

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**OPETUSMINISTERIÖN INFORMAATIO-OHJAUS
YLIOPISTOJEN ALUEELLISESSA TEHTÄVÄSSÄ
VUOSINA 2001 - 2009**

Hallintotiede,
Korkeakouluhallinto ja johtaminen
Pro gradu –tutkielma

Kesäkuu 2012

Ohjaaja: Jussi Kivistö

Mervi Silaste (58563)

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede, korkeakouluhallinto ja johtaminen
Tekijä:	SILASTE, MERVI
Tutkielman nimi:	Opetusministeriön informaatio-ohjaus yliopistojen alueellisessa tehtävässä vuosina 2001 - 2009
Pro gradu tutkielma:	85 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Kesäkuu 2012
Avainsanat:	yliopistot, alueellinen tehtävä, informaatio-ohjaus

Tarkastelin tutkimuksessani yliopistojen alueellista tehtävää ja opetusministeriön informaatio-ohjausta yliopistojen alueellisen tehtävän ohjauksessa ajanjaksolla 2001 - 2009. Tutkin, kuinka yliopistojen alueellinen tehtävä on määritelty ja millaisia muotoja se on saanut. Tutkimukseni tarkastelin myös sitä, miten yliopistot ovat alueellisen tehtävänsä määritelleet. Esimerkkinä käytän Kuopion yliopistosta.

Korkeakouluverkostoa on laajennettu Suomessa kattamaan koko maan. Alueellisen laajenemisen myötä ovat myös korkeakoulujen alueelliset tehtävät kasvaneet. Yliopistojen odotetaan tukevan alueen taloudellista, yhteiskunnallista ja kulttuurista kehitystä. Alueen käsite tässä yhteydessä voidaan määritellä siten, että se on alue, johon yliopistojen toiminnan vaikutuspiiri ulottuu.

Yliopistojen merkitys alueiden kehittymisen edistäjänä on kasvanut, kuten myös hyvän yhteistyön merkitys yliopistojen ja alueiden välillä. Yliopistojen alueellisen tehtävän sisältöön ja luonteeseen voivat vaikuttaa monet eri tekijät, kuten esimerkiksi ympäröivän alueen ominaispiirteet, yliopistojen alueellinen sijoittuminen, sen edustamat tieteenalat sekä koko. Suomalaisessa koulutuspolitiikan yksi perusarvoista on ollut alueellinen tasa-arvo, jonka tavoitteena on ollut tarjota asuinpaikasta riippumatta kaikille nuorille mahdollisimman tasavertaiset opiskelumahdollisuudet.

Tutkimukseni teoreettisena viitekehyksenä toimi informaatio-ohjaus. Yliopistojen tehtäviä määritetään ja ohjataan poliittisen ohjauksen avulla. Ohjausmuotoja voidaan ryhmitellä monin tavoin. Yksi käytetyistä ryhmittelytavoista on jakaa ohjausmuodot säädös-, rahoitus- ja informaatio-ohjaukseen. Informaatio-ohjauksessa ohjattavalle jaetaan tietoa päätöksenteon tueksi. Tiedon avulla ohjattaville viestitään, miten heidän halutaan toimivan. Informaatio-ohjausta voidaan tarkastella ohjauksen, viestinnän tai tiedon hallinnan ja johtamisen näkökulmasta.

Opetusministeriö käyttää yliopistojen ohjauksessa säädös-, rahoitus ja informaatio-ohjausta. Tarkastelin tutkimuksessani näitä ohjausmuotoja ja erityisesti informaatio-ohjausta ja sen käyttöä. Opetusministeriön käyttämät ohjausmuodot ovat vähitellen siirtyneet tiukasta säädösohjauksesta kohti väljempää ohjausmuotoja talous- ja informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjauksen lisääntyminen voidaan nähdä yliopistojen itseohjautuvuuden lisääntymisenä. Informaatio-ohjaus sopii yliopistojen alueellisen tehtävän ohjaukseen, koska yliopistojen alueelliset tehtävät vaihtelevat alueittain ja muuttuvat ajan kuluessa ja yhteiskunnan kehittyessä.

Tutkimukseni on laadullista tutkimusta ja se voidaan luokitella tapaustutkimukseksi. Käytän tutkimusaineiston analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Tutkimusaineistoni muodostuu kirjallisista lähteistä ja haastattelusta. Kirjallinen aineisto koostuu hallintotieteellisestä kirjallisuudesta ja julkaisuista, sekä opetusministeriön tuottamasta kirjallisesta materiaalista ja Kuopion yliopiston suunnitteluasiakirjoista. Tarkennan kirjallisista lähteistä saamaani kuvaa ministeriön informaatio-ohjauksesta haastatteleamalla opetusministeriön virkamiestä.

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	1
1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen taustaa	5
1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset	7
1.3 Keskeiset käsitteet.....	8
1.4 Tutkimuksen kulku	11
2 YLIOPISTOJEN ALUEELLINEN TEHTÄVÄ.....	12
2.1 Yliopistojen rooli alueellisina toimijoina.....	12
2.2 Yliopistojen tehtävät	14
2.3 Yliopistojen alueellinen tehtävä.....	18
2.3.1 Yliopiston vaikutusalue.....	18
2.3.2 Alueellisen tehtävän kehittyminen	19
2.3.3 Yliopistojen sidosryhmät.....	21
2.3.4 Alueellisen tehtävän muodot.....	23
2.3.5 Alueellisen tehtävän vaikutukset.....	25
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	27
3.1 Poliittiset ohjausmuodot.....	27
3.2 Informaatio-ohjaus	30
3.2.1 Informaatio-ohjaus ohjauksen näkökulmasta.....	32
3.2.2 Informaatio-ohjaus viestintänä.....	33
3.2.3 Informaatio-ohjaus tiedon hallinnan ja johtamisen välineenä.....	34
3.2.4 Informaatio-ohjauksen menetelmät ja kanavat	36
3.3 Ohjausmuodon valinta	38
4 TUTKIMUSMENETELMÄT	43
4.1 Tutkimusaineisto.....	43
4.2 Aineiston käsittely ja analysointi	44
4.2.1 Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimusote	44
4.2.2 Tutkimusaineiston käsittely.....	45
4.3 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti	46
4.3.1 Hyvän tutkimuksen ominaisuudet.....	46
4.3.2 Reliabiliteetti ja validiteetti kvalitatiivisessa tutkimuksessa.....	47
4.3.3 Tutkimuksen luotettavuus	48

5 YLIOPISTOJEN TOIMINTAAN KOHDISTUVA OHJAUS	51
5.1 Taustaa	51
5.2 Opetusministeriön rooli yliopistojen ohjauksessa.....	53
5.3 Opetusministeriön informaatio-ohjaus.....	54
5.3.1 Informaatio-ohjauksen käyttö ohjausmuotona	54
5.3.2 Opetusministeriön käyttämät informaatio-ohjauksen keinot ja muodot	55
5.3.3 Informaatio-ohjauksesta kohti tietojohdantamista	59
5.4 Informaatio-ohjaus ja yliopistojen alueellinen tehtävä	60
6 ALUEELLISEN TEHTÄVÄN MÄÄRITTELY	63
6.1 Kuopion yliopiston alueellinen rooli.....	63
6.2 Kuopion yliopiston alueellisen tehtävän sisällöt.....	65
6.2.1 Alueellisen tehtävän on määrittely	65
6.2.2 Opetukseen liittyvä alueellinen tehtävä.....	68
6.2.3 Tutkimukseen liittyvä alueellinen tehtävä.....	70
6.2.4 Alueellinen tehtävä osana yhteiskunnallista tehtävää	72
6.3 Keskustelua	73
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	76
LÄHTEET.....	80
Liite 1. Haastattelun teemat.....	86

KUVIOT

Kuvio 1. Yliopistojen tehtävät ja toiminta-alueet

Kuvio 2. Valtio-ohjauksen ja itseohjautuvuuden suhde poliittisiin ohjausmuotoihin.

Kuvio 3. Yliopistojen toimintojen ohjausvoimat.

TAULUKOT

Taulukko 1. Yliopistojen tehtävien alueelliset ulottuvuudet.

Taulukko 2. Ohjausmuotojen ominaisuuksia.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Yliopistojen tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Yliopistoista on tullut tärkeä yhteiskunnallinen osatekijä hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Suomalaista korkeakoulutusta on uudistettu voimakkaasti toisesta maailmansodasta lähtien. Korkeakoulutuksen laajeneminen massakoulutukseksi alkoi Suomessa 1950-luvun lopulla. Välimaan (Välimaa 2001, 26) mukaan korkeakoulutuksen laajenemisen taustalla oli viisi sosio-poliittista prosessia. Nämä olivat suomenkielisten ja ruotsinkielisten välinen poliittinen taistelu, teollistuminen, akateeminen liikehdintä, aluepolitiikka sekä hyvinvointivaltion kehittäminen. Koulutuksen laajentaminen oli osa suomalaista hyvinvointivaltioajattelua ja –strategiaa. Korkeakouluverkostoa laajennettiin tasaisesti ympäri Suomea. Tavoitteena oli parantaa sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa korkeakoulutuksen avulla. (Välimaa 2001, 29.)

Alueiden kehittäminen on ollut korkeakoululaitoksen uudistamisen yksi tärkeä tavoite. Korkeakoulutuksen laajenemista on tuettu muun muassa aluepolitiikalla. Yliopiston perustaminen on ollut alueelle ja sen kehittymiselle symbolisesti, kulttuurisesti ja taloudellisesti tärkeä asia (Välimaa 2001, 29). 1960- ja 1970-luvuilla vallitsi koulutusoptimismi, jolle oli ominaista usko koulutuksen yhteiskuntaa kehittävään vaikutukseen. Korkeakoulutusta laajennettiin uusille paikkakunnille, koulutetun väestön määrä kasvoi myös maan reuna-alueilla ja yliopistojen muodostamien alueellisten keskusten kasvu nopeutui. Korkeakoulutus on laajentunut alueellisesti kattaa nykyään koko maan. Yliopisto-opiskelijoiden määrä on moninkertaistunut 2000-luvulle tultaessa. Korkeakoulujen alueellisesta laajenemisesta ovat hyötäneet erityisesti Suomen reuna-alueet. Korkeakoulujen alueellisen laajenemisen myötä myös niiden alueelliset tehtävät ovat kasvaneet. Yliopistokaupungeista on tullut taloudellisen kehittymisen keskuksia uudessa tietointensiivisessä taloudessa. (Nevala 2000, 113 – 116; Science and Technology Policy Council of Finland 2003, 47.)

Yliopistojen sivistystehtävän historiallinen alkuperä on 1800-luvulla syntyneessä humboldtilaisessa sivistysyliopistossa. Yliopistot ovat kehittyneet aikojen saatossa sivistyslaitoksesta moderniksi tieteen, koulutuksen ja yhteiskunnan instituutioksi. Odotukset yliopistojen yhteiskunnalle ja alueelleen antamalle panokselle ovat kasvaneet erityisesti 1990-luvulta alkaen. Yliopistojen perustehtävien rinnalle on noussut yliopistojen kolmas tehtävä eli yhteiskunnallinen tehtävä.

Yliopistojen alueelliset tehtävät ulottuvat yliopistojen peruskoulutuksen lisäksi erityisesti tutkimukseen ja aikuiskoulutukseen. Koulutus- ja tutkimustoiminnassa on yhteiskunnallinen vuorovaikutus kasvattanut painoarvoaan. Yliopistojen odotetaan välittävän osaamistaan yhteiskuntaan ja toimivan enenevässä määrin yhteistyössä teollisuuden ja alueellisten toimijoiden kanssa ja antavan näin panoksensa teknologian ja talouden kehittämiseksi. Yliopistoilla on entistä suuremmat paineet arvioida rooliaan ja tehtäviään yhteiskunnassa. Yliopistojen tehtävien alueellisen näkökulman korostuminen on ollut seurausta sekä kansainvälisissä että kansallisissa olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. (OPM 2002.)

Osaamisen ja uuden oppimisen merkitys on korostunut 2000-luvulla yhteiskunnan ja talouselämän muuttuessa voimakkaasti. Yhteiskunta verkottuu ja kansalaisten palvelut sähköistyvät. Yliopistot ovat joutuneet kasvavien odotusten kohteeksi tarjoamansa korkeimman opetuksen ja harjoittamansa tieteellisen tutkimuksen takia. Perustehtävistä (opetus ja tutkimus) suoriutumista ei enää pidetä riittävänä tavoitteena yliopistoille, vaan niiden odotetaan myös panostavan yhteiskunnan ja elinkeinoelämän kehityksen tukemiseen. Yliopistojen tulee hallita useita tavoitteita ja tehtäviä samanaikaisesti. Yliopistojen on hoidettava hyvin perustehtävänsä, mutta kyettävä ottamaan samanaikaisesti vastaan myös uusia tehtäviä. Yliopistojen odotetaan osallistuvan kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamisen lisäksi yhä enenevässä määrin myös alueellisen kehityksen vahvistamiseen. Alueiden kehittymisen keskeiset tekijät ovat osaamisen ja siihen liittyvien kulttuuri-, sivistys- ja hyvinvointipalvelujärjestelmän kehittäminen. Koulutustason nostaminen on nähty ratkaisuna moniin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Vahvistamalla osaamista voidaan lisätä myönteisiä vaikutuksia alueiden elinkeinorakenteeseen, työllisyyteen, talouteen sekä kulttuurielämään. (OPM 2002.)

Maantieteelliset alueet ovat nousseet talouselämän, politiikan ja taloudellisen suunnittelun keskiöön samanaikaisesti kuin kansainvälistyminen ja globalisoituminen ovat nousseet lähes jokaisen organisaation ja instituution tavoitteeksi (Duke 1998, 23). Yliopistojen rooli alueensa talouden ja ympäröivän yhteiskunnan kehittämisessä on ollut tärkeä. Yliopistot toimivat alueellisina vaikuttajina ja alueellisen tasa-arvon vahvistajina. Tietojen ja taitojen tuottaminen ovat alueen kehitykselle yhtä tärkeitä kuin muun infrastruktuurin luominen. Yliopistojen rooli alueensa kehittämistyössä vaihtelee eri alueilla riippuen alueen kehityskaaresta ja kehittämisstrategioista sekä alueen tuotanto- ja väestörakenteesta. Yliopistojen toiminnoille on asetettu monenlaisia haasteita. Yliopistojen ydintoimintojen odotetaan tukevan esimerkiksi alueen innovaatiotoimintaa,

työmarkkinoita, kestäväää kehitystä, alueellisia kehitysprosesseja ja yleistä yhteiskunnallista kehitystä. (OECD 1999, 9.)

Valtion käyttämät ohjauspolitiikka ja ohjausmuodot ovat aina oman aikansa heijastumia. Ohjauskeinot ovat vaihdelleet sen mukana, kun on siirrytty oikeusvaltiosta hallintovaltioon ja kohden hyvinvointivaltiota. Valtion ohjausmuodot ovat muuttuneet tiukasta säädösohjauksesta kohti väljempää ohjausmuotoja. Ohjauskeinoja on luokiteltu monin eri tavoin. Esimerkiksi Vedung (1998, 29) jakaa ohjausmuodot kolmeen eri lajiin; säädösohjaukseen (keppi), rahoitusohjaukseen (porkkana) ja informaatio-ohjaukseen (saarna). Opetusministeriö on siirtynyt yhä enenevässä määrin yliopistojen ohjauksessa tiukasta säädösohjauksesta rahoitus- ja informaatio-ohjaukseen. Yliopistojen alueellinen tehtävä muodostuu alueen ominaispiirteitä ja tarpeita heijastellen. Siksi on tärkeää löytää sopivan joustavia ja nopeasti reagoivia yliopiston toiminnan ohjausmuotoja. Koska yliopistot ovat riippuvaisia valtion rahoituksesta, on tärkeää, että opetusministeriö löytää ohjauskeinot, joilla se voi tukea yliopistoja myös sen alueellisessa tehtävässä.

1.2 Tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rajaukset

Valtio (opetusministeriö) ohjaa alaisiaan virastoja ja organisaatioita käyttäen erilaisia ohjausmuotoja ja ohjausmenetelmiä. Yliopistojen ohjaus on muutosvaiheessa. Valtio-ohjaus on siirtynyt yhä enenevässä määrin säädösohjauksesta rahoitusohjaukseen ja informaatio-ohjaukseen. Tarkastelen tutkimuksessani lähemmin opetusministeriön yliopistoihin kohdistuvaa informaatio-ohjausta. Pohdin työssäni eri ohjausmuotojen soveltuvuutta yliopistojen ohjaukseen ja miten hyvin informaatio-ohjaus sopii alueellisen tehtävän ohjaukseen. Tutkimuskysymykseni on: Mitä informaatio-ohjauksen muotoja opetusministeriö käyttää yliopistojen ohjauksessa ja miten yliopistojen alueellista tehtävää ohjataan. Ajallisesti tutkimukseni painottuu yliopistoihin kohdistuneeseen ohjaukseen vuosina 2001 - 2009.

Etsin tutkimuksessani vastauksia myös seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) miten yliopistojen alueellinen tehtävä on kehittynyt ja minkälaisia muotoja se on saanut,
- 2) miten yliopistojen tehtävät ja alueellinen tehtävä erityisesti nähdään ja
- 3) kuinka yliopistot ovat itse alueellisen tehtävänsä määritelleet.

Tarkastelen tutkimustyössäni yliopistoille asetetuista tehtävistä tarkemmin niiden alueellista tehtävää. Yliopistoilla on yhteiskunnallisia (valtakunnallisia) ja alueellisia tehtäviä. Yliopistojen alueelliset tehtävät voidaan nähdä yhtenä osana yliopistojen yhteiskunnallista tehtävää. Suoriutuessaan hyvin yhteiskunnallisista tehtävistä yliopistot tuottavat positiivisia vaikutuksia alueelleen. Lisäksi alueellinen tehtävä linkittyy usein kiinteästi yliopistojen opetus ja tutkimustehtävään. Jätän tutkimukseni ulkopuolelle ammattikorkeakoulujen alueellisen tehtävän. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perustehtävät eroavat Kinnusen (2001, 9) mukaan varsinkin tutkimustoiminnan osalta. Lisäksi niille asetetut odotukset alueensa kehittäjinä poikkeavat hieman toisistaan.

Yliopistojen alueellisten tehtävien painoarvo on kasvanut. Eri sidosryhmät asettavat yliopistojen tehtäville erilaisia odotuksia. Yliopistojen alueelliset tehtävien sisällöt vaihtelevat muun muassa niiden sijainnin ja edustamien koulutusalojen johdosta. Yliopistojen alueellista tehtävää tarkastelen ottaen esimerkiksi Kuopion yliopiston (Kuopion yliopisto yhdistyi 1.10.2010 lukien Joensuun yliopiston kanssa Itä-Suomen yliopistoksi). Olen valinnut Kuopion yliopiston tarkastelun kohteeksi, koska se mielestäni edustaa hyvin alueellisia yliopistoja tehtäviensä ja koulutusalojensa puolesta. Välimaan (2004, 44) mukaan suomalaiset yliopistot eroavat toisistaan edustamiensa tieteenalojen, erilaisten traditioidensa ja ympäröivän yhteiskunnan paikallisten erojen suhteen. Kuopion yliopistoa voidaan pitää sijaintinsa ja sille asetettujen tehtävien puolesta hyvin alueellisten yliopistojen edustajana.

1.3 Keskeiset käsitteet

Yksi keskeisistä käsitteistä tutkimuksessani on *ohjaus*. Tarkastelen yliopistojen alueellista tehtävää ohjauksen näkökulmasta. Van Vught (1989, 21) määrittelee ohjauksen käyttäytymiseen kohdistuvana vaikuttamisena, jossa tietyillä keinoilla pyritään ohjaamaan ohjattavien toimintaa tiettyjen tavoitteiden suuntaisesti. Ohjauksen käsite voidaan määritellä myös virallisen auktoriteetin omaavan tahon pyrkimyksenä vaikuttaa päättämällään tavalla kohteisiin, joihin ko. tahon on sallittua vaikuttaa (Temmes, Ahonen & Ojala 2002, 11). Ohjaus on olennainen osa politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa. Se on poliittisen prosessin vaihe, jolla politiikkapäätökset saatetaan

voimaan. Ohjauskeinon käsitteestä voidaan siksi käyttää myös nimitystä politiikkainstrumentti. Ohjaus suoritetaan ohjausvälineiden avulla. (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 16.)

Rekilän (2006, 52) mukaan ohjauksessa on kyse toiminnan säätelystä erityisesti tavoitteiden ja keinojen kautta. Ohjausta voidaan mallintaa ohjausjärjestelmän avulla, jossa ohjaava yksikkö lähettää ohjausimpulsseja ohjattavaan organisaatioon tai ihmisiin. Ohjauksen avulla pyritään vaikuttamaan ohjauskohteen toimintaan, niin että se suuntaa toimintansa ohjaavan yksikön haluamaan suuntaan. Ohjausimpulssi on informaatio, jonka ohjaava yksikkö lähettää ohjattavalle yksikölle. Ohjausvoima on asemaan tai asiantuntemukseen perustuva, usein säädöksissä määritelty, oikeus ja valta vaikuttaa toisen toimintayksikön käyttäytymiseen. (Oulasvirta ym. 2002, 21.)

Valtio johtaa alaistensa virastojen toimintaa poliittisen ohjauksen kautta. Rekilä (2006, 57) määrittää valtio-ohjauksen päätöksentekomallien ja päätöksentekoyksiköiden välisten suhteiden rakentamisena. *Poliittiset ohjausmuodot* voidaan määritellä keinovalikoimaksi, jonka avulla valtion viranomaiset käyttävät valtaansa varmistaakseen haluamansa sosiaalisen muutoksen toteutumisen. Käytetyn ohjausmuodon tai ohjausmuotojen kombinaation oikealla valinnalla voivat viranomaiset helpottaa asettamiensa tavoitteiden saavuttamista (Vedung 1998, 21). Poliittisissa ohjausmuodoissa on kyse perimmiltään poliittisesta vallasta. Monet toimijat käytännössä vaikuttavat poliittisten ohjauskeinojen muotoutumiseen ja valintaan. Bemelmans-Videcin (1998, 2-7) mukaan ohjauskeinon valinnan taustalla on neljä keskeistä hyvän hallinnon kriteeriä, joiden perusteella valtion toimintaa arvioidaan: tuottavuus, tehokkuus, laillisuus ja demokraattisuus.

Poliittiset ohjausmuodot voidaan ryhmitellä esimerkiksi normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. *Normiohjaus* (säätely) on ohjausmuodoista pakottavin. Oikeusvaltioajattelun mukaan hallinto voi toimia vain säädetyssä oikeusjärjestyksessä ja viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin. Petersin ja van Nispenin (1998, 17) mukaan normi-ohjaus antaa toimintatapoja ja toimintamuotoja koskevia sitovia sääntöjä säätämällä kieltoja tai oikeuksia ja toimintavaltuuksia sisältäviä sääntöjä ja määräyksiä. Se pyrkii normalisoimaan sosiaalisten toimijoiden käyttäytymistä. *Resurssiohjaus* pyrkii kannustamaan tai estämään tietynlaista toimintaa. Informaatio-ohjauksen keinoin välitetään ohjattaville faktatietoa, suorituksia ja arvotyyppistä informaatiota. Sen avulla ohjaaja viestittää ohjattavalle, mikä on hyvää tai huonoa käyttäytymistä. *Informaatio-ohjaukseen* ei sisälly pakkoa eikä taloudellisia kannusteita. Kaikki ohjausmuodot sisältävät sekä kannustavia että

estäviä ohjauskeinoja. Kaikkiin politiikkainstrumentteihin liittyy myös informaatioulottuvuus. (Temmes, Ahonen, Ojala 2002, 11; Oulasvirta ym. 2002, 24 - 28.)

Yliopistojen *kolmas tehtävä* kattaa Jongbloedin ym. (2008, 312) mukaan kaiken yliopiston toiminnan lukuun ottamatta perinteistä opetus- ja tutkimustehtävää. Yliopistojen kolmannella tehtävällä voidaan laajasti ottaen ymmärtää yliopistojen yhteiskunnallista palvelutoimintaa ja kapeammin ymmärrettynä kyse on markkinaehtoisesta ja kaupallisesta toiminnasta. Kolmas tehtävä voidaan ymmärtää myös tapana tarkastella yliopistojen toimintaa taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta tutkimukseen ja opetukseen. Se on Niemisen (2004, 37) mukaan yliopistojen toiminnan keskeinen legitimoija. Molas-Galallartin ja Castro-Martínezin (2007, 321) määrittelyn mukaan yliopistojen kolmas tehtävä viittaa kaikkiin yliopiston akateemisen ympäristön ulkopuolisiin toimintoihin, joissa tietoa tuotetaan, käytetään ja sovelletaan. (Kankaala ym. 2004, 11 – 16.)

Yliopistojen alueellinen tehtävä sisältää sekä opetuksellisen, tutkimuksellisen että yhteiskunnallisen ulottuvuuden. Alueellista tehtävää hoitaessaan yliopisto tuottaa vaikutusalueelleen tehtäviensä kautta lisäarvoa. Alueellisen kehittämissä politiikan viitekehityksessä koulutusta ja korkeakoulutusta voidaan pitää yhtenä tarjottujen palvelujen muotona tai tiedon tuotantona ja siirtämisenä yhteiskuntaan ja yrityksille. Teollisen teknologian laajeneminen vaatii korkeampaa teknisen ja tieteellisen tiedon tasoa kuin aiemmin. Korkeakoulutus ja tutkimus ovat alueellisesti tarkasteluna osa sosiaalista infrastruktuuria, jonka avulla muutetaan agraarinen yhteiskunta teolliseksi tai jonka avulla jälkiteollinen yhteiskunta saavuttaa tieteellis-teknologisen vallankumouksen. (Antikainen 1980, 64.)

Alueen käsitettä on perinteisesti tarkasteltu ainakin kahden osatekijän valossa. Nämä ovat tilaa koskevat (spatial) ja sosiaaliset tekijät. Tilaa koskeva ulottuvuus tarkoittaa sitä, että asioilla ja olemassaololla (being) on tilaa koskeva ulottuvuus eli ne ovat olemassa tietyssä paikassa. Sosiaalinen osatekijä viittaa tietyn, rajatun alueen sosiaaliseen rakenteeseen. Yliopistojen alueella ei tarkoiteta yleensä tarkasti rajattua aluetta vaan sitä aluetta, mihin yliopistojen toiminta ja vaikutuspiiri ulottuu. Alueellinen tutkimus käyttää käsitettä alue pääasiassa kolmessa merkityksessä: aineellisilta, taloudellisilta ja sosiaalisilta piirteiltään homogeeninen alue, sisäisiltä rakenteiltaan omintakeinen alue tai alue on hallinnollinen yksikkö. (Antikainen 1980, 4, 56 - 57).

1.4 Tutkimuksen kulku

Luvussa kaksi tarkastelen yliopistojen alueellisen tehtävän käsitettä tutustumalla hallintotieteelliseen kirjallisuuteen ja julkaisuihin. Tarkastelen aluksi yliopistojen tehtäviä yleisesti ja sen jälkeen yliopistojen alueellista tehtävää tarkemmin. Kuvaan myös sitä, miten yliopistojen tehtävät ovat muuttuneet yhteiskunnallisten ja alueellisten tehtävien lisääntyessä. Tutkin myös sitä mitkä eri tekijät ja toimijat ovat vaikuttaneet yliopistojen alueelliseen tehtävään ja mitä eri muotoja yliopistojen alueellinen tehtävä on saanut.

Luvussa kolme tarkastelen yleisesti poliittisia ohjausmuotoja ja tarkemmin informaatio-ohjausta. Ohjausmuotojen tarkastelun näkökulmana käytän niiden jaottelua säädös-, rahoitus- ja informaatio-ohjaukseen. Tarkastelen lyhyesti näiden ohjausmuotojen ominaispiirteitä. Tämän jälkeen tarkastelen informaatio-ohjausta tarkemmin. Informaatio-ohjausta voidaan jäsentää Stenvallin ja Syväjärven (2006, 15) mukaan kolmesta näkökulmasta: perinteisen ohjausajattelun, viestinnän sekä tiedonhallinnan ja -johtamisen näkökulmasta. Tämä jaottelu luo pohjan tarkastelunäkökulmalleni. Lisäksi tarkastelen, mikä määrittää poliittisen ohjausmuodon valintaa.

Luvussa 5 tarkastelen opetusministeriön harjoittamaa yliopistojen ohjausta yleensä ja alueellisen tehtävän ohjausta erityisesti. Tutkin informaatio-ohjauksen käyttöä ohjausmuotona; mitä informaatio-ohjauksen muotoja opetusministeriö käyttää yliopistojen alueellisen tehtävän ohjauksessa ja mihin suuntaan ministeriön harjoittama informaatio-ohjaus on kehittymässä.

Luvussa 6 tarkastelen Kuopion yliopiston itselleen määrittelemää alueellista tehtävää. Kuvaan ensin lyhyesti Kuopion yliopistoa, yliopiston kehitystä, toimintoja ja sen edustamia tieteenaloja. Tarkastelen ensin alueellisen tehtävän määrittelyä yleensä ja sen jälkeen alueellista tehtävää liittyen yliopiston opetukseen, tutkimukseen ja yhteiskunnalliseen tehtävään.

2 YLIOPISTOJEN ALUEELLINEN TEHTÄVÄ

2.1 Yliopistojen rooli alueellisina toimijoina

Alueiden merkitys on kasvanut yliopistojen toiminnassa kansainvälisesti ja kansallisesti. Kaikissa Pohjoismaissa, ja näin myös Suomessa, on viimeisen sadan vuoden aikana nähtävissä korkeakoulujen alueellisten tehtävien merkityksen kasvu sekä korkeakoulujen maantieteellinen diffuusio (Hedin 2009). Yliopistojen itseohjautuvuuden lisääntyminen on Rekilän (2006, 17) mukaan tehnyt yliopistoille helpommaksi ottaa huomioon ympäröivän alueen vaatimukset. Alueellisen kehittämistyön infrastruktuuria uudistettiin Suomessa voimakkaasti 1990-luvulla. Yksi olennainen piirre tätä uudistamisprosessia oli valtiovallan sekä julkisten että yksityisten alueellisten toimijoiden yhteistyö alueellisen kehittämistyön tehostamiseksi. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut saivat yhä tärkeämmän rooli alueellisessa kehittämissä politiikassa. Koulutus- ja tutkimuslaitokset on nähty uuden tiedon ja tietoperustaisten sovellusten perustana. (Hölttä 2000, 472.)

Yliopistojen alueellinen rooli on muuttunut ajan kuluessa ja yhteiskunnan muuttuessa. Yliopistojen rooli on ollut aina tärkeä lähialueidensa sosiaalisen, taloudellisen ja kulttuurisen kehityksen kannalta (Kinnunen, Laitinen, Husso, Teittinen & Nerg 1998, 51). Alueelliset tehtävät ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet 2000-luvulla. Yliopistoista on tullut uuden tiedon tuottajina tärkeitä alueellisen tasa-arvon ja kehityksen vahvistajia. Valtio on pyrkinyt laajan yliopistoverkoston avulla edistämään alueellista tasa-arvoa. Koulutus nähdään sijoituksena yhteiskuntaan ja yksilöön. Yliopistojen ympärille on muodostunut taloudellisia kasvukeskuksia. Antikaisen (1980, 16) mukaan koulutus tuottaa yhteiskunnalle materiaalista ja älyllistä kehitystä sekä parantaa yksilön elämän tasoa ja laatua. Yliopistojen eri sidosryhmillä on erilaiset odotukset yliopistojen alueellisesta roolista ja tehtävistä yhteiskunnalle ja alueelle.

Alueelliset erot syntyivät Suomessa taloudellisen rakenteen murroksessa. Useat tuotantosektorit kehittyivät alueellisesti epätasaisesti ja se johti perustavanlaatuisiin muutoksiin teollisessa ja alueellisessa rakenteessa. Suuri määrä ihmisiä siirtyi maa- ja metsätaloudesta teollisiin töihin, kehitysalueilta teollisuusalueille ja maalta kaupunkiin. Yliopistot ovat tarjonneet kehitysalueiden ja maaseudun nuorille yhden keinon siirtyä teollistuneille kaupunkialueille. Ehkäistäkseen ja lieventääkseen alueellista epätasa-arvoa valtiolta on panostanut aluepolitiikkaan. Valtio on tukenut kehitysalueiden teollisuus- ja muita yrityksiä sekä vahvistanut näiden alueiden

infrastruktuuri- ja palveluverkostoa. Koulutus- ja yliopistoverkoston alueellinen sijoittaminen on ollut osa valtion toimenpiteitä alueellisen tasa-arvon vahvistamiseksi Suomessa. Yliopistojen alueellinen hajauttaminen on ollut yksi suomalaisen korkeakoulupolitiikan ominaispiirre. (Antikainen 1980, 34.)

Yliopistojen toimintaan kohdistuu monenlaisia paineita ja odotuksia. Yliopistojen tehtäviksi katsotaan esimerkiksi väestön yleisen sivistyksen ylläpito, tiedonmuodostus, innovaatiot sekä ammattitaitoisen työvoiman kouluttaminen. Yliopistot ovat myös uuden tietotaidon ja teknologian siirtäjiä. Yliopistot tekevät yritysten ja julkisyhteisöjen kanssa tutkimusyhteistyötä. Yliopistojen odotetaan tekevän yhteistyötä myös muiden tiedontuottajien kanssa. Yliopistojen tulee pyrkiä toimimaan samanaikaisesti sekä paikallisesti, kansallisesti että kansainvälisesti. Globaalit markkinat edellyttävät Kinnusen (2001, 15) mukaan vastavoimakseen alueellisen verkostotalouden. Vahva alueellinen infrastruktuuri parantaa myös kansainvälistä kilpailukykyä. Toimijoiden läheisyys on tärkeää innovatiivisimmilla aloilla, kuten esimerkiksi tieto- ja kommunikaatiotekniikassa ja bioteknologiassa. (Kinnunen 2001, 7, 15.)

Yliopistojen alueellista vaikuttavuutta voidaan tarkastella Kinnusen (2001, 12) mukaan ainakin neljästä toisiinsa limittyvästä suunnasta: aluekehitys- ja rakennepolitiikan näkökulmasta, koulutuksen vaikuttavuutena, tiede- ja teknologiapolitiikan näkökulmasta sekä korkeakoulujen ja alueen vuorovaikutuksena. Tiede- ja teknologiapolitiikan näkökulmasta yliopistojen alueellinen vaikutus asettuu ohjausmalliajatteluun. Suomalainen innovaatiopolitiikka on ollut Goddardin, Asheimin, Cranbergin ja Virtasen (2003, 28) mukaan ensisijaisesti ylhäältä päin (top-down) ohjattua politiikkaa, joka on voimakkaasti suuntautunut tieteeseen ja teknologiaan.

Yliopistoilla on alueelleen sekä suoria että epäsuoria taloudellisia vaikutuksia. Suorat taloudelliset vaikutukset syntyvät palkkatulojen, palvelujen sekä hyödykkeiden hankkimisen, rakentamisen sekä opiskelijoiden kulutuksen kautta. Epäsuorat taloudelliset vaikutukset syntyvät paikallisen tuotannon, työpaikkojen ja verotulojen lisääntymisen kautta. Yliopistojen alueellista roolia on arvioitu tarkemmin vasta viimeisen vuosikymmenen ajan. Korkeakoulujen alueelliseen rooliin on tullut teknisen ja taloudellisen ulottuvuuden lisäksi myös alueen henkisen pääoman lisääminen. Yhteiskunta ja elinkeinoelämä ovat asettaneet yliopistojen toiminnoille uusia haasteita. Yliopistojen perustehtävien (opetus ja tutkimus) lisäksi ovat yliopistojen yhteiskunnalliset tehtävät lisänneet painoarvoaan. (Kinnunen 2001, 9.)

2.2 Yliopistojen tehtävät

Yliopistojen tehtävät ovat muotoutuneet korkeakoululaitoksen historialliseen kehitykseen sekä korkeakoulujärjestelmän perinteeseen nojautuen. Suomalaiset yliopistot ovat saaneet vaikutteita saksalaisperäisestä humboldtilaisesta sivistysyliopistoidean perinteestä. Suomessa tutkimuksen ja opetuksen yhteys ja ykseys on ollut keskeistä ja akateeminen vapaus on liittynyt olennaisesti näiden tehtävien hoitamiseen. Yliopistojen tuottamien julkisten palvelujen yksi tärkeä näkökulma on ollut yhteiskunnallinen hyöty. Valtiovalta on tarjonnut yliopistoille rahoituksen ja suhteellisen itsenäisen institutionaalisen ja akateemisen aseman niille asetettujen tehtävien hoitamisessa. Yliopistojen tehtäviä määritetään poliittisen ohjauksen kautta. (OPM 2007, 42.) Alueellisilla sidosryhmillä on omat toiveensa ja odotuksensa yliopistojen toiminnalle. Myös yliopiston ulkopuoliset rahoittajat muovaavat tietyssä määrin yliopistojen toimintaa.

Yliopistojen perustehtäviä ovat yliopistolaitoksen perustamisesta lähtien olleet vapaa, riippumaton ja kriittinen tutkimus ja tutkimukseen perustuva ylin opetus. Näihin tehtäviin on myöhemmin kiinteästi linkittynyt yhteiskunnallinen ulottuvuus, yliopistojen ns. kolmas tehtävä. Tutkimukselle on asetettu erilaisia tavoitteita, kuten esimerkiksi uuden tiedon tuottaminen ja etsiminen, tieteelliseen tietoon perustuva opetuksen sisältö, opettajien tieteellinen pätevyys sekä tutkijakoulutus. Yliopisto-opetuksen tehtäväksi on nähty muun muassa kriittisen tieteellisen ajattelun kehittäminen, akateemisen sivistyksen laajentaminen ja akateemiseen ammattiin valmistaminen. Yliopistojen tehtävistä säädetään yliopistolaisissa ja -asetuksissa. Yliopistolain 558/2009 2 pykälän mukaan ”Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee edistää elinikäistä oppimista, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.”

Yliopistojen kolmas tehtävä on nostanut painoarvoaan yliopiston opetus- ja tutkimustehtävän rinnalla. Nieminen (2004, 37) näkee, että yliopistojen kolmas tehtävä on kiinteä osa yliopistojen yhteiskunnallisten suhteiden muotoutumista ja se linkittyy yhteiskunnan taloudellisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin muutoksiin. Niemisen mukaan kolmannessa tehtävässä on kyse enemmän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta kuin selkeärajaisesta näkökulmasta. Näin ollen

kolmatta tehtävää on vaikea määritellä vain yhdestä näkökulmasta tarkastellen. (Nieminen 2004, 37.)

Yliopistojen perustehtävät ovat olleet viime vuosina muutospaineiden kohteena. Opetus- ja tutkimustehtäviä on uudelleenarvioitu, varsinkin suhteessa siihen panokseen, jonka ne antavat yhteiskunnan sosio-ekonomiselle hyvinvoinnille. Yliopistojen ei vain odoteta tuottavan erinomaista opetusta ja tutkimusta, vaan myös harjoittavan näitä tehtäviään niin, että ovat edesauttavat tuotannollista prosessia ja tietoyhteiskunnan muodostamista. Yliopistot voivat ottaa yhä enenevässä määrin huomioon yhteiskunnallisten sidosryhmiensä tarpeita palvelujensa tuottamisessa, koska hallituksen rahoitus ja säädösohjaus yliopistoille on vähentynyt. (Jongbloed, Enders, Salerno 2008, 305 - 306, 318.)

Yliopistojen vuorovaikutusta ympäröivän yhteiskunnan kanssa on pyritty lisäämään. Alueellinen tehtävä sisältyy yliopistojen yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen liittyviin toimintoihin. Vuoropuhelua ympäröivän yhteiskunnan ja alueen välillä on pyritty lisäämään esimerkiksi yliopiston ulkopuolisten jäsenten nimittäminen yliopistojen hallituksiin. Näiden yliopiston ulkopuolisten jäsenten on haluttu edustavan laajasti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden tai taiteiden asiantuntemusta. (OPM 2007, 47.)

Yliopistot tukevat yhteiskunnan taloudellista kehitystä kehittämällä niitä tiedon tuottamiseen liittyviä toimintoja, jotka tehostavat teknologian kaupallistamista. Yliopistot tukevat tiedon vaihtoa organisaatioiden ja yhteiskunnan kanssa ja parantavat työvoiman ammattitaitoa ja pätevyyttä (Lindenstein Walshok, 1997, 17). Van Vught (1989, 51) näkee yliopistot sosiaalisina systeemeinä, joiden tärkein tehtävä on tiedon käsittely. Yliopistoissa tietoa löydetään, säilytetään, jalostetaan, välitetään ja sovelletaan (Clark 1983, 12). Yliopistot ovat olleet Virtasen (2002, 10) mukaan aina myös tärkeitä yhteiskunnallisia vaikuttajia ja kehittäjiä. Yliopistojen toimintaan kohdistetaan tänä päivänä monenlaisia uusia yhteiskunnallisia vaatimuksia ja odotuksia. Yliopistojen odotetaan tuottavan oman panoksensa tietoyhteiskunnalle. Jongbloedin ym. (2008, 318) mielestä yliopistojen opetuksen ja tutkimuksen tulee ottaa näkyvämpi rooli vahvistaessa talouden innovaatiokapasiteettia.

Yliopistokoulutukseen kohdistuu Niemisen (2004, 23) mukaan neljänlaisia intressejä. *Perinteinen akateeminen intressi* kohdistuu tietoon arvona sinänsä – sen lisäämiseen, sivistykseen sekä akateemisen maailman itsesäätelyn suojeluun. *Valtiovallan intressissä* on sellainen koulutus ja tutkimus, joka tukee valtion tavoitteita yhteiskuntapolitiikassa. Hyvinvointivaltion kehitys on

korostanut valtion merkitystä yhteiskuntaa organisoivana toimijana. Yliopistojen tehtävänä on ollut kehittää yhteiskunnan toimintaa koulutuksen kautta. *Yksityisen sektorin intressissä* on liiketoimintaa tukevaa koulutus ja tutkimus. *Kansalaisyhteiskunta* on taas kiinnostunut asioista, jotka auttavat ihmistä hallitsemaan joka päivästä elämäänsä.

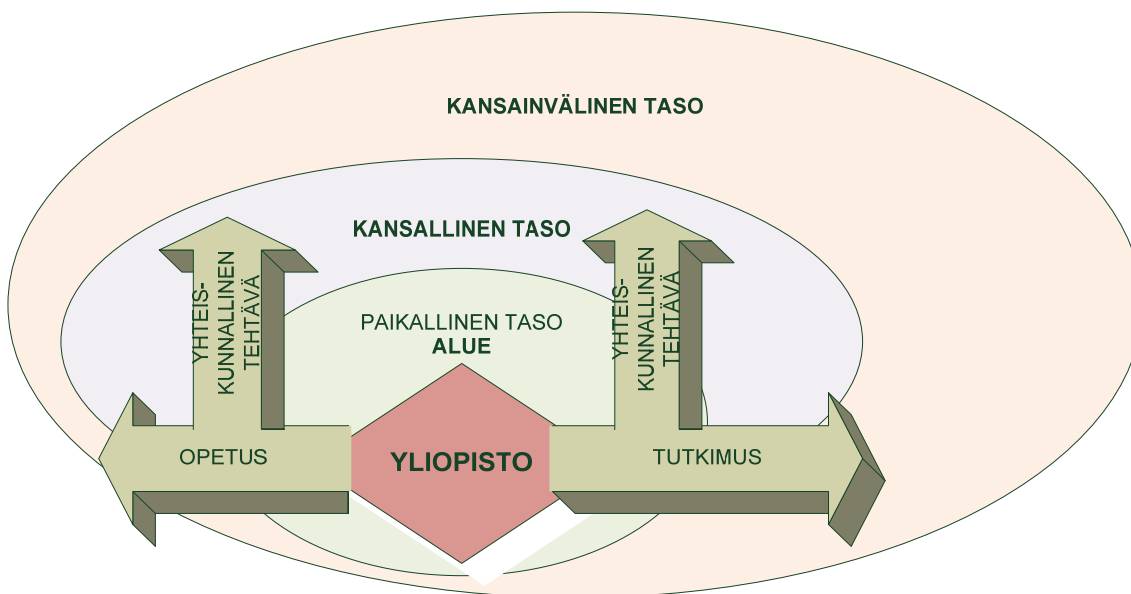
Yliopistot tieteellisinä instituutioina ovat erikoistuneet uuden tiedon tuottamiseen ja siirtoon. Se on yliopistojen varsinainen vakiintunut tehtävä. Yliopistot eivät toimi tässä tehtävässään muista riippumattomasti vaan yhteistyössä muiden sosiaalisten instituutioiden kanssa. Tieto, jota yliopistot tuottavat ja siirtävät on yhteydessä ihmiskunnan ja tietyn yhteisön kehitykseen. Koulutus voidaan nähdä myös välineenä saavuttaa yhteiskunnalliset tavoitteet (Raivola 2000, 6). Tärkeimmät tiedon siirron kanavat ovat tieteelliset raportit, koulututut henkilöt, joukkotiedotusvälineet ja koulutusjärjestelmä. (Antikainen 1980, 65.)

Yliopistojen merkitys teknologian ja taloudellisen kehityksen edistäjinä on vahvistunut. Yliopistot ovat tietoperustaisen talouden keskeisiä instituutioita; niiden tehtävänä on lisätä tietopääomaa alueellaan ja tuoda sitä tarvitsijoiden käyttöön (Science and Technology Policy Council of Finland 2003, 5). Yliopistojen tarjoamalla koulutuksella ja harjoittamalla tutkimuksella on taloutta edistävä vaikutus. Yliopistojen sidosryhmät odottavat yliopistojen harjoittavan korkeatasoista ja strategista perustutkimusta. Yliopistojen opetustehtävään kohdistuu haaste kouluttaa osaavia asiantuntijoita yhteiskunnan tarpeisiin sekä ”moniosaajia” globaaleille markkinoille. Tärkeää on myös tarjota ”oikeaan osuvia” koulutuksen sisältöjä. Yliopistojen odotetaan vastaavan työelämän muutoksiin myös tarjoamalla täydennys- ja uudelleen koulutusta. Odotukset yliopistoja kohtaan ovat suuret ja moninaiset - korkeakoulupolitiikka odottaa yliopistoilta tutkintoja, tiedepolitiikka huippututkimusta ja teknologiapolitiikka taloudellisia vaikutuksia. (Kankaala, Kaukonen, Kutinlahti, Lemola, Nieminen & Välimaa 2004, 133 – 135; Nieminen 2004, 17; Välimaa 2004, 65.)

Yliopistojen ja liike-elämän välillä on monenlaisia sekä virallisia että epävirallisia yhteistyömuotoja. Tärkeitä yhteistyömuotoja ovat esimerkiksi tieteellinen julkaisutoiminta, kokoukset ja konferenssit, tutkimussopimukset, tutkijoiden konsultointitoiminta, yhteisesti käytetyt tutkimusvälineet sekä opiskelijoiden työharjoittelu yrityksissä. Yliopistot ovat perustaneet tiedepuistoja ja yrityshautomoja tukeakseen akateemisten vasta perustettujen yritysten toimintaa tai uusien patenttien luomista. Yliopistot ja yritykset ovat myös luoneet uudenlaisia organisaatioita, kuten yhteiset tutkimuskeskukset. Tutkimukseen liittyvän yhteistoiminnan muodot vaihtelevat eri tieteenalojen välillä. Yliopistoista valmistuneet opiskelijat ja yliopiston henkilökunta ovat

tärkeimpinä ja tehokkaimpina teknologian siirtäjiä yliopistoista yhteiskuntaan. (Jongbloed ym. 2008, 313 - 314.)

Kuviossa 1 havainnollistetaan sitä, kuinka yliopistojen toiminta heijastuu paikalliselta/alueelliselta tasolta kansalliselle ja kansainväliselle tasolle ja kuinka yhteiskunnalliset tehtävät saavat sisältönsä opetuksesta ja tutkimuksesta. Yliopistojen yhteiskunnallinen tehtävä voi kohdistua alueelliselle, kansalliselle tai kansainväliselle tasolle.



Kuvio 1. Yliopistojen tehtävät ja toiminta-alueet

Yliopistojen alueellinen tehtävä sisältyy yliopistojen kaikkiin tehtäviin – opetukseen, tutkimukseen ja yhteiskunnalliseen tehtävään. Alueellisen tehtävän muodot vaihtelevat näihin eri tehtäväalueisiin liittyen. Yliopistojen odotetaan tuottavan alueelleen osaamispääomaa ja osaajia antamansa opetuksen avulla. Tutkimuksen toivotaan kehittävän yliopiston ympäröivää aluetta yleensä ja alueen yrityksiä erityisesti. Yliopistojen toivotaan antavan panoksensa myös alueen kulttuuriselle ja sosiaaliselle elämälle (yhteiskunnallinen tehtävä). Yliopiston alueellisten tehtävien muotoihin vaikuttavat Linnan (1999, 20) mukaan alueen erityisominaisuudet, kuten esimerkiksi alueen maantieteellinen sijainti, elinkeinorakenne, sekä työvoima- ja väestörakenne. (Antikainen 1980, 69 - 73.)

Yliopistojen toimintoihin kohdistuu monenlaisia odotuksia ja vaateita, jotka ovat osin myös ristiriitaisia. Lemola (2004, 125) toteaa, että yliopistoilta odotetaan pitkäjänteisyyttä ja riippumattomuutta, mutta toisaalta yliopistojen tulee myös pystyä reagoimaan nopeasti ympäristön muuttuviin tarpeisiin. Yliopistoilta odotetaan riittävää laaja-alaisuutta ja monipuolisuutta, mutta myös erikoistumista ja keskittymistä. Yliopistojen pitää pystyä toimimaan kansainvälisellä, kansallisella ja alueellisella tasolla. Yliopistojen alueelliset tehtävät ovat muuttuneet yhteiskunnan, elinkeinoelämän ja yleisen taloudellisen tilanteen muuttuessa. Yliopistojen sidosryhmät ovat vaikuttaneet yliopistojen alueellisen tehtävän sisältöön. Alueellisen tehtävän muotoja voidaan tarkastella opetus-, tutkimus- ja yhteiskunnallisten tehtävien ulottuvuuden kautta.

2.3 Yliopistojen alueellinen tehtävä

2.3.1 Yliopiston vaikutusalue

Yliopistojen ympäristö/vaikutusalue voidaan laajassa mielessä jakaa neljään tasoon: kansainvälinen, kansallinen, alueellinen ja paikallinen ympäristö (kuvio 1). Yliopisto on toiminnallaan yhteydessä kaikkien näiden tasojen kanssa. Alueellisen kehittämisen tarkastelukohteena on usein perinteinen maakunta (province). Opetusministeriö määrittää kuitenkin alueellisen kehittämisen strategiassaan vuosille 2003 – 2013, että tarkastelukohteeksi sopii parhaiten useita maakuntia sisältävä alue (Science and Technology Policy Council of Finland 2003, 46 - 47). Yliopistojen alueellisen tehtävän yhteydessä käsitteellä alue ei tarkoiteta yleensä täsmällisesti rajattuja maantieteellisiä alueita, kuten lääni tai kunta, vaan alueella viitataan yliopistojen lähiympäristöön ja sen välittömään vaikutuspiiriin (Lemola 2004, 116). Alueet ovat erilaistuneet ja tämä on johtanut keskustusten muodostumiseen ja lopullisena tuloksena on ollut toiminnallinen alueellinen rakenne. Yliopistojen toiminnallista alueellista rakennetta ja vaikutusaluetta Antikainen (1980, 4) kutsuu yliopistojen toimintaverkostoksi (network). Yliopistojen vaikutusalueella tarkoitetaan aluetta, joissa yliopiston vaikutus on suurempi kuin muissa samankaltaisissa keskuksissa. (Antikainen 1980, 4, 56 - 57.)

Käsitettä oppiva alue voidaan käyttää määrittämään yliopistojen roolia uudessa taloudellisessa ympäristössä. Goddard (1999, 27) käyttää oppivan alueen yhteydessä käsitettä verkostotieto. Verkostotieto on monipuolista tietoa, joka on osin yksityistä ja osin julkista. Verkostotiedolla tarkoitetaan oppimisjärjestelmää, jossa tietoa siirretään ryhmältä toiselle. Näin luodaan julkisen ja yksityisen yhteistyön infrastruktuuri. Oppiva alue on riippuvainen tietoverkostoista. Koska

tietoverkostot ovat erittäin riippuvaisia henkikohtaisista yhteyksistä, ne voidaan parhaiten kehittää tietyllä alueella. Tärkein oppivan alueen haaste on saada liikkeelle laaja ryhmä alueellisia sidosryhmiä, mukaan lukien yliopistot ja niiden henkilökunta ja opiskelijat, kehittämään oppimisverkostoja (learning networks), joiden avulla voidaan tehostaa paikkakuntien poliittista ja kulttuurista johtamista. Kun talousjärjestelmät alueellistuvat, kasvaa yliopistojen rooli alueellisessa liiketoiminnassa ja yritysten suorituskyvyn parantamisessa suuremmaksi. Vahva ja tukea antava alueellinen talous luo kilpailukykyisen yliopiston ja vahva yliopisto pystyy antamaan enemmän alueelleen. (Goddard 1999, 27; OECD 1999, 20 - 21.)

2.3.2 Alueellisen tehtävän kehittyminen

Korkeakouluopetusta pidettiin keskeisenä alueellisen politiikan välineenä jo 1960-luvulla. Suomessa kyseisenä ajanjaksona käynnistyneissä julkisten palvelujen kehittämistoimenpiteissä oli tavoitteena maan eri alueiden alueellisen tasa-arvon edistäminen. Hajautetun yliopistoverkon luominen oli osa tätä prosessia. Uusia yliopistoja perustettiin alueellisiin perustein vahvistamaan Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asuttuja seutuja. Yliopistoille asetettiin suuria odotuksia alueellisina vaikuttajina, alueellisen eriarvoisuuden poistajina ja alueellisen innovaatiotoiminnan kehittäjinä. Yliopistojen tuli antaa tukensa alueen taloudelliselle kasvulle ja työllisyyden parantamiselle luomalla yhteisiä tutkimushankkeita elinkeinoelämän kanssa sekä hyödyntämällä saavuttamia tutkimustuloksia. Alueellisen tasa-arvon toivottiin myös toteutuvan tarjoamalla opiskelupaikkoja syrjäisten seutujen nuorille. Yliopistojen aluevaikutuksia arvioivia ja edistäviä ohjelmia on perustettu sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Useat maat ovat tutkineet yliopistojensa alueellista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä käynnistäneet yliopistovetoisia aluekehitysohjelmia. Yliopistoilta odotetaan yhä vahvempaa roolia yhteiskunnan sekä alueen kehittämistyössä. (HE 10/2004; Virtanen 2002, 18 - 19.)

Alueellinen näkökulma tuli innovaatiopolitiikkaan 1980-luvulla. Korkeakoulujen ja aluetalouden aktiivinen suhde nousi enenevässä määrin esille 1990-luvulla. Korkeakouluopetuksesta ja tutkimuksesta tuli olennainen osa kansallista infrastruktuuria ja väline parantaa tuotantoteknologiaa. 1990-luvulla yliopistot alkoivat tehdä lähempää yhteistyötä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Yliopisto-opetuksen ja tutkimuksen sosiaalinen rooli muuttui ja korkeakoulujen ja aluetalouden vuorovaikutus lisääntyi. Alueelliset odotukset kohdistuivat yliopistojen ja liikeyritysten läheiseen yhteistyöhön. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen on edellytetty Kinnusen (2001, 7) mukaan integroituvan osaksi aluetalouden tuotantoprosessia ja kansalaisten

hyvinvoinnin tukemista. Yliopistojen odotettiin vastaavan alueellisiin tarpeisiin, kuten tiedon siirtoon, opiskelupaikkojen tarjoamiseen, työpaikkojen luomiseen ja yliopisto-teollisuusyhteistyöhön. (Goddard ym. 2003, 42; Hölttä & Pulliainen 1996, 119.)

Suomalaisessa koulutuspolitiikan perusarvoja ovat olleet alueellinen tasa-arvo, kansainvälisesti korkea laatu ja elinikäinen oppiminen. Keskeisenä tavoitteena on ollut tarjota asuinpaikasta riippumatta kaikille nuorille mahdollisimman tasavertaiset opiskelumahdollisuudet. Hajautettua koulutusverkostoa pidetään alueiden osaamispääoman perustana. Alueellisen koulutusverkoston tavoitteena on ollut mahdollistaa opiskelu asuinpaikasta riippumatta ja turvata eri alueille osaavan työvoiman saanti. Korkeakoulujen rooliksi osaamisverkostossa on muodostunut uuden tiedon tuottaminen ja levittäminen. Alueellisessa innovaatiotyössä yhteistyö ja verkostoituminen alueen eri toimijoiden kesken on tärkeää. Alueellisesti hajautettu korkeakouluverkosto parantaa myös yhteistyön mahdollisuuksia yliopistojen ja muiden toimijoiden välillä. (OPM 2002, 17 - 18.)

Kinnusen mukaan (2001, 7) yliopistojen on odotettu integroituvan aktiivisesti osaksi aluetalouden tuotantoprosessia ja hyvinvoinnin ylläpitämistä. Yliopistojen tehtävä on laajentunut väestön yleisen sivistyksen ylläpitämisestä, tiedonmuodostuksesta ja ammattilaisten kouluttamisesta yritysten ja julkisyhteisöjen kehityslaboratorioiksi sekä uuden taitotiedon ja teknologian siirtäjiksi. Yliopistojen alueellisen roolin muutos voidaan nähdä myös osana globalisaatiomuutoksen laajempaa kokonaisuutta sekä alueellisen kehittymisen ja aluehallinnon muuttunutta luonnetta. Globalisoituminen ei Lemolan (2004, 116) mukaan ole vähentänyt paikallisuuden merkitystä, vaan pikemminkin nostanut sen arvostusta. Verkostomaisesti jäsenyneet yhteisöt voivat olla paikallisia alueellisia, tai globaaleja. Tärkeää niissä on toimijoiden liittyminen näihin yhteistyöverkostoihin ja kyky hyödyntää niissä liikkuvaa tietoa. Tiedot, taidot, kulttuuri ja instituutiot ovat nousseet kilpailuvalteiksi materiaalien seikkojen ohi. Alueet ovat muuttuneet tärkeiksi poliittisen ja taloudellisen toiminnan toiminta-areenoiksi. (OECD 1999, 17.)

Euroopan unioni on ollut tärkeä vaikuttaja yliopistojen alueellisen tehtävän muotoutumisessa. Maastrichtin sopimus on luonut vision Euroopasta ”Alueiden Eurooppa”. EU:n aluepolitiikalla on pyritty kaventamaan yhteisön alueiden välisiä rakenteellisia eroja ja tukemaan niiden tasapainoista kehittymistä sekä edistämään yksilöiden yhtäläisiä mahdollisuuksia. EU:lla on laaja keinovalikoima, jolla se pyrkii edistämään taloudellista kehitystä, koulutuksen tarjontaa ja taitojen kehittämistä alueellisella tasolla. Se pyrkii pienentämään jäsenmaidensa alueellisia eroja muun muassa Euroopan rakennnerahaston myöntämän rahoituksen avulla. Euroopan Aluekehitysrahasto

perustettiin vuonna 1975. Sen tavoitteena on edistää taloudellista ja sosiaalista koheesiota EU-maissa. EU:n rakennerahastojen myöntämän rahoituksen avulla on Suomessakin voitu panostaa enenevässä määrin yliopistojen tutkimustoimintaan ja alueelliseen innovaatiopolitiikkaan. (OECD 1999, 33.)

Kansalliset poliittiset ohjelmat vaikuttavat yliopistojen suhtautumiseen alueelliseen tehtäväänsä. Alueellisen innovaatiopolitiikan veturina on toiminut osaamiskeskusohjelma, joka taas sai tukea EU:n aluepolitiikasta ja rakennerahastoista. Alueellisella innovaatiopolitiikalla pyritään vahvistamaan alueellista kilpailukykyä ja sen avulla pyritään houkuttelemaan alueelle uutta teollisuutta, uusia yrityksiä ja ammattitaitoisia ihmisiä. Hallitusohjelmassa (19.4.2007) on nostettu osaamisen yhtenä keskeisistä keinoista vaikuttaa alueiden kehitykseen. Osaamisen lisäämisellä katsotaan olevan myönteisiä vaikutuksia alueiden elinkeinorakenteiden kehittämiseen, työllisyyteen, aluetalouksien vahvistamiseen sekä muiden sosiaalisten ja kulttuuristen heijastusvaikutusten syntyyn. Yritystoiminnalle ovat yhä tärkeämpiä innovatiivisuus ja osaamisverkostojen luominen. Korkeakoulutus ja tutkimus- ja kehittämistyö ovat tärkeitä tekijöitä uusien innovaatioiden luomisessa. (Hallitusohjelma 2007, 7; Kankaala ym. 2004, 118.)

Ulkoinen rahoitus on tullut yhä merkittävämmäksi yliopistojen rahoituksen muodoksi. Tämä rahoitusmuutos on vahvistanut koko tutkimusjärjestelmän (yliopistot, tutkimuslaitokset, teollinen tutkimus) sekä sisäistä vuorovaikutusta että yhteistyötä. Tutkimusyhteistyö on lisääntynyt sekä alueellisella, kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Yliopistoista on tullut tärkeä alueellisen tietotalouden ja innovaatiojärjestelmän kehittäjä. Tutkimuksen taloudelliset vaikutukset välittyvät alueelle muun muassa peruskoulutuksen, julkaisutoiminnan, tutkimusyhteistyön, tutkijoiden oman yritystoiminnan, tulosten kaupallistamisen ja muun yhteistoiminnan kautta. Yliopistojen tutkimustoiminnalta odotetaan tieteellisen laadun ja tuottavuuden lisäksi yhteiskunnallista relevanssia ja vaikuttavuutta. (Kaukonen 2004, 74 - 77.)

2.3.3 Yliopistojen sidosryhmät

Yliopistojen sidosryhmät vaikuttavat niiden alueellisen tehtävän muotoutumiseen. Yliopistoille tärkeitä sidosryhmiä ovat opiskelijoiden, henkilökunnan ja opetusministeriön lisäksi erilaiset tutkimusyhteisöt, alueen elinkeinoelämä ja yhteiskunnalliset vaikuttajat. Sidosryhmiä voidaan luokitella esimerkiksi sisäisiin ja ulkoisiin, henkilöihin ja yhteisöihin sekä akateemisiin ja ei-akateemisiin sidosryhmiin. Yliopistoihin vuorovaikutuksessa olevien sidosryhmien määrä on

kasvanut. Jokaisella sidosryhmällä on omat erityiset odotuksensa yliopistojen toiminnalle. Yliopistojen ja niiden sidosryhmien välille on muodostunut myös uudenlaisia yhteistyömuotoja. Yhteistyö voi liittyä sekä yliopistojen ulkoisiin tehtäviin (esimerkiksi taloudelliset ja sosiaaliset toiminnot) että sen sisäisiin tehtäviin (opetus, tutkimus ja tiedonsiirto). Tänä päivänä yliopistot joutuvat käymään jatkuvaa vuoropuhelua yhteiskunnallisten sidosryhmiensä kanssa. Sidoryhmää voidaan pitää tärkeänä yliopistolle vain, jos yliopisto ja sidoryhmä voivat tuottaa toisilleen palveluja tai tehdä keskenään molempia hyödyntävää yhteistyötä. (Jongbloed ym. 2008, 304 - 305.)

Yliopistojen ja korkeakoulujen rooli alueiden kehittymisen edistäjänä kasvaa, kuten myös hyvän yhteistyön merkitys yliopistojen ja alueiden välillä. Yliopistojen verkostoituminen elinkeinoelämän ja muiden alueellisten sidoryhmien kanssa on tärkeää yliopistojen alueellisen tehtävän hoitamisen kannalta. Verkostoitumalla yliopistot voivat siirtää niissä syntyneitä uutta tietoa yrityksille ja näin synnyttävät positiivisia kerrannaisvaikutuksia (spin-offs). Nämä kerrannaisvaikutukset ovat pohjana tietointensiivisten osaamisklustereiden rakentamisessa. Yliopistot voivat verkostoitumalla välittää myös muualla luotua uutta tietoa ja taitoja alueellaan toimiville sidoryhmille. Korkeakoulujen ja paikallisten tutkimuslaitosten tehtävänä on lisätä alueen tietovarastoa ja sosiaalista pääomaa ja tarjota niitä käyttäjille. Koulutuksen ja työmarkkinoiden paikallisen tason yhteistyöllä saadaan alueen tietopääoma, yritykset ja sosiaalinen pääoma tukemaan toinen toisiaan käytännössä. (Kyläheiko 1999, 44; Science and Technology Policy Council of Finland 2003, 57.)

Sekä yliopistot että yritykset hyötyvät yhteistyöstä. Yliopistot saavat liike-elämän ja teollisuuden kanssa tekemänsä tutkimusyhteistyön avulla rahoitusta tutkimustoiminnalleen, laboratoriolaitteisiinsa sekä henkilökohtaisiin tutkimussuunnitelmiinsa. Yhteistyö mahdollistaa myös teorioiden ja empiirisen tutkimuksen testaaminen ”kentällä”. Yritykset puolestaan odottavat yliopistoyhteistyöltä uusia tutkimustuloksia, uusien tuotteiden kehittämistä, suhteen ylläpitäminen yliopistoihin, uusien patenttien tuottamista sekä niiden teknisten ongelmien ratkaisemista (Jongbloed ym. 2008, 315). Höltän ja Pulliaisen (1996, 120) mukaan erityisesti pienet ja keskisuuret high-tech- ja tietoperustaiset teollisuusyritykset ovat kiinnostuneita yhteistyöstä yliopistojen kanssa, koska heillä ei ole riittävästi resursseja omaan tutkimukseen ja tuotekehitykseen

2.3.4 Alueellisen tehtävän muodot

Yliopistojen alueellisen tehtävän muodot riippuvat siitä, miten yliopistoja ympäröivän alueen omat taloudelliset tekijät ovat kehittyneet ja kuinka hyvin alueet tekevät yhteistyötä keskenään sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Alueen vakaa ja tasapainoinen kehitys riippuu sen omien kykyjen ja tietojen kasvattamisesta. Kansainvälistyminen luo kahdenlaisia verkostoitumisen tarpeita alueellisella tasolla. Ensiksikin nähdään tarpeelliseksi vahvistaa kansallista innovaatiopalvelujen verkostoa. Koulutus-, tutkimus-, teknologia- ja innovaatiopolitiikat pitäisi määritellä niin, että ne tukevat alueellista politiikkaa siten, että kansallisella ja alueellisella tasolla tehdyt toiminnot vahvistavat toinen toisiaan. Toisaalta tarvitaan erikoistunutta verkostoa, joka pohjautuu alueen omiin tarpeisiin. Yliopistojen roolina on kehittää alueen tietopotentiaalia ja tuottaa alueellisten toimijoiden tarvitsemaa tieto-taitoa. Mitä vähemmän alueelle on keräytynyt tietovarastoja, sitä tärkeämpää on verkostoituminen. (Science and Technology Policy Council of Finland 2003, 45 - 47.)

Alueiden luonteenpiirteiden ymmärtäminen on tärkeää aktiivisen ja mielekkään yliopisto- aluesuhteen luomiselle. Alueet poikkeavat merkittävästi toisistaan muun muassa teollisuusrakenteen, työllisyystilanteen, elinkeinorakenteen, väestötiheyden ja -rakenteen, sosiaalisten palvelujen, koulutusasteen ja kulttuuriaktiiviteetin suhteen. Myös yliopiston sidosryhmien ominaispiirteet ja määrä heijastuvat niiden alueellisen tehtävän muotoutumiseen. Yliopiston asiakkaita ovat ne alueella sijaitsevat organisaatiot ja henkilöt, jotka toimivat tai tulevat mahdollisesti toimimaan yhdessä yliopistosektorin kanssa. (OECD 1999, 31 - 32.)

Yliopistojen harjoittama tutkimus ja tieteellisen tiedon tuottaminen ovat tietysti määrin alueellisesti sitoutunutta, vaikka tieto liikkuukin valtion sisällä nopeammin kuin koulutetut ihmiset. Yliopistojen odotetaan olevan osa alueensa tiedon infrastruktuuriverkostoa. Yliopistotutkimukselle on ominaista se, että tutkimus pyrkii vastaamaan ympäröivän yhteiskunnan haasteisiin, siksi tutkimustoimintaa suunnataan usein ratkaisemaan alueen erityisongelmia. Tutkimustarve riippuu esimerkiksi alueen taloudellisesta tilanteesta, kuten luonnonvarojen määrästä ja sosiaalisen kehityksen tasosta. Tutkimuksella on myös kulttuurinen tehtävänsä. Tutkimuksella saatu tieto vaikuttaa ihmistä ja ihmiskuntaa koskeviin ajatuksiin ja asenteisiin. (Antikainen 1980, 30 - 31.)

Kinnunen (2001, 23) toteaa, että korkeakoulujen ja alueen vuorovaikutteisuuden tavoitteena ei ole alueellisten korkeakoulujen kehittäminen. Sen sijaan tavoitteena on, että alueellisilla toimijoilla olisi

hyvät edellytykset hyödyntää mahdollisimman hyvin korkeakoulujen tutkimusta, opetusta ja innovaatiotoimintaa ja että korkeakoulut voisivat opetuksessaan ja tutkimuksessaan hyötyä alueensa talouden, hyvinvoinnin ja kulttuurin hedelmistä. Yliopistot voivat toimia tärkeässä välittäjän roolissa herättämällä keskustelua alueellisen kehittämisen erilaisista malleista ja niiden kyvystä vastata alueen väestön tarpeisiin. Alueellisiin tarpeisiin ei vastata pelkästään kehittämällä tiedonvälityskanavia, vaan kouluttamalla ihmisiä, joiden tehtävänä on helpottaa tiedonvälitysprosessia. (OECD 1999, 23, 50.)

Yliopistojen alueellisen palvelutehtävän merkitys on kasvanut Kinnusen ym. (1998, 80) mukaan tietointensiivisyyden kasvaessa kaikilla työelämän alueilla. Yliopistojen harjoittamalla tutkimustoiminnalla voidaan tukea alueen taloudellista kasvua ja työllisyyttä. Muun muassa yhteiset tutkimushankkeet yritysten kanssa ja saavutettujen tutkimustulosten hyödyntäminen ovat keinoja edistää alueen taloutta. Uusia yhteistyön muotoja yliopistojen ja alueen välillä Goddardin ym. (2003, 36) mukaan ovat tiedepuistot, osaamiskeskittymät sekä erilaiset tutkimuskeskittymät (clusters). Taulukossa 1 on jaoteltu yliopiston tehtävien alueellisia ulottuvuuksia jaotellen ne opetus-, tutkimus- ja yhteiskunnallisten tehtävien luokkiin.

Taulukko 1. Yliopistojen tehtävien alueelliset ulottuvuudet (OECD 1999, 59-)

Opetus	Tutkimus	Yhteiskunnallinen tehtävä
<ul style="list-style-type: none"> • opiskelijarekrytointi • työvoiman kouluttaminen alueelle • alueen tarpeisiin suunnatut kurssit • täydennyskoulutus, elinikäinen oppiminen, avoin yliopisto-opetus • tilauskoulutus • etäopiskelu • ”virtuaaliyliopisto” • alueen kehittyminen ja alueelliset henkilöstöresurssit 	<ul style="list-style-type: none"> • tutkimuskeskukset, tiedepuistot • alueellinen tutkimus • tutkimustulosten kaupallistaminen • patentit, lisenssit • yritystoiminta, yrityshautomot 	<ul style="list-style-type: none"> • aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan • yhteiskunnalliset palvelut • yliopistokirjastot • alueellisen kulttuuritoiminnan vilkastuttaminen

Yliopistot ovat avainasemassa alueellisten toimijoiden joukossa. Virtanen (2002, 12) toteaa, että yliopistoilla on paljon annettavaa alueellisesti relevantille tiedon tuottamiselle. Yliopistot voivat olla alueellisille toimijoille linkkeinä kansainvälisiin tietolähteisiin. Yliopistot tuottavat alueella tarvittavaa inhimillistä pääomaa, työvoimaa ja johtamiskapasiteettia. Kankaalan ym. (2004, 116) mukaan globalisaatio ei ole vähentänyt paikallisuuden merkitystä. Myös globaalien yritysten tarve hankkia omaa toimintaa tukevaa ulkopuolista osaamista on kasvanut ja keskeiset kehittämis- ja tuotantotoiminnot halutaan sijoittaa innovatiivisiin ympäristöihin.

Yliopistot voivat toteuttaa kolmatta tehtäväänsä vain jos niiden institutionaalinen rakenne tukee yliopiston ja alueen välistä yhteistyötä. Suoriutuakseen kolmannen tehtävän haasteista yliopistojen tulee tehdä tarvittavat muutokset sisäisiin ja ulkoisiin toimintoihinsa ja rakenteisiinsa. Kolmannen tehtävän hoitaminen heijastuu ensiksikin yliopistojen opetustarjontaan ja tutkimustoimintaan. Toiseksi se aiheuttaa yliopistoille paineita toimia yhteistyössä tiettyjen julkisten yhteisöjen, elinkeinoelämän, ja teollisuuden kanssa. Näin mahdollistetaan teknologian siirto ja oppiminen yliopiston ja sen ympäristön välillä. (Goddard ym. 2003, 25, 34.)

Yliopistot joutuvat enenevässä määrin ottamaan opetus- ja tutkimustehtävänsä suorittamisessa huomioon yhteiskunnalliset vaatimukset. Opetuksen ja tutkimuksen on oltava valtakunnallisesti ja alueellisesti relevanttia ja käyttökelpoista. Yliopistojen pitää huolehtia siitä, että kasvava alueellinen sitoutuminen myös samalla parantaa sen opetuksen ja tutkimuksen mainetta. Yliopistot eivät pysty vastaamaan kaikkiin alueellisiin vaateisiin ja ongelmiin vaan ne ovat pakotettuja priorisoimaan ympäröivän yhteiskunnan sille asettamat tehtävät. Yliopistot luovat omat muotonsa alueelliseen yhteistyöhön riippuen omista voimavaroistaan ja kyvyistään sekä alueen tarpeista (Goddard ym. 2003, 33; OECD 1999, 37.)

2.3.5 Alueellisen tehtävän vaikutukset

Yliopiston vaikutukset alueellaan vaihtelevat suuresti. Yliopistot tukevat alueen kehitystä lisäämällä tietoja ja taitoja alueellaan. Yliopistot tukevat aluettaan taloudellisesti esimerkiksi työllistämällä alueen asukkaita ja investointi- ja hankintatoiminnallaan. Yliopistot täyttävät myös laajemman sosiaalisen ja kulttuurisen roolin tukemalla alueen kulttuurista elinvoimaisuutta ja sen uudistamista. Yliopistot ovat tärkeä tekijä alueellisten tietoverkkojen kehittämisessä ja alueellisen tason tietoyhteiskunnan muodostamisessa. Vaikutusten luonne määräytyy yliopistojen tarjoamien opetusohjelmien, yliopiston koon ja sen alueellisen suuntautuneisuuden mukaan. Yliopistot ovat

portti laajempaan taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen maailmaan, mikä voi olla elintärkeää perifeeristen ja marginaalisten alueiden kehitykselle. (OECD 1999, 38 - 47.)

Yliopistoille asetettujen ja yliopistoilta odotettujen tehtävien lisäksi yliopistot tuovat alueelleen positiivisia vaikutuksia jo pelkällä olemassaolollaan. Yliopistot työllistävät sekä omaa henkilökuntaa että ulkopuolisia henkilöitä, esimerkiksi rakennus- ja muilla ylläpitotoiminnoilla. Henkilökunta ja opiskelijat vilkastuttavat sekä elinkeinoelämää että kulttuurista toimintaa. Yliopistot tuottavat vaikutusalueellaan taloudellista, kulttuurista ja poliittista lisäarvoa. Yliopistot parantavat koulutetun työvoiman reserviä, koulutusrakenteita, ammatillisia rakenteita, sosiaalista tasa-arvoa, yhteiskunnan alueellisia rakenteita ja alueensa väestön asenteita yhteiskuntaan. Yliopistot edistävät alueidensa väestön ja talouden kasvua. Koulutuksen tuotokset ovat moniulotteisia, pitkävaikutteisia sekä usein vaikeasti mitattavissa. Akateemisen tutkimuksen keskeinen tuotos on inhimillisen pääoman (tiedot ja taidot) karttuminen. Inhimillisestä pääomasta vain pieni osa on elinkeinoelämän välittömästi hyödynnettävissä. Yliopistojen ympäristönsä tuottamat taloudelliset vaikutukset voivat olla välittömiä, välillisiä tai kertautuvia. Yliopisto tukee alueensa kulttuuria välittämällä vallitsevaa elämänmuotoa ja sivistyskäsitystä. Yliopisto saattaa myös eristäytyä ympäristöstään, jos yliopiston sivistys- ja kulttuurikäsitteet poikkeavat ympäristön kulttuuriperinteestä. (Linna 1999, 9, 12 - 17.)

Yksittäisen yliopiston tehtävät on määritelty suhteessa opetukseen, tutkimukseen ja yhteiskunnallisiin velvollisuuksiin. Yliopistot ovat osa sekä valtakunnallista että alueellista sosio-ekonomista järjestelmää, koska niiden rooli yhteiskunnassa ja alueellaan määrittyy suhteessa sidosryhmiin, mutta on myös riippuvainen historiallisista ja maantieteellisistä seikoista. Valtion suora vaikutus yliopistojen toimintaan on vähentynyt ja yliopistojen autonomia on lisääntynyt. Yhteiskunnallisilla palveluilla on kasvava merkitys myös suhteessa yliopistojen antamaan opetukseen ja tutkimukseen, tulkintaan ja neuvontaan ja muihin palveluihin, kuten konsultointiin, teknologian siirtoon, elinikäiseen oppimiseen ja täydennyskoulutukseen. Yliopistot tuottavan alueelleen positiivisia vaikutuksia myös henkilöstönsä yhteiskunnallisen osallistumisen (asiantuntijuus, luottamustehtävät) kautta. Yliopistojen on vaikea arvioida tehtäviensä hoitamisen onnistumista, koska vaikutukset ovat harvoin suoria ja välittömiä.

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Poliittiset ohjausmuodot

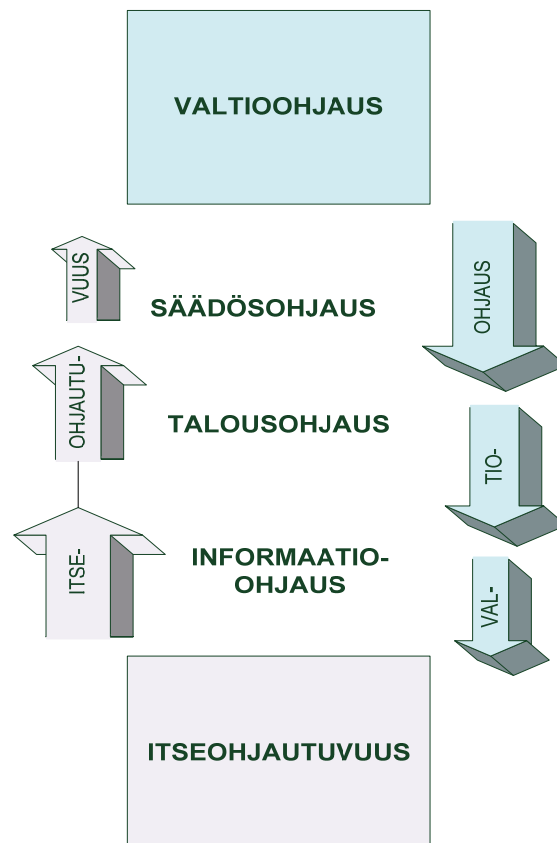
Tarkastelen yliopistojen alueellista tehtävää ohjausteoreettisesta näkökulmasta käyttäen teoreettisena viitekehyksenä poliittisista ohjausmuodoista informaatio-ohjausta. Termi tutkimuksen ”teoria” (tutkimuksen teoreettinen osuus) voidaan määritellä tutkimuksen viitekehykseksi eli tutkimuksen teoria ja viitekehys ovat tässä tapauksessa yksi ja sama asia. Viitekehyyksessä kuvataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Viitekehys muodostuu tutkimusta ohjaavasta metodologiasta sekä siitä, mitä tutkimusongelmasta jo tiedetään. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 18 - 19.)

Ohjaus on olennainen osa julkisen politiikan toteuttamista. Ohjaus on asemaan tai asiantuntemuksen perustuva oikeus, jossa ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen (Jalonen 2008, 2). Rekilän (2006, 26) mukaan valtio-ohjauksen taustalla ovat poliittisesti eduskunnassa ja valtioneuvostossa asetetut tavoitteet. Valtion käyttämät ohjausmuodot vaihtelevat tuottamansa pakon asteen suhteen. Korkean pakon omaavat ohjausmuotoja on useimmin sovellettu rationaalisen suunnittelun ja kontrollin strategiassa (voimakas valtion ohjaus) ja vähemmän pakkoa sisältäviä ohjausmuodot soveltuvat itseohjautuvuuden strategiaan. Rationaalisen suunnittelun ja kontrollin strategiassa hallitus näkee tehtävänään ja mahdollisuutenaan (capability) vaikuttaa sosiaalisiin toimijoihin omien tavoitteidensa mukaisesti. Valtio katsoo oikeudekseen rajoittaa toimijoiden käyttäytymistä saavuttaakseen haluamansa tavoitteet. Itseohjautuvuuden strategiassa valtio taas luottaa ohjauksessaan toimijoiden itseohjautuvuuden mahdollisuuksiin. (van Vught 1989, 45.)

Poliittisen ohjauksen muotoja voidaan luokitella monin eri tavoin. Käytän tutkimuksessani luokitteluna ohjausmuotojen jakoa säädös-, talous- ja informaatio-ohjaukseen, joka on yleisesti käytetty ohjausmuotojen luokittelu. Tämä ohjausmuotojen kolmijako perustuu käytetyn ohjauksen menetelmään ja siihen sisältyvän viranomaisvallan voimakkuuteen (pakko – suostuttelu). Ohjausmuodot sisältävät aina tietyn toiminnallisen sisällön – ne kertovat ohjattaville mitä tehdä tai miten käyttäytyä. Ne sisältävät myös tietyn valtaelementin – ne määrittelevät sen voiman asteen, mitä hallitus on valmis käyttämään saavuttaakseen haluamansa päämäärän. Ohjausmuodot eivät ole

vain keino saavuttaa poliittisia tavoitteita, vaan ne ovat myös itse päämääriä. Ohjausmuodon valinta vaikuttaa päätöksenteon prosessiin ja sisältöön. (Vedung 1998, 34, 41.)

Kuviossa 2 olen esittänyt ohjausmuotojen suhdetta valtio-ohjaukseen ja itseohjautuvuuteen. Valtio-ohjaus on voimakkaimmillaan säädösohjauksessa. Merkittävin opetusministeriön harjoittama talousohjauksen muoto on tulosohjaus, jossa opetusministeriö ja yliopistot sopivat yliopistojen tuottamasta tuloksesta ja opetusministeriön myöntämästä rahoituksesta. Yliopistojen itseohjautuvuus ilmenee laajimmillaan opetusministeriön informaatio-ohjauksessa. Yliopistoihin kohdistuvan säädösohjauksen vähentyessä ja talous- ja informaatio-ohjauksen lisääntyessä on myös yliopistojen itseohjautuvuus lisääntynyt. Rekilä (2006, 26) määrittelee yliopistojen itseohjautuvuuden akateemisesta yhteisöstä lähteväksi päätöksenteoksi, jolloin organisaatio asettaa itse tavoitteensa, arvioi niiden saavuttamista ja korjaa toimintaansa tavoitteiden mukaisesti. Itseohjautuvuus ei kuitenkaan ole Rekilän (2006, 29) mukaan täysin riippumatonta valtion tai markkinoiden pyrkimyksistä.



Kuvio 2. Valtio-ohjauksen ja itseohjautuvuuden suhde poliittisiin ohjausmuotoihin (van Vught 1989; Vedung 1998; Rekilä 2006).

Säädösohjaus on valtiovallan käyttämä perinteinen ohjauskeino. Sanalla ”säädos” viitataan muun muassa kirjoitettuihin sääntöihin, käskyihin, lakeihin, asetuksiin ja normeihin, joilla on pakottava ominaisuus. Lemairen (1998, 59) mukaan säädösohjausta käytetään, kun halutaan määrittää normeja ja haluttua käytöstä tai rajoittaa tiettyjä toimintoja yhteiskunnassa. Säädösohjauksessa on kyse viranomais-suhteesta, jossa ohjattavat tahot ovat pakotettuja toimimaan niin kuin ohjaajat säättävät. Ohjaus voi sisältää negatiivisia rangaistuksia tai uhkia, jos säädöksiä ei noudateta. Säädösohjaus on negatiivista, jos se pyrkii kieltämään tietyn tyyppiset toiminnot. Säädösohjaus voi olla myös kannustavaa kuvaamalla sitä, mitä pitäisi tehdä. (Vedung 1998, 29 - 32, 41.)

Säädökset yhdenmukaistavat valtion toiminnot ja tarjoavat sosiaalisille toimijoille turvan valtion puuttumista (intervention) vastaan. Säädösohjausta pidetään varmana ja tehokkaana ohjausmuotona, mutta, jotta säädösohjauksen käyttö olisi tehokasta, se vaatii valvontaa ja täytäntöönpanoa. Se on valtiovallan näkökulmasta suhteellisen edullinen ohjausmuoto. Säädösohjauksen kustannukset maksavat yleensä ohjauksen kohteet. Suurin osa lainsäädännön aiheuttamista kustannuksista ovat piileviä. Ne voivat heijastua korkeampina hintoina tai pienempinä voittoina työntekijöille tai pääomasijoittajille. Säädösten hyödyt ovat usein nähtävissä ja tunnettuja, mutta kustannukset ovat näkymättömiä ja aliarvioituja. (Peters & van Nispen 1998, 17; Lemaire 1998, 63.)

Taloudellinen ohjaus on Jalosen (2008, 2) mukaan toimintaa, jossa talousarvioilla ja vastaavilla tahdonilmaisuuilla päätetään voimavarojen tasosta ja kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Taloudellisessa ohjauksessa ei käytetä pakottavaa valtaa, vaan ohjausta vahvistetaan taloudellisin tai materiaalisin kannustein tai pakottein. Taloudellisella ohjauksella tehdään ohjattaville halvemmaksi tai kalliimmaksi noudattaa tiettyä toimintatapaa. Näin ollen taloudelliset ohjausmuodot jättävät aina kohderyhmälle tietyn liikkumavaran. Tämän vuoksi on tärkeää, että kohdejoukon käyttäytymisen määrittäminen tunnetaan tarkasti. Näin taloudelliset kannustimet voidaan kohdistaa oikein ja tehokkaasti. (Peters & van Nispen 1998, 18; Vedung 1998, 32.)

Taloudelliset ohjauskeinot voivat olla joko positiivisia (kannustavia) tai negatiivisia (ehkäiseviä). Positiivisissa ohjauskeinoissa, kuten esimerkiksi valtionavustus tai apuraha, annetaan ohjattaville materiaalisia resursseja, kun taas negatiivisissa ohjauskeinoissa, kuten esimerkiksi verot ja maksut, ohjattavilta vaaditaan tiettyjä materiaalisia resursseja. Taloudelliset kannustimet on säädetty parantamaan tiettyjä olosuhteita tai pienentämään riskejä suoritettaessa tiettyjä toimenpiteitä. Negatiivisilla kannustimilla on taas vastakkaiset päämäärät. Taloudelliset ohjauskeinot voidaan

jakaa myös tulonsiirtoihin (in-cash) ja palveluihin (in-kind). Rahamuotoisia ohjauskeinoja ovat mm. apurahat, avustukset ja maksut. Palveluja ovat esimerkiksi ilmainen terveydenhoito, hammashoito ja kouluruokailu. (Vedung 1998, 43.)

Taloudellisia ohjauskeinoja ovat myös valtionavut ja sopimukset. Valtionapu on taloudellinen ohjauskeino, jolla valtio siirtää varoja toiselle osapuolelle vaikuttaakseen tämän osapuolen käytökseen. Ne ovat rahallisia tukia, joita käytetään tilanteissa, joissa vastaanottaja suorittaa tietyn toimenpiteen, jota hallitus pitää haluttuna tai tärkeänä. Sopimukset ovat suosittuja taloudellisia ohjauskeinoja, joilla pyritään parantamaan yhteiskunnallisten palvelujen tehokkuutta. Taloudellinen ohjaus ei ole aina ongelmatonta. Valtionavuilta voi puuttua selkeys ja yhdenmukaisuus. Niiden käyttöön ei ole kehitetty systemaattista seuranta-arviointia, kuten kustannusten ja hyötyjen vertailua. Niihin liittyvät olosuhteet vaihtelevat suuresti eikä niitä ole selvästi muotoiltu. Taloudellinen ohjaus vaatii hyvin toimiakseen myös riittävää hallinnollista ohjausta ja valvontaa. (Bemelmans-Videc & Vedung 1998, 252 – 253; Leeuw 1998, 79.)

Poliittisia ohjausmuotoja voidaan käyttää erikseen tai yhdistäen niitä erilaisin kombinaatioin. Kaikki poliittiset ohjausmuodot jakautuvat kahteen ominaisluokkaan: kannustaviin ja estämään pyrkiviin ohjausmenetelmiin. Kaikkia ohjausmuotoja ja –keinoja voi käyttää myös joko suoraan tai epäsuoraan. Valtio on siirtynyt käyttämään yhä enenevässä määrin epäsuoria ohjauskeinoja. Yksisuuntainen ohjaus on muuttunut kaksisuuntaiseksi valtaketjuksi. Käskyistä, säännöistä ja normeista (säädosohjaus) on siirrytty ohjeisiin ja suosituksiin (informaatio-ohjaus). Informaatio-ohjaus on moderni ohjausmuoto, jolla pyritään ehkäisemään vääränlaista käyttäytymistä ja/tai kannustamaan haluttua käyttäytymistä tarjoamalla tietoa tietyn käyttäytymisen seurauksista. (Nylander, Stähle & Nenonen 2003, 4.)

3.2 Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus on sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevaan toimijan käyttäytymiseen ja toimintaan. Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa ja suostuttelevaa (Stenvall & Syväjärvi 2006, 14). Informaatio-ohjaus ei sisällä pakottamista vaan ohjauksen tarjoaman informaation tai suositusten noudattaminen on vapaaehtoista. Ohjaajat pyrkivät vakuuttamisen (conviction) voimalla saavuttamaan haluamansa tavoitteen. Informaatio-ohjaus kattaa yritykset vaikuttaa ihmisiin tiedonvälityksellä,

vuorovaikutuksella ja suostuttelulla. Informaatio-ohjauksen yleisnimenä voidaankin käyttää termiä suostuttelu (exhortation). Informaatio-ohjausta ei sisällä erityistä tavoitetta rajoittaa suoraan ohjattavien käyttäytymisen mahdollisuuksia, vaan ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa kohteen käyttäytymiseen tuottamalla merkittävää informaatiota. Informaatio-ohjaukseen itseensä ei myöskään sisälly taloudellisia pakotteita tai kannusteita. (Peters & van Nispen 1998, 18; van Vught 1989, 44; Vedung 1998, 33, 103 - 104.)

Informaatio-ohjauksen avulla pyritään varmistamaan, että ohjattavat tahot toimivat haluttujen tavoitteiden mukaisesti. Se on olennainen osa valtion harjoittamaa hallintaa ja politiikkaprosessia. Ohjauksen tavoitteena on demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen ohjata hallintoa toimimaan valittujen toimintalinjojen mukaisesti nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kysymys on tällöin hallinnan tehokkuudesta. Informaatio-ohjauksella voidaan tuottaa toimijoille myös tietoa siitä, miten he voisivat kehittää omaa toimintaansa. Tällöin ohjaus on kannustavaa ja innovatiivista. Termi ”tiedottaminen” tarkoittaa informaatioteorian mukaan todenperäisen ja oikean tiedon tuottamista asioiden tilasta. Poliittisessa kirjallisuudessa on tiedottamisen käsite laajentunut puhtaasta tiedon välittämisestä asenteisiin vaikuttamiseen ja suostutteluun. Viranomaiset voivat tuottaa tietoa siitä, mitä toimijat saavat tehdä tai kuinka heidän tulisi tietyssä tilanteessa toimia tai käyttäytyä. Toimintaan ja asenteisiin pyritään vaikuttamaan välittämällä uutta tietoa, perusteltuja argumentteja ja moraalista vakuuttelua (moral suasion). (Vedung 1998, 103 - 104.)

Tiedon tuottamisen näkökulmasta tarkasteltuna van Vught (1989, 41) näkee maan hallituksen olevan etuoikeutetussa asemassa yhteiskunnassa, koska se toimii ”tiedon varastona”. Viranomaisilla on muita paremmat mahdollisuudet kehittää laajoja yleiskuvia sosiaalisista olosuhteista. Hallitus voi käyttää tietoa hyväkseen saavuttaakseen poliittiset tavoitteensa. Informaatiota voidaan jakaa monin eri tavoin. Informaatiota voidaan tuottaa vastauksena muiden esittämiin kysymyksiin tai tietyille ryhmille erityisesti kohdistettuna informaatiota tai yleisiä viestejä voidaan lähettää laajalle yleisölle. Hallituksen käyttämä informointitapa voi riippua useista tekijöistä, kuten informaatiokohteen määrästä, asian kohderyhmässä herättämästä mielenkiinnosta sekä informaation sisällöstä. (Jalonen 2008, 6; van Vught 1989, 41.)

Informaatio-ohjaukseen osallistuvat lukuisat toimijat, kuten esimerkiksi hallinnonalan viranomaiset, yliopistot, muut koulutusorganisaatiot ja tutkimuslaitokset sekä kansalaisjärjestöt. Ohjauksen kohteena voi olla erilaisia toimijoita. Se voidaan suunnata viranomaisille, ammattilaisille, kansalaisille ja järjestöjen edustajille. Se voidaan kohdistaa myös erilaisille ryhmille. Informaatio-

ohjaus voi olla yksilöllistä tai yleisluonteista. Informaatio-ohjauksen lisääntymisen syynä ovat valtion organisaatioiden itsehallinnon lisääntyminen ja säädösohjauksen vähentyminen. Informaatio-ohjauksen käytöstä on myös esitetty kritiikkiä. Sen ei katsota olevan aina riittävän tehokas ohjausmuoto. Informaatio-ohjauksen käyttö ei myöskään usein riittävästi koordinoita. Informaatio-ohjauksen tutkimus ja vaikutusten arviointi on lisäksi ollut vähäistä. (Stenvall & Syväjärvi, 2006, 13, 20.)

Stenvallin ja Syväjärven (2006, 15) mukaan informaatio-ohjausta voidaan kehittää ja jäsentää kolmesta näkökulmasta:

1. perinteinen ohjausajattelu
2. viestintä sekä
3. tiedon hallinta ja johtaminen.

Informaatio-ohjauksen ohjausvaikutus voimistuu siirryttäessä viestinnästä perinteiseen ohjausajatteluun ja tiedon hallintaan ja johtamiseen.

3.2.1 Informaatio-ohjaus ohjauksen näkökulmasta

Yksi tapa jäsentää informaatio-ohjausta on perinteinen ohjausajattelu. Ohjausta voidaan pitää julkisen politiikan toteuttamisen olennaisena välineenä. Oulasvirran ym. (2002, 16) mukaan se voidaan nähdä yhtenä politiikkaprosessin vaiheena. Demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen hallintoa ohjataan toimimaan päätöksen mukaisella tavalla. Informaatio-ohjauksen rooli on tuottaa viranomaisille ja muille toimijoille tietoa, jonka avulla he voivat kehittää toimintaansa ja tuottavuuttaan. Ohjauksessa välitettävä tieto muuttuu Jalosen (2008, 8) mukaan tiedoksi vasta, kun toimija tulkitsee informaatiota omassa viitekehyksessään. Informaatio-ohjauksella pyritään myös osaamisen tason kasvattamiseen, yleisen tiedon lisäämiseen sekä normi- ja resurssiohjauksen ja yleensä julkisen politiikan toteutumisen varmistamiseen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 17.)

Informaatio-ohjaukselle välitetään faktojen lisäksi myös suosituksia ja arvotyyppistä informaatiota halutusta käyttäytymismallista. Informaatio-ohjauksen vaikutus voi olla suoraa ja välitöntä tai välillistä. Ohjauksen vaikutus on välitöntä silloin, kun toimija muuttaa käyttäytymistään tai toimintojaan haluttuun suuntaan. Informaatio-ohjaukselle on välillinen vaikutus silloin, kun toimija sen avulla tunnistaa ongelman tai kehittämiskohteen. Ohjauksen kohteet voiva reagoida ohjaukseen eri tavoin, koska informaatio-ohjaus on ei-sitovaa ohjausta. Informaatio-ohjauksen vaikutukset ovat

myös usein vaikeasti havaittavissa. Vaikutukset voivat olla myös odotuksiin nähden vähäisiä tai tavoitteiden vastaisia. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 17 - 19.)

Kaikkiin informaatio-ohjauksen muotoihin voi sisältyä sekä stimuloivaa (informaation jakaminen) että repressiivistä (propaganda) ohjausta. Stimuloiva, ”palkitseva” ohjaustapa laajentaa käyttäytymisen vaihtoehtoja. Se tuottaa poliittista tukea ja legitimitettä organisaation valitsemille menettelytavoille. Repressiinen, ”rankaiseva” ohjaustapa rajoittaa käyttäytymisen vaihtoehtoja. Se pyrkii edistämään ohjattavien käyttäytymismuutoksia haluttuun suuntaan. Valtio pyrkii yhdistämään sekä stimuloivia että repressiivisiä ohjausmuotoja luodakseen sekä hyväksytyt että tehokkaan ohjausmenetelmän. (van der Doelen 1998, 144.)

Informaatio-ohjauksen vaikuttavuus riippuu useista seikoista. Informaation ”läpäisemistä” rajoittavat sen havainnointiin, käsitteellistämiseen ja päätöksentekoon liittyvät informaatiofilterit. Ohjauksessa välitettävä tieto ei saata sellaisenaan (muuttumattomana tai kokonaisuudessaan) siirtyä organisaatioiden toimintaprosesseihin. Ohjausinformaatio tarvitsee suotuisat olosuhteet toimiakseen kehittämisprosesseja käynnistävänä tekijänä. Uutta informaatiota tulkitaan usein myös vanhojen uskomusten ja valtarakenteiden perusteella. Tällöin ohjattavat hyväksyvät vain sellaisen informaation, jotka vahvistavat vakiintuneita toimintatapoja. Ohjausinformaatiolle annetaan merkityksiä tulkintaprosessien kautta. (Jalonen 2008, 10.)

3.2.2 Informaatio-ohjaus viestintänä

Informaatio-ohjaus voidaan Stenvallin ja Syväjärven (2006, 20) mukaan jäsentää myös viestinnällisenä asiana. Viestintä ymmärretään perinteisesti sanomien lähettämisenä ja vastaanottamisena. Viestintää voidaan toteuttaa sekä yksi- että kaksisuuntaisena. Organisaatiot hyväksyvät akuuteissa kriiseissä ja asioissa helpommin myös yksisuuntaisen viestinnän. Kun on kyseessä esimerkiksi pitkäaikainen kehittämistoiminta, ohjattavat tahot odottavat usein kaksisuuntaista viestintää.

Informaatio-ohjaus viestintänä on onnistunutta silloin, kun vastaanottoja toimii tavoitteiden mukaisesti. Jalosen mukaan (2008, 8) ohjaus koetaan vaikuttavammaksi, jos välitettävä informaatio sopii tilanteeseen ja ohjattavan tahon tietopohjaan. Ulkoisen viestinnän ja suhdetoiminnan kehityskulku on neliportainen; julkisuustoiminta, julkinen informaatio, kahdensuuntainen epäsymmetrinen viestintä ja kahdensuuntainen symmetrinen viestintä. Ulkoisen viestinnän

kehittynein muoto on kahdensuuntainen symmetrinen viestintä, jonka tavoitteena on yhteisymmärryksen saavuttaminen organisaation ja sen sidosryhmien kanssa. (Sintonen 1999, 139; Stenvall & Syväjärvi 2006, 21.)

Informaatio-ohjausta viestinnän näkökulmasta voidaan tarkastella myös julkisuus-, informaatio- ja kommunikaatioperiaatteiden kautta. *Julkisuusperiaatteen* lähtökohtana on, että informaatiota ei välitetä kohderyhmille aktiivisesti, vaan kohderyhmien on itse hankittava tieto. Ohjaava taso on tällöin passiivinen lähettäjä ja ohjattava taso on aktiivinen vastaanottaja. Viranomaisen määrittelee sen, mitä tietoa välitetään. *Informaatioperiaatteen* mukaisesti viranomaisilla on velvollisuus välittää tietoa. Ohjaava taso on aktiivinen lähettäjä ja ohjattava aktiivinen vastaanottaja. Viranomaisen määrittelee tällöin informaation välittämisen ajankohdan, tavan, sisällön ja painotuksen. *Kommunikaatioperiaatteen* mukainen informaatio-ohjaus on prosessi, jossa tietoa vaihdetaan keskenään. Ohjaaja ja ohjattavat siis vaihtavat tietoa keskenään. Ohjattavan tiedontarpeet määrittävät informaatio-ohjauksen muodon ja toteutuksen. (Hakala 2000, 90; Stenvall & Syväjärvi 2006, 22.)

3.2.3 Informaatio-ohjaus tiedon hallinnan ja johtamisen välineenä

Informaatio-ohjaus voi olla myös tiedon hallinnan ja johtamisen väline. Organisaatiot toimivat yhä enemmän tiedon varassa. Siksi tieto voidaan nähdä organisaation menestymisen edellytyksenä. Julkisessa hallinnossa tieto voidaan määritellä tietämykseksi asioiden taustalla olevista faktoista, arvoista ja ideoista. Stenvallin ja Syväjärven (2006, 24) mukaan informaatio-ohjaus on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän ohjauksessa voidaan noudattaa tieto-organisaatioiden ja tietojohdamisen periaatteita. Keskeistä informaation tulkinnan ja tiedon muodostamisen kannalta on Jalosen (2008, 9) mukaan informaation ja tiedon välisen suhteen sekä kontekstin merkityksen ymmärtäminen. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 20 - 23.)

Tuomen (1999, 3) mukaan tiedon muodot ovat data, informaatio, tietämys (knowledge), älykkyys (intelligence) ja viisaus. *Data* on tiedon ensimmäinen aste ja se sisältää pelkkiä faktoja. Datasta voidaan muodostaa informaatiota luomalla yhteyksiä, tulkintoja ja merkityksiä. *Informaatiolla* pyritään muuttamaan vastaanottajan havaintoja. Kun informaatiota tulkitaan, siitä muodostuu *tietämys*. Kun ihminen käyttää tietämystään valitakseen eri vaihtoehtojen välillä, tieto muuttuu *älykkyudeksi*. *Viisaus* on sitä, että arvot ja sitoutuminen ohjaavat älykästä käyttäytymistä. Data kasvaa viisaudeksi oppimisen avulla. Tietointensiivisyys edellyttää Nylanderin ym. (2003, 14)

mukaan tiedon eri muotojen hyödyntämistä sekä systemaattisia, vuorovaikutteisia, avoimia ja eettisiä tiedon käytön järjestelmiä. (Tuomi 1999.)

Tietohallinta edellyttää tiedon koko elinkaaren suunnittelua, budjetointia, käsittelyä ja valvontaa. Informaatio-ohjauksen tiedonhallinta sisältää kaikki tiedon hallintaan, käsittelyyn, välittämiseen ja esittämiseen liittyvät organisatoriset toiminnot. Tieto-organisaatiota koskevan ajattelun vahvistuminen on asettanut informaatio-ohjaukselle vaatimuksia myös informaation ja viestinnän laadun suhteen. Hyvän informaation yleisinä kriteereinä voidaan pitää tiedon objektiivisuutta, virheettömyyttä, täydellisyyttä ja ajanmukaisuutta. (Gelders 2005, 376 – 377; Stenvall & Syväjärvi 2006, 25.)

Tiedon hallinnan kriittisiä tekijöitä ovat tiedon laatu, tiedon käyttö ja toiminnallinen ympäristö. Välitetty tieto voi jäädä datan tasolle, jolloin tiedosta ei ole muodostettu tulkintoja tai merkityksiä. Välitettyä tietoa saatetaan myös hyödyntää puutteellisesti tai tarkoitushakuisesti. Organisaatioissa on erilaisia tietoympäristöjä (mekaaninen, orgaaninen ja dynaaminen), joilla on omat lainalaisuutensa, rajoitteensa ja mahdollisuutensa. Organisaation tietoympäristö tulisi ottaa huomioon tiedonvälityksessä, koska nämä ympäristöt käsittelevät tietoa eri tavalla. Mekaaninen organisaatorakenne on hierarkkinen – siinä on ylhäältä alas kulkevat hallitut tietovirrat. Siinä tieto otetaan annettuna eikä muutos ole toivottavaa. Mekaanisessa ympäristössä arvostetaan tarkasti dokumentoitua, kirjattua ja koodattua tietoa. Maltillisesti muuttuvaan organisaatioon sopii orgaaninen eli sopeutuva tietoympäristö. Orgaaninen järjestelmä on avoin systeemi, joka toimii jatkuvien data-informaatiovirtojen ja palautesysteemin avulla. Data-informaatio syntyy vuorovaikutuksessa ja kaikki osallistuvat osaamispääoman kartuttamiseen. Dynaaminen organisaatiomuoto perustuu verkostoitumiseen, jatkuvaan uudistumiseen sekä luottamuksellisiin suhteisiin. Sille on ominaista informaation runsaus sekä potentiaalisen tiedon tunnistaminen. Siinä asiantuntijoilla on vapaus kommunikoida ja kyky käsitellä ristiriitaistakin tietotulvaa. (Nylander ym. 2003, 6 - 7.)

Tietojohtamisen viitekehyksen kautta on mahdollista lisätä ymmärrystä informaatio-ohjauksen haasteista. Tärkeä kysymys on se, miten informaatio-ohjauksella voidaan edistää ja tukea organisaatioiden itseohjautuvuutta tai miten sen avulla voidaan tuottaa organisaatioiden omaan kehittämiseensä tarvitsemaa tietoa (Jalonen 2008, 7). Stenvallin ja Syväjärven (2006, 28) mukaan informaatio-ohjaukseen sisältyy aina tietovaje välitettävän tiedon ja tiedontarpeen välillä. Tietojohtamisen ja –hallinnon näkökulmat tarjoavat perusteita informaatio-ohjauksen ja sen

vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tiedon laatua, yhtenäisyyttä ja käyttöä tulisi kehittää. Informaatio-ohjausta tulisi kehittää myös dialogisemmaksi ja sopimuksellisemmaksi. Informaatio-ohjauksen kehittäminen vaatii yhtenäistä tiedon, toimintaprosessien ja informaatioteknologian hallintaa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 30 - 31.)

3.2.4 Informaatio-ohjauksen menetelmät ja kanavat

Informaatio-ohjausta toteutetaan monin eri tavoin. Informaatio-ohjaus voidaan jaotella esimerkiksi muodon, kanavan, kohdejoukon, sisällön, välitystavan, ajallisen keston ja vastaanottajan aktiivisuuden näkökulmasta. Yksi tapa jaotella informaatio-ohjausta on tarkastella sen *ilmenemismuotoja*. Informaatio-ohjauksen muodot ovat kehittyneet eri hallinnonalojen käytäntöjen kautta. Informaatio-ohjauksen muotojen sisällöt voivat olla kuvailevia, vertailuja, ideaaleja tai niiden yhdistelmiä. Informaatio-ohjauksen muotoja ovat esimerkiksi suositukset, ohjeet ja oppaat, tiedonannot, arviointitieto, ministeriöiden tavoitteet ja kehittämislinjaukset, lainsäädännön soveltamiseen liittyvä tieto sekä rahoitukseen liittyvä informaatio. Tutkimus- ja kehittämishankkeet tuottavat informaatio-ohjauksen käyttöön tietoa. Tavoitteet, linjaukset sekä politiikkalinjaukset ovat tärkeitä informaatio-ohjauksen muotoja. (Jalonen 2008, 3; Stenvall & Syväjärvi 2006, 19.)

Informaatio-ohjaus sisältää monenlaisia *informaatiokanavia*. Näitä ovat esimerkiksi koulutustilaisuudet, kirjalliset dokumentit, sähköiset dokumentit, media sekä henkilökohtainen vuorovaikutus. Informaatiokanavat kattavat tiedonvälityskampanjoista kirjalliseen materiaaliin sekä suulliseen tiedonvälitykseen. Yksi tärkeä informaatiokanava on henkilökohtainen vuorovaikutus. Kirjallinen materiaali voi sisältää muun muassa ohjeita, tiedonantoja, esitteitä, lehtisiä, tiedotteita. Informaatio-ohjauksen kanavina voivat olla joukkotiedotusvälineet, tietyille ryhmille suunnattu tiedotustoiminta tai henkilökohtainen tiedonvälitys. *Joukkotiedotusvälineisiin* voidaan lukea television, radion, elokuvan ja sanomalehtien lisäksi myös muut painetut materiaalit kuten kirjat. (Vedung 1998, 103.)

Informaatio-ohjaus voidaan jakaa kohdejoukon mukaan yleiseen, ryhmiä koskevaan ja asiakaskohtaiseen tiedonvälitykseen. *Yleistä informaatio-ohjausta* välitetään ilman kohderyhmiä kaikille, jota asia koskee tai kiinnostaa. Informaatiota voidaan välittää joukkotiedotusvälineiden kautta tai esimerkiksi esitteillä. *Ryhmätiedottaminen* kohdistuu tiettyyn kansalaisten osajoukkoon. *Asiakaskohtainen tiedonvälitys* suunnitellaan jokaiselle vastaanottajalle erikseen. (Vedung 1998, 105 - 106.)

Tietyille ryhmille suunnattu informaatio-ohjaus voi sisältää esimerkiksi tutkimustiedon jakamista, suosituksia ja erilaisia tiedotteita. *Henkilökohtainen tiedonvälitys* sisältää henkilökohtaisen neuvonnan lisäksi mm. asiakaskohtaisia tarkastuskäyntejä, luento-opetusta ja havaintoesityksiä. Informaatio-ohjaus voi olla jatkuvaa tai kampanjaluonteista. Hallituksen informaatiokampanja on etukäteen suunniteltu yhdistelmä tiedonvälitysmenetelmiä, joiden avulla valtion viranomaiset pyrkivät vaikuttamaan suureen kohdejoukkoon, jotta saavutettaisiin tiettyjä tiedollisia, asenteisiin ja käyttäytymiseen liittyviä muutoksia tietyn ajan kuluessa. Jatkuva informaatio-ohjaus sisältää pysyvämpiä tiedonvälitysmenetelmiä ilman asetettuja aikarajoja. (Vedung 1998, 105.)

Vastaanottajan aktiivisuuden mukaan jaoteltuna informaatio-ohjauksesta voidaan puhua yhdensuuntaisena ja kahdensuuntaisena tiedonvälittämisenä. *Yhdensuuntainen tiedonvälitys* tapahtuu yhteen suuntaan lähettäjältä vastaanottajalle ilman vastaanottajan palautetta. *Vuorovaikutteisessa tiedonvälityksessä* on vähintään kaksi osallistujaa, jotka ovat tuottavat tietoa molempiin suuntiin. Yksisuuntainen informaatio-ohjaus on tiedottamista ja kaksisuuntainen on dialogia. Dialogissa ohjaukseen osallistuvat toimijat luovat, ylläpitävät ja tulkitsevat merkityksiä yhdessä. Joukkotiedotusvälineiden välityksellä lähetetty tiedonvälitys on yleensä yhdensuuntaista, kun taas henkilökohtainen tiedonvälitys on yleensä vuorovaikutteisista. (Jalonen 2008, 4.)

Informaatio-ohjaus voi sisältää tietoa käsillä olevan ongelman luonteesta, kuinka ongelma ratkaistaan, toimenpiteistä, joilla voidaan muuttaa vallitsevaa tilannetta sekä syistä miksi kyseisiä toimenpiteitä pitäisi käyttää. Informaatio-ohjaus voi sisältää myös pelkkiä tosiasiaseikkoja. Informaatio-ohjauksen lähtökohtana voi olla poliittisten tahojen kiinnostus tiedottaa asioista tai kohderyhmien tietty tiedontarve. Ensimmäisessä tapauksessa tietoa voidaan levittää yleisten tiedotteiden ja esitteiden välityksillä suoraan laajoille kohderyhmille. Tavoitteena on tavoittaa tiedotuksen kohteet, jotka tuntevat tai eivät tunne kyseessä olevaa asiaa, ilman vaatimuksia toimia. Kun tietyillä kohderyhmillä on tiedontarve, he hakevat tietoa oma-aloitteisesti erilaisilta formaateilta. (Vedung 1998, 103 - 106.)

Jaettu informaatio voi käsitellä käsillä olevan ongelman luonnetta tai toimenpiteitä, joilla voidaan muuttaa olemassa olevaa tilannetta tai perusteita. Sen avulla voidaan perustella, miksi ohjattavien tulisi ottaa käyttöön suositeltavat toimenpiteet. Informaatio-ohjaukseen ei liity sitoumusta tai pakkoa noudattaa annettuja ohjeita. Sitä voidaan käyttää joko yksinään tai yhdistettynä

säädösohjaukseen tai taloudelliseen ohjaukseen. Tiedonvälitys liittyy oleellisena osana kaikkiin ohjausmuotoihin. (Vedung 1998, 48.)

Informaatio-ohjaus on ”pehmeä” ohjausväline ja toimii parhaiten, kun tavoitteet ovat yhteensopivia kohderyhmän taustan kanssa (Peters & van Nispen 1998, 18). Informaatio-ohjaukselta puuttuu usein pysyvä arviointikulttuuri. Ohjauksen vaikutusten perusteellinen arviointi olisi kuitenkin tärkeää. Tehdyissä arvioissa on huomattu, että informaatio-ohjaus saattaa tuottaa vähän haluttuja vaikutuksia. Tiedolliset muutokset ovat yleensä suurimmat ja mielipiteiden ja käyttäytymisen muutokset ovat vähäisempiä. Useimmat arvioinnit on suoritettu koskien tiedollisia muutoksia. Mielipiteiden muutoksia on arvioitu vähän ja käyttäytymisen muutoksia ei ole arvioitu juuri ollenkaan. (Bemelmans-Videc & Vedung 1998, 255.)

3.3 Ohjausmuodon valinta

Viime vuosikymmeninä on siirrytty yhä enenevässä määrin säädösohjauksesta taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen. Tämä ohjausmuodoissa tapahtuva muutos voidaan nähdä itseohjautuvuuden lisääntymisenä. Asian luonne ja institutionaalinen asiayhteys määrittävät tietyn poliittisen ohjausmuodon hyväksyttävyyden ja mahdollisen käytön. Asian luonne ja asiayhteys määrittävät suurelta osin myös käytettävät ohjauskeinot. Jotta ohjaus olisi vaikuttavaa, on pystyttävä valitsemaan oikea ohjausmuoto oikeaan tilanteeseen. Kullakin ohjausmuodolla on tietty asiayhteys, joissa sillä on vallitseva asema verrattaessa muihin ohjausmuotoihin. Siksi on hyvä tuntea ohjausmuotojen mahdolliset vaikutukset, ennen kuin valitsee käytetyn ohjausmuodon. Ohjausmuodon tehokkuutta voidaan mitata tavoitteiden saavuttamisen asteella. Ohjausmuodon valinnan ei tulisi tapahtua puhtaasti mekaanisesti, vaikka ongelma ja sen ratkaisu olisi pystytty määrittelemään hyvin. Ohjausmuodon valinnan tulisi olla älyllinen prosessi, jossa muodostetaan kuva todellisuudesta ja sen jälkeen yritetään työskennellä siinä. Ohjausmuotojen tehokkuus riippuu niiden sopivuudesta kyseessä olevaan tilanteeseen. (Lemaire 1998, 59 – 61; Linder & Peters 1998, 4; van der Doelen 1998, 131.)

Päätäjien tulee tuntea käytettävissä olevat ohjausmuodot ja –menetelmät sekä niiden ominaisuudet ja erot voidakseen valita tilanteeseen sopivimman ja tehokkaimman ohjausmuodon. Ohjausmuotoja ei tulisi valita pelkästään vakiintuneiden tapojen mukaisesti, vaan niiden käyttöä tulisi analysoida ja arvioida. Ohjausmenetelmät eivät aina pysy luonteeltaan ja vaikutuksiltaan muuttumattomina. Myös

toimijat voivat muuttaa käsitystään käytetyistä ohjausmenetelmistä ajan kuluessa. Ohjausmuotojen poliittinen luonne voi olla myös yksi tekijä, joka pitää ottaa huomioon ohjausmuotoa valittaessa. Se voi määrittää ohjauksen onnistumista tai epäonnistumista jopa enemmän kuin sen aiheuttamat kustannukset tai jopa tehokkuus. Ohjausmuotojen kustannusten lisäksi tulisi ohjausmuodon valinnassa ottaa huomioon sen oikeudenmukaisuus ja täydellisyys (inclusiveness) sekä poliittiset ja kulttuuriset piirteet. (Peters & van Nispen 1998, 2 - 4.)

Voidakseen valita oikean ohjausmuodon, tulee päättäjien tuntea ongelman tausta, käytettävissä olevien ohjausmenetelmien valikoima, tuloksellisuus ja vaikuttavuus, organisaation resurssit täytäntöönpanon suorittamiseksi, ohjausmenetelmän poliittiset ja taloudelliset kustannukset ja muut ohjaajien kohtaamat paineet. Jokainen ohjausmuoto sisältää useita eri ohjausmenetelmiä. Ohjausmenetelmän valinta on aina tilannesidonnaista. Erilaiset tehtävät ja tavoitteet vaativat erilaisia ohjausvälineitä. Ohjausmenetelmän valintaan vaikuttavat muun muassa poliittiset ideologiat, logistiset ja taloudelliset kustannukset, hallinnollinen vastuu, ennakoitujen hyödyt, aikarajat sekä organisaation kapasiteetti. On myös tärkeää ottaa huomioon ohjauksen kohteen kyky ja halu toimia asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Jos toiminta sisältää monia tavoitteita, käytetään usein myös monia eri ohjausmenetelmiä. (van der Doelen 1998, 151 - 156.)

Politiikkainstrumenttien valinnan kaksi keskeistä valintakriteeriä ovat taloudellisuus ja vaikuttavuus. Taloudellisuus tässä tarkoittaa sitä, kuinka paljon haluttujen vaikutusten aikaansaaminen on vaatinut resursseja. Vaikuttavuus ilmaisee, kuinka hyvin valittu instrumentti saa aikaan tavoitteen mukaista käyttäytymistä kohdeorganisaatiossa tai ryhmissä. Ohjaustavoitteita voidaan vahvistaa yhdistämällä keinoja. Ohjauksessa voidaan yhdistää esimerkiksi yksilö- ja yhteisötason normeja sekä kannustimia ja sanktioita ohjausvaikutuksen tehostamiseksi. Keinot voivat täydentää toisiaan. Niitä voidaan käyttää myös tietyssä peräkkäisessä järjestyksessä. Viranomaisen voi ensin tiedottaa ongelmasta (informaatio-ohjaus), sen jälkeen tarjota taloudellisia kannusteita (taloudellinen ohjaus) tavoitteen mukaisen käyttäytymisen saavuttamiseksi ja lopuksi säätää lakeja tai asetuksia (säädosohjaus). (Oulasvirta ym. 2002, 38 - 39.)

Valtion käyttäminen ohjausmuotojen valikoima määrittyy pitkälti poliittisen areenan luonteesta (Bemelmans-Videc & Vedung 1998, 251). Poliittikan tavoitteiden ja ohjelmien onnistunut muuntaminen toiminnaksi riippuu ohjauksen lisäksi monista muistakin tekijöistä. Päätöksentekijä voi hallita näistä tekijöistä vain osaa. Päätöksentekijöiden tulee tuntea hyvin käytössä olleet ohjausmuodot ja niiden luonne - kuinka nämä ohjausmuodot tukevat, tai mahdollisesti heikentävät

tai kumoavat suunnitelmissa olevan toimenpiteen. Päätäjien tulee tuntee se ympäristö, johon ohjaustoimenpiteet kohdistuvat. Ohjausmenetelmän valintaa vaikeuttaa poliittisen ja organisatorisen toimintaympäristön jatkuva muuttuminen. Lisäksi päätöksentekijöillä voi olla vaillinainen tieto kyseessä olevista olosuhteista sekä mahdollisista tulevista päätöksenteon seurauksista. (Oulasvirta ym. 2002, 16; Rist 1998, 162.)

Ohjauksen onnistumisen kannalta on tärkeää tietää, milloin tulisi käyttää informaatio-ohjausta ja milloin taas tarvitaan vahvempia ohjausmuotoja kuten säädösohjausta tai taloudellista ohjausta. Informaatio-ohjausta ei ole riittävän vahva ohjausmuoto, kun on kyseessä yleistä lainkuuliaisuutta vaativa tilanne. Tällöin paras ohjausmuoto on säädösohjaus. Säädösohjauksella viestitetään, että tietyt toiminnot (väkivalta, rikokset yms.) ovat tuomittavia eikä niitä missään olosuhteessa suvaita. Informaatio-ohjaus sisältää vain kehotuksia ja suostuttelua toimia tietyllä tavalla, eikä siihen sisälly pakkoa. Se sen ohjausvoima perustuu vastaanottajien vapaaehtoiseen valintaan ja käyttäytymiseen. Kohderyhmän kuuliaisuus tai ohjeiden noudattaminen ei koskaan ole välttämättä täydellistä, kun ohjauskeinona käytetään pelkästään informaatio-ohjausta. (Vedung 1998, 107.)

Informaatio-ohjaus on hyvä ohjausmuoto asiantuntemukseen sekä itsenäisiin tulosityksiköihin perustuvassa hallintotavassa (Stenvall & Syväjärvi 2006, 20). Se on hyvä ohjausmuoto myös silloin, kun kansalaisten ja valtiovallan intressit ovat yhteneväiset. Informaatio-ohjaus ei taas ole riittävä ohjausmuoto, jos halutaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja toimintatapoihin, jotka eivät ole heidän intresseissään. Näissä tilanteissa vaaditaan usein vahvempia ohjausmuotoja. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös niissä tilanteissa, joissa vastaanottajat eivät tunne hyvin omia etujaan. Informaatio-ohjaus soveltuu myös lyhyiden, mutta suurta häiriötä aiheuttavien kriisien aikana. Se on myös käyttökelpoinen silloin, kun ei voida tehokkaasti valvoa lain noudattamista tai käyttää taloudellisia ohjausmuotoja. Taloudelliset ohjausmuodot tai säädösohjaus eivät aina ole toteutettavissa, koska ne monien muiden seikkojen lisäksi edellyttävät myös kattavaa hallinnollista valvontaa. (Vedung 1998, 108 - 111.)

Informaatio-ohjausta voidaan tarkastella negatiivisen tai positiivisen legitimointiteorian (legitimizing theory) kannalta. Negatiivisen teorian mukaan informaatio-ohjausta voidaan käyttää ”tasoittamaan tietä” voimakkaammille toimenpiteille. Tällöin se yhdistetään pakottavampiin ohjausmuotoihin. Sillä voidaan pyrkiä pehmentämään yleistä mielipidettä tai pohjustamaan julkista väliintuloa tietyillä alueilla. Näin ei pyritä suoraan ratkaisemaan tai lieventämään sosiaalisia ongelmia, vaan hankkimaan legitimizeettiä vahvemmille toimenpiteille, joilla taas pyritään

ratkaisemaan kyseinen ongelma. Positiivisen legitimointiteorian mukaan päättäjät uskovat voivansa ratkaista ongelman käyttämällä pelkästään informaatio-ohjausta ja että he näin voivat välttää voimakkaampien ohjausmuotojen käyttöä. Tiedonvälityksen tulisi sisältää sekä informatiivinen että motivoiva näkökulma. Näin voidaan parantaa ohjauksen legitimitettä sekä tehokkuutta. (van der Doelen 1998, 142; Vedung 1998, 112 - 113.)

Informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös vertauskuvallisista syistä (Token theory of Information). Tällöin ei pyritä niinkään ratkaisemaan todellista sosiaalista ongelmaa vaan suuntaamaan huomio pois ongelmasta tai välttämään kritiikkiä viranomaisten passiivisuudesta tai välinpitämättömyydestä. Näin pyritään vahvistamaan käsitystä, että viranomaiset suhtautuvat kyseiseen asiaan vakavasti. Päätöksentekijät voivat käyttää informaatio-ohjausta herättääkseen suuren yleisön kunnioituksen ja luottamuksen heitä kohtaan. Informaatio-ohjausta voidaan käyttää myös suuntaamaan huomio pois hallituksen käyttämistä vahvemmista ohjauskeinoista. (Vedung 1998, 114.)

Parhaan ohjausmuodon valinta on vaikeaa silloin, kun useita ohjausmuotoja käytetään yhtä aikaa, koska eri ohjausmuodot vaikuttavat toinen toisiinsa. Käynnissä saattaa olla jo useita toimenpiteitä ja ohjelmia yhtä aikaa vastaavien tai vaihtoehtoisten tehtävien hoitamiseksi. Myös nämä tulisi kyetä ottamaan huomioon ohjausmuodon valinnassa. Ohjausmuodon valintaa määrittää osittain tarkoituksenmukainen valinta, jossa otetaan huomioon ongelman olosuhteet ja taustat. Ohjausmuodon valintaan vaikuttavat myös aiemmin käytetyt ohjausmuodot. Erilaiset poliittiset toimijat (policy fields) näyttävät suosivat tietyn tyyppisiä ohjausmenetelmiä ja niitä saatetaan käyttää riippumatta niiden todellisesta vaikutuksesta ongelman ratkaisussa (Bressers 1998, 85). Ohjausmenetelmän vaihtaminen voi ilmentää myös yhteiskunnassa tapahtuvaa kulttuurista muutosta. (Bagchus 1998, 63; Peters & van Nispen 1998, 3 - 4.)

Taulukossa 2 kuvataan eri ohjausmuotojen käytön etuja ja haittoja. Ohjausmuotoja käytetään myös usein yhtä aikaa ja niitä yhdistellään eri tavoin. Jokaisella ohjausmuotojen kombinaatiolla on omanlaisensa ominaisuudet, jotka vaikuttava niiden tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Jokainen näistä kombinaatioista tuottaa myös erilaisen tuloksen riippuen siitä kontekstista, missä niitä käytetään. Yksi tärkeimmistä hallinnollisen johtamisen tehtävistä on sovittaa strategiat ja ohjausmuodot niihin olosuhteisiin, joissa niitä sovelletaan. (van Vught 1989, 46.)

Taulukko 2. Ohjausmuotojen ominaisuuksia (Oulasvirta ym. 2002, 29, Jalonen 2008.)

Ohjausmuoto	Ohjausmuodon luonne	Edut	Haitat
Säädösohjaus	pakottavin ohjausmuoto	Tehokas vaikutus ohjattavaan	Vaatii valvontakoneiston ja valvontaresursseja Yksityiskohtainen sääntely voi olla epätarkoituksenmukaista tai epäajan-kohtaista
Taloudellinen ohjaus	kannustava tai ehkäisevä vaikutus	Mahdollistaa käyttäytymisen sovittamisen ohjauskohteen itsensä päätettäväksi	Vaatii valvontakoneiston ja valvontaresursseja Tuet lisäävät valtion menoja
Informaatio-ohjaus	ei-pakottava ohjausmuoto	Kohteen helpompi hyväksyä kuin pakottavat ohjausmuodot Tiedotuksen nopeus ja ulottuvuus laajoihin kohderyhmiin Edullinen	Ohjausvoiman teho voi olla heikko tai vaikeasti arvioitavissa Tulokset sattumanvaraisia ja vaikutukset heikkoja Käsittelenä monitulkintainen Tuottaa laadullisesti monenkirjavaa informaatiota Toimintatapana epäselvä

Ohjausmuodon oikean valinnan lisäksi on tärkeää, että myös ohjausmuotoa tai ohjauskeinoja osataan käyttää oikein. Informaatio-ohjauksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että pitäisi pyrkiä yksisuuntaisesta informaatio-ohjauksesta ”informaatio-neuvotteluun”. Tällä tarkoitetaan organisaation kaikkien tasot läpäisevää tietoon perustuvaa toiminnan seuranta ja kehittämistä. Yksisuuntainen ylhäältä alas suuntautuva informaatio-ohjaus ei ole tehokasta. Ohjausvaikutus paranee organisaation eri tasoilla käytävästä vuoropuhelusta ja niiden perusteella tehdyistä päätöksistä. (Nylander ym. 2003, 3.)

4 TUTKIMUSMENETELMÄT

4.1 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoni muodostuu kirjallisista lähteistä ja haastattelusta. Pääosan aineistosta muodostavat *kirjalliset lähteet*. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytettäviä kirjallisia lähteitä voivat olla esimerkiksi tilastot, aiemmat tutkimukset, selvitykset, raportit ja muut julkaisut. Useat kirjalliset lähteet löytyvät myös sähköisessä muodossa. Kirjalliset aineistot ovat merkittäviä tiedon lähteitä monissa tutkimuksissa, koska ne ovat tärkeä keino tutkittaessa monimuotoisten asioiden yksityiskohtia. Kirjalliset lähteet voidaan jakaa mm. henkilökohtaisiin ja institutionaalisiin lähteisiin ja nämä molemmat myös salaisiin ja julkisiin lähteisiin. Käyttämäni lähteet ovat tämän jaottelun mukaan institutionaalisia ja julkisia. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 131.)

Tutkin kirjallisuuden avulla, mitä tutkimusaiheestani on aiemmin kirjoitettu, miten sitä on tutkittu ja minkälaisia johtopäätöksiä näistä on tehty. Kirjallinen tutkimusaineistoni koostuu hallintotieteellisen kirjallisuuden ja julkaisujen lisäksi viranomaisten tuottamasta materiaalista. Tarkastelen näiden avulla yliopistojen alueellisten tehtävän sisältöä ja ominaispiirteitä. Tutkin kirjallisuuden kautta myös informaatio-ohjaukselle määriteltyä ominaisuuksia ja ulottuvuuksia. Opetusministeriön tuottamien julkaisujen avulla olen tarkastellut opetusministeriön harjoittamia informaatio-ohjauksen muotoja.

Kirjallisten lähteiden lisäksi käytin tutkimusaineiston hankintamenetelmänä myös *haastattelua*. Haastattelu voidaan määritellä ennalta suunnitelluksi, päämäärähakuiseksi informaation keräämiseksi. Haastattelua voidaan nimetä myös keskusteluksi, jolla on ennalta suunniteltu tarkoitus. Se on vuorovaikutustilanne, jossa osapuolina ovat haastattelija ja haastateltava. Haastattelun etuna on se, että se on melko helppo suorittaa, se on joustava tapa kerätä tietoa ja vastaukset pystyy analysoimaan suhteellisen nopeasti. Haastattelun etuna on myös se, että siihen voidaan valita tutkimusaiheen kannalta relevantit henkilöt eli ne, joilla on kokemusta ja tietoa tutkittavasta aiheesta. (Hirsjärvi & Hurme 1982, 24; Tuomi & Sarajärvi 2009, 74.)

Tutkimushaastattelu voidaan tehdä lomakehaastatteluna (strukturoidu haastattelu), teemahaastatteluna tai avoimena (strukturoiduton) haastatteluna. Nämä eroavat toisistaan kyselyn

ja tutkimuksen toteutuksen strukturoinnin asteen suhteen. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiiri on tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. Teemahaastattelu etenee etukäteen valittujen teemojen ja näihin liittyvien tarkentavien kysymysten avulla. Tutkija määrittää käsiteltävät teemat/kysymykset ja haastateltava voi vastata omin sanoin kysymyksiin. Teemahaastattelun avulla pyritään saamaan merkityksellisiä vastauksia tutkittavasta ilmiöstä. Tutkija voi ohjata haastattelua kontrolloimatta sitä liikaa. Valitut teemat perustuvat usein tutkimuksen viitekehukseen eli siihen, mitä tutkittavasti ilmiöstä jo tiedetään. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 197; Koskinen ym. 2005, 104 – 105; Tuomi & Sarajärvi 2009, 74 - 75.)

Tarkennan kirjallisista lähteistä saamaani kuvaa opetusministeriön harjoittamasta yliopistojen toiminnan ohjauksesta haastattelemalla opetusministeriön virkamiestä. Haastattelin opetusministeriöstä vain yhtä henkilöä, koska haastattelemani henkilö tuntee erittäin hyvin opetusministeriön harjoittaman yliopistojen ohjauksen ja sain haastattelussa vastaukset asettamiini kysymyksiin. Käytin haastattelumenetelmänä teema- eli puolistrukturoitua haastattelua. Haastatteluaineistoni muodostui laatimistani aiheita koskevista teemoihin liittyvistä kysymyksistä, jotka toimitin etukäteen haastateltavalle tiedoksi. Haastattelu kesti noin kaksi tuntia, jonka aikana käytiin läpi etukäteen antamiani teema-alueita. Tarkensin haastateltavan teema-alueista esittämiä kommentteja muutamain lisäkysymyksin.

4.2 Aineiston käsittely ja analysointi

4.2.1 Kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen tutkimusote

Tutkimuksen lähestymistavat voidaan jakaa kvantitatiiviseen (määrälliseen) ja kvalitatiiviseen (laadulliseen) tutkimukseen. Kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusotetta voi olla vaikea aina tarkkarajaisesti erottaa toisistaan ja ne voidaankin Hirsjärven ym. (1997, 126) nähdä toisiaan täydentäviksi suuntauksiksi. Kvantitatiivista tutkimusta kutsutaan myös tilastolliseksi tutkimukseksi. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa ilmiötä kuvataan numeerisen tiedon pohjalta. Aineistoa analysoidaan usein tilastollisin menetelmin. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään ilmiön ymmärtämiseen ja/tai selittämiseen niin sanotun pehmeän tiedon pohjalta. Kvantitatiivinen tutkimus pyrkii yleistettävyyteen, ennustettavuuteen ja kausaalisuuteen. Laadullinen tutkimus pyrkii kontekstuaalisuuteen, tulkintaan ja ymmärtämiseen. Kvantitatiivinen tutkimus näkee todellisuuden objektiivisena ja yhtenäisenä, kun taas kvalitatiivinen tutkimus näkee todellisuuden subjektiivisena ja moninaisena. Kvalitatiivisen tutkimuskäsityksen mukaan todellisuus on sosiaalisesti konstruoitu

ja on olemassa yhtä monta todellisuutta kuin henkilöäkin. (Heikkilä 2005, 16; Hirsjärvi & Hurme 2001, 22 - 23.)

Kvalitatiivisen tutkimusotteen mukaan kohde ja tutkija ovat vuorovaikutuksessa eli tutkija on luomassa tutkimaansa kohdetta. Tutkija ottaa tutkimukseensa osallisen (emic) näkökulman. Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii erittelemään yksittäisiä tapauksia joko niihin osallistuvien ihmisten näkökulmasta tai niihin osallistuvien ihmisten kyseessä oleville tapauksille antamien merkitysten kautta. Kvalitatiivinen tutkimus perustuu induktiiviseen prosessiin, joka etenee yksityisestä yleiseen. Se on kontekstisidonnaista, se on kiinnostunut useasta yhtäaikaisesta lopputulokseen vaikuttavasta tekijästä ja sen luokat muuttuvat tutkimuksen edetessä. Kvalitatiivisen tutkimuksen tarkkuus ja luotettavuus perustuu verifiointiin. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 22 - 25.)

4.2.2 Tutkimusaineiston käsittely

Tutkimukseni on tapaus- eli case-tutkimusta. Tutkimukseni kohteena on yliopistojen alueellinen tehtävä ja opetusministeriön informaatio-ohjaus yliopistojen alueellisessa tehtävässä. Yliopistojen alueellista tehtävää tarkastelen yhden tapauksen, Kuopion yliopiston kautta. Tapaustutkimuksessa tutkitaan tyypillisesti yksi tai enintään muutama tietyllä tarkoituksella valittu tapaus. Tapauksena voidaan tutkia myös prosessia. Tapaus voi olla toimialatasoinen, organisaatiotasoinen, ryhmätasoinen tai yksilötasoinen. Tapaustutkimusta voi tehdä sekä tilastollisin että laadullisin menetelmin. Tapaustutkimuksen aineistotyypeiksi soveltuvat hyvin dokumentti- ja arkistolähteet sekä haastattelut. Tyypillisimmin käytettyjä laadullisia aineistoja ovat haastattelu- ja kirjalliset aineistot. (Koskinen ym. 2005, 154, 231.)

Tutkimusaineistoni luonteesta (kirjallinen aineisto) johtuen käytän analyysimenetelmänä teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Se on tekstianalyysia, jolla tutkimusaineistoa voidaan kuvata sanallisesti ja analysoida systemaattisesti. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmiä. Sillä pyritään kuvaamaan tutkittava ilmiö tiiviissä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysi voidaan määritellä kirjoitettujen, kuultujen ja nähtyjen sisältöjen väljäksi teoreettiseksi kehykseksi. Teoriaohjaava analyysi ei pohjautu suoraan teoriaan, vaan teoria toimii apuna analyysin tekemisessä. Teoria ohjaa saatua lopputulosta; teoriaohjaavassa analyysissa aineistosta saatu tieto ohjaa tai auttaa analyysin tekemistä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 91 - 106.)

Käyn tutkimuksessani läpi kirjallista aineistoa ja pyrin muodostamaan tutkimusaiheestani luokitteluja ja tulkintoja. Laadullinen tutkimus etenee yleensä induktiivisesti; hypoteesit tuotetaan tutkimuksen kuluessa, aineistoa kerätessä ja analysoitaessa (Koskinen ym. 2005, 31). Alasuutarin (1994, 21) mukaan laadullisten aineistojen analyysissä on aina kyse merkityksen käsitteestä ja merkityksellisen toiminnan tutkimuksesta. Sillä pyritään muodostamaan aineistosta selkeä ja yhtenäinen informaatio. Laadullinen analyysi sisältää kaksi vaihetta; havaintojen pelkistämisen ja arvoituksen ratkaisemisen. Havaintoja pelkistettäessä aineistoa tarkastellaan tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Aineistoa tarkastellaan vain tämän teoreettisen viitekehyksen kautta. Tarkastelen aineistoani ohjauksen näkökulmasta. Kirjallisia lähteitä voi Koskisen ym. (2005, 148) mukaan käyttää myös tutkimuskohteena eikä pelkästään informaation lähteenä. Yliopistot määrittelevät toimintojensa tavoitteet ja suuntaviivat suunnitteluasiakirjoissaan. Tarkastelen Kuopion yliopiston alueellista tehtävää käyttäen näkökulmina yliopistojen perustehtäviä; opetusta, tutkimusta ja yhteiskunnallista tehtävää.

4.3 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti

4.3.1 Hyvän tutkimuksen ominaisuudet

Hyvän tutkimuksen perusominaisuuksia ovat validiteetti (pätevyys), reliabiliteetti (luotettavuus), objektiivisuus (puolueettomuus), tehokkuus ja taloudellisuus, avoimuus sekä tietosuoja. Tieteelliselle tutkimustyölle asetetaan aina tiettyjä vaatimuksia. Sen tulee mitata oikeita asioita ja oikealla tarkkuudella. Tutkimustulokset eivät saa olla sattumanvaraisia ja niiden tulee olla toistettavissa. Tutkija ei saa vaikuttaa tutkimuksesta saataviin tuloksiin. Tutkittaville tulee kertoa tutkimuksen tarkoitus ja käyttötapa (avoimuus). Käytetyt menetelmät ja epätarkkuusriskit tulee kertoa raportissa, jotta lukijat voivat arvioida tutkimuksen luotettavuutta. Hyvässä tutkimuksessa pyritään uuteen ja luotettavaan tietoon. (Heikkilä 2005, 16, 29; Hirsjärvi & Hurme, 2001, 185.)

Reliabiliteetin käsite on peräisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Reliabiliteetti on se konsistenssi aste, jolla jotkin tapaukset sijoitetaan samaan luokkaan eri havaintojen toimesta eri aikoina. Koskisen ym. (2005, 255) mukaan kyseessä on ristiriidattomuus. Reliabiliteetti on yhdenmukaisuutta, instrumentin tarkkuutta ja objektiivisuutta sekä ilmiön jatkuvuutta. Yhdenmukaisuus kertoo sen, miten eri indikaattorit mittaavat samaa asiaa. Instrumentin tarkkuudella tarkoitetaan toistuvan ilmiön havainnointitarkkuutta. Instrumentin objektiivisuus

arvioidaan sillä, miten hyvin muut ymmärtävät havainnon tekijän tarkoituksen. Ilmiön jatkuvuudella tarkoitetaan havainnon jatkuvuutta (samankaltaisena). Tutkimuksen reliabiliteetti tarkoittaa Hirsjärven ym. (1997, 216) mukaan mittaustulosten toistettavuutta eli tutkimuksen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. (Koskinen ym. 2005, 255.)

Myös validiteetin käsite on peräisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta. Validiteetin käsitteellä määritellään se, missä määrin tietty väite, tulkinta tai tulos ilmaisee tutkimuksen kohdetta. Validiteetin lajeja ovat sisäinen ja ulkoinen validiteetti. Sisäinen validiteetti on tulkinnan sisäinen loogisuus ja ristiriidattomuus. Ulkoinen validiteetti arvioidaan sillä, voidaanko tulkinta yleistää muihinkin tapauksiin. Hirsjärvi ym. (1997, 216) määrittelee validiteetin käsitteen mittarin tai tutkimusmenetelmän kykynä mitata juuri sitä, mitä on tarkoitus mitata. (Koskinen ym. 2005, 254.)

4.3.2 Reliabiliteetti ja validiteetti kvalitatiivisessa tutkimuksessa

Hirsjärven ym. (1997, 217) mukaan reliabiliteetti ja validius ovat saaneet kvalitatiivisessa tutkimuksessa erilaisia tulkintoja. Käsitteet kytketään usein kvantitatiiviseen tutkimukseen, joiden piirissä ne ovat syntyneetkin. Niiden käyttöä saatetaan tämän vuoksi pyrkiä välttämään kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Käsitteisiin viitataan, kun halutaan arvioida, voidaanko tutkimukseen tai siinä esitettyihin väitteisiin luottaa. Kvalitatiivisessa kirjallisuudessa on molempien käsitteiden mielekkyyttä epäilty, koska niiden käytössä kvalitatiivisessa tutkimuksessa on ongelmansa. Ne sopivat vain tiettyihin laadullisen tutkimuksen erityistapauksiin. Validiteetin ja reliabiliteetin sijasta voidaan puhua esimerkiksi tutkimuksen luotettavuudesta (arvioitavuus ja seurattavuus) ja toistettavuudesta. (Koskinen ym. 2005, 253.)

Reliabiliteetilla laadullisessa tutkimuksessa tarkoitetaan Koskisen ym. (2005, 255) mukaan lähinnä ristiriidattomuutta. Se on sen konsistenssin aste, jolla eri havainnoitsijat eri aikoina sijoittavat tietyt tapaukset samaan luokkaan. Reliabiliteetti voidaan jakaa neljään ominaisuuteen: yhdenmukaisuuteen, havaintotarkkuuteen, objektiivisuuteen ja ilmiön jatkuvuuteen. Se voidaan määritellä siten, että tutkittaessa samaa asiaa saadaan kahdella tutkimuskerralla sama tulos. Tämä määritelmä ei sovi muuttuviin ominaisuuksiin. Reliabiliteetti voidaan määritellä myös siten, että tulos on luotettava, jos kaksi arvioitsijaa päätyy samanlaiseen tulokseen tai kahdella rinnakkaisella tutkimustuloksella saadaan sama tulos. On kuitenkin epätodennäköistä, että kaksi tutkijaa ymmärtäisi tutkittavan sanoman täysin samalla tavalla tai että kahdella rinnakkaisella tutkimustuloksella saadaan sama tulos. Ihmisen käyttäytyminen riippuu kontekstista ja vaihtelee

ajan ja paikan mukaan. Hirsjärven ja Hurmeen (2001, 186) mukaan tulisi käytettävissä oleviin reliabiliteetin määrittämistapoihin suhtautua varauksella. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 186.)

Hirsjärvi ja Hurme (2001, 188) hylkäisivät reliabiliteetin ja validiuden totuttujen muotojen käytön kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Tutkimuksen tulisi tästä huolimatta pyrkiä siihen, että se paljastaa tutkittavien käsitykset ja heidän maailmansa niin hyvin kuin mahdollista. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että tutkija voi vaikuttaa saatuun tietoon jo tietojen keruuvaiheessa ja että kyseessä on tutkijan tulkinnat ja käsitteet tutkimuskohteesta. Tutkijan tulee dokumentoida, miten hän on päätenyt tutkimuksessaan luokittelemaan ja kuvaamaan tutkittavien maailmaa tekemällään tavalla. Hänen pitää pystyä myös perustelemaan tulkintansa.

4.3.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksessa, olipa se kvantitatiivista tai kvalitatiivista, tulee pyrkiä tutkimustulosten laadukkuuteen, luotettavuuteen ja toistettavuuteen. Silti tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat. Kvalitatiivisessa aineiston analysoinnissa päästään lähimmäksi perinteistä reliabiliuden käsitettä niillä alueilla, jotka koskevat aineiston laatua. Kvalitatiivista tutkimuksen luotettavuutta parantaa tutkijan tarkka kuvaus tutkimuksen toteutuksesta. (Hirsjärvi ym. 1997, 216 - 217.)

Tieteellisen tutkimuksen perusvaatimuksia on vaatimus havaintojen toistettavuudesta. Jos havainnot pystytään toistamaan, voidaan ilmiötä pitää todellisena ja esitettyä tulkintaa oikeana. Toistettavuutta ei tulisi kuitenkaan ottaa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa kirjaimellisesti. Tutkimuksen edellytykset voivat muuttua niin, että havaintoja on vaikea toistaa. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tulee kuitenkin antaa lukijalle riittävästi tietoa siihen, että lukija voi arvioida miten havainnot on tuotettu ja miten ne on muutettu tulkinnaksi. Tutkimusraportissa tulee olla systemaattinen selostus siitä, miten tutkimus tehtiin ja miten tuotettu materiaali on tarkastettu. Aineiston tuottamisen vaiheet ja olosuhteet on kuvattava yksityiskohtaisesti. Lisäksi tutkijan tulee antaa tietoa viitekehiksestään sekä tutkimukseen vaikuttaneista organisatorisista seikoista. Näin lukija voi arvioida tutkimusta ja sen taustalla piileviä ratkaisuja. (Koskinen ym. 2005, 258 - 259.)

Luokittelujen tekeminen on keskeistä laadullisessa tutkimuksessa. Luokittelun perusteet on kerrottava lukijalle, jotta lukija voi arvioida luokittelun perusteita. Tutkijan on myös kerrottava millä perusteella hän esittää tulkintoja tutkimusaineistosta ja mihin hän päätelmänsä perustaa.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen validius voidaan määritellä kuvauksen ja siihen liittyvien selitysten ja tulkintojen yhteensopivuutena. (Hirsjärvi ym. 1997, 217.)

Tutkimuksen huolellisella suunnittelulla voidaan varmistaa se, että tutkimuksen tulokset ovat luotettavia. Lisätäkseen luotettavuutta kvalitatiivissa haastattelututkimuksessa tulee tutkijan valita haastateltavat siten, että he tuntevat tutkimusongelman, ja edustavat erilaisia näkökulmia tutkimusongelmaan sekä pystyvät auttamaan tutkijaa testaamaan hypoteesejaan huolellisesti. Tutkimustulosten luotettavuudelle on keskeistä se, kuinka tutkija valitsee haastateltavansa. (Rubin & Rubin 2005, 64 - 70.)

Reliabiliteetti- ja validiteettiajattelun mukaisesti pitäisi tutkimuksen lopuksi aina arvioida tutkimuksen sisältämiä virhelähteitä. Havaitut virhelähteet tulisi huomioida tutkimuksen suunnittelussa. Virhelähteitä voivat olla systemaattisia tai satunnaisia. Systemaattiset virhelähteet uhkaavat tutkimuksen arvoa. Satunnaiset virhelähteet heikentävät tutkimuksen tarkkuutta. Keskeisiä kvalitatiivisen tutkimuksen systemaattisia virhelähteitä ovat väärin valittu teoria, huonosti tehty aineiston induktiivinen analyysi, epäselvät käsitteet, väärä teoriakehys sekä vakava reaktiivisuus. Tutkija voi käyttää tarkoitukseen sopimatonta metodologiaa tai olla huolimaton tutkimuksen päättelyssä. Satunnaisia virhelähteitä voivat olla esimerkiksi epätarkat kysymykset, vähäinen reaktiivisuus tai epätarkka litteraatio. (Koskinen ym. 2005, 262 - 263.)

Teoreettisessa tutkimuksessa tutkimuksen uskottavuuteen vaikuttaa se, miten argumentointi suoritetaan eli kuinka hyvin lähdeaineistot on valittu ja kuinka niitä on käytetty. Lähteiden tulee olla tutkimusaiheen kannalta keskeisiä ja lähdeviitteiden relevantteja (Tuomi & Sarajärvi 2009, 21). Käytän kirjallisia lähteitä tutkimuksessani sekä informaation lähteenä että tutkimuskohteena. Koska tutkimukseni perustuu pääosin kirjallisiin lähteisiin ja niiden tulkintaan on tärkeä pohja tutkimuksen luotettavuudelle lähteiden luotettavuus eli lähdekritiikki. Tutkimuskysymyksieni ratkaisemiseksi olen käyttänyt esimerkiksi tieteellisiä julkaisuja, opetusministeriön tuottamia dokumentteja ja julkaisuja, jotka ovat tuotettu lähellä tarkastelemaani toimintaa ja joita siksi pidän luotettavina. Olen tulkinnut dokumentteja käyttäen viitekehystenä informaatio-ohjauksesta kirjoitettuja tieteellisiä julkaisuja. Tutkimuksen toistettavuus tutkimuskysymysteni kohdalla on ongelmallinen, koska siinä ei ole kysymys stabiileista asioista ja tilanteista vaan yhteiskunnallisesta ilmiöstä, joka muuttuu, kun yhteiskunta muuttuu. Yhteiskunnan muutos heijastuu yliopistojen tehtäviin ja niiden ohjaukseen. Yliopiston alueellisen tehtävän määrittely on pysyvää vain suunnitteluasiakirjan voimassaolo ajan ja tulkintani tutkimuskysymyksistä pätevät tänä aikana.

Tutkimuksen yleistettävyydessä koskemaan koko yliopistosektoria on rajoituksensa yliopistojen itselleen määrittelemien alueellisten tehtävien osalta. Ne vaihtelevat jossain määrin yliopistoittain. Opetusministeriön informaatio-ohjausta koskevat dokumentit kuvaavat koko yliopistosektorin ohjausta, mutta tarkastelen niiden toteutusta yliopistotasolla vain yhden yliopiston näkökulmasta. Vaikka suomalaiset yliopistot ovat erilaisia sijainniltaan, kooltaan ja tieteenalaltaan, ei niille annettu informaatio-ohjaus kuitenkaan suuresti poikkea toisistaan. Organisaatiokohtaisia eroja alueellisen tehtävän määrittelyssä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi opetusministeriön ja yliopiston välillä käydyissä tulosneuvotteluissa ja niihin liittyvässä informaatio-ohjauksessa.

Informaatio-ohjauksen muotoja tutkittaessa ongelmana on se, että opetusministeriö ei ole määritellyt tarkasti, mikä ohjaa ohjausmuotojen käyttöä ja valintaa. Tutkin ministeriön käyttämiä informaatio-ohjauksen muotoja lähtien yleisesti käytetyistä informaatio-ohjauksen muodoista ja pystyn dokumentoimaan luotettavasti vain kirjallista informaatio-ohjausta. Tämän lisäksi informaatio-ohjausta voidaan toteuttaa myös esimerkiksi henkilökohtaisissa vuorovaikutustilaisuuksissa (puhelinkeskustelut, sähköpostiviestit jne.), kokouksissa, seminaareissa ja koulutuksissa.

5 YLIOPISTOJEN TOIMINTAAN KOHDISTUVA OHJAUS

5.1 Taustaa

Valtio ohjaa yliopistojen toimintaa sekä valtioneuvosto- ja eduskuntatasolla että ministeriötasolla. Valtioneuvosto ja eduskunta tekevät poliittiset linjaukset ja päättävät lainsäädännöstä. Lainsäädännön valmistelu ja toiminnan ohjaus kuuluu opetusministeriölle. Pääasiallinen yliopistojen valtio-ohjauksen toteuttaja on opetusministeriö. Opetusministeriö käyttää toiminnan ohjauksessa kolmea ohjausmuotoa: normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus. Nämä ohjausvälineet eivät esiinny yleensä erikseen, vaan ohjaaminen tapahtuu kahden tai useamman ohjausvälineen yhdistelmänä. (OPM 2006, 12.)

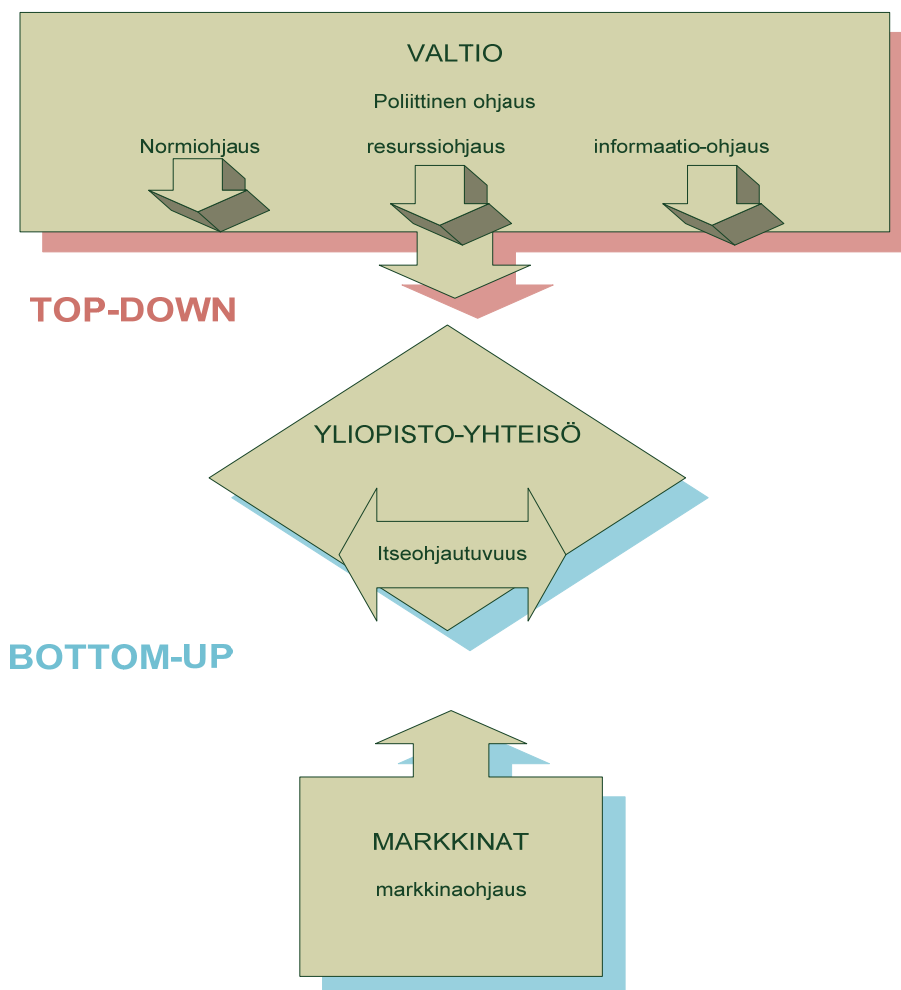
Rekilän (2006, 76) mukaan ”valtionohjauksessa on kyse siitä, millaisen toimintavapauden valtion toimivaltaisesti ylempänä oleva hallintotaso antaa alemmalle tasolle ja millaisia rajoitteita se asettaa sekä siitä, miten ylempi taso kontrolloi annettujen vapauksien ja rajoitteiden sisällä tapahtuvaa alemman tason toimintaa”. Suuri osa yliopiston tavoitteista asetetaan niiden ulkopuolelta. Valtioneuvosto asettaa tavoitteita ja yliopistot neuvottelevat opetusministeriön kanssa tulostavoitteistaan. Yliopistot muuntavat nämä tavoitteet toiminnakseen. (Rekilä 2006, 107.)

Aarrevaaran ja Herrasen (2006, 5) mukaan yliopistojen ohjauksessa on kysymys vallasta eli siitä, mikä määrittää yliopistojärjestelmää, sen päämääriä, rakennetta, toimintatapoja ja toimijoita. Suomessa kaikki yliopistot vuoteen 2009 saakka olivat valtion yliopistoja ja ne toimivat opetusministeriön alaisina. Rekilä (2006, 37) toteaa, että valtio-ohjauksessa on pääasiallisesti kyse kahden julkisen organisaation, opetusministeriön ja yliopiston välisestä toiminta-areenasta. Valtio yliopistojen ”omistajana” ja rahoittajana on asettanut yliopistoille tavoitteet ja ohjannut niiden toimintaa. Keskeinen valtio-ohjauksen toimija yliopistoihin nähden on opetusministeriö. Valtion ja yliopistojen tavoitteet sovitetaan yhteen opetusministeriön ja yliopistojen käymissä tulosneuvotteluissa. Valtio-ohjauksen perustan luovat säädökset ja niiden pohjalta luodut dokumentit (Rekilä, 2006, 33).

Valtio-ohjauksen lisäksi yliopistojen toimintaa ohjaavat markkinat ja yliopistot itse omilla valinnoillaan (itseohjautuvuus). Markkinaohjautuvuuteen ja itseohjautuvuuteen liittyy Rekilän

(2006, 91) mukaan samankaltainen ohjausilmio; yliopisto voi päättää itse, miten ohjausimpulssit vaikuttavat. Markkinaohjautuvuudessa ohjausimpulssi tulee yliopiston ulkopuolelta ja itseohjautuvuudessa yliopiston sisäpuolelta. Valtio-ohjaus edustaa top-down -päätöksentekotyyppiä ja markkinaohjautuvuus ja itseohjautuvuus ovat bottom up -päätöksentekoa (Rekilä 2006, 112). Yliopiston ohjausvoimia on kuvattu kuviossa 3.

1980-luvulta lähtien on korkeakoulusektorin valtionohjaus muuttunut Suomessa noudattaen muiden läntisten maiden muutoskehitystä. Yliopistojen toimintaa ohjataan säädös- ja rahoitusohjauksella (tulosohjaus), mutta yhä enenevässä määrin myös informaatio-ohjauksella (yksin tai yhdistettynä edellä mainittuihin ohjauskeinoihin). Vahvasta ja keskitystä akateemisten toimintojen kontrollista on siirrytty kohti yliopistojen itseohjautuvuutta. Itseohjautuvuuteen liittyy elimellisesti yliopistojen toiminnan oma ja ulkopuolinen arviointi. Arvioinnin avulla kehitetään yliopistojen toimintoja ja määritetään tavoitteita. (Hölttä & Pulliainen 1996, 120; Välimaa 2001, 37.)



Kuvio 3. Yliopistojen toimintojen ohjausvoimat (Rekilä 2006).

5.2 Opetusministeriön rooli yliopistojen ohjauksessa

Opetusministeriön hallinnonalan tehtäviin kuuluvat koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan kehittäminen ja kansainvälinen yhteistyö. Opetusministeriön tehtäviksi on määritelty sivistyksen ja kulttuurin edistäminen sekä edellytysten luominen osaamiselle, luovuudelle ja kansalaisten hyvinvoinnille. Aluekehittämisen näkökulmasta ministeriön keskeisenä tehtävänä on turvata riittävät toimintaedellytykset hallinnonalansa toimijoille ja toimintojen kehittämiseksi. Opetusministeriö noudattaa alueellisen tehtävän ohjauksessa valtioneuvoston vahvistamia alueellisen kehittämisen toimintalinjoja sekä Euroopan unionin tasavertaisuuden periaatetta alueellisten kehityserojen vähentämisestä. (Hallitusohjelma 2007; OPM 2002, 7.)

Opetusministeriö ohjaa yliopistojen toimintaa yleisellä ja yksityiskohtaisella normiohjauksella, tulos- ja talousohjauksella sekä toimintaohjelma- ja hankekohtaisella talousohjauksella sekä informaatio-ohjauksella. Säädös-, talous- ja informaatio-ohjauksen keskinäinen yhteensovittaminen on yksi koulutusjärjestelmän ohjauksen tärkeimpiä strategisia kysymyksiä, eikä se ole pelkästään ohjaustekninen ongelma. Yliopistot ovat kuitenkin nykypäivänä suhteellisen itsenäisiä hoitaessaan yhteiskunnallisia tehtäviään opetuksen ja tutkimuksen alalla. (Temmes ym. 2002, 63, 124.)

Normiohjaus sisältää lait ja asetukset sekä niiden valmistelun. Lainsäädäntö ilmaisee Rekilän (2006, 117) mukaan valtion tahtotilaa yliopiston toiminnan ohjauksessa. Sillä määritellään valtion virastojen ja laitosten toiminnan konkreettiset puitteet. Tärkeimmät yliopiston toimintaa ohjaavat säädökset ovat yliopistolaki, -asetus ja tutkintoasetus. Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan näiden kautta määritetään yliopiston toiminnan ”raameja” ja tärkeimpiä laadullisia kriteerejä, esimerkiksi yliopiston myöntämiin tutkintoihin liittyen.

Opetusministeriön käyttämiä rahoitusohjauksen muotoja ovat tulosohjaus ja –budjetointi ja sitä täydentävä ohjelma- ja hankerahoitus. Hankerahoituksen avulla on rahoitettu tärkeitä yhteiskunnallisia/valtakunnallisia hankkeita. Salminen (haastattelu 9.6.2009) toteaa, että myöntämällä yliopistojen tietyille hankkeille rahaa (ja toisille ei) opetusministeriö on ohjannut yliopistojen toimintaa haluamaansa suuntaan. Suomessa on säädösohjaus vähentynyt ja väljentynyt ja resurssi- ja informaatio-ohjaus lisääntynyt. Opetusministeriön harjoittama informaatio-ohjaus on

viime vuosina tullut yhtä vuorovaikutteisemmaksi – vuoropuheluksi ministeriön ja yliopistojen välillä. Molas-Gallartin ja Castro-Martínezin (2007,323) mukaan bottom up –päätöksenteko ja -ohjaus toimii silloin hyvin, kun toiminnan tavoitteista ollaan samaa mieltä. Siksi vuoropuhelun lisääminen ministeriön ja yliopistojen välillä on tärkeää. Höltän (2000, 54) mukaan opetusministeriö on keskittynyt määrällisten tekijöiden sääntelyyn (tulosneuvottelut) ja jättänyt laatuun ja sosiaalisiin näkökulmiin liittyvät asiat yliopistojen itseohjautuvuuden piiriin.

Yliopistojen valtio-ohjaus perustuu Rekilän (2006, 72) mukaan lainsäädännön lisäksi tulosohtaukseen. Yliopistojen tulosohtaus pohjautuu opetusministeriön ja yliopistojen välisiin tulosneuvotteluihin ja –sopimuksiin. Ne ovat tärkeä osa yliopistojen valtionohjausta. Tulossopimukset ja tuloksen seurantajärjestelmät ovat toimeenpanon kannalta keskeisiä ohjausmenetelmiä. Ne ovat sitovuudeltaan kuitenkin määräyksiä heikompia (Rekilä 2006, 122). Yliopistojen tulossopimuksissa määritellään yliopistojen yhteiset tavoitteet ja tulokset. Yliopistojen resurssit vahvistetaan vuosittain, mutta tulossopimus tehdään tulossopimuskaudeksi (kolme vuotta). Tulossopimuksissa sovitaan yliopistojen toiminnallisista ja määrällisistä tavoitteista, määrärahoista, tavoitteiden seurannasta ja arvioinnista sekä toiminnan kehittämisestä. KOTA-järjestelmän avulla toteutetaan vuotuinen tulosneuvottelujen tiedonvaihto, tavoitteiden toteutumisen seuranta ja muu arviointi. (OPM 2007, 54; OPM 2009.)

5.3 Opetusministeriön informaatio-ohjaus

5.3.1 Informaatio-ohjauksen käyttö ohjausmuotona

Informaatio-ohjauksen käyttö ohjausmuotona voidaan nähdä osana yliopistojen itseohjautuvuuden lisääntymistä. Itseohjautuvassa strategiassa valtio luottaa Rekilän (2006, 86) mukaan alaistensa toimijoiden hajautettuun päätöksentekokapasiteettiin ja valtion toimet rajoittuvat lähinnä informaation hankkimiseen. Informaatio-ohjausta käytetään usein yhdistettynä normi- ja resurssiohtaukseen. Opetusministeriö pyrkii informaatio-ohjauksen avulla muun muassa edistämään yliopistojohdantamisen ammattimaistumista.

Informaatio-ohjauksen onnistumiseksi tarvitaan vahvaa tietopohjaa. Opetusministeriö tuottaa informaatio-ohjauksessa tarvittavaa informaatiota muun muassa harjoittamansa sektoritutkimuksen avulla. Sektoritutkimuksen avulla tuotetaan hallinnonalalla tarvittavaa yleistä tietoa sekä päätöksenteon kehittämiseen tarvittavaa tietoa. Poliittiset päätöksentekijät, viranomaiset,

kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja etujärjestöt voivat käyttää yleistä tietoa oman toimintansa tai yhteiskunnan kehittämiseen liittyvässä toiminnassa. Sektoritutkimukseksi voidaan tiedontuotannon laadun näkökulmasta laajimmillaan ymmärtää kaikki tieteellinen tutkimus, selvitykset, arvioinnit, tilastotuotanto, indikaattori ja ennusteet. Suppeimmillaan sektoritutkimukselle tarkoitetaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Sektoritutkimuksen yhtenä tehtävänä on myös muualla tuotetun tiedon hankkiminen, arviointi, välittäminen, tulkitseminen ja sovittaminen päättäjien, toimijoiden ja kansalaisten käyttöön. (OPM 2006a, 10 - 16.)

Hallinnonalan sektoritutkimuksesta vastaa ministeriö. Ministeriöt vastaavat oman politiikkansa kannalta tärkeiden tutkimus- ja asiantuntijahankkeiden rahoituksesta ja suorittamisesta ja hankitun tiedon tehokkaasta hyödyntämisestä. Sektorilla toimivat valtion tutkimuslaitokset tuottavat myös tietoa yhteiskunnallisen päätöksenteon ja kehittämisen pohjaksi. Sektoritutkimusta on harjoitettu opetusministeriön hallinnonalalla 1960-luvulta lähtien. Koulutuspolitiikan sektoritutkimustoimintaa tekevät ministeriön ammatillisen koulutuksen, ammattikorkeakoulu-, yliopisto- ja aikuiskoulutusyksiköt sekä Opetushallitus. Opetusministeriö tilaa koulutuspolitiikan sektoritutkimuksen pääosin yliopistoilta, ammattikorkeakouluilta ja tutkimuslaitoksilta. Tiedepolitiikan sektoritutkimusta harjoittavat ministeriön tiedepolitiikan yksikkö ja yliopistoyksikkö, Suomen Akatemia, Arkistolaitos ja Kotimaisten kielten tutkimuskeskus Kotus. (OPM 2006a, 16 - 24.)

Ministeriö hankkii päätöksentekoon ja ohjaukseen tarvittavaa tietoa sektoritutkimuksen lisäksi myös hyödyntämällä olemassa olevaa tutkimustietoa, rekistereitä ja tilastoja, työryhmäraportteja, selvitysmiesraportteja sekä arviointiraportteja. Suuri osa ministeriön tarvitsemasta tiedosta tuotetaan työryhmissä. Niihin kootaan asiantuntijoita ministeriön yksiköistä, sen alaisesta hallinnosta, etujärjestöistä sekä tarvittaessa muilta hallinnonaloilta. Valtaosa opetusministeriön hallinnonalan kehittämistyössä ja päätöksenteossa tarvittavasta tutkimuksesta tehdään yliopistoissa. (OPM 2006a, 29.)

5.3.2 Opetusministeriön käyttämät informaatio-ohjauksen keinot ja muodot

Opetusministeriön toteuttaa informaatio-ohjausta monilla eri ohjauskeinoilla ja -muodoilla. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat esimerkiksi viralliset toimintaohjelmat ja suunnitelmat (suunnitteluohjaus), laatusuositukset, koulutus, seminaarit, tiedotus, neuvottelu, konsultointi,

vertailutieto ja arviointitieto, tilastointi, tutkimuksen harjoittaminen ja tukeminen, tulosten julkistaminen, lausuntopyynnöt, ennakointi, policy-analyysi, itsearviointi ja OPM:n aluekehitysstrategia. Opetusministeriön informaatio-ohjauksen keinona myös osallistumista opetuslakohtaisiin verkostomaisiin yhteistyömuotoihin, kuten alan valtakunnallisiin kokouksiin tai dekaanikokouksiin. (OPM 2006, 13; Temmes ym. 2002, 63.)

Opetusministeriön käyttämiä informaatio-ohjauksen muotoja ovat esimerkiksi:

1. hallitusohjelmat ja muut poliittiset ohjelmat
2. ministeriön tavoitteet ja kehittämislinjaukset, strategiat (esimerkiksi koulutuksen kehittämissuunnitelmat)
3. tiedonannot (esimerkiksi julkaisut, koulutus, seminaarit, tiedotteet, neuvottelu)
4. tilasto- ja arviointitieto (esimerkiksi KOTA-tietokanta)
5. tutkimuksen harjoittaminen, tukeminen ja tulosten julkistaminen (esimerkiksi työryhmäraportit)
6. lausuntopyynnöt
7. säädösohjaukseen liittyvä tieto
8. määrärahaohjaukseen liittyvä tieto.

Yksi koulutuspolitiikan tärkeistä ohjausmuodoista ovat *hallitusohjelmat*. Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa sovitaan hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Vaikka hallitusohjelmat ovat olleet pitkiä ja yksityiskohtaisia, niiden ohjausvaikutusta koulutuksen aihepiiriin on Temmeksen ym. (2002, 43) mukaan vaikea arvioida. Vuoden 2007 hallitusohjelmassa nostettiin luovuus, osaaminen ja korkea sivistystaso edellytyksiksi Suomen menestymiselle. Hallituksen tavoitteeksi asetettiin muun muassa alueiden kansainvälisen kilpailukyvyn edistäminen ja alueiden välisen kehityserojen pienentäminen. Lähtökohtana pidettiin alueiden omiin vahvuuksiin ja osaamiseen perustuvaa erikoistumista, toimijoiden välistä yhteistyötä ja verkottumista alueiden kesken. Aluepolitiikan painotuksiksi kirjattiin elinkeino- ja yritystoiminta, osaaminen ja työvoima, palvelut ja yhteydet. korkeakoululaitoksen kehittämisen tavoitteena on kansainvälisen huippuosaamisen lisääminen sekä osaamistasoltaan alueellisesti vahvemmat ja vaikuttavammat korkeakoulukokonaisuudet. Hallitusohjelmaan on myös kirjattu korkeakoulujen alueellisen kehittämisen toimenpideohjelma. Tavoitteena on vahvistaa korkeakoulujen alueellisia vaikutuksia ja kehittää korkeakoulujen alueellista peittävyttä. Opetusministeriö ohjaa yliopistojen toimintaa hallitusohjelman tavoitteiden suuntaisesti. (Hallitusohjelma 2007, 9-30.)

Opetusministeriö on laatinut vuodesta 1991 lähtien monivuotisia, valtioneuvoston vahvistamia *koulutuksen kehittämissuunnitelmia (KESU)*. Yliopistojen toiminnan tavoitteet ja kehittämislinjat määritetään valtioneuvoston hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa. Keskeinen asiakirja on myös ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS). Koulutussektoria ohjaavat hallitusohjelman, KESUn, TTS:n ja vuotuisbudjetoinnin lisäksi työllisyyspoliittiset, aluekehitystä koskevat, teknologian kehittämistä koskevat, maaseudun kehittämistä koskevat, sosiaalialaan liittyvät sekä muutkin ohjelmat, hankkeet ja erityistoimenpiteet (Temmes ym. 2002, 45 - 46).

Opetusministeriö asetti vuonna 2001 aluepolitiikan koordinoitua varten työryhmän, jonka tehtävänä oli valtioneuvoston aluepoliittisen suunnittelun ja toimenpiteiden seuranta sekä opetusministeriön aluepoliittisen strategian suunnittelu. Työryhmä valmisti *aluekehittämisstrategian*, jonka tehtävänä oli linjata hallinnonalan aluekehittämisen strategiset painopisteet ja toimenpiteet vuosille 2003 - 2013. Strategian tavoitteena oli jäsentää opetusministeriön aluekehittämistoimintaa sekä luoda pitkän aikavälin toimintatapa hallinnonalan aluekehittämiseksi. Sitä käytetään apuna määriteltäessä koulutuksen, tutkimuksen ja kulttuurin kehittämistavoitteita mm. toiminta-, talous- ym. suunnitelmissa. (OPM 2002.)

Tilastotuotantoa ja tietokantojen ylläpitoa voidaan pitää yhtenä informaatio-ohjauksen muotona. Niiden rakenteet heijastavat tavoitteita, ohjaussuhteita ja instituutioita ja omaavat myös tietynlaista arvioivaa leimaa. Tilastojen avulla voidaan arvioida yliopistojen toimintaa ja pyrkiä ohjaamaan sitä haluttuun suuntaan. Tilastokeskus tuottaa koulutustilastoja, joiden katsotaan olevan korkealaatuisia, mutta ei riittävän ajantasaisia. Yliopistokoulutuksen tilastointi tehdään KOTA-tietokannalla. Yliopistot kirjaavat vuosittain toimintansa määrälliset tuotokset Kota-tietokantaan. (Temmes ym. 2002, 88.)

Opetusministeriön ja yliopistojen välistä *tulosopimusprosessia* täydentävät informaatio-ohjauksen eri muodot. Tulosneuvotteluja on käyty vuosittain opetusministeriön ja yliopiston välillä. Tulosneuvotteluja on edeltänyt korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaari ja mahdollisesti myös muita opetusministeriön järjestämiä seminaareja. Tulosopimuksessa asettuja tavoitteita ja toteutumista on arvioitu vuosittain tulosneuvottelujen yhteydessä. Opetusministeriö antaa tulosneuvottelujen suullisen palautteen lisäksi yliopistoille myös tilinpäätöskannanoton. Suullinen palaute kohdistuu kirjallisia palautteita enemmän yksittäiseen yliopistoon (Kuopion yliopisto 2007b; Rekilä 2006, 135.)

Oleellinen osa yliopistojen toimintaa on tänä päivänä *laadunvarmistustoiminta*. Laatutyö on tärkeä organisaatioiden toiminnan osa. Laadunvarmistuksen tulee olla osa organisaatioiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmää ja kattaa organisaation kaikki toiminnot. Sen tulisi olla jatkuvaa toimintaa (OPM 2006, 14). Laadunvarmistuksen oleellinen osa on toiminnan itse arviointi. Itse arviointi antaa organisaatiolle Goddardin ym. (2003, 13) mukaan mahdollisuuden oppimisprosessiin. Sitä voidaan pitää sisäisenä informaatio-ohjauksen luonteisena välineenä. Se voi olla kytkeytyneenä kehittämistoimintaan tai ilman kytkentää. Itse arvioinnin ja muun arvioinnin rajat voivat olla häilyvät (Temmes ym. 2002, 96). Kinnusen ym. (1998, 16) mukaan yhtenä päätavoitteena arvioinnin käyttämisessä koulutuspolitiikan ohjausvälineenä on toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantaminen. Arvioinnin tuloksena saadaan suosituksia toiminnan muodoille ja laadulle. Valtakunnallisesti toteutettujen arviointien avulla luodaan myös uusia valtakunnallisia linjauksia yliopistojen toiminnalle.

Yksi arviointia suorittava toimija opetusministeriön hallinnon alalla on Korkeakoulujen arviointineuvosto. Se on riippumaton asiantuntijaelin, joka toimii opetusministeriön yhteydessä. Sen tehtävänä on avustaa opetusministeriä ja korkeakouluja korkeakoulujen arvioinnissa. Arviointineuvoston jäsenet edustavat yliopistoja, ammattikorkeakouluja, opiskelijoita ja työelämää. Arviointineuvosto on arvioinut opetusministeriön toimeksiannosta yliopistojen toimintaa. Korkeakoulujen alueellinen vaikuttavuus oli keskeinen tema arviointineuvoston työssä vuosien 2001 – 2003 aikana (Kinnunen 2001, 3).

Opetusministeriön julkaisee *koulutusta ja tiedettä koskevia julkaisuja*. Julkaisusarjoja on kolme: opetusministeriön julkaisuja, opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä sekä opetusministeriön politiikka-analyyseja. Tärkeimmät julkaisut ovat päätöksiä, joista merkittävimmät julkaistaan strategioina, suunnitelmina tai ohjelmina. Opetusministeriön julkaisutoiminta on vilkasta. Esimerkiksi vuonna 2004 opetusministeriön julkaisuista oli 8 tilastoa tai faktaa, 57 selvitystä tai tutkimusta, 9 politiikkapaperia ja 14 käännöstä. Vuoden 2004 julkaisuista tuottivat työryhmät 35 julkaisua, selvitysmies 6 julkaisua, tutkijat 13 julkaisua ja oma sektoritutkimus 21 julkaisua. Opetusministeriö käyttää sektoritutkimusta silloin, kun selvityksen tekemiseen on käytettävissä aikaa ja resursseja, sekä kun halutaan perusteellisempaa tietoa toimintapolitiikan tai toimintaympäristön osa-alueisiin. (OPM 2006a, 29 - 30.)

5.3.3 Informaatio-ohjauksesta kohti tietojohdamista

Opetusministeriön laatimassa toimintaansa ja organisaationsa kehittämistoimenpiteitä koskevassa kehittämissuohjelmassa vuosille 2007 – 2011 on nostettu yhdeksi kehittämiskohteeksi tiedolla johtaminen ja tulosjohtaminen. Kehittämispaineita ovat asettaneet yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset, valtionhallinnon yleinen kehittämistarve ja ministeriön sisäisen toiminnan kehittämistarve. Yhteiskunnalliset muutokset, kuten esimerkiksi globalisaatio, työvoimakehitys ja väestön ikärakenne, ovat aiheuttaneet paineita ministeriölle uudistaa toimintatapojaan ja organisaatorakenteitaan. Erityisesti on tunnustettu aikuiskoulutuksen merkitys ja alueellisen kehityksen haasteet. Toimintatavoista ovat strategiatyö, tiedolla johtaminen, laadunhallinta, riskienhallinta, hallinnonalan tulosohjaus ja sisäinen tulosjohtaminen kehittämisen kohteena. Strategisen työn ja tiedolla johtamisen katsotaan kytkeytyvän tiiviisti toisiinsa. Tiedolla johtaminen halutaan nostaa selkeästi päätöksenteon pohjaksi. Ministeriön toimialan ohjausta pyritään vahvistamaan luomalla vahvempi, yhtenäisempi ja kokonaisvaltaisempi ohjaus. (OPM 2006, 12.)

Tiedolla johtamisella opetusministeriö (OPM 2006, 9) tarkoittaa pysyvämpää ja systemaattisempaa toimintatapaa tiedon hyödyntämisessä, tiedon liikkumisessa (vuorovaikutus tiedon tuottajien, välittäjien ja hyödyntäjien välillä) sekä uusien sähköisten välineiden hyödyntäminen. Vankka tietopohja on tarpeen yhteiskunnallisiin ja hallinnollisiin muutoksiin vastaamisessa. Tietojohdamisella pyritään parantamaan päätöksenteon laatua. Tietopohjaa vankistetaan esimerkiksi sektoritutkimuksella, arviointitoiminnalla ja tilastotuotannolla. Tiedon hyödyntämisessä on nähty olevan puutteita. Se on ollut yksittäisten virkamiesten varassa ja hajallaan. Tietoa ei ole ollut helposti saatavilla päätöksenteon pohjaksi. (OPM 2006.)

Opetusministeriö pyrkii vahvistamaan strategista ohjausta ja johtamista. Kehittämissuohjelman mukaisesti ohjauksen painopistettä ollaan siirtämässä informaatio-ohjauksesta tiedolla johtamiseen. Tiedolla johtaminen liittyy tiiviisti strategiatyöhön ja on tärkeä osa ohjauksen kehittämistä. Tiedon käyttöä päätöksenteon pohjana halutaan systematisoida ja vankistaa. Tiedolla johtamisella pyritään parantamaan muutosten tunnistamista, tuottavuuden lisäämistä ja toiminnan vaikuttavuuden jatkuvaa arviointia. Johdon tulosvastuuta ja ammattimaista johtamista korostetaan. Päätöksenteon laatua, vaikuttavuutta, tuloksellisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta pyritään parantamaan. Informaatio-ohjauksen menetelmistä kehitetään erityisesti verkkopalveluja ja sähköistä asiointia. (OPM 2006.)

Opetusministeriön ja yliopistojen väliset vuosittaiset sopimusneuvottelut jäävät pois käytöstä. Yliopistot ja ministeriö sopivat lokakuussa 2009 yliopistojen toiminnoille asetettavista määrällisistä ja laadullisista tavoitteista vuosille 2009 -2012. Seuraava tulosneuvottelu käydään vuonna 2012. Vuosina 2010 ja 2011 opetusministeriö antaa yliopistoille niiden toiminnasta kirjallisen palautteen. Kirjallinen palaute on uusi opetusministeriön ohjausmuoto ja sitä voidaan pitää informaatio-ohjauksen muotona. Palautetta annetaan yliopistojen kehitystä kuvaavista tunnusluvuista, strategian toteutumistilanteesta ja muista ajankohtaisista kysymyksistä. Opetusministeriö valmistelee myös korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelman yhteistyössä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja keskeisten sidosryhmien kanssa. (OPM 2009.)

5.4 Informaatio-ohjaus ja yliopistojen alueellinen tehtävä

Yliopistojen ohjauksessa tapahtuneet muutokset ovat vähentäneet valtio-ohjauksen merkitystä ja lisänneet yliopistojen itseohjautuvuutta. Opetusministeriö säätelee vain kaikkien keskeisimpiä institutionaalisia muuttujia yliopistojen toiminnassa. Informaatio-ohjauksen käyttö on lisääntynyt ja saanut vakiintuneita muotoja. Informaatio-ohjaus on luonteva tapa ohjata alueellista tehtävää, joka vaihtelee alueittain ja muuttuu ajan kuluessa ja yhteiskunnan kehittyessä. Rahoitusohjaus toisaalta luo yliopistojen itseohjautuvuudelle raamit. Opetusministeriö on käyttänyt informaatio-ohjausta ohjauksen, viestinnän sekä tiedon hallinnan ja johtamisen -näkökulmista.

Yksi informaatio-ohjauksen muoto ovat esimerkiksi viralliset toimintaohjelmat ja suunnitelmat, joissa voidaan nostaa esiin tärkeitä alueellisia kysymyksiä, joita yliopistojen on toivottu ratkaisevan ja hoitavan. Esimerkiksi vuoden 2007 hallitusohjelmassa nostettiin esiin alueiden välisen kehityseron pienentäminen ja korkeakoulujen alueellisten vaikutusten vahvistaminen. Opetusministeriöön on myös perustettu työryhmiä ratkaisemaan tiettyjä alueellisia ongelmia. Tästä esimerkkinä on vuonna 2001 perustettu työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella aluekehittämisstrategia. Työryhmien valmistelemat muistiot (niissä olevat johtopäätökset) eivät ole sitovia, mutta ohjaavat yliopistojen toimintaa. Myös tulossopimusprosessiin liittyy informaatio-ohjauksen muotoja, kuten edeltävät neuvottelut, seminaarit, arviointi jne.

Informaatio-ohjauksessa voidaan hallita ja johtaa tietoa esimerkiksi keräämällä tilastotietoa (Kota-tietokanta) ja tekemällä sektoritutkimusta. Yliopistojen alueellisten tehtävistä suoriutumisen arviointiin ei ole olemassa yksiselitteisiä indikaattoreita, joten toimintaa pyritään arvioimaan

esimerkiksi keräämällä tilastotietoa yliopiston toiminnasta. Yliopistot itse tuottavat merkittävän määrän opetusministeriölle sen informaatio-ohjauksessa tarvitsemaa tietoa. Myös opetusministeriön tuottamia työryhmäraportteja voidaan tarkastella tiedon hallinnan ja johtamisen näkökulmasta. Työryhmäraporttien kautta on ohjattu myös yliopistojen alueellista tehtävää. Laatutyö ja itse arvioinnit tuovat informaatio-ohjaukselle sisältöä. Opetusministeriön harjoittama yliopistojen laatutyö ohjaa myös yliopistojen toimintaa. Opetusministeriön toimeksiannosta ovat ulkopuoliset auditoijat arvioineet yliopistojen toimintaa. Yliopistojen alueellista tehtävää on arvioitu sekä ulkopuolisten arvioijien toimesta että itse arviointina. Opetusministeriön julkaisuja voidaan pitää sekä tiedolla johtamisena että viestintänä. Tärkeimmät ministeriön julkaisuista julkaistaan päätöksinä.

Opetusministeriö on nostanut kehittämiskohteekseen tiedolla johtamisen. Tiedolla johtamista halutaan käyttää enenevässä määrin päätöksenteon ohjaajana. Myös ministeriön harjoittamaa viestintää kehitetään. Vuorovaikutuskanavia ministeriön ja yliopistojen välillä halutaan parantaa. Vuorovaikutteinen informaatio-ohjaus soveltuu hyvin alueellisen tehtävän ohjaukseen. Yliopistojen autonomian kasvaessa, kasvaa opetusministeriön ja yliopistojen keskusteluyhteyden merkitys ohjaukskeinona. Informaatio-ohjauksessa ollaan Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan siirtymässä enemmän keskustelemaan vuorovaikutusprosessiin.

Tulossopimusprosessin uusi elementti on palautejärjestelmä, jossa opetusministeriö antaa kirjallisen palautteen yliopistoille. Palautteessa arvioidaan yliopistojen onnistumista tulossopimustavoitteissaan. Palaute perustuu toiminnan kehitystä kuvaaviin tunnuslukuihin, yliopistojen strategioiden toteuttamiseen ja muihin ajankohtaisiin hankkeisiin (mukaan lukien alueelliset hankkeet). Palaute voidaan katsoa informaatio-ohjauksen keinoksi. Palautteen rooli tulee Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan informaatio-ohjauksessa jatkossa korostumaan. Palautteen antamisen liittyy oleellisenä osana tilastotietojen kerääminen yliopistojen toiminnasta.

Yliopistot joutuvat profiloitumaan toiminnoissaan ja tehtävissään tulevaisuudessa entistä selkeämmin. Tämän vuoksi keskusteluyhteys ja informaatio-ohjaus muissakin muodoissaan tulevat entistä tärkeimmiksi yliopistojen toimintojen ohjauksimuodoiksi. Keskustelun kautta saadaan tarkemmin ja välittömästi tietoa tavoitteista ja tarpeista ja näitä edistävästä ja näiden saavuttamista hidastavista seikoista. Myös yliopistojen alueellisen tehtävän erot pyritään Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan jatkossa ottamaan entistä paremmin huomioon, esimerkiksi ministeriön yliopistoille antamassa palautteessa. Opetusministeriö kiinnittää tilinpäätöskannanotoissaan

huomioita myös yliopistojen yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen. Yliopistojen yhteiskunnallisista tehtävistä suoriutumisen arviointia varten ei ole olemassa vielä tulosindikaattoreita. Salminen (haastattelu 9.6.2009) toteaa, että opetusministeriö pyrkii kehittämään myös tälle yliopistojen toiminnan osa-alueelle indikaattorit, jotta myös yliopistojen yhteiskunnallisissa tehtävissä suoriutumisesta voitaisiin antaa palautetta.

Yliopistojen alueellisen tehtävän sisältö määräytyy pääosin yliopistojen itseohjautuvuuden kautta. Ministeriön tavoitteena on entistä vähemmän säädellä yliopistojen alueellista tehtävää. Yliopistoille annetaan vapaus määrittää itse alueellisen toimintansa muotoja ja laajuutta esimerkiksi strategioidensa kautta. On tärkeää, että yliopistojen alueellinen toiminta on vuorovaikutteista yliopistoja ympäröivän alueen kanssa, niin että molemmat osapuolet (yliopistot ja sitä ympäröivä alue) tuovat jotain tähän yhteistyöhön ja myös saavat jotain tästä yhteistyöstä. Jotta yhteiskunnallinen ulottuvuus tulisi alueellisen tehtävän hoitamisessa otetuksi huomioon, tarvitaan kuitenkin jossain määrin opetusministeriön ohjausta ja rahoitusta yliopistojen alueellisen tehtävän hoitamiseen.

Vaikka ohjausmuodot kehittyvät ja informaatio-ohjaus vahvistuu, tulee säädösohjaus Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan jollain tasolla aina säilymään. Myös kehittämissuunnitelmat ja hallitusohjelmat ohjausmuotona säilynevät luomalla jatkossakin korkeakoulujen kehittämisen poliittisia linjauksia. Mutta myös näiden toimeenpanossa tulee jatkossa korostumaan korkeakoulujen kanssa ylläpidettävä keskusteluyhteys (informaatio-ohjaus). Ministeriön ja korkeakoulujen vuoropuhelulla pyritään saamaan aikaan myönteisiä vaikutuksia opetusministeriön ja korkeakoulujen yhteistyöhön. Keskinäinen vuorovaikutus on entistä tärkeämpää sekä yliopistoille että opetusministeriölle. Opetusministeriö saa vuoropuhelun avulla Salmisen (haastattelu 9.6.2009) mukaan tarkemman kuvan korkeakoulujen toiminnoista ja korkeakoulut voivat helpommin tuoda esille rakenteellisen kehittämisen esteitä. Vuoropuhelun vahvuutena on se, että kaikkien osapuolien ymmärrys käsiteltävistä kysymyksistä paranee; yhteisin voimin pystytään löytämään luovempia ja monipuolisempia ratkaisuja.

6 ALUEELLISEN TEHTÄVÄN MÄÄRITTELY

6.1 Kuopion yliopiston alueellinen rooli

Pyrkiessäni selvittämään, miten yliopistot ovat itse alueellisen tehtävänsä määritelleet, tarkastelen esimerkkinä Kuopion yliopiston itselleen määrittämää alueellista tehtävää. Olen valinnut Kuopion yliopiston tutkimukseni tarkastelukohteeksi, koska Kuopion yliopistolla on ollut vahva alueellisen yliopiston leima yliopiston alkuajoista lähtien. Kuopion yliopisto perustettiin aluepoliittisin perustein ja sille asetettiin alueellisia tehtäviä jo perustamisvaiheessa.

Kuopion yliopiston (Kuopion korkeakoulu) perustamisesta päätettiin 1960-luvulla yliopistojen perustamisen ns. kolmannessa aallossa yhtenä osana Itä-Suomen yliopistojärjestelmää. Kuopion korkeakoulun toiminta alkoi vuonna 1972 ja se muuttui Kuopion yliopistoksi vuonna 1984. Näin alkoi Kuopion yliopiston elinkaari Kuopion korkeakoulusta Kuopion yliopistoksi ja lopulta vuodesta 2010 lukien yhdessä Joensuun yliopiston kanssa Itä-Suomen yliopistoksi. Yliopistot perustettiin Itä-Suomeen (Kuopioon, Joensuuhun ja Lappeenrantaan) aluepoliittisin perustein. Niiden tehtäväksi asetettiin alueen koulutus- ja elintason nostaminen. Laki Kuopion korkeakoulun perustamisesta hyväksyttiin vuonna 1966. Laissa (185/66, 25.3.1966) todettiin, että Kuopion kaupunkiin perustetaan korkeakoulu akateemisen työvoiman tarpeen tyydyttämiseksi lisäämällä opiskelumahdollisuuksia Itä-Suomessa. Eduskunta edellytti jo perustamisvaiheessa, että yliopiston opetusta laajennettaisiin myöhemmin myös muille aloille, kuten esimerkiksi yhteiskuntatieteisiin. (Kinnunen ym. 1998, 26.)

Kuopion yliopisto on Kinnusen (1998, 50) mukaan tietoisesti suuntautunut julkisen sektorin palvelutehtävän lisäksi myös yksityistä ja avoimen sektorin elinkeinoelämää palvelevaksi. Vuonna 1997 tekemässään itse arvioinnissa Kuopion yliopisto arvioi alueellisen kehityksen ”veturin” roolinsa vahvistuneen 1990-luvulla. Yliopisto katsoi, että se voi osaltaan hidastaa alueen nuorten hakeutumista opiskelemaan muille paikkakunnille ja siltä osin varmistaa, että alue saa tarvitsemaansa koulutettua työvoimaa. Yliopisto arvioi olevansa merkittävä koulutusväylä itäsuomalaisille nuorille sekä merkittävä informaation välittämispaikka koko Pohjois-Savossa. (Kinnunen ym. 1998, 80 - 82.)

Lähialueisiin kohdistuvien toimintojen merkitys on noussut Kuopion yliopistossa 2000-luvulla kasvavassa määrin esille. Ulkopuolisen rahoituksen merkittävä nousu on mahdollistanut myös yliopiston kolmannen tehtävän hoitamisen. Kuopion yliopiston itäsuomalainen identiteetti on nostettu viime vuosina yhä voimakkaammin esille. Yliopisto on pyrkinyt tuottamaan oman panoksensa alueen koulutus- ja sivistystason, palvelujen ja hyvinvoinnin, työn ja elinkeinojen sekä asumisen ja ympäristön kehittämiseen. Yliopisto on profiilinsa mukaisesti korostanut ympäristöön ja terveyteen liittyviä toimintoja ja tehtäviä. (Kinnunen, Jussi & Helve 2002, 41.)

Höltän (2000, 471) mukaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulee luoda uusia yhteistyön muotoja ja ”rajapintoja” ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Yhteiskunnallista vuorovaikutusta helpottaa tuki- ja yhteistyöpalvelujen yksiköt. Näiden erillisten palveluyksiköiden perustamista puoltaa myös se, että yliopistojen perustehtäviin kuulumattomat toiminnot, kuten yhteistyö alueellisten teollisuusyritysten kanssa voi aiheuttaa arvostiriitoja yliopiston sisällä. Tehokkaat reaktiot ulkoihin opetusta ja tutkimusta koskeviin vaatimuksiin voidaan kokea uhkana akateemisille arvoille ja institutionaalille vapaudelle. Ulkoisen yhteistyö yritysten kanssa on hyvä erottaa akateemisista perustoiminnoista perustamalla erillisiä yksiköitä, jotka toimivat vuorovaikutuksessa yliopiston ulkopuolisten toimijoiden kanssa. (Höltkä 2000, 471; Höltkä & Pulliainen 1996, 122.)

Yliopisto on tukenut alueellisen tehtävänsä suorittamista luomalla näiden tehtävien hoitamiseen erillisiä tukipalvelujen yksiköitä. Kuopion yliopistoon perustettiin hallintokeskuksen alaisuuteen *tutkimus- ja innovaatiopalvelujen yksikkö*. Yksikön tehtävänä oli edistää ja tukea ulkopuolisella rahoituksella yliopistossa toteutettavaa tutkimusta ja kehittämistä. Yksikön toiminta-alueeseen kuuluvat rahoituspalvelut, oikeudelliset palvelut ja innovaatiopalvelut. Kuopion yliopistossa toimi *yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen arviointi- ja kehittämisneuvosto*. Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen arviointi- ja kehittämisneuvoston tehtävänä oli koordinoita ja arvioida yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tehtävää. Neuvoston puheenjohtajana toimi rehtori ja sen jäseninä olivat tiedekuntien ja tiettyjen yliopiston osastojen, järjestöjen ja ylioppilaskunnan edustajat. (Kuopion yliopisto 2006a.)

Alueelliseen tehtävään on vastattu myös yhteistyöverkostojen kautta. Kuopion yliopisto toimi vuodesta 1994 lähtien osana valtakunnallista osaamishanketta. *Osaamiskeskusohjelma* on valtioneuvoston määräaikainen erityisohjelma, jota sisäasiainministeriö koordinoi ja rahoitti. Ohjelman avulla on suunnattu paikallisia, alueellisia ja kansallisia voimavaroja huippuosaamisen hyödyntämiseen. Ohjelmalla pyritään tukemaan alueellisia vahvuuksia, alueiden erikoistumista ja

osaamiskeskusten välistä yhteistyötä. Osaamiskeskustoiminnan lähtökohtana on tutkimuslaitosten, korkeakoulujen, teknologiakeskusten, elinkeinoelämän ja eri rahoittajatahojen välinen yhteistyö valituilla osaamisaloilla. Osaamiskeskukset ovat hyödyntäneet kansainvälisesti korkeaa tietoa ja osaamista tukiessaan yritystoimintaa, työpaikkojen luomista ja aluekehitystä. Kuopion seudun osaamiskeskus profiloitui erityisesti elintarvikekehitykseen, hyvinvointiin, terveyden bioteknologiaan ja ympäristöteknoologiaan. (OSKE 2010.)

6.2 Kuopion yliopiston alueellisen tehtävän sisällöt

6.2.1 Alueellisen tehtävän on määrittely

Tarkastelen seuraavassa miten Kuopion yliopisto on itse nähnyt ja määritellyt alueellisen tehtävänsä tutkimalla yliopiston laatimia asiakirjoja. Olen etsinyt alueellisen tehtävän määrittelyjä Kuopion yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmista, tilinpäätös- ja strategia-asiakirjoista sekä tulossopimuksista. Tarkastelun kohteena ovat olleet vuonna 2009 voimassa olleet asiakirjat. Lisäksi olen perehtynyt Kuopion yliopiston tekemään itse arviointiin.

Kuopion yliopisto on määritellyt strategiassaan vuosille 2007 – 2015 tehtäväkseen nostaa osaamisen tasoa Suomessa kansainvälisesti korkeatasoisen uuden tieteellisen tutkimustiedon sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen avulla. Yliopisto määrittelee tehtäväkseen edistää Itä-Suomen alueellista elinvoimaisuutta sekä erityisesti Pohjois-Savon ja Kuopion seudun kehittymistä. Kuopion yliopiston tilinpäätöksessä vuodelta 2008 (2009, 4) todetaan muun muassa, että ”yliopiston alueellinen vaikuttavuus on aktiivista, erityisesti teknologian ja osaamisen vuorovaikutteisessa siirtämisessä yliopistosta etenkin Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Kainuun elinkeinoelämän tarpeisiin”. Visiossaan vuodelle 2015 yliopisto näkee itsensä Pohjois-Savossa ja itäisessä Suomessa keskeiseksi osaksi korkeakoulutuksen ja tutkimuksen konsortiota, joka antaa vahvan panoksen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Yliopisto näkee alueellisen verkottumisensa ja strategisen kumppanuutensa Kuopion kaupungin ja Kuopion Teknologiakeskus Teknian kanssa tukevan Kuopion tiedepuiston tutkimukseen perustuvan toiminnan kehittämistä. (Kuopion yliopisto 2006b.)

Vuosittain käytävissä opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa sovitaan yliopistojen yhteisistä tavoitteista sekä kunkin yliopiston tehtävään ja painoaloihin liittyvistä

keskeisistä tavoitteista ja voimavaroista. Nämä tavoitteet perustuvat valtioneuvoston hyväksymään Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan. Kauden 2007 – 2009 tulosneuvotteluissa käsiteltiin yliopistolain uudistamista, korkeakoulujen profiloitumista sekä rakenteellista kehittämistä. Tulosneuvotteluissa sovitaan myös uusista maisteriohjelmista. Tulossopimuksen osat olivat vaikuttavuus ja laadunhallinta, henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, toiminnallinen tehokkuus, määrälliset tavoitteet, voimavarat sekä tulossopimuksen seuranta. Lisäksi tulossopimuksessa sovittiin yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen rahoituksesta. (OPM 2009a.)

Kuopion yliopiston tulossopimukset yliopiston rehtorin ja tiedekuntien sekä erillislaitosten välillä vuosille 2007 – 2009 pohjautuvat yliopiston hallituksen tammikuussa 2006 hyväksymään yliopiston strategiaan vuosille 2007 – 2015. Kuopion yliopiston sisäiset tulossopimukset nojautuvat myös opetusministeriön ja yliopiston väliseen tulossopimukseen ja Kuopion yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmaan kaudelle 2008 – 2011. Kuopion yliopiston sisäisissä tulossopimuksissa korostuu yliopistolaitokselle asetetut uudet tavoitteet ja laatutyö sekä Itä-Suomen yliopistohanke ja Savonia-ammattikorkeakouluhanke. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Kuopion yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tavoitteena oli vahvistaa yhteistyötä ja vuorovaikutusta elinkeino- ja työelämän kanssa. Vaikuttavuuteen liittyväksi tavoitteeksi kirjattiin, että yliopisto tiivistää yhteistyötään kliinisessä tutkimuksessa Kuopion yliopistollisen sairaalan kanssa. Yliopiston toivottiin verkostoituvan alueiden keskeisten toimijoiden kanssa. Yliopiston aluetoimintoja pyrittiin kokoamaan riittävän laajoiksi kokonaisuuksiksi, niin että saavutettaisiin aluetoimintojen korkea laatu ja vaikuttavuus. Alueellisessa toiminnassa toteutettiin yhteisrahoitteista toimintamallia. Yliopiston toiminnan määrällisistä tavoitteista on vaikea erottaa puhtaasti alueellisia tai yhteiskunnallisia tavoitteita, vaan ne sisältyvät opetus- ja tutkimustoimintoihin liittyvien indikaattorien sisälle. Yhteiskunnallisen tehtävän indikaattorit olivat avoimessa yliopistossa opiskelevien määrällinen tavoite ja avoimen yliopiston väylän tavoite. Perusrahoitukseen sisältyvissä yhteiskunnallisissa palvelutehtävissä myönnettiin määräraha tutkimustulosten hyödyntämiseen liittyvien palvelujen kehittämiseen, alueellisen vaikuttavuuden ja verkostomaisen toiminnan kehittämiseen. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Itä-Suomen yliopistot (Joensuun ja Kuopion yliopisto sekä Lappeenrannan teknillinen yliopisto) laativat vuonna 1998 suoritetun vaikuttavuuden arvioinnin seurauksena yhteisen aluestrategian ”*Itäisen Suomen yliopistojen yhteinen kehittämisstrategia*”. Strategiassa määriteltiin yhteiset tavoitteet ja toimenpideohjelma itäisen Suomen väestön hyvinvoinnin ja alueen elinvoimaisuuden

parantamiseksi. Yliopistojen toiminnan kautta pyrittiin luomaan uusia korkean osaamisen työpaikkoja, nostamaan väestön koulutustasoa, kehittämään alueen imagoa ja vetovoimaisuutta sekä tukemaan alueellisten kasvukeskusten kehittymistä. Itäisen Suomen yliopistojen yhteinen kehittämisstrategiassa vuosille 2002 – 2006 (1999, 2) todetaan, että yliopistot pyrkivät parantamaan keskinäistä yhteistyötään ja kehittymistään verkostoitumalla.

Korkeakoulujen arviointineuvosto teki kaksi arvioita (vuonna 1998 ja 2003) yhdessä yliopistojen kanssa. Arvioinnit koskivat Itä-Suomen yliopistojen alueellista roolia. Vuonna 1998 Kuopion yliopiston alueellista roolia arvioitiin osana laajempaa Itä-Suomen yliopistojen arviointia. Arviointi liittyi osana korkeakoulujen alueellista tehtävää koskevaan kasvavaan kiinnostukseen. Korkeakoulut nähdään osana kansallista innovaatiojärjestelmää ja niiden alueellinen tehtävä osana laajempaa yliopistojen ns. kolmatta tehtävää. Itä-Suomen yliopistojen vaikuttavuuden arviointi-hankkeen tavoitteena oli analysoida Itä-Suomen yliopistojen (Joensuu, Kuopio ja Lappeenranta) roolia ja asemaa paikallisesti, suhteessa Itä-Suomen alueelliseen kehitykseen sekä osittain laajempaan valtakunnalliseen ja kansainväliseen näkökulmaan. Itse arvioinnissaan vuonna 1998 Kuopion yliopisto arvioi, että se onnistui hyvin alkuperäisessä tehtävässään koulutusmahdollisuuksien tarjoamisessa alueen nuorille. Koulutusohjelmien katsottiin antavan hyvät valmiudet toimia työelämässä. Itse arvioinnin perusteella todettiin ongelmaksi se, että Pohjois-Savon peruselinkeinot ja yliopiston edustamat koulutus- ja tutkimusalat ovat kohdanneet melko heikosti ja yliopiston on sen vuoksi vain osittain pystynyt vastaamaan ympäröivän yhteiskunnan odotuksiin. Yliopiston osaamisen alueellinen vaikuttavuus toteutui parhaiten sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ratkaisemisessa. (Goddard ym. 2003, 3; Kinnunen ym. 1998, 2002, 7.)

Toinen itse arviointi tehtiin vuonna 2002 osana Itä-Suomen vaikuttavuuden arviointia. Kokonaisarviointi toteutettiin Itä-Suomen yliopistojen (Joensuu, Kuopion ja Lappeenranta) ja Mikkelin yliopistoyksiköiden yhteistyönä. Arvioinnin yhtenä tavoitteena oli tarve kehittää yliopistojen alueellista vaikuttavuutta. Korkeakoulujen arviointineuvosto julkaisi arvioinnin tuloksena julkaisun, joka sisälsi arvioitsijoiden suositukset. Arvioitsijat suosittelijat esimerkiksi sitä, että yliopistojen alueellisesta vaikuttavuudesta tulisi tuottaa riippumatonta ja säännöllisesti päivitettyä tietoa ja että yliopistoilla ja paikallisilla toimijoilla tulisi olla esteetön pääsy näihin tietoihin. Hallituksen, alueellisten viranomaisten, teollisuuden ja yliopistojen tulisi tarkastella Itä-Suomen alueellisen innovaatiojärjestelmän toimintaa. Yliopistoja kannustettiin tukemaan entistä voimakkaammin alueen taloudellista kehittämistä. Toisaalta arvioijat näkivät vaaran siinä, että

yliopistot sitoutuvat liikaa tiettyihin alueisiin. Yliopistojen täytyy toimia monilla eri aluetasoilla – kansainvälisesti, kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. (Goddard ym. 2003, 63 - 64.)

Kuopion yliopiston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2009 – 2012 voidaan nähdä jo viitteitä Kuopion ja Joensuun yliopiston yhdistymiselle vuoden 2010 alusta Itä-Suomen yliopistoksi. Visiossa vuodelle 2010 nähdään Itä-Suomen yliopisto erityisesti itäisen Suomen henkisen, taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin vahvistajana. Missiossa nähdään Kuopion yliopiston ja Joensuun yliopiston yhdistyminen alueellisen innovaatiojärjestelmän vahvistajaksi. Kuopion yliopisto on asettanut toiminnalliseksi tavoitteekseen hyvinvoinnin ja elämisen laadun edistämisen niin valtakunnallisesti kuin Itä-Suomessa, erityisesti Pohjois-Savossa ja Kuopion seudulla. Alueelliseksi toimintaympäristöksi nähdään koko Itä-Suomi. Yliopistolta odotetaan merkittävää osallistumista koko Itä-Suomen alueen kehittämistyöhön. Horisontaalisen yhteistyön merkitys nähdään alueellisessa tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikassa.

6.2.2 Opetukseen liittyvä alueellinen tehtävä

Yliopistot koulutusalojen alueelle tuottama hyöty riippuu yliopiston edustamista koulutusaloista. Tiettyjen koulutusalojen, kuten kauppatiede ja tekniikka, on katsottu tukevan hyvin alueidensa kehitystä. Kuopion yliopisto antoi kauppatieteiden opetusta yhteisessä koulutusohjelmassa Joensuun yliopiston ja Lappeenrannan teknisen yliopiston kanssa. Tekniikan (insinöörikoulutus) tutkinnonanto-oikeutta ei yliopistoon sen tekemistä esityksistä huolimatta saatu. Lääketieteen, farmasian ja hoitotieteen koulutus tarjoaa alueelle koulutettua terveydenhuollon henkilöstöä ja näin vaikutetaan välillisesti alueen hyvinvointiin. Kuopion yliopisto on tarjonnut opetusta muillakin paikkakunnilla kuin Kuopiossa. Yliopisto on osallistunut esimerkiksi yliopistokeskustoimintaan Kajaanissa ja Mikkelissä. Avoimelle yliopiston ja täydennyskoulutuskeskuksen tarjoamalla opetuksen kautta voidaan opetustarjontaa laajentaa yliopistopaikkakunnan ulkopuolelle. Näin laajennetaan yliopiston antaman opetuksen alueellista vaikuttavuutta.

Alueellisen kehitystyön näkökulmasta yliopisto on pitänyt tärkeimpinä hankkeinaan teknillisen osaamisen vahvistamisen, sensorikonaisuuden, molekyyli lääketieteen ja biotekniikan, hyvinvointiosaamisen sekä informaatioteknologian ja liiketoimintaosaamisen. Yliopisto pitää strategiassaan vuosille 2007 - 2015 tekniikan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä kärkihankkeenaan, johon ovat myös alueen julkinen sektori ja elinkeinoelämä vahvasti sitoutuneet.

Strategiaan kirjattiin tarve tutkia mahdollisuutta käynnistää DI-koulutus Kuopion yliopistossa. Molekyylilääketieteen uusien sovellutusten katsottiin tukevan Kuopion seudun ja Pohjois-Savon maakunnan yritystoimintaa. Kuopion yliopisto on pyrkinyt helpottamaan hyvinvointisektorin työntekijöiden osaamisvajetta ja kasvavaa tiedontarvetta panostamalla hyvinvointitutkimukseen ja hyvinvoinnin asiantuntijakoulutukseen. Liiketoimintaosaamista ja yrittäjyyttä pyrittiin kehittämään vahvistamalla kauppatieteiden koulutusta ja tutkimusta yhteistyössä alueen yritysten kanssa. (Kuopion yliopisto 2006b.)

Kuopion yliopiston tulossopimuksissa vuosille 2007 – 2009 ovat tiedekunnat määritelleet tiedekuntakohtaiset yhteiskunnalliset tehtävänsä. Tiedekuntien ottama rooli alueellisessa tehtävässä vaihteli koulutusaloittain. *Farmaseuttinen tiedekunta* näki roolinsa farmasian alan kouluttajana olevan etupäässä kansallisella tasolla. Tiedekunta kouluttaa noin puolet Suomen farmaseuteista, proviisoreista ja farmasian tohtoreista. Koulutuksella pyritään vastaamaan yhteiskunnan tarpeisiin. Yhteiskunnalliseen vuorovaikutukseen liittyvänä tehtävänä tiedekunta näki osaavien henkilöiden kouluttamisen yhteiskunnan eri sektoreille sekä tutkimustiedon lisäämisen edustamiltaan aloilta. Yhteiskunnallinen vuorovaikutus tapahtuu lähinnä kansallisella tasolla, eikä alueellinen tai paikallinen taso nouse tulossopimuksessa erityisesti esiin. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Informaatioteknologian ja kauppatieteiden tiedekunta asetti tulossopimuksissa vuosille 2007 - 2009 tavoitteeksi toimia vahvana alueellisena toimijana. Tiedekunnan opiskelijoiden yrityksissä suorittama harjoittelu nähtiin merkittävänä alueellisen vaikuttamisen muotona. Tiedekunta on pyrkinyt tarjoamaan joustavaa ja kattavaa aikuiskoulutusta omalla talousalueellaan. *Luonnontieteiden ja ympäristötieteiden tiedekunta* osallistui Kuopion yliopiston lukioyhteistyötoimintaan sekä peruskoulujen yläasteille suunnattuun toimintaan. Tiedekunta katsoi tärkeiksi alueellisen vaikuttavuuden toimintamalleikseen asiantuntijoiden kouluttamisen. Tiedekunta käynnisti yhteistyönä Sotkamon biotekniikan keskuksen kanssa EU-rahoitteisen elintarvikebiotekniikan maisterikoulutuksen, jonka se katsoo olevan alueellisesti vaikuttavan ja elinkeinoelämän tarpeita vastaavan koulutuksen. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Lääketieteellisen tiedekunnan lääketieteen koulutusohjelmalla ja terveystieteiden pääaineissa (ravitsemustiede, liikuntalääketiede, ergonomia ja kansanterveystiede) koulutetaan terveystieteiden asiantuntijoita alueen tarpeisiin. Tiedekunta on sitoutunut avoimen väylän koulutustarjontaan ergonomian, kansanterveystieteen ja liikuntalääketieteen koulutusaloilla. *Yhteiskuntatieteellisessä tiedekunnassa* on toteutettu useita koulutusohjelmia, jotka vahvistavat alueellista vuorovaikutusta.

Tiedekunnassa koulutetaan muun muassa sosiaalityöntekijöitä Itä-Suomen alueella. Tiedekunnan tavoitteena on ollut nostaa itäisen Suomen tiedon, osaamisen ja koulutuksen tasoa. Avoimen yliopiston koulutusväylä tukee myös osaltaan alueellista vuorovaikutusta. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Höltän (2000, 468) mukaan täydennyskoulutuskeskusten perustaminen 1970-luvulla oli merkittävä avaus korkeakoulusektorille vastata yhteiskunnan tarpeisiin. *Koulutus- ja kehittämiskeskuksen* (KKK) tavoitteena on ollut osaamisen ja yritystoiminnan kehittämisen Pohjois-Savossa. Sen tehtäväksi on määritelty osaamisen siirto yliopiston ja ympäröivän yhteiskunnan välillä sekä toimia alueellaan yrittäjyyden ja liiketoiminnan kehittäjänä. Alueelliset tarpeet ovat vaikuttaneet yliopistojen tarjoaman aikuiskoulutuksen muotoihin ja sisältöihin. KKK:n toimintamuotoja ovat avoin yliopisto-opetus ja täydennyskoulutus laajoille kohderyhmille sekä yrityksille ja yhteisöille suunnatut koulutus- ja kehittämisohjelmat. Koulutus- ja kehittämiskeskukset ovat asettaneet tehtäväkseen toimia yhtenä yritysten ja organisaatioiden yhteistyökanavana yliopiston uusimman tiedon ja innovaatioiden hyödyntämisessä. KKK:n tavoitteena on olla aktiivinen aikuiskoulutusta koskevan koulutuspolitiikan ja toimintamallien kehittämisessä myös aluetasolla ja seudullisesti. Yhtenä keskeisimmistä kehittämistavoitteista pidettiin hankeyhteistyön kehittämistä ja toiminta-alueen laajentamista koko Itä-Suomeen. KKK on osallistunut aktiivisesti alueelliseen kehittämistyöhön, seudullisten yrityspalvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen sekä aluekeskusohjelmien toteuttamiseen. (Kinnunen ym. 1998, 43.)

6.2.3 Tutkimukseen liittyvä alueellinen tehtävä

Kuopion yliopisto määritteli strategiassaan vuosille 2007 – 2009 alueellisen vuorovaikutuksen painopisteekseen tutkimuksessa teknologian ja osaamisen vuorovaikutteisen siirron yliopistosta alueen elinkeinoelämän tarpeisiin koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoimenpiteiden avulla. Tutkimustulosten hyödyntämisessä ja teknologian siirrosta yliopisto on hyödyntänyt yhteistyötä paikallisten organisaatioiden kanssa. Alueellisesti toiminta on kattanut Pohjois-Savon lisäksi Etelä-Savon ja Kainuun. Yliopiston tavoitteena on ollut yhteistyön tiivistäminen Pohjois-Savon alueen kuntien, kehittämisorganisaatioiden ja elinkeinoelämän kanssa ja toimia mukana seudullisissa yrityspalveluissa. Yliopisto on strategiassaan mukaan pyrkinyt edistämään tutkimus- opetustoiminnallaan hyvinvointiosaamisen ja hyvinvointipalvelujen kehittämistä valtakunnallisesti ja alueellisesti. (Kuopion yliopisto 2006b.)

Myös tutkimustoimintaan linkittyvän alueellisen vaikuttavuuden roolit ovat yliopistossa vaihdelleet tiedekunnittain. Kutinlahden ja Kankaalan (2004, 93) mukaan yliopistoilla ja niiden tiedekunnilla on lähtökohtaisesti eriarvoinen asema esimerkiksi tutkimustulosten hyödyntämisessä. *Informaatio ja kauppatieteiden tiedekunta* piti yhtenä keskeisimmistä kehittämishankkeistaan Liikeosaaminen, innovatiivisuus ja yritysten kasvu ja menestys Itä-Suomessa -hanketta. Hankkeen tavoitteena oli Itä-Suomen liiketoimintaosaamisen tason nostaminen. Tiedekunta katsoi alueelliseksi tehtäväkseen kouluttaa hyviä maistereita alueen elinkeinoelämän tarpeisiin. Tavoitteena oli houkutella yrityksiä sijoittamaan toimintojaan alueelle. *Luonnontieteiden ja ympäristötieteiden tiedekunnan* tavoitteena oli kehittää alueellista elinkeinoelämää, osallistua erilaisten tutkimusyksiköiden toimintaan sekä tukea tutkimusinnovaatioiden hyödyntämistä alueellisen vaikuttavuuden lisäämiseksi. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Lääketieteellinen tiedekunnan tavoitteena oli kehittää verkottumistaan Kuopion biokeskuksen (Biocenter Kuopio) ja Kuopio Welfare Research Centerin sekä Kuopion yliopistollisen sairaalan kanssa. Koulutus- ja tutkimustyössä on korostunut yhteistyö Kuopion yliopistollisen sairaalan, Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin ja alueen sektoritutkimuslaitosten kanssa. *A.I. Virtanen – instituutin* missioksi määriteltiin kansainvälisen huipputasoisin tutkimuksen tekeminen edustamallaan koulutusaloilla sekä asiantuntijoiden kouluttamisen. Näin keinoilla on pyritty edistämään Kuopion yliopiston ja koko alueen kansallista ja kansainvälistä näkyvyyttä ja vetovoimaisuutta. Korkeatasoisin tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen avulla haluttiin vaikuttaa myönteisesti alueelliseen yritystoimintaan ja työpaikkojen syntyyn sekä sivistystason nousuun. (Kuopion yliopisto 2007b.)

Kuopion yliopisto on pitänyt alueellisesta näkökulmasta strategisina kehittämistoiminaan Biocenter Kuopio ja Kuopio Welfare Research Center –tutkimuskeskusten perustamista ja toimintaa. Tutkimuskeskusten avulla haluttiin vahvistaa alueellista yhteistyötä yritysten ja julkisen sektorin kanssa. Alueellista yhteistyötä on ollut myös kampusalueella toimivien valtion sektoritutkimuslaitosten, Kuopion yliopistollisen sairaalan ja muiden terveydenhuollon toimintayksiköiden, Kuopion teknologiakeskus Teknian sekä muiden alueella toimivien tutkimusyksiköiden kanssa. Kuopion yliopisto on ollut mukana myös valtakunnallisessa Osaamiskeskusohjelmassa. (Kuopion yliopisto 2008.)

Yhdeksi tärkeäksi alueellisen vuorovaikutuksen muodoksi nähtiin yhteistyön tiivistämisen alueen yritysten sekä kuntien, kehittämisorganisaatioiden ja elinkeinoelämän kanssa. Tutkimuksen

strategisen kehittämisen tärkeänä menestystekijänä Kuopion yliopisto on pitänyt vahvaa alueellista verkottumista. Kuopion yliopiston ja Savonia-ammattikorkeakoulun konsortiohankkeessa selvitettiin erilaisia yhteistyön vaihtoehtoja ja muotoja. Korkeakoulukonsortion tavoitteeksi asetettiin koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehittäminen niin, että se palvelee mahdollisimman hyvin alueen yritystoiminnan, julkisen sektorin ja muun yhteiskunnan tarpeita. Yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen (ulkoinen toiminta ja alueellinen vaikuttavuus) vahvistamisessa yliopisto määritteli painopisteeksi teknologian ja osaamisen vuorovaikutteisen siirtämisen alueen elinkeinoelämän tarpeisiin. (Kuopion yliopisto 2008.)

6.2.4 Alueellinen tehtävä osana yhteiskunnallista tehtävää

Yliopistojen yhteiskunnallisen tehtävän nähdään toisaalta sisältyvän yliopistojen opetus- ja tutkimustehtävään, ja toisaalta yhteiskunnallinen tehtävä nähdään opetus- ja tutkimustehtävän lisänä (esimerkiksi kulttuurinen ja sivistyksellinen tehtävä). Yksi osa (näkökulma) yliopistojen yhteiskunnallista tehtävää on niiden alueellinen tehtävä. Yliopistolla on sitä ympäröivälle alueelle positiivisten taloudellisten vaikutusten (työpaikat, hankinnat ym.) lisäksi esimerkiksi myönteisiä yleiseen hyvinvointiin ja kulttuuriin liittyviä vaikutuksia.

Kuopion yliopisto pyrki parantamaan alueellista vaikuttavuuttaan yliopiston ja Savonia-ammattikorkeakoulun välisellä konsortiohankkeella. Hankkeessa kartoitettiin uusia yhteistyömahdollisuuksia yliopiston ja ammattikorkeakoulun välillä. Yhtenä tavoitteena oli kehittää korkeakoulujen toimintaa niin, että se paremmin palvelee julkisen sektorin ja yhteiskunnan tarpeiden lisäksi alueen yritystoimintaa. Yhtenä konsortiohankkeen tuloksena on Savonia-ammattikorkeakoulun päätös keskittää toimintansa tietyllä aikavälillä Kuopion yliopiston kampukselle Savilahteen. Yhteistyötä tehdään myös Mikkelin ammattikorkeakoulun ja Etelä-Karjalan ammattikorkeakoulun kanssa. (Kuopion yliopisto 2008, 4.)

Kuopion yliopiston tiedekunnat ovat asettaneet itselleen myös yhteiskunnallisten tehtävien osalta erilaisia painotuksia ja tavoitteita. Yliopiston tulossopimuksessa vuosille 2007 – 2009 *luonnontieteiden tiedekunta* kannusti opettajiaan ja tutkijoitaan toimimaan asiantuntijoina alueen yrityksissä ja viranomastoiminnassa. *Lääketieteellinen tiedekunta* pyrki vaikuttamaan erityisesti Itä-Suomen alueella väestön terveyden edistämiseen ja sairauksien ehkäisemiseen sekä väestön terveyden lisäämiseen. Keskeiseksi yhteiskunnalliseksi ja alueelliseksi tehtäväkseen tiedekunta katsoi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon lääkäritarpeen turvaamisen. *Avoin yliopisto*

tarjosi yliopistotoimintaa myös ikääntyville ihmisille Ikääntyvien yliopistotoiminnan kautta. (Kuopion yliopisto 2008.)

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta pyrki alumni-toimintansa kehittämällä vahvistamaan vuorovaikutussuhteita ympäröivään yhteiskuntaan. Yhtenä alueellisen vuorovaikutuksen muotona on pidetty myös tiedekunnan tarjoamia Studia generalia –luentosarjoja. Tiedekunta katsoi panostaneensa vastavuoroiseen kumppanuuteen perustuvaan alue- ja yritys yhteistyöhön toteuttamalla tutkimus- ja kehittämishankkeita. Aktiivisen kehittämistoiminnan ja tutkimuksen tavoitteeksi asetettiin tutkimustiedon soveltamisen edistämisen elämisen laadun ja hyvinvoinnin parantamiseksi alueella. Tiedekunnassa valmisteltiin hankesuunnitelma alueellisesta hyvinvointitutkimuksesta ja palveluyksiköstä (KWRC), jonka tavoitteeksi on asetettu parantaa alueen toimijoiden yhteistyötä hyvinvointipalveluihin liittyvässä tutkimuksessa ja tulosten soveltamisessa. Tiedekunta osallistui yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteisen aluestrategian toteuttamiseen. Yhtenä alueellisen sivistystehtävän hoitamisen muotona tiedekunta toteutti avointa yliopisto-opetusta. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta on pitänyt tärkeinä yhteistyösuhteitaan alueen eri kehittäjätoimijoiden ja välittäjäorganisaatioiden kanssa. (Kuopion yliopisto 2006b.)

6.3 Keskustelua

Kuopion korkeakoulu perustettiin 1970-luvun alussa aluepoliittisen perustein tavoitteena alueen koulutus- ja elintason nostaminen. Korkeakoulun tehtäväksi asetettiin akateemisen työvoiman tuottamisen lisäksi opiskelumahdollisuuksien lisääminen Itä-Suomen nuorille. Alueellisen tehtävän painoarvo on yliopiston toiminnassa vuosien saatossa vaihdellut. 1990-luvun loppupuolelta lähtien on yliopiston alueellinen tehtävä noussut yhä tärkeämpään rooliin. Yliopistojen alueellisen tehtävän sisältöön ovat vaikuttaneet opetusministeriön (valtio-ohjaus) lisäksi itsearvioinnin (itseohjautuvuus) ja sidosryhmien asettamat odotukset (markkinaohjaus).

Kuopion yliopisto on määritellyt tehtäviään maantieteellisestä näkökulmasta monella eri tasolla; kansainvälisesti, valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti sekä myös organisatorisesti. Kansainvälisiä kohdealueita (maita) ei tutkimuksessani tarkastelemalla ajanjaksolla ole määritelty. Alueellisista kohdealueista on mainittu esimerkiksi Pohjois-Savo, Etelä-Savo, Kainuu. Paikalliseksi kohdealueeksi on nähty muun muassa Kuopion seutu. Yliopisto on nähnyt tärkeänä alueen kehittämisen kannalta sen, että alueen keskeiset toimijat verkottuvat alueen elinvoimaisuuden

parantamiseksi. Yliopisto piti keskeisinä organisatorisina yhteistyökumppaneinaan Kuopion kaupunkia, Kuopion teknologiakeskus Tekniaa, Kuopion yliopistollista sairaalaa ja Savonia-ammattikorkeakoulua.

Yliopisto on tarkastellut alueellisia tehtäviä myös perustehtäviensä; opetuksen ja tutkimuksen näkökulmasta. Alueellisia tehtäviä on useissa asiakirjoissa tarkasteltu tiedekuntien näkökulmasta. Tiedekuntien alueelliset tehtävät ovat vaihdelleet niiden edustamien opetus- ja tutkimusalojen perusteella. Opetuksen ja tutkimuksen alueellinen painoarvo vaihteli tiedekunnittain.

Opetukseen liittyvän alueellisen tehtävän tavoitteeksi yliopisto asetti esimerkiksi uusien työpaikkojen luomisen, väestön koulutustason parantamisen, alueen imagon ja houkuttelevuuden parantamisen sekä alueellisten kasvukeskusten toimintojen tukemisen. Yliopiston tarjoaman opetuksen kautta on pyritty takaamaan alueella riittävä ammattitaitoisen henkilöstön tarjonta (esimerkiksi kauppatiede, lääketiede, farmasia ja yhteiskuntatieteelliset alat). Eri alojen asiantuntijoiden (lääkärit, farmaseutit, ravitsemusterapeutit ym.) koulutuksella pyritään varmistamaan tärkeiden yhteiskunnallisten palvelujen, esimerkiksi terveydenhuollon sektori, riittävä tarjonta alueella. Yliopisto on myös panostanut elinikäiseen oppimiseen ja aikuiskoulutukseen tarjoamalla maisterikoulutusta ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneille ja avoimen yliopiston väylän kautta. Yliopistokeskustoiminnalla (Kajaanissa ja Mikkelissä) yliopisto pyrkii muun muassa vahvistamaan yliopistotoimintojen näkyvyyttä ja vaikutuksia Kainuun ja Etelä-Savon alueilla.

Tutkimukseen liittyvän alueellisen tehtävän tavoitteeksi Kuopion yliopisto asetti yhteistyön vahvistamisen alueen (Pohjois-Savo, Etelä-Savo, Kainuu) yritysten, kuntien ja erilaisten kehittämisorganisaatioiden kanssa. Yliopisto on osallistunut Kuopion seudun osaamiskeskusohjelmaan, jonka yhtenä tavoitteena on alueen kehittäminen. Hyvinvointiosaamisen ja –palvelujen tuottaminen on ollut yksi keskeisistä tavoitteista. Yliopisto on EU-rakennerahastohankkeiden kautta halunnut tuottaa tutkimustietoa, joka tukee alueen elinkeinoelämää ja rakennemuutosta.

Yliopisto on pyrkinyt parantamaan alueellista vaikuttavuuttaan yhteistyöllä alueen keskeisten toimijoiden kanssa. Tiedekunnilla on ollut erilaisia painotuksia myös yhteiskunnallisten ja alueellisten tehtävien osalta. Tiedekuntien itselleen asettamia yhteiskunnallisia ja alueellisia tehtäviä on usein vaikea selkeärajaisesti erottaa opetus- ja tutkimustehtävästä. Yliopisto on asettanut

tavoitteekseen muun muassa alueen väestön terveyden edistämisen, vuorovaikutuksen lisäämisen ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja alueellisen sivistystehtävän hoitamisen.

Kuopion yliopiston koulutus- ja tieteenalojen alueellinen rooli on poikennut jossain määrin toisistaan. Eri tiedekuntien ja erillislaitosten alueelliset tehtävät vaihtelevat voimakkuudeltaan ja muodoiltaan riippuen tiedekunnan edustamista koulutusaloista ja erillislaitosten edustamista tehtävistä. Osa tiedekunnista painottuu enemmän koulutuksensa osalta ja osa enemmän tutkimuksensa osalta alueelliseen vuorovaikutukseen. Osa tiedekunnista suuntautuu yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessaan enemmän kansalliselle kuin alueelliselle tasolle. Kaikki tiedekunnat sitoutuivat Joensuun ja Kuopion yliopiston liittoyliopistohankkeeseen sekä yhteistyöhön Savonia-ammattikorkeakoulun kanssa.

Kuopion yliopistolle annettiin alueellisen yliopiston leiman jo yliopiston perustamisvaiheessa. Yliopistolle asetettiin muun muassa alueellisen kouluttajan rooli, joka on vahvistunut myös yliopiston itsensä määrittämänä. Yliopisto on halunnut tarjota koulutuspaikkoja itäsuomalaisille nuorille. Yliopiston alueelliset tehtävät ovat suuntautuneet pääosin sen lähialueille, kuten Pohjois-Savoon, Etelä-Savoon ja Kainuuseen. Kuopion yliopiston alueellisen tehtävän muodot ja ovat määrittäneet yliopiston koulutusalojen ja alueellisten yhteistyökumppaneiden kautta. Valtion säädösohjaus vaikuttaa yliopistojen opetukseen liittyvään alueelliseen tehtävään yliopistolle myönnettyjen tutkinnonanto-oikeuksien kautta. Valtion rahoitusohjaus on myös jossain määrin määrittänyt yliopistojen tutkimukseen liittyvää alueellista tehtävää, mutta sitä ovat muotoilleet myös yliopistojen kansainväliset, kansalliset ja alueelliset yhteistyökumppanit rahoituksen ja tutkimusyhteistyön myötä.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessani olen etsinyt vastauksia kysymyksiin:

- 1) mitä informaatio-ohjauksen muotoja opetusministeriö on käyttänyt yliopistojen ohjauksessa ja miten yliopistojen alueellista tehtävää erityisesti ohjataan,
- 2) miten yliopistojen alueellinen tehtävä on kehittynyt ja minkälaiseksi se on muotoutunut,
- 3) miten ympäröivä yhteiskunta näkee yliopistojen alueelliset tehtävät ja
- 4) kuinka yliopistot ovat itse alueellisen tehtävänsä määritelleet.

Yliopistojen toimintojen vaikutusalueet voidaan jaotella kansainväliseen, kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen alueeseen. Yliopistojen tehtävät ovat linkittyneet näihin eri aluetasoihin, joko yhteen tai useampaan yhtä aikaa. Yliopistojen kansainväliset ja yhteiskunnalliset toiminnot tuovat lisäarvoa alueelle ja alueelliset tehtävät tuovat lisäarvoa yhteiskunnalliseen ja kansainväliseen toimintaan. Yliopistojen alueellisen tehtävän muotoutumiseen ovat vaikuttaneet useat ulkoiset tahot, kuten esimerkiksi Euroopan unioni, valtiovalta (esimerkiksi hallitusohjelmien kautta), ulkopuoliset rahoittajat ja alueelliset toimijat. Alueellisen tehtävän sisällöt ovat myös muotoutuneet yliopistoista sisältäpäin, yliopistojen itseohjautuvuutena.

Yliopistojen alueellisen tehtävän merkityksen kasvaminen on kansainvälinen ilmiö. Yliopistojen odotetaan tukevan alueensa taloudellista kehitystä. Yliopistoilta odotetaan yhä vahvempaa roolia yhteiskunnan ja alueensa kehittäjänä. Yhteiskunta on muuttunut monimutkaisemmaksi, ja sen myötä odotukset yliopistojen alueellisista tehtävistä ovat kasvaneet ja monipuolistuneet. Yliopistojen odotetaan kykenevän ratkaisevan hyvin monenlaisia yhteiskunnassa esiin tulevia ongelmia. Yliopistojen paineet vastata sidosryhmien toiveisiin kasvavat ja tarve uusien toimintojen luomiseen kasvaa. Yliopiston tulee yhä tarkemmin pystyä arvioimaan ja arvottamaan sitä kohtaan asetetut odotukset, koska niillä on käytössä rajalliset resurssit. Jotta yliopistot pystyisivät vastaamaan ympäröivän yhteiskunnan esittämiin vaateisiin, tulee niiden kyetä arvioimaan alueensa erikoispiirteitä ja sen perusteella määrittämään, mitkä toimenpiteet ovat tärkeitä sekä yliopistoille että sitä ympäröivälle yhteiskunnalle ja mistä tehtävistä yliopistot pystyvät suoriutumaan. Yhteistyön ympäröivän alueen kanssa pitäisi perustua yliopiston strategiaan ja pohjautua yliopistojen akateemiseen tehtävään.

Yliopistot ovat etsivät toiminnoissaan tasapainoa kolmen eri tahon kesken: hallitus/opetusministeriö, akateeminen yhteisö ja markkinat. Aiempina vuosina aluepolitiikkaa johdettiin hyvin valtiojohtoisesti. Kehityssuuntauksena nykyisin on se, että valtio luo yleisiä tavoitteita, raamit joihin yliopistot vastaavat omien strategioidensa mukaisesti. Yliopistojen institutionaalinen autonomia ja päätöksenteon sekä resurssien käytön joustavuus ovat lisääntyneet.. Yliopistojen alueellista tehtävää on ohjattu säädösohjauksella väljästi rajaamatta tarkemmin sen sisältöä. Tulossopimuksissa on voitu sopia valtakunnallisesti tärkeitä, mutta alueellisista tehtävistä (esimerkiksi hankerahoituksella hoidettavat alueelliset tehtävät). Opetusministeriö on lisännyt informaatio-ohjausta yliopistojen toiminnan ohjauksessa.

Yliopistot kuvaavat alueellisia tehtäviään strategioissaan, toimintasuunnitelmissaan ja muissa suunnitteluasiakirjoissaan yleisellä tasolla. Kaikkia laitostason, yksittäisten tutkimusryhmien ja tutkijoiden harjoittamia alueellisia toimintoja ei ole kirjattu yliopistotason asiakirjoihin, joten yliopiston kokonaisvaltaisesta alueellisesta toiminnasta on vaikea saada tarkkaa kuvaa. Yliopistoilla on myös omaleimaisia alueellisia tehtäviä, jotka ovat muotoutuneet muun muassa ympäröivän alueen ja sidosryhmien tarpeista. Yliopistojen alueellisten tehtävien sisältö on voimassa tietyllä ajanhetkellä; ympäröivän yhteiskunnan muuttuminen asettaa myös paineita muutoksille yliopistojen alueellisissa tehtävissä.

Yliopistojen onnistumista alueellisessa tehtävässään on vaikea arvioida. Yliopistojen tuomat vaikutuksen alueelleen ja yhteiskuntaan ovat usein epäsuoria ja tulevat esiin viiveellä. Alueen kehitykseen vaikuttavat monet seikat. Yliopisto on alueellisen kehityksen tukemisessa vain yksi toimija. Ei ole olemassa luotettavia mittareita mittaamaan kolmannessa tehtävässä onnistumisessa. Yliopiston alueellista tehtävää ei voi ajatella pelkästään yksisuuntaisena, vaan yliopiston ja sen alueen välinen suhde merkitsee keskinäistä vuorovaikutusta. Yliopistot eivät harjoita alueellista tehtäväänsä puhtaasti itsekkäistä syistä vaan tätä tehtävää ohjaavat niin henkilökohtaiset kuin taloudelliset intressitkin. Yliopistot ovat toiminnallinen osa yhteiskuntaa ja toiminta-alueitaan. Kun yhteiskunta muuttuu, muuttuu myös yliopistojen tehtävät ja rooli. Kun yliopiston toiminta muuttuu, aiheuttaa se aina myös heijastusvaikutuksia alueelleen ja yhteiskuntaan. Yliopistojen kyky suoriutua yhteiskunnallisista tehtävistään riippuu siitä, miten hyvin se hoitaa perustehtävänsä (opetus ja tutkimus). Yliopistojen ja alueen hyvä yhteistyö antaa lisäarvoa yliopistojen kansainväliseen tehtävään. Yliopistojen kansainvälisesti tasokas toiminta taas auttaa sitä menestymään myös alueellisissa toiminnassaan.

Yliopistojen ohjauksessa opetusministeriön säädösohjaus on vähentynyt ja rahoitus- ja informaatio-ohjaus on lisääntynyt. Opetusministeriön harjoittama yliopistojen ohjaus on vähentynyt ja ohjaus on muuttunut ministeriön ja yliopistojen yhteiseksi sopimuksiksi yliopistojen toiminnasta ja tuotoksista. Ohjaus on muuttunut enenevässä määrin informaatio-ohjaukseksi ja resursseilla ohjaukseksi. Nämä ohjausmuodot kytkeytyvät yhteen esimerkiksi opetusministeriön antamassa hankerahoituksessa. Opetusministeriö ohjaa hankerahoituksen avulla tärkeiksi katsomiaan alueellisia hankkeita. Opetusministeriö koordinoi korkeakoulutusta valtakunnallisella tasolla, mutta yliopistoille annettu alueellinen tehtävä ohjautuu yhä enemmän alueellisesti ja paikallisesti.

Yliopistojen on mahdollista luoda toiminnallaan alueelleen hyvinvointia ja taloudellista kasvua. Monilla yliopistojen sidosryhmillä on odotuksia yliopistojen toiminnalle. Toisaalta yliopistot toimivat rajoitetuin resurssein. Siksi on tärkeää määritellä ja löytää ne yliopistojen toimintamuodot, joilla yliopistot voivat parhaiten ja tehokkaimmin hoitaa tehtäviään. Informaatio-ohjauksen käyttö yliopistojen alueellisen tehtävän ohjauksessa on luontevaa. Alueellisen tehtävän painopisteet saattavat vaihdella nopeastikin. Informaatio-ohjaus on joustava ja nopea tapa vastata nopeasti muuttuviin ohjaustarpeisiin. Taloudellinen ohjaus ja säädösohjaus ovat hitaammin reagoivia ohjausmuotoja ja edellyttävät hallinnollista valvontaa. Toisaalta informaatio-ohjauksen vaikuttavuutta voidaan parantaa taloudellisella ohjauksella. Näin yliopistoja voidaan ohjata vastaamaan yhteiskunnallisesti tärkeisiin alueellisiin tarpeisiin.

Informaatio-ohjauksen muotoja ja keinoja yliopistojen ohjauksessa tulisi huolellisesti suunnitella ja arvioida. Informaatio-ohjaukseen voi liittyä sekä tiedon hyödyntämiseen että informaatiolla ohjaamiseen liittyviä ongelmia. Informaatio-ohjauksen suhde normi- ja resurssiohjaukseen tulisi tarkemmin jäsenellä. Informaatio-ohjausta käsitteenä ja toimintatapana tulisi myös tarkemmin määritellä. Näin sen vaikuttavuutta ohjausmuotona olisi helpompi arvioida. Informaatio-ohjauksella ei säädösohjauksen tavoin ole niin suoraa yhteyttä poliittiseen päätöksentekoon. Näin sen käyttö ohjausmuotona voi olla joustavampaa. Informaatio-ohjausta tulisi kehittää suunnitelmallisempaan suuntaan. Sen vaikutuksia tulisi arvioida ja käyttöä ohjata. Yksisuuntaisen informaation jakamisen sijasta informaatio-ohjauksen tulisi olla luonteeltaan tietoon perustuvaa neuvottelua ja yhteisten merkitysten luomista. Vuorovaikutteinen informaatio-ohjaus sopii hyvin suhteellisten itsenäisten ja tehtäviltään eriytyvien yliopistojen ohjaukseen. Yliopistojen toimintojen odotetaan tulevaisuudessa jossain määrin eriytyvän. Myös tämä asettaa paineita ohjausmuotojen muutokselle kohti joustavampia ohjausmuotoja. Myös ohjausmuotojen sisällä on tapahtunut muutosta kohti vuorovaikutteisempaa ohjausta. Jotta yliopistot voisivat suunnata toimintojaan yhteiskunnallisesti ja

alueellisesti tärkeisiin kohteisiin, tarvitaan tämän toiminnan ohjaukseen ja rahoitukseen myös valtion tukea.

Tutkimusta tehdessäni nousi esille seuraavia mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita yliopistojen alueelliseen rooliin liittyen:

- 1) Mikä on yliopistojen rooli ja vaikutus (oikeasti) alueen taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa kehityksessä?
- 2) Miten yliopistojen toiminnan vaikutuksia alueeseensa ja yhteiskuntaan voidaan arvioida ja mitata?
- 3) Miten yliopistoja voidaan tukea niiden alueellisen tehtävän hoitamisessa?

Ohjaukseen ja ohjausmuotoihin liittyviä jatkotutkimuksen arvoisia aiheita olisi:

- 1) Mikä määrittää poliittisen ohjausmuodon valintaa?
- 2) Mikä on eri ohjausmuotojen vaikuttavuus ohjattavan organisaation toimintaan?
- 3) Miten eri ohjausmuodot soveltuvat erilaisiin ohjaustilanteisiin?

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarrevaara, Timo & Herranen, Jatta (toim.) 2006. Mikä meitä ohjaa?. Artikkelikokoelma Jyväskylässä 5.-6.9.2005 järjestetystä korkeakoulututkimuksen IX symposiumista. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylän yliopisto.

Alasuutari, Pertti 1994. Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.

Antikainen, Ari 1980. The regional university. Joensuun korkeakoulun julkaisuja. Sarja A no 16.

Bagchus, René 1998. The trade-off between appropriateness and fit of policy instruments. In: Peters., B Guy, van Nispen Frans K.M. (toim.) 1998. Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Bemelmans-Videc, Marie Louise 1998. Introduction. Policy instrument choice and evaluation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Bemelmans-Videc, Marie Louise & Vedung, Evert 1998. Conclusions: Policy instruments types, packages, choices, and evaluation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Bressers, Hans Th.A. 1998. The choice of policy instruments in policy networks. In: Peters., B Guy, van Nispen Frans K.M. (toim.) 1998. Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Clark, B.R. 1983. The higher education system. University of California Press. Berkeley.

Duke, Chris 1998. Lifelong learning: Implications for the University of the 21st century. Higher Education Management, Vol. 11, No 1, OECD, Paris, pp. 19-36.

Gelders, Dave 2005. Public information problems in the implementation of public policy: The long road of the reflecting license plate in Belgium. Government Information Quarterly 22, 374-388.

Goddard, John 1999. Korkeakoulut ja aluekehitys - yleiskatsaus. Kirjassa: Vähäpaussi, Anne & Moitus, Sirpa (toim.) 1999. Korkeakoulut alueidensa vetureina. Viisi näkökulmaa vaikuttavuuteen. Korkeakoulun arviointineuvoston julkaisuja 2:1999. Edita. Helsinki.

Goddard, John, Asheim, Bjorn T., Cronberg, Tarja & Virtanen, Ilkka 2003. Learning regional engagement. A re-evaluation of the third role of Eastern Finland Universities. Publications of the Finnish Higher Education Council 11:2003. Edita. Helsinki.

Hakala, Salli 2000. Julkisen organisaation olosuhteet. Tietoa, valtaa ja yhteisyyttä. Kirjassa: Aula, Pekka & Hakala Salli (toim.) Kolmet kasvot. Loki-Kirjat. Helsinki.

Hedin, Sigrid (editor) 2009, Higher education institutions as drivers of regional development in the Nordic countries. Nordregio working paper 2009:3.

Heikkilä, Tarja 2005. Tilastollinen tutkimus. Edita. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 1997. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 1982. Teemahaastattelu. Gaudeamus. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.

Hölttä, Seppo 2000. From ivory towers to regional networks in Finnish higher education. European Journal of Education, Vol. 35, No. 4, 2000, 465-474.

Hölttä, Seppo & Pulliainen, Kyösti 1996. The Changing regional role of universities. Tertiary Education and Management, Vol. 2, No. 2, 119-1216.

Jalonen, Harri 2008. Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. Informaatiotutkimus 27(2).

Jongbloed, Ben, Enders, Jürgen & Salerno, Carlo 2008. Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. High Educ 56:303-324.

Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika & Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Kaukonen, Erkki 2004. Yliopistollisen tutkimuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus. Kirjassa: Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika, Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Kinnunen, Juha 2001. Korkeakoulujen alueellisen vaikuttavuuden arviointi. Kriteerejä vuorovaikuttavuuden arvottamiselle. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 5:2001. Edita. Helsinki.

Kinnunen, Juha, Laitinen, Anna, Husso, Hannele, Teittinen, Tuomo & Nerg, Päivi 1998. Kuopion yliopiston vaikuttavuus. Itsearviointiraportti. Kuopion yliopiston julkaisuja F. Yliopistotiedot 21. Kuopion yliopiston painatuskeskus. Kuopio.

Kinnunen, Juha, Pentti, Jussi & Helve, Heikki 2002. Kuopion yliopiston alueellisen vaikuttavuuden itsearviointiraportti. Kuopion yliopiston julkaisuja F. Yliopistotiedot 29. Kuopion yliopiston painatuskeskus. Kuopio.

Koskinen, Ilpo, Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Vastapaino. Tampere.

Kutinlahti, Pirjo & Kankaala Kari 2004. Tutkimustulosten kaupallinen hyödyntäminen. Kirjassa: Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika, Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Kyläheiko, Kalevi 1999. Miten kehittyä alueellisesti vastaanottavaiseksi korkeakouluksi? Kirjassa: Leeuw, Frans L. 1998. The carrot: Subsidies as a tool of government – theory and practice. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Lemaire, Donald 1998. The stick: Regulation as a tool of government. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Lemola, Tarmo 2004. Yliopistojen kolmannen tehtävän alueelliset ulottuvuudet. Kirjassa: Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika, Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Lindenstien Walshok, Mary 1997. Expanding roles for research universities in regional economic development. In: Pappas, James P. The universities role in economic development: from research to outreach. New directions for Higher Education. Number 97, Spring 1997. Josey- Bass Publishers. San Francisco.

Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy 1998. The study of policy instruments: four schools of thought. In: Peters, B. Guy, van Nispen Frans K.M. (toim.) 1998. Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Linna, Eila 1999. Korkeakoulujen vaikuttavuus ulkopuolisin silmin. Kirjassa: Vähäpaussi, Anne & Moitus, Sirpa (toim.) 1999. Korkeakoulut alueidensa vetureina. Viisi näkökulmaa vaikuttavuuteen. Korkeakoulun arviointineuvoston julkaisuja 2:1999. Edita. Helsinki.

Molas-Gallart, Jordi & Castro-Martínez, Elena 2007. Ambiguity and conflict in the development of “Third Mission” indicators. Research Evaluation, 16(4), Decoember 2007, 321-330.

Nevala, Arto 2000. Opintietä onneen? Kirjassa: Raivola, Reijo (toim.) 2000. Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 1/2000. Edita. Helsinki.

Nieminen, Mika 2004. Lähtökohtia yliopistojen kolmannen tehtävän tarkastelulle. Kirjassa: Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika, Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Nylander, Olli, Ståhle, Pirjo & Nenonen, Mikko 2003. Informaatio-ohjauksesta tietointensiiviseen vuorovaikutukseen terveydenhuollon kehittämisessä. Yhteiskuntapolitiikka 68:1:3-18.

OECD 1999. The response of higher education institutions to regional needs. OECD Publication Service. Paris.

Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19.

Peters, B. Guy & van Nispen Frans K.M. (toim.) 1998. Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham UK.

Raivola, Reijo (toim.) 2000. Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 1/2000. Edita. Helsinki.

Rekilä, Eila 2006. Kenen yliopisto? Tutkimus yliopistojen valtionohjauksesta, markkinaohjautuvuudesta ja itseohjautuvuudesta suomalaisessa yliopistojärjestelmässä. Acta Wasaensia No 159. Hallintotiede 11. Vaasa.

Rist, Ray C. 1998. Choosing the right policy instrument at the right time: The contextual challenges of selection and implementation. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Rubin Herbert J. & Rubin Irene S. (2005). Qualitative Interviewing. The art of hearing data. SAGE Publication. Thousand Oaks.

Science and Technology Policy Council of Finland 2003. Knowledge, innovation and internalization. Edita Prima Oy. Helsinki.

Sintonen, Johanna 1999. Yrityskuva- ja viestintätutkimus ulkoisen viestinnän strategian kehittämisen ja suunnittelun lähtökohtana. Kirjassa: Lehtonen, Jaakko (toim.) Yrityskuvia. Kolme yhteisöviestinnän tutkimusta yhteisökuvan, palvelun laadun, markkinoinnin ja strategiavalintojen yhteyksistä. Yliopistopaino. Jyväskylä.

Stenvall, Jari & Syväjärvi, Antti 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

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

Tuomi, Ilkka 1999. Data is more than knowledge: Implications of the reversed knowledge hierarchy for knowledge management and organizational memory. Proceedings of the 32nd Hawaii International Conference on Systems Science.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.

van der Doelen, Frans C.J. 1998. The “give-and-take” packaging of policy instruments: Optimizing legitimacy and effectiveness. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

van Vught, Frans A. (ed.) 1989. Governmental strategies and innovation in higher education. Higher Education Policy Series 7. Jessica Kingsley Publishers. London.

Vedung, Evert 1998. Policy instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, Marie Louise, Rist, Ray C, Vedung, Evert (Eds.) 1998. Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation. Transaction Publisher, New Jersey.

Virtanen, Ilkka 2002. Yliopistojen kolmas tehtävä. Kunnallisalan kehittämissäätö. Polemia-sarjan julkaisu nro 44. Vammala.

Vähäpaussi, Anne & Moitus, Sirpa (toim.) 1999. Korkeakoulut alueidensa vetureina. Viisi näkökulmaa vaikuttavuuteen. Korkeakoulun arviointineuvoston julkaisuja 2:1999. Edita. Helsinki.

Välimaa, Jussi 2001. A historical introduction to Finnish higher education. In: Välimaa, Jussi (Ed.). Finnish Higher Education in Transition. Perspectives on Massification and Globalisation. University Printing House. Jyväskylä.

Välimaa, Jussi 2004. Kolmas tehtävä korkeakoulutuksessa: tavoitteena joustavuus ja yhteistyö. Kirjassa: Kankaala, Kari, Kaukonen, Erkki, Kutinlahti, Pirjo, Lemola Tarmo, Nieminen, Mika, Välimaa Jussi 2004. Yliopistojen kolmas tehtävä? Edita. Helsinki.

Muut painetut lähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yliopistolain muuttamisesta HE 10/2004

Kuopion yliopisto 2002. Itäisen Suomen yliopistojen yhteinen kehittämisstrategia 2002 – 2006.

Hallitusohjelma 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki.

Kuopion yliopisto 2006a. Hallintojohtosääntö 20.12.2006.

Kuopion yliopisto 2006b. Kuopion yliopiston strategia vuosille 2007 – 2015.

Kuopion yliopisto 2007a. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2008 – 2011. Kuopion yliopiston hallitus 7.2.2007.

Kuopion yliopisto 2007b. Tulossopimukset 2007 – 2009.

Kuopion yliopisto 2008. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2009 – 2012. Kuopion yliopiston hallitus 6.2.2008.

Kuopion yliopisto 2009. Kuopion yliopiston tilinpäätös vuodelta 2008. Kuopion yliopiston hallitus 10.3.2009.

OPM 2002. Aluekehittämisstrategia vuosina 2003 - 2012. Kirjapaino Snellman Oy. Helsinki.

OPM 2006a. Opetusministeriön hallinnonalan sektoritutkimuksen kehittämislinjaukset 2010. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:2. Yliopistopaino. Helsinki

OPM 2006. Strategisen tiedolla johtamisen kehittäminen liikuntahallinnossa. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:20. Yliopistopaino. Helsinki.

OPM 2007. Jääskinen Niilo ja Rantanen Jorma. Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:2.

OPM 2009a. OPM:n kirje yliopistoille 17.12.2009, Opetusministeriön ja yliopistojen sopimusmenettelyä täydentävä ohjaus vuonna 2010.

OPM 2009b. Yliopistojen hallinto, ohjaus ja rahoitus.

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus/hallinto_ohjaus_ja_rahoitus/?la...

OSKE 2009. Osaamiskeskusohjelma. www.oske.net. Viitattu 10.2.2010.

Yliopistolaki 558/2009

Henkilölähteet

Salminen Ari, hallintoneuvos, Opetusministeriö, haastattelu 9.6.2009.

Liite 1. Haastattelun teemat.

HAASTETTELU: Hallintoneuvos Ari Salminen, Opetusministeriö 9.6.2009

Informaatio-ohjauksen käyttö yliopistojen alueellisen tehtävän ohjauksessa/

- 1) Opetusministeriö on määritellyt, että ”opetusministeriön ja yliopistojen ohjausjärjestelmän keskeiset osat ovat määräraha-, säädös- ja informaatio-ohjaus”. Mikä ohjaa käytetyn ohjausmuodon valintaa? Onko ohjausmuotojen käyttöön/valintaan olemassa strategioita, ohjeita tai suosituksia?
- 2) Miten (millä ohjausmuodoilla/-menetelmillä) opetusministeriö ohjaa yliopistojen alueellista tehtävää? Poikkeavatko alueellisen tehtävän ohjausmuodot/-menetelmät yliopiston muiden tehtävien ohjauksesta?
- 3) Mitä informaatio-ohjauksen muotoja (esim. suositukset, oppaat, ohjeet, tiedonannot, arviointitieto, kehittämislinjaukset) käytetään yliopistojen alueellisen tehtävän ohjauksessa? Mikä/mitkä muodot ovat mielestänne ”tehokkaimpia”?
- 4) Mitä informaatio-ohjauksen kanavia (esim. koulutustilaisuudet, kirjalliset dokumentit, henkilökohtainen vuorovaikutus) käytetään yliopistojen alueellisen tehtävän ohjaamisessa? Mikä/mitkä kanavat ovat mielestänne ”tehokkaimpia”?
- 5) Miten opetusministeriö arvioi käytetyn ohjausmenetelmän vaikuttavuutta?
- 6) Mihin suuntaan opetusministeriö on kehittämässä käyttämiään ohjausmuotoja ja erityisesti informaatio-ohjausta?