

Varför nedmonterades demokratin vid universiteten?

År 2010 trädde en universitetslag i kraft som av supportrarna, bland andra undervisningsminister Henna Virkkunen, kallades århundradets reform. Projektet var en del av regeringsprogrammet i Matti Vanhanens andra regering. Lagen luckrade upp universitetens koppling till staten. Universiteten blev antingen offentligrättsliga institutioner eller stiftelseuniversitet. På pappret ökade universitetens autonomi, även om det i praktiken gick tvärtom, vilket händelserna från senare år utvisar.

I den här artikeln analyserar jag bakgrunden till och följderna av förändringen, främst ur landets största universitets, Helsingfors universitets, perspektiv. Jag fokuserar framförallt på de reformer som förändrade universitetets demokratiska strukturer och gjorde dem mer ledningscentrerade. Detta fokus motiveras av att förändringen i ledningsstrukturen var en av de centralaste delarna av reformen.

En uttalad förutsättning i samband med lagberedningen var att konsekvensbedömningar skulle göras för att problematiska punkter vid behov skulle kunna åtgärdas. Konsekvensbedömningar av universitetslagen har visserligen gjorts, men några slutsatser utifrån dessa har däremot inte dragits.

I det följande kommer jag att kronologiskt gå igenom faserna från lagberedning till lagens ikraftträdande och dess effekter. Jag dryftar också möjligheten att i framtiden gå i en mer demokratisk riktning. I ljuset av de fakta som framkommer försöker jag slutligen svara på frågan varför lagen överhuvudtaget stiftades.

Trots att universitetslagen raskt manglades igenom i riksdagen, fanns i bakgrunden en lång förberedelse

sefas med många rapporter och utredningar.¹ Reformen var inte endast ett finländskt fenomen; liknande förändringar har tidigare gjorts i många västländer. I regeringens proposition hänvisades också till liknande reformer med – enligt regeringen – goda resultat i bland annat England, Österrike, Danmark och Japan.

De föreslagna förändringarna ansågs enligt regeringen vara oundvikliga för att universiteten tillräckligt snabbt ska kunna reagera på en verksamhetsmiljö stadd i ständig förändring. Vilka de konkreta förändringar var som krävde de föreslagna reformerna var däremot en fråga som förblev ouppmärksam i propositionen. En annan central tyngdpunkt i regeringens proposition var att universiteten i fortsättningen i högre grad förväntades tjäna samhället och framförallt den ekonomiska tillväxten, bland annat genom att producera innovationer.

Heikki Patomäki har i sin bok *Yliopisto Oy* (Gaudeamus, 2005) träffande beskrivit de nyliberala tankegångar och krav på att göra statsapparaten ledningsstrukturer mer managementlika som låg till grund för reformen. Idén att universitetet bör ledas mer strömlinjeformat och effektivt mot uppsatta strategiska mål anknyter starkt till denna tankegång. På så sätt skulle de kollegiala och demokratiska verksamhetsorganen och universitetssamfundets potentiella – och reella – förändringsmotstånd inte fördröja de strategiska linjedragningar och förändringar som anses vara oundvikliga.

¹ Se Jukka Kekkonen: "Yliopistouudistuksen taustoja: kommentti keskusteluun." *Tiede & Edistys* 2010, s. 241–248

Bakom universitetsreformen ligger en tankestruktur enligt vilken en från samfundet åtskild ledning är den som på bästa sätt kan förverkliga universitetets "allmänna intressen". Här finns en inbyggd idé om att externa krafter – vid sidan av ledningen – skulle stå för en större vishet och visionär kapacitet än samfundets medlemmar, som representerar "snäva, partikulära intressen". Denna tanke är absurd och felaktig. Även externa instanser och ledare har bindningar och intressen. De driver sin egen och sina referensgruppers agenda, även ideologiskt, vilket vi har kunnat se. Just därför har ledningen fjärmats från universitetssamfundets värderingar och synsätt. Situationen är fortsättningsvis den samma; ledningens respektive samfundets uppfattningar om universitetets roll och utveckling skiljer sig mycket från varandra.

Universitetsreformen godkändes inte lättvindigt i riksdagen, och inte heller utan vissa kompromisser. Till exempel fick riksdagens grundlagsutskott med en formulering om sammansättningen av det offentlighetsrättsliga universitets ledning, enligt vilken universitetet självt får välja om styrelsen ska ha en majoritet av interna eller externa medlemmar. Grundlagsutskottet hade även velat behålla tjänstemannastatusen för professorer och ledande administrativ personal, men regeringsfronten höll i de avgörande omröstningarna och professurerna överfördes till arbetsavtalsförhållanden. Detta kom att ha betydelse särskilt år 2016, då det blev personalnedskärningar vid universitetet. Då blev också professorer uppsagda, bland annat vid Helsingfors universitet.

Den nya ledningsstrukturen kastade om makt- och ansvarsförhållandena. Då universitetssamfundet tidigare valde sina chefer, förflyttades denna makt nu till universitetens ledning. Beslutanderätten centraliserades till universitetens styrelser och rektorer. Valet av rektorer och underchefer (dekaner, institutionsföreståndare) förflyttades från samfundet (universitetskollegiet, fakultets- och institutionsråden) till styrelserna. I Helsingfors universitets fall fick fakultetsråden dock fortsätta välja dekaner fram till 2015 och denna rätt återbördades till dem igen år 2017. Detta är ett tecken på att motståndsviljan hos samfundet inte har försvunnit helt och hållet i och

med den nya ledningsstrukturen, vilket jag senare ska återkomma till.

Den nya ledningsmodellen innebar att trepartsdemokratin från början av 1990-talet kördes ner. Det uttalade målet för reformen var att ledningen skulle bli effektivare, mera strategisk, mera lättförståelig. I bakgrunden fanns också tanken att universitetet genom den nya modellen skulle leverera mera ekonomisk och annan nytta för samhället.

När man genomför sociala och juridiska reformer är det alltid viktigt att notera vilka som stöder förändringarna och vilka som motsätter sig. För regeringen var universitetsreformen ett utpräglat spetsprojekt. Men också universitetens rektorer ställde sig ivrigt bakom den. Utan deras mycket aktiva medverkan skulle reformen uppenbarligen ha strandat, eller fått ett annat innehåll.

Det skulle vara alltför cyniskt att hävda att lönehöjningarna på 50–70% för rektorerna (och höjningar också på lägre ledande nivåer) låg bakom denna ståndpunkt, men hur som helst höjdes lönerna. Åtminstone vid Helsingfors universitet bereddes förändringen genom en omfattande utbildning, erbjuden av konsulter, med avsikt att göra universitetsledningen positiv till reformen. Strategin lyckades, det får man medge.

Hur har universitetslagens målsättningar förverkligats och hur har reformerna påverkat universitetet? Saldot är sorglig läsning. Lagens eufemistiska mål har inte förverkligats. Få saker är bättre i dagens universitet än för tio år sedan.

Både två utvärderingar av reformens effekter, utförda av konsulter, och vissa andra utredningar (Sue Scotts rapport om Helsingfors universitet, 2017) har visat att personalens arbetsförhållanden har försämrats efter 2010 – för att inte tala om andra problem. Grundorsaken är här att möjligheterna att delta och påverka har minskat. Trots detta går Undervisnings- och kulturministeriet inte med på att ens diskutera reformer som skulle stärka demokratin.

Avskedandet av personal har skapat en veritabel skräckstämning, som syns tydligast vid de universitet där personalen skars ner mest. Det är skäl att påpeka att uppsägningarna vid till exempel Helsingfors universitet förverkligades genom en process som många har kallat amatörmässig och dessutom

förnedrande för dem som utsattes för den. Åtminstone en del uppsagda professorer och universitetslektorer lär ha väckt åtal i domstol.

Till sist: är det möjligt att förändra universitetspolitiken? Man kan lugnt utgå från att allt hänger på kontexten: sammansättningen av landets regering, den ekonomiska situationen och universitetsledningens (styrelsernas och rektorernas) attityder. Enligt min egen åsikt har universitetens styrelser orsakat universitetsfolket en stor besvikelse.

Inflytelserika medlemmar valdes in i styrelserna utifrån, för att skapa en kontaktyta till samhället. Det är ingen överdrift att säga att de inte har uppfyllt förväntningarna. Det finns inga belegg för att de aktivt skulle ha försvarat universiteten i deras ekonomiska trångmål.

Dessutom har erfarenheten visat att de åtminstone vid Helsingfors universitet nästan utan undantag har ställt sig bakom rektorn, i strid med personalens önskemål. På basen av mina egna erfarenheter skulle jag vara färdig att begränsa antalet utomstående medlemmar i universitetens styrelser.

Nedskärningarna 2016 svaldes inte utan motstånd. I mars 2016 författade ett tiotal professorer vid Helsingfors universitet ett upprop, "Yliopistokäänne" ("Universitetets vändpunkt"), som undertecknades av ungefär 4000 personer. Rörelsen har fortsatt i form av ett nätverk med egen hemsida (Yliopisto2020.fi). Rörelsens aktivister har publicerat två universitetspolitiska skrifter med konkreta reformförslag. I *Yliopistolaki2022* (Into 2017) och *Johtosääntö2020* (Into 2018) bygger universitetslagen och ledningsstrukturen på demokratiska principer. De erbjuder både universitetet och riksdagen en modell att utnyttja.



Varthän? Foto: Trygve Söderling, New York 2014

Dags att återvända till frågan: varför nedmonterades demokratin vid universiteten? Frågan gäller maktförhållanden och motsvarande ideologiska förändringar i omvärlden och i Finland. Universitetspolitiken ingår i en privatiseringspolitik. Det handlar om en samtidig gallring och om-allokering av statens utgifter. Samtidigt försöker man ännu tydligare spänna universiteten för den ekonomiska utvecklingens vagn – och ställa krav med allt kortare tidshorisonter.

Den politik som här beskrivs är kortsiktig. Den glömmar universitetens bildningsuppgift. Men den är inte heller optimal för att nå ekonomiska och andra mål. Vetenskaplig forskning är en kollektiv verksamhet och står främmande för snabbvinster. Om universiteten ska blomstra krävs en tillräckligt trygg och långsiktig finansiering och dessutom ett demokratiskt ledarskap som verkligen lutar på universitetssamfundets medlemmar.

Frågan är också vilken tyngd man ger åt demokratin när de gemensamma ärendena ska skötas.

JUKKA KEKKONEN

Skribenten är professor i rättshistoria och romersk rätt och medlem av Helsingfors universitets styrelse 2010–14, 2016–.