

# TAVOITEJOHTAMISEN PROSESSITEOREETTINEN ANALYSOINTI\*

*Raimo Ikonen*

Johtaminen on kiehtonut käytännöllisenä ja teoreettisena ilmiönä kautta aikojen erityisesti tiedemiehiä ja hallitsijoita. Klassisesti ilmiötä ovat analysoineet historioitsijat ja filosofit ja he ovat liittäneet sen yhteisöjen hallintaan ja vallankäyttöön. Kysymys on tällöin ollut valtiojohtamisesta; hallitsijan, virkamieskunnan ja kansan välisten suhteiden ja menettelytapojen järjestämisestä.

Industrialismin läpimurto aiheutti tarpeen valtiojohtamisen ideoiden konkretisoimisesta myös organisaatiojohtamiseen. Organisaatioiden kasvaminen ja kansainvälistyminen lopullisesti aiheuttivat organisaatiojohtamisen todellisen syntymisen ja teoriakehittelyn. Kuitenkin 1900-luvun alkupuolelle saakka kysymys oli johdon yksittäisten funktioiden ja niihin liittyvien menettelyiden selvittämisestä eikä laajemmasta teorioiden kehittämisestä. 1900-luvun alusta alkanut johtamisen kehittäminen eri tieteenalojen piirissä voidaan ryhmitellä hyvin monella tavalla. Kuvaavaa näin poikkitieteellisessä ilmiössä on sen käsitteellinen ja teoreettinen kirjavuus. Teoria-käsitettä käytetään hyvin laajassa mielessä ja ei-eksaktilla tavalla, joka useimmiten täyttää vain osittain tai ei ollenkaan tieteenfilosofiassa vaaditut teorian perusedellytykset. Usein luovutaankin yhtenäisen taustateorian ideaalista ja kuvataan johtamista multiteoreettisena ilmiönä. Pelkistetyimmillään johtamisen tutkimus voidaan kiteyttää kolmeen pääsuuntaukseen, jotka puolestaan jakautuvat alasuuntauksiin.

Johtamisen teorian kannalta keskeisimmän lähestymistavan modostavat finalistisuutta, organisaation tuloksellisuutta ja dynaamisuutta korostavat

\* Lectio praecursoria Tampereen yliopistossa 18.1.1985 pidetystä väitöstilaisuudesta. Väitöskirja: Raimo Ikonen, 'Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa'. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A Vol. 182. Tampereen yliopisto. Tampere 1984.

johtamismallit, jotka ovat keskeisesti rakentuneet klassisen ja modernin liikkeenjohtotieteen teoriaperustaan ja käsitteille. Lähestymistapa keskittyy yrityssovellutuksiin ja pitää sisällään management-tutkimusta puhtaan matemaattisesta, tilastotieteellisestä tutkimuksesta aina teollisuuspsykologian sovellutuksiin saakka.

Julkisen hallinnon johtaminen on nähty osana valtiojohtamista ja se on vaikuttanut koko johtamiskäsitteen muotoutumiseen. Julkisen hallinnon johtaminen on perustunut hallinnon ja vallankäytön staattiseen säätelyyn. Tällöin johtamisideaa ovat muovanneet konditionaalista ajattelua, formalismia, tehtäviä, rakenteita ja menettelytapoja korostavat mallit, jotka ovat keskeisesti rakentuneet weberiläisen byrokratiateorian ja sen uusintamiseen pyrkivien uusweberiläisten ja hallinnollisten mallien teoriapohjaan ja käsitteistöön.

Kolmas pääasiallinen lähestymistapa pitäytyy leadership-perinteeseen. Se tarkastelee johtamista käyttäytymistieteellisistä lähtökohdista, jolloin johtamisideaa eivät säätele konditionaaliset tai finalistiset vaan behavioristiset tekijät. Johtamista selitetään yksilöiden ja ryhmien käyttäytymisen ja siihen liittyvien ilmiöiden avulla. Lähestymistapa perustaa keskeiset käsitteensä ihmissuhdekoulukunnan klassisiin ja moderneihin ajatuksiin.

1950-luvulta alkaen laajentunut tutkimustoiminta ja kansainvälinen koulutus- ja konsultointitoiminta ovat aiheuttaneet sen, että on syntynyt runsaasti johtamismalleja, joissa ilmenevät yleiset johtamisen piirteet ja vaiheet mutta johtamista kuvataan yksittäisen käsitteen tai hypoteesin näkökulmasta. Puhutaan tavoitejohtamisesta, tulosjohtamisesta, aikajohtamisesta, laatupiiri johtamisesta, strategisesta johtamisesta, kriisijohtamisesta, yhteistoimintajohtamisesta, kontaktijohtamisesta, sopimusjohtamisesta, tilannejohtamisesta jne.

Tavoitejohtaminen käsitteenä on vanhin ja laajimmin sovellettu edellä mainituista johtamismalleista. Sen käsite- ja teoriapohja on klassisessa ja erityisesti modernissa liikkeenjohtotieteessä, vaikkakin itse mallin synty on perustunut käytännön johtamisongelmien vaatimiin yrityssovellutuksiin.

Druckerin lähtökohtana oli käsitettä määriteltäessä kritiikki ihmissuhdekoulukunnan ja toisaalta tayloristisen liikkeenjohtotieteen näkemyksiä kohtaan. Drucker katsoi ihmissuhdekoulukunnan korostavan liikaa informaalisia ja sosiaalipsykologisia tekijöitä johtamisessa ja kiinnittävän liian vähän huomiota toisaalta koko organisaation tehokkuusnäkökulmaan ja toisaalta yksilöpohjaisen motivaation perustaviin suorite- ja tulospohjaisiin tekijöihin. Toisaalta taylorismin näkemys moraalitekijöiden poissulkemisesta johtamisesta ja johtamisen teknistäminen on Druckerin mukaan johtamisen yksinkertaistus. Henkilöiden organisatorinen kiinnittyminen ei voi pysyvästi tapahtua itsesyntyisten moraalisten tekijöiden vaikutuksesta eikä teknisin järjestelyin

vaan siihen tarvitaan formaalista johtamisprosessia.

Tavoitejohtamiskirjallisuudessa on tavoitejohtamisprosessin sisällöllisen painottamisen perusteella hahmoteltavissa kolme pääasiallista konventionaalista tavoitejohtamisen suuntausta, joiden taustateoriat eroavat toisistaan huolimatta yhteisestä ja keskeisestä liikkeenjohtoprosessista, jossa erottuvat tavoitejohtamisen päävaiheet: 1) tavoitteiden asettaminen, 2) suunnitelmien laadinta, 3) suunnitelmien toteutus ja 4) arviointimenettely.

Henkilösuhdeorientoituneissa MBO-malleissa tuloksiin pyritään aktiiviseen esimies–alaissuhteeseen perustuvan neuvotteluprosessin avulla. Mallien avain-solu on johtajapareittain organisaation yläpäästä alkaen tarkentuva esimies–alaissuhde. Tarveteoreettinen analyysi implikoi idealistis-positiivista ihmis-kuvaa ja osallistuvaa johtamistapaa.

Suunnittelu- ja seurantaorientoituneissa MBO-malleissa taas vastaavasti tuloksiin pyritään johtamistapahtuman objektiivisuutta korostavien tarkkojen, haastavien ja kvantitatiivisten tavoitteiden sekä erilaisten asiantuntijoiden hyväksikäytön avulla. Motivaatioteoreettisesti tavoitejohtaminen koetaan teknisenä tapahtumana, jossa lockelaisen työmotivaatioteorian mukaisesti tarkat tavoitemäärittelyt ohjaavat yksilöpohjaista motivoitumisprosessia. Suoriteajattelu muovaa myös ihmiskuvan rationaaliseksi ja suoriteorientoituneeksi talousihmiseksi, jolla kognitiiviset ainekset, laajempi tietoisuusohjan analysointi sekä esimiehen käyttäytyminen on suljettu pois johtamistapahtumasta.

Integroidussa MBO-malleissa pyritään yhdistämään piirteitä edellä mainituista kahdesta lähestymistavasta. Lisäksi suunnittelu- ja seurantaprosesseihin liitetään niihin alisteinen kehittämisprosessi tai osia siitä. Esimieskäyttäytymisen rooli on malleissa jossain määrin tiedostettu, mutta sen teoreettinen kytkeminen tavoitejohtamisprosessiin puuttuu. Odotusarvoteorioiden laajentaminen integroiduiksi motivaatioteorioiksi kuvaa pyrkimystä tavoitejohtamisen motivaatiopohjan monipuolistamiseen ja tieteellistämiseen. Henkilön oma kognitiivinen prosessi yhdistettynä suoritepohjaan luo kuvan suoritushakuisesta ja -pakotteisesta ihmisestä. Vaikka kehittämisprosessi jossain määrin liitetään integroituihin malleihin, toimivat mallit liikkeenjohtoprosessin kautta ja ehdoilla. Tosin malleilla ei ole selvästi todennettua taustateoriaa, vaan sen muodostavat joukko hypoteesejä, jotka ovat kokoelma eri koulukuntien tai lähestymistapojen periaatteita.

On luovuttu absoluuttisen ja yhtenäisen taustateorian ideaalista, koska malleissa ei ole pystytty ratkaisemaan kommunikaatio- ja käyttäytymisprosessin roolia ja merkitystä johtamistapahtumassa. Konventionaalisten mallien sisältö on määritelty tavoitekierron avulla, eikä laajemmin prosessi-idean avulla. Liikkeenjohtoprosessiin perustuvan tavoitejohtamisen sisällöllinen

muuttaminen prosessipohjaiseksi lähestymistavaksi vaatii sisältöä ohjaavan teorian perustamista ihmisen tietoisuutta lujittaviin hetkiin. Tällaisena prosessi-ideaan pohjaavana teoriana voidaan käyttää suhdeteoriaa. Siinä oletetaan, että ihmisellä on työssä halu sellaiseen yhteistyöhön, jossa palvelukset ja vastapalvelukset tietoisesti toteutettuina johtosuhteissa ovat suunnilleen tasapainossa tai eivät pitkällä aikavälillä ole liian epäsymmetrisiä. Vastasuhteiden liian kapea kokemispohja tai liian epäsymmetrinen tilanne vaativat organisaatiossa pakkokeinoja, sanktio- ja auktoriteettijärjestelmän käyttöä. Liikkeenjohtokeskeisessä tavoitejohtamisessa vastasuhteiden kokeminen keskittyy suunnittelu- ja seurantaprosesseihin. Jotta tällaisesta osittaisesta symmetrisyydestä päästään täydellisempään symmetrisyyteen tulee johtamistilanteisiin liittää lisäelementteinä symmetrisyyttä lisääviä vastasuhteiden kokemismahdollisuuksia. Niitä voidaan lisätä itse työhön, tehtäviin, tavoitteisiin ja seurantaan liittyvillä järjestelyillä, mutta erityisen tärkeitä ovat kommunikaatio-, käyttäytymis- ja kehittämisprosesseihin liittyvät keinot.

Vastasuhteiden kokeminen ja vaikutus toiminnallistuu johtosuhteissa systemaattisesti toteutettujen prosessien integraatiohetkien kautta ja toisaalta integraatiohetkien välisessä johtamisprosessissa. Prosessien integroitumishetken aikana luodaan prosessien/syklien yhtäaikaisella analysoinnilla integraatiovaikutus, jonka voimakkuus ja kestoaika vaihtelevat organisaatioittain sen eri osatekijöiden kehitystasesta riippuen. Integraatiovaikutus luo pohjan integraatiohetkien väliselle johtamisprosessille. Sen onnistuminen ratkaisee integraatiojärjenteen määrittelyn ja esimiehen johtamistavan valinnan.

Jos integraatiojärjente on liian lyhyt eli integraatiohetket seuraavat toisiaan liian tiheään ja jos integraatiohetkien välisenä aikana esimies toteuttaa yliaktiivista johtamistapaa, eivät vastasuhteet pääse toimimaan. Vastaavasti liian pitkä integraatiojärjente ja siihen liitetty antaa-mennä-johtamistapa aiheuttavat integraatiovaikutuksen väljähtymistä ja vaikutuksen vähenemistä liian aikaisin, jolloin johtamistapahtumaa alkavat ohjata muut informaaliset, johtosuhteisiin ja eri prosesseihin nähden sekundääriset tekijät.

Integraatiovaikutusta voidaan prosessipohjaisessa tavoitejohtamisessa tukea varsinaisten balansoitujen integraatiohetkien välillä osittaisintegraatiolla, tuki-integraatiolla ja jopa desintegraatiolla. Osittais-integraatiossa vaikuttavat vain muutamat prosessit viidestä aktiivista prosessista. Tuki-integraatiossa esimies voi perustaa valitsemansa johtamistavan jonkun prosessin tiettyyn sykliin. Vastaavasti esimiehen toiminta voi olla tilapäisesti desintegraatiivista, eli se voi poiketa totaalisesti integraatiovaikutuksesta. Kuitenkin on syytä muistaa, että desintegraatio on aina tilapäinen ilmiö ja sitä käytetään vain tukityylinä. Samoin se edellyttää perusteltua, yllättävää tilannetta sekä vahvaa integraatiovaikutusta. Yleisesti ottaen esimiehen johtamistavan tulee tukea integraatio-

vaikutusta. Esimiehen käyttäytyminen ei voi pysyvästi tai jatkuvasti toimia integraatiovaikutuksen vastaisesti kuten tapahtuu kriisijohtamisessa. Niiden välillä on vallittava tietynlainen symmetria pitkällä aikavälillä. Tilapäisiä des-integratiivisia tilanteita sattuu jokaiselle johtajalle ja ne ovat joskus jopa tarpeellisia, mihin esimiehen on käyttäytymisessään myös pystyttävä. Eli tuki-tyyleinä esimiehen on pystyttävä käyttämään sekä antaa-mennä-tyyppisiä johtamistapoja, että myös hyvin autoritaarisia johtamistapoja.

Prosessipohjaisen tavoitejohtamisen substanssia säätelee siis suhdeteoria, joka on yksi lähestymistavan kolmesta »osateoriasta». Lähestymistavan yleiskuvauksessa ja käsite-erittelyssä käytetään systeemiteoreettista lähestymistapaa. Sen avulla voidaan luoda tavoitejohtamisen perusviitekehikko, joka mahdollistaa tavoitejohtamisen teoreettisen analysoinnin, luo käytännölliselle soveltamiselle puitteet ja käsitteet sekä saa johdon paremmin hahmottamaan tavoitejohtamisprosessin kokonaisuuden.

Systeemiteorian ja suhdeteorian avulla voidaan kuvata tavoitejohtamisen teoreettinen määritelmä, joka on yhteinen eri organisaatioissa. Toisaalta niiden avulla voidaan kuvata tavoitejohtamisen praktinen määritelmä tietyissä kehitysvaiheissa. Praktinen määritelmä vaihtelee organisaatioittain ja se voi yhtyä yleisiin johtamisen määritelmiin. On kuitenkin syytä muistaa, että prosessipohjainen tavoitejohtaminen eroaa yleisistä johtamisen määritelmistä sisäisesti, prosessi-ideansa, systemaattisuutensa sekä sisäisen priorisointinsa vuoksi.

Tavoitejohtamisen soveltamisongelmat liittyvät usein organisaation erityispiirteiden ja historian ymmärtämättömyyteen. Tästä syystä prosessipohjaisen tavoitejohtamisen kolmas taustateoria on valinnainen riippuen siitä, missä organisaatiokulttuurissa, yrityksessä, julkisessa hallinnossa vai aatteellisessa yhteisössä soveltaminen tapahtuu.

Tavoitejohtamisen soveltaminen julkiseen hallintoon on keskeisesti konkretisoitunut ongelmaan, onko finalistista menettelyä mahdollista lisätä perinteiseen staattiseen ja konditionaaliseen ajatteluun. Nostetaanko julkisen hallinnon palvelutasoa ja tehokkuutta aktivoimalla byrokraatiaa esimiehen asiantuntija- ja hallintoroolien lähdökohdista eli lisäämällä finalistista ainesta säädöksiin. Vai määritelläänkö finalistiselle ajattelulle tietty itsenäinen rooli, joka sovitulla tavoin yhdistetään säädöspohjaan. Tämä vaatisi esimiehen johtaja- ja kehittämisroolien mukaanottoa hallintotoimintaan. 1960-luvun loppupuolelta alkaen julkiseen hallintoon on kehitetty johtaja- ja kehittäjäroolien toteuttamiseen liittyviä järjestelmiä ja tekniikoita. Finalistisen aineksen lisääminen hallintoon on tapahtunut sattumanvaraisesti. Teknisesti erilaisia järjestelmiä on kehitetty paljon ja hyvin nopeasti. Toiminnallisesti ja teoria-pohjaltaan ne ovat tapahtuneet irrallaan johtamisprosessista, mikä näkyy

tavoitejohtamisen eri prosessien avainsykliden kehittymättömyytenä. Niiden tulisi juuri aktivoida johtaja- ja kehittäjäroolit ja integroida ne itse hallinto-prosessiin. Tästä syystä konventionaalinen tavoitejohtaminen on julkisen hallinnon sovellutuksissa tyypistetty budjetin operationaalistamismenettelyksi tai irralliseksi keskustelu- tai tavoitteenasettamistekniikaksi. Tosin konventionaalisen tavoitejohtamisen soveltaminen julkiseen hallintoon on todettu selvittävän johtosuhteita ja tavoitehierarkiaa, lisäävän tavoitetietoisuutta ja aktivoivan suunnittelua ja seurantaa. Lähestymistavan perusidea ei kuitenkaan voida toteuttaa kuin sellaisissa organisaatioissa, joissa suoritteiden mitattavuus- ja kvantifiointiolettamus voidaan jossakin määrin toteuttaa. Mitä arvoperusteisempia organisaatioiden tavoitteet ovat, sitä kyseenalaisemmaksi tai vaikeammaksi käy lähestymistavan soveltaminen. Toisaalta nykypäivän hallinnossa on mahdollista toteuttaa hyvin totaalistakin suoriteajattelua, mutta se vaatii keinotekoista töiden ja työvaiheiden hinnoittelua. On tarkkaan harkittava, ollaanko siihen valmiita ja mikä on siitä saavutettava hyöty.

Prosessipohjaisessa tavoitejohtamisessa ei ole keskeistä tavoitteiden mitattavuus ja tarkkuus, vaan hallinnon tietoisuus ja verifioitavuus, jotka tapahtuvat säännöllisesti yksilöpohjaisissa tavoite- ja kehityskeskusteluissa ja kollektiivisissa organisaatiokeskusteluissa. Kysymys on johtosuhteista eriytyneen ja pirstoutuneen johtamistoiminnan keskittämisestä takaisin johtosuhteisiin. Tämä vaatii riippumatta perusorganisaatoratkaisusta johtosuhteiden selkiyttämistä yhden ensisijaisen esimiehen periaatteen mukaiseksi, esimiesvastuun laajentamista koskemaan integraatiohetkinä kaikkia prosesseja sekä esimiehen ihmiskuvan muutosta negatiivisesta positiivisempaan suuntaan. Perusedellytys on virkamiesroolin muutoksen tiedostaminen ja täten virkamiehen roolikuvan laajentaminen. Virkamiehen klassisia hallinto- ja asiantuntijaroleja tulisi täydentää johtaja- ja kehittäjärooleilla. Johtajaroolin avulla johdetaan hallintoprosessia ja varmistetaan toiminnan tietoisuus. Kehittäjäroolin avulla mahdollistetaan hallinnon innovatiivisuus, uusiutuminen ja muutosvalmius.

Eri prosesseihin liittyvät ohjeet eivät riittävästi auta roolikuvan muutoksen tiedostamisessa, ellei koko johtamistoimintaa institutionalisoida yleisohjeen avulla tai nykyisiä ohjeita kehitetä niin, että niissä kuvataan konkreettisemmin toivottavan johtamisen menettelyn pääpiirteet ja veloitteet kuten on asiantuntijalaita itse hallintomenettelyn ja formaalisen toimivalta- ja päätöksentekomenettelyn kohdalla. Sinällensä nykyiset säännökset eivät ole esteenä prosessipohjaisen lähestymistavan toteuttamiselle, mutta niiden rationalisointi, yhtenäistäminen ja aktiivisuusveloitteen selkeä lisääminen edesauttaisivat menettelyn nopeampaa omaksumista ja asenteellisten tekijöiden ennakkollista minimointia. Asenteelliset ja organisaatiokulttuurista johtuvat vaikeudet vaativatkin ohjeissa ilmaistun aktiivisuusveloitteen tukemiseen hallinnon

sisäistä konsultointia ja koulutusta.

Hallinnon aktivointi edellyttää, että finalistista ainesta ei lisätä staattisiin ohjeisiin (lakeihin, asetuksiin, työjärjestyksiin ja muihin ohjeisiin), koska finalistisuuden lisääminen säädösohjauksen kautta monimutkaistaa ja jäykistää hallintoa. Säädöstöä voidaan päinvastoin keventää ja niiden sisällön uusimisessa ottaa huomioon finalistisen ajattelun parempi toteutuminen.

Perinteinen hallinto-oikeudellinen tutkimus ja osin hallintotieteellinenkin tutkimus ovat tarkastelleet hallinto- ja asiantuntijaroolien näkökulmasta. Tämä on ymmärrettävää, koska finalistiseen käsittelyyn ei ole ollut riittävästi yhteneväisiä käsitteitä ja teorioita. Tällä hetkellä tutkimustiedon vähyyden ohella keskeisin ongelma ja kysymys on lähinnä se, minkä tieteen piirissä löytyy käsitteitä ja valmiutta tarkastella johtamista kokonaisilmiönä. Tässä suhteessa moderni hallintotiede tarjoaa johtamisen tarkastelulle ja keskustelulle hyvät perusedellytykset, koska sillä on historiallinen yhteys hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen, mutta hyvät yhteydet myös finalistisia ja käyttäytymistieteellisiä aspekteja korostaviin tieteesiin.