kanssa, sillä korkeakoulujen varojen käyttö on jokseenkin riippumaton siitä, miten hyvin tai huonosti varat käytetään (Ketonen, Tiedepolitiikka 3/85 s.17)."

"Kokonaisresurssien kasvun sitominen ei tuo mukanaan ratkaisua korkeakoulusektorin ongelmien ytimeen, miten saada turvattua uusien, tärkeiden ja kasvavien tieteenalojen resurssikehitys. -- tämän kaltainen laki jatkaa traditiota, jota korkeakouluissa on noudatettu jo kauan, sitä että kiinnitetään huomiota vain panos- eikä tuotospuoleen. -- korkeakoulujen rahoituksessa tulisi lisätä muun kuin valtion budjetin kautta tapahtuvan rahoituksen osuutta. -- Tarvitaan markkinaimpulsseja, yliopistojen olisi saatava kokea omassa tulovirrassaan se, ovatko ne onnistuneet toiminnassaan (Wahlroos, Tiedepolitiikka 3/85 s.18)."

Uutta korkeakoululakia kehitettäessä keskusteltiin vilkkaasti. Puheenvuoroissa on selkeästi näkyvissä se sisältö, joka myöhemmin kirjoitettiin lakiin. Keskustelussa esiin nousivat tavoiteohjaukseen liittyvät käsitteet: suunnittelu, tavoitteiden asettaminen, yliopistojen tuottavuus, tuloksellisuus ja tuloksien arviointi.

"Voimavarojen kohdentamisen eri korkeakouluille ja tieteenaloille tulee vastaisuudessa perustua nykyistä enemmän korkeakoulujen todelliseen toimintaan ja toiminnan tuloksellisuuteen (Linna, Korkeakoulutieto 1/83 s.3)."

"Korkeakoululaitos ei hyödynnä sen käytössä olevia voimavaroja läheskään niin tehokkaasti kuin mahdollista. Muuallakin julkisessa toiminnassa korostettavat tehokkuus-, tuloksellisuus- ja vaikuttavuusperiaatteet on asetettava myös korkeakoululaitoksen kehittämisen perusteiksi. -- Tulevaisuudessa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota entistä enemmän suoritettuihin tutkintoihin ja korkeakoulujen muuhun **tuotokseen** (Resurssikehitys vaikeaa — huomio nykyisten voimavarojen tehokkaampaan käyttöön, Yliopisto 15/84 s.6)."

"Olen vakuuttunut siitä, että lähivuosina nousee esiin eräänä uutena kehittämiskohteena korkeakoulujen toiminnan tuloksen arviointi. Jo nyt on olemassa valtakunnallisia tilastoja esimerkiksi oppilasmääristä ja suoritetuista tutkinnoista. -- Toiselta puolen suunniteltu uusi korkeakoululaki on myös sellainen, että siinä tarvitaan uudenlaisia ja lähinnä juuri toiminnan tuloksiin perustuvia mittauksia resurssien jakamiseksi (Visakorpi, Yliopistouutiset 9/84 s.9)."

Uuden korkeakoululain takana nähtiin myös muutakin kuin vain resurssointikysymyksiä. Osaltaan oltiin huolestuneita yliopistojen autonomian menettämisestä.

"Sivistysyliopiston autonomia — vapaus (valtion tai kirkon) holhouksesta — on osittain taakse jäänyttä elämää. Yliopiston suunnittelu on riippuvaista valtakunnallisen korkeakoulu-laitoksen kehittämissuunnitelman määrittämistä kehyksistä. -- Valtakunnallisen suunnittelun lähtökohdat ja tavoitteet ovat pääasiassa määrällisiä. Niiden taustalla on pyrkimys luoda käyttökelpoisia mittoja korkeakoulujen varojen tarpeen osoittamiseksi ja keinoja voimavarojen ohjaamiseksi (Stenqvist, Korkeakoulutieto 3/85 s.26)."

"Suomeen on rakennettu ministeriöiden keskitetysti johtama tiedehallinnon ja -suunnittelun järjestelmä, jonka kokonaisuutta pitää hallussaan valtiovarainministeriö. Tuloksena on ollut se, että tieteen oma ääni on jätetty vain neuvoa antavaan asemaan, korkeakoulut on saatu riitelemään keskenään resursseista ja tieteen kehitys on alistettu alue-, talous- ja koulutus-poliittisille intresseille (Niiniluoto,Yliopisto 32/85 s.9)."

"[Samalla] on käynyt selväksi, että uudessa laissa ja siihen liittyvissä korkeakoulupoliittisissa ratkaisuissa ei ole kysymys yksinomaan resurssoinnista. Pikemminkin valinkauhassa ovat keskenään syvästi ristiriitaiset näkemykset korkeakoululaitoksen toiminnan tuloksellisuudesta ja viime kädessä yliopiston tehtävistä (Ollila, Yliopisto 15/85 s.4)."

Toisaalta keskusteltiin siitä, oliko yliopistoilla koskaan ollutkaan itsenäistä asemaa yhteiskunnassa.

"Väite yliopistojen perinteisestä autonomiasta on suurelta osin harhaa. -- Yliopistosta tuli [historian saatossa] korostuneesti yhteiskunnallis-taloudellinen laitos, ja se sai selvät yhteis-

kunnalliset funktionsa. Näiden funktioiden vaatiman toiminnan harjoittamiseen liittyy myös korkeakoulujen valtiollistuminen kaikkialla maailmassa. Korkeakoululaitos on siis yhteisistä (julkisista) resursseista kilpaileva, välittävä ja jakava, mutta myös uusia voimavaroja muodostava organisaatio. Se on siis mitä suurimmassa määrin poliittinen (Raivola, Korkeakoulutieto 5/87 s.8-9)."

Kun voimavaroja jaettaessa vaadittiin selkeästi otettavaksi huomioon sekä toimintasuunnitelmat että saavutetut tulokset, merkitsi se samalla vaatimusta luotettavan ja käyttökelpoisen, yhdessä sovitun suunnittelu- ja seurantajärjestelmän luomista. Korkeakoulujen toimintoja kuvaavia tietoja oli kerätty aiemminkin, mutta niiden ongelmana pidettiin luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden puutteellisuutta. Oman tilan ja toiminnan tuloksen arviointi sekä valtakunnallisesti että korkeakoulukohtaisesti koettiin osaksi normaalia korkeakoululaitoksen toimintaa (Kiiskinen, Korkeakoulutieto 2/84 s.3).

"Korkeakoululaitoksen suoritteet ja kustannukset ovat jääneet vähemmälle huomiolle tai niitä ei ole käsitelty suunnittelussa lainkaan. Meillä ei ole tietoja edes siitä, paljonko korkeakouluissa käytetään valtion varoja yhteensä ja mitkä ovat eri tehtävistä aiheutuvat kustannukset. -- Tähän mennessä voimavarojen uudelleenkohdentaminen ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin. Osasyynä tähän on varmasti ollut se, ettei korkeakoululaitoksen piirissä ole ollut käytettävissä sellaista suunnittelu- ja seurantajärjestelmää, joka olisi osoittanut, missä on mahdollista saada aikaan tuottavuuden ja tehokkuuden nousua ja täten rationalisointisäästöjä (Korpela,Yliopisto 18/85 s.5)."

Opetusministeriö asettikin keväällä 1984 työryhmän selvittämään käytössä olevien tiedostojen ja suunnittelumenetelmien tarkoituksenmukaisuutta sekä tekemään ehdotuksia menetelmistä, joiden avulla määrällisin ja laadullisin perustein voidaan seurata korkeakoulujen toimintaa ja sen tuloksellisuutta eri tehtäväalueilla (Korkeakoulujen toiminnan arvioimiseen tarvitaan yhtenäisiä tietoja, Yliopisto 18/85 s.3). KOTA-nimellä kutsutun työryhmän loppumietinnön mukaan asiantunteva toiminnan arviointi auttaa korkeakouluja suuntaamaan toimintaansa havaittujen tai ennustettujen tarpeiden mukaisesti. Ensisijaisesti arvioinnin tuloksia ajateltiin kuitenkin käytettävän yliopistojen sisäisessä päätöksenteossa. Tavoitteena oli luoda järjestelmä, jossa kunkin korkeakoulun omasta seurantatietokannasta viedään keskeiset summatiedot valtakunnalliseen tietokantaan (KOTA-

työryhmän raportti luovutettiin, Yliopisto 23/85 s.5). Ollilan mukaan KOTA-projektin tavoite oli enemmän kuin pelkän tiedonkeruujärjestelmän kehittäminen.

> "Käytännössä KOTA-projektin tavoitteena on ollut uuden yhtenäisen resurssointijärjestelmän kehittäminen korkeakoululaitokselle, jota opetusministeriössä on tarkasteltu kokonaisvaltaisesti yhteiskunnan osajärjestelmänä 'Suomen yliopistona' (Ollila, Yliopisto 15/85 s.6)."

Uskottiin, että tarkat tiedot toiminnasta auttaisivat saavuttamaan paremman tuloksen. Aiemman epätietoisuuden tilalle saataisiin tarkoilla numeroilla varmuus siitä, mitä oli tehty.

> "KOTA-tietokannan toteutuminen poistaisi huomattavan puutteen korkeakoululaitoksen kehittämistyössä. Yhdessä arviointimenetelmien kehittämisen kanssa se loisi nykyistä huomattavasti paremmat perusteet tehdä päätöksiä toiminnan tavoitteista, painopisteistä ja resursseista. Myös korkeakoulujen sisällä päätöksenteon ja johtamisen edellytykset paranisivat (Korpela, Yliopisto 18/85 s.6)."

Esitys uudesta korkeakoululaitoksen kehittämislaista annettiin eduskunnalle 26.9.1986. Lain 3 §:n mukaan tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi korotetaan yliopistoille osoitettujen määrärahojen yhteismäärää vuosina 1987-1996 vähintään kustannustasoa vastaavasti. 4 §:ssä sanotaan, että kohdistettaessa määrärahojen lisäystä otetaan erityisesti huomioon tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen tarpeet ja saavutetut tulokset. 5 § mainitsee korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman. Suunnitelma sisältää mm. tavoitteet korkeakouluissa vuosittain opintonsa aloittavien määrästä ja jakautumisesta. Lain perusteluissa ehdotettiin, että kehittämissuunnitelma sisältäisi korkeakoulujen toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin lisäksi toimintaa kuvaavia tunnuslukuja (Korkeakoululaitoksen kehittämisen turvaaminen, Korkeakoulutieto 6/86 s.17-19).

Lain tultua voimaan ja sen vaikutuksesta yliopistojen toimintaan ja toiminnan arvioinnin perusteella tehtävään resurssien jakoon esitettiin erilaisia mielipiteitä. Yleisesti ei arvioinnin tärkeyttä asetettu kyseenalaiseksi ja määrällisiä toimintaa kuvaavia lukuja ajateltiin voitavan käyttää apuna yliopiston kehittämisessä ja päätöksenteossa (Lehto, Yliopisto 25/87 s.4). Keskustelua käytiinkin siitä, kuka arviointitietoa käyttää ja miten.

"On selvää, että arviointi tulee muovaamaan korkeakoulussa tekevien käsityksiä eri tehtävien merkityksestä ja vaikuttamaan niiden hoitoon. Yksikään korkeakoulu, tiedekunta tai laitos ei halua tulla arvioiduksi tehottomaksi olivatpa käytetyt mittarit millaisia tahansa. Toimintaa suunnataan sellaiseksi, että syntyy mahdollisimman hyviä tuloksia (Arviointi ohjaa toimintaa — mutta mihin suuntaan, Tiedepolitiikka 3/86 s.3)."

"Tehokkuuden indikaattorijärjestelmä saattaa helposti ryhtyä ohjailemaan korkeakoulujen toimintaa. Se asettuu päämäärän ja tavoitteiden asemaan. Jokainen sosiaalinen järjestelmä toimii myös dysfunktionaalisesti (Raivola, Korkeakoulutieto 5/1987 s.11)."

"Suurimmat ongelmat liittyvät arviointiin, jota suoritetaan **ylemmillä hallinnon tasoilla**. -- Toistaiseksi suoritettuja vertailuja on puolusteltu sillä, että aina ennenkin määrärahojen jakaminen ja suunnitelmien hyväksyminen on perustunut jonkinlaiseen arviointiin ja että uudet tiedostot joka tapauksessa antavat parempaa tietoa. Mutta näyttää siltä kuin **jokainen kvantitatiivinen tiedosto olisi omiaan muodostamaan kohtuuttoman vahvan päätöksentekoon vaikuttavan tekijän** muihin arviointiperusteihin verrattuna. -- Sellaiset tieteenalat, joilla on omaksuttu taloudellinen tehoajattelu, oppivat vähitellen käyttämään hyväkseen uusiakin kriteerejä osoittaakseen toimintansa tuloksellisuutta (Takala, Korkeakoulutieto 3/88 s.12)."

Pekka Pihlanto kirjoitti mittauksen vaikutuksesta toimintaan ja siitä, miten haitallisia vaikutuksia voitaisiin vähentää. Pihlannon mukaan laskentajärjestelmällä on kyky tehdä mitattavat kohteet näkyviksi, jolloin mittauksen ulkopuolelle jäävät asiat koetaan toissijaisiksi. Muita ongelmia ovat ensinnäkin se, että mittaus suuntautuu menneisyyteen ja toiseksi se, ettei tieteellisen laadun mittausta voi tapahtua kuin vain asiantuntijatasolla. Pihlannon mukaan kokemukset osoittavat, että vaikka mittauksen heikkoudet tunnetaan, tuloksia kuitenkin käytetään jopa tarkoituksiin, joihin niiden luonne ei oikeuta. Kun mittausjärjestelmä on tosiasia, olisikin paneuduttava aikaisempaa avoimemmin ja laajapohjaisemmin mittauksen periaatteisiin ja tulosten käyttötarkoituksiin sekä järjestelmän hyödyllisiin ja haitallisiin vaikutuksiin (Pihlanto, Korkeakoulutieto 2/88 s.14-15).

Opetusministeriö asetti syksyllä 1986 työryhmän miettimään korkeakoulujen tuloksellisuuden arviointiin sopivia tiedeindikaattoreita. Työryhmän luovuttaman muistion mukaan indikaattorit eivät ole yksinomainen ratkaisu arvioinnin ongelmaan eikä niitä ole tarkoitettu ainoaksi jakoperusteeksi. Ne antavat kuitenkin merkittävää taustatietoa arvioinnille, suunnittelulle ja määrärahojen jakopäätöksille. Työryhmä ehdotti tutkimusta kuvaavien tietojen lisäämistä olemassaoleviin tiedostoihin. Tutkimusta kuvaavat tiedot, kuten ulkopuolisen rahoituksen määrä ja tieteellinen julkaisutoiminta, lisäisivät mahdollisuuksia kriittiseen itsearviointiin ja toimintojen kehittämiseen (Hoitaako aika indikaattorit? Yliopisto 7/88 s.2-3).

Erkki Olkinuoran mukaan indikaattorityöryhmän mietinnön perusheikkoutena oli se, että liian suuri osa ehdotetuista indikaattoreista on tulkinnallisesti epäselviä avainaikasarja-tyyppisiä tunnuslukuja. Täysin samat tunnusluvut eivät sovellu eri tieteenalojen keskinäiseen vertailuun oikeudenmukaisella tavalla kuin vain osittain. Pelkästään tuloksellisuuden pohjalta suoritettava lisäresurssien jako saattaisi käytännössä johtaa kohtuuttomaan olemassaolevien resurssierojen vahvistumiseen. Indikaattoreiden todellinen käyttö voi kuitenkin suuntautua toisin, esim. poliittisten päätöksentekijöiden tai ministeriön virkamiesten voimistuvan otteen tai elinkeinoelämän taholta tulevan paineen takia (Olkinuora, Tieteentekijä 4/88 s.10-12).

Kehittämislaki edellytti tavoitteellisen johtamisen edellytyksiä parannettavan, joten korkeakoulujen mahdollisuuksia itse päättää esimerkiksi niille osoitettujen määrärahojen käytöstä oli lisättävä. Niinpä jo vuoden 1987 budjetissa oli pyritty vähentämään kaikkia niin sanottuja korvamerkintöjä ja jättämään mahdollisuuksien mukaan määrittelemättä virkojen ja toimien opetusalueet (Linna, Tieteentekijä 3/87 s.4). Vuoden 1988 valtion tulo- ja menoarvioesitys rakennettiin ryhmittelemällä yliopiston käyttöön tulevat varat vain viidelle momentille (Yliopisto merkittävien muutosten edessä, Yliopisto 35-36/86 s.2). Muutosten myötä yliopistot joutuivat ensi kertaa itse jakamaan saamansa määrärahat yliopiston eri tehtävien mukaan (Velling, Yliopisto 31/87 s.12).

Päätösvallan kasvu merkitsi tietysti myös vastuun kasvua. Korkeakoulujen sisäisen rahanjaon painopisteen koettiin nyt olevan hallituksella ja rehtorilla sekä viimekädessä yliopiston valtuustolla. Koska laitostasoa koskevat resurssipäätökset tehtäisiin yliopiston sisällä, oli informaation keruu turhaa, mikäli yliopiston oma päätöksenteko ei haluaisi käyttää sitä hyväkseen (Tiedeindikaattorit käyttöön toiminnan arvioinnissa, Yliopistouutiset 35/87 s.5). Pihlanto ja Lukka korostivat sitä,

että korkeakoulun rehtorilta puuttui tosiasiallisesti mahdollisuudet ohjata tutkimuksen ja opetuksen sisältöä ja erityisesti sen laatua. Vastuu ei realisoitunut lainkaan tai aikaisintaan vuosien ja vuosikymmenien kuluttua, jolloin vasta olisi perspektiiviä pohdiskella, oliko valittu linja ollut oikea. (Pihlanto & Lukka, Korkeakoulutieto 5/87 s.12-13).

Liikemaailman ajattelun tuominen yliopistojen hallintoon herätti keskustelua.

> "Korkeakoulujen tapauksessa uudistushankkeiden taustalla on ilmeisesti ajatus korkeakoulun ja liikeyrityksen rinnastamisesta toisiinsa. -- hankkeissa ei suinkaan ollut kysymys vallansiirrosta ministeriöltä rehtorille vaan monijäsenisiltä hallintoelimiltä rehtorille (Pihlanto & Lukka, Korkeakoulutieto 5/87 s.13)."

Paavo Uusitalon mukaan yliopistoyhteisöjen ja yliopistojen tieteellisen työn autonomian suurin uhka ei ollutkaan valtiovalta vaan markkinat ja liiketaloudellinen ajattelu:

> "Yliopistojen luonteeseen kuuluu olennaisena jännite sisäisen riippumattomuuden ja valtiovallan välillä. -- Näyttää siltä, että ollaan jälleen kerran tilanteessa, jossa ulkopuolelta määritellään tavoitteita, joita yliopiston tulisi palvella. -- Tehokkuusajattelu ja liikkeenjohdon malli eivät yksioikoisesti sovi korkeakoulujen hallintoon. Rehtorien ja dekaanien taloudellisen vallan lisääminen ei itsestään synnytä parempaa tai tehokkaampaa tiedettä (Yliopiston torjuttava ulkopuolinen ohjaus, Yliopistouutiset 47/87 s.1)."

4.2.3 Yhteenveto 1980-luvulta

1980-luvun alkupuolella valtionhallinnon kehittämistä käsittelevät artikkelit keskittyivät lähinnä budjettijärjestelmän kehittämiseen ja 1970-luvun tavoiteohjauksen soveltamisessa koettuihin ongelmiin. Kokonaisuudessaan tavoiteohjaushankkeen vaikutukset olivat jääneet laihoiksi, eikä uudistuksen periaatteita oltu sisäistetty. 1980-luvun loppupuolella kirjoittelu tulosjohtamisen teorioista ja käytännön sovelluksista lisääntyi huomattavasti. Tulosjohtamisen termit tulivat jäädäkseen.

Valtionhallinnossa vuosikymmenen lopussa tehtiin päätös tulosbudjetoinnin tuomisesta koko valtiontalouden budjetointimenettelyksi ja aloitettiin kokeilu tulosbudjetoinnista eräissä virastoissa. Tehdyt ratkaisut varmistivat tulosjohtamisen ja etenkin tulosbudjetoinnin käyttöönoton valtion virastoissa ja laitoksissa. Tavoiteohjauksen korostamasta suunnittelusta edettiin tuloksia korostavaan tulosohjaukseen. Siinä missä tavoiteohjaus 1970-luvulla jossain määrin epäonnistui yrittäessään tuoda yritysmaailman käytäntöjä julkiselle sektorille, tulosohjaus 1980-luvulla onnistui.

Yliopistot jatkoivat vielä 1980-luvun alussa 'Ruususen untaan'. Herääminen tapahtui, kun uuden korkeakouluja koskevan kehittämislain laatimisen yhteydessä alettiin keskustella korkeakouluille asetettavista tuloksellisuusvaatimuksista ehtona resurssikasvulle. Uudessa laissa resurssikehitystä ei enää sidottu lakiin eikä bruttokansantuotteeseen. Budjettijärjestelmää uusittiin hiljaisesti, kun yliopistojen budjettisidonnaisuutta vähennettiin yhdistämällä budjetin momentteja. Sidonnaisuuden väheneminen merkitsi paitsi yliopistojen päätösvallan lisääntymistä, myös tulosvastuullisuuden kasvamista. Kokonaisuudessaan yliopistot siirtyivät vuosikymmenellä resurssiajattelusta tulosajatteluun.

KOTA-tietokannan kehittäminen aloitettiin. Eri yliopistoista kerättyjen tietojen oli määrä toimia ennen muuta apuna yliopistojen itsearvioinneissa. Tiedeindikaattoreita kehitettiin kuvaamaan yliopistojen tuloksellisuutta. Vaikka toiminnan arviointi sinänsä hyväksyttiin, keskusteltiin kuitenkin siitä, mikä vaikutus toiminnan arvioinnilla tulisi olemaan yliopistojen toimintaan ja kuka tätä arviointitietoa tulee käyttämään.

Jälkeenpäin katsottuna on selvää, että juuri 1980-luvulla tapahtui ajattelutavan muutos. Aiemman julkisen hallinnon, kameraalisuuden ja prosesseihin keskittyvän panosohjauksen tilalle tuotiin uusi julkinen hallinto, liiketaloustieteellinen ajattelu ja tulosten saavuttamiseen keskittyvä tulosohjaus. Yhä enemmän alettiin kiinnittää huomiota tuloksien ja rahankulutuksen välillä vallitsevaan yhteyteen ja tulosvastuuajatteluun, joka jokaisen tuli sisäistää. Markasta tuli selkeästi toiminnan mittari. Ideologinen muutos oli suuri.

4.3 1990-luku tutkimukseen valittujen julkaisujen artikkeleissa

4.3.1 Valtionhallintoa käsittelevä kirjoittelu 1990-luvulla

Tutkimukseen valituissa julkaisuissa keskustelu valtionhallinnon taloushallinnosta laantui 1990-luvulla ja siirtyi käsittelemään entistä enemmän eri hallinnonalojen virastoissa ja laitoksissa havaittuja kokemuksia ja ongelmia. Kokemuksia tulosohjauksesta oli saatu, kun eräiden virastojen osuudet valtion tulo- ja menoarvioesityksessä vuodelle 1990 valmisteltiin tulosbudjetoinnin periaatteiden mukaisesti. (Heikkinen, Hallinnon tutkimus 2/90 s.136-137).

Valtiovarainministeriön tavoitteena oli uudistaa valtiontalouden ohjaus ja siirtyä kaikissa virastoissa ja laitoksissa tulosbudjetointiin vuoteen 1995 mennessä. Tulosbudjetoinnin onnistumisen kannalta kriittisenä tekijänä nähtiin virkamieskunta, jonka arveltiin olevan vanhoillista ja joka saattaisi kokea asemansa uudistuksen myötä uhatuksi. Toisaalta vanha kameraalinen ohjaus oli tarvinnut kameraalisen laskentatoimen, jonka oli vaikea vastata uusiin vaatimuksiin. Lisäksi ministeriön tottumattomuus toimia tulosohjaajana aiheutti ongelmia uudistuksien soveltamisessa (Heikkinen, Hallinnon tutkimus 2/90 s.138).

> "[ministeriön] johtamiskäytännöt ovat legaalisen hallintokäsityksen mukaisia eivätkä demokraattisen hallintokäsityksen mukaiset käytännöt ole normimäärityksinä tunnettuja. Nykyaikaisen manageriaalisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksista ei ole merkkiäkään. -- Perinteinen byrokraattinen organisaatio tarkoin määrättyine hierarkiatasoineen ja työnjakoineen asettaa rakenteellisia esteitä tehokkaalle ja tulokselliselle johtamiselle (Väänänen, Hallinnon tutkimus 2/90 s.153)."

Funktionaalinen, toiminnoittain johdettu ministeriö oli ollut organisaatio, jossa hallittiin palvelujen nopea laajentaminen, mutta laajentuneen kokonaisuuden hallinta ja ohjaaminen oli vaikeaa. Funktionaalinen, yksityiskohtainen ja panosten kautta tapahtuva ohjaus oli toiminut tehokkaasti rakennettaessa hyvinvointivaltiota (Meklin & Näsi, Hallinnon tutkimus 4/94 s.235). Virkkusen mukaan kehitettäessä tulosjohtamista funktionaalisen tradition pohjalta päädytään helposti siihen, että tu-

lostavoitteet koskevat vain vakioituneiden suoritteiden tuotantomääriä (Virkkunen, Hallinto 1/91 s.9,13).

Tulosohjausmalli rakennettiin ensisijaisesti ministeriöiden ja niiden alaisten organisaatioiden ohjauksen kehittämistä varten. Tulostavoitteiden asettaminen ja seuranta miellettiin yleensä mallin keskeiseksi sisällöksi, mutta Hilkka Summan mukaan johtajuuden korostaminen ja tulosohjauksen mukanaan tuomat talouden hallinnan uudet tekniikat olivat merkitykseltään painavampia (Summa, Hallinnon tutkimus 2/95 s.150).

> "Tulosohjausuudistuksen suurin merkitys on ehkä siinä, että siihen liittynyt taloudellisen vastuun korostaminen on muokannut maaperä manageristisen rationaliteetin leviämiselle ja vakiintumiselle hallinnossa (Summa, Hallinnon tutkimus 2/95 s.150)."

Tulosohjauksen soveltamisen on koettu vaikuttavan hallintokoneiston toimintaan useallakin eri tavalla. Tulosjohtamisen vaikutuksena pidetään myös uusia valtionhallinnon kehittämisen teemoja, kuten palvelujen arviointi ja laadun kehittäminen.

> "Laatuajattelu täydentää tulosjohtamista kiinnittämällä huomiota yksittäisen tulosyksikön tuloksen sijaan koko tuotantoprosessin sujumiseen. Yhteisenä päämääränä on julkisten palvelujen kilpailukyvyn parantaminen ja niiden olemassaolon turvaaminen. Vastuu julkisen toiminnan laadusta on tulosajattelun myötä siirtynyt varsinaisen palvelun tuottajille, etulinjaan. Laadunparannustyö onnistuu, kun organisaation johto ja henkilöstö sitoutuvat henkilökohtaisesti asiaan (Backman, Hallinto 3/95 s.3)."

Valtionhallinnon tulosohjausprojektiin liitetty hanke selvitti tulosohjauksen vaikutuksia valtiontalouden tarkastustoimintaan. Selvityksen mukaan sisäinen tarkastus on entistä selvemmin johdon oma valvontaväline. Jotta tarkastusvirastoon kohdistuvat odotukset tuloksellisuustilinpäätöksen tarkastuksessa voitaisiin toteuttaa, pitäisi tilinpäätöksen sisältö määritellä ja dokumentoida asianmukaisesti. Tilinpäätöskäsitteen epämääräisyyden sekä tulosohjauksessa että tilintarkastuksessa nähtiin aiheuttavan ongelmia (Mäki-Ranta, Hallinto 5/91 s.26-27).

Vakkurin ja Meklinin mukaan julkista sektoria ei aina voi rinnastaa yksityiseen sektoriin. Yrityksen onnistuneisuus ilmenee kannattavuutena, mutta verorahoitteisella sektorilla tilanne on toinen. Ongelma on ensinnäkin se, että verot peritään veronmaksajilta pakkoperiaatteella laissa päätettyjen kriteereiden mukaan, mutta vastikkeet, julkiset palvelut, jakautuvat kansalaisten kesken aivan toisilla kriteereillä. Tästä syystä yksittäiset kansalaiset eivät voi arvioida toiminnan hyvyyttä vertaamalla maksamiaan veroja ja saamiaan vastikkeita. Toisaalta kuitenkin verorahoille tuleva vastike on riippuvainen rahojen käytön tehokkuudesta. (Vakkuri & Meklin, Hallinnon tutkimus 2/98 s.80-83).

Vakkuri ja Meklin tutkivat tulosmittauksen tuottamia riskejä julkista palvelutuotantoa mitattaessa. Yhteisten tulosmittareiden puute voi johtaa tilanteeseen, jossa niiden toimintaa pyritään muokkaamaan mittareiden edellyttämälle tavalle, sillä luovan laskentatoimen käyttö on sitä helpompaa, mitä vähemmän toiminnan yhdenmukaista arviointia ja mittaamista tukevia standardeja on olemassa (Vakkuri & Meklin, Hallinnon tutkimus 2/98 s.83-87).

Käytännössä julkisen sektorin palvelutuotannon määrän mittauksessa on jouduttu turvautumaan erilaisiin korvikemuuttujiin. Kuinka kattavasti valituilla korvikemuuttujilla, suoritteilla tai toimenpiteillä pystytään kuvaamaan tutkittavana olevan organisaation toimintaa, ratkaisee tuottavuuskehityksen arvioinnin onnistumisen. Ongelma on myös se, että kukin virasto voi itse päättää, miten se tuottavuuttaan mittaa (Karhu, Hallinnon tutkimus 3/93 s.242).

> "Tulosohjauksen puhdasoppisen toteutumisen ongelmana on se, että valtionhallinnossa on tilanteita, joissa tulosohjaaja on sekä tulostavoitteiden asettaja, voimavarojen myöntäjä että saavutusten arvioitsija. Koko tulosohjaus joutuu kyseenalaiseksi, ellei samalla varmisteta käyttökelpoista arviointia (Väänänen, Hallinnon tutkimus 1/92 s.58-59)."

Kaikesta tapahtuneesta kehityksestä huolimatta markkinaohjauksen käyttö Suomen julkishallinnossa on Tapani Seppäsen mielestä vasta alussa. Kaikissa organisaatioissa hallinnonuudistusten vaikutukset eivät ole olleet merkittäviä ja siirtyminen tulosjohtamiseen on saattanut vaikuttaa vain hyvin vähän organisaation toimintaan. Erityisesti ongelmia on ollut toimialoilla, joilla vallitsee hyvin vahva ammattikuntaperinne, kuten sosiaali- ja terveyshallinnossa sekä opetustoimessa (Seppänen, Hallinto 2/99 s.32).

"-- aitoon tulosjohtamiseen päästään vasta sitten, kun tulossopimukset korvataan markkinaehtoisilla sopimuksilla. Tällöin päädytään ns. tilaaja-tuottajamalliin, jossa tilaajan ja tuottajan tehtävät jaetaan eri organisaatioille ja tilaaja pyytää kilpailevat tarjoukset oman tuotantoyksikön lisäksi myös yksityisen sektorin yrityksiltä (Seppänen, Hallinto 2/99 s.32)."

4.3.2 Yliopistoja koskeva kirjoittelu 1990-luvulla

1990-luvulla yliopistoja koskeva tulosohjauskeskustelu laajeni entisestään. Ideologisen muutoksen suuruus tuli esiin siinä, että julkiseen keskusteluun tuntui haluavan ottaa osaa koko yliopiston henkilökunta. Toimintamenobudjetoinnin aloittaminen oli varsinkin 1990-luvun alkupuolen yksittäisistä keskustelunaiheista käytetyimpiä.

Toimintamenobudjetoinnin käyttöönotto oli vuosikymmenen suurin yksittäinen taloushallinnon keskustelun aihe. Valtioneuvoston aiemmin tekemän päätöksen mukaan kaikissa valtion virastoissa siirrytään uuteen budjettikäytäntöön vuoteen 1995 mennessä. Yliopistoista Joensuun yliopisto ja Helsingin kauppakorkeakoulu alkoivat käyttää toimintamenobudjetointia vuoden 1991 tulo- ja menoarvioissa. Varsinkin yliopistojen omissa lehdissä esitettiin perusteina muutokselle halu siirtää päätösvaltaa resurssien käytöstä valtionhallinnon tasolta yliopistojen hallinnolle.

"Päätösvaltaa on tarkoitus siirtää korkeakouluille mahdollisimman paljon. Budjettirakennetta tullaan uudistamaan niin, että yhdeltä momentilta voidaan hoitaa kaikki asiat, paitsi rakentaminen (Enemmän yhteistyötä, enemmän vapautta, Yliopistouutiset 8/90 s.3)."

Toimintamenobudjetointiin siirtämisen perusteluna voidaan pitää myös sitä näkemystä, jonka mukaan yliopistojen toiminta- ja taloussuunnittelu olivat määrärahabudjetoinnissa olleet erillään toisistaan. Koettiin, ettei suunnittelua riittävästi oltu kytketty todellisiin voimavaroihin. Kun raamitus oli puuttunut, oli suunnittelusta ja budjetin laadinnasta muodostunut verbaalinen prosessi, peli (Teittinen, Korkeakoulutieto 1/90 s.10).

"Toiminta- ja taloussuunnittelu on sekä hallinnollis-byrokraattinen että poliittinen prosessi. Sen luonteeseen kuuluu olennaisesti taktikointi ja usko siihen, että prosessin aikana voi sattua jotain odottamatonta, omalle yksikölle edullista -- Energisyydellä, suhteilla ja erilaisten

koalitioiden taitavalla hyväksikäytöllä voi kenties ajaa oman yksikön asioita menestyksellisesti (Teittinen Korkeakoulutieto 1/90 s.10)."

"Toisistaan poikkeavia tavoitteita omaavat eri tieteenalojen edustajat pyrkivät korkeakoulun päätöksenteossa saamaan omalle mielipiteelleen mahdollisimman suuren painon — esimerkiksi resurssien jaossa. Tällöin syntyy konflikteja ja on tehtävä kompromisseja. Tapahtuu siis poliittista päätöksentekoa (Lehtimäki, Hallinnon tutkimus 3/90 s.180)."

Toimintamenobudjetoinnin myötä alettiin puhua tulosjohtamisesta, tulostavoitteista, tuottavuudesta ja tehokkuudesta, kun aiemmin oli puhuttu tavoitejohtamisesta, tavoitteiden asettamisesta, arvioinnista, tuloksista ja tuloksellisuudesta.

"Koko yliopistolle tullaan neuvottelemaan opetusministeriön kanssa joko budjettikirjaan merkittävät tai erikseen sovittavat tulostavoitteet. Nämä tulevat olemaan määrällisiä (esim. tutkintotavoitteet), laadullisia (korkeatasoisen tutkimuksen tekeminen), toiminnallisia (tutkijakoulutusohjelmien laatiminen), toimintaperiaatteita koskevia (kansainvälistyminen) jne. (Teittinen, Korkeakoulutieto 1/91 s.16)."

"Korkeakouluille on asetettu aikaisempien sisäänottosuositusten sijasta suoritettavien tutkintojen määriä koskevat tavoitteet. Suunnitteilla ja kahdessa korkeakoulussa jo käytössä oleva tulosohjausjärjestelmä ja toimintamenobudjetointi tulevat muuttamaan koko korkeakouujen ohjausjärjestelmää (Jussila, Yliopistouutiset 11/92 s.2)."

Tuotantotoiminnasta tutuksi tulleet ilmaisut otettiin käyttöön keskusteltaessa yliopistojen toiminnasta, monesti silloinkin, kun esitettiin kritiikkiä tulosohjaukselle.

"Tulosjohtaminen yliopistossa korostaa sen tuotantolaitospuolta ja näin lisää näennäistä tehokkuutta, mutta samanaikaisesti aiheuttaa vahinkoa yliopistolle todellisena uutta luovana asiantuntijaorganisaationa (Kaimio, Yliopisto 2/94 s.28)."

"Suoritetut tutkinnot ja opintoviikot ovat sitä konkreettista tuotosta, josta sekä yliopiston sisällä että ulkopuolella ollaan kiinnostuneita. Ne ovat myös indikaattoreita, jotka kertovat,

mitä laitos resursseillaan on saanut aikaan. Pieni valmistuneiden määrä suhteessa opintonsa aloittaneisiin kertoo, että monet ovat kesken opintojensa siirtyneet muihin tehtäviin. Jos siis tuotantoprosessissa on vuotoja, ei pelkkä raaka-aineen lisääminen riitä tuotantotavoitteiden saavuttamiseen (Saavutetaanko tutkintotavoitteet? Yliopistouutiset 21/92 s.5)."

"Tulosohjaukseen siirryttäessä jäi vähälle huomiolle se, että tavoitteiden asettaminen ei vielä edistä opetusta ja tutkimusta, ellei samalla kehitetä niitä toimintatapoja ja -prosesseja, joiden varassa yliopiston tulokset syntyvät. -- Määrällisten tulostavoitteiden yksisilmäinen korostaminen johtaa siihen, että palveluita ei nähdä tuloksentekona ja toiminnan olennaiset prosessit unohtuvat. -- Yliopistolla puolestaan on kyettävä irrottautumaan osastoajattelusta ja pyrittävä yhteisten ydinprosessien edistämiseen (Nyman, Yliopisto 7/95 s.3)."

"Yliopistojen ulkoisen toiminnan kannattavuutta on parannettava lähinnä kehittämällä sen tuotteistamista, markkinointia ja verkottumista. -- Yliopistojen toiminnallista rakennetta tulisi muuttaa joustavasti konsernityyppiseksi, laskentatoimea olisi kehitettävä sellaiseksi, että se palvelisi myös johdon laskentatoimena (Ulkoisen toiminnan merkitys yliopistoissa kasvaa, Acatiimi 7/98 s.26)."

Yliopistojen toiminnan arvioinnin tarpeellisuudesta keskusteltiin vilkkaasti. Yleensä toiminnan ja tulosten arvioinnin katsottiin lisäävän oikeudenmukaisuutta ja toiminnan arviointi koettiin tärkeäksi. Huomattavasti vaikeampaa oli vastata kysymyksiin, mitä tulisi arvioida ja miten arvio tulisi suorittaa.

Taina Saarisen mukaan arviointitiedon käyttö liittyy perinteiseen hallintokäsitykseen, jossa arviointi, suunnittelu ja päätöksenteko seuraavat toisiaan lineaarisesti ja ongelmattomasti. Toisaalta arviointitietoja käytetään vaikuttamaan päätöksentekijöiden ajatteluun ja ajattelutapaan. Lisäksi arvioinnin käyttö voi olla poliittista tai suostuttelevaa, jos sillä legitimoidaan jotakin poliittista kantaa tai jos arviointitietoa käytetään poliittisen hyökkäys- tai puolustustaistelun aseena (Saarinen, Korkeakoulutieto 4/95 s.54).

"Nykyihmisellä on suuri luottamus lukuihin. Kun päätöstä argumentoidaan tarkalta vaikuttavalla numeerisella aineistolla, luodaan (useimmiten harha)kuva objektiivisuudesta. Tämän

vuoksi yliopistojenkin arvioinnissa on pyritty löytämään selviä numeerisia mittareita, joista niiden saavuttama tulos voitaisiin suoraan nähdä tai tietyllä kaavalla laskea (Mustajoki, Yliopisto 21/92 s.17-18)."

"Kaikkien osapuolten on voitava osallistua tuloksen ja vastuun määrittelemiseen. Jos pelkästään rahoittajat määrittelevät tavoitteet, toteutuvat varmuudella ne kauhukuvat, jotka yleisimmin maalataan tulosten mittaamisen seurauksina: arvioinnin arvo kielletään, puhutaan pelkästään laskettavissa olevista tuloksista (Saari, Korkeakoulutieto 1/93 s.25-26)."

"Suurimittainen arviointi liittyy paljon puhuttuun tuloksellisuuden palkitsemiseen, siihen että laiskojen, tyhmien ja tarpeettomien ei tahdota antaa elää ahkerien, fiksujen ja hyödyllisten kustannuksella yliopistoissakaan. Jotain epäilyttää arvioinnissa kuitenkin on. Viime vuodet korostettu tutkimuksen ja opetuksen välinen yhteys on kadonnut kokonaan. Tieteellisellä korkeatasoisuudella ja vaikuttavuudella ei tulevassa arvioinnissa ole mitään hteyttä yliopiston antamaan opetukseen ja muuhun toimintaan (Hallamaa, Yliopisto 3/99 s.32)."

Vakkurin mukaan mittarit ja numerot koetaan apuvälineiksi organisaatioissa ja tilanteissa, joissa perusteita yhteisesti sovituille arviointi- ja mittaustavoille on vaikea löytää. Tällöin voi olla helpompi keskustella mittareista ja niiden oikeista tulkintatavoista kuin vaikkapa ainelaitosten lakkauttamisesta, eri tieteenalojen olemassaolon edellytyksistä tai resurssien uudelleen suuntaamisesta yliopisto-organisaation sisällä. Kun päätösperusteena käytetään talouden fundamenteista ja parametreistä johdettavia mittareita, asia on riittävän etäinen. Metodologisten rationaliteettien näkökulma kytkeytyy periaatteeseen, jossa organisaatioiden toiminta pyritään tekemään mahdollisimman tarkasti mitattavaksi. Vakkuri pitää illuusiona sitä yleistä olettamusta, jonka mukaan parantamalla tulosmittauksen toimintaedellytyksiä parannetaan aina myös veromarkoille tuotettavaa vastiketta. (Vakkuri, Hallinnon tutkimus 1/99 s.101-102).

1990-luvun loppupuolella kehitettiin perusrahoitukseen laskennallinen malli, jolla yliopistojen toimintaa rahoitetaan. Malli sovittiin otettavaksi vähitellen käyttöön. Laskennallisessa mallissa yliopistojen saama budjettirahoitus riippuu tuotettujen tutkintojen määrästä, mikä herättikin yleistä keskustelua.

"Yksi mallin kehittelyn lähtökohdista on ollut tarve luoda kiinteämpi yhteys ylipistojen saaman budjettirahoituksen ja niiden suorittamien tehtävien välille. Tätä periaatetta on vaikea asettaa kyseenalaiseksi. Yliopistojen päätehtävinä ovat kautta aikojen olleet tieteellinen tutkimus ja akateemisten alojen koulutus. Samat tavoitteet kirjataan yliopistoille myös uusimmassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (Mustajoki, Korkeakoulutieto 2/96 s.65)."

"Tutkimuksen rahoitusosuuden määräytyminen yksinomaan tohtorintutkintojen perusteella laskisi todennäköisesti ko. tutkintojen tasoa, koska yliopistoille olisi edullista tuottaa tohtoreita mahdollisimman paljon ja nopeasti. Malli johtaisi pitemmällä tähtäyksellä myös siihen, että ylipistojen henkilöstörakennetta alettaisiin muuttaa tohtorin tutkintojen nopeaa tuottamista suosivaan suuntaan (Sundbäck, Tieteentekijä 6/96)."

Jäppisen mukaan perusrahoituksen laskennallisen mallin tavoite oli saada aikaan parempi yhteys tavoitteiden ja rahoituksen välille. Uusi malli oli vastaus pitkään jatkuneeseen arvosteluun, jonka ydinsisältö oli ollut se, ettei historiallisen kehityksen tuloksena muotoutunut voimavarojen jakautuminen yliopistojen kesken vastannut toiminnan ja tavoitteiden laajuutta eikä yleensäkään todellista määrärahatarvetta. (Jäppinen, Yliopistotieto 4/97 s.21-22).

Eräs esitetty perusrahoituksen laskennallisen mallin vaikutus oli se, että rahoituksen sitominen ministeriön kanssa sovittuihin tutkintomääriin tulee lisäämään ministeriön valtaa ja vastuuta (Mustajoki, Korkeakoulutieto 2/96 s.66).

"Sellaista raamibudjettia, jonka sisällä yliopisto olisi saanut itse päättää rahoistaan ei enää ole, vaan entistä suurempi osa yksittäisten korkeakoulujen budjetista on korvamerkittyä rahaa (Yliopistolaki ja budjetti puhuttivat yliopistojen avajaisissa, Tieteentekijä 8 /95 s.8)."

"Vaikka yliopistojen kokonaisrahoitus on kasvanut viime vuosina, on perusrahoituksen osuus kuitenkin kutistunut sitä mukaa kun määrärahoja on korvamerkitty muuhun tarkoitukseen kuten tutkijakouluihin, kehittämishankkeisiin, vuokriin jne. (Fant, Acatiimi 6/99 s.3)."

"Kun valtionhallinnossa yleisenä periaatteena on ollut päätöksenteon siirtäminen alaspäin, tulosjohtamisen tiukentaminen johtaa päinvastaiseen: asioista määrätään entistä tarkemmin ja ministeriötasolla (Viekö tulosohjaus kilpajuoksuun? Yliopisto 12/95 s.40)."

"Laskennallista mallia tultaisiin soveltamaan prospektiivisesti eli tavoitteita asettamalla, jolloin pyritään rahoittamaan tietyn tahtotilan syntymistä eli saamaan muutoksia, joita pidetään koulutus- ja tiedepoliittisesti tärkeinä. Kun tieteellinen tutkimus konvergoidaan tarkoiksi lukuarvoiksi syyllistytään perin elementaariseen tieteelliseen menettelyvirheeseen: tulos ilmaistaan tarkkuudella, johon aineisto ja menetelmät eivät oikeuta. Laskennallinen arviointi toteutetaan mekaanisesti helmitaulun tai tietokoneen avulla ilman asiantuntijoita. Näin laatu ei tule mitenkään huomioiduksi (Saxén, Yliopisto 8/96 s.3)."

"Kun yliopistojen rahoitus perustuu nykyisin laskennalliseen malliin, johtaako mallin täydellinen käyttöönotto siihen, että lopulta tutkinnot tulevat olemaan kullakin koulutusalalla kaikissa yliopistoissa suunnilleen yhtä kalliita? -- laskennallinen malli on taipuvainen yhdenmukaistamaan yliopistojen rahoitusta (Sipilä & Mäntysaari, Yliopistotieto 3/98 s.38)."

Ministeriön vallankasvun nähtiin liittyvän myös eri hankkeiden rahoitukseen. Koska perusrahoituksen kohdalla rahoittaja ei voi olla varma, tuleeko jokainen markka tehokkaasti käytetyksi, on rahaa siirretty organisaatioille, joiden toiminta perustuu yksittäisiin hankkeisiin. Kun jokainen hanke arvioidaan ja vasta sen jälkeen tehdään rahoituspäätös, syntyy mielikuva maksimaalisesta määrärahojen kohdentumisesta hyödylliseen tarkoitukseen. Tämän seurauksena on vapaasti käytettävissä olevan perusrahoituksen taso laskenut, mutta samaan aikaan on määrärahoja riittänyt enenevässä määrin erilaisille hankkeille (Mustajoki, Yliopisto 14/99 s. 25).

Tulosvastuuta on edelleen 1990-luvulla pidetty yhteensopimattomana sekä vanhan akateemisen vapauden että kolmikantahallinnon kanssa. Sama taho määrittelee ennakkoon paitsi sen, mikä on tulos, myös sen, kenelle vastuu asetetun lopputuloksen saavuttamisesta kuuluu, mitä onnistumisesta tai epäonnistumisesta seuraa, sekä antaa vastuussa olijalle vallan toimenpiteisiin, joilla hän katsoo pääsevänsä lopputulokseen. Yliopistoissa johtoryhmän tehtävä on päättää laitoksen toimintalinjoista. Kuitenkaan ei ole edes teoriassa mahdollista ajatella, miten johtoryhmä olisi vastuussa vaikkapa toteutumatta jääneistä jatkotutkinnoista (Keltikangas-Järvinen, Yliopisto 1/96 s.33).

Opetusministeriön mielestä budjettiuudistus ja siihen liittyvä taloudellisen päätösvallan siirtäminen yliopistoille on ollut vuoden 1986 päätösten mukaista kehitystä. Ministeriön mielestä voidaan perustellusti todeta, että budjettiuudistus on ollut merkittävin konkreettinen yliopistojen päätösvaltaa lisäävä toimi. Taloudellisen päätösvallan siirrossa yliopistoille on edetty niin pitkälle, ettei siinä enää ole juurikaan tehtävissä uutta. Opetusministeriö on 10 vuotta jatkuneen prosessin tuloksena kehittänyt normiohjaukseen, määrärahojen kohdentamiseen ja henkilöstöpolitiikan kontrolliin perustuneen hallinnollisen ohjauksen tilalle kokonaan uudenlaisen ohjauskulttuurin, joka perustuu dialogiin ja jonka tavoitteena on asioista sopiminen (Jäppinen, Korkeakoulutieto 4/96 s.8-9).

> "Kun otetaan huomioon henkilöstöhallinnossa tapahtuneet muutokset, virkojen perustamisen vapautuminen, virantäyttöjen uudistaminen ja opettajien työvelvollisuuteen liittyvät kokeilut, ovat eräät suomalaiset korkeakoulut jo nyt saavuttaneet eurooppalaisestikin katsoen hyvin laajan autonomian (Rekilä, Korkeakoulutieto 1/93 s.7)."

Ari Saarinen kirjoittaa yliopistojen panostusten vaikutuksista yhteiskunnan tuotannolliseen toimintaan. Saarisen mukaan yliopistojen toiminnalla on elävät yhteydet tuotantoelämään, vaikka toiminnan painopiste onkin perustutkimuksessa. Tästä todistavat yliopistojen ja teollisuuden yhteistyön tiivistyminen ja ulkopuolisen rahoituksen kasvu. Lisäksi hankerahoituksella pyritään tukemaan työelämään liittyviä yhteyksiä ja uusien innovaatioiden syntymistä. Yliopistojen vaikuttavuutta seurataan myös tuloksellisuuden kautta, onhan työllistyminen eräs tuloksellisuusindikaattori (Saarinen, Yliopistotieto 2/99 s.42-46).

1990-luvun loppupuolella on pohdittu tulosjohtamisen lopullisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan. Erään näkemyksen mukaan tulosjohtamisen vaikutuksia oli se, että yliopistot alkoivat yksinkertaistaa ja hajauttaa päätöksentekoaan ja kehittää akateemista johtajuutta vastauksena sekä kollegiaalisen päätöksenteon tehottomuuteen että haluun purkaa turhaa byrokratiaa. Akateemisen yhteisön arvot joutuivat myllerrykseen tulospaineiden lisääntyessä ja valtion rahoituksen vähetessä. Kolleegan asioihin puuttumattomuuden sijaan on ryhdytty laskemaan heidän tuotoksiaan ja impact-lukuja. Uusi budjetointi suuntasi ylipistojen katseen tulevaisuuteen antaen rahoitusta kehittämiseen jo etukäteen. Toisaalta se pakotti yliopistot näkemään opetuksen ja tutkimuksen yhtenä kokonaisuutena (Hölttä, Korkeakoulutieto 4/96 s.15-17).

Toisaalta on sanottu, että tulosohjauksen myötä kustannustietoisuus ja tulosvastuullisuuden ymmärtäminen on kasvanut. Kuitenkin ohjausjärjestelmän kannustaminen tulokselliseen toimintaan edellyttää, että tulostavoitteiden ja määrärahojen välillä on selkeä riippuvuus. Yliopistojen tulosohjaus toimii oikeaoppisesti vain tilanteessa, jossa kaikki korkeakoulut asettavat tavoitteensa realistisesti ja opetusministeriö on hyvin selvillä kaikkien korkeakoulujen tuotantoresursseista (Lehtinen & Pimiä, Korkeakoulutieto 4/96 s.27-29).

Pekka Pihlannon mukaan yliopistojen tulisi pyrkiä pieniin, erikoistuneisiin yksiköihin. Hänen mukaansa kuvitelma suurten yksiköiden tehokkuudesta on harhainen:

> "-- lähestymistapaa leimaa mielestäni mekanistinen luonnontieteellinen ajattelu, jonka mukaan ongelma olisi laskennallisesti ratkaistavissa. -- Yliopistolaitoksen organisointia pohdittaessa joudutaan kuitenkin ottamaan huomioon niin monia laadullisia ja kvantifioimattomia tekijöitä, että laskennallista ratkaisua kannata edes yrittää (Pihlanto, Acatiimi 7/99 s.29)."

> "Tulosjohtamisen muodolliset seurantakeskustelut jarruttavat nopeita strategisia muutoksia ja vievät aikaa ja rahaa. Tulosjohtamisen mahdollisesta tehokkuudesta joutuu maksamaan eikä tulosjohtamisen käyttäminen välttämättä takaa lainkaan yrityksen tuloskeskeisyyttä (Tenhunen, Yliopistouutiset 40/93 s.10)."

Keso ja Pietiläinen päätyivät kahteen eri diskurssiin tutkiessaan johtajuutta yliopistoissa. Autoritaarisessa johtamistavassa henkilökunta on tuotannontekijä kuten koneet ja laitteet, joita voidaan vaihtaa ja ostaa uutta tilalle ilman, että organisaation toiminta häiriintyisi. Osallistuvassa toimintamallissa taas henkilökunta koetaan tärkeäksi resurssiksi, jonka toimintaan sitouttaminen, kehittäminen ja organisaatiossa pitäminen ovat edellytyksiä menestyksekkäälle toiminnalle (Keso & Pietiläinen, Tiedepolitiikka 3/99 s.35).

> "Tulosjohtamisen mukana yliopistojen ainelaitosten toimintavalta omissa asioissaan on lisääntynyt. Ainelaitoksen päätehtäväksi on tulosjohtamisessa määrittynyt tutkintojen tuottaminen. Opetus ja tutkimus ovat muuttuneet välineiksi tulosten saavuttamisessa (Keso & Pietiläinen, Tiedepolitiikka 3/99 s.35)."

"Yliopiston tuloksia mitataan pääosin tutkintojen määrällä — tutkintotavoitteena. Jos yliopisto muuttuu tutkintotehtaaksi, se ei voi suoriutua kunnialla perustehtävästään tutkimuksesta ja tiedon kehittämisestä (Rehtorit huolissaan perusrahoituksen tilasta, Acatiimi 8/98 s.)."

"Keinotekoisilla markkinatorilla yliopistojen yhteiskunnallinen vaikuttavuus muuttuu helposti erilaisten kriteerien muodolliseksi täyttämiseksi, missä vaikuttavuuden osoittaminen on tärkeämpää kuin itse vaikutukset (Silvennoinen & Saarinen & Hedman, Tiedepolitiikka 1/98 s.41)."

"Opetusministeriön resurssipäätöksillä yliopistoista ollaan tekemässä tutkintotehtaita. Yliopistot saavat jatkossa ministeriöltä tutkintotilauksen ja maksun määrän perusteella (Pehkonen, Acatiimi 2/98 s.)."

4.3.3 Yhteenveto 1990-luvulta

Valtionhallinnossa päästiin tulosohjauksessa 1990-luvulla ideoiden kypsyttelyvaiheesta toteuttamiseen. Julkisessa keskustelussa keskityttiin kokemuksiin, joita oli saatu, kun taloushallinnon uudistukset — tulosohjaus, tulosjohtaminen ja toimintamenobudjetointi — oli toimeenpantu eri laitoksissa ja virastoissa. On siirrytty korostamaan julkisten palvelujen kehittämistä ja laatuajattelua. Kriittisiä puheenvuoroja on esitetty lähinnä siitä, mikä vaikutus tuloksien mittaamisella ja mittareilla on käsitykseen siitä, mitä tehokkuus on.

1990-luvulla yliopistoja koskeva keskustelu tutkimukseen kuuluvissa julkaisuissa on ollut runsasta, monipuolista ja monitasoista. Yksittäisistä keskustelunaiheista nousee esiin etenkin toimintamenobudjetointi ja sen käyttöönotto. Edellisellä vuosikymmenellä tehty päätös toimintamenobudjetointiin siirtymisestä koko valtionhallinnon tasolla merkitsi samalla sitä, ettei yliopistoilla todellisuudessa ollut valinnanvaraa, vaan niidenkin oli siirryttävä käyttämään toimintamenobudjetointia.

Toimintamenobudjetoinnin paremmuutta perusteltiin sillä, että se lisää yliopistojen päätösvaltaa omasta toiminnastaan eli tuo lisää sekä valtaa että vastuuta opetusministeriöltä yliopistoille. Toisaalta vanhaa budjetointitapaa pidettiin 'pelinä', jossa eri yliopistot eivät olleet tasavertaisia.

Inkrementaalinen määrärahabudjetti oli pyrkinyt säilyttämään vallitsevan, historian saatossa syntyneen resurssijaon, mistä haluttiin nyt päästä eroon. Tuloksiin perustuvan budjetoinnin myötä alettiin myös varsinaisesti puhua tulosohjauksesta. Toisaalta perusrahoituksen laskennallisen mallin on koettu kääntäneen vallan hajauttamispyrkimyksen suunnan päinvastaiseksi eli lisäävän ministeriön valtaa yliopistoja koskevissa asioissa.

1990-luvulla yliopistojen toimintaan on liitetty tuotetut tutkinnot määrällisinä tulostavoitteina. Yliopistoja on alettu pitää tuotantolaitoksina, joiden tehtävänä on tuottaa tutkintoja. Muutenkin keskusteltaessa yliopistoista on käytetty aiempaa enemmän tuotantotoiminnasta tutuksi tulleita ilmauksia. Lisäksi on keskusteltu yliopistojen toiminnan arvioinnista tuloksellisuuden palkitsemisessa. Arviointia pidetään tarpeellisena ja oikeutettuna, mutta keskustelua herättääkin se, mitä arvioidaan, miten ja kuka käyttää arviointitietoja. Yleisesti arviointitiedon käyttämisen uskottiin olevan merkki rationaalisesta päätöksenteosta. Kauhukuvien mukaan arviointi tulee muuttamaan yliopistojen toimintaa.

Tulosjohtamisen vaikutuksena pidetään sitä, että päätöksentekotapa on muuttunut kollegiaalisesta kohti rationaalista, toiminnan realiteetit huomioonottavaa päätöksentekoa. Myönteisenä kehityksenä pidetään myös dialogin kehittymistä aiempaa jatkuvammaksi sekä yliopistojen sisällä että yliopistojen ja opetusministeriön välillä. Johtajuuden merkitystä yliopistojen toiminnassa on korostettu.

5 TUTKIMUSTULOKSET

Artikkelianalysointi osoittaa, että yleinen ajattelu ja kuva yliopisto-organisaatiosta on muuttunut. Toiseksi tulosohjauksen soveltamisesta seurannut keskustelu osoittaa, että ajattelutapojen muutoksien mukana tehokkuudesta on tullut tuottavuutta, kun vaikuttavuuden merkitystä ei korosteta. Kolmas tulos on se, että monet tulosohjaukseen liitetyt ideologiat ovat kiertäneet kehää.

5.1 Artikkeleiden analysoinnin tulokset

Yhteenveto tulosohjauskeskustelusta 1970-1999

1970-luvulla pyrittiin perinteiseen julkisen sektorin kameraaliseen ohjauskulttuuriin aktiivisesti tuomaan tavoiteohjauksen mukaisia periaatteita. Korostettiin etenkin suunnittelun tärkeyttä myös julkisen sektorin taloudenhoidossa ja toisaalta saavutettujen tuloksien vertaamista asetettuihin tavoitteisiin. Kasvanutta julkista sektoria alettiin etenkin vuosikymmenen lopulla syyttää tehottomuudesta ja alhaisesta tuottavuudesta. Kuitenkaan yliopistoja ei julkisessa keskustelussa arvosteltu verovarojen tehottomasta käytöstä tai tuhlaamisesta, eivätkä yliopistot kokeneet asemaansa yhteiskunnassa toimivina organismeina uhatuksi. Kustannuslaskennan merkityksen tai kustannustietoisuuden lisäämisen korostaminen ei vielä yltänyt yliopistoihin, vaikka valtionhallinnon tasolla se oli jo nähtävissä. Julkista hallintoa koskevan yleisen keskustelun vähäisyyttä voi pitää osoituksena ajalle tyypillisestä hallinnon keskittymisestä laillisuusvalvontaan, jonka riittävyyttä tai sopivuutta ei vielä oltu asetettu kyseenalaiseksi.

1980-luvun alkupuolella valtionhallinnon kehittämistä käsittelevät artikkelit keskittyivät lähinnä budjettijärjestelmän kehittämiseen ja tavoiteohjauksen soveltamisessa koettuihin ongelmiin. Valtioneuvoston päätös tulosbudjetoinnin tuomisesta koko valtiontalouden budjetointimenettelyksi aloitti tulosbudjetointikokeilun eräissä virastoissa. Tavoiteohjauksen korostamasta suunnittelusta siirryttiin tuloksia korostavaan tulosohjaukseen ja samalla kirjoittelu tulosjohtamisen teorioista ja käytännön sovelluksista lisääntyi huomattavasti. Kuitenkin yliopistoja koskeva tulosohjauskeskustelu alkoi varsinaisesti vasta silloin, kun uuden korkeakouluja koskevan kehittämislain laatimisen yhteydessä alettiin keskustella korkeakouluille asetettavista tuloksellisuusvaatimuksista. Yliopistojen budjettijärjestelmää uusittiin hiljaisesti, kun sidonnaisuutta vähennettiin yhdistämällä momentteja. Sidonnaisuuden vähenemisen koettiin merkitsevän paitsi yliopistojen päätösvallan lisääntymistä, myös tulosvastuullisuuden kasvamista. Tiedeindikaattoreita kehitettiin kuvaamaan yliopistojen tuloksellisuutta. Vaikka toiminnan arviointi sinänsä hyväksyttiin, keskusteltiin kuitenkin siitä, mikä vaikutus toiminnan arvioinnilla tulisi olemaan yliopistojen toimintaan ja kuka tätä arviointitietoa tulee käyttämään. Kokonaisuudessaan yliopistot siirtyivät vuosikymmenellä resurssiajatte-

lusta tulosajatteluun, jossa yhä enemmän alettiin kiinnittää huomiota tuloksien ja rahankulutuksen välillä vallitsevaan yhteyteen ja tulosvastuuseen, joka jokaisen tuli sisäistää.

1990-luvulla julkisessa keskustelussa on valtionhallinnon osalta keskitytty tulosohjausuudistuksista saatuihin kokemuksiin eri laitoksissa ja virastoissa. Julkisella sektorilla on siirrytty korostamaan palvelujen kehittämistä ja laatuajattelua. Kriittisiä puheenvuoroja on esitetty lähinnä siitä, mikä vaikutus tuloksien mittaamisella ja mittareilla on käsitykseen siitä, mitä tehokkuus on. Vuosikymmenen yliopistoja koskevista yksittäisistä keskustelunaiheista nousee esiin etenkin toimintamenobudjetoinnin käyttöönotto. Tuloksiin perustuvan budjetoinnin myötä alettiin varsinaisesti käyttää käsitteitä tulosohjaus ja tulosjohtaminen. 1990-luvulla yliopistojen toimintaan on liitetty tuotetut tutkinnot määrällisinä tulostavoitteina. Yliopistoja on alettu pitää tuotantolaitoksina, joiden tehtävänä on tuottaa tutkintoja. Muutenkin keskusteltaessa yliopistoista on käytetty aiempaa enemmän tuotantotoiminnasta tutuksi tulleita ilmauksia.

Vaikka arviointia pidetään tarpeellisena ja oikeutettuna, keskustelua on 1990-luvullakin herättänyt se, miten ja kuka käyttää arviointitietoja. Keskustelusta selviää, että yliopistojen toiminnan arviointi ja tuloksellisuuden palkitseminen hyväksytään, sillä yleisesti arviointitiedon käyttämisen uskotaan olevan merkki rationaalisesta päätöksenteosta. Toisaalta arvioinnin vastustajien maalaamien kauhukuvien mukaan arviointi tulee muuttamaan yliopistojen toimintaa. Tulosjohtamiselle myönteisten mielipiteiden mukaan yliopistojen päätöksentekotapa on tulosjohtamisen myötä muuttunut kollegiaalisesta päätöksenteosta kohti rationaalista, toiminnan realiteetit huomioonottavaa päätöksentekoa. Myönteisenä kehityksenä pidetään myös dialogin kehittymistä aiempaa jatkuvammaksi sekä yliopistojen sisällä että yliopistojen ja opetusministeriön välillä. Lisäksi johtajuuden merkitystä yliopistojen toiminnassa on korostettu aiempaa enemmän.

Tuloksellisuudesta tuottavuutta

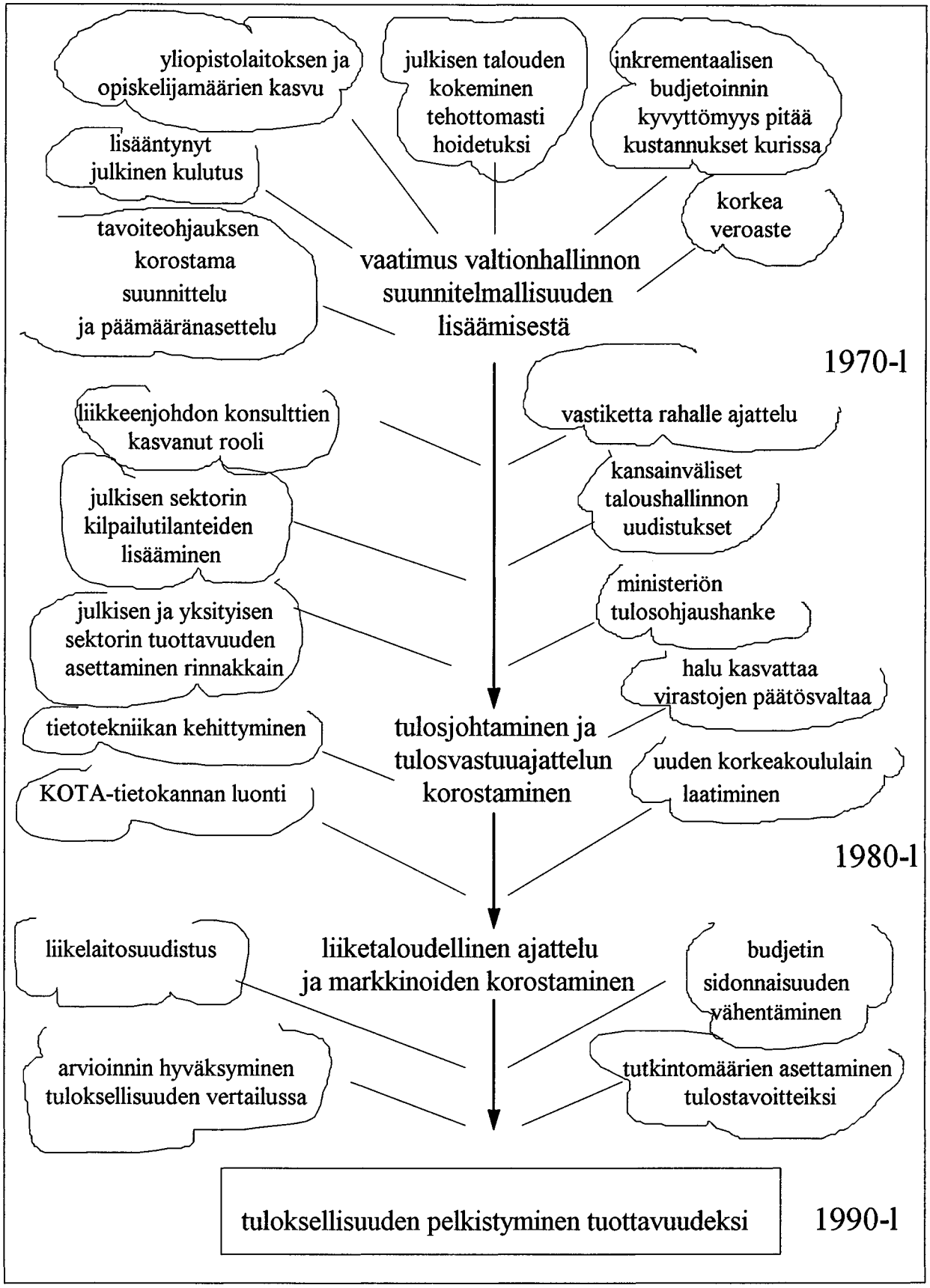
Yliopistojen onnistuneesta toiminnasta, tuloksellisuudesta on tulosohjauksen myötä tullut lähinnä vain tuottavuutta ja määrällisten tuotostavoitteiden saavuttamista, jossa vaikuttavuuden merkitystä ei enää korosteta yhtä paljon kuin aiemmin. Kuvioon 6. on kerätty yliopistojen toimintaympäristössä 1970-, 1980- ja 1990-luvuilla vaikuttaneita taustatekijöitä, jotka tulivat artikkelianalyysissa

esiin ja jotka käydyn tulosohjauskeskustelun mukaan ovat eniten vaikuttaneet tapahtuneeseen ajattelumuutokseen.

Julkisen sektorin, kuten yliopistojen 1960- ja 1970-luvuilla, kasvaminen johti lisääntyneeseen kulutukseen ja veroasteen nostamiseen. Toisaalta inkrementaalinen panosbudjetointi kasvatti valtion budjettien loppusummia, eikä estänyt budjettiylityksiä; vuoden mittaan tehdyt valtion lisämenoarviot olivat maan tapa. Julkista sektoria alettiin pitää tehottomana ja huonosti hoidettuna. Lisäksi tavoiteohjauksen opit korostivat valtionhallinnon suunnittelun ja päämäärien asettamisen merkitystä. Nämä tekijät yhdessä saivat aikaan sen, että valtionhallinnon toiminnalta ja taloushallinnolta alettiin vaatia lisää suunnitelmallisuutta.

1980-luvulla tapahtui suuri ajattelumuutos. Kansainvälisten taloushallinnon uudistusten myötä laskentatoimen konsulttien rooli oli korostunut, julkisen sektorin kilpailutilanteita haluttiin lisätä ja julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuudesta keskustella. Toisaalta korkeiden verojen maksaminen toi esille vastiketta rahalle ajattelun ja julkisen sektorin toiminnalle asetetut tehokkuusvaatimukset. Näiden ohella ja seurauksena valtionhallinnossa alettiin valmistella tulosohjaukseen siirtymistä vastauksena taloudellisiin ongelmiin. Valtiovarainministeriö aloitti tulosohjaushankkeen tavoitteenaan siirtää päätösvaltaa ja vastuuta tuloksen syntymisestä eri ministeriöiden alaisille virastoille. Yliopistoissa keskustelu resurssikulutuksen vertaamisesta syntyneisiin tuloksiin aloitettiin uuden korkeakoululain laatimisen yhteydessä. Tietotekniikan kehittyminen toi mahdollisuuksia entistä monipuolisemman tiedon keräämiseen ja käsittelyyn, yliopistojen yhteinen KOTA.tietokanta syntyi. Suunnittelun korostamisesta siirryttiin tulosvastuun korostamiseen.

1990-lukua voi pitää ajattelun syventämisen vuosikymmenenä. Toimintamenobudjettiin siirryttiin vähentämällä budjetin momenttisidonnaisuutta. Arviointi hyväksyttiin tuloksellisuuden vertailuun ja tutkintomäärät asetettiin tavoitteiksi. Tuloksellisuudesta tuli tuottavuutta, kun vaikuttavuudesta ei enää puhuttu ja taloudellisuuskin jäi julkisessa keskustelussa taka-alalle. Vallalle on noussut liiketaloudellinen ajattelu ja markkinoiden merkityksen korostaminen.



Kuvio 6. Ajattelumuutoksen tausta- ja ympäristötekijöitä

Tapahtunut kehitys ja käyty keskustelu yliopiston — ja miksei myös koko yhteiskunnan — taloushallinnosta ja tehtävistä on tiivistettynä: 1970-luvulla nousi esiin vaatimus valtion menojen suunnitelmallisuuden lisäämisestä, 1980-luvulla alettiin korostaa tuloksellisuutta ja tulosvastuuajattelua ja 1990-luvulla esiin on noussut liiketaloudellinen ajattelu ja markkinoiden merkityksen korostaminen.

5.2 Kaksi kuvaa yliopistosta

Tutkimuksen artikkelianalyysin tuloksia on tarkasteltu organisaatiokirjallisuuden (Morgan, Hofstede ja Groot) luomassa viitekehyksessä. Morganin monista metaforista on valittu kaksi — organismi- ja konemetafora —prosessien kehittämiseen keskittyvää metaforaa, sillä toiminnan tehostamisessakin on kyse prosessien kehittämisestä. Mekaanista ja orgaanista tapaa lähestyä organisaatioita voi pitää toisilleen vastakkaisina ja eroja korostavina näkökulmina. Ääripäissä olevien metaforien käytöllä on haluttu tuoda esiin ja ehkä hieman korostaakin ajattelutavoissa tapahtuneita muutoksia. Liittämällä valittuihin metaforiin sekä Hosteden ajatukset julkisen sektorin organisaatioissa käytettävistä ohjaustyypeistä että Grootin ajatukset budjetoinnista organisaation olosuhteiden yhteisvaikutuksena on yliopistoista piirretty kaksi erilaista kuvaa.

Aiemmin vallinnut käsitys yliopistoista vastaa Morganin organismimetaforaa. Näkemyksen mukaan yliopistot ovat monimutkaisia, usein alajärjestelmiin jakautuneita organisaatioita, jotka ovat monilla tavoin vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa. Yliopiston toiminnan päämäärät ovat tehtävien luonteesta johtuen väistämättä epäselvempiä kuin monissa muissa organisaatioissa. Tyypillistä niille on päätösvallan hajautuminen suhteellisen autonomisille, eri tieteenaloja edustaville yksiköille ja asiantuntijoille (Kekäle 1998 s.184-185).

Kuviossa 7. on vertailtu mekaanisen ja orgaanisen organisaation eräitä eroavaisuuksia Morganin mukaan. Mekaaninen lähestymistapa sopii stabiilissa ympäristössä toimiviin standardituotteita valmistaviin organisaatioihin, joissa työtehtävät on tarkoin määritelty, organisaation päätöksenteko on hierarkista, tiedonkulku vertikaalista ja työntekijän vastuu rajoittuu oman tehtävän hoitamiseen. Orgaaninen organisaatio on taas parempi kuvaaja organisaatioille, jotka ovat muuttuvassa ympäristössä uusia innovaatioita kehittäviä organisaatioita, joiden toiminta perustuu yhteistoimin-

taan, henkilökunnan roolit vaihtuvat tehtävien vaatimien asiantuntemusten mukaan, tiedonkulku on sekä vertikaalista että horisontaalista ja työntekijöillä on vastuu koko organisaation yhteisten tavoitteiden saavuttamisesta.

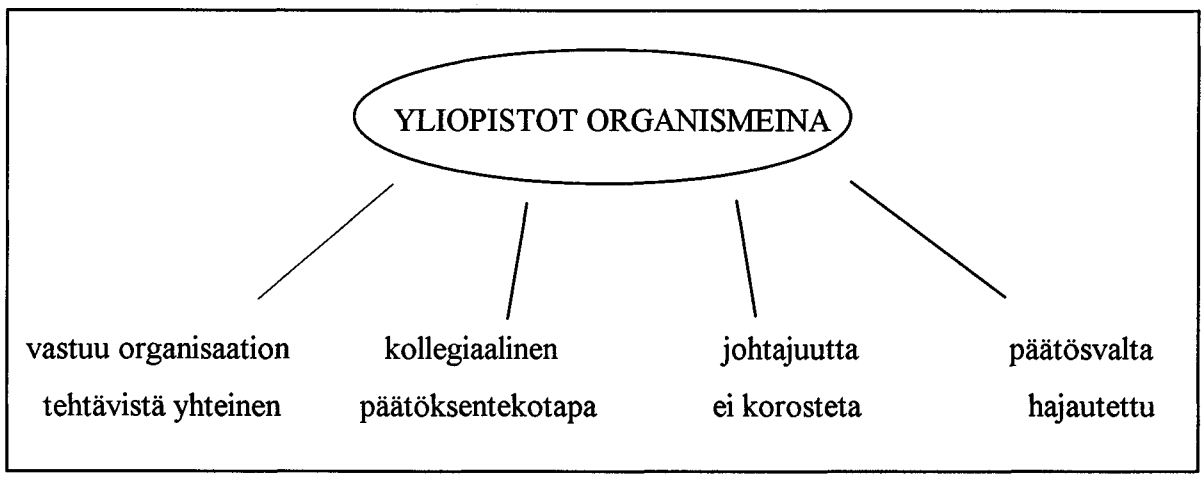
Mekaaninen organisaatio	Orgaaninen organisaatio
• stabiili ympäristö	• muuttuva ympäristö
• standardituotteet	• uudet innovaatiot
• tarkoin määritellyt työtehtävät	• yhteistoiminta
• hierarkinen organisaatio	• tehtävän mukaan vaihtuvat roolit
• vertikaalinen ja säädelty tiedonkulku	• tiedonkulku vapaata ja jatkuvaa
• työntekijä vastaa omasta työstään	• vastuu koko organisaation tavoitteista

Kuvio 7. Mekaanisen ja orgaanisen organisaation vertailu (Morgan 1986 s.52-53)

Orgaaninen yliopisto

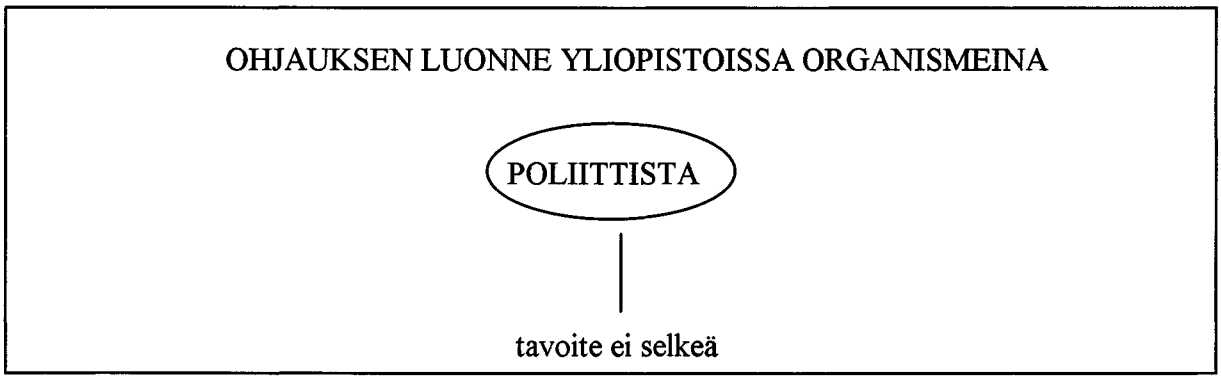
Eräs tapa lähestyä yliopistoja on nähdä ne yhteiskunnan perimmäisiä tavoiteita toteuttavina organisaatioina. Tämä tapa vastaa Morganin metaforaa orgaanisesta organisaatiosta. Orgaanisten yliopistojen kyseenalaistamattomana tehtävänä on tuottaa yhteiskunnan tarpeiden mukaista korkeatasoista opetusta ja tutkimusta. Organismilla kuvattu yliopisto vastaa sitä käsitystä yliopiston olemuksesta ja tehtävästä, joka oli yleinen perinteisen julkisen hallinnon aikana.

Kuviossa 8. on tuotu esiin eräitä yliopiston ominaisuuksia Morganin organismimetaforaa käyttäen. Vastuu annetun tehtävän suorittamisesta on koko organismin yhteinen. Organismi-yliopistot toimivat yhteistyössä yhteiskunnan kanssa, muodostaen yhteiskunnan muiden organismien kanssa kokonaisen yhteistoimintaverkon. Organismikuvauksen mukaisesti päätöksenteko yliopistoissa on kollegiaalista, eikä johtajuutta korosteta. Päätösvalta on hajautettu eri tieteenalojen yksiköille, sillä yliopistot muodostuvat organismimetaforan mukaan pienemmistä elimistä, joiden on toimittava yhdessä.



Kuvio 8. Orgaanisen yliopiston ominaisuuksia

Orgaanisten yliopistojen tehtävänä on tuottaa opetusta ja tutkimusta. Vaikka yliopiston tehtävä on määritelty, ei toiminnan lopullinen tavoite kuitenkaan ole selkeä. Liittämällä Morganin organismi-metaforalla luotuun kuvaan Hofsteden ajatukset ohjauksen luonteesta silloin, kun toiminnan tavoite ei ole selkeä tullaan siihen tulokseen, että tavoitteen epäselvyyden vuoksi ohjaus yliopistoissa on luonteeltaan poliittista (Kuvio 9).



Kuvio 9. Ohjaus orgaanisessa organisaatiossa

Organisaation olosuhteet vaikuttavat valittavaan budjetointijärjestelmään. Grootin käyttämässä nelikentässä valintaan vaikuttavia tekijöitä ovat tulosten mitattavuus ja prosessin tuntemus. Kun orgaanisen yliopiston tehtäväksi annetaan korkeatasoisen opetuksen ja tutkimuksen tuottaminen, eivät tulokset ole mitattavissa. Toisaalta yliopiston suorittaman muunnosprosessin tuntemus on

myös huono, sillä uhrattujen panosten suhdetta tuotettuihin tuloksiin ei tunneta. Käytössä on panosbudjetointi (Kuvio 10).

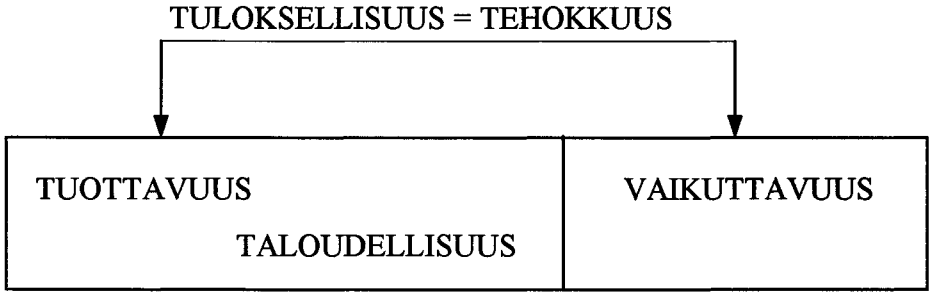
BUDJETOINTITAPA YLIOPISTOISSA ORGANISMEINA

Tulosten mitattavuus

Prosessituntemus	Hyvä	Huono
Hyvä	→ PROSESSIBUDJETOINTI → TULOSBUDJETOINTI	→ PROSESSIBUDJETOINTI
Huono	→ TULOSBUDJETOINTI	• opetuksen ja tutkimuksen tuotos eivät ole mitattavissa • panos-tuotos suhdetta ei tunneta → PANOSBUDJETOINTI

Kuvio 10. Budjetointi orgaanisessa organisaatiossa

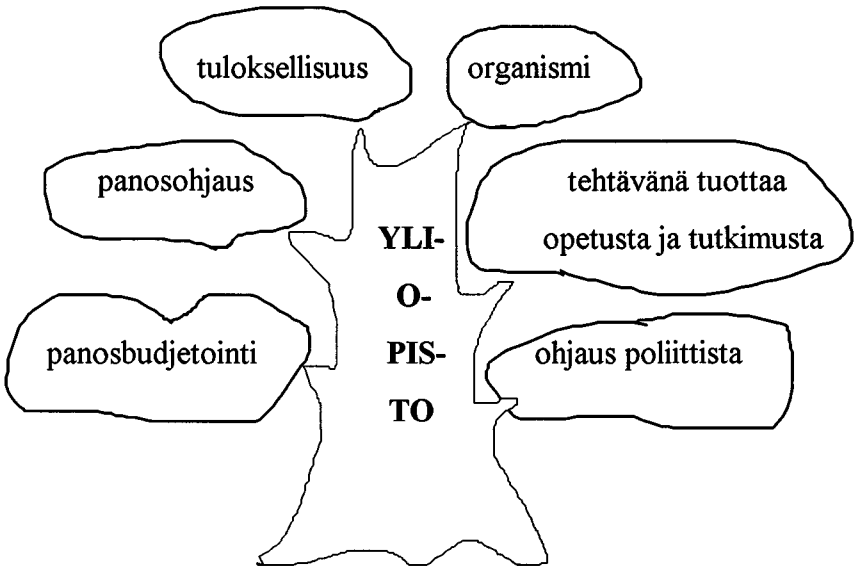
Orgaanisen yliopiston tuloksellinen toiminta on tehokasta eli tuottavaa, taloudellista ja vaikuttavaa. Tällöin organismin tuloksellisuusajattelu on kuvion 11. kaltainen. Tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta pidetään yhtä tärkeinä, eikä mitään niistä korosteta toisen kustannuksella.



Kuvio 11. Tuloksellisuuskäsitteistö orgaanisessa organisaatiossa

Toisaalta kuitenkin perinteinen julkinen hallinto keskittyi laillisuusvalvontaan ja panosohjaukseen. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että yliopistot saivat rahoituksensa verovaroista ja opetusministeriön tehtävänä oli valvoa, että määrärahat tuli käyttää niille osoitettuun tarkoitukseen. Opetusministeriön ohjaus oli panosohjausta.

Ensimmäinen yliopistoista muodostettu kuva on se, joka oli yleinen perinteisen julkisen hallinnon aikana. Kuva muodostuu organismimetaforasta, opetuksen ja tutkimuksen tuottamistehtävästä, yliopistojen ohjauksen poliittisesta luonteesta, panosbudjetoinnista, valtion panosohjauksesta ja tuloksellisuudesta, jota yliopistoilta odotettiin. Tuloksellisuus on tehokkuutta ja synonyymi onnistuneelle toiminnalle, vaikuttavuus ymmärretään tuloksellisuuden komponenttina (Kuvio 12).

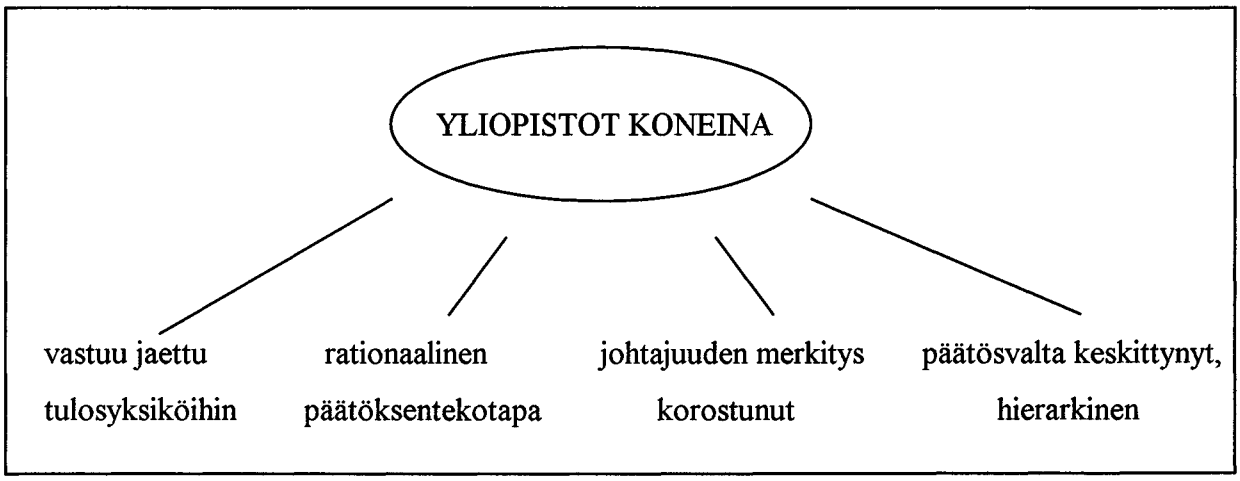


Kuvio 12. Kuva orgaanisesta yliopistosta

Mekaaninen yliopisto

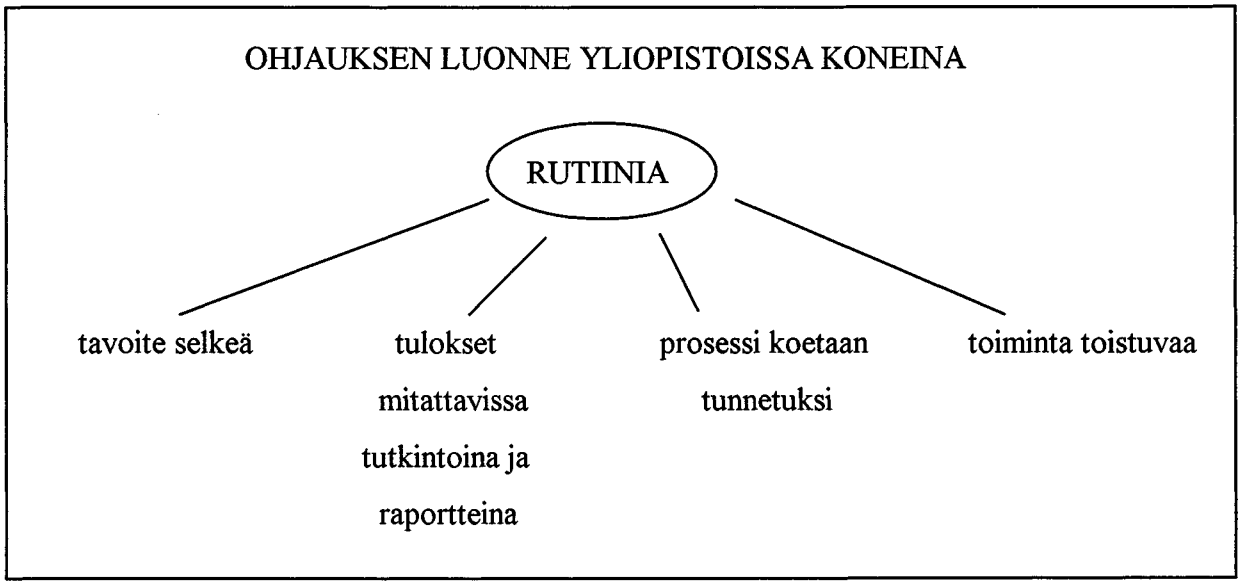
Toinen valittu lähestymistapa on se, jossa yliopistot nähdään keskenään kilpailevina koneina (Kuvio 13). Morganin konemetaforan mukaisten mekaanisten yliopistojen tehtävänä on tuottaa asetettujen tavoitteiden mukainen määrä tutkintoja. Vastuu tavoitteiden saavuttamisesta on jakaantunut suhteellisen autonomisiin tulosyksiköihin. Kollegiaalinen, tehottomaksi väitetty päätöksenteko on vaihtunut rationaaliseen päätöksentekotapaan, jonka takana on ajatus selkeiden syy-

seuraus -suhteiden tuntemisesta. Johtajuuden merkitys on korostunut ja päätösvalta keskittynyt. Konemetaforan mukainen käsitys yliopistoista organisaatioina on yleistynyt julkisten taloushallinnon uudistusten myötä.



Kuvio 13. Mekaanisen yliopiston ominaisuuksia

Mekaaniselle yliopistoille on asetettu selkeä tavoite, joka on helposti mitattava määrä tutkintoja ja tutkimusraportteja vuodessa. Rationaaliseen päätöksentekoon ja oletukseen selkeistä syy-seuraus -suhteista perustuu ajatus, jonka mukaan yliopiston suorittama muutosprosessi tunnetaan. Yliopistojen toiminta koetaan toistuvaksi tutkintojen tuottamistehtäväksi (Kuvio 14).



Kuvio 14. Ohjaus mekaanisessa organisaatiossa

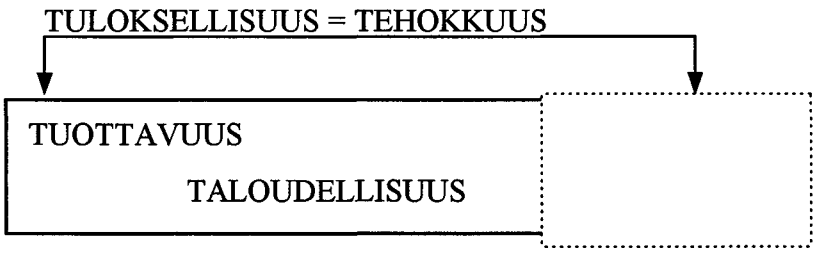
Nelikenttäjaossa, jossa kuvataan olosuhteiden vaikutusta budjetointitavan valintaan, yliopiston asema muuttuu. Kun tulokset nyt ovat mitattavia tutkintoja ja prosessi ajatellaan tunnetuksi, voidaan panosbudjetoinnista siirtyä käyttämään tulosbudjetointia (Kuvio15).

BUDJETOINTITAPA YLIOPISTOISSA KONEINA

		Tulosten mitattavuus	
		Hyvä	Huono
Prosessi-tuntemus	Hyvä	• tutkinnot mitattavissa • prosessi tunnetaan → PROSESSIBUDJETOINTI → TULOSBUDJETOINTI	→ PROSESSIBUDJETOINTI
	Huono	→ TULOSBUDJETOINTI	→ PANOSBUDJETOINTI

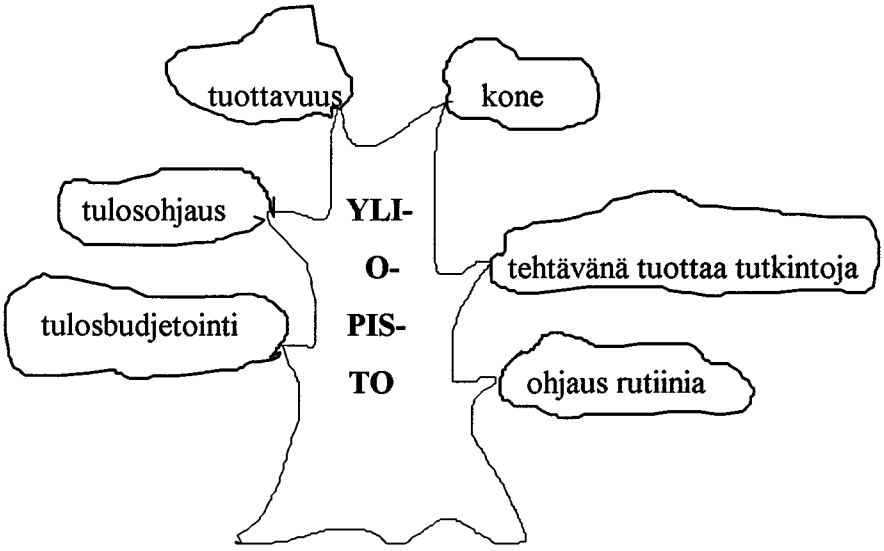
Kuvio 15. Budjetointi mekaanisessa organisaatiossa

Tuloksellisuuskäsitteistö mekaanisessa organisaatiossa muodostuu tehokkuudesta, joka käsitetään tuottavuuden synonyymiksi, sillä tehokkuuden vaikuttavuuskomponentti on tuotostavoitteiden asettamisen myötä jäänyt vähemmälle huomiolle, mikä on merkitty kuvaan katkoviivoitetulla suorakulmiolla (Kuvio 16).



Kuvio 16. Tuloksellisuuskäsitteistö mekaanisessa organisaatiossa

Toteutettujen taloushallinnon muutosten jälkeen on yleistynyt se kuva, joka muodostuu konemetaforasta, tehtävästä tuottaa tutkintoja, ohjauksen rutiiniluonteesta, tulosbudjetoinnista ja yliopistoilta vaadittavasta tuottavuudesta eli teknisestä tehokkuudesta, joka on tehokkuuden osakomponentti, eikä sisällä vaikuttavuuden käsittettä (Kuvio 17).



Kuvio 17. Kuva mekaanisesta yliopistosta

5.3 Yleiset ajattelutapojen muutokset

Yliopistojen ja valtionhallinnon taloushallinnon muutokset ovat muuttaneet yliopistoja koskevia ajattelutapoja kuvion 18. mukaisesti. Tehdyt taloushallinnon uudistukset ovat tosiasia, mutta itse yliopisto ei välttämättä ole uudistustusten myötä muuttunut, vaikka yliopistosta syntyvä kuva on muuttunut. Kun aiemmin yleensä ajateltiin yliopiston olevan yhteiskunnassa toimiva organismi, on nyt yleistynyt se kuva, jossa ajattelemme yliopiston olevan tuotantotoimintaa harjoittava 'kone'. Panosohjauksesta on siirrytty tulosohjaukseen, panosbudjetoinnista tulosbudjetointiin ja niiden mukana poliittisen ohjauksen voidaan ajatella vaihtuneen rutiiniohjaukseksi. Yliopistojen tuottavuuden ja tehokkuuden korostaminen on kutistanut käsityksen niiden tuloksellisuudesta lähes pelkäksi tuottavuudeksi. Kun orgaaniselta yliopistolta odotettiin onnistunutta toimintaa, jossa kaikki tuloksellisuuden osatekijät ovat mukana, mekaanisen yliopiston odotetaan nyt ennen kaikkea yltävän määrällisten tutkintotavoitteiden saavuttamiseen.

ORGANISMI	⇒ KONE
PANOSOHJAUS	⇒ TULOSOHJAUS
PANOSBUDJETOINTI	⇒ TULOSBUDJETOINTI
POLIITTINEN OHJAUS	⇒ RUTIINIOHJAUS
TULOKSELLISUUS	⇒ TUOTTAVUUS
ONNISTUNUT TOIMINTA	⇒ MÄÄRÄLLISET TUOTOSTAVOITTEET

Kuvio 18. Ajattelutapojen muutossuunnat

5.4 Ideologioiden kehät

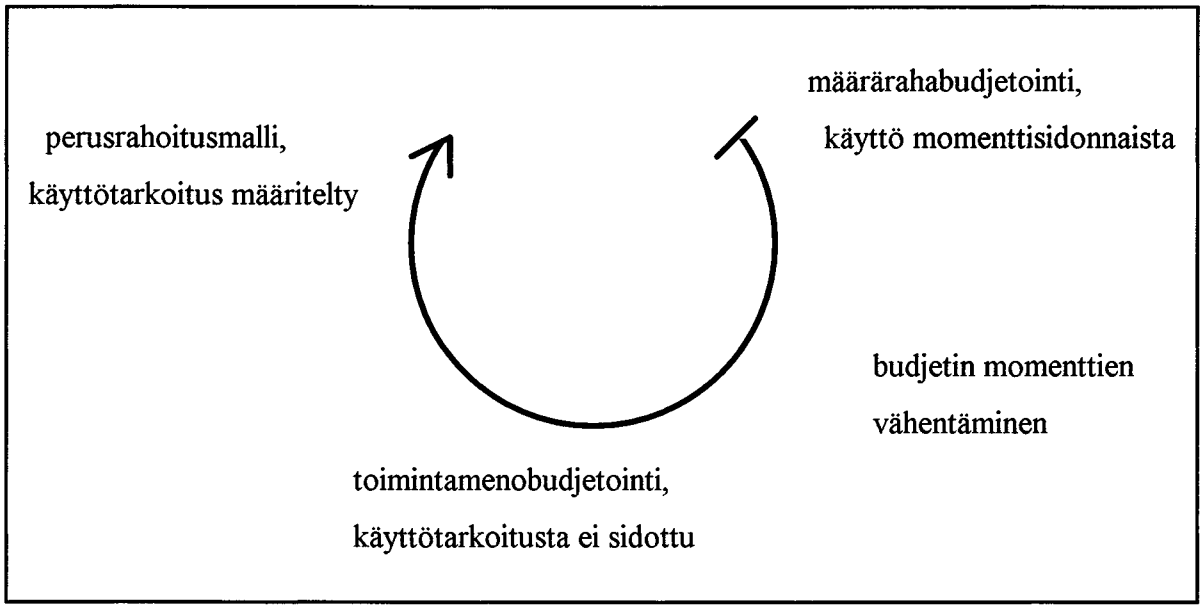
Kuvaamalla yliopistojen toimintaa ja uudistuksien vaikutuksia siihen aikakehillä voidaan osoittaa, että monet niistä tavoitteista, joita käytettiin perusteltaessa tulosohjaukseen ja toimintamenobudjetointiin siirtymistä, eivät ole toteutuneet.

Budjetin sitoutuneisuus

Määrärahabudjetoinnin aikana raha oli momenttisidonnaista, eikä yliopistojen valtiolta saaman rahoituksen käyttötarkoitusta voinut muuttaa. Tulosohjaukseen liittyvää yliopistojen ja valtionhallinnon budjetoinnin kehittämistä perusteltiin osittain sillä, että budjetin sitoutuneisuutta haluttiin vähentää ja samalla yliopistojen oman resurssikäytön vapautta lisätä. Tavoitteena oli yliopiston vallan ja toisaalta myös vastuun lisääminen. Tavoitteen mukainen kehitystyö aloitettiin yhdistämällä budjetin momentteja ja siirtymällä lopuksi toimintamenobudjetointiin. 1990-luvun lopussa luotu perusrahoituksen laskennallinen malli ja käytössä olevat yliopistojen erilaisten hankkeiden rahoitukseen tarkoitetut määrärahat kuitenkin vähentävät rahoituksen vapaata käyttöä ja lisäävät budjettirahoituksen sitoutuneisuutta.

Rahoituksen sitoutuneisuuden kehitystä voitaisiin kuvata kehällä, jossa aika kulkee nuolen suuntaan (Kuvio 19). Lähtötilanteessa valtion budjetin momenttisidonnaisuus saneli tiukasti sen, mil-

laisiin menoihin yliopistolla oli oikeus budjettirahoitusta käyttää. Momenttien vähentäminen lisäsi yliopistojen mahdollisuuksia suunnitella omaa toimintaansa ja toimintamenobudjetoinnin myötä yliopistot saivat entistä suuremman oikeuden itse määrätä resurssiensa käytöstä. Perusrahoituksen laskennallisen mallin käyttöönotto ja erilaiset hankkeet kuitenkin vähensivät yliopistojen itsemääräämisoikeutta budjettivarojen käytöstä. Perusrahoitus on käyttötarkoitukseltaan sidottua, sillä se on tarkoitettu tulossopimuksissa sovittavan tulostavoitteen saavuttamiseen eli maisterituotantoon. Lisäksi erilaiset hankkeet, joiden rahoitukseen yliopistot ovat sitoutuneet rajaavat yliopistojen mahdollisuuksia itse päättää resurssiensa käytöstä. Valtion budjettirahoitus ei kuitenkaan välttämättä ole yhtä sitoutunutta kuin määrärahabudjetoinnissa (ympyrä ei ole sulkeutunut), mutta käytännössä yliopistojen vapaus päättää itse rahoituksensa käyttötarkoituksesta on rajallinen.



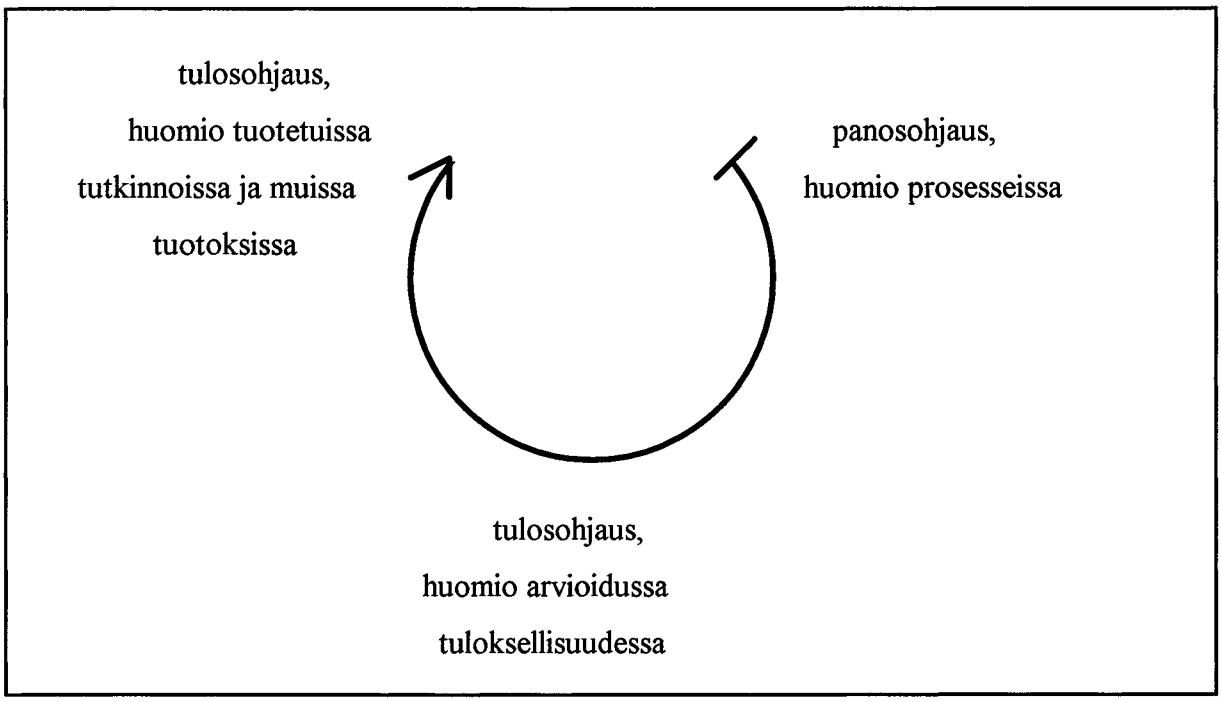
Kuvio 19. Budjetin sitoutuneisuuden kehä

Ohjausvalta

Perinteisen julkisen hallinnon aikana yliopistojen ohjausvalta oli valtionhallinnossa, ministeriötasolla. Yliopistojen toimintaa ohjattiin valtion tarjoamilla panoksilla. Tulosohjaukseen siirtymistä perusteltiin sillä., että haluttiin siirtää valta sinne, missä toimintakin tapahtuu eli yliopistoille itselleen. Tulosten arviointiin ja toimintamenbudjetointiin siirtyminen merkitsikin yliopistoille lisää mahdolli-

suuksia päättää omasta toiminnastaan. Perusrahoituksen laskennallisen mallin käyttöönotto kuitenkin siirtää valtaa takaisin valtionhallinnon ministeriötasolle.

Ohjausvallan siirtymistä voidaan kuvata kehällä, jossa aika kulkee nuolen suuntaisesti (Kuvio 20). Lähtötilanteessa ohjaus oli ministeriön panosohjausta, joka kiinnitti panosten lisäksi huomiota prosesseihin. Siirryttäessä tulosohjaukseen korostettiin yliopistojen tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden painottaminen voidaan nähdä siirtymisenä kohti yliopistojen itseohjausta. Ohjausvaltaa on kuitenkin siirtynyt takaisin valtionhallinnon ministeriötasolle, kun päähuomio kiinnitetään ministeriön kanssa neuvoteltuihin määrällisiin tutkintotavoitteisiin ja muihin tuotoksiin, joihin yliopistojen on toiminnassaan yllettävä. Ministeriön neuvottelee tulostavoitteista ja valvoo niiden toteutumista eli ohjaa yliopistojen toimintaa.

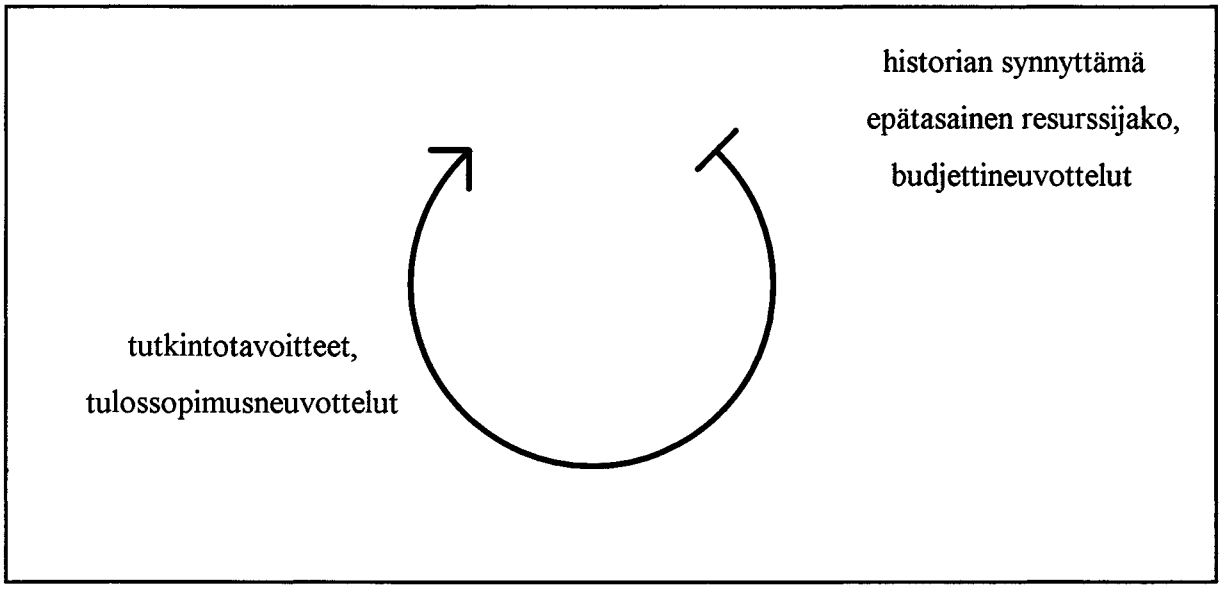


Kuvio 20. Yliopiston ohjausvallan kehä

Budjetoinnin peliluonne

Inkrementaalista budjetointia syytettiin epäoikeudenmukaisuudesta. Koettiin, että käytössä ollut budjetointitapa oli tukenut historian saatossa kertyneiden rakenteiden säilyttämistä uusien kehittämisen kustannuksella. Toisaalta budjetin valmistelua pidettiin pelinä. Tulosohjauksen ja toimintamenobudjetoinnin käyttöönottoa perusteltiin halulla luoda tasapuolisempi resurssien allokointijärjestelmä. Kuitenkin tulosohjauksen mukaisten tulossopimusten laatiminen on neuvottelutilanne, jossa neuvottelijoiden henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on merkitystä. Taitavat neuvottelijat saattavat saada neuvoteltua edustamalleen yliopistolle mahdollisimman suuret tutkintokiintiöt.

Budjetoinnin peliluonteen kehittymistä voi kuvata kehällä, jossa aika kulkee nuolen suuntaan (Kuvio 21). Alkutilanteessa käytössä oli inkrementaalinen budjetointitapa, määräraha-anomukset ja budjettineuvottelut. Uudistuksien myötä on rahoitusperusteena siirrytty käyttämään tulossopimusneuvotteluissa sovittavia tutkintotavoitteita ja huippuyksiköiden valintaa. Molemmissa resurssien allokointitavoissa se, millaiset neuvottelijat, miten hyvin perustellut tarpeet ja myös se, miten rahoitus aiempina vuosina on jaettu, vaikuttaa voimavarojen jakautumiseen.



Kuvio 21. Budjettisopimuksien peliluonteen kehä

6 LOPUKSI

Yliopistojen tulosohjausta koskeva ja tulosohjaukseen liittyviä teemoja käsittelevä keskustelu valittujen julkaisuiden artikkeleissa on kuluneen kolmenkymmenen vuoden aikana ollut monenlaista, monentasoista ja etenkin aikajakson loppua kohden lisääntyvää. Keskusteluista ja käsitellyistä aiheista voi tehdä sen johtopäätöksen, että yleinen kuva yliopistosta on muuttunut. Aiempi kuva yliopistosta ympäröivän yhteiskunnan tarpeet ja toiminnan huomioonottavana, mutta toisaalta suhteellisen itsenäisenä yksikkönä on vaihtunut kuvaksi, jossa yliopisto konemaisesti suorittaa sille asetetut vaatimukset.

Yliopistoja koskevissa ajattelutavoissa on tapahtunut muitakin muutoksia. Yliopistoilta aiemmin vaadittu tulos oli yhteiskunnan kannalta onnistunutta toimintaa, nyt määrällisten tutkintotavoitteiden saavuttamisen vaatimus on johtanut siihen, että tuloksellisuus on pelkistynyt lähinnä tuottavuudeksi, eikä julkisesti keskustella yliopistojen toiminnan vaikuttavuudesta. Tulosten tekeminen mitattaviksi on mahdollistanut ministeriön poliittisen ohjauksen vaihtumisen rutiiniohjaukseen, jossa prosessien ajatellaan olevan tunnettuja.

Tapahtunut kehitys on kestänyt koko tutkimuksen ajanjakson. Kun 1970-luvulla keskusteltiin suunnittelun merkityksestä valtionhallinnossa etenkin budjettimenojen hallitsemiseksi, 1980-luvulla tapahtunut ideologinen muutos toi esille tuloksellisuusajattelun ja tulosvastuun korostamisen. Muutos on jatkunut 1990-luvulla, jolloin ajattelutapoja on entisestään syvennetty ja yhä enemmän painotettu liiketaloudellista ajattelua ja markkinoiden merkitystä myös yliopistojen toiminnassa.

Ajattelutavoissa on tapahtunut muutoksia, vaikka monet niistä tavoitteista, joilla tulosohjauksen paremmuutta aiempiin järjestelmiin perusteltiin, eivät ole toteutuneet. Valtion budjettirahoitus on yhä edelleen käyttötarkoitukseensa sidottua ja yliopistojen toiminnan ohjaus on vieläkin, ellei jopa aiempaa enemmän, ministeriön käsissä. Budjettineuvottelujen peliluonteisuus on vaihtunut tulossopimusneuvotteluihin, joissa kyky markkinoida edustamansa yliopiston tuotteita vaatii neuvottelijoilta pelitaitoa.

Yliopistoja koskeva keskustelu on pienellä viiveellä seurannut sitä keskustelua, joka on koskenut yleistä valtionhallintoa. 1970-luvulla valtionhallintoa koskeva keskustelu oli vilkasta, mutta yliopistoista ei keskusteltu juuri lainkaan. 1980-luvulla valtionhallintoa käsitteleva keskustelu lisääntyi entisestään ja käsitteli jo selkeästi tulosjohtamisen ja tulosohjauksen teemoja, kun yliopistoja koskeva keskustelu vasta pääsi vauhtiin. 1990-luvulla valtionhallintoa koskeva keskustelu on siirtynyt jo osittain uusiin teemoihin, palvelun, laadun ja laatujohtamisen kehittämiseen julkisella sektorilla, kun yliopistoja käsittelevät artikkelit lisääntyivät määrällisesti ja keskittyvät selkeästi tulosohjauksen teemoihin. Yliopistojen laatukeskustelu voi ollakin 2000-luvun teema, ensimmäiset merkit tästä ovat jo nähtävissä, kirjoittaahan Ilkka Niiniluoto uusimmassa Yliopisto-lehden pääkirjoituksessa näin:

> "Laatujohtaminen ei ole pelkkää pistelaskentaa, vaan siinä tulee noudattaa tilannekohtaista viisasta harkintaa. Tuloksellisuuteen perustuvan rahanjaon käytäntöjä voi mielestäni täydentää periaatteella, jota olen aiemmin kutsunut "lempeän puutarhurin strategiaksi": huippuja suorivan ohjelman rinnalla yliopiston ja tiedekuntien haasteena on kehittää myös "laaksoyksikköpolitiikkaa", jossa nyt heikommin menestyneiden mutta koulutuksellisesti tai yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjen yksikköjen piirissä luodaan laadukasta toimintaa (Niiniluoto, Yliopisto 17/99)."

Toisaalta samoista teemoista on jossain määrin keskusteltu koko tutkimuksen ajan. Uudet keskustelijat ovat tarttuneet asioihin tietämättä, että vanhemmat kolleegat ovat esittäneet samanlaisia näkemyksiä jo kenties kaksi vuosikymmentä aiemmin. Keskustelussa onkin palattu lähtökohtiin ja ehkä kierretty kehää kuten ystävämme Nalle Puh ja Nasu jäljittäessään jotain suurta ja ainutlaatuista.

> *Eräänä kauniina talvipäivänä, kun Nasu lakaisi lunta talonsa edestä, hän näki Nalle Puhin.*
> *"Hei!" sanoi Nasu. "Mitä sinä teet?"*
> *"Minä jäljitän", sanoi Puh salaperäisesti.*
> *"Katso tänne" sanoi Nalle Puh ja osoitti maata. "Mitä näet?"*
> *"Jälkiä", sanoi Nasu. "Tassunjälkiä. Olisiko se...Tärppä?"*
> *"Ehkä on", sanoi Puh. "Milloin on, milloin ei. Tassunjäljistä ei koskaan tiedä."*

Tämän lausuttuaan hän lähti jatkamaan jäljitystä ja Nasu juoksi hänen perääns ä. Pian Nalle Puh pysähtyi ja seisoi kumartuneena jälkien ääreen jotenkin hämmentyneenä.

"Mitä nyt?" kysyi Nasu.

"Tämä on hyvin hassua", sanoi Puh. "Näyttää siltä, että eläimiä on nyt kaksi. Tulisitko mukaan Nasu, siltä varalta että ne osoittautuvat Vihamielisiksi Eläimiksi?"

He lähtivät yhdessä astelemaan. Toisella puolen kasvoi pieni rykelmä lehtikuusia. Vaikutti siltä, että Tärpät olivat kiertäneet lehtikuuset, ja niin Puh ja Nasu kiersivät kuuset niiden perässä.

Äkkiä Nalle Puh pysähtyi ja osoitti innoissaan lunta."Katso jälkiä", sanoi Puh, "Kahden eläimen seuraan on liittynyt kolmas!"

"Puh!" huudahti Nasu. "Onkohan sekin Tärppä?"

"Ei ole", sanoi Puh, "se tekee erilaisia jälkiä. Edellämme on joko kaksi Tärppää ja mahdollisesti yksi Särppä. Seuratkaamme niitä edelleen."

Ja sitten heidän edellään kulki neljä eläintä! Siltä näytti. Siinä jäljet olivat: milloin risteillen toistensa yli, milloin sotkeentuen toisiinsa, mutta selvästi tassunjälkiä oli neljä paria...

(A. A. Milne: Nalle Puh.)

Lähdeluettelo

Bowerman, Mary. 1998. The Public Sector Financial Management Reforms: Confusions, Tensions and Paradoxes. Teoksessa: Olson, Olov - Guthrie, James - Humphrey, Chistopher (toim.) Global Warning: Debating International Development in New Public Financial Management. Cappelen Akademisk Forlag as. Oslo.

Drury, Colin. 1994. Management and Cost Accounting. Third Edition. Chapman & Hall. London.

Groot, Tom L. C. M. 1994. Budgetary Reforms in the Non-profit Sector: A comparative analysis of experiences in Health Care and Higher Education in the Netherlands. Research Memorandum. Paper to be presented at the 17th Annual Congress of the European Accounting Association, April 6-8, 1994. Venice, Italy.

Hiironniemi, Silja. 1992. Tuloksellisuuden arvioinnin käsikirja kunnallisille työpaikoille. Suomen kaupunkiliitto. Jyväskylä.

Hofstede, Geert. 1981. Management Control of Public and Not-for-Profit Activities. Accounting, Organizations and Society. Vol. 6, No. 3.

Hölttä, Seppo. 1991. Tulosvastuullinen korkeakoulu – teoriaa ja konkretiaa. Teoksessa: Yliopiston tuloksellisuus. Näkökohtia, ehdotuksia. Joensuun Yliopisto. Hallintoviraston raportteja ja selvityksiä N:o 8. Joensuu.

Ihalainen, Pekka. 1998. Budjettirahoituksen kohdistaminen yliopistoille: kansainvälinen vertailu. Teoksessa OPM 20:1998. Yliopiston toimintamenojen rahoitusjärjestelmän kehittäminen. Opetusministeriön muistio. Helsinki.

Jones, Rowan - Pendlebury, Maurice. 1996. Public Sector Accounting. Fourth Edition. Pitman Publishing. London.

Kekäle, Jouni. 1998 Ainelaitosten johtamiskulttuurit ja selviytymisstrategiat. Strategisen johtami-

sen mahdollisuuksista laitostasolla. Teoksessa Mälkiä, Matti - Vakkuri, Jarmo (toim.). Strateginen johtaminen yliopistoissa. Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet. Tampereen yliopisto. Tampere.

Laughlin, Richard - Pallot, June. 1998. Trends, Patterns and Influencing Factors: Some Reflections. Teoksessa: Olson, Olov - Guthrie, James - Humphrey, Chistopher (toim.) Global Warning: Debating International Development in New Public Financial Management. Cappelen Akademisk Forlag as. Oslo.

Lehto, Eero. 1992. Tulosohjaus valtionhallinnossa. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki.

Lehtinen, Uolevi – Pimiä, Mauri. 1996. Tulosohjaus – yritys aidompaan dialogiin. Korkeakoulutieto 4/1996

Meklin, Pentti. 1991. Valtiontalouden perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

Meklin, Pentti. 1997. Valtiontalouden perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Edita. Helsinki.

Meklin, Pentti. 1999. Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1999

Meklin, Pentti - Näsi, Salme. Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa. Hallinnon tutkimus. 4/1994

Mikä on Suomen tulos? Tuloksellisuuden edistäminen julkisen hallinnon uudistamispolitiikassa - kansainvälisiä kokemuksia ja Suomen tilanteen arviointia. 1993. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Morgan, Gareth. 1989. Images of Organization. J.W. Arrowsmith Ltd. Bristol.

Nummikoski, Jukka - Laaksonen, Sirpa - Meklin, Pentti. 1997. Toimintamenobudjetointiin siirtyminen yliopistoissa. Laitosjohtajien kokemuksia ja käsityksiä. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Tampere.

Näsi, Salme. 1990. Laskenta-ajattelun kehitys viime vuosisadan puolivälistä nykypäiviin. Suomenkieliseen laskentatoimen kirjallisuuteen perustuva historiantutkimus. Acta Universitatis Tamperensis. Vammala.

Näsi, Salme. 1996. Kunnallisen laskentatoimen, tilinpäätösraportoinnin ja tilivelvollisuuden kehitys 1920-luvulta nykypäiviin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1996.

Olson, Olav - Guthrie, James - Humphrey, Chistopher. 1998. Global Warning: Debating International Development in New Public Financial Management. Cappelen Akademisk Forlag as. Oslo.

OPM 36:1996. Yliopistojen tulosohjauksen kehittäminen. Yliopistolaitoksen tulosohjauksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Opetusministeriön työryhmien muistioita. Helsinki.

Pitkänen, Eero. 1969. Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Acta Academiae Oeconomicae Helsingiensis. Helsinki.

Pulliainen, Kyösti. 1991. Tulosjohtamisprojektin asettaminen. Teoksessa: Yliopiston tuloksellisuus. Näkökohtia, ehdotuksia. Joensuun Yliopisto. Hallintoviraston raportteja ja selvityksiä N:o 8. Joensuu.

Rekilä, Eila. 1998. Korkeakoulujen valtionohjaus ja korkeakoulujen johtaminen. Teoksessa Mälkiä, Matti - Vakkuri, Jarmo (toim.). Strateginen johtaminen yliopistoissa. Ajattelutavat, mahdollisuudet ja haasteet. Tampereen yliopisto. Tampere.

Saarinen, Taina. 1997. Tehokkuudesta laatuun ja vaikuttavuuteen: tuloksellisuudesta palkitseminen Suomessa. Teoksessa: Nyyssölä, Kari - Saarinen, Taina (toim.) Näkökulmia korkeakoulujen tuloksellisuuteen. Koulutussosiologian tutkimuskeskus. Turku.

Santalainen, Timo - Voutilainen, Eero - Porenne, Pertti - Nissinen, Jouko H. 1981. Tulosjohtaminen. Weilin + Göös. Espoo.

Summa, Hilkka - Virtanen, Tero. 1997. Tulosjohtaminen yliopistojen ainelaitoksilla. Yleisen johtamismallin soveltuvuus akateemisen vapauden kontekstiin. Hallinnon tutkimuksen päivillä esitelty materiaali 11.-12.12.1997.

Tamminen, Rauno. 1993. Tiedettä tekemään! Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Tähtinen, Juhani. 1996. Miten käy korkeakouluilta tulosjohtaminen? Tutkimus 1990-luvun taitteen tulosohjaus- ja johtamishankkeen sisäänajon etenemisestä korkeakouluissa ja sen heijastumisesta suunnittelukäytäntöihin toiminta- ja taloussuunnitteluasiakirjojen perspektiivistä tarkasteltuna. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja A:175. Turun opettajankoulutuslaitos. Turku.

Vuori, Jari. 1994. Julkisten ja yksityisten organisaatioiden vertailu. Teoksessa Tutkimaton uudistus? Julkisen sektorin uudistukset tutkimushaasteena. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki.

Vehmanen, Petri - Koskinen, Kai. 1997. Tehokas kustannushallinta. WSOY. Porvoo.

Virkkunen, Paavo - Voutilainen, Eero - Laosmaa, Martti - Salmimies, Pekka. 1987. Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Weilin + Göös. Espoo.

Tutkimuksessa käytetyt artikkelit

Tieteentekijä 1987 ⇒ Acatiimi 1997 ⇒

Linna, Markku. Korkeakoulujen tavoitteellinen johtaminen. 3/1987

Olkinuora, Erkki. Arvioinnin arviointia: mietteitä tiedeindikaattorimuistion annista. 4/1988

Yliopistolaki ja budjetti puhuttivat yliopistojen avajaisissa. 8/1995

Sundbäck, Klaus. Yliopistojen perusrahoituksen laskentamalli. 6/1996

Pehkonen, Aarne. Kuilu tavoitteiden ja arkitodellisuuden välillä kasvaa. 2/1998

Ulkoisen toiminnan merkitys yliopistoissa kasvaa. 7/1998

Rehtorit huolissaan perusrahoituksen tilasta. 8/1998

Fant, Björn. Paineita perusrahoitukseen. 6/1999

Pihlanto, Pekka. Suuri yksikkö ei ole välttämättä tehokkain. 7/1999

Hallinnon tutkimus 1982 ⇒

Volanen, Risto. Julkisen hallinnon tuloskontrolli. 1/1982

Ikonen, Raimo. Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi. 1/1985

Meklin, Pentti. Tuloksellisuus julkisessa palvelu- ja liiketoiminnassa, perusteluja ja kritiikkiä. 3/1989

Heikkinen, Marja. Tulosohjaushanke tuloksellisuuden edistäjänä. 2/1990

Väänänen, Pekka. Tulosohjaus: Monitasokokeilu, esimerkkinä kauppa- ja teollisuusministeriö. 2/1990

Lehtimäki, Jorma. Korkeakoulujen tavoitteellinen johtaminen. 3/1990

Väänänen, Pekka. Laskennasta johtamiseen. Tulosarviointi valtion hallinnossa (herätepaperi hallinnon tutkimuksen päivillä 13.-14. 11.1991). 1/1992

Karhu, Veli. Tuottavuuden mittausongelmista julkisella sektorilla. 3/1993

Meklin, Pentti - Näsi, Salme. Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julki sessa hallinnossa. 4/1994

Summa, Hilkka. Tulosohjaus hallinnan rationaliteettina ja tekniikoina. Arvioita tulosohjauksen valtionhallintoon jättämistä jäljistä. Hallinnon tutkimus. 2/1995

Vakkuri, Jarmo - Meklin, Pentti. Tulosmittaus ja "vastiketta rahalle"-ajattelutapa – näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin. 2/1998

Vakkuri, Jarmo. Näkymiä tehokkuuden rajoilla: Tehokkuusajattelun ja tulosmittauksen soveltami sen ongelmat erityisesti yliopistoympäristössä. 1/1999

R-muistio 1970 ⇒ Hallinto 1974 ⇒

Nevalainen, Tapio. Taloudellisuusstandardien laadinnan nykyvaihe valtionhallinnossa. 1/1970

Artikkelisarja sisäisestä laskentatoimesta. 8/1972

Artikkelisarja sisäisestä laskentatoimesta. 9/1972

Kohi, Pertti - Siivonen, Erkki. Kustannus-hyötyanalyysi suunnittelun apuvälineenä. 2/1973

Marjanen, Reijo. Ohjelmoitu tavoitejohtaminen julkisessa hallinnossa. 8/1973

Temmes, Markku. Järjestelyosasto ja hallinnon kehittäminen. 1/1974

Knuuttila, Raili. Tavoiteohjelmointi. 5/1974

Autio, Reijo - Rytkönen, Kaimo. Suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittäminen julkisessa hallinnossa. 6/1974

Ståhlberg, Krister. Hallinnon sisäisten suhteiden tutkimus. 3/1977

Laatto, Erkki. Yhteiskuntapolitiikan sisältö selväksi suunnittelussa. 5/1978

Marjanen, Reijo. Suunnittelu- ja laskentajärjestelmäsuunnitelmat. Suunnittelun ja seurannan suuri linja. 5/1978

Miettinen, Reijo - Virkkunen, Jaakko. Tavoitejohtaminen ja johdon koulutus julkisessa hallinnos sa. 3/1979

Volanen, Risto. Perustasobudjetointi. 8/1979

Asumalahti, Esko. Suomen budjettijärjestelmän kehittämisperiaatteita. 1/1980

Ylinen, Tauno. Suunnittelujärjestelmät budjetin laadinnan näkökulmasta. 1/1986

Tuomisto, Pekka. Virkamies ja tuottavuus. 2/1987

Ikonen, Raimo. Tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksesta hallinnossa. 3/1987

Liikanen, Erkki. Valtiontaloudelta odotetaan tuloksia. 1/1988

Sailas, Raimo. Taloushallinnon tulosvastuu. 1/1988

Ylinen, Tauno. Taloushallinnon keskeiset kehittämisnäkymät. 1/1988

Taipale, Pekka. Tulosohjaus tulossa. 3/1988

Ikonen, Raimo. Tulosjohtamisen vaikeuksia. 4/1988

Temmes, Markku. Tuottavuus kunniaan. 4/1988

Heikkinen, Mirja. Tulokset budjettiriiheen – tulosohjaus valtionhallinnon toimintaperiaatteeksi. 4/1989

Virkkunen, Jaakko. Tulosohjaukseen siirtymisen haasteet. 1/1991

Mäki-Ranta, Erkki. Tarkastus tulosohjaukseen. Mahdollisuus – ei uhkatekijä. 5/1991

Backman, Jouni. Laatuajattelu julkishallinnossa – ajattelua vai todellisuutta? 3/1995

Seppänen, Tapani. Aitoa tehokkuutta julkishallintoon. 2/1999

Helsingin Yliopiston Tiedonantoja 1970 ⇒ Yliopisto 1976 ⇒

Ilvesmäki, Jussi. Opetusministeriön suositus laskentatoimen kehittämiseksi yliopistoissa ja orkeakouluissa. 36/1971

Numminen, Jaakko. Korkeakoululaitoksen vastuu. 8/1983

Wrede, Johan. Korkeakoulujen resurssiongelmat. 26/1983

Yliopistot ja korkeakoulut vuoden 1986 jälkeen: Puitelaki tehtävistä opiskelijamäärän mitoitukses ta, voimavaroista ja suunnittelujärjestelmästä. 32/1983

Resurssikasvu vaikeaa – huomio nykyisten voimavarojen tehokkaampaan käyttöön. 15/1984

Ollila, Raino. Miten kehittää korkeakouluja? Onko tulevaisuuden yliopisto julkinen liikelaitos vai muusta yhteiskunnasta eritynyt tieteen kehto? 15/1985

Korpela, Juhani. Kommenttipuheenvuoro KOTA-työryhmän muistioluonnoksesta. 18/1985

Korkeakoulujen toiminnan arvioimiseen tarvitaan yhtenäisiä tietoja. Visakorven työryhmä. 18/1985

KOTA-työryhmän raportti luovutettiin. 23/1985

Niiniluoto, Ilkka. Tiede, hyöty ja kilpailu. 32/1985

Yliopisto merkittävien muutosten edessä. 35-36/1986

Lehto, Olli. Valtioneuvoston päätös korkeakoululaitoksen kehittämisestä. Rehtori Olli Lehdon puhe Helsingin yliopiston lukuvuoden 1987-1988 avajaisissa 10.9.1987. 25/1987

Velling, Rauno. Tuloksellisuuteen perustuva jako odottaa yhä tuloaan budjettiin. 31/1987

Hoitaako aika indikaattorit? Työryhmä testamenttasi kokeilun korkeakouluille. 7/1988

Mustajoki, Arto. Arvioinnin kysymyksiä. 21/1992

Kaimio, Jorma. Kriittisesti tulosjohtamisesta. 2/1994

Nyman, Göte. Tulosohjaus, kaaos ja autonomia. 7/1995

Viekö tulosohjaus kilpajuoksuun? 12/1995

Keltikangas-Järvinen, Liisa. Yliopistot ja yritykset. 1/1996

Saxén Lauri. Ohjattu autonomia. 8/1996

Hallamaa, Jaana. Arvioitavana. 3/1999

Mustajoki, Arto. Rahoituksen paradoksi. 14/1999

Niiniluoto, Ilkka. Laatu yliopiston arvona. 17/1999

Korkeakoulutieto 1979 ⇒ Yliopistotieto 1997 ⇒

Linna, Markku. Korkeakoulusuunnittelussa painoa tuloksellisuuteen. 1/1983

Korpela, Juhani. Ei korkeakoululakia. 3/1983

Kiiskinen, Seppo. Korkeakoulujen toiminnan tuloksien arviointi. 2/1984

Stenqvist, Pekka. Voiko sivistysyliopistoa suunnitella ja mitata. 3/1985

Korkeakoululaitoksen kehittämisen turvaaminen. 6/1986

Pihlanto, Pekka – Lukka, Kari. Korkeakoulut ja tavoitejohtaminen. 5/1987

Raivola, Reijo. Tehokkuus ja tiedeyhteisö. 5/1987

Pihlanto, Pekka. Tutkimuksen tulosseurannasta korkeakouluissa. 2/1988

Takala, Martti. Tarvitaanko toiminnan arviointia? 3/1988

Teittinen, Tuomo. Toiminta- ja taloussuunnittelun ja budjetoinnin ongelmista. 1/1990

Teittinen, Tuomo. Toimintamenobudjetointiin liittyviä näkökohtia. 1/1991

Rekilä, Eila. Korkeakoulujen toiminnan ohjaus muutoksessa. 1/1993

Saari, Mirja. Tuloksen arviointi ja arvioinnin tuloksellisuus. 1/1993

Saarinen, Taina. Arvioinnin vaikutukset? 4/1995

Mustajoki, Arto. Perusrahoitusmalli ja yliopiston tehtävät, 2/1996

Hölttä, Seppo. Ohjaus käännekohdassa? 4/1996

Jäppinen, Arvo. Yliopistojen tulosohjaus – periaatteita ja kehityssuuntia. 4/1996

Lehtinen, Uolevi – Pimiä, Mauri. Tulosohjaus – yritys aidompaan dialogiin. 4/1996

Jäppinen, Arvo. Yliopistojen ohjausjärjestelmän kehittäminen. 4/1997

Sipilä, Jorma – Mäntysaari, Päivi. Niin, mutta meillä on kalliita koulutusaloja... 3/1998

Saarinen, Ari. Yliopistojen panostusten vaikutuksista tuotannolliseen toimintaan. 2/1999

Tampereen yliopistouutiset 1976 ⇒ Yliopistouutiset 1988 ⇒

Visakorpi, Jarmo. Korkeakoulupolitiikan avainongelmia. 9/1984

Tiedeindikaattorit käyttöön toiminnan arvioinnissa. 35/1987

Yliopiston torjuttava ulkopuolinen ohjaus. Vastarintaa löydyttävä. 47/1987

Enemmän yhteistyötä, enemmän vapautta. 8/1990

Jussila, Matti. Nyt on arvioinnin paikka. 11/1992

Saavutetaanko tutkintotavoitteet? 21/1992

Tenhunen, Lauri. Kokemuksia tulosjohtamisesta. 40/1993

Tiedepolitiikka 1973 ⇒

Väyrynen, Paavo. Korkeakoululaitoksen kehittämislainsäädännön arviointia. 1/1976

Riekkinen, Paavo. Tuntiopetusmäärärahojen jako – yksi räikeimmistä korkeakoulupoliittisista vinosuuntauksista. 1/1978

Vilkuna, Asko. Tieteellinen tutkimus ja autonominen yliopisto. 4/1979

Ketonen, Oiva. Resurssikehityksen sitominen lailla ei tarpeellista. 3/1985

Wahlroos, Björn. Ongelmana ei ole kokonaisresurssointi. 3/1985

Arviointi ohjaa toimintaa – mutta mihin suuntaan? 3/1986

Raivola, Reijo. Korkeakoulut ja yhteiskunnan uudelleenmobilisointi. 3/1993

Silvennoinen, Heikki - Saarinen, Taina - Hedman, Juha. Tärkeintä on voitto ja hyvät palkinnot. 1/1998

Keso, Heidi - Pietiläinen, Tarja.Tulosjohtaminen tutkimuksen maailmassa - kehittääkö tutkimus, palkitseeko patruuna? 3/1999