

# Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen. Kolme lähtökohtaa virastostrategian muotoiluun

*Jan-Erik Johanson*

## ABSTRACT

The main contribution of this study is the identification of three modes of strategy for public agencies based on strategic thought in a corporate environment. Strategic design, internal strategic scanning, and strategic governance embody three distinct modes of strategy relevant in the public sector. Programming actions, combining capabilities, and formation of networks capture the essence of these strategic orientations. By offering an organization-based view of public sector strategy, this study puts public agencies at the centre of strategic examination. The fundamental unit of analysis within agencies is administrative duty, which connects administrative action with the democratic decision-making process. These three strategy modes are based on complementary and, in some respects, contradictory theoretical assumptions, but all offer opportunities for confronting the diverse environments faced by public agencies. Each strategic orientation has a distinct approach to such features as the role of management, occupational groups, the environment, and types of capital.

## JOHDANTO

Markkinaperusteiset uudistukset, joiden tarkoituksena on lisätä tehokkuutta ja arvoa asiakkaalle, heijastelevat muutosta julkista sektoria koskevissa näkemyksissä. Julkista sektoria ei pidetä pelkästään keinona poistaa yhteiskunnan ongelmia, vaan julkista hallintoa pidetään osaltaan myös syynä näiden ongelmien syntyyn. Teollistuneiden länsimaiden väestön ikääntyminen tuottaa uusia vaatimuksia nykyiselle palvelutuotannolle ja samalla julkiset palvelut pitäisi pystyä rahoittamaan yhä pienenevien ikäluokkien työpanoksella. Toisaalla sosio-ekonominen muutos on aikaansaanut yhä yksilöllisempiä kulutustottumuksia, jotka sopivat huonosti yhteen tasalaatuisten julkisten palveluiden kanssa. Globalisoituneessa maailmassa kansallisilla hallituksilla on entistä vähemmän toimintavaihtoehtoja ja myös kansallisten toimintaympäristöjen ennakoitavuus on vähentynyt (Peters 2001). Nämä kehityssuunnat eivät automaattisesti vähennä julkisen sektorin merkitystä yhteiskunnassa, mutta ne osoittavat, että julkisen sektorin asema on jatkuvan uudelleenmäärittelyn kohteena (Lane 1993).

Markkinaperusteiset uudistukset sisältävät joi-takin näennäisesti ristiriitaisia piirteitä. Vaikka niihin usein kuuluu epäluulo julkisen sektorin asemaa kohtaan, niin ne ajavat vahvempaa johtamista julkisessa hallinnossa. Strategisen johtamisen lisääminen julkishallinnossa voi olla yksi keino parantaa johtamista vastakohtana

---

Lämpimät kiitokset Minna Tiilille ja Laura Tuomiselle käsikirjoituksen aikaisempaan versioon tehdyistä hyödyllisistä kommentteista.

kapea-alaisten markkinahenkisten uudistusten päämäärättömälle tehokkuuden tavoittelulle. Kansainvälinen keskustelu julkisen sektorin strategisesta johtamisesta (Nutt & Backoff 1992, Bryson 1995, Koteen 1997, Joyce 1999, Rabin ym. 2000, Johnson & Scholes 2001) on liittynyt pikemmin strategian toimeenpanon hahmottamiseen kuin strategian teoreettisten perusteiden erittelyyn. Yksityisen sektorin strategiakeskustelu ei ole tässä yhteydessä läheskään aina käyttökelpoista, koska siinä korostuvat julkisen sektorin kannalta vieraat ilmiöt, kuten markkinaosuuskien ja kasvun saavuttaminen kilpailun avulla. Silti julkisissa organisaatioissa sovelletaan yhä enemmän samanlaisia johtamistekniikoita kuin yksityisissä yrityksissä. Strategisen johtamisen soveltamista julkisella sektorilla helpottaa se, ettei strategisessa johtamisessa ole kyse lyhytaikaisista taloudellisista tuloksista, vaan toiminnan suunnasta, päämäärästä ja tavoitteista, jotka ovat julkisissa organisaatioissa vähintään yhtä tärkeitä ulottuvuuksia kuin yksityisissä yrityksissä. Strategisesti tärkeitä kysymyksiä ovat mihin suuntaan, kenen päämääriä ja mitä tavoitteita organisaatio päätyy ajamaan. Vastaus riippuu olennaisesti siitä, minkä strategianäkemyksen valitsemme.

Tässä artikkelissa luodaan käsitteellinen perusta virastostrategian muotoiluun. Keskeisenä tuloksena on kolmen strategian lähtökohdan tunnistaminen, mikä antaa välineitä julkisorganisaation strategian teoreettisten perusteiden hahmottamiseen. Esityksen lähtökohdana on poliittisesti ohjattu julkishallinnon virasto eikä markkinamekanismeja laajasti soveltava yrityksen kaltainen yksikkö, jossa monet strategian taloustieteelliset lähtökohdat näyttäytyvät verraten ongelmattomina. Artikkelissa esitellään ensiksi tarkastelun kohde ja erittelyn keskeiset ulottuvuudet, minkä jälkeen kuvaillaan strategian kolmen lähtökohdan keskeiset piirteet. Keskustelu-osuudessa käsitellään joitakin strategianäkökulmien käytännön seurauksia ja päätelmien yhteydessä pohditaan strategian muotoilun kolmen lähtökohdan piirteitä virastoissa ja strategisen ajattelun merkitystä julkisella sektorilla.

## **VIRASTOYMPÄRISTÖ TARKASTELUN KOHTEENA**

Julkisen sektorin laajentuminen uusille alueille sekä hallinnolliset uudistukset, jotka ovat luoneet

eriytyneempiä organisaatiomuotoja julkisella sektorilla merkitsevät sitä, että julkishallinnosta on yhä vaikeampi puhua jakamattomana kokonaisuutena. Julkisten hallintojärjestelmien sijaan voi astetta alempi tarkastelun taso olla hedelmällinen hajautuneen hallintotoiminnan käsitteellisen jäsentelyn tukena. Virastot ovat toimivia tarkastelun kohteita strategian organisaatiokeskeisessä tutkimuksessa.

Terminä "virasto" viittaa toimeenpanoon pikemmin kuin vallan kolmijaon lakiasäätävään tai tuomiovaltaa käyttävään ulottuvuuteen. Siitä huolimatta, että virasto-termiin sisältyy viittaus valtion keskushallintoon, kouluvirastojen ja terveysvirastojen olemassaolo osoittaa, ettei virasto ole vieras termi kunnallishallinnon piirissä. Virastot ovat osa julkista sektoria ja ne on perustettu lain täytäntöönpanoa varten, mikä erottaa ne yksityisistä yrityksistä ja muista voittoa tavoittelemattomista yhteisöistä (Gortner ym. 1997, s. 3). Toisaalta virastoihin liittyvät merkityslataukset vaihtelevat kansallisesti. Suomessa keskusvirastojen lakkauttaminen on liittynyt poliittisen ohjauksen vahvistamiseen. Ruotsissa virastojen rooli on ollut perinteisesti keskeinen politiikan toteuttamisessa sen eri sektoreilla ja Iso-Britanniassa virastojen määrän kasvu liittyi moniin tehokkuuteen tähtääviin ja yritystoiminnan malleja jäljitteleviin uudistuksiin. Euroopassa virastojen toimintaa yhdistäviä piirteitä ovat olleet suhteellinen autonomia, perusstrategioiden poliittinen ohjaus, omien tulonlähteiden ja valtion budjettirahoituksen yhdistelmä rahoituksessa, julkisesti omistetut varat sekä lainsäädännön määrittelemä julkinen tilivelvollisuus (OECD 2001).

Huolimatta virastojen suhteellisesta autonomiasta hallinnolliset velvollisuudet kytkevät virastot poliittisen päätöksentekoon. Lakiin perustuva hallinto määrätään hoitamaan tiettyjä tehtäviä, eikä virasto voi ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, joihin lainsäädäntö ei anna valtuutusta (Harlow 2006). Hallinnolliset velvollisuudet tuottavat tilivelvollisuuden ylöspäin, tyypillisesti poliitikoille, mutta viraston tilivelvollisuus voi olla myös horisontaalista, jolloin se kohdistuu toisiin virastoihin tai muihin samalla hierarkian tasolla oleviin julkisiin organisaatioihin. Vastaavasti tilivelvollisuus voi syntyä myös suoraan kansalaisiin ja asiakkaisiin (Colin 2000). Lainsäädännöllä määrittämien velvollisuuksien ohella virastoilla on joitakin muita yksityisestä organisaatiosta eroavia piirteitä. Virastot tuottavat "julkista arvoa" (Moore

1995), joka hyödyttää muitakin kuin maksavia asiakkaita (yksityinen arvo). Toisaalta julkiset virastot voivat tuottaa yksityistä arvoa, ilman että asiakas maksaisi saamastaan palvelusta. Lisäksi julkiset organisaatiot voivat yksityistä enemmän tukeutua toisten organisaatioiden tukeen (Alford 2001).

Julkisen sektorin arvonmuodostus kytkeytyy näkemyksiin julkisen sektorin kilpailusta, joihin sisältyy sekä kuvailevia että normatiivisia piirteitä. Voidaan hyvällä syyllä olettaa, että virastot kilpailevat voimavaroista ja tehtävistä samoin kuin yksityisten organisaatioiden tulosvastuulliset yksiköt, mutta oletus määrärahoja maksimoivasta byrokraatiasta on liian suoraviivainen (Niskanen 1971). Osaltaan tähän liittyy määrärahojen merkitys viraston toiminnassa. Tulonsiirtoihin keskittyvissä virastoissa "transfer agencies", kuten Kansaneläkelaitos tai toimeentulotukiyksikkö, budjetin koon kasvu liittyy pääosin tulonsiirtoihin, eikä budjetin kokoon liity sellaista symbolista tai taloudellista arvonlisää, joka hyödyttäisi viraston johtoa (Dunleavy 1986). Toisaalta on ajateltu, että päällekkäisyyksien poisto ja tehtävien keskittäminen yksittäisille virastoille aikaansaa haitallisia monopoleja, joiden tehokkuuden arvioinnille on vaikea löytää viitekohtaa. Silti saman alan virastojen perustaminen tehokkuuden saavuttamisen nimissä sisältää omat ongelmansa. Keskenään kilpailevat virastot voivat ryhtyä pyrkiä vähentämään kilpailua jäljittelemällä kilpailijaansa. Tällainen "mimeettinen isomorfismi" on joissain tapauksissa johtanut tehokkuutta heikentäviin muutoksiin (Krouse & Douglas 2006).

## STRATEGIAN TARKASTELUN ULOTTUVUUDET

Yksityisen sektorin strategiakeskustelun juuret ulottuvat Yhdysvalloissa 1940- ja 1950-luvuille toimialan taloustieteeseen (industrial organization economics), Edith Penrosen (Penrose 1960, ks. Arvio Lockett & Thompson 2004) ajatuksiin yritysten kasvusta ja Harvardin johtamisen tutkimukseen. Toimialan taloustieteen pohjalta kehittyi ajatus toimialan valinnan tärkeydestä. Yritysten kasvun erittely loi pohjaa voimavaroihin perustavalle tarkastelulle ja johtamistutkimus muodosti perustan henkilöstövoimavarojen ja johtajuuden tutkimukselle (Sanchez & Heene 1997).

Strategisen ajattelun laajempi historian esittely ei ole mahdollista artikkelin laajuudessa esityksessä. Seuraavaksi esiteltävien ulottuvuuksien tarkoituksena on kiinnittää huomio niihin strategia-ajattelun piirteisiin, jotka erottelevat strategianäkemyksiä toisistaan.

**Strategian rooli.** Deterministisen strategianäkemyksen mukaan organisaation toiminta ei sisällä satunnaisuutta, vaan se etenee ennustettavalla tavalla ja siksi tulevaisuuteen voidaan varautua suunnittelun avulla. Sen sijaan orastavan (emergent) strategianäkemyksen mukaan epävarmoissa olosuhteissa tulevaisuuteen tähtäävä toiminta sisältää väistämättä ennakoimattomia ulottuvuuksia, jolloin suunnittelu vaikuttaa lopputulokseen vain vähän. Näiden kahden strategian ääritulkinnan välimaastoon jää huomattavan laaja harmaa tulkinnan alue, jossa suunnitelmallisuuden merkitys ja aste vaihtelevat. Ennakoitavuuteen sisältyy silti myös inhimillinen ulottuvuus. Täysin ennustettavassa maailmassa ympäristön monimutkaisuus ja inhimillisen ajattelukyvyyn rajoitteet (Tversky & Kahneman 1986) vaikeuttavat rationaalista laskelmointia.

**Oletukset ympäristöstä.** Strategian yhtenä keskeisenä tehtävänä organisaatiossa on muutosten hallinta ja siksi strategianäkemyksiin sisältyy joko julkilausuttuja tai piileviä oletuksia organisaation ympäristöstä (Chaffee 1985). Suljetun ja avoimen järjestelmän tarkastelun ohella on mahdollista omaksua järjestelmäriittäisiä näkemyksiä. Avoimen järjestelmän lähtökohdista organisaation ylläpito perustuu ympäristöstä saataviin voimavaroihin sekä kanssakäymiseen ympäristön kanssa. Emery ja Trist (1965) kuvailevat avoimen järjestelmän perustein neljää strategiaan vaikuttavaa ympäristötyyppiä: 1) vakaa, satunnainen, 2) vakaa, osittunut, 3) epävakaa, yllätyksellinen ja 4) myrskyisiä. Ympäristön satunnaisuus tarkoittaa, ettei ensimmäisessä ympäristötyypissä tarvita erityistä strategista toimintatapaa. Vakaassa, mutta osittuneessa ympäristössä edellytetään jo tietoa ympäristöstä. Helposti saavutettavat tavoitteet voivat osoittautua vaarallisiksi ja vaikeiden kysymysten ratkaisu voi tuottaa odottamattomia tilaisuuksia. Kolmannessa ympäristötyypissä on olemassa useita samanlaisia organisaatioita ja yksittäisen organisaation jokainen siirto vaikuttaa muiden asemaan. Päämäärätietoinen eteneminen on tässä tilanteessa vain yksi toiminnan ulottuvuus. Organisaation on ennakoitava muiden organisaatioiden siirrot ja

estämään kilpailijoita käyttämästä omia menestystekijöitä. Myrskyisässä ympäristössä epävakaus syntyy niin organisaatioiden välisestä kanssakäymisestä kuin myös ympäristön muutoksista. "Maaperän" ollessa liikkeessä, organisaatioiden toiminnan seurauksia on entistä vaikeampi ennakoita ja organisaatioiden täytyy selviytyäkseen tukeutua entistä enemmän omaan kykyyn luoda uutta. Vastakohtana avoimen järjestelmän tulkinnoille, neo-funktionaalisen näkemyksen mukaan ympäristö on organisaation sisäinen piirre ja kykenemättömyys sopeutua ympäristöön heijastaa organisaation omia identiteettiongelmia (Luhmann 1995, ss. 176-209). Lisäksi sekä sosiologiset muutokset organisaation toiminnassa (Grandori & Soda 1995) että teoreettiset kehitykset (Ks. Thompson 2003) kyseenalaistavat organisaation ja sen ympäristön välisen rajan merkityksen. Näiden näkemysten yhdistävänä tekijänä on, että organisaation ja sen ympäristön välisiä rajoja on entistä vaikeampaa piirtää, kun organisaatioiden välisistä verkostoista tulee entistä tärkeämpiä arvon tuottajia.

Strategian roolin ja ympäristön erittelyn ohella strategian muotoutumiseen liittyy seuraavassa esiteltäviä organisaation sisäiseen toimintaan liittyviä ulottuvuuksia. Näistä ulottuvuuksista ammattiryhmien asema on tärkeä julkisella sektorilla, mutta se ei ole keskeinen erittelyn ulottuvuus yksityisen sektorin tarkasteluissa.

**Pääoman lajit.** Pääoman lajien välinen erotelu havainnollistaa strategisen toiminnan mahdollisia suuntia. Pääosa strategiakirjallisuudesta käsittelee yhä edelleen teollisuutta ja palvelutuotannon strategiat ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Keskittyminen teollisuuden erittelyyn merkitsee painotusta aineellisen pääoman, kuten fyysisten tilojen, koneiden tai rahoituksen hallintaan ja järjestelyyn, kun taas palvelutuotannon ulottuvuus korostaa pikemmin pääoman inhimillisiä ja sosiaalisia ulottuvuuksia. Inhimillinen pääoma viittaa panostukseen koulutukseen, valmennukseen ja terveydenhoitoon, jotka tuottavat yksilöllistä hyötyä tietämyksen, taitojen ja työkyvyn muodossa. Inhimillinen pääoma ei liiku yhtä liukkaasti kuin fyysinen tai taloudellinen pääoma, koska tietämyksen ja taitojen siirtäminen ei onnistu yhtä helposti kuin koneiden siirtäminen tai rahan välittäminen (Becker 1993, s. 16). Sosiaalisen pääoman keskustelu puolestaan korostaa pääoman suhteisiin perustuvaa relationaalista luonnetta, kuten hyvääntahtisuutta

(Adler & Kwon 2002), verkostoja, jaettuja kognitioita ja luottamusta (Nahapiet & Ghoshal 1998). Sosiaalisen pääoman erityispiirre piilee siinä, ettei se voi olla täysin minkään yksittäisen toimijan hallussa. Sosiaalisen pääoman relationaalinen sisältö merkitsee myös sitä, että sijaitukset sijaitsevat aina ainakin osittain toimijoiden välisissä suhteissa.

**Johtajan rooli.** Strategiakirjallisuudessa korostuu nimenomaan ylimmän johtajan rooli tavoitteiden muotoilijana. Osasyynä tähän on taloustieteellisen näkemyksen vaikutus. Siinä organisaatio esittäytyy usein jakamattomana kokonaisuutena, jonka puhemiehenä ylin johtaja toimii. Keskijohto on ollut aika ajoin esillä strategiakirjallisuudessa, mutta keskijohto on tässä keskustelussa pikemmin avustavassa ja tukevassa roolissa kuin strategian itsenäisenä toteuttajana (Floyd & Woolridge 1992, Floyd & Lane 2000). Julkisen johtamisen keskustelussa johdon roolia on puolestaan lähestytty esimerkiksi rakenteena, taitona ja instituutiona (Lynn 2003). Rakenteena julkisen johtamisen rooli viittaa lain valtuuttamaan päätösvallan delegointiin ja delegoidun päätösvallan käyttöön. Julkisen johtamisen taitolottuvuus korostaa johtajan persoonallisuuteen ja psykologiaan liittyviä piirteitä. Instituution näkökulmasta julkinen johtaminen merkitsee tilivelvollisuutta organisaation ulkopuolisille tahoille ja tasapainottelua sidosryhmien vaatimusten ja omien tavoitteiden välillä sekä oman vaikutusvallan käyttöä. Rakenteena julkiselle johtamiselle jää vain niukka toiminta-ala, jota kaventaa sekä sääntöjen tarkkuus että yksityiskohtainen toiminnan tarkastus eikä johtajan rooli näin eroa kovin paljon muista työntekijöistä. Taitojen näkökulma tuo esiin johtajan yksilölliset piirteet. Johtaja nousee esiin muiden työntekijöiden joukosta, mutta yksilöllisten piirteiden korostaminen häivyttää johtamisen ympäristön merkityksen. Siksi taitojen näkökulmasta ei ole väliä, sijoittuuko johtaminen yksityiselle vai julkiselle sektorille. Instituution näkökulma antaa johtajalle muita näkökulmia enemmän toimintatilaa yhdistää organisaation tavoitteita ulkopuolisiin vaatimuksiin.

**Ammattiryhmien asema.** Julkisella sektorin yksityistä sektoria vahvempi ammattiryhmien asema vaikuttaa johtajan rooliin. Julkisella sektorilla muodollinen koulutus ja tutkinnot ovat tärkeitä edellytyksiä virkauralle pääsulle ja sillä etenevälle. Lisäksi osa julkisen sektorin ammat-

tiryhmistä on saavuttanut profession aseman, jonka keskeisiin piirteisiin kuuluu vastuullisuus vain omalle ammattiryhmälle (Carter 1989). Siksi professionaaliossa organisaatiossa vallitsee jatkuva jännite professoryhmien vaaliman autonomian ja johtajan ohjauspyrkimysten välillä. Monet professionaaliset tehtävät ovat henkilökohtaista kanssakäymistä edellyttäviä asiakaspalvelutehtäviä, kuten lääkärin, tuomarin tai sosiaalityöntekijän, joihin suora valvontaa on vaikea soveltaa (Macdonald 1995). Lisäksi johtamisen haasteena on se, että professionaalisten tehtävien tehokkuutta on vaikea arvioida. Näin ollen vahvojen professoryhmien olemassaolo on omiaan heikentämään johtajan asemaa organisaatiossa. Silti professoryhmien edustajat toimivat yhä useammin yhdessä muiden ammattiryhmien kanssa, mikä voi heikentää professoryhmän vaikutusvaltaa työpaikalla. Samoin moniammatillisessa työyhteisössä ammattiryhmien välisestä kilpailusta "säädösvallasta" tulee yhä tärkeämpi osa työn valvontaan liittyvästä kamppailusta (Abbott 1988, ss. 150-153).

**Johtajan kontrollivälineet.** Kontrolli viittaa toteutuneiden ja odotettujen työsuoritusten välisen vastaavuuden arviointiin (Kaufmann ym. 1986). Kontrollin ajatukseen sisältyy, että on olemassa jokin julkilausuttu tai piilevä näkemys hyväksyttävästä käyttäytymisestä (Horwitz 1990). Siksi johtajan puuttuminen työtehtävien toteuttamiseen ei voi toteutua tehokkaasti ilman legitimaatiota. Julkisissa organisaatioissa johtamisen legitimaation lähteinä ovat sääntöjen sisäistäminen, itsestään selvänä pidetyt oletukset sekä hyväksytty lakiin perustuva rationaalinen toiminnan sääntely (Clegg ym. 2006). Toisin sanoen olennainen osa johtajan toimintaan perustuu siihen, että työntekijät alistuvat sääntöihin kyseenalaistamatta tietoisesti niiden määräysvaltaa (Mahoney 2005).

Johtajan kontrollivälineet ovat muuttuneet julkisella sektorilla. Byrokraattisen organisaation kritiikin seurauksena taloudellisen kontrollin merkitys on kasvanut yksityiskohtaisen sääntöihin perustuvan kontrollin sijasta. Tavoite- ja tulosjohtamiskäytäntöjen omaksumisen myötä virastojen on täytynyt kiinnittää entistä enemmän huomiota käytettävissä olevien taloudellisten voimavarojen ja kustannusten väliseen vastaavuuteen. Strategiselta kannalta taloudellinen ohjaus on kuitenkin vain välillinen keino ohjata organisaation toimintaa, koska se on pikemmin muotoon kuin

sisältöön liittyvä ohjauskeino (Goold ym. 2001). Vakavassa talouden taantumatilanteessa leikkauksipäätösten hajauttamista hallinnossa on pidetty leikkausten oikein kohdentumisen kannalta toimivana menettelytapana (Dunsire & Hood 1989), mutta taloudellisen valvonnan malli edellyttää, että johtajalla on verraten kattava kuva organisaation toiminnasta. Organisaatorakenteen kontrolli on toinen johtaja vaikutusvallan alue. Yleisesti ottaen julkisten organisaatioiden työnjaon muutokset ovat merkinneet siirtymistä funktionaalista yksikkörakenteesta prosessiperusteiseen yksikkörakenteeseen. Yksiköitä alemmalla tasolla työryhmäperusteinen työskentely ja työnkierto ovat olleet operatiivisia työn järjestämisen muotoja julkisen sektorin organisaatioissa (Naschold 1995), vaikka sektoroitunut hallinto vaikeuttaakin työnkierron toteuttamista käytännössä. Kolmas tärkeä kontrollin osa-alue on viestintä organisaation ympäristön kanssa. Organisaation ulkopoliittikka on perinteisesti nimenomaan organisaation ylimmän johdon tehtävä.

Artikkelin seuraavassa osuudessa esitellään suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suunnittelukeskeinen lähtökohta strategian muotoiluun. Nämä lähtökohdat eroavat toisistaan edellä käsitellyillä ulottuvuuksilla, mutta ne edustavat myös ajallista jatkumoa ennakoinnin ja voimavarojen painotuksista kohti suhteiden painotuksia. Erittelyn keskeiset tulokset on esitetty taulukossa 1.

## SUUNNITTELUPERUSTEINEN LÄHTÖKOHTA

1900-luvun toisen maailmansodan jälkeistä strategiakeskustelua on oppikirjamääritelmien mukaan kuvannut rationaalisuus, pyrkimys voittojen maksimointiin sekä normatiivinen ote, jonka perusteella strategian tehtävänä on kuvailun lisäksi myös toiminnan suuntaviivojen määrittäminen. Suunnittelunäkemyksen mukaan organisaatio voi valmistautua tulevaisuuteen nykyymmärryksen valossa. Vaikka strategian piirteisiin sen kaikissa muodoissa kuuluu suunnittelu, niin suunnitteluperusteisessa strategianäkemysessä ennaltamääräämisen ajatus näyttyy mahdollisuutena, jossa tulevaisuus voidaan ohjelmoida etukäteen (Whittington 1993, Mintzberg ym. 1998).

Onnistunut tulevaisuuden ohjelmointi edellyt-

tää, että ympäristön muutokset etenevät riittävän verkkaisesti. Lisäksi ympäristön on oltava riittävän monimutkainen, jotta suunnittelu olisi kannattavaa. Muotoiltujen tavoitteiden toimeenpanossa ei tarvita muutoksia, jos suunnittelu on ollut riittävän huolellista. Käytännössä toimeenpano on vain harvoin näin yksinkertaista (Mintzberg 1994). Julkisen sektorin kirjallisuudessa on lukuisia esimerkkejä toimeenpanon haasteista, kuten niistä tiukoista ehdoista (Hogwood & Gunn 1984), joiden vallitessa ongelmaton toimeenpano on mahdollinen. Julkisella sektorilla toimeenpanoa mutkistaa myös poliittisten tavoitteiden epämääräisyys (Hjern & Porter 1981, Tiili 2004) ja suorittavan tason työntekijöiden kyky muuttaa annettuja tavoitteita (Lipsky 1971).

Suunnittelu saavutti uudenlaista kiinnostusta julkisella sektorilla Porterin (1980) yritysten toimialatarkastelujen ansiosta. Toisin kuin monilla muilla suunnittelunäkemyksillä Porterin toimialatarkasteluilla on selvä teoreettinen perusta toimialan taloustieteen tulkinnoissa. Toimialan taloustieteen lähtökohta oli se, että toimialan rakenne määrittelee organisaation toimintatavan, joka puolestaan määrittelee organisaation taloudellisen menestyksen. Tämän tarkastelutavan alkuperäinen tarkoitus oli tunnistaa toimialoja, joilla kilpailun puute tuottaa ylisuuria voittoja, mikä vaatii julkisen sektorin puuttumista toimialan sääntelyyn kilpailun lisäämiseksi (Barney & Hesterly 1999). Perustaltaan toimialatarkastelussa organisaation toimintatavalla ei ollut suurta merkitystä, mutta uuden muotoilun perusteella organisaation toiminta näyttäytyi merkityksellisinä erityisesti strategisten ryhmien sisällä, joissa organisaatiot noudattavat toimialan sisällä samanlaista strategiaa. Tässä mielessä toimialatarkastelun uusi tulkinta kääntää alkuperäisen ajatuksen pääläelleen. Kun toimialan taloustieteen perustana oli tunnistaa kilpailun ongelmat ja puuttua niihin, Porterin tarkasteluissa kilpailun puutteesta tulee organisaatiolle hyödyllinen väline organisaation omaa asemaa parantavien toimialojen löytämisessä. Samalla toimialanäkemyksestä tulee perustaltaan organisaation epäeettinen väline hyödyntää kilpailussa esiintyviä puutteita oman yrityksen hyödyksi.

Toimialan taloustieteeseen liittyy joitakin muita julkisen sektorin kannalta mielenkiintoisia piirteitä. Kilpailijoiden välinen yhteistyö on yksi toimialan taloustieteen voittoja säilyttävistä mekanismeista, joka johtaa epäeettiseen toimintaan,

kuten kartellien syntyyn ja sitä kautta epäterveeseen hintasäännöstelyyn. Julkisella sektorilla saman hallinnonalan virastojen väliseen yhteistyöhön ei sisälly lainkaan samanlaisia ongelmia. Virastojen välinen yhteistyö on pikemmin tervetullut käytäntö, jonka esteenä ei ole epäeettisen toiminnan pelko, vaan pikemmin julkisen sektorin taipumus pyrkiä poistamaan yksiköiden välisiä päällekkäisyyksiä, mikä hävittää virastojen välisen keskinäisriippuvuuden ja mielekkään yhteistyön perustan. Tavoitteeton asioiden "pallottelu" ja kykenemättömyys hoitaa asiakokonaisuuksia (Kekkonen 2001) voi valtion keskushallinnossa osaltaan johtua liiallisesta innosta poistaa päällekkäisyyksiä ja liian pienien yksiköiden muodostamisesta.

Suunnittelun merkityksen kasvua seurasi suunnitteluammattikuntien määrän ja merkityksen kasvu. Ympäristön piirteiden erittelyyn tarvittiin päätöksenteon tukena toimiva korkeasti koulutettujen asiantuntijoiden joukko. Koska julkisen sektorin koulutusvaatimukset ovat olleet yksityistä sektoria korkeammat ja sen ulkopuoliset poliittiset vaatimukset vahvemmat, suunnittelun yhteydessä organisaation strategisesta johtamisesta on johtamisen mielessä vaikea puhua. Johtajan rooli on suunnittelun kehityksessä "primus inter pares", asiantuntijajoukon ensimmäinen, muttei muista selvästi erottuva jäsen. Asiantuntijoiden vahva rooli helpottaa suunnittelua, mutta vaikeuttaa muutosten tekemistä. Asiantuntijoiden toiminnan ohjauksessa syötteiden säätelystä tulee johtajan työn keskeinen sisältö. Johtajan rooli jäsentyy rakenteeksi (Lynn 2003), jossa toiminta on tarkoin säädeltyä. Ulkopuolisen poliittisen ohjauksen voimakkuus ei ole kuitenkaan välttämättä lainkaan keskeisin johtajan roolia määrittävä tekijä. Näyttää pikemmin siltä, että riippumatta ulkoisen ohjauksen voimakkuudesta suunnittelun merkityksen kasvu on omiaan vähentämään johtajan merkitystä suhteessa alaisiinsa.

Strategisen suunnittelun haasteet tulevat esiin yhteiskuntasuunnittelun malleissa. Rationaalisen kokonaisnäkömyksen mukaan toimintavaihto perustuvat kattavaan kaikki vaihtoehdot läpikäyvään tarkasteluun ja inkrementaalisen näkömyksen mukaan toiminnan suunnittelu perustuu vain harvojen vaihtoehtojen tarkasteluun. Lindblom (1979) esittää, että toimintapolitiikat etenevät pienin askelin lähtötilanteesta käsin. Tämän inkrementaalisen näkömyksen mukaan, mikä

tahansa kattava suunnittelujärjestelmä on tuomittu epäonnistumaan, koska kaikkia yhteiskuntapolitiikan seurauksia on vaikea ennakoida etukäteen. Yhdistetyn tarkastelun (mixed scanning) mallin mukaan (Etzioni 1986) kattava ja inkrementaalinen suunnittelu voidaan yhdistää niin, että ongelman kokonaistarkastelu ja vaihtoehtojen punninta eivät sulje pois inkrementaalisten muutosten mahdollisuutta.

Jotkut käytännön johtamistekniikoista, laatujohtaminen (TQM) erityisesti ovat sisäistäneet strategisen johtamisen ja sen piirissä esitetyn kritiikin piirteitä uudeksi toimintatavaksi (Ks esitely Seetharaman ym. 2006). Perustaltaan TQM tähtää kattavan ja inkrementaalisen suunnittelumallin yhdistämiseen. Kattavuus liittyy laatujohtamisen keskeiseen periaatteeseen kaikkien tuotanto-, tai palveluprosessin vaiheiden mittaamiseen. Inkrementaalisuus puolestaan liittyy laadun jatkuvaan vähittäiseen parantamiseen. TQM avaa yhdistetyn tarkastelun mukaisen näkökulman johtamiseen. Mittaaminen antaa ainakin vaikutelman kokonaisuuden hallinnasta ja inkrementaaliset muutokset antavat lupauksen tavoitteiden saavuttamisesta tulevaisuudessa. Laatujohtaminen sopii hyvin yhteen joidenkin julkisen sektorin piirteiden kanssa. Mittaaminen ei pelkästään täydennä lain antamia määräyksiä, vaan mittaamisesta tulee helposti toiminnan normatiivinen perusta, johon autonomisenkin viraston on helppo tukeutua lainomaisten määräysten ohella ja niiden lisäksi.

Strateginen johtaminen on aiemmin tullut tutuksi julkisella sektorilla pitkän tähtäimen suunnittelun kehityksessä. USA:n julkishallinnossa esiinnousseet ajatukset suunnittelu-, ohjelmointi-, ja budjetoitijärjestelmistä (PPBS) saivat vasta-kaikua myös kotimaisessa keskustelussa 1960- ja 1970-luvuilla (Tiihonen & Tiihonen 1990). Suunnittelujärjestelmien tarkoituksena oli määrittellä keskitetysti julkisen sektorin tehtävät vuosiksi eteenpäin (Lyden & Miller 1982). Käytännössä vuosittainen budjettiprosessi ohitti nopeasti kolmen, viiden tai kymmenen vuoden suunnittelusykliä. Näin sisällöllinen ennakoiva toiminnan ohjaus hävisi nopeasti vuotuiselle syötteiden määrittelylle. Jälkikäteen on helppo todeta pitkän tähtäimen suunnittelun ilmeisiä ongelmia. Poliitikot eivät välttämättä ole halukkaita sitoutumaan aiemmin vallassa olevien vastustajiensa tavoitteisiin, vaikka he voisivatkin sitoutua vuosiksi eteenpäin määrättyihin päämääriin. Lisäksi näen-

näisen vakaisissa olosuhteissakin saattaa tapahtua odottamattomia muutoksia, joihin keskitetyt suunnittelujärjestelmät sopeutuvat huonosti. Historiallisesti vuoden 1973 öljykriisin mukanaan tuoma epävakaus vaikutti osaltaan siihen, että sekä julkisen että yksityisen sektorin ympäristöstä tuli olennaisesti aiempaa ennakoimattomampi.

## VOIMAVARAKESKEINEN LÄHTÖKOHTA

Keskittyminen voimavarojen erittelyyn merkitsee kääntymistä organisaation sisäisen toiminnan tarkasteluun. Taloustieteen lähtökohdista organisaation sisäiselle toimijuudelle on vaikea löytää luontevaa viitekohtaa. Siksi voimavarojen tarkastelussa resurssien ohjaamisesta viime kädessä vastaavan ylimmän johdon rooli jää varsin epämääräiseksi. Monet sisäiseen toimintaan liittyvät tarkastelut perustuvat biologisille analogialle organisaation ja eläinten elinkaaren yhteneväisyyksistä, joita onkin yleisellä tasolla olemassa. On esimerkiksi erittäin harvinaista, että yksikään organisaatio saavuttaisi 100 vuoden ikää (Starbuck & Nystrom 1984). Ikään liittyvä keskustelu ei tarkoita sitä, että organisaatiot käyttäytyisivät samoin kuin eläinpopulaatiot, koska organisaatioilta puuttuu eläinten tapainen elämää säätelevä geneettinen rakenne (Penrose 1952). Organisaatioiden kasvun tulkinnoissa yhteneväisyys eläinpopulaatioiden toimintaan selittyy johtajien kyvyttömyydellä käyttää hyödykseen kasvavia voimavaroja. Johtajien kokemus ja tietämys määrittävät sekä voimavaroihin perustuvan tuotannon että kysynnän, jota johtajat pitävät organisaation toiminnalle sopivana (Penrose 1960). Jossain määrin samanlaisia tulkinnoita esiintyy evolutionarisessa taloustieteessä (Nelson & Winter 2002), joka rakentuu muutoksen ja rajoitetun rationaalisuuden perusteille. Ympäristö tuottaa ratkottavaksi jatkuvasti uusia ennen kokemattomia ongelmia, ja sisäiset päätöksentekokäytännöt poikkeavat usein taloudellisesta rationaalisuudesta. Lisäksi organisaatio kantaa mukanaan omaa historiaansa organisaation rutiineissa, jotka määrittävät organisaation tulevaisuutta (Becker 2004). Rutiinit ovat organisaation vastineita yksilöllisille taidoille. Rutiinit mahdollistavat tietämyksen varastoinnin ja sen palauttamisen työyhteisön käyttöön. Lisäksi ne auttavat myös ratkaisemaan kiistoja. Rutiinit ovat

kuin "geenejä", joita organisaatiot voivat siirtää eteenpäin myöhemmin syntyville organisaatioille.

Tulkinnat organisaation kasvusta ja evoluutionaarinen taloustiede ovat tärkeitä perusteita voimavarakeskeiselle näkökulmalle, mutta voimavarakeskeisen näkökulman perustana olivat osaltaan myös empiiriset havainnot siitä, että toimialojen sisäiset tuottavuuserot olivat usein toimialojen välisiä tuottavuuseroja suuremmat (Rumelt 1991). Yksi keskeinen selitysperusta löytyy johtajien kyvyttömyydestä hyödyntää organisaatioiden kasvun myötä lisääntyviä voimavaroja. Toisaalta keskittyminen organisaation sisäiseen tarkasteluun on aivan yhtä perusteltua, jos organisaation ympäristö näyttää toimivan perustaltaan ennakoimattomasti. Ympäristön erittely ei takaa organisaation menestystä, vaan organisaation on pystyttävä hyödyntämään omien voimavarojensa yhdistelmiä. Ympäristön piirteiden sijaan voimavarakeskeinen strategia keskittyy tunnistamaan organisaation sisäisiä menestystekijöitä, joiden avulla organisaatio pystyy sopeutumaan ympäristöönsä. Voimavarakeskeisen näkökulman tärkeä piirre on se, että sisäisten voimavarojen tarkastelun myötä päähuomio kohdistuu vahvuuksien ja heikkouksien erittelyyn. Suunnitteluperusteinen lähtökohta painottaa enemmän ympäristön uhkien ja mahdollisuuksien erittelyä.

Kaikilla organisaatioilla on ainutlaatuisia voimavaroja. Jos ne ovat harvinaisia, organisaation käytettävissä, vaikeita matkia ja kopioida, ne tuottavat kestävästi kilpailuedun (Bamey 1991, Bamey 2001). Voimavarat ovat yhä useammin aineetonta pääomaa: tietämystä ja kykyjä pikemmin kuin luonnonvaroja tai taloudellisia resursseja. Kyky yhdistää voimavaroja on sidottu organisaation historiaan ja on sosiaalisesti monimutkaista. Voimavarojen käyttö määrittelee organisaation kyvykkyydet, jotka muodostuvat organisaation rutiineista. Organisaation voimavaroilla ja niiden yhdistelmistä muotoutuvien kyvykkyyksien välillä ei ole mitään ennalta määrättyä funktionaalista yhteyttä. Voimavarojen näkökulman ohje strategian muotoiluun on strategian kehittäminen kaikkein tärkeimpien voimavarojen ja kyvykkyyksien perustalle (Grant 1991).

Voimavarakeskeisessä lähtökohdassa inhimillinen pääoma nousee tärkeäksi pääoman muodoksi. Inhimillinen pääoma on kiinnittynyt työntekijöiden tietämykseen ja tietämysvireä työn-

tekijä (knowledge activist) on keskeinen varanto tuotantoprosessissa (von Krogh ym. 2000). Guthrien ja Pettyn (2000) mukaan organisaation inhimillinen pääoma muodostuu työntekijöiden kyvykkyyksistä, tietämyksestä, muodollisesta koulutuksesta sekä työntekijöiden energisistä käyttäytymisistä ja asenteesta. Näin työntekijöiden kyvykkyydet ovat sidoksissa myös epävirallisiin käytäntöihin ja työssä oppimisen tapoihin eli niin sanottuun "hiljaiseen tietoon" (Nonaka & Takeuchi 1995), joka pakenee sekä kielellistä ilmaisua että johtajan väliintuloa.

Johtajien ja asiantuntijoiden välinen kamppailu näyttää voimavarojen yhdistämisen väistämättömältä seuraukselta, koska uudet voimavarojen yhdistämisen tavat muuttavat hyvin todennäköisesti kulloinkin vallitsevia organisaatorakenteita ja työprosesseja. Tämä taas on ristiriidassa erityisesti professionaalisten ryhmien vaaliman suhteellisen autonomian kanssa. Johtajasta tulee "kätyri" riippumatta siitä, miten vahvoja organisaation ulkopuoliset (poliittiset) paineet ovat. Johtaja on muista työntekijöistä erottuva henkilö, jonka toiminta perustuu pikemmin yleisjohdon logiikkaan kuin asiantuntijaryhmien tarpeisiin. Voimavaraletäinen strategian lähtökohta lisää johtajan taitojen merkitystä, kun rutiinien rikkominen synnyttää kysymyksiä vallasta ja vallankäytöstä. Transformationaalinen johtajuus (Bass 1988) tarjoaa yhden johtamismallin muutoksen hallintaan. Ensinnä transformationaalinen johtajuus edellyttää charismaa. Johtaja on seuraajilleen roolimalli, jota he voivat kunnioittaa ja johon he voivat samaistua. Toiseksi transformationaalinen johtaja innostaa seuraajiaan asettamalla vaativia tavoitteita ja vaatimalla sitoutumista niihin. Samalla hän kuuntelee ja valmentaa seuraajiaan yksilöllisesti, mikä auttaa heitä ylittämään asetetut tavoitteet. Tämän ja muiden vastaavien johtajuusmallien haasteeksi julkisella sektorilla jää, etteivät ne istu kovin hyvin perinteisen virkamiesjohtajan rooliin poliittisten päätöksentekijöiden puolueettomana palvelijana.

Professionaalisuus on voimavarojen näkökulmasta pikemmin uudistusten este kuin niiden käynnistäjä. Vaikka viraston johtaja olisikin valittu ammattiryhmän keskuudesta, hän ei voi olla varma työntekijöiden tuesta, jos uudistukset tähtäävän tehtävien sisällön muutoksiin. Profesioryhmien kannalta johtajan aktiivinen väliintulo on kaksinkertainen uhka. Yhtäältä muutokset työtehtävissä voivat muuttaa ammattiryhmien välistä



vallan tasapainoa ja toisaalta ne kasvattavat johtajan roolia toiminnan ohjauksessa. Kaikki julkisen sektorin ammattikunnat eivät kuitenkaan ole suhteellisen autonomisia ammattikuntia eivätkä professioryhmätkään ole täysin vastustuskykyisiä muutoksille. Yhä yleisemmät moniammatilliset työyhteisöt vievät pohjaa kollegiaaliselta päätöksenteolta. Moniammatilliset työyhteisöt mahdollistavat myös eri ammattiryhmien tietämyksen yhdistämisen puuttumatta ammattiryhmien itsenäisyyteen. Eri asiantuntemusalojen tietämyksen yhdistäminen voi tuottaa uusia kyvykkyyksiä, joita on vaikea ennakoida koulutusvaiheessa. Joka tapauksessa puuttuminen organisaation rutiineihin on omiaan lisäämään ristiriitoja, joiden ratkomiseen johtajaa tarvitaan (Nelson & Winter 2002). Siksi johtaja ei voi helposti siirtää päätösvaltaa muutosten toteuttamisessa alaisten edustamille ammattiryhmille.

Voimavarojen näkökulman korostama ainutlaatuisuus ja vaikeasti kopioitavien käytäntöjen merkitys ei kannusta muiden käytössä olevien johtamistekniikoiden käyttöön. Eräät johtamistekniikat kuitenkin tarjoavat vain yleisiä välineitä voimavarojen tarkastelun tueksi. Liiketoimintaprosessin uudelleenjärjestely (Business process reengineering tai BPR) on yksi esimerkki tällaisesta lähtökohdasta. BPR-mallin lähtökohta on uskalias. Se lähtee liikkeelle organisaation työprosessien perustavaa laatua olevasta uudistuksesta pikemmin kuin vähittäisistä muutoksista olemassa olevaan tilanteeseen. BPR-mallilla ja laatujohtamisella on silti myös yhdistäviä piirteitä. Molemmat perustuvat pikemmin toimintaprosessien kuin rakenteiden erittelyyn, mutta liiketoimintaprosessien uudelleenjärjestely perustuu laatujohtamista selvemmin ylhäältä alas suuntautuvalla päätöksenteolla (O'Neill & Sohal 1999). Julkisella sektorilla vaikeasti kopioitavien kyvykkyyksien etsiminen ja löytäminen ei voi olla keskeinen tavoite, mutta voimavarojen näkökulma varoittaa kopioimasta "parhaita käytäntöjä" toisilta organisaatioista, joilla on oma ainutlaatuinen historiansa ja omintakeinen kulttuurinen rakenteensa.

Tärkeiden voimavarojen tunnistaminen voi merkitä perusteellisia muutoksia organisaation rakenteissa. Organisaatorakenne voi sinällään olla esteenä uusille tavoille yhdistää voimavaroja. Toisaalta voimavarojen uusien yhdistelmien löytäminen voi edellyttää myös uusia tapoja määritellä olemassa olevia voimavaroja. Voimava-

rakeskeisen näkökulman käytännön sovellukset ovat merkityksellisiä myös julkishallinnon piirissä. Ydinpätevyysiin perustuva ajattelu kannustaa organisaatioyksiköiden väliseen voimavarojen käyttöön. Tässä mielessä moniportaiset hierarkiat ja yksityiskohtainen työnjako voivat vaikeuttaa organisaation strategisen suunnan hahmottamista (Pralhad & Hamel 1990), koska ne jähmettävät voimavarat organisaation tiettyyn yksikköön ja vaikeuttavat niiden joustavaa yhdistämistä.

Voimavarojen väärintulkinnan mahdollisuus on suuri, koska hyvin toimivaa voimavarojen ja kyvykkyyksien välistä suhdetta on vaikea määritellä etukäteen. Jos ainutlaatuisuutta pidetään voimavarojen keskeisenä lähtökohtana, tällaisia periaatteita ei voida edes muotoilla. Yhtä lailla voimavarojen onnistunut yhdistäminen voidaan todeta vasta jälkikäteen menestyksellisen toiminnan perusteella (Mahoney & Pandian 1992). Julkisen sektorin organisaatioiden keskeinen yhdistävä piirre on se, että niiden ongelmat ovat "häijyjä" (Harmon & Meyer 1986), mikä viittaa ongelmien monimutkaisuuteen ja niiden ratkaisun vaikeuteen. Eriteltäessä julkisorganisaatioiden toimintaa tapaustutkimukset ovat arvokkaita tiedon lähteitä organisaatioiden omintakeisten haasteiden tunnistamisessa sekä johtajien menestymisen ja epäonnistumisen syiden hahmottamisessa. Voimavarojen näkökulmasta tapaustutkimusten tulkintoja ei voi käyttää yleistysten tekemiseen, mutta niitä voidaan hyödyntää oppimiskokemuksina omassa työyhteisössä vaihtoehtoina samantyyppisten ongelmien ratkaisuisa.

## SUHDEKESKEINEN LÄHTÖKOHTA

Strategisen johtamisen kolmas lähtökohta liittyy maailman keskinäiskytkentöjen kasvua korostavaan hallinnan (governance) kehukseen, jossa paikallisen kansallisen ja kansainvälisen rajat hämärtyvät. Kersbergen ja van Waarden (2004) tunnistavat yhdeksän näkökulmaa hallintaan, jotka vaihtelevat globalisaatiotulkinnoista uusien työnjaon malleihin työyhteisöissä. Hallinnan ajatuksilla on kuitenkin yhdistäviä piirteitä, kuten toiminnan monenkeskisyyden korostaminen. Näin usean toimijan muodostamat verkostot tulevat julkilausutusti esiin ei pelkästään ilmiöiden moninaisuutta korostavana lähtökohtana, vaan myös toimijoiden erilaisuutta korostavana piirteenä,

jossa verkostot muodostuvat yhtä hyvin julkisista kuin yksityistä toimijoista sekä vapaaehtoisjärjestöistä. Lisäksi hallinnan mekanismit korostavat "pehmeitä" koordinoinnin tapoja, kuten neuvottelua, liittoutumien rakentamista ja yhteistyötä käskynjakoon ja valvontaan perustuvan "kovan" koordinoinnin sijasta.

Olennaista keskinäiskytkentöjen kasvussa on, että myös julkisen sektorin toiminta on entistä useammin monenkeskistä yhteistyötä, jossa yksittäinen virasto tai laitos on vain yksi toimija oman tehtävä-alueensa tavoitteiden toteuttamisessa. Julkinen sektori on osaltaan osallistunut organisaatioiden välisen kanssakäymisen lisäämiseen. Tavoitejulkisen sektorin organisaatioiden välisen yhteistyön lisäämiseksi organisaatiota-joja hälventämällä on omiaan lisäämään julkisten organisaatioiden keskinäistä kanssakäymistä (Pollitt 2003). Käytännössä esimerkiksi hallituksen ministeriörajat ylittävät politiikkaohjelmat ovat sektorirajat ylittävän yhteistoiminnan yksi ilmiö (Ministerityöryhmän loppuraportti 2002). Osa verkostoista syntyy, kun julkinen organisaatio ulkoistaa ennen itse hoitamansa palvelun ulkopuolisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Lisäksi pyrkimys pienentää virastojen kokoa tarkoittaa, että organisaation voimavarat sijaitsivat entistä useammin organisaation ympäristössä.

Suhdekeskeisessä lähtökohdassa strategian tehtävä on määritellä yhteistyösuhteiden sisältö sekä muotoilla tapoja tunnistaa sopivia yhteistyökumppaneita. Yhteistyösuhteiden solmiminen voi käytännössä lisätä ympäristön vakautta niin, että sopimusten ja luottamuksen kytkemä verkosto lisää ennakoitavuutta paikallisesti. Paikallisuus ei tässä tarkoita mitään alueellista kokonaisuutta, vaan verkoston keskenään kytkemiä toimijoita. Tässä piilee myös keskeinen ero voimavarojen näkökulman lähtökohtiin ja keskeinen yhtenevyys suunnitteluperusteisen lähtökohdan kanssa. Suhdelähtöinen näkökulma ei alistu siihen, että ympäristön ennakoimattomuuden takia organisaation pitäisi keskittyä ensisijaisesti omien sisäisten voimavarojen kehittämiseen. Suhdelähtöisen näkökulman keskeinen mahdollisuus piilee siinä, että organisaatio pystyy tunnistamaan omalta kannaltaan keskeiset toimijat ja kytkeytymään niihin.

Organisaatioiden välistä yhteistoimintaa on taloustieteellisistä lähtökohdista lähestytty sekä voimavarojen näkökulman, transaktiokustannusanalyysin sekä näitä yhdistelevän suhdenäkö-

kulman perusteella. Voimavarojen näkökulman lähtökohdista liittoutuminen on mielekästä, jos se tuottaa organisaatiolle sellaisia voimavaroja, joihin sillä ei muutoin olisi pääsyä (Das & Sheng 2000). Transaktiokustannuslogiikan perusteella (Williamson 2000) organisaation täytyy kiinnittää huomiota tuotantokustannusten ohella myös transaktiokustannuksiin, kuten sopimusten laatimiseen, ostajien ja myyjien etsimiseen sekä neuvotteluehtojen laatimiseen. Jos transaktiokustannukset ovat tuotantokustannuksiin verrattuna korkeat, organisaation oma tuotanto on kannattavaa. Liittoutuminen on puolestaan kannattavaa, jos transaktiokustannukset ovat keskimääräisiä verrattuna tuotantokustannuksiin. Transaktiokustannusten laskiessa ostaminen markkinoilta tulee kannattavammaksi.

Relationaalinen näkökulma (Dyer & Singh 1998) tarjoaa voimavarojen näkökulmasta ja transaktiokustannusnäkökulmasta poikkeavan lähtökohdan organisaatioiden väliseen kanssakäymiseen. Kanssakäymisen edut lisääntyvät jos yhteistyökumppanit voivat olla varmoja suhteen jatkuvuudesta, kumppanien välinen vaihto on suurta, kumppanit pystyvät oppimaan toinen toisiltaan, keskinäiset voimavarat täydentävät toisiaan ja kanssakäyminen tapahtuu epävirallisesti ilman muodollisia sopimuksia. Relationaalisessa näkökulmassa näkyy yhteistoiminnan uutta luovien piirteiden mahdollisuus, kun transaktiokustannuslogiikan perusteella yhteistoiminta on pikemmin markkinahäiriöiden tuottamana toimintatapa.

Taloustieteelliset näkemykset perustuvat organisaatioiden ulkosuhteiden pareittaiseen eritteilyyn, jossa tarkastellaan organisaation ja sen kumppanin välistä suhdetta irrallaan laajemmasta organisaatioverkostosta. Näin ollen nämä näkökulmat eivät tarjoa teoreettisia perusteita arvioida, mikä olisi hyödyllinen verkoston kokonaisrakenteen. Verkostanalyttiset sosiaalisen pääoman tulkinnat voivat auttaa tunnistamaan tällaisia otollisia suhderakenteita. Esimerkiksi keskeinen asema verkoston ytimessä voi antaa organisaatiolle muita enemmän informaation ja auttaa organisaatiota menestymään informaatio- ja sidonnaisilla toimialoilla (Powell ym. 1996, ks. Borgatti & Foster 2003). Perusajatuksena on, että keskinäiskytkentöjen edut eivät palaudu joukoksi kahdenvälisiä suhteita, vaan organisaation menestykseen vaikuttaa myös asema verkoston kokonaisrakenteessa. Tämä on mielenkiintoisella tavalla risti-

riidassa myönteisten tietoyhteiskuntatulkintojen kanssa, joiden mukaan verkostojen olemassaolo vähentää sen yksittäisen toimijan valtaa (Castells 1996).

Johtaja on tässä yhteydessä suurlähettilään roolissa, jossa hänen tärkein tehtävänsä on muotoilla sopimusten solmimisen ja irtisanomisen periaatteita. Johtajan tehtäviä määrittelevät organisaation "ulkopolitiikan" piirteet. Tässä mielessä johtaja toimii instituution mallin mukaan tasapainottamalla sidosryhmien vaatimuksia sekä organisaation omia tavoitteita. Ulospäin virastopäällikkö näyttäytyy helposti koko julkisen sektorin edustajana, mikä voi vahvistaa viraston asemaa sopimusneuvotteluissa. Muiden organisaatioiden kanssa tehtävät sopimukset liittyvät virastojen velvollisuuksien toteuttamiseen ja ne koskevat usein korkeasti koulutettujen ammattiryhmien työn jakamista. Siksi professionaaliset ammattiryhmät ovat keskeisiä hyödykkeitä suhdperusteisessa strategianmuodostuksessa. Ammattiryhmien hyödykeluonnetta ei ole syytä pitää kielteisenä piirteenä, koska työntekijöiden ammattitaidolle määritellään arvoa sen perusteella. Organisaatioiden välinen yhteistyö ei välttämättä riko olemassa olevia työruutiineja, vaan yhteistyö voi olla keino jatkaa vanhoja rutiineja uudella organisaatioiden välisellä areenalla.

Julkisella sektorilla sidosryhmillä on tärkeä asema toiminnan suunnan määrittelijänä ja sidosryhmäanalyysi voi tuottaa arvokasta tietoa mahdollisten yhteistyökumppanien valinnassa ja soveltuvien suhteiden muodostamisessa. Sidoryhmäanalyysi herkistää organisaation ympäristössä vallitseville valtasuhteille. Omasta toiminnasta kiinnostuneiden tahojen tunnistaminen, niiden valtaresurssien erittely ja sidoryhmäohjelmien muotoilu ovat olennainen osa sidoryhmien erittelyä. Sidoryhmäajattelun mukaan oikeutetuilla sidoryhmillä on joko julki lausuttu tai piilevä sopimus kohdeorganisaation kanssa (Donaldson & Preston 1995). Sidoryhmän vaikutusvalta riippuu sen suhtautumisesta kohdeorganisaatioon, sidoryhmän vahvuudesta sekä sidoryhmien keskinäisen kilpailun kireydestä. Kohdeorganisaation sidoryhmäsuhteiden piirteet riippuvat myös etujen ja haittojen jakautumisesta. Kun kustannukset jakautuvat yhdelle toimialalle, ammattiryhmälle tai alueelle ja hyödyt usealle eri taholle, syntyy yrittäjäperusteista politiikkaa (Wilson 1989, ss. 76-78). Esimerkiksi metsäteollisuudessa julkiset viranomaiset

säätelevät entistä tarkemmin yritysten päästöjä vesistöön, mutta puhtaan veden aikaansaamat hyödyt jakaantuvat suurelle joukolle vesistöalueen asukkaita ja virkistyskäyttäjiä. Tässä tilanteessa yrityksellä on vahva kannustin vastustaa tarkempaa säätelyä, mutta hajanaisten käyttäjäryhmien on vaikea käynnistää organisoitua toimintaa.

Viraston ympäristösuhteiden rakentaminen on verraten ongelmatonta julkisen sektorin sisällä. Julkiset virastot voivat auttaa toisiaan ilman neuvotteluja tai muodollisia sopimuksia. Virastojen ja laitosten kannalta organisaation ulkosuhteisiin liittyy kuitenkin myös haasteita. Yksi keskeinen ongelma liittyy virkamiesten puolueettomuuden vaalimiseen, jossa kanssakäyminen yritysten kanssa on erityisen ongelmallista. Viranomaisen lainsäädäntö- ja valvontatehtävien erottaminen yritys-suhteiden hoidosta on tärkeää, koska taloudelliset intressit ovat vakava uhka hallinnon puolueettomuudelle. Hallinnon politisoituminen on tässä mielessä vähemmän ongelmallista, koska poliittisten virkanimitysten avulla hallintoon saadaan luotua poliittisten intressien tasapaino. Yksityiset intressit vaikuttavat kuitenkin yksilöllisesti, eikä niiden kesken ole helposti löydettävissä tasapainottavaa mekanismia. Esimerkiksi julkisen sektorin kilpailuttamiskäytännöt voivat olla toimiva keino vaalia hallinnon puolueettomuutta, mutta samalla ne estävät virastoja tukeutumasta pitkäkestoisiiin yhteistyösuhteisiin. Osapuolilta puuttuu tässä tilanteessa kannustin tehdä kumppanikohtaisia sijoituksia, kun suhteen jatkuvuudesta ei ole takeita. Julkisen sektorin toiminnan avoimuuden vaatimus johtaa helposti siihen, että yhteistyökumppanina virasto tuhoaa myös muut organisaatioiden välisen yhteistoiminnan arvokkaat piirteet, kuten epämuodolliset sopimukset tai sopimisen itsevalvonnan mekanismit. Tämä on ristiriidassa niiden odotusten kanssa, joita organisaatioiden välisiin verkostoihin ladataan nimenomaan alentuneiden transaktiokustannusten ja kumppanikohtaisten sijoitusten muodossa. Näin julkiset virastot eivät pääse nauttimaan täysipainoisesti niistä eduista, joita organisaatioiden väliset verkostot tarjoavat.

## KESKUSTELUA

Suunnitteluperusteinen näkemys edustaa jo vakiintunutta strategisen johtamisen ajatteluta-

**Taulukko 1. Kolme lähtökohtaa virastostrategiaan.**

	Suunnitteluperusteinen	Voimavaralähtöinen	Suhdekeskeinen
Strategian rooli	Strategia määrittelee tehtäviä velvollisuuksien organisointia ja laajentamista varten (ohjelmointi)	Strategia auttaa tunnistamaan uusia tapoja yhdistää voimavaroja velvollisuuksien toteuttamiseksi (yhdistäminen)	Strategia määrittelee periaatteet velvollisuuksien jakamisesta ulkopuolisten kumppanien kanssa (jakaminen)
Oletus ympäristöstä	Epävakaa- yllätyksellinen	Myrskyisä	Myrskyisä, verkoston järjestys
Keskeinen pääoman muoto	Taloudellinen	Inhimillinen	Sosiaalinen
Julkisen johtajan rooli	Rakenne: <i>Primus inter pares</i>	Taito: Käytyri	Instituutio: Suurlähettiläs
Ammattiryhmien asema	Suunnittelun tuki	Yhdistämisen kohde	Hyödyke
Keskeinen johtajan kontrolliväline	Budjetti	Työnjako	Sopimus
Kuvaava johtamistekniikka	Laatujohtaminen (TQM)	Liiketoimintaprosessien uudelleenjärjestely (BBR)	Sidosryhmäanalyysi
Haaste	Ennakoimattomat tilanteet	Jähmeät voimavarat, voimavarojen väärintulkinta	Sopimuskustannukset, Voimakkaat sidosryhmät

paa, jota on sekä laajasti sovellettu että laajasti arvosteltu niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin piirissä. Suunnittelun merkitys tai tarve ei silti ole hävinnyt. Monet tulevaisuuden palvelukysynnän tarvealueet esimerkiksi koulutuksessa tai terveydenhuollossa voidaan ennakoida ainakin jollain tarkkuudella populaation piirteiden erittelyn avulla. Se tapahtuuko suunnittelu kattavan vai inkrementaalisen tai jonkin näiden yhdistelmän avulla, ei ole tässä olennainen eronteon ulottuvuus, koska näiden kaikkien lähtökohtien tavoitteena on ohjelmoida tulevaisuuden toimintaa nykyhetken tulkintojen avulla. Voimavaperusteinen näkökulma suhtautuu selvästi pessimistisemmin tulevaisuuden ennakoointiin. Ennakoimattomassa ympäristössä organisaatio joutuu kiinnittämään entistä enemmän huomiota sisäisiin piirteisiin, kuten horisontaaliseen työnjakoon yksiköiden kesken ja vertikaaliseen työnjakoon johtajien ja alaisten välillä. Suhdeperusteinen näkökulma edustaa tässä mielessä keskitietä. Ympäristö sisältää ennakoimattomia piirteitä, mutta virasto voi vakauttaa ympäristöään rakentamalla verkostoja muiden organisaatioiden kanssa. Suhdeperusteinen näkökulma ei ole kuitenkaan vielä vakiintunut tarkastelun tapaa edes yksityisen sektorin piirissä, vaan edustaa orastavaa näkemystä strategiakeskustelun kentällä. Tarve hahmottaa ympäristön piirteitä on yksi kaikkia strategian lähtökohtia yhdistävä piirre. Ympäristö ei ole sama kaikille julkisille organisaatioille ja näkemykset organisaation ja sen ympäristön välisestä rajankäynnistä ovat käymässä vähemmän jyrkiksi.

Jokainen virastostrategian lähtökohta antaa julkiselle johtajalle erilaisen roolin. Suunnitteluperusteisessa tulokulmassa johtajan rooli on rajatuin. Ulkoisen poliittisen ohjauksen vähentyminen ei automaattisesti anna johtajalle laajempaa toimintavapautta, koska suunnittelun tärkeys merkitsee jonkinasteista riippuvuutta suunnittelusta vastaavista ammattiryhmistä. Johtaja kohtaa toisentyypisen tilanteen voimavarakeskeisessä lähtökohdassa. Uusien kyvykkyyksien luominen edellyttää puuttumista organisaation rutiineihin, mikä puolestaan järkyttää työyhteisön ryhmittyvien välistä vallan tasapainoa ja lisää ristiriitojen todennäköisyyttä. Vahva johtajuus voi edesauttaa muutosten toteuttamista, mutta sellaisen saavuttaminen ei ole helppoa julkisella sektorilla, jossa poliittisten päämäärien palvelijan rooli on perinteisesti ollut virkamiehen keskeinen tehtävä.

Suhdekeskeinen näkökulma sisältää kaksi haastetta julkisille johtajille. Tuotannollisessa mielessä organisaation menestys edellyttää johtajan laatimien sopimusperiaatteiden käytännön toimivuutta. Poliittisen selviytymisen kannalta verkostoituneen viraston menestys riippuu johtajan kyvystä luovia sidosryhmien etujen ja vaatimusten välissä.

Perustaltaan ammattiryhmien itsemääräämisoikeus näyttää turvatuimmalta suunnitteluperusteisessa lähtökohdassa, joka sekin sisältää ammattiryhmien kannalta omat sudenkuoppansa. Varsinkin suunnittelu- ja kehittämistehtävissä toimivat asiantuntijat tarvitsevat poliittisia taitoja toimiessaan ylimmän johdon strategiatyön tukena. Jos organisaation asiantuntijat eivät pysty tyydyttämään johdon valmistelun tarpeita, ulkopuoliset konsultit voivat syrjäyttää organisaation omat asiantuntijat näissä tehtävissä (Kanter 1979). Voimavaralähtöinen strategia muuttaa hyvin todennäköisesti ammattiryhmien välistä vallan tasapainoa, mutta samalla se voi tuottaa uusia pätevyksiä, kun ammattiryhmien erityistaidot yhdistyvät toisiinsa. Vastaavasti suhdakeskeisessä lähtökohdassa yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa voi auttaa hyödyntämään ammatillisten taitojen kirjoa laajemmin kuin, mihin oma organisaatio antaa mahdollisuuksia.

Jos lähtökohdaksi otetaan prosessinäkökulma, voidaan ajatella, että strategian lähtökohdat edustavat yhden ja saman strategiaproessin eri vaiheita. Ensiksi muotoillaan tavoitteet, joita seuraavat voimavarojen ja verkostojen tarkastelujen vaiheet. Tämän näkemyksen ongelmana on kuitenkin se, että samalla hyväksytään myös suunnitteluperusteisen lähtökohdan keskeisiä piirteitä strategiatyön pohjaksi, kuten ohjelmoinnin mahdollisuus sekä muotoilun ja toimeenpanon erottaminen toisistaan.

Strategian kolmen lähtökohdan tunnistaminen herättää kysymyksiä myös strategisten käytäntöjen kannalta. Mitä strategiatyön lähtökohtia virastot ovat strategisen toimintansa tuekseen valinneet? Soveltuvatko tässä esitellyt strategiatyön lähtökohdat julkisten virastojen toiminnan hahmottamiseen yhtä hyvin valtion kuin kunnallishallinnon piirissä tai kolmannen sektorin organisaatioissa? miten paljon strategian lähtökohtien piirteitä voidaan yhdistää ilman että viraston strateginen suunta hämärtyy? Miten paljon tietyn johtamistekniikan tai konsulttimallin valinta ohjaa strategisen lähtökohdan hahmottamista? Miten

virastojen johtajat pystyvät riittävän tarkasti hahmottelemaan oman toimintaympäristönsä piirteet valitakseen omalle organisaatiolleen sopivimman strategian lähtökohdan? Nämä kysymykset kumpuavat teoreettisista lähtökohdista, mutta niihin vastaaminen vaatii tuekseen empiiristä tutkimusta. Jatkotutkimuksen kannalta tämän artikkelin sanoma on silti yksinkertainen: strategian valinnan ja hahmottamisen kysymykset ovat vähintään yhtä tärkeitä kuin sen toimeenpanon tai jalkauttamisen kysymykset.

## PÄÄTELMÄ

Tämän artikkelin keskeinen anti on kolmen strategisen lähtökohdan tunnistaminen julkisen viraston toiminnan ohjauksessa. Suunnitteluperusteinen, voimavaralähtöinen ja suhdekeskeinen strategia eroavat toisistaan teoreettisten oletustensa, otollisen sovellusympäristönsä ja johtamisnäkemyksensä perusteella. Aikaisempi julkisen sektorin strategiaa käsittelevä kirjallisuus on keskittynyt strategian toimeenpanon kysymyksiin. Sen sijaa tässä artikkelissa julkisen sektorin organisaatiostrategiaa on lähestytty strategian tutkimuksen teoreettisista perusteista käsin. Strategian muotoiluun liittyy julkisella sektorilla ilmeisiä haasteita. Virastostrategian muotoilu ei välttämättä ole hyväksyttyä poliittisesti ohjatulla julkisella sektorilla, koska virastojen strategioiden muotoilu voi kaventaa poliittisten päätöksentekijöiden toiminta-alaa. Vastaavasti strategian tutkimuksessa taloustieteelliset lähtökohdat ovat monia muita organisaatiotutkimuksen aloja tärkeämpiä. Silti talousteoreettiset ajattelutavat perustuvat markkinaympäristöön, ja siksi ne soveltuvat vain harvoin sellaisenaan julkisorganisaatioiden toiminnan erittelyyn.

Virastostrategioiden muotoilu ei ole välttämättä uhka poliittiselle päätöksenteolle. Julkishallinnossa virastojen tavoitteenmuodostus ja poliittinen tahdonmuodostus kohtaavat välttämättä toisensa ja tässä tilanteessa poliittinen ohjaus on institutionaalisesti vahvemmassa asemassa. Ehkä tähän sopii ajatus lämpimien ja kylmien merivirtojen kohtaamisesta syntyvistä ravinteita tuottavista pyörteistä. Virastojen tavoitteenmuodostuksen ei tarvitse olla suoraan johdettu poliitikkojen tavoitteista, mutta se ei voi olla niiden kanssa ristiriidassa. Parhaassa tapauksessa virkamiesten ja poliitikkojen tavoitteiden kohtaami-

nen voi johtaa uusien ajatusten syntyyn, joiden lähdettä ei voi paikantaa poliittisiin ideologioihin tai hallinnon asiantuntemukseen, vaan näiden yhdistelmiin.

Virastostrategian muotoilu vaikuttaa myös julkisen sektorin tilivelvollisuuden luonteeseen. Virastot voivat epäonnistua omassa toiminnassaan niin, että yhteiskunnan toiminta vaarantuu. Poliitikot kantavat lopullisen vastuun julkishallinnon toiminnasta ja heidän on vaikea välttää vastuuta virkamiesten tekemistä virheistä (Moore 1995). Viraston näkökulmasta politiikka on organisaation ympäristön piirre ja viraston oma tavoitteenmuodostus voi muuttaa poliittisten päämäärien sisältöä. Virastojen entistä itsenäisemmän toiminnan yhdistäminen poliittiseen tahdonmuodostukseen ei ole yksinkertainen tehtävä. Virastostrategiat voivat silti olla apuna poliittisen ja hallinnollisen vastuullisuuden erottamisessa. Strategiat tarjoavat yhden keinon viestiä sidosryhmille organisaation toiminnasta ja keinoista niiden saavuttamiseksi (Stewart 2004). Näin strategiat korostavat viraston vastuuta omasta toiminnastaan.

Strategiakeskusteluun liittyvien taloustieteellisten näkemysten markkinaympäristöön perustuvat tulkinnat saavat uusia sisältöjä julkisorganisaatioissa. Taloustieteellisen näkemysanomalit voivat olla suoraan käyttökelpoisia julkisen sektorin piirissä. Vastaavasti joidenkin taloustieteellisen näkemysanomalien piirteet saavat julkisen sektorin kehityksessä uuden merkityksen ja julkisen sektorin ympäristö vaikeuttaa joidenkin hyödylliseksi tunnistettujen piirteiden soveltamista virastoympäristössä. Esimerkiksi yhteistoiminta kilpailijoiden välillä edustaa usein epäeettistä tai laitonta toimintaa yrity maailmassa, mutta edustaa toivottavaa yhteistyötä julkisen sektorin organisaatioiden kesken. Yhteistyön esteenä ovat pikemmin sektorirajat kuin eettiset ongelmat. Voimavaralähtöisessä näkökulmassa yritysten keskinäisen jäljittelyn esteet ovat keskeinen menestystä ylläpitävä piirre. Julkisella sektorilla matkiminen ei ole uhka viraston toiminnalle, mutta voimavaralähtöinen näkökulma varoittaa kopioimasta harkitsematta muiden "parhaita käytäntöjä", joiden toimivuus on sidoksissa organisaation historiaan ja monimutkaisiin sosiaalisiin suhteisiin. Lisäksi julkisorganisaatioiden laillinen perusta, avoimuuteen perustuva luonne sekä tarve suojella virkamiesten puolueettomuutta taloudellisten etujen vaikutukselta, on omiaan

vaikuttamaan epämuodollista kanssakäymistä yksityisten yritysten kanssa.

Julkisen sektorin virastojen strateginen johtaminen luo uusia haasteita poliittis-hallinnolliselle koneistolle. Johtavien virkamiesten korostunut johtajarooli merkitsee, etteivät he voi toimia joustavasti poliittisten päätöksentekijöiden tukena, koska he näyttäytyvät pikemmin oman viraston etujen puolustajana kuin puolueettomana neuvonantajana (Peters 2001). On kuitenkin myös niin, että virkamiesten rooli politikoiden avustajana on omiaan lisäämään hallintotoiminnan jatkuvuutta päätösten ideologisen sisällön kustannuksella. Ulkopuoliset ajatushautomot voivat tässä mielessä olla tervetullut lisä poliittisten päätösten valmistelussa. Palveluntuottajina niillä on kannustimia tuottaa päätöksenteolle hyödyllistä ajankohtaista aineistoa, joka ei välttämättä kunnioita nykyisiä hallinnollisia toimintatapoja.

## LÄHTEET

- Abbott, Andrew (1988). *The System of professions. An essay on the division of expert labor.* University of Chicago Press, Chicago
- Adler, Paul, Kwon, Seok-Woo (2002). Social capital: prospects for a new concept. *Academy of Management Review* 27(1), 17-40.
- Alford, John (2001). The implications of 'publicness' for strategic management theory (ss.1-16). In Johnson, Gerry & Scholes, Kevan (Eds.) *Exploring public sector strategy.* Prentice-Hall, Harlow.
- Barney, Jay, & Hesterly, William (1996). Organizational economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis (ss.115-147). In Clegg,
- Stewart.; Hardy, Cynthia; Nord, Walter (Toim.) *Handbook of organization studies.* Sage, London and Thousand Oaks.
- Barney, Jay (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Barney, Jay (2001). Resource-based theories of competitive advantage: A ten-year retrospective on the resource-based view. *Journal of Management* 27(6), 643-650.
- Bass, Bernard (1998). *Transformational leadership. Industrial, military and educational impact.* Lawrence Erlbaum, Mahwah.
- Becker, Gary (1993). *Human Capital, a Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education.* National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago.
- Becker, Marcus (2004). Organizational routines. A review of the literature. *Industrial and Corporate Change*, 13(4), 643-677.
- Borgatti, Steven, & Foster, Pacey. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management* 29, 991-1013.
- Bryson, John (1995). *Strategic planning for public and nonprofit organizations.* Jossey-Bass, San Francisco.
- Carter, Neil, (1989). Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control? *Policy and Politics* 17, 131 - 138.
- Castells, Manuel (1996). *The rise of the network society, vol 1.* Blackwell, Oxford.
- Chaffee, Ellen (1985). Three models of strategy. *The Academy of Management Review* 10(1), 89-98
- Clegg, Stewart, & Courpasson, David, & Phillips, Nelson (2006). *Power and organizations.* Sage, London.
- Colin, Scott (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law & society* 27(1), 38-61.
- Das, T. K. & Teng, Sheng (2000). A resource based theory of strategic alliances. *Journal of Management* 2000 26(1) 31-61.
- Donaldson, Thomas, Preston, Lee (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence. *The Academy of Management Review* 20(1), 65-92.
- Dunleavy, Patrick (1986). Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches. *Public administration* 64, 13-34.
- Dunsire, Andrew, & Hood, Christopher (1989). *Cutback management in public bureaucracies. Popular theories and observed outcomes in Whitehall.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Dyer, Jeffrey & Singh, Harbir (1998). The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *The Academy of Management Review* 23(4) 660-680.
- Emery, F.E. & Trist E.L. (1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations* 18(1), 21-32.
- Etzioni, Amitai (1986). Mixed scanning revisited. *Public administration review* 46(1), 8 - 14.
- Floyd, Steven, & Lane, Peter (2000). Strategizing throughout the organization: Management role conflict in strategic renewal. *The Academy of Management Review* 25(1), 154-177.
- Floyd, Steven, & Woolridge, B. (1992). Middle Management Involvement in Strategy and its Association With Strategic Type: A Research Note. *Strategic Management Journal* 13(special issue), 53-168.
- Goold, Michael, & Pettifer, David & Young, David (2001). Redesigning the corporate center. *European Management Journal* 19(1), 83-91.
- Gortner, Harold, Mahler, Julianne, Nicholson, Jeanne (1997). *Organization theory. A public perspective.* Wadsworth, Belmont.
- Grandori, Anna & Soda, Giuseppe (1995). Interfirm networks. Antecedants, mechanisms and forms. *Organisation Studies* 16(2), 183-214.
- Grant, Robert (1991). The resource-based theory of

- competitive advantage: Implications for strategy formulation. *California Management Review* 33(3), 114-126.
- Guthrie, James, & Petty, Richard (2000). Intellectual capital literature review. Measurement, reporting and management. *Journal of Intellectual Capital* 1(2), 155-176.
- Harlow, Carol (2006). Global administrative law: The quest for principles and values. *The European Journal of International Law*, 187-214.
- Hammon, Michael, & Meyer, Richard (1986). *Organization theory for public administration*. Chatelaine Press, Burke.
- Hjem, Benny, & Porter, David (1981). *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*. *Organization Studies* 2(3) 211-227
- Hogwood, Brian, & Gunn, Lewis (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, Oxford.
- Horwitz, Allan (1990). *The logic of social control*. Plenum Press, New York.
- Johnson, Gerry, & Scholes, Kevan (2001). *Exploring public sector strategy*. Prentice Hall, Harlow.
- Joyce, Paul (1999). *Strategic management for the public services*. Open University Press, Buckingham.
- Kanter, Rosabeth (1979). Power failure in management circuits. *Harvard Business Review* 79, 129-138.
- Kaufmann, Franz-Xavier, & Majone, Giandomenico, & Ostrom, Vincent (1986). Guidance, control, and evaluation in the public sector: the Bielefeld interdisciplinary project. Walter de Gruyter, Berlin.
- Kekkonen, Sirpa (2001). Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen. Keinona ohjelmajohtaminen. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Edita, Helsinki.
- Kersbergen, Kees, Van Waarden, Frans. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43, 143-172.
- Koteen, Jack (1997). *Strategic management in public and nonprofit organizations*. Managing public concerns in an era of limits. Praeger, Westport.
- Krouse, George & Douglas, James (2006). Does agency competition improve the quality of policy analysis? Evidence from OMB and CBO fiscal projections. *Journal of Policy Analysis and Management* 2006 25(1) 53-74.
- von Krogh, Georg & Kazuo Ichijo & Ikujiro Nonaka (2000). *Enabling knowledge creation: how to unlock the mystery of tacit knowledge and release the power of innovation*. Oxford. Oxford University Press.
- Lane, Jan-Erik (1993). *The public sector: concepts, models and approaches*. Sage, London.
- Lindblom, Charles (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* 39(6), 517
- Lipsky, Michael (1971). *Street-level bureaucracy and analysis of urban reform*. *Urban Affairs Quarterly* 6 (4), 391-409 .
- Lockett, Andy & Thompson, Steve (2004). Edith Penrose's contribution to the resource-based view: An alternative perspective. *Journal of Management Studies*, 41, 1, 193-203.
- Luhmann, Niklas (1995). *Social systems*. Stanford University Press, Stanford.
- Lyden, Fremont & Miller, Ernest (1982). *Public budgeting. Program planning and implementation*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Lynn, Lawrence (2003). *Public management*. In B Guy Peters & Pierre, Jon (Eds.) *Handbook of Public Administration* (ss. 14-24). Sage, London.
- Macdonald, Keith (1995). *The sociology of the professions*. Sage, London.
- Mahoney, Joseph (2005). *Economic Foundations of Strategy*. Sage, Thousand Oaks.
- Mahoney, Joseph, Pandian, J. (1992). The resource-based view within the conversation of strategic management. *Strategic Management Journal*, 13(5), 363-380.
- Ministeriöryhmän loppuraportti (2002). *Valtion keskushallinnon uudistaminen*. Edita, Helsinki.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce, Lampel, Joseph (1998). *Strategy safari. A guided tour through the wilds of strategic management*. The Free Press, New York.
- Mintzberg, Henry (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Prentice-Hall, Hemel Hempstead.
- Moore, Mark (1996). *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Nahapiet, Janine & Ghoshal, Sumantra (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management Review* 23(2), 242-266.
- Naschold, Frieder (1995). *The modernisation of the public sector in Europe: a comparative perspective on the Scandinavian experience*. Ministry of Labour. Labour policy studies 93, Helsinki.
- Nelson, Richard, & Winter, Sidney (2002). *Evolutionary theorizing in economics*. *The Journal of Economic Perspectives* 16(2), 23-47.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine-Atherton, Chicago.
- Nonaka, Ikujiro, Takeuchi, Hirotaka (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York: Oxford University Press.
- Nutt, Paul, Backoff, Robert (1992). *Strategic management. A handbook for leaders*. Jossey-Bass, San Francisco.
- O'Neill, Peter & Sohal, Amrik (1999). *Business Process engineering. A review of recent literature*. *Technovation* 19, 571-581.
- OECD (2001). *Financial management and control of public agencies*. Sigma papers no. 32.



- Penrose, Edith (1952). Biological analogies in the theory of the firm. *The American Economic Review* 42(5), 804-819.
- Penrose, Edith (1960). The growth of the firm. A case study: The Hercules Powder Company, *Business History Review*, 34, 1-23.
- Peters, Guy (2001). *The Future of Governing*. University Press of Kansas, Lawrence.
- Pollitt, Christopher (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1, 34-49.
- Porter, Michael (1980). *Competitive strategy. Techniques for analyzing industries and competitors*. Free Press, New York.
- Powell, Walter., Koput, Kenneth, Smith-Doerr, Laurel (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly* 41, 116-145.
- Prahalad, C.K, Hamel, Gary (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review* (1990) (May-June), 79-91.
- Rabin, Jack., Miller, Gerald, Hiltbreth Bartley (Toim). 2000. *Handbook of Strategic Management*, 2 nd edn., revised and expanded. *Public Administration and Public Policy* / 79. New York: Marcel Dekker.
- Rumelt, Richard (1991). How Much Does Industry Matter?, *Strategic Management Journal*, 2(3), 167-185
- Sanchez, Ron & Heene, Aimé (1997). Reinventing strategic management: New theory and practice for competence-based competition. *European Management Journal* 15(3), 303-317.
- Seetharaman, A., J. Sreenivasan, L. Boon (2006). Critical success factors of total quality management. *Quality & Quantity*, 40, 5, 675-695.
- Starbuck, William, & Nystrom, Paul (1984). Designing and understanding organizations ss.ix-xxii). In Nystrom, Paul, & Starbuck, William (eds.) *Handbook of organizational design*, vol 1. Oxford University Press, London.
- Stewart, Jenny (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration* 63, 4, 16-21.
- Thompson, Grahame (2003). *Between hierarchies & markets. The logic and limits of network forms of organization*. Oxford University Press, Oxford.
- Tiihonen, Paula, Tiihonen, Seppo (1990). Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho: jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki. Valtion Painatuskeskus.
- Tiili, Minna. 2004. Strateginen johtaminen valtioneuvostotason prosessina. *Hallinnon tutkimus* 23,2, 4-15.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1986). Rational choice and the framing of decisions. *Journal of Business* 59 (4), S251-S278 Part 2.
- Weggeman, M., (1989). The Self-managing professional and the need for professional management. *European Management Journal*, 7(4), 422 - 430.
- Wettenhall, Roger (2003). Exploring types of public sector organizations: past exercises and current issues. *Public Organization Review* 3, 219-245.
- Whittington, Richard (1993). *What is strategy -and does it matter?* International Thomson Business Press, London.
- Williamson, Oliver (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature* 38(3), 595-613.
- Wilson, James (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies do and why they do it*. Basic Books, New York.