

## STRATEGINEN JOHTAMINEN JULKISESSA HALLINNOSSA: Mitä se on ja miten sitä voidaan tehostaa!

*Nutt, Paul C. & Backoff, Robert W.: Strategic Management of Public and Third Sector Organizations. A Handbook for Leaders. San Francisco: Jossey-Bass, 1992. xxii, 486 p. ISBN 1-55542-386-8.*

Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana strategisen johtamisen ja hallinnon (engl. strategic management) alueesta on tullut eräs liiketaloustieteellisen hallinnontutkimuksen vahvimista kasvaneista osa-alueista. Kehityksen ulkoisina merkkeinä ovat olleet mm. oma lehti (*Journal of Strategic Management*; vol 1, 1980), oma tieteellinen järjestö (*Strategic Management Association*), sen järjestämät vuosittaiset tieteelliset kokoukset (1991 Ruotsissa) sekä omat itsenäiset akateemiset koulutusohjelmat ja suuntautumisvaihtoehdot. Menestyksen siivittämänä tutkimusalue on alkanut pikuhiljaa eriytyä muusta liiketaloustieteellisestä hallinnontutkimuksesta yhä selvemmin erottuvaksi, oman itsenäisen tieteenalansa tunnusmerkit täyttäväksi yhteisöksi. Kehityksen kuluessa alue on onnistunut integroimaan yhden yhteisen kehikon alle suuren osan siitä keskustelusta, jota vielä 1960- ja 1970-luvuilla käytiin pääasiassa toisistaan eriyntyneenä, nimekkeiden 'johtaminen' tai 'johtajuus' sekä 'suunnittelu' tai 'suunnittelu ja päätöksenteko' alla.

Aivan viime vuosien aikana liiketaloustieteessä tapahtunut kehitys on alkanut heijastua yhä selvemmin myös julkishallintotieteen puolelle. Yritysorganisaatioiden strategista johtamista (tai hallinnointia) koskevien teosten rinnalle on noussut nyt jo suhteellisen lukuisiksi kohonnut joukko julkisen ja kollektiivisen sektorin strategista johtamista käsitteleviä teoksia. Näistä tunnetuimpiin kuuluvat ainakin John Brysonin (1988) sekä Barry Bozemanin ja Jeffrey Straussmanin (1990) teokset.

Nyt käsitteilyn kohteena oleva teos on uusi tulokas tähän alati kasvavaan joukkoon. Kirjan kirjoit-

tajista varsinkin Paul C. Nutt on alan tunnettu edustaja. Hänen edellinen teoksensa »Making Tough Decisions» (Nutt 1989) kuuluu ehdottomasti parhaisiin tiedossani oleviin suunnittelun ja päätöksenteon teoriaa käsitteleviin esityksiin.

### Perustehtävä

Esipuheensa mukaisesti Nuttin ja Backoffin teos on laadittu johtajille sekä heihin esikuntasuhteessa oleville henkilöille. Kirjan perustehtävänä on välittää tietoa, jonka avulla johtamistehtävissä olevat — tai niihin tulevat — henkilöt voivat tietoisesti käyttää hyväkseen strategisen johtamisen alueella kehitettyjä johtamistyön ja hallinnonin apuvälineitä. Tällä tavalla ymmärrettyä kirjan perustavoitteena on auttaa johtajia kehittymään vahvemmin strategisesti orientoituneiksi — siis vahvemmin strategisista valinnoista ja niiden vaikutuksista tietoisiksi ja niistä vastuuta kantaviksi henkilöiksi.

Nykykäsitteitä myötäillen kirja korostaa hallintofunktioiden integroitunutta, vuorovaikutteista luonnetta. Esim. suunnitteluprosessin eri vaiheita ei haluta työnjaollisesti erottaa toisistaan. Vastuun siirron sijasta vastuuta halutaan tasata ja jakaa. Toimintaa halutaan kehittää siten, että johtajat osallistuvat aktiivisella tavalla mm. kaikkiin suunnitteluprosessin vaiheisiin: »On parempi opettaa henkilö kalastamaan kuin antaa hänelle kala» (s. xiv), toteavat kirjan tekijät vanhaa kiina-laista sananlaskua lainaten.

### Strateginen johtaminen: asema ja merkitys

Kirjan sisältö on jaettu 5 osaan ja 15 pääluukuun. Näiden lisäksi kirja sisältää esipuheen (s. xiii—xx), yhteenvedon (s. 406—424), liitteiksi oheistetut valikoimat eräistä strategisen johtamisen apuvälineistä (liitteet A ja B; s. 425—450) sekä kirjallisuusluettelon (s. 451—471) ja asiahakemiston (s.472—486).

Kirjan ensimmäisessä osassa (pääluvut 1 ja 2) tarkastellaan strategisen johtamisen asemaa ja merkitystä julkisella ja kollektiivisella sektorilla: Luvussa 1 (s. 3—21) perustellaan strategisen johtamisen yleistä merkitystä ja luvussa 2 (s. 22—52) kuvataan sitä, miten strateginen johtaminen muuttuu kun sen kohteena on joko yritys, julkis-

hallinnollinen yksikkö tai kollektiivinen yhteisö. Todettakoon, että konferenssipaperina luku 2 on palkittu Charles H. Levine palkinnolla (*Academy of Management; Public Sector Division*). Luku kuuluu kirjan parhaimpiin.

Kirjan toisessa osassa (pääluvut 3—5) käydään läpi eräitä keskeisiä strategiseen johtamiseen liittyviä peruskäsitteitä ja lähestymistapoja. Jakso osoittautuu jokseenkin hajanaiseksi ja kuuluu selvästi kirjan heikoimpiin. Luvussa 3 (s. 55—83) täsmennetään strategian käsitettä ja sen tulkintoja. Luvussa 4 (s. 84—118) tuodaan esille joukko julkisten ja kollektiivisten organisaatioiden kannalta relevantteja tapoja jäsentää strategioita tai niiden muodostusta. Ja lopuksi luvussa 5 (s. 119—145) tuodaan esille strategisen ongelman (engl. strategic issue) käsite ja merkitys strategiselle hallinnolle.

Varsinkin kirjan kolmas ja neljäs luku jäävät mielestäni aivan liian irrallisiksi ja esitystavaltaan epäsystemaattisiksi — jopa epäselviksi. Juuri viime mainittu ongelma tuntuu muutoinikin vaivaaviin pahasti kirjan luettavuutta.

### Strategisen johtamisen vaihejakomalli

Luvussa 6 siirrytään kirjan kolmanteen osaan. Osa muodostaa kirjan kaikkein keskeisimmän ytimen. Yleiskuuvauksen samalla siinä esitetään kirjoittajien suosittelema strategisen johtamisen vaihejakomalli.

Ennen mallin varsinaista esittelyä, tarkastelun kohteeksi otetaan stategisesta hallinnoinnista vastaavan työryhmän, strategisen johtoryhmän (engl. strategic management group; SMG), muodostus. Luvussa 6 (s. 149—165) käsitellään ryhmän muodostukseen, kokoon, miehitykseen ja johtamiseen liittyviä kysymyksiä. Tausta-ajatus on selvä: Yksikön strategiseen johtamiseen liittyvä päätöksenteko ja suunnittelu tulee toteuttaa ajoittain kokoontuvan ydinryhmän toimesta. Ryhmän toimintaan osallistuminen tulee ymmärtää palkintona. Strategisen johtoryhmä pitää nähdä organisaation sisällä toimivaksi eliittiryhmäksi, jonka toimintaan osallistuminen ei ole velvoite vaan oikeus.

Teoksen varsinaiseen ytimeen päästään kiinni luvussa 7 (s. 166—202). Strategisen johtamisen prosessi jaetaan kuuteen peräkkäiseen

vaiheeseen: (1) historiallisen kontekstin analyysi, (2) tilanteenarviointi (so. SWOT-analyysi), (3) strategisten ongelmien identifiointi, (4) strategisten vaihtoehtojen kehittäminen ja analysointi, (5) toimintamahdollisuuksien arviointi sekä (6) valitun strategian toteutus. Kukin vaihe esitellään lyhyesti. Samalla se saatetaan jakaa useampiin joko peräkkäisiin tai rinnakkaisiin osavaiheisiin tai tehtäviin.

Luvussa 8 (s. 203—221) kuvataan lyhyesti sitä, miten edellisessä luvussa kuvattu prosessi voidaan käytännössä toteuttaa ja räätälöidä kunkin tilanteen vaatimusten mukaisesti. Esille nostetaan kolme eri tilannetta ja niitä tukevat apuvälineet.

### Tukiteknikat

Kirjan neljännessä osassa esitellään joukko tukiteknikoita, joita strategisen johtamisen prosessissa voidaan käyttää hyödyksi. Tekniikoiden käsittely jäsenetään kolmeen ryhmään siten, että luvussa 9 (s. 225—255) esitellään tiedonhaun ja ideoinnin tekniikoita (esim. nominaaliryhmäteknikka, Delfoi ja synektiikka), luvussa 10 (s. 256—272) esitellään tiedon syntetisoinnin ja systematisoinnin tekniikoita (esim. tavoite-keino hierarkia, morfologinen analyysi ja lumipallotekniikka) ja luvussa 11 (s. 273—286) tuodaan esille joukko tekniikoita, joiden avulla esille nousevia vaihtoehtoja voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen (esim. parivertailuteknikka, sija-lukuteknikka ja asteikkoarviointi).

Se, että tekniikoita käsitellään edes tässäkin laajuudessa on kirjalle eduksi. Ongelmana on kuitenkin se, että tekniikoiden käsittelyssä jääddään usein likipitään niiden luetteloinnin tasolle. Monin paikoin tieto tiivistetään mielestäni aivan liian tiiviiseen muotoon. Asiat esitetään tavalla, jossa asioihin perehtymättömän on enää vaikea saada kokonaiskuvaa yksittäisestä tekniikasta ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. Tätä haittaa myös kirjan painoasusta johtuva epäselvyys lukujen ja alalukujen jaossa. Tämä ongelma olisi voitu helposti välttää esim. lukujen ja alalukujen systemaattisen numeroinnin avulla.

Eri tekniikoiden esittelyn jälkeen annetaan jakson viimeisessä luvussa (luku 12; s. 287—299) ohjeita siitä, millaisissa tilanteissa mitään tekniikkaa voitaisiin käyttää. Perusajatus tehtävävaatimusten vaikutuksesta käytettävien tekniikoiden valintaan on oikea. Valitettavasti samaa ei voida sanoa esityksessä esille tuodusta strategiatyyppien oudosta ja sekavasta jäsennyksestä. Hyvä perusajatus kärsii huonosta toteutuksesta.

### Esimerkkiaineisto

Teoksen viimeisessä, viidennessä osassa edellä kuvattuja teoreettisia ideoita pyritään vielä konkreettisesti kolmen seikkaperäisesti esiteltyyn keisiin avulla. Keiseissä esimerkkejä tarjoavat mielenterveystoimisto (luku 13, s. 303—339), kunnallinen kirjasto (luku 14, s. 340—374) sekä osavaltion keskuhallintoon kuulunut vammaisten lasten palveluita tuottava yksikkö (luku 15, s. 375—405).

Itse on ole yleensä pitänyt keiseistä. Liian usein niiden käsittely tapahtuu vain pintapuolisesti hutaisten ja muusta tekstistä enemmän tai vähemmän irrallisena. Tämän kirjan kohdalla suhtautumiseni niihin on kuitenkin toinen. Itseäni yllättävällä tavalla esille tuodut keisit onnistuivat sekä kuvaamaan että jossakin määrin jopa selkeyttämään eräitä itselleni muutoin epäselväksi jääneitä ajatuksia.

### Yhteenveto

Kokonaisuudessaan kirja jättää osin hajanaisen mielikuvan. Toisaalta se sisältää paljon hyvää ja kiitettävää. Mutta toisaalta se sisältää myös paljon ongelmia. Vaikka kirjan perusajatukselta onkin esitetty asiantuntevalla ja uskottavalla tavalla, jää lukijaa kiusaamaan varsinkin kaksi puutetta.

Ensinnäkin kirjassa valittu jäsenyys jää paikka paikoin sillä tavalla epäselväksi, että kokonaiskuvan muodostus käsiteltävistä asioista on äärimmäisen vaikeaa. Esitetään jäsennyksiä, joilla ei tunnu olevan mitään teoreettista pohjaa tai muu-

toin järkeenkäypää perustetta. Ne voi oppia vain ulkoa opetellen, ei niiden sisällöllistä logiikkaa ymmärtäen. Tältä osin kirja antaa vain heikkoja mahdollisuuksia esim. paljon puhuttuun oivaltavaan oppimiseen (»discovery learning»).

Toiseksi kirjan sanoma on monin osin tiivistetty aivan liian tiiviiseen muotoon. Asiat esitetään tavalla, jota niihin ennakkolta perehtymättömän on enää vaikea ymmärtää. Esim. itselleni vieraita tai vain puolituttuja termejä saatetaan joskus juoksupäällä toisiinsa kytkettyinä, ilman mitään tarkempaa käsitelyä. Näin menetellään varsinkin kirjan neljännessä osassa. Yhdistettyä edelliseen myös tämä ongelma haittaa pahasti kirjan luettavuutta. Asioihin tulee sisällöllisesti hajanaisen sillisalaatin makua.

Silti, puutteistaankin huolimatta kirja muodostaa tärkeän lisän alan nousevaan peruskirjallisuuteen. Puutteistaan huolimatta kirja on hyväksyttävä ja sitä on käytettävä niin kauan kun parempaa ei ole tarjolla. Siksi Nuttin ja Backoffin teos sopii hyvin käytettäväksi esim. Brysonin teoksen sijasta tai sen rinnalla alan keskusteluun johdattavana peruspakettina. Sellaiseksi se on tarkoitettu ja sellaisena se puolustaa helposti paikkaansa alan muiden, aivan saman tapaisista ongelmista kärsivien kirjojen kentässä.

Matti Mälikä

### LÄHTEET:

- Bozeman, Barry & Straussman, Jeffrey D.: *Public Management Strategies. Guidelines for Managerial Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990.
- Bryson, John M.: *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- Nutt, Paul C.: *Making Tough Decisions. Tactics for Improving Managerial Decision Making*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.