

Soile Koski-Aho

SIVISTYSYLIOPISTON IHANNE TEHOKKUUDEN PURISTUKSESSA

Miten valtio rakentaa kuvaa yliopistoista ja niiden
tehtävistä hallitusohjelmissaan?

Kasvatustieteen ja kulttuurin tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Maaliskuu 2020

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto

Kasvatustieteen ja kulttuurin tiedekunta

Soile Koski-Aho: SIVISTYSYLIOPISTON IHANNE TEHOKKUUDEN PURISTUKSESSA: Miten valtio rakentaa kuvaa yliopistoista ja niiden tehtävistä hallitusohjelmissaan?

Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma, 83 sivua.

Yliopiston ja valtion välinen suhde on ollut jännitteinen jo yliopistojen perustamisesta lähtien. Yliopistojen ja valtion väliseen suhteeseen on vaikuttanut niin kansallisvaltion kehitys kuin yliopiston omat ideologiset siirtymät kohti vapaata tutkimusta, sivistystä ja autonomiaa. Tutkimus tarkastelee yliopiston ja valtion suhdetta 1980-luvulta eteenpäin. Tuohon murrosvaiheeseen sijoittuu suomalaisessa yhteiskunnassa monia muutoksia, kuten liittyminen EU:n unioniin. Tähän ajanjaksoon liitetään myös uusliberalistisen hallintatavan muutos, joka on merkittäväällä tavalla muuttanut valtion ja yliopiston välisiä suhteita.

Tutkimuksessa on määritelty yliopiston toiminta ja tehtävät, eurooppalaisen yliopistolaitoksen ideologinen pohja sekä organisaatorakenne. Yliopiston olemukseen liittyviä ristiriitaisuuksia on tarkasteltu. Määrittelyn kohteena oli myös valtio ja suomalainen poliittinen järjestelmä. Tutkimuksessa käsiteltiin uusliberalismin syntyä, mitä se tarkoittaa ja miten uusliberalistisen hallinnon tavan muutos näkyy Suomessa ja tätä kautta valtion ja yliopiston välisissä suhteissa.

Tutkimus analysoi hallitusohjelmia välillä 1979-2019. Tutkimuksen analyysi hyödyntää sisällönanalyysin periaatteita, sekä ottaa huomioon dokumenttianalyysien peruseriaatteet sekä hallitusohjelmien luonteen politiikkaa ohjaavina dokumentteina.

Hallitusohjelmista oli havaittavissa selkeä yliopistoja ja korkeakoulutusta koskeva puhutavan muutos. Ohjelmat laajenivat 2000-luvulta alkaen ja kilpailukyky korvasi kansallisen menetyksen käsitteellisesti. Sivistys arvona näkyi läpi koko hallitusohjelman samoin kuin yliopistojen ja koulutuksen tärkeys. Hallitusohjelmissa valtio tavoitteli yliopistojen avulla kansallista ja kansainvälistä menestystä, kansainvälisyyttä, alueellista menestystä, kestävyysvajeeseen ja työllisyyden ongelmiin vastaamista sekä tasa-arvoa. Hallitusohjelmissa pyrittiin turvaamaan yliopiston perustehtävät, mutta 2000-luvulla alkaen hallitusohjelmissa oli myös paljon yliopistojen rakenteellista kehittämistä, johon kuului mm. vaatimus opintojen nopeuttamisesta sekä tehokkuudesta.

Hallitusohjelmat toivat hyvin esiin valtion uusliberalistisen hallinnon muutoksen. Uusliberalististen kehityskulkujen rinnalla kulki kuitenkin muitakin suuntia kuten sivistys sekä autonomian korostaminen.

Avainsanat: yliopisto, valtio, yliopistopolitiikka, uusliberalismi, uusi julkisjohtaminen, New Public Management, humboldtilainen malli, hallitusohjelma

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 YLIOPISTO	8
2.1 YLIOPISTON MÄÄRITTELY	8
2.2 SUOMALAISEN SIVISTYSYLIOPISTON IDEOLOGINEN TAUSTA.....	9
2.3 SUOMALAINEN YLIOPISTO-ORGANISAATIO	10
2.3.1 Organisaatiorakenne	10
2.3.2 Tiedekunnat.....	11
2.4 YLIOPISTON MÄÄRITTELYYN JA IDEOLOGISEEN TAUSTAAN LIITTYVÄT RISTIRIIDAT	12
3 VALTIO	15
3.1 VALTION MÄÄRITELMÄ.....	15
3.2 SUOMALAINEN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄ.....	16
3.3 VALTION HALLINNON AJATTELUTAVAN MUUTOS	18
3.3.1 Uusliberalismin jalkautuminen Suomeen	18
3.3.2 Uusliberalismin hallinnan logiikka: New Public Management eli uusi julkisjohtamisen oppi	21
4 VALTION JA YLIOPISTON SUHDE	23
4.1 VALTION OHJAUSKEINOT YLIOPISTOJA KOHTAAN	24
4.1.1 Rahoitus	24
4.1.2 Lainsäädäntö.....	26
4.2 VALTION OHJAUSKEINOJEN TOIMIVUUS	27
4.3 MITÄ YLIOPISTOT HALUAVAT SUHTEELTA?	28
4.4 YHTEENVETO	30
5 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	32
5.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET	32
5.2 TUTKIMUSMENETELMÄ	32
5.3 HALLITUSOHJELMAT DOKUMENTTIAINEISTONA	35
5.4 TUTKIJAN ROOLI	38
6 ANALYYSI	40
6.1 ANALYYSIN KULKU JA TEEMAT	40
6.2 MITÄ TAVOITTEITA YLIOPISTOILLE JA KOULUTUKSELLE ASETETAAN HALLITUSOHJELMISSA?	44
6.2.1 Suomalainen kansallinen menestys ja kilpailukyky	44
6.2.2 Koulutus apuna rakennemuutoksen haasteissa ja työllisyyden edistäjänä.	46
6.2.3 Koulutuspolitiikan avulla koko Suomi asutettuna ja työllistettynä	48

6.2.4	<i>Kansainvälisyys</i>	50
6.2.5	<i>Tasa-arvo</i>	52
6.3 YLIOPISTOJEN TARKOITUS JA VELVOLLISUUDET SIVISTYSYLIOPISTON PERINTEEN JA YLIOPISTON		
PERINTEISTEN TEHTÄVIEN NÄKÖKULMASTA		55
6.3.1	<i>Yliopiston tehtävien turvaaminen</i>	55
6.3.2	<i>Sivistysyliopistojen perinne</i>	57
6.3.3	<i>Autonomia</i>	58
6.4 MITÄ MUITA TEHTÄVIÄ VALTIO MÄÄRÄÄ YLIOPISTOILLE JA MITEN SE KEHITTÄÄ YLIOPISTOJEN		
TOIMINTAA? 60		
6.4.1	<i>Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen</i>	60
6.4.2	<i>Tuloksellisuus ja tehokkuus</i>	62
6.4.3	<i>Valtion tekemä yliopistoihin kohdistuva henkilöstö- ja muu politiikka</i>	64
6.4.4	<i>Yliopiston rahoituksen sitominen valtion määrittelemiін tavoitteisiin</i>	66
6.4.5	<i>Huippuyliopistot ja huippuyksiköt - toiset alat ovat tärkeämpiä kuin toiset</i>	67
6.4.6	<i>Opintojen nopeuttaminen</i>	70
6.5	YHTEENVETO TULOKSISTA	71
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	74
	LÄHTEET	76
	AINEISTO	82

1 JOHDANTO

Tämän tutkimuksen tarkoitus on tarkastella valtion ja yliopiston välistä suhdetta suomalaisessa kontekstissa. Kun tarkastellaan yliopiston roolia ja tehtävää yhteiskunnassa, on valtion ja yliopiston suhteen rooli erittäin keskeinen koulutuspolitiikkaa muokkaava suhde. Historiallisesti tarkasteltuna tämä suhde on aina ollut jännitteinen, molempien tahojen muuttuessa ja omatessa vahvat omat intressinsä.

Yliopisto itse määrittelee perimmäiseksi tehtäväkseen vapaan tutkimuksen, siihen perustuvan opetuksen sekä autonomisen aseman suhteessa valtioon. (Collini 2012; Ihamuotila 1996) Tieteen riippumattomuuteen vedoten yliopistot argumentoivat vahvasti sen puolesta, että yliopiston pitäisi itse saada päättää omista asioista (kts. Patomäki 2005; Uusitalo 1995). Tieteen ja opetuksen vapauden ihanteen vastapainoksi yliopistot näyttäytyvät myös valikoivina instituutioina, jotka ovat elitistisiä ja takapajuisia ja jotka opettavat vanhentuneita asioita. (Collini 2012, 3, 39, 92). (kts. myös Hakala, Kaukonen, Nieminen & Ylijoki 2003, 9). Valtio taas tarkastelee yliopistoja ensisijaisesti yhteiskunnallisen hyödyllisyyden näkökulmasta. (mm. Kivistö 2009) Yliopistothan ovat alun perin perustettu tuottamaan pappeja ja korkeampia hallinnon virkamiehiä. (Wrede 1995, 30-31) Suomalaisessa kontekstissa valtiot rahoittavat yliopistoja, joten tässä suhteessa valtion näkökulmasta on erittäin tärkeää, että yliopistot tuottavat sen mitä lupaavat.

Valtioiden tehtäväkentässä sekä Suomen, että maailman tasolla tarkasteltuna on tapahtunut isoja muutoksia. Julkisen sektorin vastuu on paisunut. Samalla suomalaisten yliopistojen opiskelijamäärät on kasvaneet räjähdysmäisesti 1960-luvulta alkaen sekä koulutusaste on noussut. (Kivistö 2009, 57). Myös globalisoituvan maailman haasteet ja yliopistojen tärkeys Suomen pärjäämiselle globaalissa kilpailussa (mm. Mäenpää 2009) ovat vaikuttaneet siihen, että valtio on ottanut tiukempaa roolia yliopiston ohjaamisessa. Kansainvälisesti odotukset yliopistoja kohtaan ovat kasvaneet merkittävästi ja yliopistoja leimaa häiritsevä epätasapaino suhteessa ympäristöön. Ylimoitettut odotukset kohtaavat alimitoitettut mahdollisuudet reagoida. (Kivistö 2009, 51; Rekilä 2006, 13.)

Tässä tutkimuksessa keskityn nimeen omaan Suomen valtion ja suomalaisten yliopistojen väliseen suhteeseen. Huomioon on kuitenkin otettava se, että Suomen valtio ja suomalainen korkeakoulupolitiikka ei ole erillinen muun maailman kehityskuluista. Valtion suhtautumiseen yliopistoihin vaikuttavat muun muassa erilaiset kansainväliset sopimukset ja prosessit, kuten Lissabonin sopimus ja Bolognan prosessi. (Rekilä 2006, 14-15) (esim.

kaksiportaisuus Patomäki 2005, 78) Merkille pantavaa on myös se, että EU:n ja globalisaation myötä valtion ohjaavan roolin ajateltiin pienentyvän, mutta se tuntuikin Wreden (1995, 36) mukaan vain kasvavan.

Oma tutkimukseni painottuu 1980-luvulta eteenpäin, jolloin markkinaperusteinen ajattelu ja uusliberalismi on alkanut vallata myös korkeakoulupoliittista ajattelua. Tämä innovaatiopolitiikaksi kutsuttu ajattelu on alkanut vaikuttaa yliopistoihin 1990-luvulta ja voidaan katsoa, että osaltaan tämä suuntaus on vallalla vieläkin. Innovaatiopolitiikan taustalla on laajempi tavoite kehittää Suomesta kilpailukykyinen ja johtava informaatioyhteiskunta kansainvälisesti. (Nieminen ja Kaukonen 1999, 2001) Tämän myötä tulosohjaus on tullut osaksi yliopiston ja valtion välistä suhdetta. Tulosohjausta ja uusliberalistista hallintatapaa ovat kritisoivat monet (mm. Tuori 1995, 166), vaikka toisaalta muutos on lisännyt yliopistojen päätösvaltaa ja autonomiaa.

Monet tutkijat katsovat, että 1980-luvulta alkaneen uusliberalistisen kehityksen myötä valtion epäluottamus yliopistoja kohtaan on kasvanut (Jauhiainen & Tähtinen 2016, 3-5) ja että valtion edustajien puheessa korostuu yhä enemmän omistajan ääni ja tyytymättömyys. (Rekilä 2006, 9) Valtio katsoo yliopistoja instrumentaalisesesta näkökulmasta, jolloin yliopisto on väline valtion koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumiseksi. (Kivistö 2009, 57) Valtio haluaa, että yliopistot tuottavat yhteiskuntaan koulutettua työvoimaa, sekä tekevät laadukasta tutkimusta, joka mahdollistaa taloudellisten innovaatioiden aikaan saannin. Tämä tehtävä nimetään uudessa yliopistolaissa "kolmanneksi tehtäväksi", eli yhteiskunnallisen hyödyn tuottamiseksi. (Mäenpää 2009, 12) Tämä muutos on tehnyt yliopistoista "yritysmäisiä" toimijoita. Muutos on niin suuri, että on puhuttu toisesta akateemisesta vallankumouksesta. (Etzkowitz ja Leydesdorf 2000).

Vaikka näennäisesti valtio ja yliopisto tavoitteet ovat yhdensuuntaiset, on näiden instituutioiden välillä epävirallisia tai näkemättömiä tavoiteristiriitoja. Valtion puolelta tyytymättömyyttä ilmaisee myös termi "moraalikato", eli valtion julkilausumaton oletus siitä, että yliopistot joko tuhlaavat tietoisesti valtion rahoja tai käyttävät niitä toimintaan, joka on valtion etujen vastaista. (Kivistö 2009, 57) Yliopiston puolesta taas monet tutkijat (mm. Kiilakoski 2005, 156-157) argumentoivat sen puolesta, että valtio pyrkii siihen, että yliopisto tuottaisi vain työvoimaa, eikä enää keskittyisi ydintehtäviinsä, kuten sivistykseen ja uuden tiedon tuottamiseen.

Suomi on pieni maa ja yliopistoja on paljon ja niiden rakenne on hajanainen. Ohjaavuuden ja toiminnan kannalta tämä on huono asia. Valtion investoiminen yliopistoihin on merkittävä osa kansallista yhteiskuntapolitiikkaa ja välttämätöntä Suomen kokoisessa

maassa. Tästä huolimatta monien tutkijoiden mielestä valtiolla ei vaikuta olevan selkeitä tavoitteita siitä, mitä se yliopistoilta haluaa. Toisaalta se manageroi ja toisaalta se luottaa itseohjautuvuuteen. (Rekilä 2006, 9-11; Van Vught 1988, 18-19) Vaikka yliopistot ovat monenlaisten valtamarckkinoiden kohteena, mutta se ei tarkoita, että yliopistot olisivat passiivisia toimijoita. Ne voivat esimerkiksi luoda erilaisia liittoumia, kuten liittoutua markkinoiden kanssa valtiota vastaan. (Clark 1983, 171-176)

Pyrin valottamaan tutkimuksessani tätä suhdetta tutkimalla valtioneuvoston tuottamia hallitusohjelmia vuosilta 1979-2019. Tarkastelen sitä, millaisia tavoitteita valtio asettaa yliopistoille ja koulutukselle ja miten uusliberalistinen hallinnon muutos sekä siihen liittyvä uusi julkisjohtamisen oppi eli New Public Management näkyy ajallisesti ja sisällöllisesti aineistossa. Määrittelen teoriassa yliopiston ideologiset ja rakenteelliset perusteet, sekä tuon esiin mikä on valtio, miten valtio toimii suomalaisessa kontekstissa ja miten hallintotavan muutos näkyy Suomessa. Näiden kahden pohjalta perkaan vielä tutkimuksia ja näkemyksiä yliopiston ja valtion välisestä suhteesta ja siitä, osaavatko nämä instituutiot ottaa toistensa erityispiirteet huomioon.

Tutkimus on sisällönanalyysi, jossa kriittisen dokumenttianalyysin avulla pyrin hahmottamaan aineiston taustalla olevia ajatuskulkuja sekä ristiriitaisuuksia. Teoreettinen pohjani perustuu vahvasti uusliberalistisen hallinnon kritiikkiin ja tutkimukseni asemoituu kasvatustieteellisen tutkimuskentällä yhteiskunnalliseksi ja kriittiseksi, jossa annettua koulutuspolitiikkaa tai näkemystä kasvatuksesta ei oteta annettuna (kts. Suoranta 2012). Pyrin tarkastelemaan valtion ja yliopiston välistä suhdetta monipuolisesti ja katsomaan myös uusliberalistisen hallinnon kritiikkiä kriittisestä näkökulmasta ja tuomaan esille ristiriitaisia näkemyksiä teoriapohjaa hyväksi käyttäen. Vaikka uusliberalistinen hallintotavan muutos on selkeästi erotettavissa ja aiheesta on paljon tutkimusta, se ei tarkoita, etteivätkö muutkin ideologiat ja arvot vaikuttaisi sen rinnalla tai etteikö uusliberalismin käsitettä pidettäisi myös monitahoisena (mm. Helén 2004). Tarkemmin tutkijan roolista tässä tutkimuksessa voi lukea kappaleesta 5.4.

2 YLIOPISTO

2.1 YLIOPISTON MÄÄRITTELY

Yliopiston luonteen monimutkaisuuden takia sitä on haastava määritellä kokonaisuutena. Tämän takia yliopisto tyypistyy usein yksinkertaiseksi koulutus- tai tutkimuslaboratorioksi. Collinin (2012) mukaan yliopiston ydintehtävää voi verrata museoon, jolloin yliopiston tarkoitus on liittää ihmiset osaksi maailman suhteita ja aikaa. Yliopiston ydinajatus on laajentaa ihmisten ymmärrystä koulutuksen ja tutkimuksen kautta. (Collini 2012, 8-12.) Yliopistollinen tutkimus ja opetus mielletään järjellisen ajattelun opetteluksi ja harjoitteluksi. (Uusitalo 1995, 14 kts. myös Patomäki 2005, 16)

Collinin (2012, 8) mukaan modernin yliopiston neljä keskeistä piirrettä ovat:

1. tarjoaa jossain muodossa kolmannen asteen koulutusta, jossa kasvatus merkitsee jotain enemmän kuin ammattiin valmistuminen.
2. sisältää kehittyneitä tutkintoja tai tutkimusta, jota ei voi suoraan assosoida käytännöllisen ongelman ratkaisuun.
3. ei ole tiukkaa rakennetta kahden edellä mainitun järjestämiseen.
4. Nauttii institutionaalista autonomiaa ainakin intellektuaaliselta tasolta katsottuna.

Korkeakoulutuksen kivijalka ja perinteiset tehtävät ovat kautta aikojen olleet: vapaa tieteellinen tutkimus, siihen pohjautuva korkein opetus ja tutkijakoulutus. (Ihamuotila 1996, 40; Mäenpää 2009, 10-12) Yliopiston opetuksen luonne sisältääkin vapauden, eikä sillä ole tiukkoja tavoitteita (Collini 2012, 9-10). Yliopiston tärkein tuote on uusi tieto ja uuden tiedon välitys. Tutkijoiden uteliaisuus on yliopiston liikkeelle paneva voima ja ideaali tilanteessa oppiaine -jaon tulisi muuttua tutkimustyön seurauksena. Näin voidaan sanoa, että yliopisto kehittyi itseohjautuvasti. (Wrede 1995, 26.) Collinin (2012) mainitseman autonomian voi ainakin katsoa liittyvän yliopiston tutkimuksen ja opetuksen järjestämiseen.

Lyhyesti voidaan sanoa, että yliopisto on yliopisto, jos se harjoittaa vapaata tieteellistä tutkimusta, antaa kolmannen tason korkeakoulutusta ja on jossain määrin autonominen järjestämään itse asiansa. Myöhäiskeskiajalla perustettu eurooppalainen yliopisto onkin alusta asti ollut opiskelijoiden ja opettajien yhteiskunta, joka on yleispätevä sekä riippumaton

paikasta ja kulttuurista. Leimaavina piirteinä yliopistoissa on säilynyt tähän päivään asti itsehallinto ja julkinen väittely. (Patomäki 2005, 127-129.)

2.2 SUOMALAISEN SIVISTYSYLIOPISTON IDEOLOGINEN TAUSTA

Käsityksemme yliopistosta ei ole syntynyt tyhjiössä, vaan siihen vaikuttaa myös historiallinen kehityskulku. Suomalainen yliopistojärjestelmä on ollut osa eurooppalaista kehityskulkua ja on saanut paljon vaikutteita Euroopasta. (Tuori 1995, 151) Ennen itsenäistymistä suomalaista korkeakoulupolitiikkaa ovat muokanneet Ruotsissa ja Venäjällä tehdyt päätökset. Kappale tuo esiin keskeisiä nostoja yliopistojen kehityksen historiasta Euroopassa sekä Suomessa. Näin lukija saa käsityksen siitä, miten käsitys eurooppalaisesta ja sitä kautta suomalaisesta sivistysyliopistosta on muodostunut.

Ensimmäiset eurooppalaiset yliopistot syntyivät 1100- ja 1200- luvulla kuuluisimmat Bolognaan, Pariisiin ja Oxfordiin. (Tuori 1995, 145). Alussa yliopistot olivat keskittyneet pappiskoulutuksen järjestämiseen sekä korkeiden virkamiesten kouluttamiseen. Tiedettä harjoittivat autonomiset tiedeakatemit, eli yliopistot eivät vastanneet tieteellisestä tutkimuksesta ennen 1800-lukua. (Stolte-Heiskanen 1988, 150-151) Hyötyajattelun ja humboldtilaisen sivistysyliopiston mallin kautta yliopistot siirtyivät kohti korkeimman tiedon tuottamista, sivistyksen arvon korostamista ja tiedon universaalia luonnetta.

Siirtyminen kohti sivistysyliopistoajattelua tapahtui 1800-luvulla. Tämä käännekohta vaikuttaa vielä vahvasti siihen, miten yliopistot näkevät oman roolinsa ja tehtävänsä tänä päivänä. Humboldtilainen yliopistomalli sai silloin alkunsa Saksassa. Määritelmä on lähtöisin Wilhelm von Humboldtin perustamasta Berliinin yliopistosta. Humboldtin malli sisältää kolme perusajatusta yliopistosta. Ne ovat 1) tutkimus ja opetus on vapaata ja yliopiston itsensä tulee myös vapaasti voida hahmotella oman toimintansa kommunikatiivisen rationaliteetin, eli tieteellisen väittelyn hengessä, 2) tutkimuksella ja opetuksella on läheinen sisäinen yhteys, jonka takia yliopiston tutkimuksen ja opetuksen tulee liittyä toisiinsa. ja että 3) sivistys asetetaan ammattikoulutuksen edelle. (Wrede 1995, 31.) Humboldtilainen malli oli aikanaan varsin radikaali ja ajatus opetuksen ja tutkimuksen yhteydestä erittäin luova. (Tirronen 2005, 14, 73)

Preussin valtio antoi tieteellisesti täyden autonomian kyseiselle yliopistolle. Humboldtin mielestä oli valtion edun mukaista taata tutkimuksen autonomia, näin kansakunnalle tulisi pitkän ajan kuluessa eniten hyötymään tutkimuksesta. Sivistykseen panostaminen varustaa

kansakunnan luovalla aloitekyvyllä. Tätä ammattikoulutus ei pystyisi antamaan. Humboldtin sivistysyliopisto toteutti johdonmukaisesti myös vapauden periaatetta tiedon edistymisen ehtona. (Wrede 1995, 31.)

Humboldttilaisessa mallissa tiede ymmärretään ennen muuta toimintana, jatkuvana, kokonaisuuteen tähtäävänä itsetoimintana, joka ylittää empiiristen tosiasioiden keräilyn ja joka irrottautuu käytännöllisyhteiskunnallisista tavoitteista. Sivistyslaitoksena yliopisto ylittää ammatilliset koulutustavoitteet. "Puhtaan" tieteen katsottiin välillisesti hyödyttävän myös käytännön elämää ja valtion hyvinvointia enemmän kuin pragmaattisesti suuntautuneen ammattikoulutuksen. Yliopiston periaatteet olivat yksinäisyys ja vapaus. Yksinäisyys tarkoitti omistautumista puhtaalle tieteelle ja eristäytymistä ahtaasta todellisuudesta. Vapaus puolestaan tieteen, opintojen ja akateemisen yhteiselämän vapautta yhteiskunnallisista erityisintresseistä ja tavoitteista. Opiskelijoiden ja opettajien tavoite on vapaa itsetoiminta, jonka tavoite on "puhdas tiede". Opiskelu ja oppiminen yhdistää koko yliopistoyhteisöä, myös opettajien velvollisuus on jatkuva, produktiivinen uuden oppiminen. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus luo vapauden oppimiselle, joka tähtää yksilölliseen sivistykseen. (Tuori 1995, 147 - 148.)

Humboldttilaisessa mallissa akateeminen vapaus siirtyy yksilölliselle ja eettiselle tasolle, jolloin akateemisen vapauden suurimmat uhat ovat yliopiston sisällä. Yliopiston ulkopuoliseksi uhaksi ei nähdä valtion valtakoneistoa vaan yhteiskunnalliset erityisintressit, joiden välittyminen yliopistoon murtaa sen sivistystavoitteen edellyttämän sosiaalisen yksinäisyyden. (Tuori 1995, 148) Suomalaisissa yliopistoissa elää vahvasti ajatus tästä mallista, varsinkin tutkimuksen ja opetuksen tiivis yhteys nähdään tärkeänä. (Jauhiainen & Laiho 2012, 62)

2.3 SUOMALAINEN YLIOPISTO-ORGANISAATIO

2.3.1 Organisaatorakenne

Suomalaisen ja eurooppalaisen yliopiston erityisyys on se, että organisaationa se on löyhäsidoksinen asiantuntijaorganisaatio. (Clark 1983, Hölttä 1995) Yliopistossa on paljon itsenäisiä yksiköitä (tiedekuntia), joilla on omat eriytyneet käytäntönsä, tutkimusperinteensä ja yhteisönsä. Yksiköt ovat vain löyhästi kiinnittyneet toisiinsa, muodostaen kuitenkin yhden kokonaisuuden eli yliopiston.

Yliopisto on samanaikaisesti sekä yhteisö, että muodollinen organisaatio. Kun eroa tarkastellaan, voidaan puhua kahdesta yliopistosta. Toisaalta on muodollinen organisaatio: yliopistoa koskevat lait, asetukset, pysyväismääräykset, virkahierarkiat. Toinen on yhteisöllinen yliopisto, joka kattaa toiminnan: eettiset arvopäämäärät ja epäviralliset normit. Uusitalon (1995) mukaan jälkimmäinen on tärkein ja oleellisin osa yliopistoa. (Uusitalo 1995, 17.) Muodollinen organisaatio ja hallintohenkilökunnan määrä on kuitenkin kasvanut suomalaisessa yliopistojärjestelmässä huomattavasti 1960-luvulta eteenpäin. (Kivinen, Rinne & Mäntyvaara 1990, 32).

Myös Scott (1981, 222-223) tuo esiin, että yliopiston kaltaisissa autonomisissa organisaatioissa vallitsee selkeä ero professionaalisten tehtävien ja hallinnollisten tehtävien välillä. Hallinnon kontrolli ei kohdistu suoraa professionaalsiin tehtäviin vaan ne ovat pääasiassa kollegiaalisen arvioinnin ja kontrollin kohteena. Yliopiston sisäinen valta perustuu asiantuntijuuteen ja akateemiseen vapauteen. (Kuoppala 2005, 232) Asiantuntijaorganisaatiossa on toiminnallinen auktoriteetti rakenne. Tavoitteiden sopiessa yhteen kontrollin tarve muodostuu vähäiseksi löysäsidoksisessa asiantuntijaorganisaatiossa. (Etzioni 1964, 86.)

Asiantuntijaorganisaatio tuottaa, soveltaa, säilyttää ja välittää tietoa. Organisaation työntekijöistä suurin osa on ammatiltaan asiantuntijoita ja heillä on määräasema organisaatiossa. (Etzioni 1964, 77-78) Moniarvoisen järjestelmän vuoksi yliopistoa voi kehittää vain neuvottelemalla järjestelmän eri osien kanssa ja pyrkiä vaikuttamaan epäsuorasti niiden arvoperustaan. (Becher & Kogan 1992) Kuitenkin hallintohenkilökunnan ja opiskelijamäärän kasvaessa, on myös näiden intressiryhmien valta yliopistossa kasvanut ja kaventanut mm. professorien valtaa, mutta vielä se ei ole murttanut tiedekuntaperusteista jaottelua. (Kivinen ym. 1990, 30).

2.3.2 Tiedekunnat

Kun määritellään yliopistoa tai tarkastellaan sitä isona kokonaisuutena kaukaa päin, törmätään määrittelyssä haasteisiin, koska yliopistossa tiedekunnat ovat itsenäisiä ja vaikuttavat merkittävästi yliopistojen toimintaan sekä lisäävät sen hajanaisuutta. Tieteenalojen jaottelussa on luonteenomaista vaihteleva toiminnan sisältö (esim. erilaiset tutkimusperinteet vaikka humanistisessa ja luonnontieteessä) sekä matala riippuvuustaso toisista. Ylipäätään koko yliopistoa koskevaa koordinoitua tarvitaan enemmän opiskelun

kohdalla kuin tutkimuksen kohdalla. Vertikaalinen eriytyminen organisaatiossa liittyy hallinnan tasoihin ja vaikuttaa siihen, miten auktoriteetteihin suhtaudutaan. (Clark 1983, 75, 36-53)

Sivistysyliopiston perinteitä mukailevan korkeakoulutuksen tulee olla tieteenala keskeistä, vaikka tieteenalojen tulee yhdessä muodostaa instituutio. Tieteenlaitos on akateemisen organisaation perusyksikkö. Clarkin (1983, 32-34) eroaa kaikista muista organisaatioista koska:

1. akateemisessa yhteisössä henkilökunnan perusjäsenyys liittyy tieteenalaan,
2. jokaisella tieteenalalla instituution sisällä on itsestään selvä ja hyväksyty alaa koskeva valta, ja
3. perusryhmittymisen luonne vaikuttaa kaikkeen merkittävään organisaation sisäiseen toimintaan.

Organisaatioiden hajanaisuuden seurauksena yliopiston eri tiedekunnilla saattaa olla hyvinkin erilaiset käsitykset siitä, minkälainen toiminta esimerkiksi valtion tasolta on hyväksyttävää. Vaikka tiedekunnat toimivat toisistaan erillään, akateeminen päätöksenteko toimii maksimoituneena konsensusena, koska "avointa sotaa" tiedekuntien välillä halutaan välttää. Konsensushakuisuus vaikuttaa omalla tavallaan myös kansallisessa korkeakoulu- ja tiedepolitiikassa (Kivinen, ym. 1990, 31) ja eittämättä vaikuttaa siihen, että yliopistoja käsitellään valtion tasolta usein yhtenä isona kokonaisuutena tavoittamatta sen eriytynyttä luonnetta.

2.4 YLIOPISTON MÄÄRITTELYYN JA IDEOLOGISEEN TAUSTAAN LIITTYVÄT RISTIRIIDAT

Ihmisen ymmärrys kehittyy jatkuvasti, eikä ole mitään tasoa, jolla voitaisiin sanoa tiedon olevan hyödyllistä tai hyödytöntä. (Collini 2012, 55). Tämä on pohja-ajatus, jolle yliopiston arvot pitkälti nojaavat. Yliopistoissa tietoa tuetaan sen itsensä tähden, mikä saattaa antaa ulkopuolisille yliopistosta harhaanjohtavan kuvan. (Collini 2012, 55) Yliopiston näkökulmasta ei siis ole olemassa turhaa tietoa, mutta aika monen ihmisen ja eri poliittisen tahon mielestä turhaa tietoa on olemassa paljonkin.

Ajatukset tiedon hyödyllisyydestä saa aikaan sen, että selitykset yliopiston tarkoituksesta ovat usein ympäröiväisiä. (Collini 2012, 89). Vaikka yliopiston vastuu ja

tehtävä on itsenäinen ideatuotanto, ideologiakriittikin ja julkisen keskustelun ylläpitäminen, (Wrede 1995, 24) on yliopistoilla usein itsellään huonoin argumentaatio omasta olemassaolostaan. Collinin mukaan (2012, 89-90) yliopistojen tulisikin perusteissaan harjoittaa enemmän taktista oportunistista näkökulmaa, kuin kaiken kattavaa generalistista näkökulmaa. Kivisen, Rinteen ja Mäntyvaaran (1990, 59) tutkimuksessa myös esimerkiksi opetusministeriön keskeiset päättäjät toivat esille, kuinka heidän mielestään tärkeää olisi se, että yliopisto on edelläkävijä ja ajatusten muokkaava, eikä niinkään muutoksiin sopeutuja.

Yliopistojen ainutlaatuisuus tulee ilmi siinä, että ne ovat ainoita instituutioita, jotka kouluttavat oman tulevan työvoimansa, jos tilannetta vertaa esimerkiksi yrityksiin. (Collini 2012, 8) Yliopisto organisaationa elää julkisen ja yksityisen organisaation rajalla pyrkien mukautumaan molempiin. (Rekilä 2006, 152) Tämän tyyppinen organisointi muoto erottaa yliopiston kaikista muista organisaatiomuodoista ja tekee sen kokonaisuuden hahmottamisesta ja ohjaamisesta haastavaa.

Yliopistoja tarkastellessa voidaan tehdä kahtijako: innovaation, luovan ajattelun, vapauden versus sulkeutuneisuuden ja hyödyttömyyden välillä. (Collini 2012, 11-10) Lampisen (2003) ottaa esiin saman paradoksin: yliopistot ovat luovia organisaatioita, jotka tuottavat uutta tietoa. Samalla ne kuitenkin ovat äärimmäisen konservatiivisia instituutioita, jotka pyrkivät säilyttämään nykyiset rakenteensa. Tyypillistä niille on erityisesti ulkopuolelta tulevien muutosten vastustaminen. (kts. myös Jakonen & Tilli 2011, 20.) Vaatimus omasta autonomiasta ja arvoihin nojaava sisäinen toiminta vähentää yliopistojen muutoshalua. Yliopistolla on korkein tieto, joten sen vuoksi yliopistot katsovat, että heillä on korkein tieto myös siitä, millainen yliopisto olisi paras. Muutoksen vastustaminen vuoksi yliopistojen sanotaan olevan roomalaiskatolilaisen kirkon lisäksi sitkeimpiä olemassa olevia instituutioita. (Bender 1988, 4). Sitkeyttä on edesauttanut hajanainen rakenne sekä runsas symboliikka, (Clark 1984c, 272) Tiedekuntien eriytyminen ja ennakkoluulot toisiaan kohtaan (Lampinen 2003, 6-10.) (kts. myös Collin 2012, 56) aiheuttavat myös sen, että yliopistot harvoin pystyvät yhtenäisenä instituutiona liikkumaan johonkin tiettyyn suuntaan ja edistämään jotain yhteistä tavoitetta. (vrt. konsensus hakuisuus)

Tiede on luonteeltaan demokraattista ja yhteisöllistä, jonka eilinehtona on vapaa, tasa-arvoinen ja julkinen keskustelu. (Tuori 1995, 158). Kokonaisuutena yliopistoissa on kuitenkin varsin vähän yhteisöllisyyttä. (Clark 1983, 70; Kivinen ym. 1990, 31) Ristiriidat yliopiston todellisesta luonteesta ovat olleet läsnä aina. Jo esimerkiksi humboldtilaisen mallin synty aikana sille oli olemassa vastavoima, jota kutsuttiin nimellä englantilainen liberal education -perinne. Tämän perinteen mukaan yliopiston tavoite oli valikoivan eliitin

kouluttaminen ja heidän kokonaispersoonallisuutensa kehittäminen moraalisia ja älyllisiä ominaisuuksia koulimalla. Tärkein painopiste ei ollut tutkimus vaan opetuksen ja opiskelijoiden välinen suhde. Liberal education perinteessä on havaittavissa jopa kielteinen suhtautuminen tutkimukseen. (Deem 2006, 290-291, Tirronen 2005, 77-79, 81) (kts. Napoleon traditio (Rinne, Jauhiainen, Simola, Lehto, Jauhiainen & Laiho 2012, 67)) Yliopiston keskeinen sisäinen jännite liittyy siis myös opetuksen ja tutkimuksen väliseen suhteeseen.

Humboldttilaisessa mallissa yksinäisyyden periaate vaatii eristäytymistä yhteiskunnasta. Kuitenkin yliopiston yksi keskeisin tehtävä on myös yhteiskunnan muuttaminen ja kehittäminen. Voiko mikään yliopisto oikeasti aidosti toteuttaa näitä kahta samanaikaisesti? "Puhdas" tiede ei ole enää universaalia, vaan se on hajautunut erikoistuneiksi ammateiksi, sekä koulutuksen pragmaattis-ammattillinen suuntautuminen on vahvistunut. Tuori (1995, 150) katsoo, ettei humboldtilaiseen ideaaliin tässä maailmassa ole enää paluuta. Muutoksista huolimatta monet näkevät äärimmäisen tärkeänä, että yliopiston autonomia säilyy tästä huolimatta. (esim. Tuori 1995; Uusitalo 1995) Toisaalta on hyvä muistaa, että valtion, kirkon, talouden yms. muiden toimijoiden intressit ovat aina olleet läsnä yliopiston kehittämisessä ja toiminnassa. (Kivinen ym. 1990, 28)

Yliopiston ideologinen sivistysperinteen ja organisaatorakenteen tunteminen auttaa ymmärtämään yliopiston positiota kansallisessa politiikassa. Yliopiston hajanaisuus vaikeuttaa sen omaa kehitystä ja valtaa, kun sen pitäisi vastustaa yhtenä rintamana jotain, mutta toisaalta hajanaisuus vaikeuttaa myös valtion harjoittamaa ohjaavaa politiikkaa. Ideologisten lähtökohtien tarkastelu tuo myös esiin yliopistojen oman sisäisen ristiriidan esimerkiksi suhtautumisessa tutkimuksen ja opetuksen väliseen suhteeseen. Nämä erilaiset elementit yliopiston luonteessa vaikuttavat keskeisellä tavalla yliopistojen ja valtion väliseen suhteeseen ja osaltaan monimutkaistavat esimerkiksi valtion harjoittamaan koulutuspolitiikkaa.

3 VALTIO

Tässä luvussa esittelen lyhyesti sen, mitä tarkoitan, kun puhun tutkielmassani valtiosta. Tutkimuskohteeni on nimenomaan suomalainen valtio ja sen vallankäyttö. Kerron millainen on suomalainen poliittinen järjestelmä ja mitkä osat tästä järjestelmästä vaikuttavat korkeakoulutukseen eli yliopistoihin. Määrittelen tarkemmin valtioajattelun kehitystä 1980-luvulta eteenpäin, jolloin uusliberalismi ja uusi julkisjohtamisen oppi (New Public Management) rantautuivat valtioihin ja muuttivat merkittävästi tapaa tehdä politiikkaa ja ohjata valtion alla toimivia instituutioita. 1980-luvun hallinnon muutos vaikutti myös huomattavasti yliopistoihin ja yliopiston ja valtion väliseen suhteeseen, joten sen tarkasteleminen on tutkimuksen kannalta merkittävää.

3.1 VALTION MÄÄRITELMÄ

Nykyinen eurooppalainen keskitetty kansallisvaltio, niin kuin me sen ymmärrämme, sai alkunsa nationalismin noususta keskiajan jälkeen. Keskiajalla valta oli jakautunut valtiomaisiin kokonaisuuksiin, mutta näillä hallitsemisjärjestelmillä ei ollut samanlaista vallankäytön monopolia eikä niiden päätöksenteko ollut keskitettyä. Päätöksenteon keskittyminen loi kansallisvaltiot ja toi suvereniteetin käsitteen keskeiseksi osaksi valtiollista ajattelua. (Paloheimo & Wiberg 2012, 86-87.) Valtioon liittyvä suvereniteetin käsite Bodinin (1992) mukaan kuuluu näin: Valtiolla on jakamaton valta omalla alueellaan ja ylin hallintovalta muihin instituutioihin nähden. Valtiolla on viime kädessä oikeus lakien säätämiseen.

Weber (1978) mukaan valtiota ei voi määritellä tehtävien mukaan, vaan menettelytapojen: valtio on oikeusjärjestyksenä ja hallitsemiskoneistona toimiva pakkoyhteisö, joka onnistuneesti vaatii itselleen oikeutettua ja yleisesti hyväksyttyä monopolia määrätyllä maantieteellisellä alueella. Vaikka valtion olemassaolon sanotaan perustuvan väkivallan monopoliin, Weberin mukaan hallintoa hoidetaan nimenomaan muilla tavoin. Kun hallinnolla on legitimizeetti, ei pakkoa tarvita. Olennaista valtion olemassaololle ja vallan muodoille on se, että hyväksyvätkö alueella olevat ihmiset valtion. Tämä on ratkaiseva piirre valtion vallankäytössä ja sen säilymisessä. (Paloheimo & Wiberg 2012, 89, 93.)

Valtio on merkittävän vallankäytön ja hallinnan väline. Vallankäytön kannalta valtio koostuu joukosta organisaatioita, jotka käyttävät resurssinaan rahaa, erilaista henkilökuntaa sekä säättävät lakeja organisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutumiseksi. (Rose 1984) Valtio on siis tietyssä mielessä väline: sitä edustavat eri organisaatiot, joita johtavat ja joissa toimivat ihmiset. (Meriläinen 2010, 69) Valtion tavoitteina on edistää yhteistä etua sekä sen sisällä olevan ihmismassan yhteistä hyvää. Tämän määrittely on kuitenkin usein varsin ongelmallista. (Paloheimo & Wiberg 2012, 98-100.) Meriläisen (2010, 51) mukaan valtion ydin on hallinnossa kuin taas hallinnon ydin on veron kannossa. Valtio ja hallinto ei voi toimia ilman rahaa, joten verotus ja verojen kerääminen on merkittävä valtioon liittyvä aspekti.

Viimeisin valtiollinen organisoitumisen muoto on demokraattinen oikeusvaltio. Tässä oikeusvaltiossa kansalaisten osallistumisoikeudet valtion johtamiseen ovat yleisiä ja yhtäläisiä. Tällainen organisoitumisen muoto on vallallaan myös Suomessa ja demokraattisessa oikeusvaltiossa valtio on areena, jolla käsitellään poliittiseksi nostettuja ongelmia. Eri väestöryhmät kilpailevat siitä, kuinka he saavat etunsa huomioitavaksi päätöksenteossa. (Paloheimo ja Wiberg 2012, 101-102.) Ei ole kuitenkaan olemassa tieteellistä hyvän valtion määritelmää vaan se on politiikan ja ihmisten mielipiteiden tehtävä. (Meriläinen 2010, 53).

Viime vuosina valtion tehtäväkenttä on jatkuvasti lisääntynyt ja valtio vastaa enenevässä määrin mm. merit -hyödykkeistä eli hyvinvointipalveluista kansalaisilleen. Ylipäätään valtion vastaaminen hyvinvoinnista on ollut ominaista varsinkin pohjoismaisille hyvinvointivaltioille. Valtion tehtävien lisääntyessä ongelmaksi on noussut se, että menot ja tulot eivät kohtaa. Valtion tulot eivät ole lisääntynyt samassa suhteessa tehtävien määrän kasvuun. (Paloheimo & Wiberg 2012, 107, 128.)

3.2 SUOMALAINEN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄ

Poliittinen järjestelmä on valtiota avarampi käsite. (Paloheimo & Wiberg 2012, 132). Suomen käsitys valtiosta ja poliittinen järjestelmämme sai alkunsa 1700-luvulla, kun silloinen itäinen Ruotsi (Suomi) päätti pitää ruotsin aikaiset lait. Näiden lakien puolustaminen Venäjän valtaa vastaan loi suomalaisen valtion. (Blom 2018, 39). Suomen valtiolliseen kehitykseen on aina vaikuttanut sen sijainti pohjoisessa ja syrjässä, kuin myös sen paikka kahden erilaisen valtion, Ruotsin ja Venäjän välissä. (Paasivirta 1984, 15.) Käsitys suomalaisesta valtiosta on kehittynyt suhteessa muihin valtioihin ja valtiollinen kehitys on ollut verrattain hidasta

muihin eurooppalaisiin valtioihin verrattuna. Suomi on harvoin valtiollisessa kehityksessä ollut edelläkävijä, vaan enemmän seurannut muiden maiden kehittämisperiaatteita. (Kivinen ym. 1990; Patomäki 2007, 12)

Suomen poliittiseen kulttuuriin vaikuttaa joukko perinteisiä ja poliittisesti relevantteja yleisiä elementtejä. Poliittinen kulttuuri syntyy järjestelmän kollektiivisen historian tuotteena ja siitä muodostuu kontrollimekanismi, joka määrittää "normaalin", vaikka yhteiskunta on aina moninaisempi, kuin mitä poliittisen kulttuurin tiivistäminen määrittää. Suomalainen poliittinen kulttuuri nojaa viiteen periaatteeseen:

1. Pohjoismaiseen itsehallintoajatukseen
2. Luterilaisuuteen
3. Kapitalismiin: rajalinjaan yksityisen ja julkisen välille
4. Nationalismiin
5. Hallitsija valtaan ja byrokratiaa: voimakas ja persoonallinen etuauktoriteetti, jonka vastavoimana toimii kollektiivinen ja persoonaton byrokratia.

Suomalainen järjestelmä on pitkään muotoutunut voimakkaasti ylhäältä alas. Vasta 1960-luvulla kansalaiset alkoivat ymmärtää valtion palveluiden tarjoajana eikä ainoastaan käskijänä. (Nousiainen 1992, 19-25.)

Suomalainen järjestelmä on edustuksellinen demokratia, jossa päättäjät valitaan vapaaseen kilpailuun perustuvilla vaaleilla, kansalaiset osallistuvat kohtalaisen aktiivisesti poliittisen elämään varsinkin vaaleissa ja kansalaisia kuullaan asiakysymyksissä, kun päätöksiä tehdään. (Paloheimo & Wiberg 2012, 145.) Hyvin toimivaan demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu neljä institutionaalista järjestelyä: 1) Vapaat ja rehelliset vaalit 2) vastuunalainen hallitus 3) vapausoikeudet ja poliittiset kansalaisoikeudet 4) demokraattinen kansalaisyhteiskunta (Beethan ja Boyle 1995). Demokraattisessa järjestelmässä hallituksen politiikan tulee olla riippuvainen vaalien tuloksesta. Hallituksen tulee myös toimiakseen noudattaa lakia.

Kansan, parlamentin (eduskunnan) ja hallituksen suhde voidaan järjestää monella eri tavalla. Suomessa on käytössä puolipresidiaalinen järjestelmä. Äänestävät valitsevat parlamentin ja presidentin äänestämällä. Parlamentti puolestaan valitsee keskuudestaan hallituksen. Hallitus on vastuussa parlamentille. Tämän lisäksi hallituksella on käytössä julkishallinto, joka on velvollinen valmistelemaan ja panemaan täytäntöön hallituksen päätökset. (Paloheimo & Wiberg 2012, 162-164.)

Suomessa parlamentti koostuu erilaisista puolueista. Puolue on organisoitunut voima, joka pyrkii saamansa haltuunsa valtiollista valtaa ja käyttämään sitä puolueen tavoitteiden edistämiseksi. Suomessa on käytössä monipuoluejärjestelmä. Monipuoluejärjestelmissä hallituspohjaksi muodostuu usein koalitiohallitus, koska yksikään puolue ei yksin saa yli puolta vaadittavista äänistä. Vaalien jälkeen järjestelmä muuttuu siis yleensä vain osittain, koska osa puolueista jatkaa yleensä toimintaa hallituksessa. (Paloheimo & Wiberg 2012, 215, 277, 340)

Suomalaisessa valtiojärjestelmässä yliopistot kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen, mutta myös valtiovarainministeriöllä on suuri vaikutus koulutuspolitiikkaan. Ministeriöt ovat osa Suomen keskushallintoa ja ministeriöiden johtajat istuvat valtioneuvostossa, eli hallituksessa. (Asikainen, Hannula, Hievanen, Kuokka, Laurinkari, Linnamäki, Wessman 1981, 47, 54.) Yliopistojen keskushallinto on päättävässä roolissa valtiovaltaa käyttävän opetusministeriön ja akateemisen yhteisön välissä. Valtioneuvosto tekee ratkaisevat päätökset suunnasta ja resursseista, mutta käytännössä kokonaisresurssien jako ja kokonaisvaltainen yliopistojen kehittäminen tapahtuu opetusministeriön kautta. (Kivinen ym. 1990, 19, 76-77)

Tässä tutkimuksessa keskityn nimenomaan valtioneuvoston eli hallituksen valtaan. Vaikka valtion ääntä käyttää vahvasti myös opetusministeriö, katson, että valtioneuvoston tahtoa tutkimalla pystyn erottamaan hyvin ajallisen diskurssin muutoksen sekä katsomaan laajemmin valtion ja yliopiston välisiä suhteita.

3.3 *VALTION HALLINNON AJATTELUTAVAN MUUTOS*

3.3.1 Uusliberalismin jalkautuminen Suomeen

Tämä kappale pyrkii kuvaamaan uusliberalismiksi kutsutun käsitteen aatetaustaa ja tuomaan esiin, miten tämä hallinnonmuutos on edennyt maailmalla ja Suomessa sekä mistä se on saanut alkunsa.

Uusliberalismi on käsite, jolla tutkijat kuvaavat maailmanpolitiikan ja valtiollisen ajattelun muutosta 1980-luvulta eteenpäin. Uusliberalismi perimmäinen idea tavoittelee paluuta 1800-luvun klassiseen talousliberalismiin. Se korostaa yksilön vapautta, yksityistä omistusoikeutta sekä vapaita markkinoita ja näkee kollektiiviset ideat pahana asiana. (Harvey 2008, 7; Patomäki 2007, 10) Vapaat markkinat ovat objektiivisia ja siten parhaita

yhteiskunnan ohjaajia. Markkinat tasoittavat itse itseään ja näin ollen talouskasvu tuo vaurautta ja tasa-arvoa kaikille. Valtion tehtävänä on luoda otollinen ympäristö vapaille markkinoille sekä rahan arvon vakaus eikä se saa puuttua markkinoiden toimintaa. (Harvey 2008, 7-8; Löppönen 2017, 20-21.)

Uusliberalistisessa ajattelussa taloudellinen ajattelu läpäisee kaiken eri elämänalueet. Se myös näkee totena ajatuksen siitä, että ”nousuvesi nostaa kaikkia veneitä” eli jatkuva tuottavuuden kasvu tulee eittämättä parantamaan kaikkien elintasoja. Uusliberalistiseen ajatteluun liittyy käsitys yksilön vapaudesta ja vastuusta. Yksilön menestys tai epäonnistuminen on puhtaasti hänen henkilökohtainen ansionsa ja järjestelmän ja politiikan merkitys häivytetään. Demokratia näyttäytyy uusliberalismissa enemmän uhkana, koska erilaiset kollektiiviset ideat ja ajatukset estävät uusliberalistisen tehokkuuden täyden potentiaalin. (Harvey 2008, 82-84.)

Teoreettinen uusliberalismi voidaan katsoa saaneen alkunsa jo 1940-luvulla, (Harvey 2008, 29), mutta uusliberalismin voidaan sanoa vallanneen alaa vasta 1970-luvulta eteenpäin. Paavo Löppönen (2017) käy kirjassaan ”Vapauden markkinat, uusliberalistinen kertomus” tarkemmin ja kauempaa läpi uusliberalismin aatehistoriaa, sekä utopistista luonnetta. Kirjassa on myös kritiikkiä Harveyn (2008) ajatuksille, mutta molemmat tekijät määrittävät uusliberalistisen peruspiirteet ja kertomuksen suurin piirtein samanlaiseksi.

Keskeisiä uusliberalistisia muutoksia maailman politiikassa ovat olleet mm. Nixonin päätös laittaa dollari valuuttana kellumaan, (Patomäki 2007, 55) Yhdysvaltain Chilessä ja Argentiinassa aiheuttamat poliittiset ja taloudelliset reformit (Harvey 2008, 23-25) sekä Thatcherin talouspolitiikka. (Harvey 2008, 31) Rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen johti siihen, että globaalirahoitusjärjestelmä alkoi sanella talouden ehtoja valtioiden sijaan. Valtioiden tuli alkaa suosia taloudelle ominaista ilmapiiriä, mikäli ne aikovat menestyä taloudellisesti. (Patomäki 2007, 55).

Suomalainen valtiojärjestelmä oli pitkään puolueeton idän ja lännen välissä toimiva valtio, joka korosti rauhanomaisuuttaan. Kylmän sodan hellittäessä Suomessa oli suurempi halu päästä osaksi läntistä maailmaa ja irti idästä. Tämä kehityskulku tarkoittaa sitä, että Suomi on aktiivisesti muuttanut hallinto tapansa länsimaisemmaksi, eli alkoi muuttaa valtion organisoitumista uusliberalistien maiden esimerkkejä seuraamalla. Isoja Suomeen vaikuttavia toimijoita ovat olleet Yhdysvallat, Eu, OECD: maat ja Ruotsi. (Blom 2018; Patomäki 2007; Kivinen ym. 1990, 35). Esimerkkinä annettakoon rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen myös Suomessa 1980-luvulla. (Patomäki 2005, 11, 55)

Hyvinvointivaltion kehitys oli 1980-luvulle tultaessa ylimääräytynyt ja valtion tehtävä määrä oli jatkuvasti kasvanut. (Patomäki 2007, 52). Uusliberalismin ulkoistamislogiikalla haettiin apua tähän ongelmaan. Suomessa uusliberalismiin siirtyminen oli enemmän tekninen toimenpide, kuin poliittisen tai julkisen keskustelun tulos. Silloisen valuutan, markan, kellumaan laittaminen sai Suomessa aikaan sen, että kilpailukyky lävisti kaiken ohjaava periaatteena. 1990-luvun lama vahvisti tätä kehitystä ja talouden alamäki antoi myös hyvät perustelut poikkeuksellisen rajuille säästö- ja yksityistämistoimille. (Patomäki 2007, 55.) Suomessa uusliberalistinen kehitys siis vahvistui vasta 1990-luvun aikana.

Valuutan kellumaan laittaminen linkittää talouskasvu ja poliitikkojen valta toisiinsa. Hallitus joutuu huolehtimaan talouden menestyksen edellytyksistä, että se saa säilyttää valtansa. Ilman investointia ei ole kasvua eikä työpaikkoja. Ylipäätään uusliberalistiset uudistukset ovat pienentäneet valtion roolia ja kansanedustajien demokraattista päätösvaltaa. Talousteorioiden poliittisuus on häivytetty ja uusliberalismin perustelu on yleensä muotoa "nyt vaan on pakko". (Patomäki 2007, 28, 51; kts. myös Kiilakoski 2005) Valta on siirtynyt enenemissä määrin erilaisille taloudellisille toimijoille. (Harvey 2008, 84)

Uusliberalismi ei ole homogeeninen ideologia, jota tutkijat pitäisivät yhtenäisenä (esim. Helén 2004) tai jonka hallinnan logiikka näyttäytyy samanlaisena joka maassa. Esimerkiksi Pohjoismaissa vahva sosiaalidemokraattinen perinne on vaikuttanut uusliberalismin ilmentymiseen ja muovannut ideologian erilaiseksi kuin esimerkiksi Isossa-Britanniassa (Harvey 2006, 8, 90). Uusliberalismin toiminnan logiikassa on tutkijoiden (mm. Harvey 2008, Löppönen 2017) mukaan paljon ristiriitoja. Toisaalta on valtion roolin vetäytyminen ja toisaalta valtion aktiivinen rooli taloudellisen ilmapiirin luomisessa. Yksilön vapauden ideologia on myös ristiriidassa nationalistisen kollektiivisuuden kanssa, jota usein tarvitaan sille, että uusliberalismia voidaan harjoittaa. Myös pakkokeinojen suosiminen markkinoiden edistämiseksi on ristiriidassa yksilönvapauden kanssa. Kilpailun vapauden korostaminen on itse asiassa lisännyt erilaisten monopolien määrää ja kasannut vallan ja rahan harvalle, vaikka uusliberalistinen ajattelu väittää lopputuloksen olevan toinen. (Harvey 2008, 99-100; kts. myös Löppönen 2017, 46.)

Onnistuakseen uusliberalismi häivyttää poliittisuutensa. On kuitenkin selvää, että eri puolella maailmaa näkyvät kehityskulut osoittavat uusliberalismin värittyneen ja selkeästi erottuvan logiikan. Kriittiselle tutkijalle uusliberalismi näyttäytyy luokkaerojen vahvistumisena ja eliitin tapana palauttaa valta itselleen. Tämän takia on tärkeä voida arvioida hallinnossa tapahtuneita muutoksia kriittisesti ja pyrkiä tuomaan esille keinojen ja päämäärien sekä tulosten välisiä ristiriitaisuuksia ja epäloogisuuksia.

3.3.2 Uusliberalismin hallinnan logiikka: New Public Management eli uusi julkisjohtamisen oppi

Uusliberalistiseen talouspolitiikkaan liittyy uusi julkisjohtamisen oppi, jota kutsutaan nimellä New Public Management. Tämä oppi kehitettiin Yhdysvalloissa 1970-luvulla ja sitä alettiin soveltamaan julkisiin organisaatioihin 1980-luvulta lähtien. Peruseriaate opissa on, että hyvä hallinto toimii myös markkinoiden periaatteella. (Patomäki 2007, 29) Käytän New Public Managementista suomennosta uusi julkisjohtamisen oppi, koska tämä on käyttökelpoinen ja yleisessä käytössä oleva suomennos. Patomäen (2007, 29, 68, 80) mukaan uusi julkisjohtamisen oppi edellyttää kaiken toiminnan objektiivista raportointia, mittaamista, hallitsemista ja laskemista. Tavoite on optimoida työn tuottavuutta suunnitteleamalla kaikki. Työntekijöiden kontrollointi ja tiukka johtajuus ovat osa uuden julkisjohtamisen ideologiaa.

Kriittisesti uuteen julkisjohtamisen oppiin ja sen hallintotapaan suhtautuvat tutkijat liittävätkin siihen vahva yksityistämisen ja markkinoiden tuomisen sellaisille toimialoille, johon sen mittaustavat eivät sovellu. Julkisen sektorin muuttaminen markkinamuotoon vie kontrollin sille, joka hallitsee rahaa. (Patomäki 2007, 28-29.) Koulutuksen (eli myös yliopistojen) kentällä monet näkevät markkinoiden noudattamisen ns. ”näennäismarkkinoina”, koska koulutus ja kasvatusta ilmiönä eivät noudata markkinoiden logiikkaa. (Hilpelä 2004 60; Rinne, ym. 2012) Myös Patomäen (2007) mukaan uusi julkisjohtamisen oppi sopii huonosti luoviin instituutioihin, kuten yliopistoihin. Julkisorganisaatioiden markkinoiden matkiminen edellyttää tarkkailun, valvonnan ja arvioinnin byrokratian lisäämistä. Tämän byrokratian lisääminen kustantaa usein enemmän kuin saavutettu tehokkuus. Uuden julkisjohtamisen tehokkuus -oppi ja liukuhihnatekniikat ovat omiaan murtamaan esimerkiksi koulujen ammattietiikkaa ja johtavat usein järjettömiin ja kaikkien kannalta epäedullisiin lopputuloksiin. (Patomäki 2007 29-30)

Uuden julkisjohtamisen hallintalogiikkaa käytetään valtion johdossa kehysbudjetoinnin avulla. Ylipäätään 1980-luvulta eteenpäin suomalaisessa valtion budjetoinnissa on korostunut markkinajohtamisen periaatteet. Tulojen ja menojen tulee olla tasapainossa ja asetettuja raameja ei saa ylittää. Kehysbudjetointi on lisännyt valtiovarainministerin valtaa ja rajoittanut sosiaali-, terveys-, ja koulutusmenojen lisäämistä automaattisesti riippumatta siitä, kuinka tärkeitä tai perusteltuja lisäykset olisivat. (Patomäki 2007, 22)

Uusliberalismi Suomessa on ollut hallinnon uudistamista ja se on tapahtunut yhteistyössä virkamiesten ja poliitikkojen kanssa. Hallintoa on pyritty keskittämään ja tehostamaan. Uuden julkisjohtamisen kieli on Suomessa nykyään osa normaalia hallintokieltä. Muutosten kritisointi on leimattu "muutosvastarinnaksi" ja näin häivytetty aiheeseen liittyvä poliittisuus. Ihmistieteilijät ovat rankasti kritisoineet uuden julkisjohtamisen johtamistapaa julkisen sektorin johtamisena ja korostaneet sitä, kuinka huonoa johtamista, hierarkkisuutta sekä epäreilua edistetään tehokkuuden nimissä (Patomäki 2007, 73 - 80.) Yliopistojen henkilökunta on tyytymätöntä ja varautunutta harjoitettuun hallintotapaan ja henkilökunnan luottamus valtaapitäviin poliitikkoihin on heikentynyt (Rinne ym. 2012, 130) Valtion ja yliopistojen välinen luottamuksen väheneminen on siis molemminpuolista.

Uusliberalismi on varsin kompleksinen ilmiö, mutta sille voidaan osoittaa pohja vapaiden markkinoiden, tehokkuuden ja yksilöllisyyden ihanteesta, sekä tehokkuus - mantrasta. Uusliberalismi käsitteestä häivytetään poliittisuus ja tehdyt muutokset esitetään usein välttämättöminä. Valtion ohjaustavan muutokselle ja uuden julkisjohtamisen opin rantautumisella osaksi valtion hallintoa on ollut merkittävä vaikutus yliopistoihin. Kriittinen tarkastelu on tarpeen, varsinkin kuin valtion yliopistoja kohtaan harjoittamalle politiikalle ei nähdä mitään vaihtoehtoja. Seuraavassa kokonaisuudessa käyn tarkemmin läpi vielä valtion ja yliopiston suhteen erityispiirteitä ja uuden julkisjohtamisen opin periaatteiden vaikutusta tämän suhteen ohjaajana.

4 VALTION JA YLIOPISTON SUHDE

Yliopiston ja valtion väliseen suhteeseen on kautta aikojen liittynyt köyden veto siitä, mikä on yliopiston tarkoitus ja missä määrin yliopisto voi toteuttaa omia intressejään. Valtiolla on ollut ohjaava rooli, mutta toisaalta yliopistot ovat kouluttavat maan eliitin, mikä on mahdollistanut hyvän ja keskeisen aseman edistää yliopiston omia intressejä. Yliopistojen valta on kuitenkin heikentynyt oleellisesti tähän päivään tultaessa. (Klinge 1989, 689.) Suomalaisessa kontekstissa suhteeseen on vaikuttaneet erilaiset historialliset kehityskulut, kuten Venäjän vallan aika, itsenäistyminen, toinen maailmansota ja jne. Venäjän vallan aikana Suomen yliopistoinstituutio vahvistui Venäjän keisarin suorassa alaisuudessa. (Wrede 1995, 34). Venäjän vallan alle siirryttäessä yliopistojen roolista säädettiin valtion hallintomuodossa, mikä on kansainvälisesti vertailtuna ainutlaatuista ja vahvasti huomattavasti yliopistojen autonomista asemaa. (Klinge 1990, 33).

Itsenäistymisen jälkeen yliopistot ovat olleet mukana rakentamassa suomalaista kansallisvaltiota yhdessä valtion kanssa ja tuon ajan suhteita kuvaillaan jopa liian läheisiksi. (Uusitalo 1995, 12) Toisen maailmansodan jälkeen ikäluokat kasvoivat ja samalla yliopistojen koko kasvoi, joten yliopistojen rakenteen muutosta 1900-luvun alkupuoliskon 1960-luvulle asti kuvataan usein "hallitsemattomaksi". (Kivinen, Rinne & Ketonen 1993, 38). Tuolloin suomalainen yliopistojärjestelmä muuttui eliittiyliopistosta massayliopistoksi.

Kun korkeakoulutuksen piiriin hakeutuu yli 15 % ikäluokasta, perinteinen eliittiyliopisto ei voi enää sellaisenaan kasvaa, vaan tapahtuu mittavia laadullisia muutoksia; yliopistojen rinnalle syntyy uusia instituutioita sekä koulutuksen muodot, sisällöt ja tutkinnot muuttuvat. (Trow 1975, 61-62.) Nopea laajeneminen Suomessa 1960-luvulla pakotti yliopiston ja valtiovallan ryhtymään toimiin hallitun koulutuspolitiikan aikaansaamiseksi (Ahola 1995, 69). Suuremmat opiskelijamäärät myös tiivistivät valtion ja yliopistojen suhteita entisestään.

Yliopistojen massan kasvun lisäksi 1960-luvulla valtion talous kehittyi nousujohteisesti ja laajenemisen lisäksi tai seurauksena yliopistot olivat merkittäviä edunsaajia ja talouden kehittäjiä, joita valtio tuki runsaasti. (Jauhiainen & Laiho 2012, 73). Massoittumisen myötä suomalaiset yliopistot valtiollistuivat ja budjettivallan voima niihin kasvoi. (Tuori 1995, 166.) Oppilasmäärät kasvoivat ja oppiaines muuttui monipuolisemmaksi. Massoittumisen

katsotaankin aiheuttaneen korkeakoulutuksen inflaatiota (Kivinen, Rinne & Ahola 1989, 22). Suomessa yliopistolla on ollut merkittävä rooli kansallisvaltion rakentamisessa ja kansallisten arvojen juurruttaminen on vieläkin keskeinen yliopiston tehtävä. (Collini 2012, 91.)

Tämä lyhyt historiakertaus on tässä avaamassa lyhyesti yliopiston kehitystä suomalaisessa kontekstissa. Yliopiston ja valtion suhteisiin on vaikuttanut suuresti yliopiston rooli kansallisvaltion rakentajana sekä korkeakoulutuksen massoittuminen, jotka osaltaan vaikuttavat vieläkin siihen, miten yliopistot nähdään suomalaisessa kontekstissa. Pureudun seuraavaksi tuoreempaan suhteen tarkasteluun ja valtion kasvavaan kritiikkiin yliopistoja kohtaan. Mitä 1980-luvulta eteenpäin tapahtuvat poliittiset muutokset ovat tuoneet yliopiston ja valtion välisiin suhteisiin?

4.1 VALTION OHJAUSKEINOT YLIOPISTOJA KOHTAAN

Tämä kappale listaa konkreettisesti, millaisilla ohjauskeinoilla valtio tänä päivänä ohjaa ja vaikuttavat yliopistojen toimintaan. Yliopistot olivat isoja edunsaajia nousukaudella 1960-luvulla, mutta 1980-luvulta lähtien uusliberalistinen hallinto on vaikuttanut keskeisesti valtion ja yliopiston väliseen suhteeseen. Valtio on lisännyt yliopistojen rakenteellista kehittämistä huomattavasti ja muun muassa OECD:n ja EU:n vaikutukset ovat nähtävissä Suomen harjoittamassa korkeakoulupolitiikassa. Keskeisimmät muutostyökalut ovat olleet rahoitus ja lainsäädäntö, jotka ovat kokeneet isoja muutoksia 1980-luvulta lähtien. (kts. Rinne ym. 2012)

4.1.1 Rahoitus

Valtio merkittävin ohjauskeino yliopistoja kohtaan on raha. Valtio antaa suomalaisille yliopistoille niiden perusrahoituksen ja budjetin. Valtion käyttöön ottama tulosohjaus on ollut yksi merkittävimpiä muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet yliopistoon. Erilaisten rahoituskriteerien varjolla valtio voi vahvasti ohjata yliopistojen toimintaa. Kun valtio on lisännyt toimintansa uuden julkisjohtamisen elementtejä, uudistus ei eritellyt eri valtion alla toimivia yksiköitä, vaan yliopiston laskettiin olevan virasto muiden joukossa. (Patomäki 2005, 5.) Tulosohjausta on kritisoitu yliopistojen puolelta vahvasti jo monta kymmentä

vuotta. Vastustajat kokevat, että valtion ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa korostuu vallan epätasapaino. Yliopistoilla on hyvin vähän keinoja vaikuttaa tulosneuvottelujen lopputulokseen. (Wrede 1995,19- 20.) Tulosohjaus on ohjauskeinona osa 1980-luvulta alkanutta kehityslinjaa, jossa valtion ja yliopiston välisiä suhteita määrittävät ns. ”ehdolliset sopimukset”. (Rinne ym. 2012, 44)

Kivistön (2008, 2009) esittelemän agenttiteorian mukaan valtion rahoituksen muodot jakautuvat joko toimintaperusteisiin tai tuotosperusteisiin sopimuksiin. Yliopiston ja valtion väliset rahoitussopimukset eivät puhtaasti edusta kumpaakaan, vaan rahoituksessa on havaittavissa piirteitä molemmista. Toimintaperusteista rahoitusta ovat kaikki valtion käyttämät menetelmät, joille yliopistoille kohdennetun rahoituksen määrää katsotaan suhteessa yliopiston toimintaa ja jota valtio valvoo. Tuotosperusteinen rahoitus on taas kytketty johonkin selkeästi mitattavissa olevaan tuotokseen, jolle on olemassa omat mittarit (esim. valmistuneiden lukumäärä) (Kivistö 2009, 63)

Yliopiston ja valtion välinen suhde rahoituksen näkökulmasta myös yliopiston sisäiseen toimintaa liittyy ongelmia, joiden perusteella valtion ohjaus voidaan nähdä tärkeänä. Tarkastelen asiaa Howard Bowenin (1970, 1980) kustannusteorian näkökulmasta. Sen mukaan määrittäviä tekijöitä ovat maine, erinomaisuuden tavoittelu, budjetin maksimointi, kaiken rahan käyttäminen sekä jatkuva menojen kasvaminen.

Yliopistojen asema määräytyy maineen perusteella. Arvostusta on helpompi rakentaa rahalla ja rahaa on helpompi saada, jos yliopiston maine on hyvä. Yliopiston hyvä maine nostaa myös heikompia yksiköitä. Yliopistoilla erinomaisuuden tavoittelulla ei ole ylärajaa, joten niillä on jatkuva tarve lisärahoitukselle, joten tästä näkökulmasta valtion rahat eivät koskaan ole riittäviä yliopistoille. Yliopistot pyrkivät aina maksimoimaan oman budjettinsa ja tavoittelemaan suurempaa kokoa, yleensä muiden yliopistojen kustannuksella. Rahat myös käytetään kokonaan. Yliopistojen toimintalogiikan seurauksena rahaa on aina helpompi antaa kuin ottaa pois. Ylipäätään yliopistojen menot kasvavat koko ajan. Yliopistojen tavoitteet (niin omat, kuin valtion) eivät kannusta niitä säästäväisyyteen ja tehokkuuteen. (Bowen 1970; Kivistö 2009, 60-61.) Tästä näkökulmasta valtion rahoituksen ja yliopiston välisessä suhteessa on olemassa jatkuva ratkaisematon ristiriita.

Yliopiston rahoitukseen liittyen on kuitenkin olemassa se ongelma, että opiskelijamäärän kasvaessa eivät resurssit ole nousseet samaan tahtiin. Valtio ei halua kouluttaa massayliopiston laajentunutta joukkoa aiemman eliittiyliopiston vaatimilla yksikkökustannuksilla. (Clark 1998, 129-131; Clark 2001, 10-11.) (Yliopistolaissa kuitenkin säädetään rahoituksen riittävydestä. (Mäenpää 2009, 291)) Eräs valtion ratkaisu on ollut

se, että se on pyrkinyt ohjaamaan yliopistoja kohti yrityksiä, että yliopistot saisivat rahoitustaan useammasta eri lähteestä, eikä valtion rahoitustaakka olisi enää niin suuri. Ylipäätään yliopistojen rahoituksen leikkaaminen on lisännyt yritysten vaikutusvaltaa yliopistoihin. (mm. Kiilakoski 2005)

Yritysten ja talouden vallan kasvu on rahoituksen lisäksi vaikuttanut myös tutkimuksen jakautumiseen. Tutkimus on perinteisesti jakautunut kolmeen eri sektoriinsa, jossa yliopistot ovat vastanneet perustutkimuksesta ja valtio ja yritykset soveltavasta tutkimuksesta ja tuotekehittelystä. Näiden tehtävien rajat ovat 1990-luvulta lähtien hämärtyneet entistä enemmän ja soveltava tutkimus on tullut osaksi myös yliopistojen maailmaa. Globaalistunut kilpailu on osaltaan pakottanut yritykset etsimään tietoa eri lähteistä ja toisaalta heikentynyt yliopistojen taloudellinen tilanne on laittanut yliopistot etsimään ulkopuolista rahoitusta. (Hakala, ym. 2003, 12-13.)

4.1.2 Lainsäädäntö

Valtio ohjaa rahoituksen lisäksi yliopistoja myös lainsäädännöllä ja omilla hallitusohjelma tavoitteillaan. Vaikka Suomen perustuslaki säätelee tieteen ja taiteen vapaudesta sekä yliopistojen itsehallinnasta (Mäenpää 2009, 10-12; Patomäki 2005, 5) on Suomen hallitus usein muuttanut yliopistojen hallintaa ja yliopistolaki. Lakimuutokset ovat saaneet kritiikkiä mm. valtion harjoittaman näennäisdemokratian takia, jolloin oikeat päätökset tehdään piilossa "luottamuksellisesti" ja mahdollisuus kommentoida on silloin, kun asiasta on päätetty. (Patomäki 2005, 15; Tomperi 2009.)

Viime aikaisista yliopiston lakimuutoksista 1990-luvulla valtio teki hallinnon lakimuutoksen, joka vaikutti myös yliopistoihin. Tuolloin tulosneuvottelut astuivat voimaan ja valtio alkoi periä vuokraa yliopistoilta sen tiloista. (Patomäki 2005, 74-76). 2000-luvulla valtio alkoi valmistelemaan toista lakimuutosta, joka astui voimaan 2009. Tuon lakimuutoksen tehtävä oli korostaa yliopiston kolmatta tehtävää "yhteiskunnallisen hyödyn" tuottamista. Lain tavoitteena oli myös taata yliopistojen taloudellinen autonomia ja erottaa ne selvemmin valtiovallasta omiksi itsenäisiksi yksiköiksi. Valtiovarainministeriön ohjausvalta on kuitenkin säilynyt. (Patomäki 2005, 78-79; kts. Mäenpää 2009) Lainsäädäntö kuvaa aina aikansa arvoja. Virtasen (2002, 29-53) mukaan uusi yliopistolaki ja sen tavoite tuottaa yhteiskunnallista hyötyä saa yliopistot käynnistävät sellaista toimintaa, joka ei ole niiden

idean ytimessä tai asettuu sen reunoille. Ylipäätään yliopiston lakia on muutettu huomattavasti useammin 1980-luvulta eteenpäin tultaessa, kun jos tilannetta vertaa aikaisempaan. (kts. Rinne ym. 2012)

4.2 VALTION OHJAUSKEINOJEN TOIMIVUUS

Collini (2012, 91) tulkitsee, että valtiolla on tällä hetkellä kaksi näkökulmaa yliopistoihin: yliopistot tuottavat tulevaisuuden työvoimaa edistämään maan taloutta ja tutkimuksellisista hyödyistä saadaan taloudelle polttoainetta. Jos yliopisto nähdään teknisen tiedon välittäjänä ja talouden moottorina, se ei edistä kriittistä ajattelua, mikä on ihmistieteiden ja yliopiston syvin tarkoitus. (Hilpelä 2004, 62) Jos yhteinen intressi on mennä kohti uutta tietoa, voidaan kysyä kenellä on tähän parhaat edellytykset? Hallintokoneisto eli valtio pyrkii vaikuttamaan yliopistoihin poliittisin keinoin, ei tieteellisesti testatuin keinoin. (Wrede 1995, 22.)

Jos valtion tarkoituksena on lisätä poliittisilla toimillaan yliopistojen tehokkuutta, voidaan kysyä ovatko käytettävät keinot (kuten tulosohjaus) oikeita suhteessa tavoitteisiin. Yliopiston tulokset ovat usein laadullisia, joten myös mittareiden tulisi olla laadullisia. On oikeutettua, että poliittinen valta on kiinnostunut yliopiston toiminnan taloudellisista puitteista, mutta arvojen vastaavuus ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Tiedettä (eli yliopistoa) ohjaa uteliaisuus, vaikka valtio usein odottaakin tieteeltä välineellisyyttä ja hyödyllisyyttä. Tiede ei aina tuota hyötyä, vaan se luo myös uusia ongelmia. (Wrede 1995, 24-25, 28.) Todelliset innovaatiot ja uudet tieteelliset avaukset edellyttävät usein riskinottoa, jota varmaa tulosta haluava valtio ei välttämättä osaa toimillaan mitata. (Patomäki 2005, 159) Tämä ristiriitainen on yksi olennaisimmista, kun näiden kahden instituution suhdetta tarkastellaan.

Huomionarvoista on se, että jos tämän ajan politiikkojen yliopistoja koskevasta puheesta poistetaan taloudellinen hyöty -perustelut, jäljelle ei jää kuin pieniä mainintoja erinomaisuudesta ja kulttuurista. (Collini 2012, 95-96) Tällaisella puhettavalla voi olla kauaskantoisia merkityksiä. Harvoin kukaan oikeasti kyseenalaistaa yliopistojen tarpeellisuutta itsessään. Valtio ja yliopistot ovat yleensä yhtä mieltä yliopistojen laajoista tavoitteista, mutta yksityiskohtaisemmat tavoitteet ja ohjausmuodot aiheuttavat ristiriitoja. (Kivistö 2009, 56). Keskustelun aiheena onkin usein yliopistojen rahoitus ja onko julkinen rahoitus hyväksyttävä yliopiston rahoitusmuoto. (Collini 2012, 90). Suomalainen yliopisto kuitenkin toimii valtiollisella rahalla, eli veronmaksajien rahoilla. Yliopistojen on siis tässä

mielessä oltava veronmaksajan "asialla". (Hakala, ym. 2003, 10.) Talouden ja yliopiston välisen suhteen tarkastelu on siis tärkeää, mutta se ei saisi olla tukahduttava tai kaiken kattavaa. (Hilpelä 2004, 63) Tässä kohtaa vaatimus autonomiasta nousee taas keskeisenä esiin.

4.3 MITÄ YLIOPISTOT HALUAVAT SUHTEELTA?

Eri tutkijoiden (Lipponen 1995, Patomäki 2005) näkemyksen perusteella voidaan argumentoida sen näkemyksen puolesta, että valtio haluaa yliopistojen toimivan kustannustehokkaasti ja yliopistojen sisäisen toiminnan tehostamiseksi apua haetaan erilaisista malleista, kuten uuden julkisjohtamisen opista. (Lipponen 1995, 61; Patomäki 2005). Kuitenkaan yliopistojen sisällä talouspuhe tai liike-elämän opit eivät saavuta suurta suosiota. Yliopistoyhteisö näkee, että taloudellisella tiedolla ei voi oikeuttaa kaikkea, joten valtion ohjaus nähdään poliittisena pakkona. (Collini 2012, 98.) Talouspuhetta perustellaan usein myös sillä, että halutaan luoda huippuyliopistoja ja -tutkijoita, jotka tuottavat ja joilla on mahdollisuus tehdä paljon rahaa. Yliopistossa työskentelevien ihmisten toiminnan motivaattorina on kuitenkin hyvin harvoin raha, vaan tärkeämpää on hyvät kollegat, toimivat perusrakenteet, luotto demokratiaan sekä vapaan tutkimuksen resursseihin. (Patomäki 2005, 28, 45; Hilpelä 2004)

Poliittinen puuttuminen yliopiston toimintaan aiheuttaa häiriöitä, koska tutkijan ja byrokraatin välinen suhde on ongelmallinen. Molemmat toteuttavat eri intresseillä omaa toimintaansa. Tutkijan asenne on utelias, kriittinen ja kyseenlaistava ja tämä törmää byrokraatin asenteeseen. Hierarkkinen valtakoneisto taas vaatii mittareitaan varten tietynlaista aktiivisuutta. Tutkija näkee tämän tarpeettomana oman ydintehtävänsä kannalta. Tutkija pitää valtion asettamaa raportointi- ja mittaustapoja turhina ja tietoisena luovuuden häirintänä, eli tutkijan perustyön hankaloittamisena. (Wrede 1995, 26-27.) Tämä toimintakulttuurien ristiriita vähentää yliopiston työyhteisön viihtyvyyttä, työn mielekkyyttä sekä vaikeuttaa suhteita valtioon. Tämän lisäksi politiikan toimimisen tavat (miltä näyttää ulospäin) eroavat tieteen toimimisen tavoista (mitä jokin oikeasti on) merkittävällä tavalla, minkä takia näiden kahden sekoittumisessa on ongelmia. Kyseessä on kahden kulttuurin välinen arvovaltakiista (Wrede 1995, 26, 37).

Valtion mittarit ja ohjaus eivät myöskään välttämättä tavoita yliopiston tuotantoprosessien monimutkaisuutta. Yliopisto hyödyntää monta panosta ja tuottaa monta

asiaa yhtä aikaa. Näiden yksittäisten tuotosten markkina-arvoa ei välttämättä tunneta tai pystytä mittaamaan. (Kivistö 2009, 56.) Ylipäätään yliopistot itse tietävät aina omasta tuottavuudestaan enemmän kuin niitä ohjaava taho. (Hölttä 1995; Rätty & Kivistö 2006, 12) Yliopistojen tai koulujen muuttaminen yritysmäisiksi toimijoiksi on hankalaa, koska niiden syvin toimintalogiikka ei noudata markkinoiden välillisiä periaatteita. Yliopisto ei voi tuottaa tappiota tai mennä konkurssiin (vrt. normaali yritys), joten "se jää eräänlaiseksi 'kvasiyritykseksi'." (Hilpelä 2004, 62).

Nykypäivänä yliopistoissa on monia haasteita. Toimintaympäristön kansainvälistyminen aiheuttaa lisätyötä (Ahola 2015, 34) ja yliopistotyöhön liittyy paljon "turhaa" raportointia ja yksityiskohtaista arviointia. (Collini 2012, 108; kts. myös Jauhiainen ja Tähtinen 2016) Ulkopuolisen rahoituslähteiden lisääntyminen herättää huolta budjetista, riippumattomuudesta sekä lisää autonomian menetyksen pelkoa ja saa yliopistot näyttämään huonolta työpaikalta. Pätärahoituksen aikana pitkäaikainen omistautuminen ja erikoisasiantuntemuksen kehittäminen on entistä vaikeampaa. (Hakala ym. 2003, 10, 17; Patomäki 2005, 95)

Valtion ohjauksen muutokset on tuonut mukaan erilaisia ongelmia liittyen aina ajankäytöstä eriarvoistumiseen ja kommunikaation puutteeseen. Yliopistojen sisällä on katsottu, että sanan sekä tutkimuksen vapaus on kärsinyt, joten tätä kautta myös demokratia. Tiede tarvitsee demokraattisuutta, koska se on tiedettä parhaiten vastaava hallintaperuste. (Patomäki 2009, 36-39.) Valtion pyrkimys lisätä yliopistojen tehokkuutta on itse asiassa tehnyt yliopistoista vähemmän tehokkaita, kun yliopistojen aika kuluu kaikkeen muuhun, kuin laissa määriteltyihin perustehtäviin. Patomäen (2005, 148) mukaan tulosjohtaminen vie aikaa olennaiselta perustyöltä sekä vääristää tiedeyhteisön toimintaa, koska vahingolliset kilpailuasetelmat murentavat yliopistojen tutkijoiden yhteisöllisyyttä ja vähentävät riskinottoa. Lisäksi Patomäki (2005, 149) argumentoi sen puolesta, että yliopistot eivät tarvitse päälle liimattua valtion laadun arviointi -koneistoa, koska tieteen harjoittamiseen kuuluu automaattisesti kriittinen vertaisarviointi. Tämä näkemys on varsin ymmärrettävä, jos tarkastellaan yliopistoa löyhäsidoksisena ja tiedekunta keskeisenä organisaationa. Tiedekunnilla yliopistojen sisällä on erilaiset keinot toisiinsa nähden arvioida laatua, joten on olettavaa, että valtion luoma arviointikoneisto ei välttämättä sovellu kaikille aloille samalla lailla.

Lipponen ja Uusitalon (1995, 6) mukaan yliopistojen riippumattomuus ja autonomia on kansallinen etu. Yliopistojen autonomian voi nähdä totalitarismin pidikkeenä. Historiaa tarkastellessa voi huomata sen, että taloudellisen aseman heikkous yliopistossa johtaa

usein myös autonomian menetykseen. (Uusitalo 1995, 11.) Yliopisto kuitenkin tarvitsee aineelliset tilat sekä valtion lainsäädännön toimiakseen. Tärkeää on kuitenkin erottaa infrastruktuuria koskevat säännöt ja sisältöä koskevat säännöt. Jälkimmäisten sääntöjen lähteenä tulee olla Uusitalon (1995, 15) mukaan tieteellinen yhteisö.

Yliopiston autonomiasta huolimatta sillä ei ole välineitä puolustautua valtiota vastaan, jos valtio loukkaa yliopiston autonomiaa. Yliopistojen voidaan katsoa tarvitsevan suojaan valtion toimeenpanevaa valtaa vastaan. (Wrede 1995, 19-20.) Yliopiston valta sisältää myös vastuun. Valtion intressi on sopia tukensa ehdoista, kuten rahoituksen mittaamisesta, mutta pakko eri muodoissa on koko yliopiston idean ja etiikan vastaista. Wrede (1995) näkee, että yliopiston ja valtion välit ovat huonontuneet merkittävästi. Yliopiston rooliksi on tullut olla reaktiivinen suhteessa valtioon, samalla kun valtio käyttää yhä enenemissä määrin oma poliittista valtaansa. (Wrede 1995, 29-35.) Johtuuko siis valtion poliittisen roolin kasvusta ja toimenpiteistä se, etteivät yliopistot enää ehdi aktiivisesti tuottaa uutta ja "innovoida" parempaa?

4.4 YHTEENVETO

Yliopistoihin on kohdistunut paljon uudistuksia ja paineita 1990-luvulta lähtien. On ollut puhetta siitä, että nämä muutokset vievät pohjan akateemisen tieteen harjoittamiselta, mutta toisaalta osa pitää asioita myös kosmeettisina muutoksina. Myös markkinaohjauksen vaikutuksen kokonaisvaltaisuus on kyseenalaistettu. (Hakala ym. 2003, 10, 22.)

Yhteiskunnalliset ongelmat noudattavat harvoin ennaltamäärättyjä tieteenrajoja. (Hakala yms. 2003, 20). Globalisoituva maailma on eittämättä muuttanut käsitystämme tiedosta ja ongelmanratkaisusta, kuin myös siitä, miten yliopistojen perimmäinen tehtävä tulee määräytyä. Tiede on kuitenkin lähes aina ollut globaalia ja valtioiden rajat ylittävää ja tiedeyhteisöt varsin kansainvälisiä. Patomäki (2005, 2007) kritisoi Suomen valtiota siitä, kuinka sinisilmäisesti se kopio kansainvälisiä muutostrendejä omaan koulutuspolitiikkaansa miettimättä ollenkaan vaihtoehtoja tai keksimällä jotain omaa. Yliopistojen kannalta olisi tärkeää, että valtio pyrkisi ratkomaan globaalin kilpailun aiheuttamia ongelmia yhteistoiminnalla, eikä niinkään lisäämällä kilpailua. (Patomäki 2005, 164) Mutta kuten ei ole olemassa yhdenmukaista akateemista kulttuuria (Hakala yms. 2003, 23), myös valtion muutokset ja politiikka koetaan eri tavalla eri yliopistoissa ja tiedekunnissa.

Suomessa on ollut laaja poliittinen yksimielisyys tietoyhteiskunnan kehittämisestä, (Hakala ym. 2003, 28-29) jossa yliopistolain uudistus on näytellyt keskeistä osaa. Ovatko valtion keinot oikeita muutoksiin vastaamiseen ja missä suhteessa valtion tulee ohjata yliopistoja? 1990-luvun jälkeen ei yliopistossa ole muuttunut pelkästään käytännöt, vaan myös arvot. Huolimatta kritiikistä, tehokkuus ja tulosvastuullisuus ovat juurtuneet osaksi akateemista maailmaa. (Hakala ym. 2003, 192) Edistysoptimismi on kuitenkin vielä vahva osa suomalaista yhteiskuntaa, vaikka informaatioyhteiskunta on osaltaan korvannut hyvinvointiyhteiskuntaa. (Hakala ym. 2003, 47.)

Se, että yliopiston ja valtion välillä vallitsee vallan suhteen epätasapaino, ei tarkoita sitä, etteikö yliopistoilla olisi valtaa. Yliopistoilla ja niiden johdon lausumilla on paljon painoarvoa ja yliopiston toimijat ovat usein merkittävässä asemassa omassa yhteisössään. Yhteydet poliittisiin päätöksentekijöihin ovat kautta historian olleet vahvat. Yliopistoista valmistuu vielä tämän maan eliitti, joka pääsee keskeisille paikoille yrityksiin ja päätöksentekopaikoille vaikuttamaan korkeakoulupolitiikkaan.

Yliopiston ja valtion tämän hetkisten suhteiden arviointi on haastavaa ja tilanne on varsin monikerroksinen. Olen pyrkinyt tuomaan teoriassani mahdollisimman monipuolisen kuvan tilanteen taustoista ja teoriaa siitä, miten yliopisto sekä valtio näkee suhteen. Käyttämäni materiaali on kuitenkin yliopistoissa tuotettua tutkimusta, joten en voi luottaa siihen, että tämä on koko totuus ilmiöstä. Hallitusohjelmiin paneutumalla tuon mukaan valtion näkökulman mukaan tutkimukseen. Huomionarvoinen havainto on myös se, että yliopistojen oma näkökulma ongelmiin näyttäisi lähes olevan se, että yliopistot haluavat mahdollisimman itsenäisen aseman. Ongelmiin nähdään siis vain yksi ratkaisu eli lisää omaa valtaa. Vallan haluaminen itselleen on varsin inhimillinen, mutta valtion ja yliopiston suhteita tarkastellessa olisi hienoa, jos yliopistoillakin olisi esittää monipuolisempi keinovalikoima siitä, miten valtion ja yliopiston välisiä suhteita voisi parantaa. Yliopistoissa on myös paljon sisäisiä ja rakenteellisia haasteita, joten voidaan olettaa, ettei valtion halu ohjata yliopistoja ole syntynyt aivan tyhjästä.

5 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

5.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Haluan selvittää minkälaisen roolin yliopistot saavat hallitusohjelmissa. Alla tarkemmat kysymykset, joihin pyrin vastaamaan.

1. Millaisia tavoitteita yliopistoille ja koulutukselle asetetaan hallitusohjelmissa?
2. Miten hallitusohjelmissa tarkastellaan yliopistojen tarkoitusta ja tehtäviä liittyen yliopiston perustehtäviin (tutkimus, sivistys, autonomia) ?
3. Mitä muita tehtäviä hallitusohjelmat määrittelevät yliopistoille ja miten ne kehittävät yliopistojen toimintaa?
4. Miten yliopistoja ja korkeakouluja koskevat määrittelyt muuttuvat aikavälillä 1979-2019?
5. Miten hallitusohjelmiat heijastavat uusliberalistisen hallintatavan muutosta ja uutta julkisjohtamisen oppia?

Kysymykset 1, 2, 3 muodostavat tutkimuksen rungon ja isommat kokonaisuudet. Kysymys 4 on läsnä kaikkien kokonaisuuksien alla, koska eri hallitusohjelmasta löytyvien teemojen alla tarkastelen myös niiden ajallista ilmenemistä hallitusohjelmissa. Kysymys 5 on myös läsnä teemojen alla, mutta se on myös apukysymys, jota käytän kootessani johtopäätöksiä tuloksista.

5.2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Teen kvalitatiivisen tutkimuksen käyttäen kvalitatiivista sisällönanalyysia ja aineistona valmiita dokumentteja. Kvalitatiivinen sisällönanalyysi on menetelmänä Grounded Theoryn ja diskurssianalyysin välimaastoon sijoittuva tapa tehdä tutkimusta. Se pyrkii hyödyntämään molempien menetelmien hyviä puolia jättäen hyvin tilaa tutkijan omille johtopäätöksille.

Kasvatustieteellisessä tieteenkentässä tutkimukseni sijoittuu kriittisen pintaan, jossa erilaisia kasvatustieteeseen liittyviä ilmiöitä tarkastellaan osana yhteiskunnan valtasuhteita. Suoranta (2012) käsittelee kasvatustieteen kenttää artikkelissaan ”Pikapiirto kasvatustieteellisen tutkimuksen sisäisestä työnjaosta”. Hän jakaa kasvatustieteen ”järjestelmää palvelevaksi kasvatustieteeksi” sekä ”julkiseksi kasvatustieteeksi”. Julkisen kasvatustieteen sisällä on Suorannan (2012, 19) mukaan olemassa kaksi eri suuntaa yhteiskunnan säilyttäjät ja yhteiskunnan muuttajat. Yhteiskunnan muuttajat harjoittavat kriittistä kasvatustieteen tutkimusta, minkä Suoranta katsoo olevan suomalaisessa yhteiskunnassa varsin vähäistä. Tällä tutkimuksella pyrin sijoittamaan itseni osaksi yhteiskunnan muuttajia ja kriittistä kasvatustiedettä, jonka lähtöarvot ovat vaihtoehtojen esittäminen sekä vallitsevalle järjestelmän kyseenalaistaminen sekä sivistyksellisen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentäminen. (Suoranta 2012, 19) Tutkijana lähtökohtanani on nimenomaan asioiden kyseenalaistaminen ja tarkastelu eri näkökulmista samoin, kuin omien ennakko-oletusteni ravistelu. Tähän pohjautuu myös oma eettinen näkemykseni tutkimuksen teosta.

Pyrin tekemään kriittisen sisällönanalyysin, jossa tarkastelen aineistoani vahvasti uusliberalismin kritiikin kautta. Analyysitapani hyödyntää kriittisen historian kirjoituksen elementtejä. Kriittinen historian lähtökohtana on kritisoida ajatusta siitä, että ihmiskunta vääjäämättä liikkuu kohti parempaa, vaan se pyrkii tuomaan esiin erilaisten esitystapojen taustalla olevat valta-ajatukset ja sen millaisten oletusten varaan näkemyksemme asioihin perustuu ja miten kuva nykyisyydestä palvelee erilaisia sosiaalisia tarkoitusperiä. (Helén 2005) Näihin ajatuksiin pohjaan myös omaa analyysiani. Hallitusohjelmat nimenomaan keskittyvät luomaan kuvaa Suomesta ja Suomen politiikassa tarvittavista toimenpiteistä, joten on tärkeä pystyä tarkastelemaan kriittisesti myös sitä, mille oletuksille ja valta-asetelmille hallitusohjelmien todellisuus pohjautuu.

Tutkimuksen keskiössä ovat merkitykset, joita valtio antaa hallitusohjelmissa tiedostaen tai tiedostamattaan yliopistolle ja kuinka näiden kahden instituution välistä suhdetta luodaan kirjoitetussa dokumentissa. Ylipäätään tutkimukseni ontologia perustuu sosiaaliselle konstruktiolle, eli sille, että todellisuus ja sille annetut merkitykset eivät ole olemassa meistä riippumattomia vaan niiden merkitys luodaan ja ylläpidetään yhteiskunnassa ja ihmisten välisissä suhteissa, tiedostaen tai tiedostamatta. (Berger & Luckmann 1994, 59-65) Syrjälän (1994, 12-13) mukaan kvalitatiivinen tutkimus soveltuu hyvin seuraavissa tapauksissa:

1. Ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista eikä niinkään niiden yleisluontoisesta jakautumisesta.
2. Ollaan kiinnostuneita tietyissä tapahtumissa mukana olleiden yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista.
3. Halutaan tutkia luonnollisia tilanteita, joita ei voida järjestää kokeeksi tai joissa ei voida kontrolloida läheskään kaikkia vaikuttavia tekijöitä.
4. Halutaan saada tietoa tiettyihin tapauksiin liittyvistä syy-seuraussuhteista, joita ei voida tutkia kokeen avulla.

Tutkimuksessani ylläolevat kriteerit täyttyvät, koska hallitusohjelmien olemassaolo muokkaa yliopistojen toimintaa moninaisissa sosiaalisissa prosesseissa koko ajan ja näitä syy-seuraussuhteita olisi äärimmäisen haastavaa tutkia kokeen avulla. Käyttämäni dokumentit ovat tutkijasta riippumattomia, koska ne on tuotettu muuta kuin tutkimuskäyttöä varten. (Bowen 2009, 31)

Kvalitatiivisen sisällönanalyysin vaihteet ovat hyvin liitettävissä myös dokumenttien analysointiin, vaikka aineiston sisältäminen ja valitseminen saattaakin viedä enemmän aikaa, kun esimerkiksi aineiston kerääminen. Syrjäläisen (1994, 90) mukaan kvalitatiivisen sisällönanalyysin vaiheet etenevät seuraavasti:

1. Tutkijan herkistyminen: edellyttää aineiston perinpohjaista tutustumista ja keskeisten käsitteiden haltuunottoa teoreettisen kirjallisuuden avulla (vrt. Grounded theory).
2. Aineiston sisäistäminen ja teoretisointi.
3. Aineiston karkea luokittelu, keskeisimmät luokat/teemat.
4. Tutkimustehtävän täsmennys, käsitteiden täsmennys.
5. Ilmiöiden esiintymistiheyden toteaminen, poikkeusten toteaminen, uusi luokittelu.
6. Ristiinvalidointi: saatujen luokkien puoltaminen ja horjuttaminen aineiston avulla.
7. Johtopäätökset ja tulkinta. Analyysin tulos siirretään laajempaan tarkastelukehikkoon.

Tutkimus ei etene suoraan aineiston pohjalta vaan käyttää teoriaa pohjana, kun aineistoa teemoitellaan edellä mainittujen periaatteiden mukaan. Teemoittelu etenee pitkälti Grounded Theoryn periaatteita hyödyntäen. Tutkijana koodaan aineistoni eri kategorioiksi ja alaluokiksi. Täsmennän koodeja niin pitkään, kunnes uutta asiaa ei enää ilmaannu. Koodaukseen olennaisesti kuuluu eri kategorioiden keksiminen ja nimeäminen tai niiden

johtaminen teorian ja aineiston yhtymä kohdista. Koodattu aineisto saturoituu lopulta ydinkäsitteisiin, jotka muodostavat tutkimuksen ytimen ja alkavat ohjata tutkimusta. (Metsämuuronen 2006, 100-101.) Bowen (2009, 32) mukaan dokumenttien analysointi vaatii valinnan, lukemisen ja tulkinnan, mikä on käytännön kaava, jolla tutkimus suoritetaan.

Grönfors (1985, 161) mukaan sisällönanalyysi tuottaa raaka-aineet teoreettiseen pohdintaan, mutta itse pohdinta tapahtuu tutkijan ”järjellisen ajattelun keinoin.” Jotta tutkijan järjellinen ajattelu selviäisi, tulee ajatusprosessin raportoinnin olla tarkkaa ja pohdintaa tulee todentaa ja kyseenalaistaa olemassa olevan teorian kautta.

5.3 HALLITUSOHJELMAT DOKUMENTTIAINEISTONA

Käsittelen yliopiston merkitystä hallitusohjelmien kautta, joten käyttämäni aineisto on valmiiksi tekstimuodossa olevia dokumentteja. Hallitusohjelmat ovat julkisia ja tekstien pituus vaihtelee runsaasti. Valitsin hallitusohjelmien tarkastelun siksi, että ne dokumentteina ilmaisevat hyvin ja monipuolisesti hallituksen tahtoa ja kertovat aina jotain omasta ajastaan ja silloin harjoitetusta politiikasta. Ne myös muokkaavat, vakiinnuttavat tai horjuttavat sosiaalista vallitsevaa todellisuutta. Suomalainen poliittinen päätöksenteko perustuu enemmistöhallitukseen, joten hallituksen muodostavat puolueet käyttävät huomattavaa valtaa siinä, millaiseksi korkeakoulupolitiikka neljän vuoden aikana muodostuu. Koalitio/enemmistöhallituksen muodostamistapa aiheuttaa myös sen, että vaihtelu eri ohjelmien välillä ei ole niin suurta, kuin kaksipuoluejärjestelmissä (esim. Iso-Britannia). (kts. Paloheimo & Wiberg 2012)

Atkinson ja Coffey (1997) ovat kirjoittaneet siitä, mitä erilaisia aspekteja tulee ottaa huomioon dokumenttien analysoinnissa. Elämme ns. audit- eli tarkastuskulttuurissa jossa teksti ja tieto on lisääntynyt kuin myös raportoinnin määrä. Dokumentoinnilla ja dokumenttien standardisoinnilla pyritään luomaan ennustettavuutta ja yhtenäisyyttä kompleksiseen maailmaan. Dokumenteissa yleensä myös käytetään omanlaista kieltä, joka tekee usein tyyliä heti selväksi ja käyttää arkikielestä poikkeavaa kieltä. (Atkinson & Coffey 1997, 59-61.) Hallitusohjelmien kieli on valtion johtamiseen ja hallintoon tarkoitettua kieltä. Kielellinen esitystapa säilyy varsin samanlaisena vuodesta toiseen.

Dokumenttien analysoinnissa on tärkeää nähdä tekstin taakse ja osata katsoa, missä suhteessa dokumentti peilautuu todellisuuteen ja muihin samanlaisiin dokumentteihin.

Millainen asetelma dokumentissa maalataan maailmasta ja tilanteesta ja millä keinoilla ja kielellä tätä asetelmaa vahvistetaan. Dokumentti ei ole koskaan suora käänös todellisuudesta, mutta se muokkaa merkittävästi sitä, miten todellisuutta ymmärretään. Dokumenttien olemassaolo onkin riippuvainen ympäröivästä todellisuudesta ja muista samanlaisista dokumenteista, joilla se voi "oikeuttaa" olemassa oloaan ja tarpeellisuuttaan. (Atkinson & Coffey 1997, 63-66.)

Hallitusohjelmat ovat vallassa olevien puolueiden tuotoksia, joten niillä voidaan perustella hallituksen tekemiä päätöksiä. Hallitusohjelmat myös kokoavat yhteen yhteisen tahdon siitä, miten sen hetkiset päättäjät kokevat, miten tätä maata johdetaan. Uudella hallitusohjelmalla poliittisessa kontekstissa voidaan myös perustella sitä, miksi jotain tehdään nyt toisin. Esimerkiksi maalaamalla hallitusohjelmissa esiin erilaisia uhkakuvia tai mahdollisuuksia, voidaan oikeuttaa omaa politiikkaa ja toimintamallia.

Hallin (1999) mukaan eri dokumenttityypit voidaan jakaa luottavuusjärjestykseen ja täten lisätä aineiston luotettavuutta. Hallin teorian pohjalta katson oman aineistoni sisältävän paljon ensimmäisen luokan elementtejä, joihin Hall mainitsee kuuluvan nykyajan asiakirjat: valtiollisen lainsäädännön, asiakirjat, toimistomuistiot ja jne. Tämän tason dokumenteissa kirjoittajat voidaan selvittää ja useat ihmiset ovat tarkastaneet asiakirjan ennen sen julkaisemista. (kts. myös Atkinson ja Coffey 1997)

Dokumenttien analysoinnissa on siis hahmotettava, minkälaisessa prosessissa dokumentti on luotu ja kuinka se vaikuttaa sisältöön. Yleensä dokumentti kiertää monelta eri taholta toiselle, kunnes se on valmis. Iso oleellinen asia on myös miettiä sitä, kuka dokumentin on kirjoittanut ja kenelle tai millaiselle lukijakunnalle dokumentti on suunnattu. Virallisissa dokumenteissa persoona tai persoonat dokumentin takana saatetaan häivyttää. (Atkinson & Coffey 1997, 67-71.)

Hallitusohjelmat eivät ole ainoastaan poliitikkojen tuottamia dokumentteja, vaan niiden valmistamiseen ja poliittiseen prosessiin osallistuvat myös virkamiehet sekä eri intressi ryhmät. (Murto 2014, 10). Hallitusohjelmat ovat näennäisesti persoonattomia dokumentteja, mutta nimellisesti ne personoidaan vahvasti sen hetken vallassa olevaan pääministeriin, käyttämällä esimerkiksi nimitystä: Vanhasen hallitusohjelma. Kuitenkaan itse tekstissä asioista puhutaan neutraaliin sävyyn, eikä asioita ilmaista "Vanhasen" tahtona. Ohjelmat ovat myös poliittisia kompromisseja, koska niihin on vaikuttanut monen eri puolueen linjat. Vaikka hallitusohjelma julkaistaan neljän vuoden välein, on poliittinen työ ja mahdollisuus vaikuttaa hallitusohjelmiin dokumentteina käynnissä koko ajan ja eri ryhmät pyrkivät

vaalikauden aikana vaikuttamaan puolueisiin niin, että eri asiat tulisivat dokumentissa huomioiduksi.

Hallitusohjelmia dokumentteina ei ole alun perin tehty tutkimusta varten vaan niiden tarkoitus on osoittaa kyseisen hallituksen tavoitteet ja suuntaviivat tulevalle hallituskaudelle. (kts. Bowen 2009, 32) Dokumentteina hallitusohjelmat ovat moneen kertaan arvioitua ja luettuja, kuten edellisestä kappaleesta jo esitin. On kuitenkin otettava huomioon dokumenttien poliittinen luonne ja se, että niissä todennäköisesti pyritään esittämään asiat parhaassa mahdollisessa valossa, eikä välttämättä realistisesti. Vallassa olevien puolueiden ideologiat eittämättä vaikuttavat myös ohjelmien sisältöön.

Hallitusohjelmilla valitulla hallituksella on mahdollisuus osoittaa mitä asioita se pitää tärkeinä ja mitä se korostaa. Hallitusohjelmien monimuotoisuuden vuoksi sisältö voi olla jopa keskenään ristiriitaista. Niiden koko ja pituus vaihtelee paljon yksityiskohtaisista ohjelmista muutaman sivun teksteihin. Valtioneuvoston sivuilla sanotaan niistä seuraavaa: "Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Niiden muoto on vaihdellut; alkujaan ne olivat pääministerien kannanottoja ja ohjelmajulistuksia." (<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>, Viitattu 11.2.2020)

Valitsen tässä tutkimuksessani tarkasteluun hallitusohjelmat vuosien 1979-2019 väliltä. Tämän ajanjakson valitsen siksi, että tuolle ajalle Harvey (2008), Patomäki (2005, 2007) ja monet muut tutkijat sijoittavat uusliberalismin nousun sekä isot kansainväliset hallinnonmuutokset. (Murto 2014) Ylipäätään hallinto on muuttunut 1980-luvulta eteenpäin hirveää vauhtia, jos vertaa vaikka aikaisempaan 60 vuoteen. Samalla tuolla aikakautena hallituskokoonpano on vakiintunut enemmistöhallituksiksi, jotka ovat pääsääntöisesti istuneet lähes koko kautensa. (Murto 2014, 21, 28.) Tästä huolimatta hallitusohjelmat eivät mene aina vaalikausien (neljä vuotta) mukaan, koska uusia nostoja hallitusohjelmaan on saatettu tehdä esimerkiksi silloin, kun pääministeri on vaihtunut. Tarkasteltavalle ajanjaksolle sijoittuu myös innovaatiokoulutuspolitiikan nousu ja hyvinvointivaltion roolin pieneneminen. Noin neljänkymmenen vuoden aika perspektiivi antaa selkeän kuvan muutoksista, mutta samalla pitää aineiston kohtuullisen kokoisena.

Aineiston saattaa antaa yksipuolisen kuvan valtion ja yliopistojen välisestä suhteesta, koska yhteyttä tarkastellaan pääasiassa valtion tuottamien dokumenttien avulla. Teoria kuitenkin pyrkii tuomaan näkyviin yliopistojen käsitystä niiden tehtävästä ja tätä pohjaa vasten on hyvä peilata hallitusohjelmia. Huomioon on otettava se, että hallitusohjelmien kirjoittamiseen vaikuttavat lukuiset eri tahot, joista yliopistot ovat myös yksi. Näin voidaan

tulkita, että yliopistojen oma agenda on löydettävissä hallitusohjelmista, tai se ei ainakaan täysin niistä puutu.

5.4 *TUTKIJAN ROOLI*

Konstruktivismiin perustuen tutkijana olen osa todellisuutta ja etsin ja luon siitä tulkintoja. (Heikkinen, ym. 2005, 342) Tiedostan roolini kriittisenä tutkijana, jonka lähtökohtana on ajatus siitä, että hallitusohjelmista tulee ilmenemään uusliberalistinen hallintotapa sekä erilaisia muutoksia riippuen kuinka vanhaa/uutta hallitusohjelmaa tarkastellaan. Käsitteenä uusliberalismi on latautunut ja tutkijana minun tulee ottaa tämä huomioon. Uusliberalismiin liittyvä poliittisuuden häivyttäminen aiheuttaa osaltaan sen, että kukaan ei julkisesti tunnustaudu uusliberalismin kannattajaksi, mutta uusliberalismin vastustajat nimeävät ilmiön nimenomaan uusliberalismiksi. Jo pelkästään tutkimalla, mitä ilmiöstä on kirjoitettu, tulee esille ilmiön kärjistävyys. (esim. Giroux 2004; *Terror of Neoliberalism*) Uusliberalismia käsitellään yleensä isona pahana asiana, jonka todellista luonnetta ihmiset eivät arkipäivässä näe.

Pyrin asemoimaan itseni tutkijana niin, että koetan arvioida tilannetta monipuolisemmin. Hallitusohjelmissa otan asiat niin kuin ne on esitetty ja pyrin pohdinnassa löytämään asioille monipuolisesti eri selityksiä. Uusliberalistisen hallintotavan yleistyminen ei tarkoita sitä, etteikö sen rinnalla ja kanssa kulkisi myös muita arvoja ja toimintatapoja, jotka ovat vaikuttaneet ja muokanneet esimerkiksi hallitusohjelman tekstejä. En voi myöskään tutkijana olettaa, että hallitusohjelman kirjoittaneet tahot eivät olisi tietoisia esimerkiksi uusliberalismin kritiikistä tai olemassa olosta. Tutkimusta tehdessä asettuivat sivistysyliopisto ja uusliberalistinen toisilleen vahvasti vastakkaisiksi, mutta on kuitenkin perustelua kysyä, missä suhteessa nämä todella ovat toisilleen vastakkaisia asioita. Sivistysyliopiston periaatteisiin kuuluva vapaa tiede ja uusliberalismiin kuuluvat vapaat markkinat nojaavat molemmat vapauden retoriikkaan. Uusliberalismin luonteeseen ei kuulu se, että se pyrkisi rajoittamaan ihmisten vapautta vaan enemmänkin sen pohja-ajatuksena on ihmisten vapaus toimia.

Perustelen kuitenkin oman tutkimukseni tarvetta sillä, minkälaista kritiikkiä valtion johtamistavasta on yliopistoissa noussut. Teorian mukaan valtion käsitys yliopistojen johtamisesta näyttäisi nojaavaan managerointiin, mittaamiseen ja tehokkuuden

vaatimukseen, mistä olen jo aikaisemmin puhunut. Esittämäni teorian avulla olen pystynyt nostamaan esiin kritiikin, jota valtion johtamistavan muutos on yliopistoissa aiheuttanut. Pitipä uusliberalismia kuinka läpileikkaavana tai pienenä asiana, ei voida kiistää sitä, että yliopistojen ja valtion suhteessa olisi ongelmia tai etteikö tietynlainen politiikka valtion taholta vaikuttaisi tai ainakin koettaisi negatiivisena yliopistojen suunnalta.

Kuten aikaisemmin on otettu jo esille, on dokumenttianalyysin hyvä puoli siinä, että tutkija ei ole voinut vaikuttaa aineistoon (Bowen 2019). Tämä on riippumattomuuden ja relevanttiuden kannalta hyvä asia, mutta aineiston tulkinnassa tutkijan rooli taas nousee suurempaan osaan. Tulkinnassa on tärkeää, että en ylianalysoi tai keksi tekstistä asioita, joita en voi todistaa siellä olevan. Lainausten avulla pyrin perustelemaan mielipiteeni ja peilaamaan vastakkain ristiriitaisia näkemyksiä, mikäli sellaisia hallitusohjelmista esiin nousee. Pyrin erottamaan myös oman pohdintani varsinaisista tuloksista ja perustelemaan mielipiteeni aikaisemmalla teorialla tai muulla relevantilla lähteellä.

6 ANALYYSI

6.1 ANALYYSIN KULKU JA TEEMAT

Otin käsittelyyni hallitusohjelmat 61-76 eli kuusitoista hallitusohjelmaa. Tämä täydensi tarkasteluväliäni alkamaan vuodesta 1979, jolloin Koivisto II hallitus aloitti toimintansa. Kaikki aineisto on kerätty Valtioneuvoston nettisivuilta. (www.valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat, Viitattu 13.1.2020.) Aineisto rajattiin koskemaan vain virallisia hallitusohjelmia, joten pois on jätetty erilaiset lisäpöytäkirjat sekä puolivälitarkastelut. Kun puhun hallituksista, käytän niistä joko vallassa olevan pääministerin nimeä tai viittaaan hallitusohjelmien tahtoon käyttämällä käsitettä valtio. Hallitusohjelmien takana on demokraattisesti valittuja ihmisiä, joiden tarkoitus on ilmaista valtion tahto. Suomessa hallitus eli valtioneuvosto on osa keskushallintoa, eli varsin keskeinen päättävä elin. Jos jokin ilmiö alkaa selvästi jostain vuosikymmenestä, käytän myös ajallisia määreitä määrittelyssä. Alla on lista tarkastelujaksolla toimineista pääministereistä aikajärjestyksessä, heidän hallitustensa kesto, sekä keskeisimmät nostot korkeakoulua koskevista kirjauksista tuolta ajalta.

TAULUKKO 1. Suomen hallitukset 1979-2019 ja tiivistetty ohjelman sisältö

Hallitus	Vallassaolo aika	Keskeisimmät nostot hallitusohjelmasta
Koivisto II	26.5.1979 - 19.2.1982	Tiivis, kolme mainintaa korkeakoulutuksesta
Sorsa III	19.2.1982 - 6.5.1983	Ei mainintoja korkeakoulutuksesta
Sorsa IV	6.5.1983 - 30.4.1987	Kaksi mainintaa, näkökulmat: koulutuksen saatavuus ja tasa-arvo
Holkeri	30.4.1987 - 26.4.1991	Ensimmäinen, jossa korkeakoulutus saa isomman roolin. Rakennemuutoksen esiin tuominen, korkeakoulujen itsenäisen päätöksenteon ja kansainvälisyyden ensimmäinen esiin nosto.
Aho	26.4.1991 - 13.4.1995	Sivistyksen merkitys kansakunnalle, korkeakoulujärjestelmän tehostaminen, kansainvälistäminen, varojen uudelleen kohdentaminen sekä toiminnan turvaaminen. Laajempi kuin Holkerin hallitusohjelma.
Lipponen	13.4.1995 - 15.4.1999	Koulujen ja työelämän yhteyden korostaminen, tuloksellisuuden ja pitkäjänteisyyden painottaminen. Koulutuksen ja yliopistojen talous ja työelämäorientoituminen. Ensimmäinen erilailla otsikoitu hallitusohjelma. (kts. Aineisto -kappale)
Lipponen II	15.4.1999 - 17.4.2003	Koulutuksen näkeminen talouden edistäjänä, osaamisen -käsitteen vahvistuminen, koulutuksen ja työelämän yhteys. Sivistys on

		tuotantotekijä ja tärkeä kilpailukyvyyn ja menestyksen turvaaja. Korkeakoulumainintojen kasvu.
Jätteenmäki	17.4.2003 - 24.6.2003	Ei kokonaista hallitusohjelmaa, ei mainintoja korkeakoulutuksesta.
Vanhanen	24.6.2003 - 19.4.2007	Hallitusohjelman laaja strategisointi sekä seuranta. Monipuolisimmat ja pisimmät maininnat korkeakoulutuksesta: koulutuksen tehostaminen, sivistys sekä kansainvälisyys arvoina esillä. Opintojen nopeuttaminen ensimmäistä kertaa vahvana mainintana. Vahva koulutuksen alueellisuus sekä ennakointia, paljon tavoitteiden asettelua ja kehitysideoita suoraa yliopistoille. Perus- ja soveltavan tutkimuksen rajan hämärtyminen.
Vanhanen II	19.4.2007-22.6.2010	Ohjelman laaja. Sivistyksen arvon korostaminen, kansainvälinen menestyminen ja kilpailukyky. Uutena painotuksena Globaaliin haasteeseen sekä työelämän tarpeisiin vastaaminen. EU/ETA-maiden ulkopuolelle tuleville opiskelijoille lukukausimaksut. Pitkästi samanlainen kun edellinen Vanhasen hallitusohjelma.
Kiviniemi	22.6.2010-22.6.2011	Lyhyt, jatkaa Vanhasen II -hallitusohjelmaa: nostoja tutkimuksen kaupallistamisesta ja kansainvälistymisestä sekä työelämän ja opiskelun yhteyden parantamisesta.
Katainen	22.6.2011-24.6.2014	Koulujärjestelmän toimivuus ja vahva korkeakoulun kansainvälisyys ehtona kilpailukyvyille. Opintojen nopeuttaminen ja tehostaminen sekä koulutustarpeen ennakointi työtilanteen mukaan. Paljon painoa yliopiston rakenteellisella kehittämisellä, yhteistyöllä toisen asteen kanssa, sekä "riittävän" rahoituksen turvaaminen. Lisäksi yksityiskohtainen tavoitteiden määrittely korkeakoulutuksen tarkoitukselle.
Stubb	24.6.2014-29.5.2015	Jatkaa Kataisen hallitusohjelmaa: nostoina yliopiston oman rahankeruun lisääminen ja kertalisäys yliopistojen rahoitukseen.
Sipilä	29.5.2015-6.6.2019	Palaaminen lyhyempään hallitusohjelmamuotoon. Uhkakuvien esiin tuominen, koulutuksen ja työelämän yhteyden parantaminen sekä tutkimustulosten kaupallistaminen. Kansainvälisyyden lisääntyminen korkeakouluissa sekä opintojen nopeutuminen. Vahva työnjako yliopistojen ja muiden toimijoiden kanssa. (toinen aste, yritykset jne.)
Rinne	6.6.2019-10.12.2019	Laaja hallitusohjelma: kilpailukyvyyn ja sivistyksen arvon korostaminen, minkä lisäksi uusi nostoja kuten: lupaus tietopohjaisesta politiikasta, yliopistodemokratiasta, sekä yliopiston ja valtion välisen suhteen parantamisesta. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistuminen.
Marin	10.12.2019-	Jatkaa Rinteen hallitusohjelmaa.

Kuten taulukosta näkee, korkeakoulua koskevien mainintojen määrä ja hallitusohjelmien pituus kasvaa huomattavasti tähän päivään tultaessa. Hallitusohjelmien pituus vaihtelee sykleissä. Ensimmäisen mainintojen määrän ja pituuden lisääntymisen voi sijoittaa 1990-luvun alkuun Holkerin ja Ahon hallitusohjelmien aikaan ja toisen piikin 2003 vuoteen, jolloin

Vanhasen ensimmäinen hallitus kirjoitti huomattavasti pidemmän hallitusohjelman kuin aikaisemmat hallitukset. Eniten korkeakoulutuksen roolista ja tutkimuksesta sanoitti Kataisen hallitus (2011-2014) sekä Rinteen/Marinin hallitus (2019). Rinteen (2019) hallitus ehti kaatua tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikana, mutta koska Marin (2019) jatkoi Rinteen hallituksen ohjelmaa, ei tämä poliittinen muutos aiheuttanut tutkimukseen radikaaleja toimenpiteitä. Lyhimmät kirjaukset korkeakouluista ja yliopistoista tulivat yleensä pätkähallituksilta, joiden kesto oli alle vuoden kuten Jäätteenmäen (2003), Stubbin (2014-2015) sekä Kiviniemen (2010-2011) hallitukset. Kuitenkin varsin vähän korkeakoulutuksen roolia käytiin läpi 1980-lukujen hallituksessa, mm. Sorsan III (1982-1983) hallitusohjelmassa ei mainita sanallakaan yliopistoja, korkeakoulutusta tai koulutukselle laitettavia tavoitteita, jotka voisivat ohjata yliopistojen kehitystä. Ajallinen tarkastelu on varsin mielenkiintoinen näkökulma tutkimukseen.

Luin hallitusohjelmat systemaattisesti lävitse ja valikoin aineistoksi kaiken tekstin, jonka katsoin liittyvän yliopistoihin. Aineistoksi valikoituivat kohdat, jotka käsittelivät koulutuksen tavoitteita tai koulutuksella saavutettavia tavoitteita, korkeakoulutusta, yliopistoja, korkeakouluissa tehtävää opetusta, tutkimusta tai tiedettä. Käsitteet liukuvat toistensa päälle ja kaikessa aineistossa ei esimerkiksi mainita suoraa korkeakoulua tai yliopistoa. Valikoin mukaan hallitusohjelmien koulutustavoitteet tai tavoitteet, johon koulutus liittyi. Näin pystyin paremmin jäsentelemään sitä, mitä hallitus tavoittelee ja sitä kautta erittelemään, millä korkeakoulupoliittisilla ratkaisuilla se tavoitteisiin pyrkii.

Teoriaa pohjana käyttäen valikoin mukaan myös kirjauksia innovaatiotoiminnasta sekä osaamiskeskittymistä, koska katsoin, että ne osaltaan vahvistavat valtion omaa tutkimuspolitiikkaa ja sen toimintaa ja tätä kautta ilmaisevat yleistä arvopohjaa tutkimusta ja yliopistoissa tehtävää tutkimusta kohtaan. Tutkimuspolitiikkaa ohjaavat kirjaukset olivat laaja-alaisia ja joudun näitä valintoja perustelemaan enemmän kuin selkeämpi kirjauksia esimerkiksi yliopistojen kehittämisestä.

Ensimmäisen lukukerran jälkeen erotin aineistosta karkeat ylä- ja alateemat, joiden mukaan aloin järjestää aineistoa.

TAULUKKO 2. Aineiston teemoittelu

Yläteemat	Alateemat
Yliopistoihin panostaminen	Yliopiston koulutus ja tutkimus, Rahoituksen lisääminen/säilyttäminen Yliopiston autonomia (osallisuus, demokratia, itsehallinto).

Yliopistot ja koulutus jonkun arvon tai asian edistäjänä	Yliopistot taloudellisen hyödyn kannalta. Yliopistot ja koulutus tasa-arvon edistäjänä. Yliopistot ja koulutus sivistyksen edistäjinä. Yliopistot/koulutus kansallisaatteen tai kansallisen edun edistäjinä Yliopistot kansainvälisyyden edistäjinä. Yliopistot alueellinen kehityksen mahdollistajina. Yritysten kasvun ja yliopistojen välinen yhteys. Yliopistot jatkuvan oppimisen mahdollistajina.
Opiskelijat	Opiskelijoiden tuet ja niihin liittyvät muutokset opintojen nopeuttaminen
Yliopistojen yhteistyö muiden tahojen kanssa	Yliopistojen ja työelämän välinen yhteys. Ammattikorkeakoulujen kanssa tehtävä yhteistyö.
Yliopistojen kehittäminen/parantaminen	Yliopistojen uudistaminen. Koulutuksen tuloksellisuus. Koulutuksen tehostaminen. Huippuyksiköt ja yliopistojen profiloituminen. Yliopistojen rahoituksen pois siirtäminen valtiolta. Yliopiston laadun arviointi.
Tavoitetilan tai tulevaisuuden merkityksen korostaminen	Sivistyksen ja koulutuksen tärkeys Suomen kannalta. Koulutuksen maksuttomuus ja maksullisuus.

Kun olin saanut nämä karkeat kategoriat johdettua, aloin käydä aineistoa uudestaan läpi ja aloin näiden kategorioiden pohjalta jaottelemaan aineistoa isompien ydinkokonaisuuksien alle.

Toisen analyysikerroksen jälkeen aineisto jakaantui kahden ison kokonaisuuden alle.

1. Ideologia hallitusohjelman koulutuspolitiikan taustalla: Mitä hallitusohjelmissa tavoitellaan koulutuksen ja yliopistojen avulla ja mitkä koulutuspoliittiset toimenpiteet auttavat Suomea pääsemään kohti näitä tavoitteita.
2. Konkreettiset toimet yliopistoja kohtaan: Miten hallitusohjelmat konkreettisesti linjaavat yliopistojen toiminnasta ja sen kehittämisestä?

Teema 1 erittelee hallitusten tavoitteita, joita se asettaa omalle kaudelleen ja Suomen tulevaisuudelle. Tavoitteita on monia, mutta pyrin tässä teemassa nostamaan esiin niitä hallituksen määrittelemiä tavoitteita, jotka liittyvät koulutukseen ja osaamiseen ja siihen, mitä niiden avulla tavoitellaan. Pureudun myös valtion käyttämiin koulutuspoliittisiin keinoihin. Miten hallitusohjelmissa määritellään keinoja, joilla päästään haluttuihin tavoitteisiin. Esimerkiksi millä keinoin hallitus pyrkii edistämään talouskasvua tai tasa-arvoa

nimenomaan koulutuksen näkökulmasta? Tähän teemaan pyrin ottamaan nimenomaan suorat kirjaukset liittyen yliopistoihin suuntautuviin tavoitteisiin, mutta hyvin äkkiä huomasin, että hallitusohjelmissa tavoitteita asetettiin yleensä koko koulutuskentälle. Hallitusohjelman tavoitteista ei siis välttämättä voi aina suoraan erottaa juuri yliopistoja koskevia kirjauksia, mutta myös koulutukselle asetetut yleiset tavoitteet muokkaavat merkittävästi myös yliopistojen roolia ja niiden tehtäviä. Jos yleinen tavoite hallitusohjelmassa liittyy koulutuksen ja työelämän yhteyden parantamiseen, on loogista ajatella, että yliopistot ovat myös osana tätä tavoitetta ja niiden pitäisi valtion näkökulmasta valjastaa keinoja juuri tämän tavoitteen täyttämiseen.

Teema 2 ottaa käsittelyyn konkreettiset kirjaukset, jotka liittyvät suoraan yliopistoihin ja sen voi jakaa vielä kahteen alateemaan: 1) yliopistojen perustehtävien turvaamisen niiden itsensä takia sekä 2) yliopistojen kehittäminen. Ideana 1) alateemassa on nostaa ja käsitellä sitä, missä määrin hallitusohjelmissa nostetaan esiin yliopiston perustoiminnan tärkeys. Saavatko yliopiston perustehtävät: sivistys, tutkimus, opetus ja autonomia minkälaisen painoarvon hallitusohjelmissa? Näkyvätkö yliopiston omana pitämät sivistysyliopiston periaatteet aineistossa. Alateema 2) käsitteli valtion yliopistoon kohdistamia konkreettisia kehittämistoimia. Tämä kokonaisuus ovat kaikkein selkein osa-alue, jonka pystyin johtamaan aineistosta. Tämän teeman alle laitoin konkreettiset kehittämiskohdat sekä tavoitteet, joita valtio määrää yliopistojen suoritettavan. Tällä teemalla oleellista oli konkreettisuus ja nimenomaan yliopistoihin kohdistuvat toimenpiteet ja tavoitteet.

6.2 MITÄ TAVOITTEITA YLIOPISTOILLE JA KOULUTUKSELLE ASETETAAN HALLITUSOHJELMISSA?

6.2.1 Suomalainen kansallinen menestys ja kilpailukyky

Keskeisin hallitusohjelmista löytyvä tavoite on kansallinen menestys. Koulutus nähdään tämän tavoitteen saavuttamisessa tärkeänä. Ajatus Suomen menestymisestä kulkee vahvasti läpi hallitusohjelmien 1980-luvulta asti ja koulutus nähdään aina keskeisenä asiana, mikä tuo Suomelle menestystä. 1980-luvulla puhutaan enemmän kansallisesta menestyksestä, kun taas 2000-luvun taitteessa kirjaukset alkavat vahvemmin siirtyä painottamaan Suomen kilpailukykyä ja kansainvälistä menestystä. Mitä uudemmassa hallitusohjelmasta on kyse, asettaa hallitus sitä selvempiä numeerisia tavoitteita

osaamiselle, tutkimukselle ja menestymisen mittaamiselle. Hallitusohjelmissa 2000-luvulla tavoitteet asetetaan myös huomattavasti korkeammalle koulutuksen suhteen. Suomen koulutuksen tulee näissä kirjauksissa olla kansainvälistä parhaimmista. Koulutusta käsitellään paljon puhumalla osaamisesta, minkä alle voi liittää laajasti monia eri koulutuksessa ja koulutuksen ulkopuolella hankittavia taitoja. Alla olevasta taulukosta pystyy hahmottamaan puhettavan muutosta.

TAULUKKO 3. Kansallinen menestys ja kilpailukyky diskurssin muutos

1990-luku	2000-luku	2010-luku
Kansakunnan voima ja mahdollisuus menestymiseen on sivistyksessä. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))	Suomen talouden kasvu ja kilpailukyky perustuvat jatkossakin ennen kaikkea osaamiseen ja uuden teknologian hyödyntämiseen. Siksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan kasvun jatkuminen on välttämätöntä. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))	Suomi sijoittuu OECD-maiden kärkijoukkoon keskeisissä nuorten ja aikuisten osaamisvertailuissa, koulupudokkaiden vähydessä sekä nuorten ja työikäisten korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden väestöosuudessa vuoteen 2020 mennessä. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Koulutuksen rooli taloudellisen menestyksen mahdollistajana kasvaa 2000-luvulla tultaessa. Aiemmin hallitusohjelmat kyllä mainitsevat kilpailukykyä ja talouskasvun, mutta mainintojen määrä kasvaa huomattavasti Vanhasen ensimmäisestä hallituksesta alkaen.

Kilpailukykyä käsittelee ja edistäminen on sitä oleellisempaa, mitä uudemmassa hallitusohjelmasta puhutaan. Koulutus ja tiede palvelevat näissä kirjauksissa enenevässä määrin taloutta ja kilpailukykyä edistämistä. Keinot ja näkökulmat hallitusohjelmissa ovat aika samat, puhutaan sitten Suomen menestyksestä tai Suomen kilpailukykyä, mutta kilpailukykyä käyttäminen perusteena on näkyvä puhettavan muutos, mitä on ensisijaisesti tarkasteltava myös omana itsenään.

Kilpailukykyä perustellaan mm. sitä, miksi tutkimusympäristöjä tai koulutusjärjestelmää tulee kehittää. Kilpailukykyä nimissä vaaditaan tehostamista, mutta samalla puhutaan myös pitkäjänteisestä panostamisesta tutkimukseen. Varsinkin tutkimuksen panostamiselle laitetaan usein numeerisia tavoitteita. Sivistykseen ja tutkimukseen panostamisesta perustellaan kilpailukykyä ja talouden edistämistä: koko kansan sivistäminen lisää kilpailukykyä.

Suomen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiomenot ovat noin 2,8 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun tavoitteeksi on asetettu 4 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. ((Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Koko väestön osaamistason nostaminen tukee Suomen kehittymistä sivistyskansana ja Suomen kilpailukykyä. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Uusliberalismiin kuuluu kilpailukyvyyn korostaminen ja asioiden perusteleminen tähän ja talouteen vedoten. Kilpailukyvyyn tärkeys leikkaa kaiken, myös koulutuksen perustelun. Näissä kirjauksissa 1990-luvulta lähtien voidaan selvästi huomata se, että kuinka keskeiseksi osaksi kilpailukyvyyn, koulutuksen, tieteen ja sivistyksen yhteys on tullut hallitusohjelmissa. Termit kuten "tehostaminen" "hyväksikäyttö" tuntuvat olevan oleellisia sanamuotoja, jotka liitetään koulutukseen ja tutkimukseen. Numereeriset tavoitteet 2000-luvulla lisääntyen tuovat oman uusliberalistisen sävyensä hallitusohjelmiin ja valtion tahtoon. Tavoitteet ja kehitys tulee olla mitattavissa ja raportoitavassa muodossa.

6.2.2 Koulutus apuna rakennemuutoksen haasteissa ja työllisyyden edistäjänä.

Yksi isoimmista teemoista, joiden alle valtion keinot menevät, ovat kirjaukset, joilla pyritään vastaamaan rakennemuutoksen ja kestävyysvajeen haasteisiin samalla säilyttäen talouskasvu ja Suomen kansainvälinen kilpailukyky. Rakennemuutoksessa puhutaan ja se määritellään valtion omilla sivuilla mm. seuraavasti: "Rakennemuutokset ovat osa normaalia aluetalouden kehitystä ja liiketoiminnan uudistumista. Suomen elinkeinorakenne on muuttunut voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen kuluessa ja erityisesti perinteistä teollisuudesta on hävinnyt kymmeniä tuhansia työpaikkoja. Paras keino hallita rakennemuutosta ja suojautua äkillisiä rakennemuutoksia (ÄRM) vastaan on monipuolinen ja uudistuva elinkeinorakenne. Kokonaan uusien kasvualojen edistäminen ja koulutuspolitiikan ajantasaisuus hillitsevät rakennemuutosten vaikutuksia. Jatkuva elinkeinopolitiikan kehittäminen, yritysten näkökulman ymmärtäminen, vanhoista rakenteista irti päästäminen eli ennakoiva suhtautuminen elinkeinorakenteen ja yhteiskunnan muutokseen nopeuttavat rakennemuutostilanteesta selviämistä." (Työ- ja elinkeinoministeri 2019, <https://tem.fi/rakennemuutos>. Viitattu 13.1.2020.) Rakennemuutoksen haasteet vaikuttavat keskeisesti hallitusohjelmiin ja niissä koulutus nähdään yleensä tehokkaana apuna siihen, että ongelmaa voidaan ennaltaehkäistä ja säilyttää yhteiskunnan toimivuus.

Kestävyyssvaje on myös termi, jota käytetään, kun puhutaan Suomen vaikeasta tilanteesta. Tämä on talouspolitiikan käsite, joka kuvaa julkisen talouden velkaantumista tilanteessa, jossa julkiset menot kasvavat väestön ikääntymisen takia. Yhteistä sekä rakennemuutoksen, että kestäväyysvajeen haasteisiin vastaamiselle on se, että erilaisia taloudellista kasvua ja työllisyyttä lisäävillä keinoilla pyritään vastaamaan näiden aiheuttamaan haasteeseen ja koulutus on yksi näistä keinoista. Rakennemuutoksen ja kestäväyysvajeiden uhkakuvien maalaaminen toimii myös perusteena erilaisille toimenpiteille, yliopistojen kannalta niin positiivisille kuin negatiivisillekin. Erilaiset koulutuspoliittiset keinot rakennemuutoksen haasteisiin vastaamiseksi ovat läsnä hallitusohjelmissa 1980-luvun lopulta aina 2010-luvulle.

Rakennemuutoksen hallittu toteuttaminen edellyttää erityistoimia talouden ja työelämän, tieteen, tutkimuksen ja koulutuksen sekä kulttuurin sarjoilla. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Koulutusjärjestelmää kehitetään kokonaisuutena siten, että se vastaa globaaliin haasteeseen sekä ammatti- ja väestörakenteen muutokseen. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Korkea työllisyysaste on valtion keskeinen tavoite, jolla se vastaa rakennemuutoksen ja kestäväyysvajeen haasteisiin. Tutkimuksen ja koulutukseen panostaminen on yksi keskeisimmistä ja useimmin mainituista keinoista. Näiden määrärahoja lisäämällä valtio katsoo, että se pystyy luomaan lisää työpaikkoja.

Uusien työpaikkojen synnyttämiseksi lisätään tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan sekä koulutukseen tarkoitettuja määrärahoja. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Työllisyyttä lisääviä vaikutuksia nähdään myös sillä, että tutkimustuloksia kaupallistetaan eli muutetaan liiketoimintamuotoon, jolloin pystytään luomaan uutta liiketoimintaa sekä työpaikkoja ja sitä kautta nostetaan työllisyysastetta ja talouskasvua. (mm. Kiviniemi 2010-2011) Työllisyyteen pyrkiessä hallitusohjelmissa pyritään hyödyntämään kaikki tarjolla oleva työntekijä potentiaali. Koulutuksen avulla valtio pyrkii ehkäisemään syrjäytymistä ja lisäämään jatkuvaa oppimista. Elinikäinen oppimisen ja jatkuvan oppimisen tematiikka on vahvasti läsnä, kun puhutaan työllistymisestä, samoin kuin opintojen nopeuttaminen, jota tarkastellaan tarkemmin luvussa 6.4.7.

Koulutuspolitiikalla ehkäistään syrjäytymistä ja vastataan ikääntymisen asettamiin haasteisiin. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Koulutuspolitiikan painopisteitä ovat koulutusjärjestelmän toiminnan tehostaminen, sisällöllinen uudistaminen ja jatkuvan koulutuksen periaatteen toteuttaminen. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Työurien pidentäminen edellyttää nuorten työelämään siirtymisen nopeuttamista. (Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011))

Valtio pyrkii ennakoimaan tulevaisuuden työelämän tarpeita ja sitä kautta ohjaamaan koulutusta oikeaan suuntaan. Työelämän tarpeisiin vastaaminen näyttäytyy keskeisenä tekijänä koulutuksen alojen määrittelyn tarpeellisuudessa. Työelämää ei muokata koulutuksen tarpeista käsin eli kirjausten arvojärjestyksessä tulee selväksi, että työelämän tarpeet ovat ensin ja koulutus sitten. Koulutustarpeiden ennakointi on kirjoitetussa keinovalikoimassa varsin uusi asia. Lipposen hallitusohjelmassa (1995-1999) puhutaan yleisesti tulevaisuuden ennakoinnista tulevaisuuden avulla, mutta 2010-luvun vaihteessa valtio ottaa hallitusohjelmien kautta vahvemman roolin koulutustarpeen määrittelyssä.

Varmistetaan lisäyksen yhteydessä, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen määrät vastaavat yhteiskunnan tarpeita ja perustuvat ennusteisiin alan ja alueiden työllisyydestä ottaen huomioon myös korkeakoulutuksen uutta työtä luova luonne. ((Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Rakennemuutoksen haasteisiin pyritään vastaamaan myös parantamalla opiskelun ja työelämän yhteyttä. Tämän yhteyden parantamisella pyritään mm. opiskelijoiden nopeampaan työllistymiseen sekä elinikäisen oppimisen käytännöllistämiseen. Yrittäjyyskasvatuksen vahvistaminen liittyy myös vahvasti tähän teemaan. Työelämän ja opiskelun yhteyden parantaminen nousee vahvaksi teemaksi 2000-luvulle tultaessa.

Työelämän ja opiskelun yhteydet korostuvat ammattitaitovaatimusten muuttuessa ja työssäjaksamisen paineiden lisääntyessä. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

6.2.3 Koulutuspolitiikan avulla koko Suomi asutettuna ja työllistettynä

Työllisyyden edistämisen suhteen alueellinen koulutuspolitiikka nähdään myös tärkeänä. Alueellisella koulutuspolitiikan tukemisella valtio pyrkii turvaamaan asutuksen säilymisen ja työpaikat ympäri Suomen. Keskeinen keino on laaja yliopistoverkko. 1980-luvun hallitusohjelmissa puhuttiin asiasta ympärilyöreämmin, mutta uudemmissa hallitusohjelmissa linjataan tarkemmin siitä, että yliopistot säilyvät ympäri maan. Toiseksi yliopistoja ja ammattikorkeakouluja rohkaistaan yhteistyöhön toistensa kanssa, sekä

yrittäjien kanssa, jolla epäilemättä pyritään paikallisen työllisyyden ja elinkeinoelämän vahvistamiseen. Myös tutkimuksen tukeminen ympäri maan nähdään tärkeänä alueellisuuden tukemisessa.

Jokaisessa maakunnassa on yksi tai useampi korkeakoulu. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Maakunta- ja aluekeskuksista kehitetään kilpailukykyisiä osaamiskeskuksia voimistamalla korkeakoulujen, muiden oppilaitosten, yritysten ja teknologiakeskusten toimintaedellytyksiä sekä niiden yhteistyötä. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Hallitus pitää maan eri osien tutkimus- ja kehittämisrahoituksen lisäämistä keskeisenä osana tasapainoista aluekehitystä. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Työllisyyden ja alueellisen elinvoiman lisäksi yliopistojen alueelliseen vaikutusvalttaan pyritään kasvattamaan. Yliopistojen alueellista vaikutusvaltaa pyritään pitämään alueilla korkealla mm. yhteistyö näkökulmasta, mutta myös korkeakoulujen omasta näkökulmasta. Myös tutkimusrahoituksen lisäämistä alueellisesti voidaan tarkastella yliopistojen alueellisen vahvistamisen näkökulmasta työllisyys aspektin rinnalla.

Yliopistojen ja korkeakoulujen sekä ammattikorkeakoulujen toiminnan alueellista vaikuttavuutta lisätään. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Voidaan katsoa, että alueellisella kehityksellä pyritään saamaan yliopistoille lisää valtaa. Aluepoliittiset toimenpiteet pyrkivät yleensä lisäämään yliopistojen painoarvoa niiden "omilla" alueilla ja vahvistamaan kyseistä aluetta niin työvoiman kuin sivistyksen ja talouden osalta. Alueellisella kattavuudella voidaan kuitenkin myös perustella korkeakoulujen ja yliopistojen toiminnan rajoittamista tai muita toimenpiteitä. 2000-luvulta eteenpäin aluepolitiikkaan tulee vahvasti mukaan koulutustarpeiden ennakointi ja korkeakoulutuksen määrän säätely työelämän tarpeiden näkökulmasta.

Korkeakoulutuksen laadun parantamiseksi ja toisen asteen koulutuksen alueellisen kattavuuden turvaamiseksi edistetään oppilaitos- ja korkeakoulurajat ylittävää tilojen, tukipalvelujen ja opettajaresurssien yhteiskäyttöä. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Varmistetaan lisäyksen yhteydessä, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen määrät vastaavat yhteiskunnan tarpeita ja perustuvat ennusteisiin alan ja alueiden työllisyydestä ottaen huomioon myös korkeakoulutuksen uutta työtä luova luonne. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Näiden kirjausten taustalla voidaan lukea olevan myös tasa-arvon eetos, jossa koko Suomi halutaan nähdä yhdenvertaisena koulutuksen ja taloudellisen kehityksen suhteen.

6.2.4 Kansainvälisyys

Korkeakoulutuksen kansainvälisyyttä pidetään hallitusohjelmissa keskeisenä kansallisen menestyksen ehtona ja sen merkitys korostuu, mitä uudemmissa hallitusohjelmista on kyse. Kansainvälisyyttä tarkastellaan usein siitä näkökulmasta, että Suomen on pärjättävä ja menestyttävä globaalissa kilpailussa. Korkeakoulutuksessa kansainvälisyys nähtiin keskeisenä asiana ja tavoitteena on nimenomaan päästä kansainvälisten “koulutusmarkkinoiden” huipulle. Kansainvälisyyspainotus koulutuksen osalta keskittyy nimenomaan vahvasti korkeakouluihin. Kansainvälisyyttä käsitellään harvoin aineettomasta näkökulmasta, kuten siitä, että se on luonnollinen ja tavoiteltava asia itsessään. Ensimmäisen kerran kansainvälisyys koulutuksen yhteydessä tulee esiin 1980-luvun lopussa. Kansainvälisyys kirjausten määrä lisääntyy 2000-luvulta eteenpäin.

Kun mietitään millä keinoilla valtio suhtautuu koulutuksen kansainvälisyyteen, voidaan erotella itse keinoja ja liittää ne tarkemmin erilaiseen arvo tai tavoitepohjaan. Hallitusohjelmista oli nähtävissä kaksi päätendenssiä, jossa kansainvälisyyttä tavoiteltiin koulutuksessa sen itsensä takia tai sivistyksellistä näkökulmasta sekä koulutuksen kansainvälisyyden taloudellinen hyöty. Alla esiteltynä nämä kaksi suuntausta tarkemmin.

TAULUKKO 4. Kansainvälisyyteen pyrkiminen ilman selkeää taloudellista kannustinta.

Kansainvälisen tiedeyhteistyön lisääminen.	Tieteen ja tekniikan kansainvälistä yhteistyötä lisätään. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))
Kansainvälisyyden turvaaminen korkeakouluissa ja koulutuksessa.	Edellytykset korkeakoulujen kansainvälistymiseen ja osallistuminen kansainvälisiin tutkimusohjelmiin sekä opiskelija-, harjoittelija-, opettaja- ja tutkijanvaihto-ohjelmiin turvataan. (Aho (13.4.1991 - 26.4.1995)) Suomalainen sivistys ja koulutus ovat avoimesti kansainvälisiä. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))
Opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden liikkuvuuden kasvattaminen.	Korkeakoulutuksen kansainvälistymiselle luodaan kansallinen strategia, jolla opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden kansainvälistä liikkuvuutta lisätään. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))
Muualta tulevien tutkijoiden ja opiskelijoiden aseman parantaminen.	Helpotetaan ulkomaalaisten tutkijoiden, Suomessa opiskelevien ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sekä heidän perheidensä maahan jäämistä uudistamalla lupakäytäntöjä, sujuvoittamalla oleskelulupaprosesseja sekä vahvistamalla korkeakoulujen ja työelämän vuorovaikutusta. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Nämä kirjaukset hallitusohjelmissa näyttäisivät pyrkivän kansainvälisyyteen koulutuksessa sen itsensä tähden tai sivistyneen maailman kansalaisen näkökulmasta, jossa kansainvälisyydellä koulutuksessa näyttäisi olevan jotain enemmän kuin vain rahallinen arvo.

Tavoite: Kansainvälisen menestyksen ja rahallisen menestyksen saavuttaminen

Hallitusohjelmissa valtio kuitenkin tavoittelee kansainvälistä menestystä korkeakoulutuksessa ja tieteessä ja myös maana ja kansakuntana. Kirjausten mukaan vaihtelee, edistävätkö keinot koulutuksen kansainvälistä menestystä, vai edistääkö koulutus Suomen kansainvälistä menestystä. Näitä kahta ei ole kuitenkaan mielekästä erottaa toisistaan, koska niissä molemmissa näkökulmissa on pyrkimys päästä kansainvälisesti hierarkian yläpäähän eli olla kansainvälisesti korkeakoulutuksen kärkimaa sekä menestynein maa.

Selkeitä kansainväliseen menestykseen tähtäviä keinoja ovat huippuyliopistojen tukeminen sekä vahvemmin 2010-luvulla alkava tutkimustulosten kansainvälistäminen sekä kaupallistaminen, mitkä tuntuvat liittyvän tiiviisti yhteen. Myös tutkimusympäristöjä tulee kehittää samalla pyrkien kansainvälisesti kilpailukykyisiksi. Tämä liittyy myös kilpailukyvyn teemaan.

Suomalaisia tutkimusympäristöjä kehitetään edelleen kansainvälisesti kilpailukykyisiksi. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Hallitus tukee kansainväliseen kärkeen tähtäävän huippuyliopiston muodostamista. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Hallitusohjelmissa on myös yksityiskohtaisempia mainintoja, kuinka koulutuksen kansainvälistymisellä voi saada rahaa. Tämä näkyy uusimmissa hallitusohjelmissa kirjauksena EU-rahoituksen hyödyntämisestä, sekä ulkomaille vietävän tilauskoulutuksen järjestämisellä. Myös ulkomaalaisten potentiaalinen kiinnostus Suomea kohtaan esimerkiksi sijoittamismielessä tulisi hyödyntää paremmin suomalaisen osaamisen avulla. Merkittävin uudistus liittyen kansainvälisyyden avulla saatavaan rahan keruuseen on ETA- ja EU-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukukausimaksujen käyttöönotto. Koulutusvientä ja tilauskoulutusta käsittelevissä kirjauksissa käytettävä kieli viittaa koulutuksen markkinoistamiseen, mikä on keskeinen uusliberalistinen ja uuteen julkisjohtamiseen liittyvä piirre. (kts. Hilpelä 2004; Rinne ym. 2012, 31)

Asetetaan EU-ohjelmien kansallinen rahoitusosuus sellaiselle tasolle, jolla voidaan hyödyntää Erasmus+ ja Horisontti -ohjelmien EU-rahoitus. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Korkeakoulutus: Ulkomaille suuntautuva tilauskoulutus tehdään mahdolliseksi. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Jatketaan arviointia EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden lukuvuosimaksujen vaikutuksista kansainvälisyyteen ja korkeakoulujen rahoituspohjaan. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Huomionarvoista on se, että lukukausimaksut esitetään alun perin kokeiluna Vanhasen (2007-2010) hallitusohjelmassa. Tätä kirjoittaessani lukukausimaksut ovat vakiintuneet osaksi järjestelmää. Kuinka pitkä aika tässä kohtaa täyttää kokeilun tunnusmerkit ja onko realistista olettaa, että lukukausimaksut poistuisivat? Kansainvälisyys on hallitusohjelmissa määritelty tavoite, mutta tämä uudistus on mm. vähentänyt EU:n ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrää. Lukukausimaksut eivät ole kasvattaneet merkittävästi korkeakoulujen oman rahoituksen määrää. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2018, Väliraportti: "EU-maista tulevien opiskelijoiden määrä kasvoi, EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien määrä väheni" Viitattu: 8.1.2020) Esimerkkiä ei ainakaan vielä tällä hetkellä voida pitää onnistuneena taloudellisena uudistuksena.

Kansainvälisyys ei näyttäyty pelkästään mahdollisuutena vaan myös haasteena. Osaamiseen ja sivistykseen panostaminen nähdään keinona siihen, että Suomi pystyy vastaamaan tähän haasteeseen. Myös Suomen omaa päätösvaltaa kansainvälisessä koulutuspolitiikassa korostetaan. Nämä kirjaukset painottuvat Vanhasen I ja II -hallituksen aikaan.

6.2.5 Tasa-arvo

Valtio tavoittelee koulutuksella tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kaikille kansalaisille. Koulutus voidaan nähdä joku työkaluna kohti tasa-arvoa tai tasa-arvo voi olla periaate, jonka mukaan koulutusta järjestetään. Tasa-arvo näkyy hallitusohjelmissa säännöllisesti aina 1980-luvulta 2010-luvulle.

Lähtökohtana on yksilön yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen koulutukseen ja sivistykseen kotipaikasta, kielestä ja sosiaalisesta asemasta riippumatta. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Tasa-arvon ohella ja siihen liittyen keskeinen tavoite on usein koulutusasteen nosto. Uudemmissa hallitusohjelmissa tälle asetetaan numeerisia tavoitteita (mm. Rinne/Marin 2019) Koulutusasteen nostamiseen liittyy myös jatkuvan- ja/tai elinikäisen oppimisen periaate.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030 -työssä on sitouduttu korkeakoulutettujen määrän nostamiseen 50 prosenttiin nuorista aikuisista vuoteen 2030 mennessä. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Koulutuksella pyritään myös ehkäisemään syrjäytymistä. Tasa-arvolla perustellaan tämän lisäksi erilaisia koulutuksen kehittämisen аспекteja. Koulutuksen kehittämisen perustelu tasa-arvolähtökohdista on keskeisesti läsnä hallitusohjelmissa. Toki kehittämistä perustellaan myös tehokkuuden näkökulmista, mutta tasa-arvoa ei ole unohdettu. Arviointi tasa-arvon näkökulmasta on tyypillistä. Aluepolitiikalla pyritään myös lisäämään tasa-arvoa. Asuinpaikan sijainnilla ei saa olla vaikutusta kouluttautumiseen.

Hallitus kehittää koulutus- ja kulttuuripalveluja tavoitteena niiden tasa-arvoinen saatavuus. (Sorsa IV (6.5.1983 - 30.4.1987))

Koulutuksen maksuttomuus tulee esille hallitusohjelmassa monta kertaa. Suomalainen koulutus on pitkään ollut maksutonta ja maksuttomuutta pidetään suomalaisen järjestelmän etuna. Maksuttomuus on keinona keskeinen tasa-arvon edistäjä, koska se mahdollistaa kouluttautumisen perheen varallisuudesta riippumatta. Maksuttomuus mantran toistaminen on kuitenkin noussut hallitusohjelmiin vahvasti 2000-luvulla, kun se aiemmin puuttui. Maksuttomuudessa painotetaan monessa kohtaa nimenomaan korkeampaa koulutusta. Onko maksuttomuuden korostaminen kenties vakuuttelua siitä, että lukukausimaksut eivät tule koskemaan suomalaisia opiskelijoita, vaikka ne koskevat jo EU/ETA-maiden ulkopuolisia opiskelijoita vai liittyykö maksuttomuuden vakuuttelu yliopiston rahoitusta koskevaan keskusteluun?

Tutkintoon johtava korkeakouluopetus säilyy maksuttomana ja yliopisto- ja ammattikorkeakoululaitos julkisen koulutusjärjestelmän osana. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Sukupuoleen kiinnitetään tasa-arvon kohdalla huomiota vaihtelevasti. Vanhemmissa hallitusohjelmissa linjataan nimenomaan naisten aseman parantamisessa korkeakoulumaailmassa, myöhemmin käsitteiksi nousee sukupuoli ja yhdenvertaisuus.

Helpotetaan naisten mahdollisuuksia osallistua ammattiuraa edistävään aikuiskoulutukseen sekä etenemistä tutkijauralla. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Opiskelijavalintojen uudistamisen vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja koulutuksen periytyvyyteen arvioidaan. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Tasavertaisuuden nimissä myös opiskelijoiden asemaa pyritään parantamaan opintotukea kehittämällä. Opintotuki on maksuttomuuden lisäksi keskeinen keino, jolla voidaan tukea vähävaraisten opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa tutkinto. Opintotukeen ja opiskelijoiden aseman parantamiseen liittyvät kohdat ovat tyypillisiä 1980-luvulle ja 1990-luvun alulle. Myöhemmin opintotukeen liittyvät asiat ovat myös esillä, mutta silloin näkökulmaksi on vaihtunut opintojen tehokkaampi suorittaminen tavoiteajassa.

6.3 YLIOPISTOJEN TARKOITUS JA VELVOLLISUUDET SIVISTYSYLIOPISTON PERINTEEN JA YLIOPISTON PERINTEISTEN TEHTÄVIEN NÄKÖKULMASTA

6.3.1 Yliopiston tehtävien turvaaminen

Tämä kokonaisuus käsittelee missä määrin valtio ottaa hallitusohjelmissa huomioon yliopistojen perinteiset tehtävät ja niiden turvaamisen. Kuinka valtio tukee yliopistossa tapahtuvaa opetusta, tutkimusta, autonomiaa ja sivistystä. Tässä kokonaisuudessa tarkastelen samalla, miten hallitusohjelmista on löydettävissä sivistysyliopiston ihanteeseen liitettäviä periaatteita ja tehtäviä.

Koko aineistossa kaikkein yleisin yliopistoja koskeva kirjaus on se, että yliopistojen rahoitus säilyy tai se turvataan. Lähes joka hallitusohjelmasta löytyy kirjaus, jossa joko lisätään tai turvataan yliopistojen resursseja. Käytettyjä käsitteitä ovat mm. resurssit, rahoitus ja voimavarat.

Rahoituksen tai voimavarojen **lisäämisen** kohteena ovat joko suoraan yliopistot tai tutkimus.

Korkeakoulujen ja tieteellisen tutkimuksen voimavaroja lisätään (Koivisto II (26.5.1979 - 19.2.1982))

Yliopistojen julkista perusrahoitusta lisätään kauttaaltaan. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Tyypillisempi kirjaus on rahoituksen **turvaaminen** tai varmistaminen. Valtio ei lisää rahoitusta vaan turvaa olemassa olevat resurssit eri tavalla. Muun muassa Kiviniemen (2010-2011) ja Ahon (1991-1995) hallitusohjelmat vakuuttavat, että koulutus ja/tai tutkimus on aina rahoituksen painopiste huolimatta valtion taloudellisesta tilanteesta tai taantumasta. Kataisen (2011-2014) hallitusohjelmassa yliopistoihin ja tutkimukseen panostaminen nähdään pitkäjänteisenä kehittämisenä.

Hallituksen painopisteenä riippumatta taloudellisista suhdanteista on koulutus, tutkimus ja kulttuuri. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Myös rahoituksen turvaaminen tieteenalasta riippumatta tulee esiin Lipposen II hallitusohjelmassa (1999-2003) ja esiin nostetaan myös, kuinka valtion lainsäädäntö tukee

yliopistojen perusrahoituksen kehitystä. (myös Vanhanen 2003-2007). Lipposen II ja Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana aloitettiin uuden yliopistolain (2009) valmistelu, joten voidaan pohtia, onko yliopistojen rahoituksen ja lainsäädännön yhteys sen takia nostettu esiin hallitusohjelmissa?

Muuten kirjaukset vaihtelevat turvaamisen/vahvistamisen yms. muotoa eri lailla. Turvaamis -kirjausten painopiste sijoittuu Lipposen II, Vanhasen I ja II sekä Kataisen hallituksen aikoihin, mutta rahoituksen turvaamisen retoriikka on keskeisesti läsnä hallitusohjelmissa 1990-luvulta asti tähän päivään.

Hallitus turvaa taloudelliset ja rakenteelliset edellytykset tehdä laadukasta, monialaista perus- ja soveltavaa tutkimusta. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Hallitus huolehtii koulutuksen, osaamisen ja tutkimuksen riittävästä rahoituksesta (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Vahvistetaan ennakoitavan ja pitkäjänteisen perusrahoituksen roolia korkeakoulurahoituksessa. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Taloudelliset edellytykset tutkimuksen toteuttamiselle ja yliopistojen toiminnalle turvataan tai niitä vahvistetaan. Riittävä rahoitus nousee esiin ainakin Kataisen ohjelmassa esiin monta kertaa. Huomionarvoista on, että Kataisen (2011-2014) hallitus leikkasi yliopistojen rahoituksesta, mutta kirjoittaa kuitenkin, kuinka tärkeä rooli pitkäjänteisellä ja riittävällä yliopisto rahoituksella on. Oliko aikaisempi suurempi summa liian riittävä ja sen takia sitä piti vähentää pitkäjänteisyyden parantamiseksi? Mielenkiintoista onkin tarkastella sitä, että leikkauksia perustellaan käyttämällä ”riittävä” määrettä.

Pitkäjänteisyys rahoituksessa on nouseva trendisana, mitä uudemmista hallitusohjelmista on kyse. (mm. Katainen & Rinne/Marin) Hallituskauden kesto on yleensä neljä vuotta, eikä se siitä paljon pitene. Onko pitkäjänteisyys -kirjauksella tavoitteena se, että seuraava hallitus ajattelisi rahoituksesta samalla tavalla kuin nykyinen vai se, että eri lobbaustahot tai yliopistot itse painottavat pitkäjänteisyyttä? Missä määrin pitkäjänteisyyteen panostaminen, mutta samalla koulutuksesta leikkaaminen tukevat toisiaan?

Tutkijan ja tohtorin ura on yksi keskeinen ura vaihtoehto, jota pitkin voi yliopistossa lähteä etenemään. Hallitusohjelmissa löytyy myös paljon keinoja, joilla valtio pyrkii mahdollistamaan ja parantamaan jatkokoulutusta ja tukemaan tutkijoiden uraa. Kehitystyötä on tehty mm. eri kieliryhmien näkökulmasta, opintotukea laajentamalla sekä kehittämällä apurahajärjestelmää. Ylipäätään valtio on halunnut kehittää tutkijankoulutusta ja tehdä siitä houkuttelevan vaihtoehdon. Maininnat tutkija- tai jatkokoulutuksesta ovat hallitusohjelmissa

yksittäisiä ja niiden ajallinen painotus ajoittuu 1980-luvun lopulta 2000-luvulle. Uudemmissa 2010-luvun hallitusohjelmissa ei ole enää juurikaan mainintoja aiheesta.

Tutkijakoulutuksen ja -uran edistämiseksi perustetaan tutkijan toimia sekä laajennetaan opintotukea tutkijakoulutukseen. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Ammattimaista tutkijauraa kehitetään houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Koulutuksen merkitystä korostavat kirjaukset ovat harvinaisia hallitusohjelmissa, mutta kuitenkin niitä löytyi aineistosta muutama. Näiden kirjausten tarkoitus lienee nostaa esille hallituksen arvoja näkyvämmiin esille ja todistaa, että hallitus pitää koulutusta tärkeänä asiana, jonka arvovaltaa se haluaa lisätä.

Koulutuksen ja tutkimuksen merkitys vahvistuu. (Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999))

Koulutusta ja kouluttautumista myös arvostetaan vahvasti. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

6.3.2 Sivistysyliopistojen perinne

Miten hallitusohjelmissa näkyvät sivistysyliopiston periaatteet eli toimintamallit, joille yliopistot itse rakentavat toimintaansa eli toisen sanoen sivistyksen merkitys, tutkimuksen vapaus sekä yliopistojen autonomisuus?

Sivistys arvona nousee esiin hallitusohjelmista. Sivistyksen arvo nähdään tärkeänä ihan omana itsenään, mutta sivistyksen katsotaan myös lisäävät suomalaista menestystä, tuoman kansakunnalle voimaa sekä toimivan hyvinvointivaltion perustana. Tyypillisiä sivistys -kirjaukset ovat nimenomaan tavoitteiden kuvailussa ja asioiden perusteluissa. Koiviston (1979-1982) ja Ahon (1991-1995) hallitusohjelmissa koulutus ja korkeakoulutus nähdään osana "sivistyspolitiikkaa" ja "sivistystä" eikä näissä hallitusohjelmissä käytetä esimerkiksi termiä koulutuspolitiikka. 2000-luvulta eteenpäin sivistys löytyy yksittäisinä mainintoina hallitusohjelmista. Sivistys -käsitteen käyttö ei ole systemaattista ja se puuttuu kokonaan esimerkiksi Sipilän (2015-2019) hallitusohjelmasta.

Kansakunnan voima ja mahdollisuus menestymiseen on sivistyksessä. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Suomalaisten korkea sivistystaso sekä laadukas ja maksuton koulutus ovat hyvinvointiyhteiskuntamme perusta. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Myös sellainen asia kun sivistystarve otetaan käsitteenä esiin ja tämä tarve liitetään työmarkkinoihin.

Koulutustarjonta mitoitetaan kansakunnan sivistystarpeiden ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Sivistyksen liittäminen kilpailukyvyn retoriikkaan on vahva esimerkki taloudellisen puheen vallasta, jossa koulutuksen ja sivistyksen tehtävä on myös palvella kilpailukykyä ja markkinoita. (Hilpelä 2004; Patomäki 2005)

6.3.3 Autonomia

Yliopiston luonteeseen ja rooliin kuuluu vahvasti autonomisuus ainakin intellektuellilla tasolla. Yliopistojen autonomia takaa opetuksen ja tutkimuksen riippumattomuuden eri instituutioiden intresseistä ja tuottaa näin aitoa relevanttia, kriittisesti arvioitua tiedettä. Näin ainakin pitäisi olla ideaalitapauksessa. Jos yliopistojen harjoittama tutkimus ei ole vapaata ja riippumatonta, onko yliopisto silloin enää yliopisto ja onko tutkimus tieteellisesti relevanttia?

Hallitusohjelmissa yliopistojen itsenäisyys ja autonomia tulee esille säännöllisesti, mutta katoaa tyystin 2000-luvulla Kiviniemen, Kataisen, Stubbin ja Sipilän hallitusohjelmista, kunnes maininnat palaavat vuonna 2019. 2010-luvulla hallitusohjelmissa puhutaan paljon tehostamisesta, laadun parantamisesta ja kilpailukyvyistä yms. muusta uusliberalistiseen puhetapaan sopivista asioista ja tuona aikana yliopistoja kehitetään myös rakenteellisesti ja sen valtio määrää yliopistolle paljon erilaisia tehtäviä. Kirjauksen laadun parantamisesta ja tehokkuudesta eivät kuitenkaan poistu Rinteen hallitusohjelman kohdalla, mutta autonomia käsitteenä palaa takaisin.

Holkerin ja Ahon hallituksessa 1980- ja 1990-luvun taitteessa valtio pyrkii nimenomaan lisäämään yliopistojen itsenäisyyttä ja päätösvaltaa tavoitteena tällä liikkeellä parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Korkeakoulujen itsenäistä päätösvaltaa lisätään. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Korkeakoulujen toimintamahdollisuuksia parannetaan lisäämällä niiden itsenäistä päätösvaltaa ja vastuuta. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Lipposen hallitusohjelmassa autonomia mainitaan, samassa kirjauksessa valtio kohdistaa samalla monia toimenpiteitä korkeakouluihin eli yliopistoihin.

Autonomisten korkeakoulujen rakenteellista kehittämistä jatketaan, keskinäistä yhteistyötä sekä työnjakoa myös ammattikorkeakoulujen kanssa kehitetään. (Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999))

Yliopistolaki tuli voimaan vuonna 2009. Keskeistä tässä laissa oli, että yliopistoista julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. (Mäenpää 2009, 6) Vanhasen II hallitusohjelmassa muutosta perustellaan taloudellisen autonomian vahvistamisella. Onko autonomia ja taloudellinen autonomia sama asia? Lainmuutoksen taustalla oli ajatus siitä, että yliopistot hankkisivat myös omaa rahoitusta eri lähteistä, eivätkä ainoastaan valtiolta. Tämä lisäisi yliopiston riippumattomuutta valtiosta, mutta samalla tekisi sen riippuvaiseksi enemmän ulkopuolisista tahoista. Rahoituksen pirstoutuminen moneen eri lähteeseen eittämättä lisäisi myös työtä yliopistoissa. Yliopistolain muutos ei ole yksiselitteisesti huono tai hyvä asia ja näkökulmat asiaan vaihtelevat yliopistojen välillä kuin myös yliopistojen sisällä.

Yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään mahdollistamalla yliopistoille julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisen säätiön asema. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Sanat autonomia ja yliopistojen itsenäisyys katoavat hallitusohjelmista lähes kymmeneksi vuodeksi, kunnes Rinteen (2019) hallitusohjelmassa käsitteet otetaan uudelleen esille. Rinteen ja Marinin hallitusohjelmassa yliopistojen autonomiaa käsitellään varsin eri lailla, kuin missään muussa hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmakirjaukset yliopistoista noudattelevat pitkälti samaa kaavaa, mutta vuoden 2019 ohjelmassa on havaittavissa selkeä poikkeus. Rinteen sekä Marinin hallitus haluaa teettää arvioinnin yliopiston autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimukseen. Samassa kirjauksessa otetaan huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia.

Toteutetaan arviointi eri hallintomuotoisten yliopistojen sisällä hallinnollisen autonomian tilasta ja sen suhteesta perustuslain vaatimukseen. Arvioinnissa otetaan huomioon kolmikantainen yliopistodemokratia. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Yliopistodemokratia ja kolmikantainen edustus hallinnossa (yliopistojen päätöksenteosta vastaa hallinto, henkilökunta ja opiskelijat) ovat saaneet alkunsa 1960- ja 1970-luvun massoitumisen seurauksena. Aiemmin oppituolikeskeinen yliopisto muuttui hallinnoltaan

demokraattisemmaksi, mutta tämä kehitys on historiallisesti tarkasteltuna vielä varsin uutta. (Kivinen ym. 1990, 30) Hallitusohjelmissa kolmikantaisuutta tai yliopistodemokratiaa ei kuitenkaan muuten mainita. Hallitusohjelmamainintana tämä on varsin kiinnostava poikkeus.

Vahvistetaan edelleen strategiarahoituksen läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Korkeakoulujen autonomiaa ei heikennetä. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Lisäksi Rinteen ja Marinin hallitus lupaa, että autonomiaa ei heikennetä. Voiko autonomia/itsenäisyys kirjausten poissaolosta päätellä, että yliopistojen autonomia olisi heikentynyt, mutta nyt siihen ei enää kajota? Hallitusohjelmakirjaukset eivät anna vastausta, mutta suora lupaus autonomian säilyttämisen puolesta on myös yliopistodemokratian lisäksi varsin ainutlaatuinen kirjaus aineistoissa.

6.4 MITÄ MUITA TEHTÄVIÄ VALTIO MÄÄRÄÄ YLIOPISTOILLE JA MITEN SE KEHITTÄÄ YLIOPISTOJEN TOIMINTAA?

Viimeinen iso kokonaisuus tutkimuksessa käsittelee niitä hallitusohjelmien kirjauksia, jotka määräävät yliopistoille erilaisia tehtäviä, puuttuvat suoraan yliopiston sisäiseen elämään ja järjestykseen tai asettavat yliopistoille erilaisia tavoitteita. Tämän kokonaisuuden alle tulee myös erilaiset valtion kehitysideat ja koulutuspoliittiset uudistukset. Yhteistä tälle kokonaisuudelle on se, että nämä kirjaukset heijastuvat yliopiston perustehtävien laidoille, eivätkä ytimeen. Monet kirjaukset myös herättävät kysymyksen siitä, miksi tämä asia on pitänyt erikseen määritellä hallitusohjelmassa.

6.4.1 Yliopistojen rakenteellinen kehittäminen

Kirjaukset yliopistojen rakenteellisesta kehittämisestä alkavat Ahon hallituksesta 1990-luvun puolesta välistä. Suurempi paino kuitenkin erilaisille rakenteellisille toimenpiteille on Vanhasen II -hallituksesta eteenpäin eli vuodesta 2007. Huomionarvoista on, että 1980- ja 1990-luvuilla kehittämiskirjauksissa otettiin vielä huomioon yliopiston autonominen asema. (Kuten Lipposen II hallituksen kirjauksessa). Rakenteellinen kehittäminen koskee niin tutkintorakennetta kuin lukukausien määrää. Tutkintorakenteen kaksiportaisuus voidaan

katsoa linkittyvän vahvasti EU:n Bolognan prosessiin ja eurooppalaisten tutkintojen yhdenmukaistamiseen. (mm. Rekilä 2006) Kansainvälisillä päätöksillä on siis selkeä vaikutus suomalaiseen korkeakoulutukseen.

Kaksiportainen tutkintorakenne otetaan asteittain käyttöön. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Otetaan käyttöön kolmas lukukausi korkeakouluissa. (Sipilä (29.5.2015-6.6.2019))

Kataisen (2011-2014) kaudella tutkintorakenne uudistuksissa otettiin huomioon myös osaamisperusteinen määrittely sekä laaja-alaisemmat kokonaisuudet. Rakenteellisen kehittämisen alle nostan myös yrittäjyyskasvatuksen, joka on 2000-luvun trendisana. Yrittäjyyskasvatus halutaan jalkauttaa kaikille kouluasteille eli myös korkeakouluihin. Mainitsin tästä kehityssuunnasta jo myös opiskelun ja työelämän yhteyden parantamista käsittelevässä kokonaisuudessa, mutta yrittäjyyskasvatus ei jalkaudu korkeakoulutukseen ilman rakenteiden muutosta. Muita rakenteellisen kehittämisen ideoita yliopistoihin on virtuaaliyliopisto, henkilökohtaiset opintosuunnitelmat opiskelijoille sekä ohjauksen lisääminen. Nämä kaikki sijoittuvat 2000-luvulta eteenpäin.

Osana rakenteellista kehittämistä hallitusohjelmissa ohjataan yliopistoja tekemään yhteistyötä erilaisten tahojen kanssa. Yliopistojen autonomisen aseman huomioon ottaen voi miettiä onko hallitusohjelma relevantti taho määrittelemään yliopistojen yhteistyötahot ja miksi valtio on ottanut tällaisen roolin?

Yliopistojen halutaan tekevän yhteistyötä muiden yliopistojen kanssa, mutta myös ammattikorkeakoulujen kanssa. Varsinkin ammattikorkeakoulujen kanssa tehtävässä yhteistyössä korostuu näiden laitosten erilaiset roolit ja keskinäinen työnjako. Näiden kahden yhteistyö nähdään tärkeänä myös alueellisen menestyksen kannalta.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen työnjako ja tehtävät selkiytetään. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Yliopistojen yhteistyö toisen asteen oppilaitoksen kanssa on myös uudempi näkökulma, joka tulee esiin vasta Kataisen hallitusohjelmassa (2011-2014). Kirjauksessa yhteistyö määritellään laajemmaksi ja alueellista koulutuksen kattavuutta lisääväksi toimenpiteeksi. Kataisen hallitusohjelmassa toisen asteen kanssa tehtävä yhteistyö nähdään myös keinona korkeakoulutuksen laadun parantamiseksi. Sipilän hallitusohjelmassa (2015-2019) todetaan vain, että yhteistyötä lisätään, ilman että käsitellään tarkemmin asian perusteluita.

Lisätään toisen asteen koulutuksen ja korkea-asteen välistä yhteistyötä. (Sipilä (29.5.2015-6.6.2019))

Yliopistojen halutaan työskentelevän myös muiden tutkimuslaitosten kanssa. Työnjako näiden kahden instituution välillä ja pohdinta siitä, että millaista tutkimusta kumpikin hoitaa, on keskeinen kirjausten kohde myös hallitusohjelmissa. Selkeyttämistä haetaan monen eri hallituksen aikana. Kuten teoriassakin aikaisemmin tulee esille, soveltavan ja perustutkimuksen rajat ovat 2000-luvulla hämärtyneet. Sen näkee kirjausten monitulkintaisuudesta ja siitä että tutkimusyhteistyötä velvoittavat kirjaukset painottuvat pääasiassa 2010-luvulle.

Lisäksi kartoitetaan tutkimuslaitosten sellainen tutkimustoiminta, joka soveltuu paremmin yliopistoissa tehtäväksi. Tehtävien siirrot tehdään tapauskohtaisesti ministeriöiden ja yliopistojen yhteistyönä. (Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011))

Lisäksi yliopistoja (kirjauksissa korkeakouluja) kannustetaan yhteistyöhön yritysten kanssa. Tiiviimmällä suhteella pyritään lisäämään innovaatiotoimintaa, ja osaamiskeskittymiä ympäri Suomea. Voidaan katsoa, että tässä yritysten ja yliopistojen yhteistyöllä pyritään vahvistamaan Suomen taloutta ja menestystä. Tämä kehitys vahvistuu 1990-luvulta eteenpäin.

6.4.2 Tuloksellisuus ja tehokkuus

Kun hallitusohjelmia lukee, 1990-luvulta lähtien yhtä asiaa halutaan yliopistoilta enemmän kuin mitään muuta. Yliopistojen tulee toimia tehokkaasti, vaikuttavaksi ja olla ennen kaikkea tuloksellisesti. Valtio ottaa tässä kohtaa myös vastuuta itselleen ja hallitusohjelmissa on huomioitu valtion rahoituksen vaikutus korkeakoulutuksen tuloksellisuuteen.

Korkeakoulujen rahoitus järjestetään niin, että korkeakoulut kykenevät tulokselliseen ja pitkäjänteiseen toimintaan. (Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999))

Hyödynnetään tieteen ja tutkimuksen resursseja tehokkaammalla tavalla. (Sipilä (29.5.2015-6.6.2019))

Yliopistot toimivat pääsääntöisesti veronmaksajien rahoilla, joten ei ole turha vaatimus, jos halutaan yliopistojen toimivan tehokkaasti, mutta kuka määrittelee tehokkaan toiminnan? Koulutuksen ja tutkimuksen tehokkuus nähdään joissakin kirjauksissa lähes elinehtona.

Tehostumiseen viittaaminen saa aikaa vaikutelman, että aikaisemmin toiminta on ollut tehotonta. Teoriassa käsittelin sitä, kuinka valtion äänessä kuuluu omistajuus ja tyytymättömyys, kun se puhuu yliopistoista. Tämä näyttää aineiston valossa pitävän paikkansa.

Koulutuksen on tehostuttava. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Korkeakoulutuksen laatua, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kansainvälistymistä vahvistetaan. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Kun hallitusohjelmissa puhutaan yliopistojen ja korkeakoulujen tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta, on usein siellä mainintoja myös yliopistojen opetuksen ja tutkimuksen laadusta. Uudemmissa hallitusohjelmissa kirjaukset muuttuvat muotoon: "laatua on parannettava". Laadun parantaminen nähdään perusteena sille, miksi korkeakouluja kehitetään. Laadun parantamisen diskurssi vahvistuu keskeisesti 2000-luvulta eteenpäin.

Yliopistoja kehitetään siten, että ne kykenevät vastaamaan korkeatasoisesta perusopetuksesta, tutkijakoulutuksesta ja tieteellisestä tutkimuksesta. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Korkeakouluja kehitetään tavoitteena koulutuksen ja tutkimuksen laadun parantaminen. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Tulosohjausta käytetään myös yliopistojen toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittarina. Eli mitä paremmin yliopisto parantaa laatuaan vastaamaan valtion kriteerejä, sitä paremmin se saa rahoitusta. Tulosohjausjärjestelmä ja tuloksellisuus ovat esillä 2000-luvulta eteenpäin.

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulosohjausjärjestelmässä painotetaan opetuksen ja tutkimuksen laatua ja vaikuttavuutta. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Pyrkii varmistamaan tutkimuksen laadullisen kehittämisen mahdollisuudet myös rahoitusjärjestelmään tehtävin muutoksin. (Stubb (24.6.2014-29.5.2015))

Myös laadun parantamisessa hallitusohjelmissa tiedostetaan valtion oma vastuu. Valtion rahoituksen tulee kuitenkin olla sen tasoista, ettei yliopistokoulutuksen laatu kärsi:

Valtion tuottavuusohjelmaa tarkistetaan siten, ettei se heikennä yliopistokoulutuksen laatua sekä tieteen ja tutkimuksen vaikuttavuutta. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Tämän kirjausten muotoilu on varsin erilainen muihin yliopistojen laatua koskeviin kirjauksiin nähden valtion ottaessa aseman, jossa se pyrkii omalla toiminnallaan helpottamaan yliopistojen omaa toimintaa.

6.4.3 Valtion yliopistoihin kohdistama henkilöstö- ja muu politiikka

Hallitusohjelmissa on kirjauksia, jotka määrittävät valtion ja yliopiston välistä politiikkaa ja suhdetta mm. henkilöstöpolitiikan keinoin tai sitten määrittämällä näiden kahden instituution yhteistyötä. Toki kaikki kirjaukset, joita tutkimuksessa käytetään, määrittelevät yliopiston ja valtion välistä suhdetta, mutta tässä kokonaisuudessa suhde otetaan suoraa esille.

Uusimmista hallitusohjelmista oli poimittavissa keskeisiä valtion ja yliopistojen väliseen suhteeseen liittyviä kirjauksia. Yliopistot ovat olleet pitkään ns. valtion virastoja, mutta siirtyivät yliopistolain muutoksen seurauksena itsenäisiksi oikeustoimihenkilöiksi. (kts. mm. Mäenpää 2009) Alla olevat kirjaukset korkeakoulutuksessa on kirjoitettu lainmuutoksen jälkeen.

Kehittämisessä kiinnitetään erityistä huomiota henkilöstön ja opiskelijoiden osallistamiseen. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Hyvää henkilöstöpolitiikkaa edistetään koko koulutusjärjestelmässä. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Näitä kirjauksia katsoessa on vaikea tulkita, kuuluvatko ne valtion ja yliopiston välisen suhteen normaaliin piiriin vai voiko valtio määrittää esimerkiksi yliopistojen henkilöstöpolitiikkaa. Hyvä henkilöstöpolitiikka ja osallistaminen ovat positiivisia asioita, mutta tekeekö valtio sen johtopäätöksen, että valtio on pomo ja suhteita korkeakouluihin tulee parantaa henkilöstöpolitiikan keinoin, vai pyrkikö valtio puuttumaan esimerkiksi henkilöstöpolitiikkaan korkeakoulujen sisällä. Tärkeää on, että henkilöstön ja opiskelijoiden osallistamiseen kiinnitetään huomiota, mutta tästä voisi myös vetää sen johtopäätöksen, että osallistaminen ei ole aina toiminut. Samaan tematiikkaan, mutta luonteeltaan erilaisia kirjauksia tarjoaa Rinteen ja Marinin hallitusohjelma, jossa nousee esiin mm. seuraavaa:

Lupaus tietopohjaisesta politiikasta: Syvennämme yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Vahvistetaan luottamusta korkeakoulujärjestelmän ja korkeakoulu yhteisöjen sisällä. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Rinteen hallitus lupaa syventää yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa, johon yliopistot kuuluvat. Yhteistyön syventämisessä yliopistojen kannalta olisi hedelmällistä tietää, minkälaista yhteistyötä syvennetään. Sitä, että valtio ja yliopisto ovat tasavertaisia yhteistyötä tekeviä kumppaneita vai, että yhteistyötä syvennetään toisen intressit mielessä. Autonomian puolelta Wrede ja Uusitalo (1995) ovat ainakin argumentoineet tieteen laadun heikkenemisestä ja yliopiston perusteiden murentumisesta, jos valtion ja yliopiston väliset suhteet ovat liian syvät. (tai yliopistojen liian läheinen suhde mihin tahansa muuhun vaikuttajatahoon)

Myös luottamuksen vahvistaminen on kirjauksena varsin mielenkiintoinen ja monitulkintainen. Mitä luottamusta korkeakoulu-yhteisöjen sisällä tulee parantaa? Luottamusta huomiseen, valtion oikeaan toimintaan vai parantaa keskinäistä työilmapiiriä yliopistojen sisällä? Yliopiston organisaatorakenteen huomioon ottaen tämä ei ole mikään yksiselitteinen toimenpide.

Yliopistolain uudistamisen yhteydessä arvioidaan muun muassa yliopistojen toiminnallisia kehittämistarpeita. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Yllä olevassa kirjauksessa näkyy myös selkeä tarve kehittää yliopistoja yliopistolain avulla. Muita valtion tekemiä linjauksia, jotka koskevat yliopistoja tehdään mm. yliopistojen tiloista. Valtio kiinnittää huomiota myös omaan rooliinsa tutkimuksen koordinaattorina sekä miettii vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja yliopistoille, jotka liittyvät välillisesti yliopistojen rahoitukseen.

Yliopistojen työttömyysvakuutusmaksu korvataan täysimääräisesti vuodesta 2012 lähtien. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Hallitus käynnistää keskustelut Senaatti-kiinteistöjen osittain omistamien yliopistokiinteistöjen myymisestä yliopistoille tai muille mahdollisille ostajille vuonna 2015. (Stubb (24.6.2014-29.5.2015))

Yhteistä näille kirjauksille on se, että ne ovat yksittäisiä pieniä nyansseja hallitusohjelmissa, jotka keskittyvät pieniin yksityiskohtiin, mutta jotka varmasti merkittäväällä tavalla muokkaavat yliopistojen arkea. Nostan ne esille sen takia, että tulisi ilmi, kuinka yksityiskohtaista ohjaamista hallitusohjelmista välillä ilmenee. Mitä uudempi hallitusohjelma on, sitä pienempiä asioita sieltä löytyy, yhdessä laajojen tavoitteiden asetteluiden kanssa. Tämä kehitys on ollut vahvaa Vanhasen ensimmäisestä hallituksesta 2000-luvun alusta alkaen.

6.4.4 Yliopiston rahoituksen sitominen valtion määrittelemiін tavoitteisiin

Rahoitusmuodoista puhuttaessa hallitusohjelmat vaikuttavat varsin mielenkiintoisilta. Käsittelin jo aikaisemmin tulosohjausta, mutta kyseisen kokonaisuuden tarkastelunäkökulma liittyi nimenomaan tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimukseen. Tässä kokonaisuudessa pyrin tarkastelemaan enemmän konkreettisia valtion linjauksia, jotka vaikuttavat yliopiston resursseihin.

Uudemmissa hallitusohjelmissa löytyy toistuvasti linjauksia, jossa yliopistojen rahoituksen taakkaa pyritään siirtämään pois valtiolta ja helpottamaan sitä, että yliopisto voisi hankkia rahansa myös muista lähteistä. Tämä kehitys on vahvistunut 2000-luvulta alkaen Vanhasen II hallituksen aikana. Eri keinoja, joita yliopistojen rahoitukselle esitetään, on yliopistojen oman varainhankinnan mahdollistaminen, muuttamalla yliopistolle tehtävät lahjoitukset verovähennyskelpoisiksi sekä yritysten tuen hyödyntäminen.

Hallitus vahvistaa sovitusti yliopistojen oman varainhankinnan mahdollisuuksia. (Stubb (24.6.2014-29.5.2015))

Yritysten aktivoimisessa valtio pyrkii toimiin, jossa pienet ja keskisuuret yritykset panostaisivat myös tutkimukseen. Tässä kirjauksessa ei suoraa sanota, millaista tutkimusta tarkoitetaan, mutta miksei yliopistojen tekemä tutkimus kuuluisi tähän tai ainakin tämä kirjaus jollain lailla muokkasi käsityksiä käytössä olevista yliopistojen tutkimuksen rahoituslähteistä. Korkeakoulujen ja yritysten yhteistyölle pyritään luomaan uusia muotoja. Tutkimusrahoitusta halutaan myös kansainvälisiltä toimijoilta.

Julkisen tutkimus- ja kehitysrahoituksen suuntaamisella hallitus aktivoi myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä lisäämään omia tutkimus- ja kehityspanostuksiaan. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Tultaessa 1990-luvulle hallitusohjelmissa puhutaan entistä enemmän yliopistojen rahoituksesta ja sen sitomisesta tiettyihin tavoitteisiin. Käytettyjä termejä ovat mm: ennakoitavuus, pitkäjänteisyys, hyödyttävyyys sekä tarkoituksenmukaisuus. Rahoitus on sidottu mm. tutkimustulosten vaikuttavuuteen ja kaupallistamiseen. Rahoituksella pyritään mm. ohjaamaan korkeakouluja ottamaan lisää opiskelijoita ja järjestämään enemmän yhteistyötä muiden korkeakoulujen kanssa. Rahoitus perusteina käytetään myös huippuyksiköitä ja vastavalmistuneiden työllistymistä.

Yliopistojen rahoituksessa kiinnitetään huomiota huippuyksiköiden muodostumiseen ja vastavalmistuneiden työllistymiseen. (Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999))

Painotetaan korkeakoulujen ohjausta ja rahoitusta siten, että se kannustaa korkeakouluja avaamaan koulutustarjontaansa mahdollisimman laajasti muillekin kuin omille tutkinto-opiskelijoilleen sekä järjestämään opetusta yhteistyössä korkeakoulujen kesken. (Rinne (6.6.2019-10.12.2019) Marin (10.12.2019-))

Kataisen hallitusohjelmassa koulutus sidotaan vielä moninaisemmin tukemaan koulutuksen tavoitteita. Kataisen hallitus jäädytti indeksit ja leikkasi korkeakoulujen rahoituksesta, mutta samalla se laati myös entistä tarkemmat kriteerit ja tavoitteet siitä, että mitä koulutuksen tavoitteet ovat. Tämän kirjausten tavoitteet liittyvät vahvasti korkeakoulutuksen tehostumiseen, laadun parantamiseen sekä profilointiin. Nostan tämän oikein erilliseksi esimerkiksi, koska tässä koulutuksen tavoitteet näyttäytyvät varsin määrällisinä eivätkä vastaa missään määrin yliopiston omia ideologisia perusteita. Alla olevassa pätkässä korostuu uusliberalistinen hallinnon muutoksen sävy (talous leikkaa kaiken), jonka varjolla yliopistojenkin tulee olla yritysmäisiä toimijoita. (esim. Hilpelä 2004)

Uudistetaan korkeakoulutuksen rahoitus tukemaan nykyistä paremmin koulutuksen tavoitteita, kuten koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään ja hallinnon tehostamista sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun parantamista, kansainvälistymistä ja korkeakoulujen profiloitumista vahvuusaloilleen. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

6.4.5 Huippuyliopistot ja huippuyksiköt - toiset alat ovat tärkeämpiä kuin toiset

Hallitusohjelmissa otetaan myös monessa kohtaa kantaa tiettyihin aloihin, niiden rahoitukseen ja tärkeyteen. 1980-luvulta lähtien hallitusohjelmissa nostetaan säännöllisin ajoin esiin tiettyjä aloja, joihin halutaan panostaa. Näitä aloja perustellaan kansallisella merkityksellä tai "nousevana tieteenalana" eli ne nähdään ns. tulevaisuuden menestys aloina. Muita painopisteitä on mm. uudet tuotantoalat ja palvelualat, tekniikan ala, tulevaisuuden tutkimus, taidealat, terveystieteet tai kasvatustiede. Monet ovat olemassa olevia tieteenaloja, mutta hallitusohjelmissa nostetaan esiin myös ns. uusia tieteenaloja. Riippuen vuodesta painopiste tuntuu vaihtelevan, Kataisen hallituksessa nostot ovat esimerkiksi erilaisia kuin Holkerin hallituksessa.

Edistetään tulevaisuudentutkimusta ja selvitetään mahdollisuudet erillisen tulevaisuudentutkimusyksikön perustamiseen. (Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991))

Tekniikan alan korkeakoulutusta ja sen strategiaa uudistetaan. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Edistetään taideyliopiston syntymistä. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Valtio ohjaa ja tukee huippuyliopistojen ja huippuyksiköiden kehittymistä. Osaltaan huippuyksikköpolitiikka nähdään tärkeänä asian itsensä kannalta, mutta myös kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta. Resurssien keskittymisen voi nähdä järkevänä kehityssuuntana, mutta toisaalta voi pohtia, että kuinka paljon tämä lisää yliopistojen välistä negatiivista kilpailua, sekä koulutuskentän epätasa-arvoistumista. (esim. Patomäki 2005) Myös Hilpelä (2004, 62) ottaa esiin valtion huippuyksikköpolitiikan olevan keskeinen uusliberalistisen koulutuspolitiikan ilmentymä. Mihin tilanteeseen tällainen politiikka jättää muut yliopistot tai alat, jotka eivät ole yhtä helposti mitattavia valtion määrittelemillä kriteereillä. Sivistysyliopiston keskeisiin periaatteisiin lukeutuu se, että tiedealan jakautuminen perustuu tutkittuun tietoon ja yliopiston omaan päätäntövaltaan. Huippuyksikköpuhe on kaukana tästä ideaalista. Tämä kehityskulku on vahvasti läsnä 2000-luvun taitteesta vuoteen 2014, mutta katoaa uusimmista hallitusohjelmista.

Huippuyksikköpolitiikkaa jatketaan. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Hallitus tukee kansainväliseen kärkeen tähtäävän huippuyliopiston muodostamista. (Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010))

Strategisten huippuosaamisen keskittymien toimintaa jatketaan ja turvataan rahoituksen toimivuus. (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Huippuyksikkö politiikassa valtio sanoo tukevansa nimenomaan niitä yliopistoja, jotka haluavat kansainväliseen kärkeen, eli kansainvälisen kilpailun aspekti nousee tässä kohtaa esiin. Lisäksi keskittyminen "kansallisesti tunnistettuihin vahvuuksiin" nousee esiin. Huippuosaamiskeskittymillä ei Kataisen (2011-2014) hallituksen puolesta tarvitse huolehtia rahasta. Rahoituksessakin huippuyksiköt otetaan huomioon ja valtio pystyy ohjailemaan yliopistojen keskittyminen toimintaa rahoitusta kohdentamalla. 1990-luvulta Ahon hallituksesta alkaen valtiolla näyttäisi olevan halua profiloida tai keskittää yliopistoja. Perustelut ja keinot ja tavoitteet vaihtelevat huomattavasti.

Koulutuksen päätöksentekoa hajautetaan tavoitteena kannustaa oppilaitoksia omaleimaisuuteen. (Aho (26.4.1991 - 13.4.1995))

Eräs mielenkiintoisimmista kirjauksista löytyy Lipposen II hallitusohjelman koulutus- ja tiedepolitiikan alta. Siellä sanotaan näin:

Yliopistojen itsehallinnon puitteissa rakenteellista kehittämistä tuetaan ja vapautuvat voimavarat kohdennetaan painopistealoille. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))

Kirjaus huomioi yliopistojen itsehallinnon, mutta tekee kuitenkin päätöksen siitä, mihin vapautuvat voimavarat kohdennetaan.

Profiloituminen sanana nousee esiin samaan aikaan kun maininnat huippuyksiköistä, mutta erona on se, että yliopistojen keskittymisen ja vahvuusalueisiin profiloituminen säilyy mukana hallitusohjelma kielissä aina uusimpaan hallitusohjelmaan asti. Vaatimus yhteistyöstä liittyy vahvasti tähän kokonaisuuteen. Vaihtelevuus on suurta. Jossain hallitusohjelmissa profiloituminen ja työllisyysaste linkitetään toisiinsa ja joissain kirjauksissa profiloituminen on nimenomaan yliopiston omien vahvuuksien tunnistamista ja niiden parantamista. Myös yritysten kanssa tehtävä yhteistyö nousee osaksi huippuyksikköjen muodostamista.

Koulutusta ja tutkimusta kehitetään alueiden vahvuuksia ja ominaispiirteitä tukien tavoitteena työllisyysasteen nostaminen. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))

Selkeytetään korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten profiloitumista ja työnjakoa sekä lisätään yhteistyötä. (Sipilä (29.5.2015-6.6.2019))

Jos yliopistolla on olemassa omia vahvuusalueita, niin eikö ole todennäköistä, että yliopisto panostaa niihin jo valmiiksi itse? Bowenin (1970, 1980) teorian mukaan yliopistoille niiden oma maine on tärkeä ja yksittäisen tiedekunnan menestyminen nostaa myös heikommin menestyviä yksiköitä ja parantaa näin koko yliopiston menestystä. Sivistysyliopiston perinteen mukaan oppiaine jaon yliopistoissa tulee noudattaa tieteen logiikkaa, ei valtio määräämiä painopisteitä. Yhteiskunnan näkökulmasta on rakentavaa, että tiede laajenee uusille aloille, mutta on toinen kysymys ovatko hallitusohjelmissa tehtävät uudet suunnanmuutokset kenen aikaansaamia.

Näiden kirjauksien kohdalla on oleellista kysyä myös, mitä hallitusohjelmissa tarkoitetaan käsitteellä "huippuosaamiskeskittymä". Tein itse sen tulkinnan, että näillä tarkoitetaan menestyksestä yhteenliittymää, jossa on mukana erilaisia toimijoita, kuten yrityksiä ja eri korkeakouluja. Hallitusohjelmasta esiin nousevat huippuosaamiskeskittymä - kirjaukset eivät olleet yksiselitteisiä ja pyrin käyttämään niitä mahdollisimman vähän, jos

pystyn perustelemaan argumenttini jollain toisellakin kirjauksella. Koska valtio pyrkii huippuyksikköpolitiikkaan yliopistojen kanssa, on loogista olettaa, että näin yliopistot ovat myös osa strategisia huippuosaamiskeskittyviä.

6.4.6 Opintojen nopeuttaminen

Mitä lähemmäs 2000-lukua tullaan, sitä enemmän hallitusohjelmat käsittelevät opiskelun ja opintojen nopeuttamista. Perusteena eittämättä tälle on rakennemuutos, kestävyysvaje sekä yhteiskunnan huoltosuhteen muuttuminen, jolloin syntyvyys ja työssäkäyvien prosentuaalinen osuus pienenee koko ajan. Opintoaikojen lyhentämiseen tähtäävä korkeakoulupolitiikka on ollut tyypillistä ympäri maailman jo 1980-luvulla, Suomessa hieman myöhemmin. (Rinne ym. 2012, 45) Opintojen nopeuttamisen ja yhteiskunnan kilpailukyvyyn säilymisen yhteys ei ole yksiselitteinen, mutta opintojen nopeampi suorittaminen nousee sitä enemmän esille, mitä lähemmäs 2010-lukua ollaan. Kataisen hallitus mm. määrittää nopean työelämään siirtymisen olevan keskeinen mittari, jolla voidaan ohjata korkeakoulujen rahoitusta.

Uudistetaan korkeakoulutuksen rahoitus tukemaan nykyistä paremmin koulutuksen tavoitteita, kuten koulutuksen läpäisyn parantamista, nopeampaa siirtymistä työelämään... (Katainen (22.6.2011-24.6.2014))

Opintojen joustavuuteen, nopeuttamiseen, tehostamiseen, tiivistämiseen ja ketteryyden lisäämisen kannustavia kohtia oli paljon. Ylipäätään työelämän dynaamisuuteen ja tarpeisiin vastaamiseen vedoten vaaditaan koulutuksen järjestäjiltä entistä ketterämpää toimintaa sisäisesti sekä myös erilaisiin siirtymävaiheisiin.

Hallitusohjelmissa määritellään monta erilaisia konkreettista keinoa opintojen nopeuttamiseksi ja työelämä yhteyden parantamiseksi. Alla on listattu aineistosta esiin nousevia keinoja.

TAULUKKO 5. Hallitusten keinot opintojen nopeuttamiseen

Keinot	Hallitusohjelmasta löytyvä kirjaus
Työharjoittelun kehittäminen.	Kehitetään korkeakouluopiskelijoiden työharjoittelua työelämään sijoittamisen parantamiseksi. (Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011))

Opiskelijoiden opintososiaalisen aseman parantaminen ja opintotuen kehittäminen tavoitteena nimenomaan nopean valmistumisen tukeminen.	Opintotukea kehitetään valmistumista paremmin tukevaksi ja tukiaikaa joustavoitetaan opintojen loppuunsaattamisen mahdollistamiseksi nykyistä paremmin (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))
Opintojen lyhentäminen kehittämällä ja tiivistämällä	Kehitetään perus- ja jatkotutkinto-opiskelun edellytyksiä niin, että tutkintoihin tarvittava aika lyhenee. (Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003))
Nuorempi opintojen aloitusikä.	Uusien ylioppilaiden siirtymistä korkeakouluasteen opintoihin nopeutetaan. (Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011))
Opiskelijavalintajärjestelmien kehittäminen. Esimerkkejä keinoista: Pakkohaku (Katainen 2010-2014) ja yliopistojen yhteisvalintajärjestelmän kehittäminen. (Vanhanen 2003-2007)	Yliopistojen opintoaikoja nopeutetaan ja siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään opiskelijavalintajärjestelmää kehittämällä. (Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007))
Aloituspaikkakiintiöt: kiintiöiden asettamisen lisäksi muun täydennyskoulutuksen sekä joustavien opintopolkujen kehittäminen	Parannetaan jo korkeakoulututkinnon omaaville aikuisille suunnattua täydennyskoulutustarjontaa, jotta tutkintoon johtavat yliopistojen aloituspaikat voidaan enenevästi suunnata nuorisoikäluokille. (Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011))

Opiskelijoiden nopeuttamiseen tähtäävät keinot ovat yksi selkein ja isoin kokonaisuus 2000-luvulla. Hallitusohjelmissa opintojen nopeuttamista käsitellään todella paljon ja tähän liittyvät toimenpiteet eittämättä vaativat myös yliopistoilta paljon työtä.

6.5 YHTEENVETO TULOKSISTA

Hallitusohjelmat aineistona olivat pitkiä ja monitulkintaisia, mutta niistä oli erotettavissa selkeät päälinjat. Koulutus ja sivistys nähdään tärkeää Suomelle, niin kansallisen sivistyksen kuin myös kansainvälisen kilpailukyvyyn ja taloudellisen menestyksen kannalta. Koulutus näyttäytyy asialta, johon tärkeä panostaa. Yliopistojen toiminnan turvaaminen oli keskeisin diskurssi läpi tarkastelujakson.

Yliopistoihin kohdistuvien toimenpiteiden ja kehittämis ehdotusten määrä kasvaa hallitusohjelmissa, mitä lähemmäs 2000-lukua tullaan ja yliopistoja koskevat tavoitteet ja tehtävät muuttuvat myös yksityiskohtaisemmaksi. Yliopistojen työlistä hallitusohjelmissa kasvaa siis koko ajan. Koiviston 1980-luvun hallitusohjelmassa koulutusta koskevat kolme kirjausta muuttuvat monen sivun tavoitteiksi, jossa yliopistot liitetään osaksi kansallista ja kansainvälistä innovaatiopolitiikkaa. On totta, että maailma on muuttunut viimeisen neljänkymmenen vuoden aikana, globalisaatio ja käsityksemme tiedosta sen mukana. Myös valtion tehtäväkenttä on kasvanut ja monipuolistunut tällä samalla tarkastelujaksolla. Yliopistoihin kohdistuu monia paineita ja vaatimuksia ja niiden määrän kasvaminen on selkeästi nähtävissä käsiteltävästä aineistosta.

Hallitusohjelmista nousi hyvin myös esiin se, että kuinka perus- ja soveltavan tutkimuksen välinen raja on hämärtynyt. Tämä näkyi lukuisina mainintoina asiasta kuin myös siinä, että tiede- ja innovaatiopolitiikka oli usein eroteltu korkeakoulupolitiikasta, mutta kuitenkin se käsitteli sellaisia tiedelinjauksia, jotka omalla laillaan muokkaavat korkeakoulupolitiikkaa. Näyttäisi siltä, että innovaatio- ja koulutuspolitiikka ovat myös käsitteinä korvanneet sivistyspolitiikan. Eli sen lisäksi, että hallitusohjelmissa yliopistojen tehtävälusta on kasvanut, se on muuttunut myös epäselvemmäksi. Tutkijana tämä teki määrittelystä paikoin haastavaa.

Hallitusohjelmissa yliopistojen olemassa olon tarkoitusta määritellään sille annettavien tehtävien ja kehittämistoimenpiteiden avulla. Aineistossa yliopistojen ja koulutuksen tehtäväksi määritellään tutkimuksen ja opetuksen tuottaminen, mutta näihin perustehtäviin liitetään usein myös tutkimuksen kaupallistaminen ja yliopistojen tuottama taloudellinen ja kansainvälinen hyöty sekä menestys, jota se voi suomalaiselle valtiolle tuottaa. Yliopiston opetuksen ja tutkimuksen laadun tulee olla korkeatasoista ja siltä on kehitettävä entistä paremmaksi, mutta samalla yliopistojen tulee olla kustannustehokasta. Erilaiset numeeriset tavoitteet, kuten koulutusasteen prosentuaalinen osuus väestöstä, nousevat aineistosta esille 2010-luvulla.

Kun tarkastellaan muutosta 1979 vuodesta vuoteen 2019, pystytään hahmottamaan runsauden lisäksi myös muita puhetapojen muutoksia, miten yliopistoista puhutaan. Omistajan ääni ja tyytymättömyysnäkökulma on selvästi luettavissa aineistosta. 2000-luvulle tultaessa puhe yliopistosta siirtyy käyttämään enemmän käsitteitä ”tehostuttava” ”laadun parantaminen” ”vastaamaan paremmin tavoitteita”. Hallitusohjelmissa maalataan myös erilaisia osaamiseen liittyviä uhkakuvia, joilla perustellaan poliittisia päätöksiä. (esim. Sipilä 2015-2019) Yliopistoista aletaan puhua niin kuin niissä olisi jotain vikaa, jota valtio yrittää toimillaan paikata. Tällaista puhetapaa ei ole nähtävissä 1980-luvun hallitusohjelmissa. Yliopistot ja koulutus muuttuu tarkastelemalla aikajanalla ikään kuin toiveiden tynnyriksi, jolle asetetaan yhä moninaisempia tavoitteita. 1980-luvulla koulutuksen tarkoitusta ei sen paremmin määritelty, mutta 2000-luvulla koulutuksen ja yliopistojen tehtävä on muuttunut enenemissä määrin markkinatalouden edistäjäksi ja kansakunnan menestyksen buustaamiseksi. ”Kansainväliseen kärkeen” tähtääminen on myös yksi esimerkki tästä puhetavan muutoksesta.

Uusliberalistinen hallinnon muutos sekä uuteen julkisjohtamisen oppiin perustuva ohjaustyyli nousevat aineistosta esiin monin eri tavoin. Kehitys näyttäisi aineiston perusteella painottuvan vasta 2000-luvun vaihteeseen, eikä niinkään 1980-luvulle.

Patomäen (2005) mukaan Suomen hallinnon muutokseen vaikutti markan kellumaan laittaminen sekä liittyminen Euroopan Unioniin. Aineiston perusteella pystyy sijoittamaan tietyn puhutavan muutoksen sekä hallitusohjelmien tavoitteiden laajentumisen suurin piirtein samoihin aikoihin.

Sivistysyliopiston ja yliopiston toiminnan perinteisten lähtökohtien tunnistaminen hallitusohjelmasta oli haastavampaa eikä niin yksiselitteistä. Sivistys nähtiin kansallisesti tärkeänä tavoitteena, mutta sitä ei suoraan määritelty yliopiston tehtäväksi. Yliopistojen kannalta on kuitenkin tärkeää, että sivistyksen arvo on jossain määrin tunnistettu hallitusohjelmissa. Muita yliopistojen peruseriaatteita oli se, että yliopistojen toiminnan turvaamisen diskurssi oli vahva. Yliopistojen autonomisen ja itsenäisen aseman tunnustaminen näkyi hallitusohjelmissa 1980-luvulla, kunnes se katosi 2000-luvun dokumenteista ja palasi takaisin 2019 vuoden hallitusohjelmissa. Rinteen ja Marinin hallitusohjelma erottuikin muista aineistosta maininnoillaan yliopiston kolmikantaisesta demokratiasta sekä lupauksesta autonomian säilyttämisestä. Yliopistojen omaa löyhäsidoksista organisaatiomallia ei juuri huomioida hallitusohjelmissa, vaikka ohjelmissa tehdäänkin alakohtaisia nostoja. Hallitusohjelman käsitys yliopistoista ei siis tavoita yliopiston kompleksista luonnetta, mutta osaa kyllä asettaa yliopistolle kompleksisia tavoitteita, jotka mukailevat vahvasti yliopiston ”kolmatta tehtävää” eli yhteiskunnallisen hyödyn tuottamista.

Suomalainen yliopisto on toiminut itsenäisyyden ajan myös vahvasti kansallisvaltion rakentajana. Erilaisista alueellisuus kirjauksista voidaan päätellä, että yliopistoilla ja korkeakouluilla nähdään olevan merkitystä eri puolella Suomea. Toki alueellisuus näkökulmassa vahvasti nousee esiin myös näkökulmat siitä, kuinka eri puolella olevat yliopistot parantavat työllisyyttä ja kyseisen paikan taloutta, mutta näkökulma on enemmän yhdenvertainen, vaikka kilpailukyvyyn ja talouden edistämisen tendenssi on taustalla.

Hallitusohjelma esittelee hallituskauden tavoitteet, mutta näitä dokumentteja vasten peilataan myös vaalikauden lopulla sitä, kuinka hyvin hallitus on onnistunut pääsemään tavoitteisiinsa. Liian isot lupaukset ja niiden toteutumatta jääminen vaikuttavat hallituspuolueiden menestymiseen seuraavissa vaaleissa. Sen takia hallitus ei saa jäädä kiinni pitämättömistä lupauksista. Tämä osaltaan selittää hallitusohjelmien geneerisuuden, laveuden ja vaikeasti tulkittavuuden. 2000-luvulta eteenpäin kirjausten laveus vaan kasvaa ja hallituksen toiminnan managerointi näkyy mm. vahvassa yliopiston yhteistyökumppaneiden määrittelemisessä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimukseni tarkoitus oli selvittää, millaisena valtion ja yliopiston välinen suhde näyttäytyy hallitusohjelmissa vuosina 1979-2019. Pelkästään tarkastelemalla hallitusohjelmia kuva suhteista näyttäytyy monipuolisena, mutta samalla ristiriitaisena. Yliopistojen rooli suomalaisen ja taloudellisen menestyksen tuojana nähdään keskeisenä, samoin, kun erilaiset arvot, kuten tasa-arvo ja sivistys. Yliopistojen toiminta halutaan turvata ja korkea koulutusaste nähdään merkittävänä voimavarana työlle sekä yhteiskunnalle. Kuitenkin samalla 2000-luvulle tultaessa tavoitteiden asettelu laajentuu, ja isoina kokonaisuuksina valtion ja yliopiston välistä suhdetta alkaa leimata kilpailukyvyn korostuminen, opintojen nopeuttaminen sekä yliopistojen rakenteellinen kehittäminen. Teoriassakin esitetty ristiveto manageroinnin ja itseohjautuvuuteen luottamisen välillä on esillä aineistossa.

Kirjaukset eivät olleet vaan negatiivisia, vaan hallitusohjelmista löytyi myös paljon yliopistoille mieleisiä tavoitteita, kuten luottamuksen ja yhteistyön vahvistamista. Toki näissäkin kirjauksissa monimerkityksellisyys oli vahvasti läsnä. Esimerkiksi viimeisen yliopistolain muutos herätti yliopistoväessä paljon kritiikkiä siitä, että yliopistoilla ei ollut aitoa vaikuttamisen mahdollisuutta prosessissa. (kts. Rinne ym. (2012); Tomperi (toim.) 2009) Liittykö luottamuksen vahvistamisen kirjaukset kenties tähän kritiikkiin, vai johonkin muuhun asiaan, sitä ei pelkästään hallitusohjelmien perusteella pystynyt päättelemään.

Suurin ristiriita, joka tuli sekä teoriassa ja aineistossa esille on se, että resurssointi korkeakoulutukseen ja yliopistoihin ei ole lisääntynyt, vaikka tehtävien ja erilaisten kehittämiskohteiden määrä on kasvanut huomattavasti. (kts. esim. Rinne ym. 2012) Valtio on ottanut sen asenteen, että yliopistot pystyvät tuottamaan enemmän vähemmällä, jos ne vaan tehostavat toimintaansa tarpeeksi. Mihin asti tällaista kehityskulkua voi jatkua? Tiedon merkityksen kasvaessa voidaan myös kysyä, pärjääkö yksikään valtio, jos niiden omat yliopistot eivät pysty toteuttamaan sivistys- ja tutkimustehtäviään tai jos valtion ja yliopistojen huonot suhteet heikentävät maan omaa innovaatiopolitiikkaa.

Ristiriitaisuus valtion ja yliopiston välisissä suhteissa tiivistyy usein väittämiin, joiden mukaan valtio on päällepäsmäri ja yliopisto on sekä tehoton että muutosvastarintainen. Näitä väittämiä koitin kyseenalaistaa ja katsella eri näkökulmista tässä työssä. Tutkijana näen sen, että yliopistolla sekä valtiolla on molemmilla omat intressinsä tukea näitä näkökulmia itsestään ja toisistaan ja sitä kautta edesauttaa omaa asemaansa ja politiikkaansa. Vallan epätasapaino tulee kuitenkin vastaan siinä, että valtiolla on suurempi

valta yliopiston rahoituksen määrittelyssä ja tähän valtaan yliopisto ei pysty määräänsä enemmän vaikuttamaan. Tutkijoiden monta kertaa esiin nostama vaihtoehdottomuus harjoitetussa uusliberalistisessa politiikassa herättää tässä tutkijasta, jollei huolta, niin ainakin kysymyksiä. On eettisesti ja demokratian kannalta kestäväntöntä, jos poliittisia toimenpiteitä esitetään olevan vain yhdenlaisia. Harjoitettua politiikkaa on tärkeää analysoida kriittisestä näkökulmasta ja löytää erilaisia vaihtoehtoja tehdä politiikkaa. Moniarvoisessa demokraattisessa yhteiskunnassa on tärkeää, että myös yliopistopolitiikalle on olemassa vaihtoehtoja.

Lisäksi omia pohdintoja aineistossa herätti huippuyksikköpolitiikka. Tämä diskurssi on vahvasti läsnä 2000-luvun taitteesta aina vuoteen 2014, mutta katoaa täysin uusimmista hallitusohjelmista. Miksi näin on käynyt? Alkoiko ”kansainvälinen korkeakoulutuksen kärkimaa” tavoite näyttäytyä epärealistisena pienelle maalle ja sen pienille yliopistoille, kun kilpailua käytiin huomattavasti vanhempia ja rikkaampia yliopistoja ”vastaan”? Tutkimani uusliberalistinen hallinnon muutos ajoitetaan tietylle aikakaudelle. Erilaiset aatteet ja ajattelutavat kuitenkin jalkautuvat hitaasti ja sykleissä ja niiden rinnalta on havaittavissa myös muita tendenssejä. Uusimmissa hallitusohjelmissa on esimerkiksi kirjauksia, jotka eroavat selvästi aikaisemmista hallitusohjelmista. Mihin suuntaan valtion ja yliopiston suhde alkaa kehittyä tästä eteenpäin?

Mielenkiintoista olisi jatkojalostaa tätä ideaa tutkimalla ja selvittämällä parhaimman ohjausmallin yliopiston ja valtion väliselle suhteelle. Tämä tutkimus antoi hyvän kuvan valtion yliopistoille asettamista tavoitteita. Toisaalta yleispätevissä ja toisaalta manageroivissa tavoitteissa olisi tärkeää valita taso. Millä tasolla valtion oikeasti tulisi ohjata yliopistoja? Onko tämä sellainen kysymys, josta ei voida ikinä päästä sopuun? Miten yliopistojen toimintaa voitaisiin valtion tasolla ohjata niin, että yliopistot pystyisivät keskittymään niiden ydintehtäviin ja sitä kautta tuottaa sivistystä ja kriittisiä kansalaisia, jotka muuttaisivat maailmaa, niin henkisesti kuin myös innovaatioiden voimin.

LÄHTEET

Ahola, S. 1995. Eliitin yliopistosta massojen korkeakoulutukseen: korkeakoulutuksen muuttuva asema yhteiskunnallisen valikoinnin järjestelmänä. Koulutussosiologian tutkimuskeskuksen raportti 30. Turun yliopisto; Turku.

Ahola, S. 2015. Koulutusekspansio ja tasa-arvopolitiikan uusi nousu Suomessa. Teoksessa: H. Aittola & J. Ursin (toim.) Eriarvoistuva korkeakoulutus? Artikkelikokoelma Korkeakoulututkimuksen XII kansallisesta symposiumista 19.-20.8.2014. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 29-50.

Aittola, H. & Ursin, J. Eriarvoistuva korkeakoulutus? Artikkelikokoelma korkeakoulututkimuksen XII kansallisesta symposiumista 19.-20.8.2014

Asikainen, J., Hannula, Hievanen, Kuokka, Laurinkari, J., Linnamäki, Wessman. 1981. Valtion ja kuntien hallinto. Savon Sanomain Kirjapaino OY, Savo.

Atkinson, P. & Coffey, A. 1997. Analysing documentary realities. In: D. Silverman (Ed.) Qualitative Research. Theory, Method and Practice. London: SAGE,

Becher, T. & Kogan, M. 1992. Process and structure in higher education. 2th Edition. London, New York: Routledge.

Beethan, D. & Boyle, K. 1995. Introducing Democracy. 80 Questions and Answers. Polity Press and UNESCO publishing, Cambridge.

Bender, Thomas (1988) Introduction on T. Bender (Ed.) The University and The City. From Medieval Origins to The present. New York: Oxford University Press. S. 4

Berger, P. & Luckmann, T. 1994. Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki: Gaudeamus

Blom, A. 2018. Veljeskunta: Lobbaus Suomen poliittisessä järjestelmässä. Anders Blom ja Gummerus Kustannus Oy, Liettua.

Bodin, J. 1992. [1576]. On Sovereignty. Four chapters from The Six Books of Commonwealth. Cambridge University Press, Cambridge

Bowen GA. 2009. Document analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal, 9(2), 31

- Bowen, H. R. 1980. The Costs of Higher Education. How Much Do Colleges and Universities Spend per Student and How Much Should They Spend? San Francisco: Jossey-Bass.
- Clark, B. R. 1983. The higher education system: Academic organization in cross-national perspective. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Clark, B. R. 1984b. The organizational approach. Teoksessa: Perspectives on higher education. Eight Disciplinary and Comparative Views, 106-131. Ed. Burton R. Clark. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Collini, S. 2012. What are univeristys for? Great Britan by Clays Ltd, St Ives plc
- Deem, R. 2006. Conceptions of contemporary European Universities: to do research or not to do research? European Journal of Education 41 (2) 281 - 304
- gr
- Etzioni, A. 1964. Modern organizations. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (toim,) 2000. The dynamics of innovation: From national system and "mode 2" to triple helix of university-industry-government relations. Research Policy 29:2, 109-123.
- Giroux, H. 2004. The terror of neoliberalism. Authoritarianism and the eclipse of democracy. London: Paradigm.
- Grönfors, M. 1985. Kvalitatiiviset työmenetelmät. 2 p. WSOY, Juva
- Hall AL & Rist RC. 1999. Integrating multiple qualitative research methods (or avoiding the precariousness of a one-legged stool). Psychology & Marketing 16(4), 291–304.
- Harvey, D. 2008. Uusliberalismin lyhyt historia. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoda
- Hakala, J., Kaukonen, E., Nieminen, M. & Ylijoki, O-H. 2003. Yliopisto: tieteen kehdestä projektimylyksi? Gaudeamus Helsinki Univerisity Press, Helsinki.
- Helèn, I. 2004. Hyvinvointi, vapaus ja elämänpolitiikka: foucaultlainen hallinnan analytiikka. Teoksesta Rahkonen, K. (toim.) Sosialogisia nykykeskusteluja. Helsinki: Gaudeamus
- Helèn, I. 2005. Genealogia kritiikkinä. Sosiologia 42 (2) 93 -109.
- Heikkinen, H., Huttunen, R., Niglas, K. & Tynjälä, P. 2005. Kartta kasvatustieteen maastosta. Kasvatus 5/2005
- Hilpelä, J. 2004. Järjen epäilyä ja suunnittelemattomuuden ylistystä? – ekskursio uusliberalistiseen koulutuspolitiikkaan. Kasvatus 1 (35). s. 57–62
- Hongisto, S. & Santti, R. 2011. Hätäinen, huonosti perusteltu ja yliopistojen etuja myötäilevä tiede- ja teknologiapolitiikka ei lupaa hyvää yliopistoillekaan. Teoksesta Ahola, S., Kaipainen, P., Koistinen, O. & Nyysölä, K. (toim.) Tiedosta toimintaan: kirjoituksia korkeakoulutuksesta, filosofiasta ja yhteiskunnasta. Osmo Kivisen juhlaKirja. UNIPRINT, Turku. s. 251-252

Hölttä, S. 1995. Towards the self-regulative university. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 23. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Ihamuotila, R. 1996. Tähtäimessä tulevaisuuden yliopisto. Teoksesta Neittaanmäki, P. (toim.) Muutos tieteen maailmassa: Tutkimus, tiede ja yliopistot 2010. Kopijyvä Oy, Jyväskylä. s. 39-40

Jakonen, M. & Tilli, J. 2011. Johdanto: Kohti yhteistä yliopistoa? Teoksesta Jakonen, M & Tilli, J. (toim.) Yhteinen yliopisto. Juvenes Print, Tampere. s. 10-11, 20-25

Jauhiainen, A. & Laiho, A. 2012. Kohti post-humboldtilaista yliopistoa - opetus-tutkimusyhteys uusliberalistisessa yliopistossa. Teoksesta Kivirauma, J., Jauhiainen, A., Seppänen, P. & Kaunisto, T. (toim.) Koulutuksen yhteiskunnallinen ymmärrys - Social Perspectives on Education. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Jauhiainen, A. & Tähtinen, J. 2016. Kasvatustieteen ja opettajakoulutuksen tulevaisuutta. RAKEntamassa. Kasvatus 1/2016. 47. vuosikerta. Kasvausopillisen aikakausikirjan 153. vuosikerta.

Kiilakoski, T. 2005. Koululaitos ja toiveet kehityksestä. Teoksesta Kiilakoski, T., Tomperi, T. & Vuorikoski, M. (toim.) Kenen kasvatus? Kriittisen pedagogiikan ja toisinkasvatuksen mahdollisuus. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy. s. 142–157

Kivinen, O., Rinne, R. & Ahola, S. 1989. Koulutuksen rajat ja rakenteet. Juva

Kivinen, O., Rinne, R. & Ketonen, K. 1993. Yliopiston huomen. Korkeakoulupolitiikan historiallinen suunta Suomessa. Tampere

Kivinen, O., Rinne, R. & Mäntyvaara, J. 1990. Muuttuva yliopisto. Korkeakoulutuspolitiikan tekijöiden näkemänä. Koulutussosiologian tutkimusyksikön raportteja 3. Turku: Typopress Oy

Kivistö, J. 2008. An assessment of agency theory as a framework for the government-university relationship. Journal of Higher Education Policy & Management. Vol. 30 Issue 4, p339-350. 12p.

Kivistö, J. 2009. Tehottomat lintsarit? Valtion ja yliopiston suhde agenttiteorian näkökulmasta. Teoksesta Vakkuri, J. (toim) Paras mahdollinen julkishallinto? Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.

Klinge, Matti (1989) Keisarillinen Aleksanterin yliopisto 1808 - 1917. Helsingin yliopisto 1640-1990, II, luvut a,b,e-i,l,m. Keuruu

Kuoppala, K. 2005. Tulosjohtaminen yliopiston sisäisessä hallinnossa. Teoksessa Aittola, H. & Ylijoki, O-H. (toim.) Tulosohtattu autonomia: Akateemisen työn muuttuvat käytännöt, 227-249. Helsinki: Gaudeamus.

- Lampinen, O. 2003. Suomalaisen korkeakoulutuksen uudistaminen: reformeja ja innovaatioita. Opetusministeriön julkaisuja 2003:5
- Lipponen, J. 1995. Iso vai pieni laitos. Teoksesta Lipponen, J. & Uusitalo, P. (toim.) Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus
- Lipponen, J. & Uusitalo, P. (toim.). 1995. Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus
- Löppönen, P. 2017. Vapauden markkinat, uusliberalistinen kertomus. Tallinna: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ
- Metsämuuronen, J. 2006. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Teoksesta Metsämuuronen, J. (toim) Laadullisen tutkimuksen käsikirja. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Meriläinen, R. 2010. Valtio. Latvia: Inprint.
- Murto, E. 2014. Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana. Tampere: Tampereen yliopistopaino OY - Juvenes Print.
- Mäenpää, O. 2009. Yliopistolaki. Helsinki: WS Bookwell OY. Juva.
- Nieminen, M. & Kaukonen, E. 2001. Universities and R&D networking in a knowledge based economy. A glance at Finnish developments. Sitra Reports series 11. Helsinki: Sitra
- Nousiainen, J. 1992. Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki: Juva
- Opetus- ja kulttuuriministeriö: 13.11.2018. Väli­raportti: EU-maista tulevien opiskelijoiden määrä kasvoi, EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien määrä väheni. https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/valiraportti-eu-maista-tulevien-opiskelijoiden-maara-kasvoi-eu-eta-alueen-ulkopuolelta-tulevien-maara-vaheni. Luettu 8.1.2020
- Paasivirta, J. 1984. Suomi ja Eurooppa 1914-1939. Kirjayhtymä: Helsinki
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. 2012. Poliitiikan perusteet. Suomi: Sanoma pro Oy
- Patomäki, H. 2005. Yliopisto OYJ: Tulosjohtamisen ongelmat - ja vaihtoehto. Helsinki: Hakapaino
- Patomäki, H. 2007. Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Vantaa: Dark Oy
- Rekilä, E. 2006. Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. Vaasa: ACTA WASAENSIA No.159

Rinne, R., Jauhiainen, A., Simola, H., Lehto, R., Jauhiainen, A. & Laiho, A. 2012. Valta, uusi yliopistopolitiikka ja yliopistotyö Suomessa: Managerialistinen hallintapolitiikka yliopistolaisten kokemana. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.

Rose, R. 1984. Understanding Big Government. The Programme Approach. Saga Publications, London.

Räty, T. & Kivistö, J. 2006. Mitattavissa oleva tuottavuus Suomen Yliopistoissa. VATT-tutkimuksia 124. Helsinki: VATT

Scott, R. 1981. Organizations: Rational, Natural and Open systems. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Stolte-Heiskanen, V. 1988. Tiedepolitiikan vaihteet ja tieteen asema yhteiskunnassa. Teoksesta Kuittinen, J. (toim) Tiede, kriittisyys, yhteiskunta. Näkökulmia ja taustoja tieteen käytäntösuhteeseen. Tampereen yliopiston aluetieteen laitoksen julkaisuja A:9

Suoranta, J. 2012. Pikapiirto kasvatustieteellisen tutkimuksen sisäisestä työnjaosta. Tieteessä tapahtuu 1/2012

Syrjälä, L. 1994. Tapaustutkimus opettajan ja tutkijan työvälteenä. Teoksesta Syrjälä, L., Ahonen, Syrjäläinen, E. & Saari, S. Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Rauma: Kirjapaino Westpoint Oy, Kirjayhtymä Oy. s. 12-13

Syrjäläinen, E. 1994. Etnografinen tutkimusote opetuksen tutkimisessa. Teoksesta Syrjälä, L. & Merenheimo, J. (toim.) Kasvatustutkimuksen laadullisia lähestymistapoja. Oulu: Oulun yliopisto, Monistus- ja Kuvakeskus. s. 90

Tirronen, J. 2005. Modernin yliopistokoulutuksen lähtökohdat ja sivistyskäsitys. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 122.

Tomperi, T. (toim.) 2009. Akateeminen kysymys? Yliopistolain kritiikki ja kiista uudesta yliopistosta. Tampere: Vastapaino.

Trow, M. 1972. The Expansion and Transformation of Higher Education. International Review of Education 18, 61-84

Tuori, K. 1995. Yliopiston itsehallinto. Teoksesta Lipponen, J. & Uusitalo, P. (toim.) Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus

Työ- ja Elinkeinoministeri. 2019. Rakennemuutos. <https://tem.fi/rakennemuutos>. Viitattu 13.1.2020

Uusitalo, P. 1995. Tieteellinen yhteisö. Teoksesta Lipponen, J. & Uusitalo, P. (toim.) Yliopisto ja valtiovalta. Helsinki: Gaudeamus

Valtioneuvosto ja ministeriöt: Hallitusohjelmat vuodesta 1917.
<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>

Van Vught, F. 1988. A New Autonomy in European Higher Education? An Exploration and Analysis of the Strategy of Self-regulation in Higher Education Governance. *International Journal of Institutional Management in Higher Education* 12, 1, 16-25.

Virtanen, I. 2002. *Yliopistojen kolmas tehtävä*. Helsinki: kunnallisalan kehittämissäätiö.

Weber, M. 1978. [1922]. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Edited by Guenther Roth and Claus Wittich. University of California Press, Berkeley.

Wrede, J. 1995. *Itsenäinen yliopisto - Essee kahdesta kulttuurista: tutkijayhteisöstä ja valtionhallinnosta*. Teoksesta Lipponen, J. & Uusitalo, P. (toim.) *Yliopisto ja valtiovalta*. Helsinki: Gaudeamus

AINEISTO

Kaikki aineisto on otettu osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>
(Viitattu 4.2.2020)

Selkeyden vuoksi aineisto esitetään aikajärjestyksessä.

61. Koivisto II (26.5.1979 - 19.2.1982) Pääministeri Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979.

62. Sorsa III (19.2.1982 - 6.5.1983) Pääministeri Kalevi Sorsan III hallituksen ohjelma 19.2.1982.

63. Sorsa IV (6.5.1983 - 30.4.1987) Pääministeri Kalevi Sorsan IV hallituksen ohjelma 11.5.1983.

64. Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991) Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.

65. Aho (26.4.1991 - 13.4.1995) Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelma 26.4.1991.

66. Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999) Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 13.4.1995. Työllisyyden ja yhteisvastuun hallitus.

67. Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003) Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelma 15.4.1999. Oikeudenmukainen ja kannustava - sosiaalisesti eheä Suomi.

68. Jäätteenmäki (17.4.2003 - 24.6.2003) Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003.

69. Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

70. Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Vastuullinen, välittävä ja kannustava Suomi.

71. Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011) Pääministeri Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma 22.6.2010.

72. Katainen (22.6.2011-24.6.2014) Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi.

73. Stubb (24.6.2014-29.5.2015) Pääministeri Stubbien hallituksen ohjelma 24.6.2014. Suomi uuteen nousuun – kasvua ja työllisyyttä.

74. Sipilä (29.5.2015-6.6.2019) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

75. Rinne (6.6.-10.12.2019) Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019: OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.

76. Marin (10.12.2019-) Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.