

## STRATEGISEN JOHTAMISEN NÄKÖKULMIA JULKISEEN HALLINTOON

Timo Santalainen – Pekka Huttunen: Strateginen johtaminen Julkisen hallinnossa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus ja Weilin+Göös. Gummerrus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1993. 200 s. ISBN 951-35-5642-5.

Tekijöiden tarkoituksena on tuoda esiin mahdollisuuksia, joita strategisen johtamisen sisältö ja käsitteistö tarjoavat suomalaisten julkisten organisaatioiden johtamisen tarkasteluun. Taustaa teokseen on haettu myös käytännön hallintotoiminnassa meneillään olevista muutoksista ja kehitysprosessista. Kirja pyrkii tekijöiden johdannossa toteamalla tavalla »vaihtoehtoisten lähestymistapojen kautta löytämään keinoja makro- ja mikrotason johtamisen liittymäkohtien hallitsemiseksi ja julkisten konsernien strategisen johtamisen otteen vahvistamiseksi. Onnistunut strategisen johtamisen uudistustyö voi parhaimmillaan johtaa tilanteeseen, jossa yksityiset yritykset voivat oppia uusia johtamiskäytäntöjä julkisilta organisaatioilta» (s. 13).

Kirjassa tarkastellaan aluksi julkisen hallinnon kriisiytymiseen liittyviä tekijöitä ja tätä kautta esille nousseita haasteita johtamisen uudistamiseen sekä organisaatioirakenteiden kehittämiseen. Tekijät pyrkivät osoittamaan, miksi strategisen johtamisen kehittämiseen on julkisella sektorilla erityisesti paneuduttava. Luvussa 4 esitellään strategisen johtamisen tunnetuimpia lähestymistapoja. (Higgins & Vincze 1989, Byson & Einsweiler 1988, Porter 1980, Quinn 1988) Strateginen ajattelun tarkastelu kytketään kirjan pääteemaan eli julkisten konsernien johtamiseen liittyviin kysymyksiin. Luvuissa 5,6 ja 7 käydään läpi julkisia organisaatioita konserninäkemyksen valossa ja erityisesti luvussa 6 kuvataan julkisten konsernien strategiaprossia. Luvussa 7 tarkastellaan strategioiden sisältöä. Luvuissa 8 ja 9 korostetaan julkisten organisaatioiden strategisen johtamisen ytimenä muutoksen johtamista. Vahvaa johtajuutta tarvitaan luomaan muutosvoimaa ja toteuttamaan strategioita. Julkiseen

menestykselliseen johtamiseen liittyy myös aito sitoutuminen ja itsensä likoon paneminen. Strategisen johtamisen erityinen haaste tällä hetkellä on yhdistää samanaikainen uudistus, saneeraus ja toiminnan ylläpito. Julkisen sektorin supistamistoimissa on viime vuosina tehty ratkaisuja, jotka eivät välttämättä ole olleet toimivia kokonaisuuden kannalta. Nopeat ja rajut saneeraus-toimet eivät ole olleet aina riittävän perusteellisesti mietittyjä, jolloin kokonaisuuden kannalta on voitu tehdä kenties lyhyellä tähtäyksellä toimivia ratkaisuja, mutta samalla saatu aikaan päinvastaisia vaikutuksia niin, että kokonaiskustannuksissa ei välttämättä pidemmällä tähtäyksellä saavutetakaan olennaisia muutoksia. Toimintojen sopeuttamisessa tarvitaan enemmän osaamista ja hallittuja prosesseja, joilla vaikutetaan kokonaisvaltaisemmin järjestelmien ja hallintorakenteiden muutoksiin.

### Strategista johtamista on vahvistettava ja johtamisen sisältöä terävöitettävä

Julkisen hallinnon välttämättömän muutoksen on käynnistänyt kriisiytyminen. Olemassa oleva olo-tila ei siis ole enää mikään tulevaisuuden vaihtoehto. Kirjassa pyritään osoittamaan, että osasyys kriisiytymiseen on ollut ympäristön muutoksia ennakoivan strategisen ajattelun puute. Julkinen hallinto on monitasoinen, monialainen ja osin keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja pyrkimyksiä sisältävä kokonaisuus. Tehokkuutta korostavan sisällön ohella julkiseen johtamiseen liittyy myös poliittinen elementti, joka monimutkaistaa johtamistoimintaa, mutta lisää samalla johtamisen haasteellisuutta. Yhteiskuntapoliittinen vallankäyttö luo myös omalta osaltaan epävarmuutta ja ennustamattomuutta. Tekijät toteavat, että julkisen sektorin sopeuttamis- ja uudistamishaasteesta selviäminen edellyttää vahvaa johtajuutta ja vaikutusvoimaisia johtamisjärjestelmiä. Tämä merkitsee sitä, että julkisesta poliittisesta johtamisesta ja yritysmaaisesta johtamisesta olisi löydettävä parhaat piirteet, joiden pohjalta julkisen hallinnon johtamisen kehittämistä eteenpäin vievä ydin on löydettävissä. Edellytyksiä tähän näyttäisi olevan.

Tuottavuuden ja laadun parantamiseksi julkinen hallinto joutuu miettimään uudelleen ydinosaamisensa,

siillä tulevaisuudessa on hallittava toiminnan sisältö, yhteistyöverkkojen hyödyntäminen ja ulkopuolisten palvelujen käyttö sekä uudet johtamismenetelmät, joihin sisältyy erityisesti myös henkilöstöjohtamisen osaaminen.

Kirjassa arvioidaan myös kriittisesti tulosjohtamisen soveltamiseen liittyviä karikoita, joita tulisi julkisten organisaatioiden johtamisjärjestelmiä kehitettäessä välttää. On hallittava sekä tulosyksikkötason strategisen johtamisen prosessi että konsernitason strateginen johtaminen ja kyettävä sovittamaan nämä kokonaisuudet tuloksia tuottavalla tavalla yhteen. Tulosjohtamisen parhaat tulokset on saavutettu yksikkötason johtamisessa, jossa tuloksen mittaamiseen liittyviä kysymyksiä on kyetty ratkaisemaan paremmin kuin arvioitaessa kompleksisten järjestelmien kokonaistuloksellisuutta. Tulosyksikkötasolla liikelaitosten muodostamisen ja yhtiöittämisestä tarkoituksena on ollut terävöittää tulosyksikköjä, joissa systemaattisten johtamisjärjestelmien väitettään toimivan parhaiten.

### Julkisten hallintoyksikköjen tarkastelu konsernina ja johtaminen konsernissa

Julkisen hallinnon yksikköjä valtioneuvostosta, ministeriöistä aina kuntien ja kuntainliittojen hallintoyksikköihin saakka voidaan tarkastella julkisena konserniverkostona. Konserniajattelulle on perusteita sen vuoksi, että julkisen hallinnon muutosprosessissa erilaiset hallintotasot ovat vähenemässä. Lisäksi yksityistämisen vaikutuksesta erilaisten organisaatiomuotojen määrä julkisella sektorilla on lisääntynyt voimakkaasti, jolloin myös ohjausjärjestelmät kaipaavat uudistamista. Samalla on siirrytty yhä enemmän sektoriohjauksesta informaatio-ohjaukseen organisaatioirajojen menettäessä merkitystään. Valtio ja kunnat muodostavat keskinäisen työliiton ja kunnat päättävät palveluistaan yhä itsenäisemmin. Koko julkista hallintoa voidaan tarkastella yhtenä suurena konsernina, mutta se muodostaa monimutkaisuu- tensa ja myös yhteismitattomuutensa vuoksi vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

Kirjan tekijät näkevät kunnan ehkä julkishallinnon selkeimpänä konsernina. Kuntien perinteisen hallinnon rinnalle muodostuu yhä enemmän liikelaitoksia, yhtiöitä ja

palveluja tuottavia yhdistyksiä tai muita yhteisöjä. Tällöin konsernijohdon (valtuusto, hallitus) tulisi keskittyä konsernin pelkistetyn ytimen hallintaan. Ytimen muodostavat toimiva talous ja rahoituksen järjestämisen hallitseminen sekä myös eräät muut konsernijohdolle keskeisesti kuuluvat strategiset tehtävät. Tämä edellyttää konsernijohdon osaamistason huomattavaa lisäämistä. On kyettävä löytämään johtamismielessä uudenlaista tasapainoa toiminnan keskittämisen ja hajauttamisen välille. Samanlainen tendenssi on meneillään myös valtionhallinnossa keskuhallintoa ja aluehallintoa uudistettaessa ja pohdittaessa hallinnon ohjausjärjestelmien uudistamista. Konsernijohtamisen erityinen haaste on se, miten hyvin poliittinen tahto kytetään linkittämään eri tulosyksiköiden operatiiviseen toimintaan. Strategisen johtajuuden roolia on pystyttävä vahvistamaan ja samalla varmistettava tehokkuus ja johtamisen toteutusvoima.

Konserniajattelu on tullut julkisen johtamisen kehittämiseen yritystoiminnan piiristä. Tämä johtunee siitä, että yritykset ovat paljon aiemmin kokeneet kriisejä ja ympäristön muospaineita kuin julkinen hallinto, joka kohtaa nämä ongelmat konkreettisesti vasta 1990-luvulla, jolloin se on saavuttanut kasvunsa äärirajan.

Konserniajattelu auttaa jäsentämään todellisuutta organisaation toiminnassa kahdesta suunnasta. Ensinnäkin tulosyksikön näkökul-

masta voidaan tarkastella sitä, mitä lisäarvoa tai »vanhemmuusetua» konserni antaa tulosyksikölle. Toisaalta voidaan tarkastella asiaa konsernijohdon näkökulmasta, jolloin arvioidaan sitä, mitä lisäarvoa tulosyksikkö tuo konsernille. Tuoko esimerkiksi yhtiöittäminen konsernille lisäarvoa ja mitä se merkitsee käytännössä.

Strateginen johtaminen konsernitason tasolla merkitsee julkishallinnossa yksityistämisen prosessin edetessä kykyä sovittaa yhteen liiketoiminnallisia ja yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä. Julkinen sektori kohtaa jatkossa yhä enemmän aidon kilpailutilanteen, mikä edellyttää entistä enemmän reagoitiherkkyttä ja ympäristön muutosprosessien seuranta. Tekijät toteavatkin, että käytännössä strategiatyö onkin pitkälle muutosprosessien johtamista. Muutokset koskettavat ihmisiä, kulttuuria, osaamista ja aikaulottuvuutta, joka tekee yksittäisistä toimenpiteistä ketjun menneisyydestä nykypäivän kautta tulevaisuuteen. Johtajuuden olemusta tarkastellessaan tekijät toteavat, että »operatiivinen johtajuus sisältää vaikutusvallan, auktoriteetin, tehtävien, rakkenteiden ja ihmisten hallinnan sekä johdonmukaisen johtamiskäytännön yhdistettäessä tehtäviä ja ihmisiä. Strategiseen johtajuuteen taas kuuluvat visiot, päämäärät, muutoksen hallinta, kontaktiverkostojen hallinta, jopa karismaattinen vaikutusvoima.» Parhaimmattaan strategiat eivät julkishallinnosakaan toimi, ellei ole muutostah-

toa ja riittävän vahvaa johtajuutta toteutusvoimana.

### **Julkisten organisaatioiden johtamisen muutosprosessit nostavat esiin tutkimustiedon tarpeen – teoria ja käytäntö vuorovaikutukseen**

Tarkasteltu teos on tervetullut puheenvuoro julkisen hallinnon muutoskeskusteluun ja ajatuksia herättelevänä se palvelee sekä hallintoa tutkivia että käytännön muutosprosessin pyönteissä olevia viranhaltijoita ja työntekijöitä johdatusena ongelmakenttään. Kirja nostaa esille konsernitason johtamiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä, joita on kyettävä käytännön hallintotoiminnassa ratkaisemaan. Toivottavaa on, että teorian ja käytännön välille saadaan hyödyllistä tietoa ja kokemusten vaihtoa. Tarvitaan nykyistä enemmän ajakohtaisia tutkimustietoja, jota voitaisiin hyödyntää meneillään olevassa muutosprosessissa. On selvää, että muutosprosessien tutkimuksen ja arviointityön tarve tulee lähivuosina voimakkaasti kasvamaan. Esimerkiksi hallinnontutkijoille on konserniohjaukseen liittyvien monimutkaisten prosessien ja niiden vaikutusten selvittämisessä ja arvioinnissa merkittävä tutkimushaaste. Tutkimustyön ja käytännön toiminnan välistä vuorovaikutusta tarvitaan jatkossa merkittävästi nykyistä enemmän.

*Matti Nupponen*