



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Hallinnon arviointi 2004–2005

Ulkopuolisen arviointiryhmän raportti



**Hallinnosta hallintaan**

**Julkaisija:**

Helsingin yliopisto

**Tekijät**Hallinnon arviointiryhmä

Puheenjohtaja: Jorma Sipilä, sosiaalipolitiikan professori, Tampereen yliopiston kansleri

Sihteeri: Marika Tammeaid, yhteyspäällikkö, kehittämisosasto, hallintovirasto

**Julkaisun nimi:**

Hallinnosta hallintaan – Helsingin yliopiston hallinnon arviointi 2004–2005

**Julkaisun laji:**

Arviointiraportti

**Tiivistelmä:**

Suomeksi ks. sivut 4–5, på svenska 6–7, in English 8–9.

**Asiasanat:**

Arviointi, hyvä hallinto, julkinen hallinto, taloushallinto, henkilöstöhallinto

**Sarjan nimi ja numero:**

Helsingin yliopiston hallinnon julkaisuja 7/2005  
Arvioinnit

**ISSN:**

1795-5408 (nid.)

1795-5513 (pdf)

**ISBN:**

952-10-2511-5 (nid.)

952-10-2512-3 (pdf)

**Kokonaissivumäärä:**

64

**Kieli:**

suomi

**Muut tiedot:**

Gummerus Kirjapaino Oy, 2005

**Verkkoaineiston osoite:**

[www.helsinki.fi/julkaisut](http://www.helsinki.fi/julkaisut)

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
Sammanfattning	6
Summary	8
1 Hallinnon arvioinnin tavoitteet	10
2 Arvioinnin kulku	11
3 Arviointiryhmän johtopäätökset ja suositukset	13
3.1 Strategia eli vaikeat valinnat	14
3.2 Toiminnanohjausprosessi	16
3.3 Johtamisedellytysten parantaminen yliopiston eri toimintatasoilla	21
3.4 Hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen	25
3.4.1 Hallintokulttuuri	25
3.4.2 Hallinnon palveluprosessit ja työnjako	26
3.4.3 Uusia kehityspanoksia vaativat hallinnon osa-alueet	30
Englanninkielinen asiointi	30
Talous- ja henkilöstöhallinto sekä niiden johtaminen	30
Henkilöstöhallinto	32
Tutkimushallinto ja -palvelut	34
Tilaresurssit sekä laitteet ja hankinta	36
4 Tutkimusyliopiston kehittämisestä	41
5 Tiivistelmä arviointiryhmän suosituksista	42
Yliopiston hallintoa voidaan keventää	46
Valtion tulisi	46
LIITE 1: Havaintoja itsearviointiraporttien ja haastattelujen pohjalta	48
LIITE 2: Professorin virantäyttöprosessi Helsingin ja Lundin yliopistoissa	53
LIITE 3: Yliopisto valtion laitoksena	58

## Tiivistelmä

Helsingin yliopisto on toteuttanut historiansa ensimmäisen hallinnon ulkoisen arvioinnin, jonka arviointiryhmän loppuraportti tämä julkaisu on. Arvioinnin pääteemoiksi nousivat johtamisjärjestelmä ja hallintotyön organisointi. Helsingin yliopistossa on erinomaista johtajuutta, mutta se syntyy spontaanisti yksittäisissä tilanteissa. Yliopisto instituutiona ei luo johtamistyölle kestäviä puitteita, eikä johtajuudesta juuri palkita. Johtajia on vaikea rekrytoida, johtamiskaudet ovat liian lyhyitä ja johtajaksi ryhtyminen koetaan tiedekunnissa ja laitoksissa yleisesti uhrautumiseksi. Akateeminen johtaminen on kuitenkin välttämätöntä, jotta yksiköillä ylipäänsä olisi jokin toimintastrategia, rekrytoinnit onnistuisivat, työmotivaatiota tuettaisiin, henkilöstön erilaiset vahvuudet tukisivat toisiaan ja työt jaettaisiin oikeudenmukaisesti.

Yliopiston hallinto ei toimi hallintotehtävien luonteen edellyttämällä tavalla selkeänä organisaationa. Monet hallintotehtävät on hajautettu niin pitkälle, etteivät yksiköiden työntekijät selviä kaikista vaativista tehtävistään. Monesti hallinnon työntekijöillä ei myöskään ole tehtäviään vastaavaa koulutusta eikä tukenaan johtoa, joka tuntisi hallintoa. Varahenkilöiden puuttuminen on tavallista. Erityisen paljon vaikeuksia tuottavat yksiköille talous-, henkilöstö- ja tutkimusprojektien hallinto. Eräät keskitetyt, paljon asiantuntemusta vaativat palvelut saivat tunnustusta osakseen. Eniten yliopiston ulkopuolisista resursseista riippuvaiset yksiköt näyttävät oivaltaneen oman hallintotapansa merkityksen parhaiten.

Raportti käsittelee monia muitakin teemoja. Yliopiston strategiaa ei juuri tunneta eikä sen koeta ohjaavan päätöksentekoa tiedekunnissa ja laitoksilla. Strategian nimeä käyttäviä ohjelmia on liian monta. Yliopistossa tuntuu myös olevan liikaa kokouksia, työryhmiä ja valtion tai keskushallinnon käynnistämiä uudistusprosesseja. Lähes kaikkien tietohallinnon järjestelmien käytettävyydessä ja käyttöönnotossa on ongelmia. Määräaikaisten hankkeiden suuri volyymi rasittaa tavattomasti yliopiston organisaatiota ja henkilöstöä. Englanninkielisessä asiointissa on ilmeisiä puutteita. Keskushallinnon palvelujen jalkauttaminen kampuksille on onnistunut vaihtelevasti.

Yliopistossa on paljon tietoa hallinnon ongelmista ja myös ideoita niiden vähentämiseksi. Huomattavia uudistuksia on jo tehty. Muutos on kuitenkin hidasta, koska yliopistoyhteisössä ei vallitse laajaa yhteisymmärrystä paremman akateemisen johtamisen tai rationaalisemman hallinnon tarpeellisuudesta. Arviointiryhmän käsityksen mukaan kuitenkin juuri ne vapauttaisivat aikaa, rahaa ja henkistä energiaa tutkimukseen ja opetukseen. Uudistamisen tueksi arviointiryhmä antaa 27 suositusta.

Yliopiston hallintoa on mahdollista keventää, mutta se edellyttää, että toimijat ovat valmiita ajattelemaan hallintoa – ei vain välttämättömyytenä vaan myös resurssina. Hyvästä hallinnosta voidaan nauttia vain, jos yliopisto joskus vakavissaan tutkii ja ajattelee työnsä edellytyksiä. Hallinto muodostaa kokonaisuuden, joka edellyttää yhteisiä sääntöjä sekä toisten työn asianmukaista arvostamista. Valtion puolestaan tulisi erityisesti seurata yliopistolta edellyttämiensä kehittämishankkeiden määrää ja

ajoitusta sekä hallintoprosessien mielekkyyttä. Nyt valtion vaatimuksien katsotaan tuottavan paljon turhaa työtä.

Ulkopuolisen arviointiryhmän johtopäätökset perustuvat ennen muuta yliopiston tiedekunnissa, laitoksissa ja muissa yksiköissä tehtyihin itsearviointiraportteihin sekä raportin laatineisiin yksiköihin tehtyihin arviointikäynteihin. Lisäksi arviointiryhmä haastatteli useita yliopiston johdon edustajia.

## Sammanfattning

Vid Helsingfors universitet har en extern utvärdering av förvaltningen för första gången genomförts. Denna publikation utgör utvärderingsgruppens slutrapport. Utvärderingens huvudteman blev ledningssystemet och förvaltningsarbetets organisation. Helsingfors universitet har ett utomordentligt ledarskap, men det uppstår spontant i enskilda situationer. Universitetet som institution skapar inte hållbara ramar för ledande och någon belöning för ledarskap ges knappast. Det är svårt att rekrytera ledare, ledningsperioderna är alltför korta och att bli dekanus eller prefekt upplevs i allmänhet som en uppoffring vid fakulteterna och institutionerna. Akademiskt ledarskap är emellertid något oundvikligt för att enheterna överhuvudtaget skall kunna ha någon verksamhetsstrategi, rekryteringen lyckas, arbetsmotivationen stödjäs, de anställdas starka sidor av olika slag stödja varandra och arbetena fördelas rättvist.

Universitetets förvaltning fungerar inte som en tydlig organisation på det sätt som de administrativa uppgifternas karaktär skulle förutsätta. Många förvaltningsuppgifter har decentraliserats så mycket att de anställda vid enheterna inte klarar av alla de krävande uppgifterna. Ofta har de som arbetar inom administrationen inte heller en utbildning som motsvarar uppgifterna och inte stöd av en ledning som skulle känna till förvaltning. Att reserver saknas är vanligt. Särskilt många svårigheter ger administrationen av ekonomi-, personal- och forskningsprojekt upphov till. En del centraliserade tjänster som kräver stor sakkunskap fick erkännande. Bäst förefaller enheter som är beroende av resurser utanför universitetet ha insett betydelsen av den egna administrationen.

Rapporten behandlar också många andra teman. Universitetets strategi är lite känd och upplevs inte heller styra beslutsfattandet i fakulteterna och institutionerna. Det finns alltför många program som går under namnet strategi. Det verkar också som om det vid universitetet skulle finnas för många möten och arbetsgrupper samt reformprocesser startade av staten eller centralförvaltningen. Nästan alla dataförvaltningens system har problem som gäller användbarheten eller ibrukttagandet. Det stora antalet tidsbundna projekt belastar universitetets organisation och personal enormt. Uppenbara brister finns när det gäller betjäningen på engelska. Förankringen av centralförvaltningens tjänster på campusområdena har haft varierande framgång.

Universitetet har mycken kunskap om förvaltningsproblemen och även idéer om hur de kan reduceras. Betydande reformer har redan genomförts. Förändringen går emellertid långsamt, emedan det inom universitetet inte råder något brett samförstånd om behovet av bättre akademisk ledning eller en mera rationell administration. Enligt värderingsgruppens uppfattning skulle emellertid just dessa frigöra tid, pengar och intellektuell energi för forskningen och undervisningen. För att uppmuntra till en reform ger utvärderingsgruppen 27 rekommendationer.

Det är möjligt att göra universitetets förvaltning lättare, men det förutsätter att aktörerna är redo att tänka på administrationen – inte endast som något ofrånkomligt utan även

som en resurs. En god förvaltning kan bli verklighet endast om universitetet seriöst undersöker och funderar över förutsättningarna för sitt arbete. Förvaltningen bildar en helhet som förutsätter gemensamma regler och korrekt värdering av andras arbete. Staten borde å sin sida särskilt följa med hur många utvecklingsprojekt som krävs av universitetet och tidsplanen för dem samt förvaltningsprocessernas ändamålsenlighet. Nu anses de statliga kraven ge upphov till en hel del onödigt arbete.

Den externa utvärderingsgruppens slutsatser baserar sig framförallt på de självvärderingsrapporter som utarbetats av fakulteterna, institutionerna och andra enheter vid universitetet samt på avlagda utvärderingsbesök vid enheter som gjort upp rapporter. Dessutom intervjuade utvärderingsgruppen många företrädare för universitetets ledning.

## Summary

The University of Helsinki has conducted the first external evaluation of its administration. This is the final report of the evaluation panel. The main themes of the evaluation were the management system and the organisation of administrative work within the University. At the University of Helsinki there are some examples of outstanding leadership, but this often comes about case-specifically, and the University as an institution does not support structures of durable management. The recruitment of academic directors has proven to be difficult. This is due to too short terms of management and scarcity of benefits of becoming an academic director. In the faculties and departments it is widely considered that becoming an academic director entails personal sacrifice to those willing to undertake such a role. However, academic leadership is imperative in order to ensure that the departments and institutions have at least some kind of strategic plan, that recruitment is successful, that staff is motivated and that both the division of labour and different areas of expertise are treated justly.

The nature of the administrative tasks requires a well-defined organisation. However, at the University of Helsinki the organisation of administration does not function this way. Many tasks are decentralised to a level where the administrative staff of departments and institutes cannot cope with all their demanding responsibilities. Staff members also often lack proper administration-oriented education and support from their superiors. There is often no backup staff at all. The most difficult tasks for departments and institutes are the ones relating to the administration of finances, human resources and research projects. Some centralised services that require a high level of expertise were given recognition in the evaluation. The departments and institutes of the University that are the most dependent on external resources are also the most self-aware units regarding the effects of the arrangements of their administration.

This report deals with many other themes as well. The strategic plan of the University is relatively unknown to faculties and departments and it does not steer their activities. There are also too many programs and papers entitled "strategy". It is also widely held that there are too many meetings, working groups and reforms at the University, initiated by either the Government or the University's central administration. There are problems regarding both the usability and implementation of almost all administrative software applications. The great volume of temporary projects puts an enormous strain on both the organisation and the staff of the University. There are obvious shortcomings concerning most administrative functions regarding English language services. The services of the central administration have been decentralised to the campuses with only varying success.

The University is aware of many problems related to administration and also has some ideas on how to face them. Considerable reforms have already been accomplished. However, the change is slow due to the lack of wide-spread understanding for the necessity of a better academic leadership and a more rational administration. It is the



finding of this evaluation panel that the abovementioned conditions would be the specific means to free up more time, financial resources and mental energy for both research and teaching. The evaluation group introduces 27 recommendations to facilitate future reforms.

It is possible to create a lighter administration for the University, but this requires that all actors are willing to see administration not only as a necessity but also as a resource. Good governance can be maintained and enjoyed only if the University is able to seriously inspect and rethink the preconditions of its activities. Administration forms a collective whole, requiring joint rules and appreciating the work of others. Furthermore, the Government should take care to oversee the number, timing and administrative rationality of the various development projects it requires the University to implement. Currently, it is widely held that the requirements of the Government create a large amount of entirely futile work.

The findings of the external evaluation panel are based mostly on the self-assessment of the faculties, departments and other institutes of the University and on the evaluation visits to those units. The panel has also interviewed representatives of the University's top management.

## 1 Hallinnon arvioinnin tavoitteet

Osana Helsingin yliopiston hallinnon arviointi- ja kehittämishanketta Helsingin yliopiston rehtori Ilkka Niiniluoto asetti 25.03.2004 (Rehtorin päätös 073 / 2004) ulkoisen arviointiryhmän laatimaan arvioinnin Helsingin yliopiston hallinnosta.

Arviointisuunnitelman mukaisesti arviointiryhmän tehtävänä oli luoda kuva Helsingin yliopiston hallintotoiminnasta, sen toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä laatia itsenäisesti raportti työnsä tuloksista.

Aineistoa kerätessään ja arviointia tehdessään arviointiryhmä pyrki etsimään ratkaisuja erityisesti seuraaviin asioihin:

- *Yliopiston ydintehtävien kannalta tarkoituksenmukainen hallinnon koko, järjestäminen ja toiminta*
- *Johtamisedellytysten parantaminen yliopiston eri toimintatasoilla*
- *Palveluprosessien lyhentäminen, palvelujen laadun parantaminen*
- *Hallinto henkilökunnan ammattitaidon ja osaamisen kehittäminen ja turvaaminen*
- *Opetus- ja hallinto henkilökunnan välinen tarkoituksenmukainen työnjako*
- *Läpinäkyvyyden ja yhteistyön lisääminen hallintotasojen välillä.*

## 2 Arvioinnin kulku

Arviointiryhmään kutsuttiin Helsingin yliopiston ulkopuolisia, hallintotoimintaan sekä laatu- ja arviointityöhön perehtyneitä asiantuntijoita kultakin arvioinnissa mukana olevalta toimintasektorilta.

### **Arviointiryhmän kokoonpano:**

Jorma Sipilä, sosiaalipolitiikan professori, kansleri, Tampereen yliopisto, **puheenjohtaja**  
Tarmo Haavisto, yksikön päällikkö, Lundin yliopisto  
Timo Jauhiainen, laatujohtaja, Suomen Posti Oyj  
Pekka Pajakkala, tutkimuspäällikkö, johtava tutkija, VTT  
Eila Rekilä, hallintojohtaja emerita, Vaasan yliopisto  
Pirjo Stähle, tietojohtamisen professori, Lappeenrannan teknillinen yliopisto  
Eero Suominen, toimitusjohtaja, konsultti, Konsultointi Eero Suominen Oy  
Matti Vartiainen, työpsykologian professori, Teknillinen korkeakoulu  
Ilkka Virtanen, talousmatematiikan professori, dekaani, Vaasan yliopisto  
Marika Tammeaid, yhteyspäällikkö, kehittämisosasto, hallintovirasto, **sihteeri**

Toimeksiannon mukaisesti arviointiryhmä perehtyi yliopiston eri tasojen hallintotoimintaan (a) yleisesti saatavilla olevan aineiston, (b) arviointiryhmän jäseniä varten erikseen toimitetun aineiston ja (c) haastattelujen ja vierailujen yhteydessä saatujen tietojen avulla. Erityisen tärkeän erikseen arviointiryhmää varten toimitetun aineiston muodostivat arviointiin osallistuneiden yksiköiden kirjalliset itsearviointiraportit, joita kertyi lähes 300 sivua.

Arviointiryhmä perehtyi itsearviointiraportteihin marras-joulukuussa 2004 ennen arviointikäyntien aloittamista. Itsearviointit antoivat arviointityölle hyvän pohjan ja olivat pääsääntöisesti huolella laadittuja ja kattavia. Itsearvioinneissa eriluonteiset yliopiston yksiköt vastasivat sekä yleiskysymyksiin hallinnon toimivuudesta eri hallintotasoilla että omaa toimintoa koskeviin erityskysymyksiin. Kaikilta yksiköiltä pyydettiin myös ehdotuksia hallinnon kehittämiseksi.

Arviointiin osallistuneiden yksiköiden itsearviointit eivät ole julkisia, mutta yksiköt voivat itse julkistaa ja käyttää niitä haluamallaan tavalla. Arviointiryhmä toivoo, että kaikki yksiköt hyödyntäisivät itsearvioitejaan sisäisessä kehittämistyössään.

Arviointiin osallistui viisi tiedekuntaa, kaksi erillistä laitosta ja viisi hallintoviraston yksikköä sekä kahdeksan tiedekuntiin kuuluvaa laitosta. Tiedekunnista kaksi sijaitsi keskustakampuksella, yksi Meilahdessa, yksi Kumpulassa ja yksi Viikissä. Kohteet oli pyritty valitsemaan siten, että ne olivat kattava otos yliopiston eriluonteisista yksiköistä.

**Arviointiin osallistuneet yksiköt:**

<b>Tiedekunta</b>	<b>Laitos / yksikkö</b>
Teologinen	Tiedekunta kokonaisuudessaan
Humanistinen	Englannin kielen laitos
	Suomalais-ugrilainen laitos
	Taiteiden tutkimuksen laitos
Lääketieteellinen	Kliininen laitos
Matemaattis-luonnontieteellinen	Kemian laitos
	Maantieteen laitos
Maatalous-metsätieteellinen	Metsävarojen käytön laitos
	Soveltavan kemian ja mikrobiologian laitos
Erilliset laitokset	Biotekniikan instituutti
	Aleksanteri-instituutti
Hallintovirasto	Kehittämisosasto / suunnittelu
	Kehittämisosasto / tutkimuspalvelut
	Kvestuuri
	Henkilöstöosasto
	Tekninen osasto

Sekä arviointikäynneillä että itsearviointiraportteja analysoitaessa tarkasteltiin hallintoprosesseja, palvelujen tuottamista, työnjakoa ja toimintatapoja yliopiston perustehtävien (tutkimus, opetus ja niihin liittyvä yhteiskunnallinen vuorovaikutus) kannalta ja suhteessa niihin. Arviointiryhmän tavoitteena oli tehdä kehittämissuhteita seuraavilla hallinnon osa-alueilla: strategioiden valmistelu ja toteutus, toiminnanohjausprosessi, budjetointi, henkilöstöhallinto, tutkimushallinto ja tilahallinto.

Arviointiryhmä teki 2–4 tunnin vierailun kaikkiin 16 yksikköön 21.1.–4.2.2005 välisenä aikana ja tapasi lisäksi yliopiston kanslerin, rehtoraatin ja arviointihankkeen johtoryhmän. Täydentäviä haastatteluja hallintovirastossa tehtiin 10.3.2005, jolloin tavattiin mm. hallintojohtaja.

TÄMÄN RAPORTIN LIITTEESEEN 1 ON KOOTTU HAVAINTOJA ITSEARVIOINNEISSA JA HAASTATTELUKIERROKSELLA ESILLE TULLEISTA ASIOISTA.

Arviointiryhmä kokoontui pohtimaan arviointikierroksen johtopäätöksiä yhteensä 10 kertaa: 27.10.2004, 21.1.2005, päivittäin viikolla 4/2005, 4.2.2005, 10.3.2005 ja 8.4.2005. Yhteistä näkemystä koostettiin kokousten lisäksi verkkokeskusteluissa koko prosessin ajan. Arviointiraportti luovutettiin rehtori Ilkka Niiniluodolle 19.5.2005.

### 3 Arviointiryhmän johtopäätökset ja suositukset

Yliopistohallinnon on toimintatavoissaan reagoitava selkeisiin toimintaympäristön muutoksiin, joita ovat mm.

1. ulkopuolisen rahoituksen merkittävä kasvu,
2. yliopistojen paineet lisääntyvään kansainvälistymiseen,
3. siirtyminen tietoyhteiskuntaan (tiedon tallentamisen, lajittelun, saatavuuden ja ajantasaisuuden kasvaneet mahdollisuudet ja vaatimukset) sekä työn paikkariippuvuuden väheneminen,
4. yliopistojen yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen vaatimusten kasvaminen,
5. paineet keskittyä ydinosaamiseen ja siirtää hallinnon toimintoja ammattilaisten hoidettaviksi, mistä seuraa henkilöstön erikoistumista ja toimintojen ulkoistamista.

Toimintaympäristötekijöitä on tarkasteltu esim. Helsingin yliopiston tulevaisuuden haasteita ja toimintaympäristöä pohtineen työryhmän raportissa ”Yliopisto, Suomi ja maailma 2020” ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisen tutkimusjärjestelmän rakenteellisesta kehittämisestä, 7.4.2005.

Arviointiryhmälle muodostuneen kokonaiskuvan pohjalta ryhmän johtopäätökset ja suositukset hallinnon eri osa-alueilla ovat seuraavat:

### 3.1 Strategia eli vaikeat valinnat

1.

*Yliopiston strategian tulee priorisoida muutostavoitteet ja määrittää kriittiset menestystekijät. Strategian toteutumista tulee seurata.*

*Mikäli strateginen suunnittelu ei tuota konkreettisiin päätöksiin johtavaa ohjelmaa, joka on sopusoinnussa rahoitusmahdollisuuksien kanssa, ei haluttua ohjausvaikutusta saavuteta.*

2.

*Toiminnan ja rahoituksen painopisteitä on kyettävä siirtämään yliopiston sisäisin keinoin. Vaikka perusrahoitusta sitoo opetustehtävän laajuus ja valtion rahoituksen niukentuminen, yliopiston uudistuminen ei voi perustua ainoastaan ulkoiselle projektirahoitukselle.*

3.

*Yliopistolle on tärkeää kyetä turvaamaan kaikkien perustoimintojensa hoitaminen. Tutkimuspainotteisuuden korostuessa Helsingin yliopiston on määriteltävä ne minimiresurssit, jotka hyväksyttävä opetuksen toteuttaminen edellyttää. Rahoituksen mahdollinen niukentuminen ei saa johtaa opetuksen laadun heikentymiseen, vaan yliopiston on oltava valmis kaventamaan vastuualuettaan.*

4.

*Organisaation sisäisen suorituskyvyn kehittämisen tulee olla osa strategiaa. Hallinnon sisäistä suorituskykyä tavoitteellisesti johtamalla tuetaan yliopiston perustehtävien toteuttamista ja kustannustehokkuutta.*

Helsingin yliopiston strategiaprosessissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka paljon strategiseen suunnitteluun kannattaa panostaa hallinnon eri tasoilla. Nykyinen prosessi on pitkä ja monitahoinen. Siitä huolimatta strategiaa ei perustasolla (laitos/yksikkö) tunneta ja hallinnon keskitasolla (tiedekunta) sen merkitystä voi kuvata lähinnä välineelliseksi. Prosessi syö runsaasti organisaation voimavaroja merkitykseensä nähden. Strategian nimellä kulkevia asiakirjoja on liikaa. Yliopistolla tulisi olla yksi yhteinen strategia. Sen lisänä voi olla strategialle alisteisia toiminta- ja kehittämisohjelmia.

Olenainen syy strategian huonoon maastoutumiseen on sen heikko yhteys resurssienjakoon. Strategia ei toimi todellisena ohjauksen työkaluna, jos se on irrallaan niistä vaikeista valinnoista, jotka resurssien niukkuuden takia väistämättä täytyy tehdä. Nykyinen strategia koetaan sisällöltään liian abstraktiksi, yleisen hyvän luetteloksi. Se sisältää runsaasti tavoitteita, joiden toteutumiseen yliopisto voi vaikuttaa vain osin, mutta vähän niitä asioita, joiden toteutuminen on puhtaasti organisaation omassa vallassa.

Yliopistossa strategian tulisi toimia rakenteellisen kehittämisen välineenä. Monipolvisen strategiaprosessin läpiviemisen sijaan strategiaosaamista pitäisi levittää organisaation kaikille tasoille ja strategian pitäisi ohjata yliopiston yksiköitä sisäisen kehittämisen tielle. Tiedekuntien ja laitosten olisi tärkeää osata luoda omat toimintaohjelmansa siitä, mihin omaa yksikköä suunnataan yliopiston strategian sisällä. Osittain strategiatyön toimivuutta häiritsee organisaatorajojen liiallinen jäykkyys ja tiedekuntien pyrkimys ulottaa tutkimuksen ja opetuksen sisällön autonomia myös yliopiston strategisiin kysymyksiin. Helsingin yliopisto tarvitsee strategian, joka olisi nykyistä enemmän johdon toimintaohjelma, strategian muodossa kaikille julkilausuttu. Rakenteet eivät muutu, jos strategiaa koostetaan bottom-up -periaatteella.

Monipäämääräisenä organisaationa yliopiston tulisi strategiassaan ottaa huomioon myös kansalliset erityistehtävät ja muut sellaiset toiminnan osa-alueet, joista on huolehdittava, vaikka ne eivät jokaisen strategiakauden erityisiä painopisteitä olisikaan. Strategiaprosessin taustalla olisi hyvä ylläpitää pitkän aikavälin skenaario-työskentelyä, jonka kautta peilataan yliopiston monitahoista toimintaympäristöä ja sen vaikutuksia toiminnan suuntaamiseen. Kriittisten menestystekijöiden liittäminen strategian osaksi nostaisi osaltaan strategian arvoa ja käytettävyyttä.

Strategiaan tulisi aina liittyä toimeenpanosuunnitelma, jonka etenemistä ja toteutumista todella seurataan. Lisäksi strategiatyön kannalta on tärkeää, että johto arvioi strategian toteutumista ja itse strategiamenettelyn toimivuutta säännöllisesti. Nykyiseltä strategialta tuntuu puuttuvan omistaja, ja se on osasyynä ohjausvaikutuksen heikkouteen. Strategiaa tehdään virkamiesvetoisesti ja se keskittyy toiminnan lopputuloksiin. Yliopiston strategiasta puuttuu sisäisten toimintatapojen ja sisäisen tehokkuuden näkökulma. Vaikuttaa siltä, että sisäisen suorituskyvyn johtaminen on yleisesti ottaen yliopistossa laajasti tuntematon näkökulma. Organisaation toiminnan tehokkuutta tulisikin seurata, ja hallinnon palvelujen vaikutus toiminnan kokonaiskustannuksiin pitäisi ymmärtää nykyistä paremmin. Nykyisellään ei esimerkiksi juuri ymmärretä työaikaa kustannuksena, vaikka virkamiehenkin aika maksaa ja pienipalkkaisin valinta projektin henkilöstövalinnoissa voi olla joskus kokonaiskustannusten kannalta kallein. Hallinnon tehokkuudesta, sen prosessien läpimenoajoista, kustannuksista ja laadusta ei juuri ole olemassa mittaustuloksia, arviointeja, analyysejä tai vertailuja.

Yliopiston strategiaan tulee sisällyttää toimenpiteitä sisäisen tehokkuuden kasvattamiseksi, ja strategian toteutumista on seurattava selkeän mittariston avulla. Mittarit tulee sitoa tavoitteisiin ja luoda strategian laadinnan yhteydessä. Hallinnon sisäistä suorituskykyä tavoitteellisesti johtamalla tuetaan keskeisesti yliopiston perustehtävien toteuttamista. Kaiken toiminnanohjauksen pitäisi tähdätä siihen, miten saadaan inhimillinen kapasiteetti ja organisaatio toimimaan yhteen parhaalla mahdollisella tavalla. Yliopiston keskeiset resurssit ovat pätevät ja motivoitunut henkilöstö sekä laadukas ja motivoitunut opiskelijakunta.

### 3.2 Toiminnanohjausprosessi

5.

*Yliopiston toiminnanohjauksen ja hallinnon kehittäminen on pitkäjänteinen prosessi, johon kannattaa panostaa. Tehdyt investoinnit tulevat takaisin säästöinä ja henkilöstön hyvinvointina. Yliopiston on syytä määrätietoisesti hyödyntää edessä oleva eläkkeelle jäämisistä aiheutuva sukupolvenvaihdos hallinnon kehittämisessä.*

6.

*Yliopiston on turvattava riittävä aika tutkimukselle ja opetukselle. Hallintoviraston erityinen tehtävä on toimia suodattimena, joka suojelee ja tukee ydintehtävien suorittamista yksiköissä. Toimenpideohjelmiin on aina kirjattava selkeästi, kenellä on vastuu ao. toimenpiteiden toteutumisesta ja tulosten raportoinnista.*

7.

*Kehittämistyön volyyymi, kustannukset ja ajoitus on hallittava. Kehittämisen tulee tukea ydintoimintaa eli tutkimusta, opetusta ja yhteiskunnallista vuorovaikutusta. Sellaisten kehittämistehtävien resurssitarve, joissa hyödynnetään opetuksen ja tutkimuksen asiantuntemusta, tulee määrittää ennalta ja hyväksyä riittävän korkealla tasolla. Vähintään yhden hankkeen osalta tulisi pilotinomaisesti laskea sen aiheuttamat kustannukset läpi koko prosessin ja kaikkien organisaatiotasojen.*

8.

*Yliopiston tulee opetella käyttämään eri tasoilla nykyistä enemmän ulkopuolista asiantuntemusta. On parannettava hallintomenettelyjä ulkoistamista, ostamisen/hankkimisen osaamista ja kilpailuttamista varten.*

9.

*Hallinnon tietojärjestelmät on tilattava asiantuntevasti ja suunniteltava käyttäjälähtöisesti, ja niiden käytettävyys on testattava aidossa tilanteessa ennen käyttöönottoa. Järjestelmien on tuotettava keskeinen tieto ydinprosessien hallitsemiseksi, niin etteivät yksiköt tarvitse rinnalle esim. omaa kirjanpitoa tunnistaakseen taloutensa tai henkilöstönsä tilan.*

Arviointikierroksen aikana kävi selväksi, että varsinaista toiminnanohjausta Helsingin yliopistossa on vähän, ja lähinnä se tapahtuu jonkinasteisen jälkikäteisseurannan muodossa. Yksiköiden tulos ymmärretään opetusministeriön rahoitusmallin mukaisesti lähinnä tutkintomääräksi, ja rahoitusmahdollisuudet ohjaavat suuresti sitä, mitä yksiköissä tapahtuu. Rahan puutteessa yksiköt ovat vaarassa ohjautua liiaksi ulkopuolisten intressien mukaan ilman rajoitteita ja kokonaissuunnitelmaa. Tiedekuntien rooli on täsmentymätön ja vaihteleva. Tiedekunnilla on yhtenäisimmin



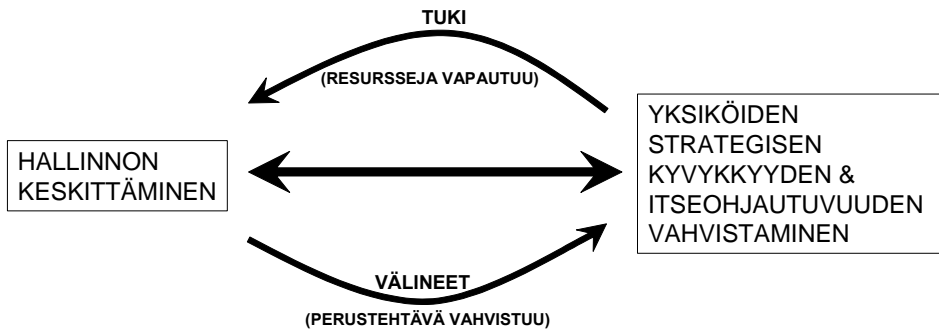
merkitystä tutkintohallinnossa. Sekä tiedekunnissa että laitoksissa rakenteellisiin ja muihin muutoksiin ryhdytään vasta pakon edessä.

Käytännössä yliopiston vanha toiminnanohjausjärjestelmä on menettänyt suuren osan toimivuuttaan, ja valmiuksia uusiin mahdollisuuksiin tarttumiseksi on vähän. Projektiohjaus ei kokonaisuutena toimi, eivätkä organisaatorajat ole kaikilta osin selvät. Yliopisto tarvitsee selkeää, modernia toiminnanohjausta, joka antaa hyvät välineet päivittäisjohtamiseen kaikissa yksiköissä.

Yliopistossa on viime vuosina pyritty tietoisesti ns. *osallistavaan* johtamiseen eli on pyritty välttämään ylhäältä saneltuja päätöksiä. Yliopiston sisäisessä kehittämisessä toimintaa on paljolti ohjannut ajatus, jonka mukaan todellinen asiantuntemus toiminnan kehittämiseen on siellä, missä itse työ tehdään. Siksi myös uudistusten on perustuttava yksikön omien asiantuntijoiden näkemyksiin. Periaate on sinänsä oikea, mutta ainoana johtamisperiaatteena se kuluttaa organisaation resursseja ja työllistää tutkimuksen ja opetuksen asiantuntijoita liikaa hallinnolliseen työhön. Samalla tilanne on johtanut siihen, että on syntynyt paljon näennäistä johtamistoimintaa: käytetään aikaa kokouksiin ja päätöksentekoon asioissa, joissa ei valinnan mahdollisuuksia oikeasti ole. Samalla syödään resursseja sellaisesta suunnittelutyöstä, joka voisi todella tuottaa uusia toiminnallisia tai tutkimuksellisia innovaatioita.

Yliopistohallinnon pääperiaatteena tulisi olla *aidon* johtajuuden vahvistaminen, ei näennäisdemokratia (KUVA 1, seuraava sivu). Tämä tarkoittaa sitä, että hallintoa tulisi *keskittää* kaikissa niissä kohdin, missä yksikötason päätöksenteko ei tuota aidosti lisäarvoa. Tutkijoiden ja opettajien resursseja pitää saada vapautetuksi perustehtävänsä, ja hallintotyötä on keskitettävä. Samalla resursseja vapautuu laadukkaiden, keskitettyjen hallinto- ja tukipalvelujen tuottamiseen. Toisaalta keskushallinnolla on myös tärkeä tehtävä *tukea yksiköiden hallinnollisia välineitä*. Kyse on sellaisista hallinnollisista välineistä ja palveluista, jotka vahvistavat aidosti yksiköiden strategista kyvykkyyttä ja itseohjautuvuutta eli luovat niille uusia mahdollisuuksia oman perustehtävänsä luovaan kehittämiseen.

KUVA 1 – Aitoa johtajuutta tulee vahvistaa



Pirjo Stähle 2005

Toiminnanohjauksen nykyisiä ongelmia lisää se, että keskushallinnon koetaan aiheuttavan kaaosta kuormittamalla yksiköitä liikaa erilaisilla, ajallisesti päällekkäisillä hankkeilla. Alirahoitetut sovellukset ja yhden suunnittelijan epätarkoituksenmukaisesti resursoitujen projektien ovat arkipäivää. Nykyisellään näyttäisi olevan niin, että keskushallinto osittain opetusministeriön ja myös muiden ministeriöiden pakottamana generoi uudistuksia, joissa vastuu on osoitettu tiedekunnille ja erillislaitoksille, ja tiedekunnat puolestaan uudistuksia, joissa vastuu on osoitettu laitoksille. Asianomaiset tahot eivät kuitenkaan puutu tilanteeseen, vaikka parannuksia toiminnassa ei näyttäisi tapahtuvan; koetaan, että delegoinnin myötä ei ole olemassa keinoja. Kokonaisvastuutaan resurssien tehottomasta käytöstä ei yliopiston eikä tiedekuntien johto voi kuitenkaan välttää.

Yliopistossa, kuten valtionhallinnossa yleensäkin, ei ole seurantaan perustuvan toiminnanohjauksen perinnettä, ja tulosohjauskin on nuorta. Ohjausjärjestelmä on pääasiassa perustunut ylhäältä tuleviin päätöksiin. Tulosohjauksen menestys perustuu kuitenkin tehokkaaseen ja kattavaan seurantajärjestelmään, jota yliopistossa ei nykytilanteessa ole. Tällaisen toiminnanohjausjärjestelmän tarpeellisuudelle pitää hankkia organisaation yhteinen hyväksyntä sekä tarvittavat resurssit. Jos resursseja ei ole, on ainakin luovuttava sellaisesta ohjeistuksesta ja jälkikäteis seurannasta, joka ratkaisevasti heikentää yksiköiden itseohjautuvuutta ja tulosohjauksen toimintaedellytyksiä. Paras tulos kuitenkin saavutetaan, jos toiminnanohjausta ryhdytään toteuttamaan perusteellisesti ja hyvin resursoitusti.

Toiminnanohjauksen, hallinnon ja hallinto-organisaation kehittäminen vaatii pitkäjänteisyyttä ja on verrattavissa investointitoimintaan. Se vaatii sekä aikaa että rahaa. Yliopiston tulisikin panostaa hallinnon kehittämiseen tutkimuksen ja opetuksen kehittämisen rinnalla. Selkeitä parannuksia ei saada aikaan dramaattisilla ja nopeilla muutoksilla vaan systemaattisella ja määrätietoisella työskentelyllä. Keinona muutoksen johtamisessa voidaan suostuttelun ohella käyttää myös taloudellisia kannustimia ja sanktioita. Yliopistolla on lähivuosina edessään poikkeuksellisen suuri muutos myös kiihtyvän eläkkeellesiirtymistahdin ja siihen linkittyvien valtionhallinnon tuottavuuden parantamispaaineiden vuoksi. Tilanne antaa yliopistolle ainutkertaisen mahdollisuuden toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa, mutta velvoittaa samalla toiminnan tehostamiseen ja rakenteellisten muutosten läpiviemiseen.

Hallinnon kehittäminen koostuu organisaation muutoksista, henkilökunnan kouluttamisesta ja motivoinnista, kansallisesta ja kansainvälisestä vuorovaikutuksesta, toistuvista vertailuista ja arvioinneista sekä sisäisestä viestinnästä. Menetelmät ovat siten hyvin samankaltaisia kuin opetuksen ja tutkimuksen kehittämisessä. Hallintotoiminnan systemaattinen kehittäminen soveltuu jatkossakin parhaiten keskushallinnon vastuualueeseen. Keskushallinnossa voidaan kehitystyölle taata tietty omaehtoisuus ja liikkumatila. Toimintaa voidaan jalkauttaa sopivilta osin kampuksille, jossa laitosten ja tiedekuntien tarpeet ohjaavat palvelujen suunnittelua ja käyttöä. Lisäksi hallinnon kehittäminen vaatii väistämättä rakenteiden ja prosessien yhtenäisyyteen panostamista läpi kaikkien hallintotasojen.

Koko yliopiston työn suunnitteluun, organisointiin, hankkeiden resursointiin ja ajoitukseen tulee jatkossa kiinnittää paljon huomiota. Keskushallinnolla olisi oltava selvä käsitys ulko- ja sisäpuolelta tulevien kehityshankkeiden aiheuttamasta kuormituksesta ja hoitotavasta jo ennen hankkeiden aloittamista. Yleisesti ottaen yliopiston keskushallinnon tulisikin hankkeistaa kaikki käynnistämänsä uudistukset. Tämä tarkoittaa tavoitteen asettamista ja siihen johtavan prosessin kuvaamista välietappeineen. Jokaisella projektilla tulee olla selkeä vastuuhenkilö, joka vastaa hankkeen etenemisestä, aikataulujen sovittamisesta muihin hankkeisiin ja projektin saattamisesta tunnistettavaan päätökseen. Projektit tulee myös resursoida niin, että ne on mahdollista toteuttaa. Hankkeita ilman projektisuunnitelmaa, aikataulua ja vastuuhenkilöitä ei tule käynnistää. Hankkeen loppuun saattaminen on todettava. Uudistuksia ei saisi olla kerralla liian monta, ja niiden keskinäistä synergiaa olisi lisättävä.

Yliopisto pyrkii toteuttamaan kehittämishankkeet ensisijaisesti omana työnä. Osaamispuhjan laajentamiseksi ja kustannustehokkuuden nimissä tulisi kuitenkin opetella kaikilla organisaatiotasoilla käyttämään nykyistä enemmän ulkopuolista asiantuntemusta. Hallintomenettelyjä ulkoistamista, ostamisen/hankkimisen osaamista ja kilpailuttamista varten olisi parannettava. Kaikille hankkeille pitäisi laskea kustannukset, joissa otetaan huomioon myös työaika- ja muut resurssit. Arviointiryhmä suosittaa, että esimerkin vuoksi vähintään yhden hankkeen kustannukset laskettaisiin tarkkaan läpi koko prosessin ja organisaation. Toimenpideohjelmiin on lisäksi aina

kirjattava selkeästi, jopa yksilötasolle mennessä, kenellä on vastuu ao. toimenpiteen toteutumisesta ja tulosten raportoinnista.

Tiedekunnat ja laitokset kuormittuvat keskushallinnon taholta tai sen kautta tulevista kyselyistä ja muista selvityspyynnöistä. Siksi olisi suositeltavaa käyttää vaihtoehtoisia keinoja tiedonkeruuseen. Keskushallinto voisi nykyistä laajemmin ottaa käyttöön menettelyn, jossa lausunnoista laadittaisiin etukäteisluonnokset ja pyydetäisiin vain niiden kommentointia. Myös olemassa olevien tietokantojen tehokkaampi käyttö ja otospohjaiset selvitykset olisivat kevyempiä vaihtoehtoja. Olennaista on tiedottaa kyselyiden ja selvitysten tuloksista alkuperäisille tiedontuottajille laitoksissa ja tiedekunnissa.

Helsingin yliopisto on kehittänyt hallinnollisia toimintoja varten erillisiä tietojärjestelmiä eri aikoina. Tämä on synnyttänyt toiminnoiltaan ja käytettävyydeltään hyvin vaihtelevan kokonaisuuden. Nyt on tärkeää määrätietoisesti panostaa yhtenäisen toiminnanohjausjärjestelmän kehittämiseen yliopiston tarpeisiin. Samoin järjestelmien käyttöönottopaahan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tähän mennessä koko yliopistoyhteisö on pahimmillaan joutunut pilotoimaan uusia järjestelmiä. Tietojärjestelmiä ei saa tuoda käyttöön keskeneräisinä, ja järjestelmien käyttöönoton ja käytönopastuksen tulisi käsittää myös järjestelmän linkitys käyttäjien työprosesseihin ja organisaation kokonaisuuteen. Käytönopastuksen tulisi mieluiten tulla yliopiston sisältä.

Yliopiston kaltaisen organisaation laatujärjestelmän tai laadunvarmistusjärjestelmän luomisessa olennaista on organisaation erityisluonteen tuntemus, ei mallien kopioiminen muista organisaatioista. Tärkeää yliopistossa olisi hallinnon palveluroolin selkiyttäminen, eri toimintojen ja järjestelmien parempi toimivuus ja synkronointi sekä selkeät kehittämiss vastuut (ns. prosessinomistajat). Koko yliopiston kattavan laatujärjestelmän kehittämistyö on niin vaativa hanke, että siihen kannattaisi hakea kansainvälistä mallia (yliopistoympäristöstä) ja järjestelmä olisi ensin luotava ja kokeiltava jossakin oman yliopiston pilottiyksikössä. Työn luonteen vuoksi ulkopuolisesta vetäjästä olisi suurta hyötyä etenkin käsiteltäessä yli-reviirirajojen hankalaksi koettuja asioita. Palautetta järjestelmän toimivuudesta olisi hankittava varsinkin pilotointivaiheessa laajasti. Yliopiston kaltaisen organisaation ei kannata lähteä laatujärjestelmän luomiseen ilman selkeää halukkuutta ja päättäväisyyttä vaikeidenkin asioiden käsittelyyn. Muussa tapauksessa lopputulos on hyvin todennäköisesti turhauttava ja hyödytön eikä johda todellisiin parannuksiin.

### 3.3 Johtamisedellytysten parantaminen yliopiston eri toimintatasoilla

10.

*Yliopiston on organisaationa hyväksyttävä se, ettei nykyisellä akateemisella johtamisjärjestelmällä voi johtaa sekä tutkimusta ja opetusta että hallintoa. Akateemisen toiminnan johtaminen, tutkimusprojektien johtaminen ja hallinnon johtaminen ovat kaikki erilaisia prosesseja ja vaativat omanlaistaan asiantuntemusta.*

11.

*Ammattimaisen johtajuuden edellytyksiä on yliopistossa vahvistettava mm. johtajakausia pidentämällä, johtajapalkkioita tarkistamalla sekä panostamalla järjestelmälliseen esimieskoulutukseen ja johtamisen resursseihin. Johtajuuden tavoitetaso on määriteltävä. Yliopiston johtajavalintajärjestelmä kykenee huonosti vastaamaan nykypäivän johtamisen ja yliopiston rakenteellisen kehittämisen haasteisiin.*

12.

*Hallintotehtävät on suoritettava sellaisissa yksiköissä, joissa henkilöstöllä on riittävästi osaamista juuri näiden tehtävien hoitamiseen. Hallinnolla tulee olla oma sisäinen johtamisjärjestelmänsä, joka varmistaa osaamisen, lisäkoulutuksen ja varahenkilöiden saatavuuden.*

13.

*Rahoituksen allokoinnin yksiköiden kesken pitää tapahtua nopeammin ja pitkäjänteisemmin. Yksiköiden ei tule kilpailla budjettivajauksien ja täyttämättömien virkojen määrillä, vaan niiden on elettävä reaali maailmassa ja rakennettava opetuksensa ja muu toimintansa sen mukaisesti.*

Tarkoituksenmukaista hallinnon kokoa ja toiminnallisuutta ei saavuteta ilman aktiivista johtamisotetta. Hallintoa pitää johtaa, ja lopputuloksessa johtamisella on suuri painoarvo. Hallinnossa tieto sinänsä ei ole arvokasta, vaan se, miten sitä käytetään.

Helsingin yliopistossa ei näytä olevan yhtenäistä käsitystä siitä, mitä johtaminen omassa organisaatiossa tarkoittaa ja millä resursseilla sitä tehdään. Erityisongelman muodostavat ilman omaa motivaatiota johdossa olevat henkilöt. Projektitoiminnan johtaminen on koko organisaation tasolla tarkasteltuna kehittymätöntä, ja osaamisen vaihtelut tällä alueella suuria.

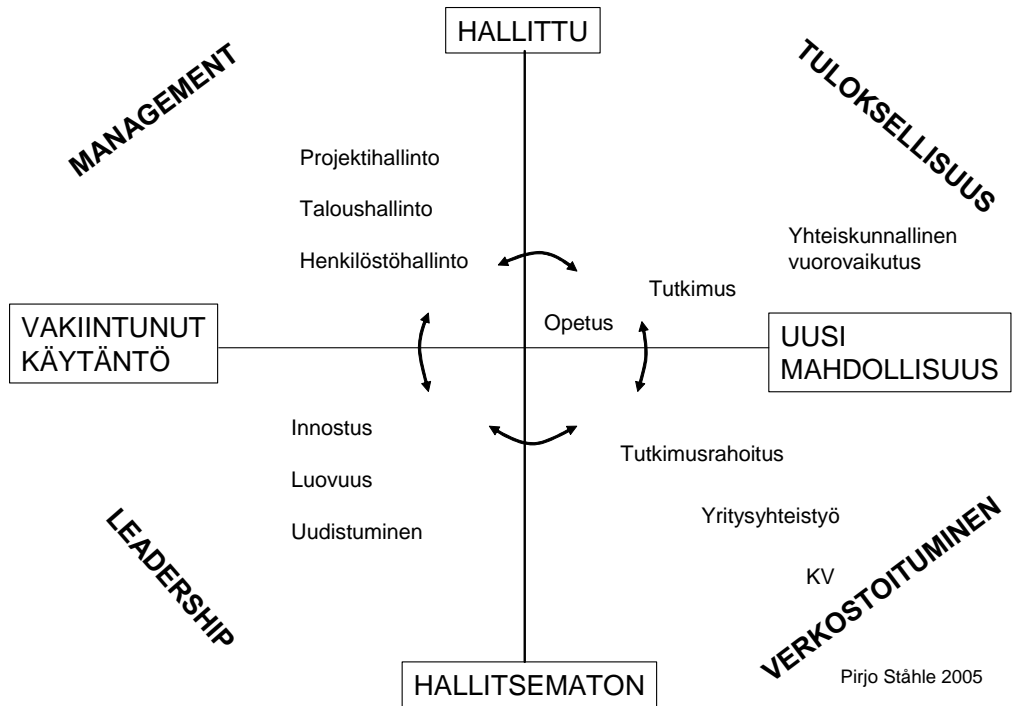
Riippuvuus ulkopuolisesta rahoituksesta edellyttää aivan erilaista johtamista kuin ennen. Yliopiston vanhat johtajavalintajärjestelmät ovat muuttuneessa toimintaympäristössä joutuneet selvään kriisiin. Laitosjohtajien valintamenettely ei tue sellaisten johtajien valintaa, jotka olisivat valmiita tekemään ikäviä, mutta

välttämättömiä päätöksiä. Erillisissä laitoksissa, jotka ovat pitempään toimineet yliopiston ja muun yhteiskunnan välisellä rajapinnalla, johtamisosaaminenkin on selvästi kehittyneempää. Johtaminen on näkyvämpää myös niissä laitoksissa, joiden toiminta pohjautuu selvään oman tieteenalan visioon. Organisaatio tuskin voi onnistua strategiassaan, jos strategisen osaamisen vaatimustasoa kaikille johtotehtävissä toimiville ei ole määritelty, jos johtajilla ei ole systemaattista koulutusta, ja jos koulutukseen osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen.

Toimintaympäristön muutos on tuonut mukanaan yliopistoonkin uudenlaiset johtamishaasteet. Perustehtävien ylläpito ei riitä, vaan on kyettävä menestymään kaikilla osa-alueilla – opetuksessa, tutkimuksessa ja yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa. Tulokset eivät synny sattumanvaraisesti, vaan niitä saavutetaan vain tehokkaiden käytäntöjen avulla: järjestelmien on toimittava moitteettomasti ja ihmisiä on osattava tukea. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä *management* (asioiden hallinta) että *leadership* (ihmisten johtaminen) ovat välttämättömiä tarkoituksenmukaisille ja tehokkaasti toimiville käytännöille. Johdon haasteet eivät kuitenkaan tähän lopu, vaan uusia mahdollisuuksia on myös kyettävä tunnistamaan ja luomaan jatkuvasti. Yhä suurempi osa yliopiston rahoituksesta tulee ulkoa, ja menestyvä tutkimustoiminta vaatii kansainvälistä ja kotimaista verkostoitumista. Uudet mahdollisuudet sekä talouden että innovaatioiden näkökulmasta syntyvät juuri näissä verkostoissa. Niiden hyödyntäminen edellyttää määrätietoista toimintaa ja johtamista.

Yliopiston johdolla on edessään valtava haaste: johtaa ammattitaitoisesti sekä nykyisiä käytäntöjä että tulevaisuuden mahdollisuuksia (KUVA 2). Johdettavana on sekä hallittavissa olevia kokonaisuuksia että hallitsemattomia uusia mahdollisuuksia. Tällainen toiminta vaatii johtamisen korkeaa ammattitaitoa. Yliopiston johtaminen ei enää onnistu ilman selvää panostusta johtamiskoulutukseen, johtajien motivointiin ja palkitsemiseen sekä toimiviin johtamisjärjestelmiin.

**KUVA 2 – Johtamisen haaste: hallitut järjestelmät ja hallitsemattomat mahdollisuudet**



Yliopiston tulisikin määritellä, millaista johtamista organisaatiossa harjoitetaan ja halutaan. Nykyisellään yliopisto näyttää tunnistavan huonosti johtamisen merkityksen sekä siihen tarvittavat taidot, ajan ja muut resurssit. Oma erityishaasteensa yliopistolle ovat luottamusmiesjohdon asema, tehtävät ja resurssit. On epärealistista ajatella, että yliopiston rehtoraatti pystyisi johtamiseen suunnatuilla aikaresursseillaan johtamaan yliopiston toimintaa. Jos yliopistoa verrataan muuhun samansuuruiseen organisaatioon, johtajistosta tuskin löytyy puolipäiväisiä johtajia. Myös tiedekunnan dekaanina ja laitoksen johtajana toimiminen edellyttää ammattimaista johtamista ja johtamiseen käytettävissä olevaa aikaa. Nykyisellään kaikki laitosjohtajat eivät edes saa palkkiota johtamistyöstään.

Johtajuuden lisäksi pitäisi vahvistaa yksiköiden itseohjautuvuutta. Hallinnon tehtävä on tarjota tukea laitosten ja projektien itseohjautuvuudelle opetus- ja tutkimustoiminnassa. Tieteenteon vapautta pitää ohjata hyvällä hallinnolla, motivoinnilla, emotionaalisella tuella ja resurssienjaolla. Ihmisten työtä voi ja pitää johtaa, vaikka opetuksen ja tutkimuksen sisältöihin ei puututa.

On strategisesti tärkeää panostaa yliopiston johtamispotentiaalin kehittämiseen tulevia tarpeita varten. Tätä voidaan tehdä sekä sisällyttämällä johtamiskoulutusta jatko-

opintoihin että panostamalla projektinjohtamisosaamiseen koko organisaatiossa. Johtamiskoulutuksessa on otettava huomioon sekä tieteen näkökulma että asiakasnäkökulma.

Eriyistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että akateemisen toiminnan johtaminen ja hallinnon johtaminen ovat erilaisia alueita. Siksi ei ole mahdollista, että vain akateemiset johtajat johtaisivat hallinnollisia prosesseja. Yliopisto on asiantuntijaorganisaatio, mutta se tunnistaa huonosti sen, että hallinnon laadukas ja kustannustehokas hoitaminen edellyttää erityistä, tutkimuksesta ja opetuksesta poikkeavaa asiantuntemusta.

Hallinnon prosessien toimivuuden ja osaamisen kehittymisen kannalta olisi keskeistä, että tiedekunnissa ja laitoksissa kaikki talous- ja henkilöstöasioita hoitavat henkilöt kuuluisivat organisatorisesti (ei välttämättä fyysisesti) yhteen yksikköön ja kaikilla hallinnon tasoilla talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä hoitavilla henkilöillä olisi linjaesimies/kehittämishenkilö aina seuraavalla tasolla. Hallintohenkilöstön omaa innovointikykyä pitäisi tietoisesti hyödyntää hallinnon hoitamisessa ja kehittämisessä. Hallinnon kehittämishankkeisiin olisi tärkeää rekrytoida henkilöstöä ensisijaisesti tiedekunta- ja laitostasolta, jossa perustyö tehdään.

Hallinnollinen työ on yliopistossa aliarvostettua, vaikka työ sinänsä on organisaation toimivuuden kannalta välttämätöntä. Arvostuksen lisääminen lähtee siitä, että akateemiset johtajat organisaation eri puolilla tunnistavat hallintotyön asiantuntijaluonteen. Samoin kaikilla tasoilla on hyväksyttävä se, että hallinnon asiantuntemuksen ylläpito ja lisääminen on hallintohenkilökunnan työhön olennaisesti sisältyvä tehtävä. Johtajan tehtävä on luoda kouluttautumiselle edellytykset.

Yliopiston johtaminen ja hallinto keskittyvät edelleen valtiolta tulevan budjettirahan ympärille. Ulkopuolinen rahoitus ei kuitenkaan saisi olla muusta toiminnasta erillinen asia vaan erottamaton osa hallinnon johtamisen kokonaisuutta. Johtamisjärjestelmän pitää tukea projektien avulla johtamista ja projektien johtamista, sillä projektitoiminnan merkitys on väistämättä kasvamassa. Ulkopuolisista projekteista saadaan myös lisämahdollisuuksia palkitsemisjärjestelmien rahoittamiseen.

Eriytynyt ongelma on johtamisen ja taloudellisten resurssien välinen suhde. Mikäli kaikki kustannukset tulevat annettuina, johtajalla ei ole todellista vaikutusvaltaa. Tulostavastuu on varsin keinotekoista, jos kaikki varat on sidottu ja tulosta ei voi tehdä muutoin kuin ulkopuolisella rahoituksella. Johtajan välineisiin pitää itsestään selvästi kuulua talouden itsehallinta sekä tulosten seuranta ja mittaaminen. Tietojärjestelmien pitää tukea päivittäisjohtamista ja seurantaa. Talouden ennustettavuutta pitäisi lisätä ja päästä vuosisidonnaisesta ajattelusta vähintään kolmivuotiskausiin, joiden aikana ei ole odotettavissa suuria resurssiheilahduksia. Toistaiseksi tiedekunnat ovat saattaneet muuttaa omaa rahanjakomalliaan joka vuosi.

Yliopisto on johtamiselle harvinaisen haasteellinen toimintaympäristö, mutta johtamiselle tarjottavat resurssit ovat edelleen hyvin heikot. Organisaation toimivuuden



kannalta olisi tärkeää pidentää johtamiskausia vähintään 4–5 vuoteen, jotta johtaminen voisi ammattimaistua ja toimintaan tulisi jatkuvuutta. Johtamista pitäisi voida delegoida myös nykyistä joustavammin ja mm. hyödyntää varajohtajien kapasiteettia enemmän. Akateemisen johtajuuden aikaresursseja tulisi vahvistaa esim. tutkimusavustajien, johtamiskauden jälkeisten tutkimusvapaiden tms. avulla.

### 3.4 Hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen

#### 3.4.1 Hallintokulttuuri

14.

*Yliopiston hallintokulttuurin kehittämiseen on panostettava. Hallinnon kaikkien tasojen palvelufunktion ja palveluasenteen tulee näkyä voimakkaammin sekä ajattelutavassa että käytännön toiminnassa ja siitä viestimisessä. Keskushallinto-termin voisi korvata esim. yliopistonhallinnolla tai yhteishallinnolla.*

Helsingin yliopiston hallintokulttuuri perustuu liian vähän yhteistyöhön ja yhteisiin päämääriin, mikä on merkittävä ongelma hallinnon toimivuuden kannalta. Eri hallinnon tasoilla on niukasti ymmärrystä toisten työstä ja sen vaativuudesta. Kun keskushallinto yrittää huolehtia koko yliopiston parhaasta, jopa erinomaisesti perustellut hankkeet kohtaavat säännönmukaisesti kovaa vastustusta tiedekuntien ja laitosten taholta. Koko yliopiston kattavia yhtenäisiä järjestelmiä on vaikea saada aikaan. Siksi keskushallinto jättää monien hyvien uudistushankkeiden käytännön toteutuksen tiedekuntien ja yksiköiden omaksi huoleksi, mikä ei ole omiaan lisäämään hallinnon toimivuutta eikä yhtenäisten käytäntöjen syntyä.

Nykyistä valtionhallintoa leimaa kontrollipainotteisuus, mikä näkyy myös keskushallinnon toiminnassa ja on osasyynä siihen, että tiedekunnissa ja laitoksissa hallinto koetaan raskaana. Vanhojen rasiitteiden kitkeminen ja mielikuvien muuttaminen edellyttävät sekä uudenlaisia käytäntöjä että uutta ajattelutapaa. Koska nimitys on myös sinällään viesti, hallinnon, erityisesti keskushallinnon, nimi kannattaisi muuttaa paremmin tutkimuksen ja opetuksen tukipalveluluonnetta kuvaavaksi, esim. yhteishallinnoksi tai yliopistonhallinnoksi.

Olisi olennaista juurruttaa keskushallinnon toimintatapaan palveluhenkisyttä ja vastuunottoa laitoksista. Keskushallintoon kaivattaisiin myös lisää ymmärrystä siitä, millaisessa (markkina)tilanteessa laitokset elävät. Nykyistä parempi ymmärrys yliopiston muuttuneesta toimintaympäristöstä toisi sekä kirjanpitoon että henkilöstö- ja tilahallintoon joustavampia menettelyjä, jotka tukisivat laitoksia kilpailutilanteessa selviämässä. Keskushallinnossa työskentelevillä henkilöillä tulisi olla erityisen herkä anturit aistimaan, mitä yhteiskunnassa liikkuu. Tiedekuntien ja laitosten tulisi ymmärtää nykyistä paremmin, että yliopistoyhteisön osana toimimiseen kuuluvat sekä yhteisön

tuomat edut että velvollisuudet. Hallinnon henkilöstön työnkuvien parempi saatavuus helpottaisi myös työnjaon toimivuutta ja ymmärrettävyyttä.

Hallintokulttuurin kehittämisen avaintekijät ovat avoimuus sekä aktiivinen viestintä ja vuorovaikutus. Vuorovaikutuksen edistäminen tulee ulottaa kaikille hallinnon osa-alueille: kommunikoivaan johtajuuteen, kommunikoivaan organisaatioon ja kommunikoivaan työntekijään. On mieltävä, että yksi johtajan tärkeimmistä tehtävistä on edistää vastuualueensa viestintää ja aktiivisesti parantaa viestinnän edellytyksiä sekä sisäisessä vuorovaikutuksessa että yhteyksissä muihin hallinnon osa-alueisiin.

Organisaatorakenteessa on otettava huomioon kommunikaation määrätietoinen edistäminen, jonka tavoitteena on koko hallinnon kattava, toimiva ja tehokas viestintä ja vuorovaikutus. Uuden teknologian tuomat mahdollisuudet, kuten intranet ja sisäiset sähköpostiryhmät, ovat osa tällaista aktiiviseen viestintään perustuvaa hallintokulttuuria. Samoin parempaa hallintokulttuuria edistävät muualla tässä raportissa esitetyt suositukset selkeästä esimiesjärjestelmästä ja hallintotyön keskitetystä organisoinnista. Työyhteisön toimijoiden kannalta on tärkeää, että viestintää ei koeta toiminnan tyhjäkäynniksi tai ajanhaaskaukseksi vaan osaksi tehokasta toimintaa ja yhdeksi avaimeksi hallintotyön mielekkyyden kehittämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Jokaisella työntekijällä on tärkeä osa tässä kehitystyössä.

Aktiivisesti viestivä ja vuorovaikutteinen hallintokulttuuri ei ole itseisarvo, vaan sen tavoitteena on vähentää mahdollista epäluuloisuutta, ristiriitaisuutta, kilpailutilanteita ja päällekkäisiä toimintoja. Sen tarkoitus on edistää tiedonkulkua ja tiedon omaksumista ja siten luoda edellytyksiä henkilökunnan jatkuvaan pätevoitymiseen ja yhteistyöilmapiirin parantamiseen.

### 3.4.2 Hallinnon palveluprosessit ja työnjako

15.

*Yliopiston hallintoa tulee tarkastella kokonaisuutena, ja hallinnossa tulee vallita yhdessä sovitut toimintatavat niin keskus-, tiedekunta- kuin laitostasollakin. Hallintovirastossa käynnistetty työ hallinnon toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi on hyvä laajentaa kattamaan koko hallinto. Vastuu hallinnon kokonaiskehittämisestä ja kaikkien henkilöstöryhmien osaamisen kehittämisestä on selkeästi määriteltävä sekä organisaatiotasolla että yksikkökohtaisesti.*

16.

*Hallinto tulee tasapainottaa yliopiston perustehtävien kesken. Hallintotehtäville tulee luoda selkeät tavoitteet ja mittarit, ja tuloksista pitää palkita. Hallinnossa on hyödynnettävä prosessiajattelun ja teknologian mahdollisuudet. Tavoitteina tulee olla yhtenäiset prosessit ja keskitetyt järjestelmät, mutta*

*hajautettu erikoistuneiden ammattihenkilöiden tuottama palvelu, jossa asiat tehdään kerralla oikein.*

17.

*Jokainen hallinnollinen toimenpide on tehtävä ensimmäisellä kerralla riittäväällä huolellisuudella ja mahdollisimman oikein, jottei asioita tarvitse varmuuden vuoksi tarkistaa tiedekunta- ja keskushallintotasolla.*

*Tämä koskee erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon kirjauksia. Näin vältetään moninkertaista työtä ja resurssien hukkakäyttöä.*

18.

*Hallinnon kontrollitasoja on vähennettävä.*

*Ne eivät takaa tosiasiallista valvontaa, vaan prosessin hitauden. Kattavan päällekkäisen valvonnan sijaan voidaan käyttää esim. otantaan perustuvaa valvontaa.*

19.

*Kampuspalveluilla on positiivinen vaikutus silloin, kun palvelu myös käytännössä jalkautuu.*

Arviointiryhmä pohti Helsingin yliopiston hallinnon kokoa ja resursointia useaan kertaan. KOTA-tietokannasta ei löydy hallintohenkilöstöä koskevia lukuja juuri lainkaan, joten arviointiryhmä pyrki itse vertailemaan hallintohenkilöstön määriä Helsingin yliopiston, Tampereen yliopiston, Vaasan yliopiston, Teknillisen korkeakoulun, Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja Lundin yliopiston välillä. Vertailu oli vaikeaa, sillä valmista yhteismitallisuutta lukumäärien ilmoittamisessa ei ole. Vertailutietoihin tulee väistämättä suuri määrä irrelevantteja eroja sen mukaan, ketkä on määritelty hallintohenkilökunnaksi, ketkä avustavaksi henkilökunnaksi ja ketkä tekniseksi tukihenkilökunnaksi. Samoin vaihtelee täydennyskoulutushenkilöstön esiintyminen hallintohenkilöstö-nimikkeen alla. Vertailusta ei saatu niin yhteismitallista, että lukuja kannattaisi tässä raportissa esittää, mutta arviointiryhmän yhteinen johtopäätös on, että hallintohenkilökunnan määrä vaihtelee, kokoon suhteutettuna, eri yliopistojen välillä hämmästyttävän vähän. Helsingin yliopistolle on osin etua suuruudestaan hallinnon prosessien virtaviivaisessa järjestämisessä, osin suuruus, valtakunnalliset tehtävät ja sijainti pääkaupungissa tuovat hallinnolle lisätehtäviä.

Hallinnon oikean koon määrittely alkaa siitä, millaista tasoa hallinnon palveluilta odotetaan. Johdon rooli näiden valintojen tekijänä on tärkeä. Olennaista ei ole katsoa hallintohenkilökunnan määrää, vaan päättää mitä asioita hoidetaan, ja miten ja millä resursseilla se tehdään.

Helsingin yliopisto on takavuosina panostanut laitokseen suurentamiseen. Tämän prosessin jatkaminen on erittäin suositeltavaa hallinnollisten resurssien säästämiseksi ja hallittavien työnkuvien aikaansaamiseksi hallintohenkilöstölle. Koska laitos on olemassa hallinnollisten tehtävien hoitamista varten, sana "laitos" tulisi ymmärtää hallinnolliseksi käsitteeksi, ei tieteellisen identiteetin kulmakiveksi.

Nykytilanteessa monilla laitoksilla amanuenssi hoitaa sekä opetushallintoon että talous-, henkilöstö-, tila- ja muuhun hallintoon liittyvät tehtävät. Tuloksena on työnkuva, jonka ammattitaitoinen hallitseminen kaikilta osin on mahdotonta. Opintoamanuenssinä toimiminen on strateginen tehtävä ja edellyttää aivan erilaista osaamista ja koulutusta kuin talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntijana toimiminen. Jos yksiköissä asioita ei hoideta riittävällä asiantuntemuksella ja kerralla oikein, hallinnon seuraavat tasot joutuvat käyttämään kohtuuttoman suuren osan työajastaan virheiden korjaamiseen. Nykyisin kontrolli- ja korjauskoneisto syö liikaa voimavaroja. Järjestelmä on myös erittäin haavoittuva, sillä varahenkilöitä ei yksiköissä ole kuin poikkeustapauksissa.

Laitoskoon tulisi siis olla riittävän suuri, jotta jokainen laitos ja/tai isompi oppiaine voisi palkata opintoamanuenssin. Talous- ja henkilöstöhallinnon asiat tulisi sen sijaan keskittää isompiin palveluysiköihin laitos-, kiinteistö-, tiedekunta- tai kampuskohtaisesti. Tämä mahdollistaisi sekä tarkoituksenmukaisen työnjaon että resurssien tehokkaan käytön.

Erityisesti ulkopuolisen rahoituksen ja erilaisten hallinnon järjestelmien lisääntymisen myötä asioita eivät voi enää hoitaa moniosaaajat, jotka tekevät jonkin tehtävän esim. vain kerran vuodessa. Todellinen osaaminen hallinnossa edellyttää keskittymistä tiettyihin tehtäviin. Kaikkien talous- ja henkilöstöhallinnon asioita hoitavien tulisikin luotettavasti osata keskeiset tehtävät ja prosessit. Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluysiköissä pystyttäisiin takaamaan riittävä osaamisen taso, ja varahenkilöjärjestelmä olisi helppo toteuttaa. Hallintojärjestelmässä yksikään työntekijä ei saisi tehdä työtään ilman varahenkilöä ja tukiverkostoa, joka takaa osaamisen ylläpidon ja kehittymisen. Jokaisen talous- ja henkilöstöasioita hoitavan tulisi kuulua samaan tehtäväaluekohtaiseen organisaatioketjuun seuraavan tason kanssa. Syvempää erityisosaamista vaativat hallinnolliset tehtävät, esim. EU-talousasiat ja kansainvälisten tutkintojen tunnistaminen olisi luontevaa sijoittaa vain yhteen "palvelukeskukseen". Suurentamalla laitoskokoa ja keskittämällä hallinnollisia tehtäviä voitaisiin vapauttaa myös tiedekunnat hoitamaan perustehtäväänsä, tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen laadunvarmistusta.

Nyt yliopiston hallinnon monet prosessit ovat pitkiä ja kattavat useita hallinnon tasoja. Hallintohenkilökunnalla ei aina näytä olevan käsitystä siitä, mitä asianomaisissa prosesseissa tapahtuu muulla kuin sen omalla tasolla. Näin esimerkiksi sen ymmärtäminen, millaisen ajan virheen korjaaminen vie seuraavalla tasolla, on heikkoa ja tukee käyttäytymistä, joka vaikuttaa suorastaan vastuuntunnottomalta. Hallinnon omaehtoisessa kehittämistaidossa on myös parantamisen varaa. Hallintohenkilökunta ei näytä tietävän kuinka paljon eri prosesseihin ja tehtäviin käytetään aikaa. Myös viranomaistehtävien vaatiman ajan tiedostamisessa on puutteita. Hallintohenkilökunnan oma etu vaatisi sitä, että työntekijät aika ajoin työajanseurannalla tarkastavat eri tehtäviin kuluvan ajan.

Kaiken kaikkiaan hallinto osaa heikosti hyödyntää ja levittää jo olemassa olevia hyviä käytäntöjä. Lähes jokaisen ongelman hoidosta on olemassa hyviä esimerkkejä, mutta

hallinnon kokonaiskehittäminen ei tunnu olevan kenenkään vastuulla. Arviointikierron antoi sen vaikutelman, että paljon asioita tehdään turhaan ja tunnollisuudesta, koska ei ole aikaa harkita niiden tekemisen tarpeellisuutta. Siksi olisi luotava pohdinnan foorumeita ja yhteisöhenkeä sekä yhteisiä tilaisuuksia, joissa toimintatapojen kollektiivinen arviointi olisi mahdollista. Laatujärjestelmien kehitystyöllä voitaisiin myös pureutua juuri tämänkaltaisiin ongelmiin. Hallinnon prosesseja olisi käsiteltävä yhteisissä koulutuksissa, jotta ymmärtämys toisten samoihin prosesseihin osallistuvien työtä kohtaan kasvaisi. Myös tehtäväkiertojen aktiivinen järjestäminen helpottaisi tilannetta.

Kontrollitasoja on yliopiston hallinnossa liikaa. Monipolvisuus ei takaa tosiasiallista valvontaa ja asioiden ammattimaista hoitamista, vaan prosessien hitauden. Kaikilla organisaatiotasolla tarvitaan tehtävien selkeyttämistä, eri hallintotasojen välisen työnjaon selkeyttämistä ja toimintoja kuvaavia ja siinä avustavia prosessikaavioita. Hallintotyön ketjujen analysoinnissa keskeistä on asiakaslähtöisyys. Tulisi selvittää, mitä tehtäviä hallinnolle syntyy opetuksesta ja tutkimuksesta ja miten näitä tehtäviä nyt hoidetaan. Myös yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen hoitamisen edellytykset ja sen asettamat vaatimukset hallinnollisille tukipalveluille tulisi analysoida.

Toisaalta hallinnon kehittämisessä vaaditaan hyvän suunnittelun lisäksi myös keskushallinnon peräänantamattomuutta ja halua viedä muutokset yliopisto-organisaatioissa läpi, vaikka se vaatii aikaa ja prosessien yksityiskohtaista miettimistä.

Hallinnon työkuormien tasaamiseen pitää kiinnittää huomiota. Esimerkiksi vuodenvaihteen molemmiin puolin tehdään säännöllisesti paljon ylitöitä. Erityisesti pienet yksiköt ovat haavoittuvia myös satunnaisille häiriöille, kuten sairastumisille. Kattavan varahenkilöjärjestelmän luomisessa voitaisiin hyödyntää laitosten yhteisten tukiyksiköiden lisäksi virtuaalisia tukiyksiköitä, jotka toimisivat esimerkiksi tiedekunta- ja kampuspalvelujen yhteydessä.

Yliopistossa jo toimivien puolivirallisten foorumien ja yhteisöjen toimintaa on tuettava ja niiden roolia hyödynnettävä asioiden valmistelussa ja tiedonkulun parantamisessa. Työn sisällöstä lähtevä mielenkiinto yhdistää monia henkilöitä yli tiedekunta- ja laitosrajojen. Tällaisia yhteisöjä ovat esimerkiksi dekaanikokoukset, opintoasioiden päälliköiden kokoukset, henkilöstöasioiden hoitajien palaverit ja amanuenssikokoukset. Horisontaalinen tiedonkulku ja hyvien käytänteiden leviäminen olisi nähtävä hallinnon voimavarana.

Kampuspalvelu-uudistus on ollut oikeansuuntainen prosessi Helsingin yliopiston hallinnon kehittämiseksi. Koska uudistus on vielä varsin tuore, lopullisia johtopäätöksiä kampuksen onnistumisesta ei vielä voi tehdä. Kampuspalvelujen kehittämistä on edistänyt keskushallinnon kyky ja halu uudistua, mutta hidastuttanut se, että tiedekunnat ja laitokset eivät ole tulleet omalta osaltaan täysimääräisesti vastaan. Sinänsä hallinnon rakenteiden vieminen lähelle toimintaa on hyvä ajatus. Keskushallinnon palvelujen jalkauttaminen kampuksille on onnistunut etenkin niissä asioissa, joissa toimijoiden suora yhteys on tarpeen ja toimijoiden välinen etäisyys on

kampusyksikköjärjestelyllä lyhentynyt. Henkilökohtaisen kontaktin tarve on tärkeä mittari pohdittaessa, mitä palveluja kannattaa hajauttaa kampuspisteisiin ja mitä ei. Mikäli asioiden hoito vaatii erityisasiantuntemusta, kampuksille vieminenkin saattaa olla liiallista hajauttamista. Esim. neuvonnassa rautainen osaaminen on kaiken lähde ja hajauttaminen voi vaarantaa osaamisen sekä hallinto- tai palveluketjun toimivuuden.

### 3.4.3 Uusia kehityspanoksia vaativat hallinnon osa-alueet

#### Englanninkielinen asiointi

20.

*Kansainväliseksi huippuyliopistoksi tähtäävän yliopiston omien hallintoprosessien on tunnustettava yliopistossa jo oleva kansainvälisyys ja kyettävä palvelemaan monikielistä ja -kulttuurista yhteisöä.*

Helsingin yliopiston kehittäminen kansainvälisenä tutkimuksen huippuyliopistona ja siihen liittyvä ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden rekrytointi edellyttää tuntuvaa englanninkielisyyden lisäämistä hallinnon toimintatavoissa, johtamiskoulutuksessa ja kaikissa yliopiston kirjallisissa materiaaleissa sekä verkkopalveluissa. Kansainvälistymisen myötä hankkeisiin osallistuu yhä enemmän muualta tulevaa henkilökuntaa, jota on kyettävä palvelemaan laadukkaasti. Nykyisin englanninkielisessä hallintoasioinnissa on selviä puutteita.

#### Talous- ja henkilöstöhallinto sekä niiden johtaminen

21.

*Kaikkien yliopiston yksiköiden johtajat tarvitsevat tuekseen selkeät tunnusluvut, joita seurataan ja kommentoidaan ja joiden perusteella tulosta arvoidaan. Tunnuslukujen tulee olla helppotajuisia, niiden tulla olla helposti saatavilla, niiden tulee olla kaikkien tiedossa, niiden pitää olla ajantasaisia ja niiden pitää olla helposti vertailtavissa.*

22.

*Onnistuminen henkilöstövoimavarojen hallinnassa on yliopiston elinehto. Yliopiston on seurattava henkilöstönsä hyvinvointia työssä, reagoitava saatuihin tuloksiin ja selkeytettävä vastuut henkilöstöjohtamisessa. Kriisit kuuluvat yliopiston arkeen, ja epäkohtiin on kyettävä puuttumaan sisäisin keinoin. Kriisien käsittelyyn pitää olla nykyistä parempi, pysyvä valmius myös tiedekunnissa ja laitoksissa.*

23.

*Hallintoa ei saa aliarvostaa rekrytoimalla henkilöstöä muilla kuin työtehtävien edellyttämillä kriteereillä.*

Varsinaista budjetointia ja pitkän aikavälin suunnitteluun perustuvaa taloudenpitoa ei yliopiston laitos- ja tiedekuntatasolla juuri ole. Taloushallinto ei myöskään tarjoa siihen työkaluja. Laitosten ulkopuolisen rahan projektit eivät yleensä sisälly budjettiin, jolloin esimerkiksi yleiskustannuksia ei kokonaisuutena hyödynnetä menojen kattamisessa. Vain muutamat arviointiryhmän tutustumiskäyntien kohteena olleet yksiköt budjetoivat projektitoiminnan ylijäämän. Pääsääntöisesti budjetti ymmärretään vain valtion toimintamenobudjettiin kuuluvan rahan menoarvioksi, joka käytetään valtaosin henkilöstökuluihin. Rahankulutusta ei yksiköissä myöskään pystytä seuraamaan ilman erityisosaamista. Vaikka valtionhallinnon kirjanpitojärjestelmä on hankala, sen ei pitäisi olla este tarkoituksenmukaisen raportointijärjestelmän aikaansaamiselle. Kehitteillä olevalla talouden raportointijärjestelmällä on kiire, jotta johtajien käyttöön saadaan perusväline omien tehtävien hoitoon.

Laitos- tai yksikköjohtaja tarvitsee tuekseen selkeät tunnusluvut, joita seurataan, kommentoidaan ja joiden perusteella tulosta arvioidaan. Tunnuslukujen tulee olla helppotajuisia, helposti saatavilla, niiden tulee olla kaikkien tiedossa, niiden pitää olla ajantasaisia ja niiden pitää olla helposti vertailtavissa. Nykyiset luvut, joita käytetään tulosohjauksessa ja seurannassa, heijastavat pitkälle opetusministeriön ohjeistusta ja seurantarvetta. Laitoksen esimiehen tarpeista lähteviin yksinkertaisiin tunnuslukuihin tulee panostaa selkeästi nykyistä enemmän. Taloustietojen pitää olla jatkuvasti esimiesten käytössä ilman että niitä pitää taloushenkilöstön toimesta erityisesti työstää tai tulkita.

Yliopiston talousjohtamisen painopiste on eri päätöksentekotasojen välisessä rahanjaossa, ei varsinaisessa toiminnanohjauksessa. Tämä on selkeä puute. Yliopistossa laajasti jaettu käsitys siitä, että mitään valintoja ei voida tehdä, koska "rahat eivät riitä kuin välttämättömimpään", ei pidä paikkaansa. Vaikka julkisen sektorin resurssienjakoprosessi pitkälti perustuukin sen omaan historiaan eli edellisen vuoden budjettiin, laitosten ja etenkin tiedekuntien mahdollisuudet aktiiviseen päätöksentekoon ovat huomattavasti suuremmat kuin mitä yleisesti tiedostetaan.

Kaikissa yliopiston yksiköissä pitäisi pystyä johtamaan kokonaisuutta, ja henkilöstösuunnitelman pitäisi olla osa kokonaisbudjetointia. Organisaation ei tule rekrytoida henkilöitä tehtäviin, joihin ei ole osoitettavissa edes välttämättömiä käyttövaroja. Tiedekunnissa ja laitoksissa eletään kuitenkin suurelta osin menneisyyden virkarakenteessa, ja vuosia täyttämättä olleita virkojakaan ei uskalleta lakkauttaa. Yliopiston rahanjako tukee tätä linjaa, koska budjetti ei ole yliopistossa aito johtamisen väline. Yliopiston johtamisjärjestelmä ei toimi vastuullisesti, jos budjettivarat eivät riitä vakituisen henkilökunnan palkkoihin, ja jos tiedekunnat eivät puutu laitosten tilanteeseen, vaan surkeutta ainoastaan siirretään alaspäin. Organisaatiossa on lähdeittä johtamis päästä, tiedettävä mitä halutaan tehdä, millä henkilökunnalla se tapahtuu ja mitä rahoja suunnitelmien toteuttamiseen voidaan käyttää.

Yliopisto tuottaa myös itse ennakoinnattomia kustannuksia laitosten kannettaviksi. Tällaisia ovat esim. oppimiskeskuksen käyttöpohjaiset kustannukset ja verontapainen

tilakustannus. Koska yksiköiden taloudessa on muutenkin epävarmuutta, oman talon pitää minimoida ennalta arvaamattomat kohdennukset ja luoda mekanismit menojen etukäteissuunnitteluun.

Vaikka yliopisto tekee perusrahanjaon tiedekunnille kolmeksi vuodeksi, monet tiedekunnat käyvät rahanjakoneuvotteluja laitosten kanssa vuosittain. Liian lyhyet budjetointikaudet aiheuttavat turhaa epävarmuutta ja vaikeuttavat pitkän aikavälin suunnittelua. Rahanjakoperusteiden tuntemus on myös huonoa tai mallit liian monimutkaisia. Hyppelehtivässä taloudenpidossa tieteellinen huippuuyksikkö saatetaan jopa kokea taakaksi laitoksen taloudelle.

Yliopiston on omana työnään aktiivisesti kehitettävä toiminnan menot ja tulot kattavaa budjetointia, jossa ulkopuolinen rahoitus sisällytetään budjettiin. Tutkimuspalvelujen todellisten kustannusten eli omakustannusarvon selvittämiseksi tulee projektikustannusarvioon tehdyn tutkimustyön lisäksi laskea henkilösivukulut sekä erityyppisen hallintohenkilöstön työstä sekä tiloista ja laitteista syntyvät yleiskustannukset. Tämä merkitsee sitä, että projektihenkilöiden palkat tulee projektikustannuksia määriteltäessä kertoa huomattavasti nykyistä suuremmalla kertoimella, jotta kaikki kustannukset tulevat katetuiksi. Tieto todellisista kustannuksista on tärkeä, jotta tiedetään, millä rahoitusosuudella yliopisto osallistuu hankkeisiin. Valtion maksuperustelaki edellyttää ulkopuolisille tehtävissä palvelututkimuksissa kaikkien kustannusten kattamista.

Helsingin yliopistossa yleisestä tavasta leikata projektitoiminnan ja muun maksullisen palvelutoiminnan kautta saadut tulot toimintayksiköiltä pois vuodenvaihteessa on päästävä eroon. Vaikka toiminta olisi kokonaisuuden näkökulmasta rationaalista, tappaa projekti- ja muun toiminnan kautta saadun rahan menettäminen yksiköistä yrittäjämäisyyden sekä mahdollisuuden joustavuuteen ja palkitsemiseen. Juuri tästä pitäisi yksiköitä päinvastoin palkita, sillä projektitoiminnan avulla kerättyä joustovaraa tarvitaan yksiköiden itseohjautuvuuden ja johtamisedellytysten vahvistamiseksi.

### ***Henkilöstöhallinto***

Yliopiston henkilöstöhallinto on suurten muutosten edessä, jotta se pystyisi toiminnallaan tukemaan yksiköiden itseohjautuvuutta hyvässä henkilöstöjohtamisessa. Perinteinen viranomaisasioiden hoito on kunnossa, kuten valtionhallinnossa yleensä. Määräyksiin ja ohjeistukseen keskittyvällä toiminnalla ei kuitenkaan pystytä antamaan esimiehille ja yksiköille riittävää välineistöä ja tukea hyvään henkilöstöjohtamiseen.

Helsingin yliopistossa ei ole tehty henkilöstön tilan kattavaa seuranta. Ilman tietoa henkilöstön hyvinvoinnista ja työtyytyväisyydestä ei organisaatiota voi johtaa, kehitystarpeita tunnistaa eikä epäkohtiin puuttua. Jo kerättävää aineistoa esim. sairaspöissaoloista tai henkilöstön vaihtuvuudesta käytetään ainoastaan ulkoiseen raportointiin. Sitä ei analysoida eikä käytetä henkilöstöjohtamisen välineenä.



Yleisesti ottaen henkilöstöjohtamisesta ei yliopistossa oteta erityisemmin vastuuta, henkilöstöjohtamisen määrä ei ole riittävä ja välineet tarttua havaittuihinkin ongelmiin tuntuvat puutteellisilta. Jos lähiesimies ei kykene syntyneitä ongelmia ratkaisemaan, kukaan muukaan ei näytä ottavan asiasta vastuuta. Tiedekunnilla on myös selvästi eriäviä käsityksiä omasta vastuustaan laitosten henkilöstöjohtamisen ongelmiin puuttumisessa, eivätkä kaikki tiedekunnat koe vastuuta laitosten ongelmien ratkaisemisesta. Selkeiden vastuuiden ja toimintatapojen määrittely sekä talon sisäisen kriisiavun nykyistä parempi saatavuus olisikin keskeistä henkilöstöjohtamisen tilan kohentamiseksi. Ennen turvautumista ulkopuolisen palveluntuottajan apuun on tärkeää kyetä tekemään arvio tilanteesta talon sisällä.

Kokonaisuudessaan arviointikierros osoitti, että henkilöstön jaksaminen on Helsingin yliopistossa lujilla ja työuupumuksen merkkejä on havaittavissa. Yliopistolla ei ole mitään yhtenäistä ohjausjärjestelmää, jolla huolehdittaisiin henkilöstön hyvinvoinnista, osaamisesta ja motivoinnista. Hyviä työyhteisöjä syntyy sattumalta, henkilöriippuvaisesti. Tämä ei ole kestävä ratkaisu.

Henkilöstön hyvinvointia ja organisaation ilmapiiriä tulisi ryhtyä seuraamaan säännöllisesti kerran vuodessa tai kahdessa. Olisi luotava selkeä organisaatioilmapiirin ja henkilöstötyytyväisyyden seurantajärjestelmä. Myös muita henkilöstöön liittyviä mittareita tulisi kehittää ja tuloksiin reagoida. Kehityskeskustelujen roolia tulisi vahvistaa, sillä oikein käytettyinä ne parantavat ilmapiiriä yksiköissä.

Henkilöstökoulutus sinänsä sai yliopiston yksiköiltä myönteistä palautetta. Koulutuksen hyödyntäminen on kuitenkin puhtaasti henkilön omalla vastuulla, eikä osaamisen kehittäminen näytä olevan kenenkään vastuulla käytännössä. Osaamisen kehittämisen järjestelmää olisi siis vahvistettava ja koulutuksen tarjoamisen lisäksi otettava aktiiviseen käyttöön muut henkilöstön kehittämisen keinot, esim. tehtäväkierto.

Hallintohenkilöstöä rekrytoi pääasiassa akateeminen johto, jolla ei ole välttämättä käsitystä siitä, mihin tehtäviin henkilöä haetaan. Tämän seurauksena työntekijät eivät aina ole oikeissa tehtävissä, eikä huonosti tehtävistään suoriutuvia kovin helposti vaihdeta. Hallinnon tehtävissä on sekä yli- että alikoulutettuja. Motivoitunut ja osaava henkilöstö on yliopiston tärkein voimavara, joten rekrytointiin ja henkilösuunnitteluun tulisi panostaa nykyistä enemmän. Osaavan hallintohenkilökunnan tulisi olla yliopiston strateginen tavoite. Nyt laitokset palkkaavat säästösyistä vähemmän pätevää henkilökuntaa jopa opetusta hoitamaan. Laitosten ja tiedekuntien hallintohenkilöstön motivointijärjestelmä on yliopistossa erityisen heikko. Hallinnon osalta eivät päde samat keinot, jotka motivoivat akateemista henkilökuntaa.

Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto on yksi esimerkki muiden yliopistohallinnon isojen muutosprosessien rinnalle huonosti ajoitetusta ja liiallisella kiireellä toteutetusta hankkeesta, joka valtion taholta kielii myös yliopiston perusluonteen puutteellisesta ymmärryksestä. Palkkausjärjestelmän muutoksen tiedottaminen ja ohjeistaminen eivät ole olleet riittävä toimi muutoksen laadukkaaksi läpiviemiseksi. Muutokseen olisi pitänyt liittää proaktiivisia toimia yliopiston sisällä. Nyt hallinnolliselle toteutukselle ja

kriteerikeskustelulle jäi kohtuuttoman vähän aikaa, organisaatiokulttuurin muutoksesta puhumattakaan. Osittain puutteellisen valmistelun seurauksena yliopiston sisäisessä UPJ-keskustelussa väärinymmärrysten määrä on ollut suuri ja akateeminen vapaus on osin sotkeutunut vastuuttomuuteen. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan UPJ on oikein käytettynä ja huolellisesti toteutettuna tarpeellinen ja hyvä järjestelmä. Se ei ole uhka akateemiselle vapaudelle, eikä akateeminen vapaus poista esimiehisyiden tarvetta organisaatiosta.

Henkilöstöjärjestelmien osalta kvestuurin ja henkilöstöosaston dialogissa olisi parantamisen varaa, erityisesti toimeenpanotasolla. Kampuspalvelut ovat lyhentäneet palveluprosesseja siltä osin kuin henkilökohtaisella kontaktilla on merkitystä toiminnan hyvän laadun saavuttamisessa. Henkilöstöhallinnossa tällaista synergiaa ei kuitenkaan kaikilta osin tunnu löytyvän.

Laitoksille turhaa hallinnollista lisäkuormitusta aiheuttaa kaikkien työmääräysten kierrättäminen laitosjohtoryhmän kautta. Tämän käytännön muuttaminen tulisi hoitaa pikaisesti.

Onnistuminen henkilöstövoimavarojen hallinnassa on yliopiston elinehto. Nyt onnistuminen on sattumanvaraista. Laadukkaalla opetus- ja tutkimustoiminnalla on huomattavasti paremmat edellytykset ponnistaa huipulle, jos perustoiminnan prosessit ovat kunnossa ja toimintaa johdetaan määrätietoisesti.

## **Tutkimushallinto ja -palvelut**

### **24.**

*Tutkimuksen strateginen ohjaus tulee käynnistää nykyistä laajemmin, jotta ulkopuolinen rahoitus saadaan tukemaan yliopiston dynamiikkaa ja tavoitteita. Tutkimusprojektien johtamis- ja talousosaamista sekä niitä tukevia järjestelmiä tulee kehittää. Laadukas tutkimusjohtaminen vaatii edellytyksiä luovaa, ammattimaista johtajuutta.*

### **25.**

*Ulkoisten projektien on rahoitettava edellyttämänsä hallintotyö sekä tilat ja laitteet todellisten kustannusten mukaisesti.*

*Nykyisellään yliopisto subventoi lähes kaikkea projektitutkimustoimintaa, muttei tiedä miten paljon. Eri toimintojen todellisten kustannusten läpikäyvä ja yhtäläinen seuranta edellyttää kustannuslaskennan uudistamista.*

### **26.**

*Yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen toteuttamisessa korostuu uusi näkökulma yliopiston osaamispääoman hyödyntämiseen. Toimiminen osana yhteiskunnan innovaatiojärjestelmää edellyttää mittareiden kehittämistä tieteellisen aktiivisuuden ohella myös muulle yhteiskunnalliselle vuorovaikutukselle sekä osaamispääoman kasvattamiselle ja hyödyntämiselle.*

Ulkopuolisen projektirahoituksen hallinto ja siihen liittyvien prosessien toimivuus on yliopistolle tärkeä strateginen kasvualue. Välineitä projektitoiminnan hoitamiseen on kuitenkin vähän ja projektien johtamisosaaminen sattumanvaraista. Näihin panostaminen on yliopiston tulevaisuuden kannalta elintärkeää. Tutkimuksen strateginen ohjaus tulee käynnistää nykyistä laajemmin, jotta ulkoinen rahoitus saadaan tukemaan yliopiston toimintadynamiikkaa ja tavoitteita.

Tähän mennessä ulkopuolinen rahoitus (pääosin tutkimusrahoitusta) ei ole saanut sille yliopiston hallinnosta eikä johtamisesta kuuluvaa osaa. Tyypillistä on, että ei tiedetä, paljonko ulkopuolisia projekteja on, paljonko ulkopuolisella rahoituksella tehty tutkimus syö perusresursseja (hallintopalveluja, tiloja, laitteita) eikä paljonko ulkopuoliset toimeksiannot tuovat vuosittain rahaa. Hankkeet todetaan ja toimintaa seurataan, mutta hanketoimintaa ei johdeta eikä sille aseteta tavoitteita. Tutkimustyötä tehdään pääasiassa määräaikaisissa työsuhteissa, ja tutkimustoiminnan pääasiallinen veturi tuntuu olevan sitä tekevän henkilöstön pätevytyminen.

Ulkopuolelta rahoitettuun tutkimustoimintaan liittyy paljon byrokratiaa, esim. hyväksynnät ja allekirjoitukset viedään yliopiston ohjeistuksessa liian korkealle tasolle ja jokaisella tutkimushankkeella on oma tili. Tutkimuksiin liittyvää taloushallintoa ja kirjanpitoa tulee uudistaa helppokäyttöisemmäksi (esim. useamman projektinvetäjän muodostamalla tutkimuskeskuksilla voi olla yhteistalous, jossa kirjanpidon raporttien avulla selviää eri projektien tilanne). Erillisten momenttien hallinnoiminen ja jälkeempäin korjaaminen on yleistä, ja se työllistää hallintoa paljon. Samalla ei tiedetä, paljonko kokonaisresursseja on käytettävissä.

Yliopisto tarvitsee ammattimaista tutkimusprojektien johtamista. Nyt tutkimuspolitiikka on enimmäkseen nykytilan toteavaa ja strateginen toiminta harvinaista. Ongelmana on suurten tutkimusprojektien kokoamiseen (yli laitos- ja tiedekuntarajojen) pystyvien henkilöiden vähäisyys. Myös suurten projektien ja tutkimushenkilöstön johtamiseen pätevien henkilöiden määrä on liian pieni. Tutkimusprojektien johtamisosaamista tulee kehittää määrätietoisesti. Vähänkin isommissa ja monen osapuolen hankkeissa tieteellisen johdon ja projektinjohdon erottamista toisistaan tulisi harkita.

Projektinhallinnan ja projektisalkunhallinnan osaamista pitäisi olla ainelaitoksissa. Nyt ulkopuolinen lisäraha ohjaa liiaksi toimintaa, eikä alihinnoitelluista projekteista juuri kieltäydytä. Tilanteen seurauksena valtio tukee budjettivaroillaan projektitoimintaa suoraan, ja toimeksiantajat hyödyntävät vastikkeettomasti yliopiston väitöskirjaintressiä. Yliopistolla on tutkimushallinnosta hyvä ohjeistus, mutta sitä ei joko tunneta tai noudateta. Tutkijoiden taloustietämyksen ja muun projektiosaamisen kasvattamiseen pitäisi vaikuttaa henkilöstökoulutuksen keinoin. Tarjontaa on, mutta sitä ei hyödynnetä riittävästi.

Nykyiset tutkimuksen tukipalvelut saivat käyttäjiltä kiitosta, mutta niitä tarvittaisiin enemmän ja myös muussa kuin EU-rahoituksessa. Projektien hallinnan työkaluja olisi kehitettävä edelleen, ja niiden käyttöönottoa tulisi tehostaa. Lisäksi tarvitaan

tutkimukseen liittyvien tilojen ja laitteiden käytön, hankinnan ja ylläpidon tehostamista. On mm. lisättävä tilojen ja laitteiden yhteiskäyttöisyyttä ja hyödynnettävä myös ulkopuoliset resurssit, tutkimuslaitokset, muut yliopistot ja kampusten muut toimijat. Keskushallinnon pitäisi tarjota tiedekunnille ja laitoksille tukea erilaiseen projektinhallintaan, asiakasympäristön hallintaan, projektisuunnitteluun, sopimusten tekoon, rahoituksen seurantaan ja riskienhallintaan. Myös pienimuotoisen toiminnan käynnistämiseen tarvittaisiin helppoja toiminta- ja laskutusmalleja ja laitoksen resursseista riippumatonta kampuupalvelua. Yliopiston sisällä syntyneitä hyviä käytäntöjä on etsittävä ja mallinnettava. Esim. paljon projekteja hoitavat erillislaitokset ovat kehittäneet sisäisiä toiminnallisia innovaatioita, jotka voidaan levittää ainelaitoksille.

Tärkeän kokonaisuuden muodostaa eri rahoittajien yleiskustannuspolitiikka. Nykyisellään monien suurten rahoittajien overheadit eivät kata kaikkia hallinnollisia kustannuksia. Niitä ei arvioida eikä sisällytetä projektitarjoukseen, saatikka laskuteta. Yliopistolla ja koko yliopistolaitoksella yhteisesti pitäisi olla ulospäin vahvempi yleiskustannuspolitiikka. Overhead on käsitteenäkin ongelmallinen. Kyse ei ole ylijäämästä tai katteesta vaan todellisten tila-, laite- ja tukipalvelukulujen kattamisesta tai korvauksesta siitä tietopääomasta, jolla yliopisto tukee tutkimusta. Sisäisesti pitää olla helposti saatavilla tieto siitä, mitkä ovat yliopiston kaikkeen ulkopuolisella rahoituksella tapahtuvaan toimintaan kohdistuvat yleiskustannukset eli kirjanpito-, sihteer-, tila-, tietotekniikkakustannukset jne.

Yliopiston nykyinen palkkausjärjestelmä ei tue sellaista yrittäjämäisyyttä ja projektimaisuutta, jota tutkimusprojektitoiminta edellyttää. Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönoton lisäksi on suuntauduttava tulospalkkauksen kehittämiseen, johon lisääntyvä projektitoiminta antaa mahdollisuuden. Myös aineettoman palkitsemisen kaikki mahdollisuudet tulee käyttää hyväksi.

Tietyillä yliopiston oppialoilla ja varsinkin pienissä laitoksissa toimii paljon apurahatutkijoita, jotka työskentelevät suhteellisen yksin. Osa aihepiireistä saattaa edellyttää tällaista toimintaa, mutta kaikkia tutkijoita olisi rohkaistava verkostoitumaan ja muodostamaan tutkimusryhmiä. Vahvasta tutkimuslähtöisen opetuksen periaatteesta huolimatta opetus- ja tutkimustoiminnan erilaisuus tulisi nykyistä paremmin ottaa huomioon johtamiskäytännöissä. Samalla tulee kuitenkin vahvistaa opetuksen ja tutkimuksen yhteistyötä niin, että tutkijat myös opettavat ja uusin tieto saadaan opetuksen sisällöksi.

## **Tilaresurssit sekä laitteet ja hankinta**

27.

*Tilaresurssien käyttöön on saatava lisää dynamiikkaa ja veloituksiin läpinäkyvyyttä. Tilapalvelujen on tuotettava käyttäjälähtöistä tietoa esim. siitä, miten tiloja voi käyttää toiminnan johtamiseen ja tehostamiseen osana kokonaisresursseja. Tiloihin liittyvien palvelusopimusten antamat mahdollisuudet todellisiin*

*vuorovaikutteisiin valintoihin palvelujen määrittelyssä ja tuotantotavan valinnassa on hyödynnettävä.*

Tilahallinto Helsingin yliopistossa poikkeaa selvästi muista hallinnon osa-alueista, sillä sen hoitamiseen on luotu muusta toiminnasta pitkälti erillinen hallinto-organisaatio, joka hoitaa tila-asiat alusta loppuun. Tällä järjestelyllä tilahallintoon on saatu tehokkuutta, ja yliopisto toimii monissa tiloihin liittyvissä asioissa edelläkävijänä, niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Helsingin yliopisto on suurimpia tilankäyttäjiä Suomessa, ja sillä on käytössään valtaosin korkeatasoiset, toimintaa hyvin palvelevat tilat. Yliopiston käytössä on tiloja n. 600 000 huoneistoneliometriä.

Helsingin yliopiston tilakustannukset palveluineen olivat 76 miljoonaa euroa vuonna 2004. Tämä on 16 prosenttia yliopiston vuosittaisista toimintamenoista ja vastaa Suomen ja Ruotsin yliopistojen keskitasoa. Prosenttiosuus toimintamenoista vaihtelee yliopiston sijainnin, toiminnasta aiheutuneiden tilantarpeiden, rahoituskanavien ja myös tilapalvelujen tehokkuuden mukaan.

Kaikissa Suomen yliopistoissa on ollut vastikään käynnissä toimitilastrategioiden laatiminen. Helsingin yliopiston tilahallinto poikkeaa monessa suhteessa muista yliopistoista. Helsingin yliopisto esim. maksaa Senaatti-kiinteistöille pelkästään pääomavuokraa, koska se hoitaa itse kiinteistöpalvelujen tuottamisen ja kiinteistöjen korjaustoiminnan. Lisäksi Helsingin yliopiston tiloista tuntuva osuus on omia, säätiöiden tai rahastojen omistamia tiloja.

Yliopistorakennusten pääasiallisena investoijana toimii Senaatti-kiinteistöt. Opetusministeriön aiemmin teettämän selvitysmiesraportin sekä vuokratyöryhmän raportin perusteella uusien rakennusten tuottoprosentti yliopistokiinteistöissä on pääosin 6 prosenttia (ennen 7 prosenttia). Tämä prosentti sisältää sekä pääomavuokran että ylläpitovuokran (joka vastaa esim. asunto-osakeyhtiöiden hoitovastiketta). Koska Senaatti-kiinteistöjen tuottoprosentti kattaa myös peruskorjausveloitteen (rakennus peruskorjataan alkuperäiseen tasoon aikaisintaan 20 vuoden kuluttua), on tuottoprosentti kattavampi kuin ulkopuolisilla investoijilla. Senaatti-kiinteistöt on siis investoijana kilpailukykyinen, ja muiden investoijien rooli yliopistotilojen rakentamisessa on vähäinen. Senaatti-kiinteistöt perii pääomavuokrat keskitetysti Helsingin yliopistolta. Helsingin yliopiston tekninen osasto puolestaan kohdentaa tilakustannukset käyttäjille ja laskuttaa ne kolme kertaa vuodessa.

Yliopistojen keskeinen tiloihin ja tilapalveluihin liittyvä ongelma on ollut ilmaistaloudesta vastiketalouteen siirtyminen. Siirtyminen uudentyypiseen kustannuslaskentaan ja tilaveloituksiin ei ole sujunut Helsingin yliopistossakaan kivuttomasti. Tyytymättömyys laskentaperusteisiin on yksiköissä yleistä, koska laskentaperuste on käyttöönottoaiheessa ollut muutaman vuoden takainen. Erityisesti pienissä tiloissa toimineet laitokset ovat kärsineet, kun vanhentunut lähtötilanne määrää nykyiset tilat. Ne, joilla on ollut aikaisemmin väljyyttä, ovat tilanjaossa voittaneet. Osa ongelmista liittyy edelleen ylimenokauden sopeutumisvaikeuksiin, mutta myös tilakustannusten rakenteen ja veloitusmenetelmien läpinäkyvyyteen.

Yliopiston yksiköiden näkökulmasta tilahallintoa leimaa veroluontoisuus, yllätyksellisyys ja myöhään saatava tieto kustannuksista. Tiedekunnissa ja laitoksissa ei pääosin ole selkeää kuvaa tilakustannusten muodostumisesta. Neliömetripohjainen vuokraveloitus tuntuu korkealta, koska siihen on laskettu normaalin vuokran (pääomavuokra ja lämmitys) ohella siivouskulut, tekninen ja jätehuolto ym. Nyt käyttäjillä on epäilyksiä vuokrien kohtuullisuudesta ja kohdentamisesta. Jotta tieto menee perille, tilavuokran muodostuminen ja muut laskelmat tulee esittää käyttäjystävällisessä muodossa – ei alan asiantuntijakielellä.

Todellisuudessa tilakustannusten mahdollinen vuokrissa näkyvä nousu aiheutuu pääosin tilojen määrän kasvusta ja korjauksista. Pääomavuokrien ja ylläpitovuokrien nousu on nykyisen matalan inflaation aikana vähäinen. Energian hinnannousua on kompensoitu säästötoimilla ja tilapalvelukustannusten nousua tuottavuuden parantamisella.

Helsingin yliopisto tuottaa omajohtoisesti ja omalla henkilöstöllä valtaosan tilapalveluista (talotekniikan hoito, kiinteistönhoito, siivous, valaisinhuolto ja turvallisuus) sekä laajasti tilahallinnan liitännäispalveluja (vahtimestaritoimi ja puhelinvaihte). Siivoustyön laatu ei vaikuta ongelmalta tilankäyttäjien näkökulmasta. Siivoustyön tekeminen valtaosin oman henkilöstön työnä sen sijaan herätti keskustelua arviointiryhmässä. Teknisen osaston mukaan siivoustyön laatua ja kustannuksia seurataan jatkuvasti. Vertailutietoja saadaan, kun palveluja ostetaan myös ulkopuolisilta yrityksiltä. Keskeiset perustelut oman siivoushenkilökunnan käytölle ovat toiminnan pitkäjänteisyys, henkilöstön pysyvyys ja ammattitaito sekä toimintaympäristön tuntemus. Arviointiryhmä ei näe siivouksen työnjohdon hajauttamista tiedekuntiin tai laitoksiin järkevänä. Ulkoistamisen tulee sen sijaan olla jatkuvasti esillä, vaikka se ei ole itsetarkoitus. Suuri toimintavolyymi on luonut edellytykset nykyiselle siivoustyön tehokkaalle toteuttamiselle, mutta myös ulkopuolisilta palveluntarjoajilta vaativa asiakas voi edellyttää korkeatasoisia palveluja samasta syystä.

Tilahallinnon keskeinen työkalu on ns. Optimaze-ohjelmisto, joka sisältää huonekohtaisen rekisterin kaikista yliopiston tiloista, niiden neliömetrimäärän, neliömetrivuokran ja käyttäjän (tiedekunta/laitos/muu yksikkö). Käyttäjillä on ollut pääsy Optimaze-järjestelmään noin vuoden ajan, ja sitä voidaan helposti käyttää tilakustannusten jyvittämiseen yliopiston sisäisten päätösten mukaisesti. Toinen tärkeä tilahallinnan järjestelmä on luento- ja harjoitussalien varaustjärjestelmä, joka laskuttaa laitoksia tehtyjen varausten ja käytön mukaan. Itse järjestelmän toimivuus sai kiitosta laitoksissa tehtyjen vierailujen yhteydessä.

Tilakustannusten uusi veloitusjärjestelmä ohjaa yksiköjä osin epärationaaliseen opetustilojen käyttöön. Järjestelmä on perusteiltaan oikea, ja viikon sisäinen jyvitys (maanantaiaamupäivä ja perjantai-iltapäivä halpoja) toimii. Jyvityksellä tulisi kuitenkin ohjata toiminnot niille parhaiten soveltuviin tiloihin. Niin ei ole, jos luentosalit jäävät korkean veloituksen takia tyhjilleen ja opetusta annetaan siihen heikommin soveltuvissa tiloissa. Epäselvää on, kenellä on tästä vastuu. Oikein käytettynä

järjestelmä voisi vähentää esimerkiksi opettajien ja opiskelijoiden liikkumista luentosalien välillä.

Tilankäytössä on edelleen runsaasti tehostamismahdollisuuksia, ja nykyisen järjestelmän tarjoamat mahdollisuudet ja vaihtoehdot ovat vielä osin hyödyntämättä. Tulevaisuudessa mm. tieto- ja tietoliikennetekniikan kehitys mahdollistaa uudenlaiset tavat tehostaa tilankäyttöä. Yliopisto voi tukea langattomien palvelujen kehittämistä sekä etätöiden ja muiden hajautetun työn muotojen laajempaa käyttöä.

Käyttäjät kokevat erityiseksi ongelmaksi vähäiset vaikuttamismahdollisuudet tila-asioihin. Vuonna 2002 perustettu toimitila- ja rakennusasioiden toimikunta on tärkeä elin, mutta sitä ei ensisijaisesti ole perustettu käyttäjiä edustamaan, eikä se yksin riitä tuomaan tilojen käyttäjien näkökulmia esille. Tahmeus keskustakampuksen tilapalveluissa on ilmeistä ja se on selvä vastakohta Meilahteen, Viikkiin ja Kumpulaan, missä kampustilapalvelut toimivat hyvin.

Uusi toimitilastrategia on hyvä pohja yliopiston yhden tärkeän resurssin kehittämiseksi. Se listaa kehittämiskohteiksi monia arviointikäynneillä esiin tulleita asioita. Toimitilastrategiassa painottuvat kuitenkin yliopistotason ja teknisen osaston näkökulmat. Käyttäjänäkökulma on jäänyt melko vähäiseksi. Keskeisiä tähän liittyviä kehittämiskohtia ovat:

- Tilojen ja laitteiden rooli toiminnan ja palvelujen kilpailutekijänä tulee kirkastaa. Tilaresurssien käyttöön on saatava lisää dynamiikkaa. Tilapalvelujen on tuotettava lisää tietoa, esimerkkejä siitä, miten tiloja voi käyttää toiminnan johtamiseen ja tehostamiseen merkittävänä osana kokonaisresursseja.
- Tilaveloitukset kaipaavat lisää läpinäkyvyyttä. Perusteita palvelujen järjestämiseen omana tuotantona tulee seurata jatkuvasti. Veloitusten muodostuminen ja muutokset (indeksivertailu) tulee esittää selkeästi.
- Tilojen jyvitykseen tulee saada lisää ohjausvaikutusta ja läpinäkyvyyttä. Perustuvatko veloitukset todelliseen tarpeeseen (esim. siivous) ja kustannuksiin erityyppisissä tiloissa (varastot, aulat, ravintolat ja henkilöstöhuoneet). Jyvityksellä tulee ohjata entistä enemmän esim. luentosalien käyttöasteen kasvattamiseen.
- Tiloihin liittyvät palvelusopimukset tulee saada aidosti vuorovaikutteisiksi ja käyttäjän tarpeiden mukaan määritellyiksi. Tilojen käyttäjä on otettava mukaan valitsemaan kiinteistöpalvelujen laatutasoa ja toimitustapaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kiinteistöittäin sovitaan käyttäjän kanssa palvelujen tasosta ja niiden mahdollisesta kilpailuttamisesta sen sijaan, että asiat päätetään valmiiksi teknisellä osastolla.

Tilahallinnan lisäksi tulisi kiinnittää huomiota yliopiston laiteresurssien hallinnointitapaan. Nykyisellään tutkimuslaitteiden hankinta ja käyttö on osittain epätaloudellista. Laitteet tulee nykyistä johdonmukaisemmin ottaa keskitetyn hallinnan

piiriin: selvittää onko laiterekisteri varmasti ajan tasalla ja mitkä ovat laitteiden huolto- ja ylläpitokustannukset sekä luoda laitteille yhteiskäyttö- ja -huoltojärjestelmä.

Hankinta-asioissa osaoptimointi on omiaan tuottamaan yhden yksikön kannalta hyviä tuloksia, mutta se syö kokonaisresursseja. Arviointiryhmä kannattaa ajatusta yliopiston ja kampusten muiden toimijoiden yhteisen hankintapoolin perustamisesta. Kumpulan kampus soveltunee hankintapoolin pilottikohteeksi.

Lisäksi mahdollisuudet toimintojen tehostamiseen (hinta/laatu-suhde) kilpailtujen alihankintojen käyttöä lisäämällä on selvitettävä. Vertailulaskelmien tekotavan on oltava ulkopuolisen kritiikin kestävä. Omien palvelujen ja ulkoistettujen palvelujen kustannuskehitystä on jatkuvasti seurattava. Mahdollisessa ulkoistamisessa on viisasta edetä rauhallisesti, oman henkilöstön eläkkeelle siirtyminen yms. rakenteelliset muutokset huomioon ottaen. Tärkeää on luoda hyvä valmius ostopalvelun laadunvalvontaan sekä sopimus- että toteutusvaiheessa. Yliopiston ydintehtävien edellyttämistä palveluista voidaan *periaatteessa* ulkoistaa kaikki muut paitsi yliopiston sisäistä erityisosaamista edellyttävät tehtävät.



## 4 Tutkimusyliopiston kehittämisestä

Tutkimusyliopiston erityinen organisatorinen vaikeus on siinä, että tutkimuksen ja opetuksen organisoitumisperiaatteet ovat erilaiset. Tutkimus toimii vapaan tieteellisen kilpailun maailmassa, jossa keskeistä on kansainvälinen yhteistyö, osanottajien ja organisoitumistapojen alinomainen muutos ja nopea päätöksenteko. Opetus puolestaan tapahtuu koulutusinstituutiossa, jonka rakenteen ja sääntelyn täytyy olla pitkäjänteistä ja paikallista. Tutkimusta ohjaavat henkilökohtaiset ja ryhmäintressit, opetusta taas oppiaineintressit. Yhteistä molemmille on kapeus ja vähäinen kiinnostus yliopiston toiminnan laajempiin ehtoihin, kuten strategiaan, johtamiseen tai hallintoon. Suomalainen yliopisto on tiedekuntineen, laitoksineen ja tutkintoineen selvästi organisoitu opetusinstituutioksi.

Perinteisessä yliopistossa opettajat ovat individualistisia toimijoita, joille tutkimus on pääasia – se mistä tieteen maailma palkitsee. Opetus on välttämätön paha ja hallinto vältettävissä oleva paha. Tämä korostuu tulkitsevissa tieteissä, sen sijaan luonnontieteissä yliopiston merkitys tunnustetaan hiukan suuremmaksi. Niiden tutkimus ei oikein suju ilman yliopiston resursseja, jotka taas edellyttävät hallinnollisia päätöksiä.

Rakenteellista dilemmaa voidaan kuitenkin lieventää ymmärtämällä yliopiston tehtävä toisin. Modernin tutkimusyliopiston erityisyys ei ole tutkimuksen harjoittamisessa opetuksen kustannuksella, vaan tutkimuksen ja opetuksen yhteydessä, missä molemmat tukevat toisiaan. Tutkimus saa opetuksen yhteydessä käyttöönsä aktiivisen, edullisen resurssin (jatko-opiskelijat, opiskelijat) ja opetus puolestaan tutkimuksen kautta korvaamattoman lähestymistavan sekä otteen tieteen ajankohtaisiin, relevantteihin kysymyksiin. Tämän yhteyden menestyksellinen rakentaminen edellyttää vahvaa yhteistyötä vähintäänkin yksiköiden sisällä: on määritettävä ne alueet, joilla tutkimuksen ja opetuksen yhteys kyetään rakentamaan, luotava pitkäjänteisellä henkilöstöpolitiikalla kriittinen massa ja rekrytoitava oikeat opiskelijat. Näin voidaan saavuttaa kansainvälinen vetovoima, joka pitää hankkeen vauhdissa ja vahvistaa yliopiston roolia innovaatiojärjestelmässä.

Tällainen kehitys ei voi toteutua ilman strategiaa, johtamista ja hallintoa. Aidossa tutkimusyliopiston menestystarinassa jokainen tahtoo osallistua strategiseen keskusteluun, henkilöstöstä rakentuu yhteisö, jonka jäsenet ovat optimaalisessa kytkenässä toisiinsa, ja johtajaksi pyritään, koska johtajalla on eniten mahdollisuuksia toteuttaa omia ideoitaan. Hallinto ei ole vihollinen, vaan välttämätön ainesosa. Tämänkaltaisia konstruktioita on Helsingin yliopistossakin jo nyt!

## 5 Tiivistelmä arviointiryhmän suosituksista

### Strategia eli vaikeat valinnat

1. Yliopiston strategian tulee priorisoida muutostavoitteet ja määrittää kriittiset menestystekijät. Strategian toteutumista tulee seurata. Mikäli strateginen suunnittelu ei tuota konkreettisiin päätöksiin johtavaa ohjelmaa, joka on sopusoinnussa rahoitusmahdollisuuksien kanssa, ei haluttua ohjausvaikutusta saavuteta.
2. Toiminnan ja rahoituksen painopisteitä on kyettävä siirtämään yliopiston sisäisin keinoin. Vaikka perusrahoitusta sitoo opetustehtävän laajuus ja valtion rahoituksen niukentuminen, yliopiston uudistuminen ei voi perustua ainoastaan ulkoiselle projektirahoitukselle.
3. Yliopistolle on tärkeää kyetä turvaamaan kaikkien perustoimintojensa hoitaminen. Tutkimuspainotteisuuden korostuessa Helsingin yliopiston on määriteltävä ne minimiresurssit, jotka hyväksyttävä opetuksen toteuttaminen edellyttää. Rahoituksen mahdollinen niukentuminen ei saa johtaa opetuksen laadun heikentymiseen, vaan yliopiston on oltava valmis kaventamaan vastuualueitaan.
4. Organisaation sisäisen suorituskyvyn kehittämisen tulee olla osa strategiaa. Hallinnon sisäistä suorituskykyä tavoitteellisesti johtamalla tuetaan yliopiston perustehtävien toteuttamista ja kustannustehokkuutta.

### Toiminnanohjausprosessi

5. Yliopiston toiminnanohjauksen ja hallinnon kehittäminen on pitkäjänteinen prosessi, johon kannattaa panostaa. Tehdyt investoinnit tulevat takaisin säästöinä ja henkilöstön hyvinvointina. Yliopiston on syytä määrätietoisesti hyödyntää edessä oleva eläkkeelle jäämisistä aiheutuva sukupolvenvaihdos hallinnon kehittämisessä.
6. Yliopiston on turvattava riittävä aika tutkimukselle ja opetukselle. Hallintoviraston erityinen tehtävä on toimia suodattimena, joka suojelee ja tukee ydintehtävien suorittamista yksiköissä. Toimenpideohjelmiin on aina kirjattava selkeästi, kenellä on vastuu ao. toimenpiteiden toteutumisesta ja tulosten raportoinnista.

7. Kehittämistyön volyymi, kustannukset ja ajoitus on hallittava. Kehittämisen tulee tukea ydintoimintaa eli tutkimusta, opetusta ja yhteiskunnallista vuorovaikutusta. Sellaisten kehittämistehtävien resurssitarve, joissa hyödynnetään opetuksen ja tutkimuksen asiantuntemusta, tulee määrittää ennalta ja hyväksyä riittävän korkealla tasolla. Vähintään yhden hankkeen osalta tulisi pilotinomaisesti laskea sen aiheuttamat kustannukset läpi koko prosessin ja kaikkien organisaatiotasojen.
8. Yliopiston tulee opetella käyttämään eri tasoilla nykyistä enemmän ulkopuolista asiantuntemusta. On parannettava hallintomenettelyjä ulkoistamista, ostamisen/hankkimisen osaamista ja kilpailuttamista varten.
9. Hallinnon tietojärjestelmät on tilattava asiantuntevasti ja suunniteltava käyttäjälähtöisesti, ja niiden käytettävyys on testattava aidossa tilanteessa ennen käyttöönottoa. Järjestelmien on tuotettava keskeinen tieto ydinprosessien hallitsemiseksi, niin etteivät yksiköt tarvitse rinnalle esim. omaa kirjanpitoa tunnistaakseen taloutensa tai henkilöstönsä tilan.

### **Johtamisedellytysten parantaminen yliopiston eri toimintatasoilla**

10. Yliopiston on organisaationa hyväksyttävä se, ettei nykyisellä akateemisella johtamisjärjestelmällä voi johtaa sekä tutkimusta ja opetusta että hallintoa. Akateemisen toiminnan johtaminen, tutkimusprojektien johtaminen ja hallinnon johtaminen ovat kaikki erilaisia prosesseja ja vaativat omanlaistaan asiantuntemusta.
11. Ammattimaisen johtajuuden edellytyksiä on yliopistossa vahvistettava mm. johtajakausia pidentämällä, johtajapalkkioita tarkistamalla sekä panostamalla järjestelmälliseen esimieskoulutukseen ja johtamisen resursseihin. Johtajuuden tavoitetaso on määriteltävä. Yliopiston johtajavalintajärjestelmä kykenee huonosti vastaamaan nykypäivän johtamisen ja yliopiston rakenteellisen kehittämisen haasteisiin.
12. Hallintotehtävät on suoritettava sellaisissa yksiköissä, joissa henkilöstöllä on riittävästi osaamista juuri näiden tehtävien hoitamiseen. Hallinnolla tulee olla oma sisäinen johtamisjärjestelmänsä, joka varmistaa osaamisen, lisäkoulutuksen ja varahenkilöiden saatavuuden.
13. Rahoituksen allokoinnin yksiköiden kesken pitää tapahtua nopeammin ja pitkäjänteisemmin. Yksiköiden ei tule kilpailla budjettivajauksien ja täyttämättömien virkojen määrillä, vaan niiden on elettävä reaaliajassa ja rakennettava opetuksensa ja muu toimintansa sen mukaisesti.

## Hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen

### Hallintokulttuuri

14. Yliopiston hallintokulttuurin kehittämiseen on panostettava. Hallinnon kaikkien tasojen palvelufunktion ja palveluasenteen tulee näkyä voimakkaammin sekä ajattelutavassa että käytännön toiminnassa ja siitä viestimisessä. Keskushallinto-termin voisi korvata esim. yliopistonhallinnolla tai yhteishallinnolla.

### Hallinnon palveluprosessit ja työnjako

15. Yliopiston hallintoa tulee tarkastella kokonaisuutena ja hallinnossa tulee vallita yhdessä sovitut toimintatavat niin keskus-, tiedekunta- kuin laitostasollakin. Hallintovirastossa käynnistetty työ hallinnon toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi on hyvä laajentaa kattamaan koko hallinto. Vastuu hallinnon kokonaisehittämisestä ja kaikkien henkilöstöryhmien osaamisen kehittämisestä on selkeästi määriteltävä sekä organisaatiotasolla että yksikkökohtaisesti.
16. Hallinto tulee tasapainottaa yliopiston perustehtävien kesken. Hallintotehtäville tulee luoda selkeät tavoitteet ja mittarit, ja tuloksista pitää palkita. Hallinnossa on hyödynnettävä prosessiajattelun ja teknologian mahdollisuudet. Tavoitteina tulee olla yhtenäiset prosessit ja keskitetyt järjestelmät, mutta hajautettu erikoistuneiden ammattihenkilöiden tuottama palvelu, jossa asiat tehdään kerralla oikein.
17. Jokainen hallinnollinen toimenpide on tehtävä ensimmäisellä kerralla riittävällä huolellisuudella ja mahdollisimman oikein, jottei asioita tarvitse varmuuden vuoksi tarkistaa tiedekunta- ja keskushallintotasolla. Tämä koskee erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon kirjauksia. Näin vältetään moninkertaista työtä ja resurssien hukkakäyttöä.
18. Hallinnon kontrollitasoja on vähennettävä. Ne eivät takaa tosiasiallista valvontaa, vaan prosessin hitauden. Kattavan päällekkäisen valvonnan sijaan voidaan käyttää esim. otantaan perustuvaa valvontaa.
19. Kampuspalveluilla on positiivinen vaikutus silloin, kun palvelu myös käytännössä jalkautuu.

### Uusia kehityspanoksia vaativat hallinnon osa-alueet

20. Kansainväliseksi huippuyliopistoksi tähtäävän yliopiston omien hallintoprosessien on tunnustettava yliopistossa jo oleva kansainvälisyys ja kyettävä palvelemaan monikielistä ja -kulttuurista yhteisöä.
21. Kaikkien yliopiston yksiköiden johtajat tarvitsevat tuekseen selkeät tunnusluvut, joita seurataan ja kommentoidaan ja joiden perusteella tulosta

arvoidaan. Tunnuslukujen tulee olla helppotajuisia, niiden tulla olla helposti saatavilla, niiden tulee olla kaikkien tiedossa, niiden pitää olla ajantasaisia ja niiden pitää olla helposti vertailtavissa.

22. Onnistuminen henkilöstövoimavarojen hallinnassa on yliopiston elinehto. Yliopiston on seurattava henkilöstönsä hyvinvointia työssä, reagoitava saatuihin tuloksiin ja selkeytettävä vastuut henkilöstöjohtamisessa. Kriisit kuuluvat yliopiston arkeen, ja epäkohtiin on kyettävä puuttumaan sisäisin keinoin. Kriisien käsittelyyn pitää olla nykyistä parempi, pysyvä valmius myös tiedekunnissa ja laitoksissa.
23. Hallintoa ei saa aliarvostaa rekrytoimalla henkilöstöä muilla kuin työtehtävien edellyttämällä kriteereillä.
24. Tutkimuksen strateginen ohjaus tulee käynnistää nykyistä laajemmin, jotta ulkopuolinen rahoitus saadaan tukemaan yliopiston dynamiikkaa ja tavoitteita. Tutkimusprojektien johtamis- ja talusosaamista sekä niitä tukevia järjestelmiä tulee kehittää. Laadukas tutkimusjohtaminen vaatii edellytyksiä luovaa, ammattimaista johtajuutta.
25. Ulkoisten projektien on rahoitettava edellyttämänsä hallintotyö sekä tilat ja laitteet todellisten kustannusten mukaisesti. Nykyisellään yliopisto subventoi lähes kaikkea projektitutkimustoimintaa, muttei tiedä miten paljon. Eri toimintojen todellisten kustannusten läpikäyvä ja yhtäläinen seuranta edellyttää kustannuslaskennan uudistamista.
26. Yliopiston yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen toteuttamisessa korostuu uusi näkökulma yliopiston osaamis pääoman hyödyntämiseen. Toimiminen osana yhteiskunnan innovaatiojärjestelmää edellyttää mittareiden kehittämistä tieteellisen aktiivisuuden ohella myös muulle yhteiskunnalliselle vuorovaikutukselle sekä osaamis pääoman kasvattamiselle ja hyödyntämiselle.
27. Tilaresurssien käyttöön on saatava lisää dynamiikkaa ja veloituksiin läpinäkyvyyttä. Tilapalvelujen on tuotettava käyttäjälähtöistä tietoa esim. siitä, miten tiloja voi käyttää toiminnan johtamiseen ja tehostamiseen osana kokonaisresursseja. Tiloihin liittyvien palvelusopimusten antamat mahdollisuudet todellisiin vuorovaikutteisiin valintoihin palvelujen määrittelyssä ja tuotantotavan valinnassa on hyödynnettävä.

## Yliopiston hallintoa voidaan keventää:

- Jos lisätään henkilökohtaista vastuunottoa.
- Jos hyväksytään yksilöjohtaminen eikä käytetä kollektiiveja operationaaliseen päätöksentekoon.
- Jos keskitetään hallintoa.
- Jos vähennetään päätöksenteon ja kontrollin tasoja.
- Jos lähtökohtana ei ole epäluottamus.
- Jos yksiköt toimivat yhtenäisten toimintaperiaatteiden mukaan.
- Jos prosessit määritellään ja asiat tehdään jo ensimmäisellä kerralla riittävällä huolellisuudella.
- Jos hallintoa hoitavien henkilöiden osaaminen vastaa työn vaatimuksia.
- Jos hakemuksiin perustuvia päätöksiä (esim. pienten rahojen sisäisiä hakukilpailuja) vähennetään.
- Jos yliopistolta pyydytetyt lausunnot valmistellaan keskitetysti tai niistä tehdään luonnokset yksiköiden kommentoitaviksi.
- Jos päätökset koskevat pitempiä ajanjaksoja.
- Jos luotetaan asiantuntijoihin.
- Jos karsitaan tehtäviä, jotka eivät tue yliopiston ydintehtäviä panostustaan vastaavasti.

LISÄKSI ARVIOINTIRYHMÄ HALUAA ANTAA SUOSITUKSIA VALTIOLE, SILLÄ HUOMATTAVA OSA HELSINGIN YLIOPISTON HALLINNON ORGANISOINNISTA LIITTYY SIIHEN, ETTÄ YLIOPISTO ON VALTIONHALLINNON OSA JA JOUTUU TOTEUTTAMAAN SIIHEN LIITTYVIÄ VAATIMUKSIA. VALTIO KOHTELEE YLIOPISTOA YLEENSÄ YHTENÄ VIRASTONAAN EIKÄ OTA HUOMIOON YLIOPISTON ORGANISAATION JA TOIMINNAN ERITYISLUONNETTA.

## Valtion tulisi:

1. **Varmistaa, ettei se edellytä yliopistoilta suurempia opiskelijamääriä, laajempaa opetusohjelmaa eikä runsaampia hallintotehtäviä kuin mihin toimintamenobudjetti riittää.** Yliopiston henkilökunta kaikissa henkilöstöryhmissä työskentelee jo nyt voimiensa ylärajoilla, ja uudet kehittämistehtävät ovat merkittävä riski jaksamiselle ja organisaation kantokyvylle.
2. **Estää tutkimusprojektien alihinnoittelu ja siten välttää opetukseen tarkoitettujen perusvoimavarojen käyttö ulkopuolisiin projekteihin.** Nyt toimintapolitiikkaa näyttää hyvin pitkälle ohjaavan Suomen Akatemian käytäntö, jossa yleiskustannusosuus kattaa vain pienen osan todellisista kustannuksista. Vaikka kyseessä on valtion rahoituksen sisällä tapahtuva kustannusten siirto, yleisen ulkopuoliseen rahoitukseen liittyvän kustannustietoisuuden kasvattamiseksi valtionhallinnossa olisi kaikkien

toimijoiden kesken sovittava todellisten yleiskustannusten sisällyttämisestä projektikustannuksiin.

3. **Pitää käynnistämiensä kehittämisprojektien volyymi realistisena ja ajoitus hallittuna.** Eri ministeriöiden ohjeistamina yliopistot on pakotettu laatimaan erillisiä strategioita ja toimenpideohjelmia, jotka usein ajoittuvat yliopiston oman toiminnanohjausprosessin kannalta hankaliin ajankohtiin ja vaikeuttavat yliopiston perustehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista. Toivottavaa on, että uusia valtion ohjaamia kehittämisprojekteja käynnistetään harkiten ja ne resursoidaan kunnolla. Nyt tarvitaan aikaa jo aloitettujen projektien ja jatkuvien perustehtävien kunnolliseen hoitamiseen.
4. **Uudistaa edellyttämänsä talous- ja henkilöstöhallinto** niin, että ne tukevat yliopiston pyrkimystä itsenäiseen ja vastuulliseen talouden hallintaan sekä korkeatasoisen kansainvälisen henkilöstön rekrytointiin.
  - Kirjanpitojärjestelmä tulee uudistaa nopeasti sellaiseksi, että se soveltuu nykyiseen projektivaltaiseen toimintaan eikä syö kohtuuttomasti aikaa hallinnon eri tasoilla.
  - Professorin virantäyttö on edelleen liian monimutkainen prosessi eikä kaikkine varmistuksineen silti kykene takaamaan yliopiston kannalta tyydyttävää lopputulosta. PROFESSORIN VIRANTÄYTTÖPROSESSIA HELSINGIN JA LUNDIN YLIOPISTOISSA ON ESIMERKINOMaisesti VERTAILTU TARMO HAAVISTON LAATIMASSA *LIITTEESSÄ 2*.

MUITA YLIOPISTON TOIMINTAAN VAIKUTTAVIA LAKEJA, ASETUKSIA JA VALTION OHJAUSTOIMIA ON ESITELTY EILA REKILÄN LAATIMASSA *LIITTEESSÄ 3*.

## LIITE 1: Havainnot itsearviointiraporttien ja haastattelujen pohjalta

Tähän liitteeseen on listattu itsearvioinneissa ja niitä syventävillä haastattelukäynneillä esille tulleita havainnot Helsingin yliopiston hallinnon piirteistä. Ne perustuvat henkilöstön omaan kokemukseen ja ovat sävyiltään lähinnä kriittisiä. Arviointiryhmä on halunnut raporttinsa liitteessä antaa tilaa henkilöstön omalle kokemukselle ja suorille parannusehdotuksille.

### Strategia ja toiminnanohjaus

- Yliopiston strategiaa ei juuri tunneta, ja vaikka tunnettaisiin, koetaan, ettei se kaikessa väljyydessään ohjaa päätöksentekoa tiedekunnissa ja laitoksilla. Strategian nimeä käyttäviä ohjelmia koetaan olevan liian monta.
- Tiedekuntien strategiat ymmärretään ennen muuta laitosten ja oppiaineiden resurssien hankinnan välineiksi. On tärkeää saada omat ikonit strategiaan, jotta säästytään supistuksilta. Strategia toimii kaiken kaikkiaan vain lievästi yliopiston uudistamisen välineenä.
- Yliopiston ylätasoinen strategiaohjauksen ja konsistorin päätösten merkitys koetaan tiedekunta- ja laitostasolla huolestuttavan kaukaiseksi, ja toiminta ohjautuu pääasiassa oman yksikön toiminnan näkökulmasta.
- Yliopiston sisäpolitiikka on pitkälti tiedekuntien ja laitosten keskinäistä resurssikamppailua, jonka päätarkoitus on puolustaa opetusresursseja. Täyttämättömiä virkoja ja budjettivajauksia käytetään resurssikamppailun välineenä. Laitosten välisen reviirikamppailun luonnollinen kompromissitulos on muuttumattomuus.
- Yliopiston toiminnanohjaukseen on panostettu, mutta prosessi koetaan edelleen raskaana.

### Kehittämishankkeet ja uudistusprosessit

- Yliopistossa on viime vuosina tapahtunut paljon ansiokkaita uudistuksia. Organisaatiota on kehitetty tiedekunta- ja kampusrakennetta sekä keskushallinnon organisaatiota muuttamalla, strategiaproessia on kehitetty ja taloushallinnon ohjeistusta parannettu. Konsistorityöskentely on tehostunut kokoonpanon uudistuttua.
- Tiedekunnat ja laitokset kokevat palvelevansa keskushallintoa. Esikunta kyselyineen ja hankkeineen työllistää tulosyksiköitä, joiden ajankäytön hallinta ja perustehtävien hoito on vaikeaa ulkopuolelta käynnistyvien tehtävien vuoksi.
- Yliopistossa koetaan olevan liikaa kokouksia, työryhmiä ja uudistusprosesseja. Palvelusopimusprosessin merkitystä epäillään laajasti.



- Keskusjohtoisesti ohjatut uudistusprosessit koetaan heikosti koordinoituiksi ja niiden vaatimukset yksiköille raskaiksi, eikä prosessien tuloksellisuudesta saada riittävästi tietoa. Erityisesti on kritisoitu tutkimuksen ja hallinnon arviointien ajoittamista samaan kevääseen tutkintojen uudistamisen ja uuden palkkausjärjestelmän käyttöönnoton kanssa.
- Taloudellisia kannusteita ei juuri käytetä haluttujen tulosten saavuttamiseksi.
- Yliopistossa on paljon määräaikaisia hankkeita. Niiden rahoitus työllistää sekä hakijoita että päätöksentekijöitä, ja monesti hankkeet johtavat vain määräaikaisiin muutoksiin. Hankkeiden integrointi normaaliksi toiminnaksi on vaikeaa silloin, kun yksiköiden resurssit eivät kasva eikä valmiutta tai mahdollisuutta pysyvien tehtävien muuttamiseen ole.
- Toimintojen ja niiden kehittämisen yleistarkastelu antaa vaikutelman, että yliopistossa pelätään sekä ulkopuolista asiantuntemusta että ulkoistamista. Yliopisto on itsერიitoinen, ja kehittämistyöt tehdään pääsääntöisesti omana työnä ilman ulkopuolista asiantuntemusta.

### Johtaminen

- Johtamista sanotaan tärkeäksi tehtäväksi, mutta johtamistyölle ei luoda ajallisia edellytyksiä, eikä siitä juuri palkita. Johtajia on vaikea rekrytoida, ja tiedekunnissa ja laitoksilla johtajaksi ryhtyminen koetaan uhrautumiseksi.
- Johtamiskaudet ovat liian lyhyitä julkisen hallinnon toimintatapojen ja johtamistaitojen oppimiseen. Johtamisen ja hallinnoinnin onnistuminen riippuu yksilöllisistä ominaisuuksista, järjestelmä ei sitä tuota.
- Esimiessuhteet eivät ole aina selvät yliopiston yksiköissä, eikä esimieheksi koettu henkilö välttämättä ole virallinen esimies.

### Hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen

- Hallintoviraston toiminnan linjaukset vuosille 2004–2006 on kirjattu erilliseen asiakirjaan. Yliopistoyhteisössä kuitenkin koetaan, että vastuunjako hallintoviraston eri yksiköiden kesken ei ole aina selvä. Asiakirjaan kirjatusta hallinnon toiminnan periaatteista on syytä käydä keskustelua yliopiston koko hallinnon kattavana.
- Keskushallinto, tiedekunnat ja laitokset tuntevat toistensa toimintaa huonosti. Nykyisin keskushallinnon ohjeet saatetaan kokea yksikön todellisuudelle kaukaisiksi ja niissä voi olla jopa ristiriitaisuuksia. Yhteistyön tehostamisessa ongelmana on tietämättömyys siitä, kenen tulisi tehdä aloite.
- Toimintaketjut ovat yleensä pitkiä, joten hallinnon tehokkuus kärsii. Työt on jaettu joko liian monen tai liian harvan työntekijän kesken.
- Hallintotapa ei tue yliopiston dynaamista kehittämistä eikä yksiköiden selviytymistä ulkoisessa markkinatilanteessa. Projektitalouden, projektinhallinnan ja yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen ymmärrystä ja osaamista ei ole hallinnossa riittävästi.

- Tietyt keskitetyt palvelut saavat paljon tunnustusta osakseen, esim. EU-projektien hoito. Tällaisia palveluja toivottaisiin lisää, esim. ulkomaisten opiskelijoiden aiempien tutkintojen arviointia sekä oleskelu- ja työlupien järjestämistä varten.
- Keskushallinnolla on paljon hyviä ajatuksia ja aloitteita yliopiston kehittämiseksi, mutta hankkeiden sinnikäs loppuun vieminen tuntuu puuttuvan.
- Kampusrakennemuutos on ollut oikeansuuntainen kehittämisprosessi.
- Keskushallinnon palvelujen jalkauttaminen kampuksille on onnistunut niissä tapauksissa, joissa toimijoiden suora yhteys toimintayksiköihin on tarpeen ja toimijoiden välinen etäisyys on lyhentynyt. Viikissä linjaus on merkityksellisin, keskustassa ja henkilöstöasioissa kyseenalaisin.
- Kampuspalvelujen kehitystä on edistänyt keskushallinnon kyky ja halu uudistua, mutta hidastuttanut se, että tiedekunnat ja laitokset eivät ole omalta osaltaan tulleet riittävästi uudistuksessa vastaan.
- Jonkin verran pelätään kampuspalvelujen muodostumista uudeksi hallinnon tasoksi. Useamman tiedekunnan kampukset (Keskusta ja Viikki) ovat kampuspalvelujen kehityksessä erilaisessa asemassa kuin yhden tiedekunnan kampukset (Kumpula ja Meilahti).
- Niissä yliopiston yksiköissä, joilla on eniten yhteyksiä yliopiston ulkopuolelle, oma hallinto näyttää olevan parhaiten hoidettu.

#### Hallintokulttuuri

- Erityisesti talous- ja henkilöstöhallinnon osalta hallintoviraston toiminta koetaan kontrollipainotteiseksi, ei pyrkimyksiä auttaa yksiköitä selviämään tehtävistään nykyistä paremmin.
- Hyvinkin perusteltujen hallinnon hankkeiden vastustus tiedekunnissa ja laitoksissa on yllättävän kovaa. Keskushallintoa kohtaan vallitsee epäluottamus huolimatta siitä, että tiedekunnat ja laitokset eivät kovin hyvin tunne keskushallinnon tehtäviä.
- Yliopiston laitosrakennetta on uudistettu laitokseen kasvattamiseksi, mutta vanhat rakenteet ja hallinnolliset toimintatavat elävät osittain vielä uuden organisaation sisällä.
- Ylipäänsä yliopiston yksiköissä on paljon kriittisyyttä. Silti vaikuttaa siltä, että epäkohtiin tyydytään ja muutosesityksiä tehdään vähän.

#### Hallinnon prosessit

- Keskushallinnon järjestelmäkehitystyötä leimaa monimutkaisuus. Sekä valtion yhteiset että yliopiston kehittämät tietohallinnon järjestelmät ovat usein työläitä käyttää. Järjestelmien käyttöönotossa ja kehittämisessä on suuria ongelmia.

- Hallinnossa on paljon hyviä käytänteitä, mutta vähän mekanismeja niiden leviämiseksi.
- Englanninkielisessä hallintoasioinnissa on ilmeisiä puutteita.
- Hallintotehtävät on usein hajautettu niin pitkälle, että yksiköiden hallintotyöntekijät eivät selviä tehtävistään. Seurauksena on suuri määrä neuvontaa, virheiden korjailua, hitautta ja resurssien hukkakäyttöä. On ilmeistä, että laadukas hallintotehtävien hoito edellyttää riittävän suurta yksikkökokoja.
- Yksiköiden hallintotyöntekijöillä ei aina ole tukeaan johtoa, joka tuntisi hallintoa. Usein työntekijöiden koulutus ei tue talous- ja henkilöstöhallintoa. Varahenkilöiden puuttuminen on tavallista.
- Erityisen paljon vaikeuksia yliopiston yksiköille tuottavat talous-, henkilöstö- ja projektihallinto; muista hallinnon osa-alueista kertyi vähemmän kriittistä palautetta.
- Valtion vaatimukset kirjanpitoon ja virkoihin liittyvistä menettelytavoista sekä valtion eri rahoitusorganisaatioiden omat vaatimukset projektien raportoinnista tuottavat tavattoman määrän turhaksi katsottua työtä.

#### Talous

- Kokonaisbudjetointia ei yliopiston yksiköissä yleensä harjoiteta. Budjetin toteutumisen seurantaan ei ole luotu asianmukaisia edellytyksiä.
- Sisäinen rahanjako tiedekunnissa ja laitoksissa on usein kohtuuttoman hidasta ja aiheuttaa paljon epävarmuutta.

#### Henkilöstöasiat

- Yliopistossa tunnustetaan henkilöstön tärkeys, mutta myös ongelmallisten henkilösuhteiden yleisyys ja työuupumuksen riskit ovat nähtävissä. Yliopisto ei seuraa systemaattisesti henkilöstönsä (työelämään liittyvää) hyvinvointia.
- Laitoksille turhaa hallinnollista lisäkuormitusta aiheuttaa kaikkien työmääräysten kierrättäminen laitosjohtoryhmän kautta.
- Professorien virantäyttö on mm. lainsäädännön vuoksi kohtuuttoman pitkä ja monipolvinen prosessi.

#### Tutkimus- ja projektihallinto

- Tutkimushallinto ei ole saanut omaa resurssiosaansa hallintotyöstä, vaan sitä tehdään paljon improvisoidusti, oman toimen ohella. Osaamisen vaihtelut ovat suuria.
- Yliopiston dynaamisin muutosvoima on ulkoinen rahoitus. Sen merkitys vaihtelee suuresti eri tieteenalojen kesken. Rahoituskatteet ovat yleensä matalat. Pääsääntöisesti ulkoiseen rahoitukseen perustuvat projektit eivät

kata todellisia kustannuksiaan, joten niitä tuetaan yliopiston perusvoimavaroilla.

#### Tilahallinto

- Yliopiston toimitilamäärä on kasvanut vuodesta 2001 vuoteen 2005 yhteensä 40 000 hyötyneliometriä (9%). Tilakustannukset ovat kasvaneet samana aikana 21%, mikä pääasiassa johtuu Senaatti-kiinteistöjen perimien pääomavuokrien 53%:n kasvusta, jotta pääomavuokrat on saatu vastaamaan Senaatti-kiinteistöjen käypää tasoa. Pääomavuokrien nousu kompensoitiin kuitenkin vastaavalla kasvulla määrärahoissa. Tämä oli Helsingin yliopiston kannalta myönteinen asia, sillä järjestely kerryttää aikaisempaa enemmän vuokraan sisältyvää peruskorjausvelvoitetta. Pääomaveloituksen kasvu selittyy toimitilakannan uudistumisella. Rakennusinvestointien perustella määräytyvä uusien kiinteistöjen pääomaveloitusta on tyypilliseen tapaan merkittävästi korkeampi kuin yliopiston vanhoissa kiinteistöissä, koska niiden pääoma-arvot ovat pienemmät. Peruskorjausinvestoinnit lisäävät niin ikään pääoma-arvoa ja nostavat siten pääomaveloitusta.
- Tilakustannusten mahdollinen nousu tulevaisuudessa aiheutuu pääasiassa tilojen määrän kasvusta ja korjauksista.
- Yliopiston tilat ovat pääosin korkeatasoiset. Tilahallinnon suhteen eri kampukset ovat kuitenkin eriarvoisessa asemassa. Keskustakampuksella palvelut toimivat heikoimmin.
- Tilahallintoon ja tilapalveluihin kaivataan enemmän asiakasnäkökulmaa.

## **LIITE 2: Professorin virantäyttöprosessi Helsingin ja Lundin yliopistoissa**

Oheisissa prosessikaavioissa vertaillaan professorin virantäyttöprosesseja Helsingin ja Lundin yliopistoissa. Prosessikaaviot noudattavat niitä päätöksiä, jotka säätelevät virantäyttöä. Todellisuudessa virantäyttöön liittyvä käytäntö saattaa jonkin verran vaihdella eri tiedekuntien välillä.

Prosessikuvioissa kiinnittyy huomio ennen kaikkea kahteen seikkaan: toimintojen lukumäärään sekä eri toiminto- ja päätöstasojen lukumäärään. Helsingin yliopistossa virantäyttöprosessi kostuu noin 50 eri toiminnosta, kun taas Lundin yliopistossa toimintojen määrää on vain noin puolet tästä. Myös toimintotasojen määrä on huomattavasti alhaisempi Lundin yliopistossa.

Professorin valinta ja palvelussuhteen täyttö on Lundin yliopistossa keskittynyt tiedekuntiin. Prosessi käynnistyy laitokselta, mutta etenee sen jälkeen hyvin pitkälle tiedekunnan sisäisenä prosessina. Tiedekunta käynnistää haun ja valitsee asiantuntijat (keräämiensä ehdotusten pohjalta), pysyvä opettajanvalintalautakunta (lärarförslagnämnd) käsittelee hakemukset ja asiantuntijalausunnot sekä tekee ehdotuksen hakijoiden keskinäisestä järjestyksestä tiedekuntaneuvostolle. Tiedekuntaneuvosto tekee tämän jälkeen ehdotuksensa rehtorille, joka tekee lopullisen päätöksen palvelukseen ottamisesta.

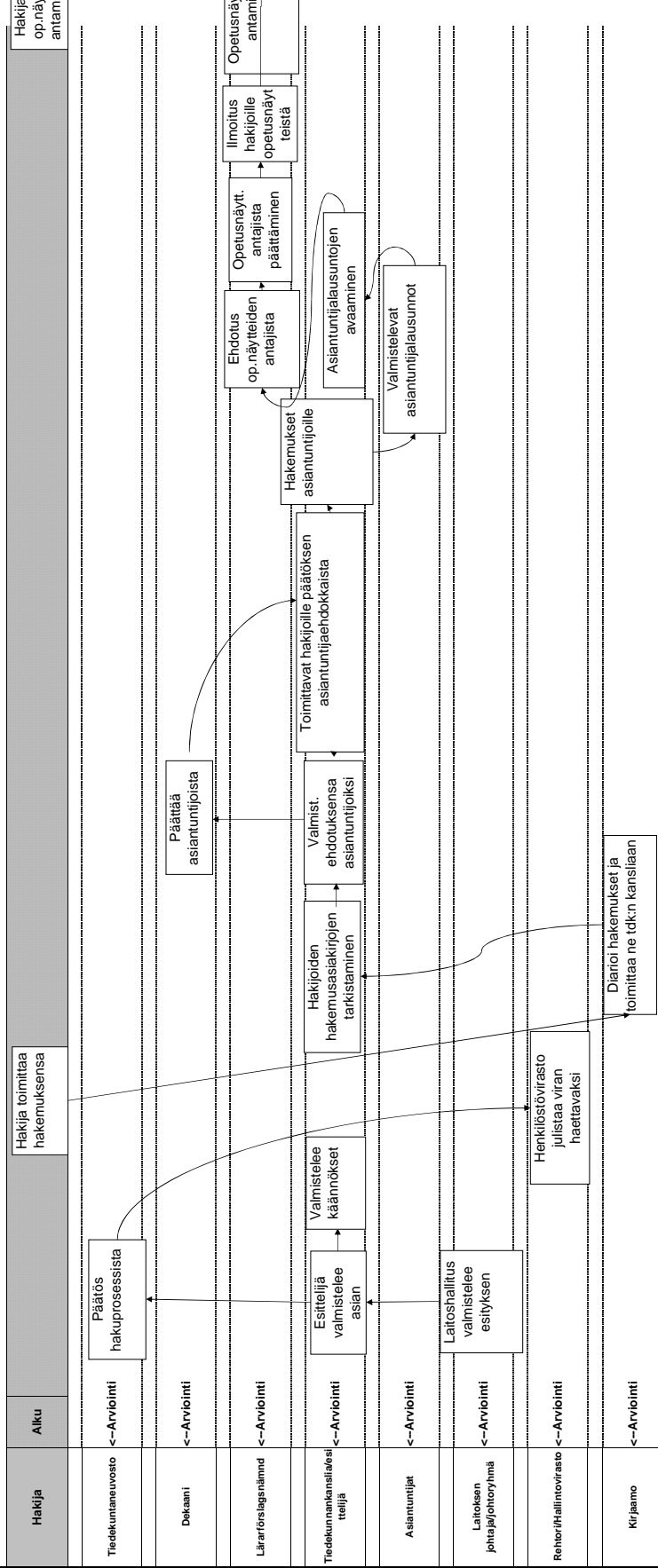
On selvää, että Helsingin yliopistossa ei tarvitse tehdä asioita samoin kuin Lundissa. Tärkeää on kuitenkin pohtia sitä, miksi eri toiminnot ovat prosessin osana, mikä on niiden merkitys hyvän lopputuloksen saavuttamisessa ja tuovatko kaikki toiminnot todella lisäarvoa.



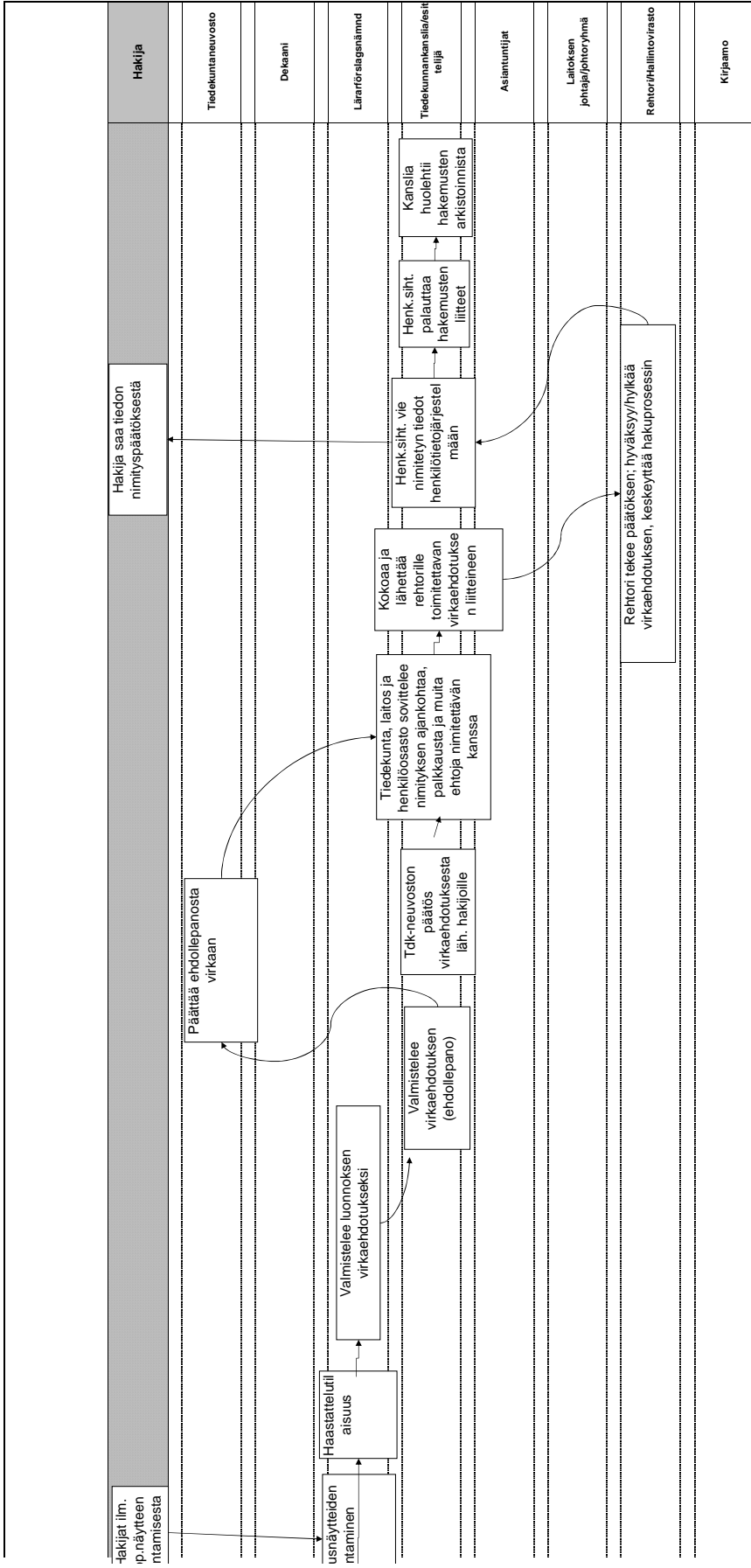


# Prosessikaavio

## Professorin virantäyttöprosessi Lundin yliopistossa







Hakijat ilm. p.näytteen nittämisestä

Hakija saa tiedon nimityspäätöksestä

Hakija

Päättää ehdollepanosta virkaan

Tiedekuntaneuvosto

Valmistele luonnoksen virkaehdotukseksi

Dekaan

Haastatteluihin osuus

Läsnäolijat

Valmistele virkaehdotuksen ehdollepano

Tiedekunnan sihteerit

Henk.siht. nimitetyt tiedot henkilötietojärjestelmään

Tiedekunnan sihteerit

Tiedekunta, laitos ja henkilöosasto sovitelee nimityksen ajankohtaa, palkkausta ja muita ehtoja nimitettävän kanssa

Läsnäolijat

Tak-neuvoston päätös virkaehdotuksesta läh. hakijoille

Läsnäolijat

Kokooa ja lähettää rehtorille toimitettavan virkaehdotuksen liitteineen

Läsnäolijat

Henk.siht. palauttaa hakemusten liitteet

Läsnäolijat

Kanslia huolehtii hakemusten arkistoinnista

Läsnäolijat

Rehtori tekee päätöksen; hyväksyy/hylkää virkaehdotuksen, keskeyttää hakuprosessin

Rehtori/Hallintovirasto

Kirjaamo

## **LIITE 3: Yliopisto valtion laitoksena**

**20.4.2005**

**Eila Rekilä**

### **Yliopisto valtion laitoksena**

Yliopistojen toimintaan vaikuttavat useat lait ja asetukset aina perustuslaista lähtien. Perustuslaki ja yliopistolaki puhuvat vapauksista, muut toimintatavoista eli rajoitteista. 1980-luvulta alkaneen julkishallinnon uudistuksen myötä vanhaa hallintotapaa uudistettiin siirtämällä päätösvaltaa alaspäin, vähentämällä byrokraattisia menettelyjä, yksinkertaistamalla budjetointia ja siirtymällä tulossopimusmenettelyyn. Tämä kehitys näkyi myös yliopistolaitoksessa. Vähitellen valtionohjausmenettelyissä on palattu takaisinpäin. Yliopistoissa erityisesti opetusministeriön yksityiskohtainen hanke- ja määrärahaohjaus on kasvaneen raportointivelvollisuuden myötä tuonut ohjaukseen lisää yksityiskohtaisuutta. Seuraava kuvaus ilmentää tämän hetken valtionohjauksen tilaa.

Suomen perustuslain 16.3 §:n mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Lain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. 6.1 §:n mukaan yliopistoissa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus (L 11.6.1999/731).

Yliopistolaitoksen kokonaisrahoituksesta ja suunnittelujärjestelmästä on säädetty lailla vuodesta 1966 lähtien. Voimassa olevan korkeakoululaitoksen kehittämisestä säädetyn lain 3 §:ssä määritellään yliopistojen toimintamenojen mitoituksesta vuosille 2005–2007 (L 31.12.1986/1052, 3 § muutettu 20.8.2004/793). Lain 4 §:n mukaan määrärahojen lisäystä kohdennettaessa on otettava erityisesti huomioon tutkimuksen ja tutkijakoulutuksen tarpeet sekä saavutetut tulokset. Laki edellyttää korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelman laatimista (5 §) (L 31.12.1986/1052).

Yliopistojen toiminnan perusteet määräytyvät yliopistolaissa (L 27.6.1997/645) ja -asetuksessa (A 6.2.1998/115). Säädökset määrittelevät yliopistojen toimintaa, tutkintoja, organisaatiota, päätöksentekoa, henkilöstöä ja opintoja väljemmin kuin ennen vuotta 1998, jolloin jokaisesta yliopistosta säädettiin omalla lailla ja asetuksella. Uudistettu yliopistolaki on tulossa voimaan syksyllä 2005.

Talouteen kohdistuva ohjaus perustuu lakiin valtion talousarviosta (L 13.5.1988/423) ja asetukseen valtion talousarviosta (A 11.12.1992/1243). Valtion kontrollin näkökulmasta merkittävää on, että lain 24 e §:n (muutettu 19.12.2003/1216) perusteella valtiovarainministeriössä on controller-toiminto valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja

raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten. Yliopistot noudattavat valtion maksuliikkeestä, kirjanpidosta, laskentatoimesta, tilinpäätöksestä, sisäisestä valvonnasta ja muista taloudenpitoon liittyvistä asioista talousarvioasetuksella säädettyjä erittäin yksityiskohtaisia määräyksiä. Valtiokonttori antaa tarkempia määräyksiä, ja se valvoo määräysten noudattamista (A 11.12.1992/1243, 41 c § 2. mom. muutettu 14.12.2000/1054). Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. (L 14.7.2000/676)

Asetuksen valtion talousarviosta 1 b §:n 2 momentin 3. kohdan (muutettu 7.4.2004/254) mukaisesti valtion talousarvion tulee sisältää ministeriön alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnallisen tuloksellisuuden tärkeimmille seikoille. Tavoitteet eritellään toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa sekä tarvittaessa henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskeviin tavoitteisiin käyttäen mahdollisuuksien mukaan tunnuslukuja. Asetuksen 55 §:ään on lisätty käsite tuloksellisuuden laskentatoimi; viraston ja laitoksen johdon laskentatoimi on järjestettävä tuloksellisen johtamisen edellyttämällä tavalla (Muutettu A 19.6.1997/600, jota muutettu 7.4.2004/254).

Yliopistojen henkilökunnan toimintaa valtion virkamiehinä ts. velvollisuuksia ja oikeuksia sekä virkojen perustamista, lakkauttamista ja muita valtion virkoihin yleisesti liittyviä asioita säätelee valtion virkamieslaki (L 19.8.1994/750) ja -asetus (14.11.1994/971). Muita henkilöstöön vaikuttavia säädöksiä ovat mm. henkilötietolaki (22.4.1999/523), laki korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä (L 24.5.1991/856), asetus korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä (A 20.12.1991/1581), asetus korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä (A 2.4.1993/309), laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 1.7.1988/651), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 8.8.1986/609) ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä (L 8.6.2001/477).

Yliopistoissa on noudatettava myös useita muita lakeja ja asetuksia, kuten hallintolaki (L 6.6.2003/434), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (L 21.5.1999/621), asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tietohallintatavasta (A 12.11.1999/1030), laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (L 24.1.2003/13) ja arkistolaki (L 23.9.1994/831).

### **Tavoitteet**

Valtioneuvoston joka neljäs vuosi vahvistama koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma määrittelee yliopistoille varsin paljon tavoitteita ja toimintatapoja. Opetusministeriön yliopistojen kanssa tekemät tulossopimukset perustuvat kehittämissuunnitelmaan. Tavoitteita täsmennetään ja mukaan otetaan kunakin vuonna ajankohtaisia teemoja. Tavoitteita esitetään myös vuosittain valtion talousarvion yliopistoluvun perusteluissa.

Yliopistojen tulossopimus jakaantuu seuraaviin osiin: tavoitteet, voimavarat sekä tulossopimuksen seuranta ja raportointi. Sopimukseen kirjatut ilmaisut ”painotetaan, laaditaan, ottavat käyttöön, lisäävät, tavoitteeksi asetetaan” jne. tulkitaan tässä tavoitteiksi. Jos kehittämissuunnitelman, tulossopimuksen ja budjetin tavoitteista laatii yhdistelmän niin, että samat tavoitteet yhdistää ja yhteen tavoiteilmaisuun sisältyvät eri tavoitteet erotellaan, nousee tavoitteiden määrä yli sadan. Osassa tavoitteista edellytetään jokin konkreettinen asia saavutettavaksi: tutkintotavoite, kansainvälinen vaihtotavoite, uusi tutkintojärjestelmä. Osa edellyttää voimavarojen suuntaamista ja osa on ilmaisuja tavoiteltavista toimenpiteistä. Ministeriö antaa vuosittain yliopistoille palautteen. Helsingin yliopistolle 23.6.2004 vuodesta 2003 annetussa palautteessa ilmaisuja ”tulee, kehottaa, tavoitteena on” tms. on yhteensä 29 kpl.

Jatkossa tavoiteasetteluun vaikuttaa uudistettu talousarviolaki toiminnallista tehokkuutta, tuotoksia ja laadunhallintaa, henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittymistä koskevine vaatimuksineen. Ministeriö joutuu antamaan palautteen tavoitteiden toteutumisesta ja esittämään, mihin toimenpiteisiin virastojen ja laitosten tulee ryhtyä, jotta tavoitteet saavutetaan.

### **Strategiat ja toimenpideohjelmat**

Yliopistot ovat opetusministeriön kehotuksesta laatineet viime vuosina useita strategioita, mm. opiskelijavalintojen kehittämissstrategian, perustutkintojen kehittämissstrategian, alueellisen kehittämisen strategian, kansainvälistymisen strategian, tieto- ja viestintäteknikan opetuskäytön strategian ja kestävän kehityksen strategian. Tulossopimuksen 2004–2006 mukaan opiskelijavalintojen kehittämiseksi laaditaan toimenpideohjelma. Palautteen mukaan yliopistojen on niin ikään käynnistettävä toimenpiteet kattavan laadunvarmistusjärjestelmän valmistelemiseksi, laadittava konkreettiset toimenpideohjelmat ulkomaisten opiskelijoiden rekrytoimiseksi Suomeen ja uudistettava ammattikorkeakoulujen kanssa yhteiset aluestrategiat. Vuonna 2005 käytävää tulosneuvottelua varten tuli laatia yliopiston toimitilastrategia.



Helsingin yliopiston hallinnon  
julkaisuja 7/2005  
Arvioinnit

ISBN 952-10-2511-5 (nid.) / ISBN 952-10-2512-3 (pdf)  
ISSN 1795-5408 (nid.) / ISSN 1795-5513 (pdf)

[www.helsinki.fi/julkaisut](http://www.helsinki.fi/julkaisut)

