

# Älykkäiden julkisorganisaatioiden aika

Petri Virtanen & Jari Stenvall

## Johdanto

Tarkastelemme tässä artikkelissa sitä, mitä julkisten organisaatioiden älykkyys on ja millaista on älykkäiden julkisten organisaatioiden johtaminen. Analyysimme perustuu tutkimustyöhömme, jota olemme tähän tematiikkaan liittyen tehneet jo pari vuotta ja jonka puitteissa olemme kirjoittaneet jo aiemmin artikkelimuotoista tekstejä (Virtanen et al. 2013; Virtanen & Stenvall 2014a ja 2014b) ja julkaisseet suomenkielisen yleisesityksen *Älykäs julkinen organisaatio* (Virtanen & Stenvall 2014c).

Organisatorisen älykkyuden teoreettinen tausta löytyy systeemiteoreettisesta ajattelusta. Tämä on tässä yhteydessä perusteltu ilmaisu, koska on kyseenalaista puhua yksittäisestä systeemiteoriasta. Parhaimmillaan kyse on näet monivaihteisesta teoreettisesta ajattelusta, joka koskee organisaatiosysteemejä, organisaatioita avoimina systeeminä, modernia systeemiteoreettista ajattelua ja oppivaa organisaatiota (näistä lähestymistavoista ks. esim. Checkland 1980 ja 1985; Flood 2010; Flood & Ulrich 1990; Kast & Rosenzweig 1972; Senge 1990; Senge & Sterman 1992; Vancouver 1996).

Marchin (2010, 7–8) näkemyksen mukaan organisaation älykkyyttä on kahdentyyppistä. Ensinnäkin se voi olla tehokasta sopeutumista sisäiseen ja ulkoiseen toimintaympäristöön. Tällaista älykkyyttä voidaan kutsua *sopeutuvaksi älykkyudeksi*. Toinen älykkyuden tyyppi on kyky tulkita todellisuutta tar-

koituksenmukaisella tavalla. Nimeämme tällaisen älykkyyden *tulkinnalliseksi älykkyydeksi*. Älykäs organisaatio tiedostaa ja havainnoi omaa tilannettaan pyrkien esimerkiksi saamaan realistisen käsityksen siitä, miksi omassa organisaatiossa tietynlainen palvelujen kehittäminen toimii tai ei toimi.

Miksi sitten organisaatioiden tulisi olla älykkäitä? Sen tavoittelulle löytyy tutkimuskirjallisuudesta useita perusteluja. Älykkäät organisaatiot esimerkiksi pärjäävät muita paremmin saaden aikaan hyviä tuloksia (esim. Pfeffer 1994; Matheson & Matheson 2001). Niillä on kyky vaikuttaa ympäristöönsä ja tuottaa laaja-alaista yhteiskunnallista hyvää (Schwaninger 2001, 138–139). On siis helppo uskoa, että myös julkisen hallinnon organisatoriselle älykkyydelle on kysyntää.

On silti mahdollista ajatella, ettei organisaatioiden älykkyydessä ole itsessään mitään uutta. Julkisten organisaatioiden – kuten muidenkin organisaatioiden – on ollut aina käytettävä tietoa, muodostettava käsitys toimintaympäristöstä ja tehtävä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Tässä artikkelissa nostamme kuitenkin esiin sen, että aiemmasta poikkeavassa, monimutkaisessa ja epäselvässä toimintaympäristössä on ajateltava julkisten organisaatioiden älykkyydestä eri tavoin kuin aikaisemmin.

Seuraavassa perustelemme ensiksi älykkäiden organisaatioiden tarvetta. Tämän jälkeen esittelemme ne keskeiset käsitteet, joilla on merkitystä julkisorganisaatioiden älykkyyden tarkastelussa. Sen jälkeen pohdimme sitä, miten älykästä julkista organisaatiota johdetaan. Päädyimme tarkastelussamme analysoimaan älykkään organisaation kehittämisen kulttuuria. Pohdintamme perustuu kokonaisuudessaan käsitteelliseen tarkastelutapaan.

## Julkisten organisaatioiden haaste – kasvava monimutkaisuus ja selkeyden puute

Julkisten organisaatioiden toimintaympäristö on muuttunut kiistatta monilla eri tavoilla. Tutkimuskirjallisuudessa yleisesti käytettynä käsitteenä muutoksesta on kompleksisuus (esimerkiksi Stacey 2006; Laitinen & Stenvall 2012). Tyypillistä kompleksisissa tilanteissa on, että organisaation tasapaino järkkyy.

Aikaisemmat toimintatavat eivät välttämättä toimi tai ymmärrys tilanteesta on puutteellinen. Kompleksiset tilanteet ovat haaste älykkyydelle, koska tarvitaan uudenlaista sopeutumista ja tulkintaa todellisuudesta. Erityisen haasteelliseksi sopeutumisen tekevät useat, kompleksisuuteen liittyvät epävarmuustekijät. Tällaisia ovat julkisten organisaatioiden älykkyyden näkökulmasta varsinkin tietoon liittyvä epävarmuus, ilmiöiden monimutkaisuus, ilmiöiden epäselvyys ja nimeämisen vaikeus sekä ilmiöiden monitulkintaisuus (tähän liittyvästä organisaatioteoreettisesta keskustelusta ks. esim. Tsoukas 2005).

1. **Tietoon liittyvä epävarmuus** on organisaatioille vähintäänkin kolmitasoinen ongelma: Ensinnäkin tietoa voi puuttua tai sitten sitä voi olla liikaa. Toiseksi tieto voi olla ajantasaista tai vanhentunutta. Kolmanneksi tieto koskea pelkästään nykyhetkeä, vaikka tarvittaisiin tietoa tulevaisuudesta.
2. **Ilmiöiden monimutkaisuus** tarkoittaa, että asioiden keskinäiset suhteet eivät ole selviä eivätkä asiat noudata organisaatioiden rajoja. Tämä liittyy erityisesti siihen, miten hankalaa on todentaa julkisten organisaatioiden vaikutukset – myös ne, jotka on saatu aikaan mutta joita ei alun perin ole asetettu toiminnan tavoitteiksi (niin sanotut ei-aiotut vaikutukset; tästä keskustelusta ks. esim. Virtanen 2007).
3. **Ilmiöiden epäselvyys** tai nimeämisen vaikeus on sitä, että joitakin yhteiskunnan ilmiöitä on vaikea nimetä, tulkitsemisesta puhumattakaan. Voi olla epäselvää jopa siitä, millä hallinnon tasoilla – ylikansallisesti, valtionhallinnossa, aluehallinnossa tai paikallishallinnossa – ilkeitä ongelmia ratkotaan ja missä kehitetään toimivimmat keinot niiden vaikutusten vähentämiseen tai eliminoimiseen kokonaan.
4. **Ilmiöiden monitulkintaisuus** tarkoittaa, että samoistakin asioista voi olla useita erilaisia käsityksiä. julkisessa hallinnossa monitulkintaisuutta aiheuttavat esimerkiksi hallinnon sisäiset intressierot ja ennen muuta poliittiset keskustelut, kamppailut ja intressien muotoilu. Yhteiskunnallisia ja julkisten organisaatioiden käsittelemiä asioita voidaan tulkita monin eri tavoin, erilaisten linssien läpi.

Argumenttimme on, että jatkuvasti uudistuvassa ja kehittyvässä toimintaympäristössä joudutaan älykkyyden näkökulmasta jatkuvasti pohtimaan niin so-

peutumista kuin tekemään uudelleen tulkintoja tilanteesta (tästä esim. Stacey 2010). Uusissa tilanteissa käsiteltävissä asioissa juuri tietoon liittyvä epävarmuus, ilmiöiden epäselvyys, monimutkaisuus ja monitulkintaisuus tekevät sopeutumisesta ja tilanteiden tulkitsemisesta vaikeata. Siksi julkisissa organisaatioissa joudutaan miettimään jatkuvasti, minkälaiset toimintatavat ja piirteet ovat tarkoituksenmukaisia kompleksisuutta kohdattaessa.

## Älykkään organisaation käsitteet

Julkisten organisaatioiden uudelleen ajattelun perustana ovat ensinnäkin aiemmasta poikkeava tapa tarkastella toimintaa. Nähdäksemme julkisen organisaation älykkyyden tarkastelu ja arviointi edellyttää kaikkiaan seitsemän käsitteen käyttöönottoa. Nämä käsitteet ovat *systemisyys*, *asiakaslähtöisyys*, *dynaamisuus*, *kokonaisvaltainen tila*, *avoimuus*, *kumppanuus* ja *päätöksenteko*.

**Systemisyys.** Organisaatio on systeeminen järjestelmä: se muodostuu erillisistä osista, jotka kytkeytyvät toiminnallisesti paitsi toisiinsa myös organisaation ulkopuoliseen maailmaan. Organisaation ajatteleminen systeeminä on seurausta organisaatiorakenteiden ja organisaatioissa vallitsevien vuorovaikutus- ja valtasuhteiden kompleksisuudesta. Tästä seuraa, että valta on organisaatioissa hajallaan (Lukes 2012). Erityisesti julkisia organisaatioita tarkasteltaessa huomiota tulee kiinnittää päätöksenteon prosessiin sekä siihen, miten poliittista ja hallinnon agendaa kontrolloidaan. Tämä auttaa paljastamaan sen, mitä faktisia asioita ja potentiaalisia asioita päätöksentekoagendalla kulloinkin on ja mitä asioita erilaisilla päätöksentekoareenoilla on vireillä, ketkä päätöksentekoon osallistuvat, millaisia havaittavissa olevia ja piileviä konflikteja organisaatioissa esiintyy, millaisia intressejä edistetään, ja niin edelleen.

Organisaation systemisyyden tutkimukseen on viimeisten parinkymmenen vuoden aikana tuonut oman väkevän mausteensa politiikan tutkimuksen ja sosiologian alalla kehitetty verkostanalyysi. Organisaatiot eivät olekaan hierarkkisia ”laatikostoja”, vaan niiden osat yhdistyvät toisiinsa verkostomaisesti ja mikä tärkeintä – organisaatiot kehittyvät prosessuaalisesti, temporaalisesti, toimintaympäristökontekstiinsa koko ajan mukautuen (Hernes 2014). Verkostojen tutkimus on tarjonnut kokonaan uuden tavan ymmärtää sitä,

mitä organisaatioissa todella tapahtuu, miten organisaation osat kytkeytyvät toisiinsa ja vaikkapa sitä, kuinka merkittävä rooli yksittäisillä ihmisillä on organisaatioverkostojen yhteen nivojina ja ”kutojina”.

**Asiakaslähtöisyys.** Julkisen hallinnon piirissä on 20–30 viime vuoden aikana tapa ajatella kansalaisista radikaalisti muuttunut. He ovat – kärjistäen – tulleet hallintoalalaisista palvelujen käyttäjiksi, samalla kun julkinen palvelutuotanto on muuttunut asiakaskeskeisestä asiakaslähtöiseksi. Asiakaskeskeisyys tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että julkinen hallinto ja julkisen hallinnon toimijat määrittävät palvelujen käyttäjän näkökulman omista lähtökohdistaan. Tuloksena on ollut skeema, jossa julkiset toimijat sulkevat palvelun käyttäjän sisäänsä määrittäen itse tämän palvelutarpeen. Asiakaslähtöisyys taas tarkoittaa, että palvelujen käyttäjille avataan ovi palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Näin käyttäjät pääsevät ulos asiakaskeskeisyyden ”määrittelykehästä” ja saavat osallistua aidosti palvelujen uudistamiseen.

**Dynaamisuus.** Organisaation dynaamisuus viittaa siihen, kuinka nopeasti ja aktiivisesti organisaatio uudistuu ja muuttuu. Dynaamisuus näkyy ajan käyttämisessä: toteutuakseen organisaatiossa jotkin asiat vaativat eri tavalla aikaa. Dynaamisuuden voi aistia myös kokemuksellisesti: riippumatta muutosprosessien vaatimasta absoluuttisesta ajasta muutospäätökset voivat olla dynaamisia tai eivät.

Dynaamisuus voidaan jakaa kahteen tyyppiin: revoluutioon ja evoluutioon. Revoluutiolla tarkoitetaan lyhyessä ajassa toteutettua laaja-alaista muutosta, sitä, että organisaation toimintaideaa tai toiminnallisia edellytyksiä muutetaan nopeasti ja kertaheitolla. Evoluutiivinen kehitys taas viittaa hitaampaan, inkrementaaliin eli vähittäiseen muutokseen, joka toteutetaan hitaasti kypsyttellen.

Huomionarvoista on, ettei valinta revoluution ja evoluution välillä ole normatiivinen kysymys – kumpikaan muutosmalleista ei siis ole lähtökohtaisesti toista parempi tai huonompi – vaan kyse on tarkoituksenmukaisuudesta. Jotkin asiat kypsyvät hitaasti, ja sellaisille muutosprosesseille täytyy antaa aikaa. Joskus taas kannattaa edetä nopeasti, koska muutos on esimerkiksi ulkoisten paineiden takia vietävä nopeasti läpi. Organisaatiokulttuuri säätelee pitkälti sitä, kummalla tavalla muutokset tehdään.

**Kokonaisvaltainen tila.** Organisaatioita on ollut tapana ajatella fyysisinä tiloina – organisaatiokaavion paikkoina ja fyysisinä toimitiloina (virasto- tai tehdasrakennuksina). Postmoderni, konstruktivistinen organisaatioajattelu (esim. Czarniawska 2005) katsoo tilaa kuitenkin toisin silmin: organisaation kokonaisvaltainen tila koostuu kyllä fyysisistä elementeistä, mutta se on myös henkinen ja virtuaalinen tila. Siksi organisaatio on yhtäältä formaali ja toisaalta informaalinen toimijoiden verkosto. Näin ollen organisaatiossa toimimiseen vaikuttaa huomattavasti se, millainen tunnelma ja luottamus siellä vallitsevat.

**Avoimuus.** Julkisia organisaatioita on uudistettu avoimuuden hengessä. On tietysti olemassa julkisia organisaatioita, joiden tehtävät eivät ole julkisia (Suojelupoliisi, Puolustusvoimien sotilastiedustelu), mutta pääsääntöisesti julkiset organisaatiot toimivat yhteiskunnassa avoimesti, mihin niitä velvoittaa muun muassa julkisuuslainsäädäntö. Avoimuudelle luo perustan se, että julkisia organisaatioita rahoitetaan verovaroin. Näin ollen ei ole yhdentekevää, miten julkiset organisaatiot tehtävänsä suorittavat. Ne ovat tilivelvollisia toimistaan, ja toimia kontrolloidaan paitsi julkisuuden ja tiedotusvälineiden avulla myös demokraattisen kontrollin keinoin. Kontrollimekanismeja niin valtionhallinnossa kuin kuntasektorilla ovat muun muassa edustuksellisen demokratian kautta valitut päätöksentekoaikaiset ja päättäjät, virkakoneiston sisäinen toiminnanohjaus ja tulosoheutus sekä valvontaviranomaisten suorittama tuloksellisuustarkastus. Nykyisin myös tiedotusvälineiden ja sosiaalisen median merkitystä ei voi aliarvioida; kansalaiset ja palvelujen käyttäjät käyttävät niitä aktiivisesti hallintokoneistoon ja päätöksentekijöihin vaikuttamiseksi.

**Kumppanuus.** Julkiset organisaatiot toimivat ympäröivän yhteiskunnan ja muiden organisaatioiden kumppaneina. Kumppanuus on tärkeää myös organisaatioiden sisäisessä yhteistoiminnassa. Merkittävä muutos viimeksi kuluneiden sadan vuoden aikana on ollut siirtymä julkisesta kontrollista kohti epäselvempiä, rajoiltaan vaikeasti hahmotettavia ja vaikeammin määriteltäviä kontrollin muotoja. Tieteellisen liikkeenjohdon aikoihin työntekijöiden yksityiskohtaisella valvomisella pidettiin huoli siitä, että tuotantolaitoksissa tehtävä työ oli tuottavaa, tehokasta ja taloudellista. Nykyään puhutaan organisaatioiden toiminnanohjauksesta, jolla viitataan organisaatiosta riippuen varsin

erilaisiin kysymyksiin. Joissakin organisaatioissa toiminnanohjausta tehdään tasapainoisen tuloskortin muotoon tehdyn tulosohtausmallin avulla, joissakin toisissa taas vannotaan erilaisten laatujärjestelmien nimiin. Kumppanuus on ulkoisen ja sisäisen koheesion kannalta olennaista edistäen organisaation älykkyyttä monin eri tavoin. Se liittyy edellä käsiteltyyn avoimuuden periaatteeseen, koska siinä on kyse myös tietovirroista ja organisatorisesta oppimisesta.

**Päätöksenteko.** Julkisten organisaatioiden päätöksenteko on näennäisen monimutkainen prosessi. Monimutkaisuus voi liittyä ensinnäkin toimijoihin: julkisissa organisaatioissa päätöksiä tekevät edustuksellisen demokratian mukaan päätöksentekijöiksi valitut toimijat (kansanedustajat, kunnanvaltuutetut, lautakuntien päätöksentekijät), virkamiesjohto heille annettujen päätöksentekovaltuuksien rajoissa, ja viime kädessä yksittäinen työntekijä.

Päätöksentekoa tarkasteltaessa törmätään heti kriittisiin kysymyksiin: minkä tiedon varassa päätöksiä tehdään, miksi älykkäät ihmiset tekevät joissain tilanteissa järjettömiä ja vääriä ratkaisuja, miten päätöksentekoprosessissa hyödynnetään luovuutta, miten asiantuntijuus liittyy päätösten tekemiseen ja miten organisaatioissa ratkaistaan ongelmia? Onkin syytä pohtia ensin lyhyesti sitä, mitä päätöksentekoon sisältyy ja millaisesta prosessista siinä oikeastaan on kysymys.

Päätöksentekoteoriaa tutkinut taloustieteen nobelisti Daniel Kahneman (2011) kirjoittaa, että päätöksentekoon kuuluva kyseenalaistaminen on tärkeätä jokaisessa sellaisessakin tilanteessa, jossa päätöksenteko on näennäisesti helppoa eikä lähtökohtaisesti ole mitään syytä epäillä päätöksenteon taustalla olevien tosiasioiden oikeellisuutta. Hän (mt., 6–7) esittää, että omien päätelmien kyseenalaistaminen kannattaa aina ja muiden mielipiteistä voi aina olla hyötyä. Helposti nimittäin ajatellaan, että ihmiset ovat rationaalisia ja toimivat loogisesti; poikkeamat rationaalisuudesta se selitti lähinnä erilaisten tunteiden vaikutuksen lopputulokseksi. Kahneman alleviivaa sitä, etteivät sellaiset tunteet kuin viha, rakkaus, sympatia ja vastavuoroisuus selitä näitä poikkeamia. Kahnemanin (ja itse asiassa myös hänen kirjoittajatoverinsa Amos Tverskyn) tutkimustulokset haastoivat oikeastaan jo 1960- ja 1970-luvuilla tämän näkemysväitettä, että poikkeamat rationaalisuudesta selittyvät ennemmin

kognitiivisilla, systemaattisilla päättelyvirheillä kuin emotionaalisilla tekijöillä.

Edellä listatuilla ja lyhyesti avatuilla käsitteillä voidaan tarkastella julkisorganisaatioiden älykkyyttä. Ne ovat tärkeitä etappeja pohdittaessa sitä, miten älykkyyttä voidaan julkisorganisaatioissa johtaa erityisesti kompleksisissa tilanteissa. Tarkastelemme seuraavassa muutosprosessin dynamiikkaa ja sitä, millaisia lähestymistapoja tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan nähdä liittyvän organisatoriseen älykkyyteen. Uskomme, että nimenomaan muutosten johtaminen on keskeinen johtamisen kysymys tarkasteltaessa älykkäiden julkisorganisaatioiden johtamiseen liittyviä toimintatapoja.

## Älykkään julkisorganisaation muutoskapasiteetti ja vahvuuksien johtaminen

Julkisen organisaation osaamista voi katsoa sekä organisatorisesta että yksilöllisestä näkökulmasta. Yhtäältä organisaation osaaminen on yksittäisten työntekijöiden osaamisen summa. Toisaalta on kyse siitä, millaisia osaamisvaatimuksia organisaatiolla on suhteessa sen toimintastrategiaan, miten ne on määritelty, miten niitä painotetaan ja miten yksilöiden kulloinkin osaaminen vastaa organisaation itselleen asettamia osaamisvaatimuksia.

Osaaminen on organisaation *muutoskapasiteetin* ilmenemismuoto; muutoskapasiteetti viime kädessä ratkaisee sen, miten organisaatio uudistuu, kehittyy ja saavuttaa seuraavan kehitystasensa. Muutoskapasiteetilla tarkoitamme kykyä toteuttaa muutoksia niin, että saavutetaan haluttu lopputulos. Määritelmässä on avainasemassa ilmaus ”haluttu lopputulos”: muutoskapasiteettia tulee tarkastella suhteessa intentionaaliseen, tavoitteelliseen toimintaan.

Muutoskapasiteettia on mahdollista ymmärtää kysymällä ensin, mitä johdetaan, ja toiseksi, miten johdetaan ja millä tavalla muutosta viedään eteenpäin. Konkreettisesti tämä viittaa muun muassa siihen, millaista projektijohtamisen osaamista organisaatiossa on. Kun kysymykset esitetään näin pelkistettyinä, tiedostetaan toivottavasti muutoskapasiteetin perusolemus. Osaamisen lisäksi olennaista kapasiteetissa on johtaminen; erityisen tärkeätä on muutosproses-



sin eteenpäinvienti. Muutosprosessi testaa ja luo älykästä organisaatiota. Yksinkertaisten: älykkäällä julkisella organisaatiolla on muutoskapasiteettia, ja vähemmän älykkäällä ei. Älykäs organisaatio siis pystyy tarvittaessa tekemään uudistamisratkaisut ja viemään muutosprosessia eteenpäin älykkyyttä hyödyntäen ja luoden.

Jokaisessa organisaatiossa muutos täytyy tietenkin *prosessoida*. Prosessointi ei ole tässä projektionnin synonyymi, vaikka projektit toki ovat osa prosessia. Prosessointi tarkoittaa, että organisaatiossa tiedetään muutoksen tarpeellisuus, käydään läpi muutokseen johtaneita syitä ja keskustellaan siitä, miten muutos toteutetaan ja miten siihen pitää itse kunkin varautua.

Perinteisesti on ajateltu, että muutos etenee organisaatiossa dynaamisena prosessina ja että muutoksen idea ja toteutusmalli ikään kuin valutetaan organisaatiossa ylhäältä alas (esim. Hamel & Breen 2007; Hamel 2012; Kotter 1995; Kotter & Cohen 2002). Organisaatiomuutokset ovat kuitenkin tällaista ajattelua paljon monimutkaisempia niin kuin omien tutkimushankkeidemme näkökulmasta on käynyt ilmi (esim. Juuti & Virtanen 2009; Stenvall & Virtanen 2007).

Älykkään organisaation muutoskapasiteetti liittyy luovuuteen ja jatkuvaan innovaatiokykyyn. Innovaatiokyky tarkoittaakin sitä, että kyetään aikaansaamaan ja tuottamaan kekseliäitä ratkaisuja. Tämä edellyttää sitä, että muutoksissa on aidosti tilaa uudelleen kehittämiseksi, ideoinnille ja toisin ajattelemiseksi. Muutos ei saa olla ”pelkkää puurtamista” ja ”kelloa vastaan juoksemista”. Parhaimmillaan muutoksilla vahvistetaan luovien taitojen kehittymistä ja parannetaan tehtävämotivaatiota.

Tässä kohdin on syytä palauttaa mieliin, että tunnettu päätöksenteon tutkija Herbert Simon (1979, alkuteos *Administrative Behavior* 1947) pohti paljon älykkyyttä päätöksentekotilanteissa. Hänen mielestään älykäs päätöksenteko ottaa huomioon tilanteen ja kontekstin. Tämän mukaisesti olennaista on analysoida esimerkiksi taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia tilanteita, jotka vaikuttavat päätöksenteon ehtoihin. Simonin ajattelutavan mukaan älykkyys on päätöksenteon kannalta aina tilanne- ja toisaalta myös aikasidonnaista.

Simoninkin ajattelun perusteella täydellinen tulevaisuuden ennustaminen on kuitenkin mahdotonta. Kun organisaatiot pyrkivät kehittämään toimin-

taansa tulevaisuutta varten, ne joutuvat toimimaan aina puutteellisen tiedon ja osaamisen varassa. Tämä asettaa merkittävän haasteen johtamiselle. Oman kokemuksemme perusteella kokeneet johtajat tiedostavat tämän. Älykkäissä organisaatioissa uskalletaan tehdä päätöksiä huolimatta siitä, ettei kaikesta välttämättä pystytä tietämäänkään kaikkea. Näin ollen päätöksiin sisältyy aina tiedon puutteen vuoksi rajoitettua rationaalisuutta, toisin sanoen intuitiivisuutta ja kykyä sietää riskejä.

Muutoskapasiteetti ja muutosten hallinta kertovat paljon älykkään julkisorganisaation kehittämiskulttuurista. Oman käsityksemme mukaan kehittämisen kulttuuri ei synny itsestään, vaan sen toimintatapoja tulee koko ajan kehittää – organisatorisen älykkyyden vahvistumiseksi.

Vahvuuksiin perustuvan kehittämisen ja johtamisen lähtökohta on eri tutkimuksissa toistuvasti todeksi osoitettu näkemys, että myönteinen, ihmisiä (työntekijöitä ja palvelujen käyttäjiä) arvostava ja positiivinen kehittäminen tuottaa huomattavasti parempia tuloksia kuin syyllistävä ja kriittinen kehittäminen tai palvelujen uudistaminen. (Ks. esim. Stenvall & Virtanen 2012.)

Kannattaa siis mieluummin kannustaa ja antaa positiivista palautetta onnistumisista kuin hakea syyllisiä tehtyihin virheisiin. Tutkimusten perusteella nimittäin tiedetään se, että kehittämishankkeissa usein epäonnistutaan joko osittain tai kokonaan. Epäonnistuminen on siis mahdollista eikä mitenkään tavatonta. Tämänkin vuoksi kannustaminen ja myönteisen palautteen antaminen on kehittämis- ja uudistamistyössä merkityksellistä ja tärkeätä. Positiivisuus kantaa pitkälle ja luo uskoa kehittämistyön onnistumiseen.

Esimerkiksi julkisten palvelujen sääntelyyn perustuva ongelmien ratkaisu saattaa olla ongelma juuri tästä näkökulmasta. Tehokasta ongelmien ratkaisua ei välttämättä takaa se, että organisaatioiden todetaan olevan ”kyvyttömiä” korjaamaan palvelujensa ongelmia ja niiden toimintaa säädellään voimakkaasti. Palveluihin liitetään hoitotakuurajoituksia, eri palvelumuotojen saatavuutta säädellään lailla ja niin edelleen. Palvelujen sääntelystä tulee tällaisesta näkökulmasta katsottuna rangaistus, joka varmistaa sen, että asiat tulevat tehdyksi.

Myönteiset kokemukset puolestaan parantavat suorituskykyä, olipa kysymys yksilöistä tai organisaatioista. Ajatuksemme on, että älykkäissä julkisissa organisaatioissa on niin paljon kunnianhimoa, että se haluaa suoriutua tehtä-

vistään hyvin ja näin ollen saada palveluistaan hyvää palautetta – siis ilman, että sitä pitää velvoittaa hyvään suoritukseen laeilla ja muilla normeilla.

Organisaatio- ja johtamistutkimuksessa vahvuuksiin perustuvan kehittämisen juuret voidaan löytää ihmishuhdekoulukunnan ajattelusta 1930-luvulta. Tällöin todettiin, että kontrolloiva ja epäluottamukseen perustuva johtaminen vähentää henkilöstön motivaatiota ja halua tehdä asioita kunnollisesti. Tätä ajattelutapaa jatkoi Douglas M. McGregor tunnetussa kirjassaan *The Human Side of Enterprise* (McGregor 1960) erottamalla y-johtamisen x-johtamisesta. Kysymys on tiivistäen siitä, että jos johto uskoo työntekijöiden kykyihin, haluan tehdä asioita kunnollisesti sekä oppimiskykyyn, saadaan toiminnassa tuloksia.

Myönteinen ajattelu on eriytynyt omaksi, niin sanotuksi positiiviseksi koulukunnaksi selvimmin johtamiskirjallisuudessa. Positiivinen psykologia on keskittynyt paljolti yksilöiden vahvuustekijöihin. On käyty keskustelua siitä, minkälaiset tekijät synnyttävät positiivista ajattelua, miten luoda positiivista kulttuuria sekä miten epäselvissä ja kompleksisissa tilanteissa kyetään ylläpitämään positiivisuutta. Positiivista ajattelua saavat aikaan esimerkiksi optimisismi, arvostaminen, anteeksiantaminen ja joustavuus.

Myönteistä kehittämisajattelua voidaan perustella monin eri tavoin. Yksi tunnettu näkökulma on se, että organisaatiot menestyvät tavoitellessaan erinomaisuutta (esim. Peters & Waterman 1982). Erinomaisuuden tavoittelu liittyy yritysmaailmassa kilpailukyvyyn parantamisen, markkina-aseman kohentamiseen ja erilaisten toimintatapojen kehittämiseen johtamisessa, strategisessa suunnittelussa, henkilöstöpolitiikassa, toiminnanohjauksessa (laajasti ymmärrettynä) ja prosessien johtamisessa. Julkisten organisaatioiden lähtökohta eroaa luonnollisesti yrityksistä, koska ne eivät lähtökohtaisesti tavoittele taloudellista voittoa. Erinomaisuuden tavoittelua Suomen julkisissa organisaatioissa onkin kehitetty viime vuosikymmenten aikana paljolti laatujohtamisen nimissä.

Jotkut tutkijat ovat puolestaan painottaneet sitä, että organisaatioissa olisi tarkoituksenmukaista keskittyä niin sanottuun ydinpätevyyteen (esim. Prahalad & Hamel 1990). Se saattaa merkitä eri organisaatioissa hyvin eri asioita. Jonkin organisaation vahvuustekijä on esimerkiksi prosessi ja toisen

vahvuustekijä toimintatapa asiakkaisiin nähden. Ydinpätevyyttä on vaikea kopioida, ja se tuo organisaatioon paitsi menestymistä myös järjestystä ja eheyttä.

Vahvuuksiin perustuvaa ajattelua on nähtävissä myös muun muassa julkisen hallinnon kehittämiseen liittyvässä *capacity building* -ajattelussa. Julkisen hallinnon toiminnassa esimerkiksi avoimuutta, luotettavuutta ja korkeata etiikkaa voidaan pitää vahvuustekijöinä (esim. Fukuyama 2004). Lisäksi erityisesti 1990–2000-luvuilla vahvasti näkynyt pääoma-ajattelu perustui paljolti vahvuustekijöiden näkemiseen. Jos organisaatioissa on esimerkiksi vahvaa luottamuspääomaa, se saa aikaan toiminnallisia tuloksia.

Kriittisesti voi ajatella, että julkinen hallinto eroaa esimerkiksi yrityksistä siinä, ettei se voi kaikilta osin valita vahvuustekijöitään, liittyivätpä ne sitten sisältöihin tai toimintatapoihin. Keinovalikoimaa rajaa muun muassa lainsäädäntö. Kuitenkin vahvuustekijöitä voidaan arvioida juuri siitä näkökulmasta, josta kohdattavia ongelmia pyritään ratkaisemaan. Jos kunnassa on esimerkiksi kyky saada asioita aikaan strategisilla prosesseilla, on tarkoituksenmukaista edistää kuntien palvelujen kehittämistä niiden kautta.

Oma arviomme on, että vaikka julkisia palveluja säännellään nykyisin paljon sekä paikallis- että valtionhallinnossa, paikallisilla ja organisaatiokohtaisilla ratkaisuilla voidaan vaikuttaa paljon siihen, millaisia palveluja organisaatio tuottaa ja miten sen maine paikallisesti ja organisaatiokohtaisesti kehittyy. Kokoavasti voidaan vetää yhteen, että organisaation uusiutuminen liittyy oppimiseen. Älykkääseen oppimiseen tarvitaan siis niin kykyä hahmottaa toimintaympäristöä nopeasti, tehdä siitä johtopäätöksiä ja viedä asioita nopeasti eteenpäin. Tässä mielessä oppiminen liittyy adaptiiviseen eli sopeutumisälykkyyteen sekä kognitiiviseen eli tilanteiden kautta hahmottuvaan älykkyyteen. Älykkäässä organisaatiossa lähestytään oppimista laaja-alaisesti. Oppimisen aikaansaamat muutokset näkyvät sekä yksilöissä että organisaatiossa. Työntekijöiden osaaminen kehittyy ja uudistuu, organisaatio saa muun muassa uudenlaisia käytäntöjä, ajattelumalleja ja lähestymistapoja.

On syytä alleviivata sitä, ettei älykkääksi julkisorganisaatioksi tulla hetkessä. Kyse on uudistumisesta ja muutoksesta, jotka eivät merkitse automaattisesti samaa, kuten Nils Brunsson (2009, 6–7) on osuvasti huomauttanut. Organisaatiot voivat käydä läpi erilaisia uudistuksia niinkin, että niiden muoto tai

edes toimintamallit eivät välttämättä radikaalisti muutu. Tämä hyvä havainto asettaa perspektiiviin myös älykkään organisaation muotoutumisen. Organisaation muuttaminen älykkääksi vaatii aikaa ja systemaattista kehittämistä. Oletuksemme on, että muutos ei välttämättä edes näy ja tunnu kovin yksiselitteisesti. Kyse on samanlaisesta ilmiöstä kuin organisaation kulttuurimuutos – sekini vaatii aikaa eikä välttämättä sinänsä näytä kovin järjestyttävältä. Organisaation toiminnan uudistaminen on rationaalinen tavoite: kukapa tahoiisi jämähtää paikalleen tai taantua?

## Loppupäätelmä – julkisen hallinnon edelleen keskeneräinen maailma

Yksittäisen julkisorganisaation älykkyys on tärkeä asia. Vielä tärkeämpää on, että koko julkinen hallinto siirtyisi asteittain kohti älykkäämpiä toimintamalleja. Tässä artikkelissa olemme pohtineet sitä, miten julkisten organisaatioiden toiminnan tulisi kehittyä kohti älykkyyttä. Siihen voidaan pyrkiä paitsi organisaatioiden oman toiminnan kehittämällä myös kiinnittämällä huomiota siihen, minkälaiset toimintatavat koko julkisella sektorilla voisivat edistää julkisten organisaatioiden älykkyyttä. Olemme korostaneet, että uudenlaista älykkyyttä tarvitaan kompleksisessa toimintaympäristössä.

Katsomme julkisten organisaatioiden älykkyysasteen koskevan myös organisaatioiden tutkimiseen keskittyviä tutkijayhteisöjä niin korkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa kuin kaupallisiin perustein toimivissa tutkimusyhteyksissä. Niiden tulisi pyrkiä entistä voimakkaammin suuntautumaan pragmaattiseen, käytäntölähtöiseen ajattelutapaan.

Robottiikka tekee tuloaan palvelukonsepteihin, ja samaa voi tietysti sanoa palvelujen digitalisoitumisesta. Ihmiset eivät robotiikan tulemisesta huolimatta häviä kuitenkaan minnekään, joten osaavat ihmiset ja heidän keskinäinen vuorovaikutuksensa ovat myös tulevaisuudessa älykkään organisaation keskeisin voimavara. Koska ihmiset ovat tärkeitä, ei ole yhdentekevää miten heitä julkisorganisaatioiden työyhteisöissä kohdellaan. Kontrollin ja valvonnan sijaan työyhteisön toimivuutta säädellään yhä enemmän motivoimalla ja kannusta-

malla. Tulevina vuosina julkisen hallinnon organisaatioissa strategisen henkilöstöjohtamisen sisällöt painottuvat entisestään osaamisen johtamiseen, työssä jaksamiseen, innovatiivisuuteen, työiloon, motivaatioperustaan ja työyhteisön yhteishenkeen.

Olennaista on myös ymmärtää, että älykkäät organisaatiot toimivat avoimuuden periaatteella ja ottavat huomioon toimintaympäristön kehityksen vaatimukset. Vaikka julkisella toiminnalla on luonteeltaan pysyviä arvoja ja toimintoja, tekemisen ehdot ja ympäristö muuttuvat jatkuvasti. Älykkyyttä on pysyä tässä kehityksessä mukana.

## Lähteet

- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Catino, M. (2013). *Organizational Myopia. Problems of Rationality and Foresight in Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkland, P. (1980). The Systems Movement and the "Failure" of Management Science. *Cybernetics and Systems*, Vol. 11, No. 4, 317–324.
- Checkland, P. (1985). From Optimizing to Learning. A Development of Systems Thinking for the 1990s. *The Journal of the Operational Research*, Vol 36, No. 9, 757–767.
- Czarniawska, B. (2005). *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Flood, R.L. (2010). The Relationship Between 'Systems Thinking' to Action Research. *Systematic Practice and Action Research*, Vol. 23, No. 4, 269–284.
- Flood, R.L. & Ulrich, W. (1990). Testament to Conversations on Critical Systems Thinking Between Two Systems Practitioners. *Systems Practice*, Vol 3, No. 1, 7–29.
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and World Order in the 21<sup>st</sup> Century*. United States: Cornell University Press.
- Hamel, G. (2012). *What Matters Now. How to Win in a World of Relentless Change, Ferocious Competition, and Unstoppable Innovation?* San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hamel, G. & Breen, B. (2007). *The Future of Management*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.
- Hernes, T. (2014). *A Process Theory of Organisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Juuti, P. & Virtanen, P. (2009). *Organisaatiomuutos*. Helsinki: Otava.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books.

- Kast, F.E. & Rosenzweig, J.E. (1972). General Systems Theory: Applications for Organizations and Management. *Academy of Management Journal*, Vol. 15, No. 4, 447–465.
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2), 59–67.
- Kotter, J. P. & Cohen, D. S. (2002). *The Heart of Change: Real-Life Stories of How People Change their Organizations*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Press.
- Laitinen, I. & Stenvall, J. (2012). Ihminen ja vuorovaikutus muutoksessa – kompleksisuus ja muutosten hallinta. Teoksessa S. Syväjärvi & J. Perttula (toim.) *Johtamisen psykologia. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä*. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Lukes, S. (2012). Power: A Radical View. Teoksessa C. Calhoun ym. (toim.) *Contemporary Sociological Theory*. London: Wiley & Blackwell, 266–276. (Alkuperäisteos vuodelta 2005.)
- Matheson, D. & Matheson J. E. (2001). Smart Organizations Perform Better. *Research & Technology Management*, July–August 2001, 49–54.
- McGregor, D. (2005). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill. (Alkuperäispainos vuodelta 1960.)
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. (1982). *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper & Row.
- Pfeffer, J. (1994). *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*. Boston: Harvard Business School Press.
- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68, no. 3, 79–91.
- Schwabinger, M. (2001). Intelligent Organizations: An Integrative Framework. *Systems Research and Behavioral Science* 18(2001), 137–158.
- Senge, P.M. (1997). "The Fifth Discipline". *Measuring Business Excellence*, Vol. 1, Iss: 3, 46–51.
- Senge, P.M. & Sberman, J.D. (1992). Systems Thinking and Organizational Learning: Acting Locally and Thinking Globally in the Organization of the Future. *European Journal of Operational Research*, Vol. 59, No. 1, 137–150.
- Simon, H. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Helsinki: WSOY. (Alkuperäisteos Administrative Behavior vuodelta 1947.)
- Stacey, R.D. (1996). *Complexity and Creativity in Organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). *Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

- Tsoukas, H. (2005). *Complex Knowledge. Studies in Organizational Epistemology*. Oxford: Oxford University Press.
- Vancouver, J.B. (1996). Living Systems Theory as a Paradigm for Organizational Behavior: Understanding Humans, Organizations, and Social Processes. *Systems Research & Behavioral Science*, Vol. 41, No. 3, 165–204.
- Virtanen, P. (2007). *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Porvoo: Edita.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014a). Intelligent Public Organisations and the Governance of Complex Organizational Ecosystems. Artikkelikäsikirjoitus. Ilmestyy.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014b). The Evolution of Public Services From Co-production to Co-creation and Beyond – New Public Management’s Unfinished Trajectory? *International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 10, No 2, 91–107.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014c). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, P. & Stenvall, J. & Laitinen, I. (2013a). *Strategic Human Resource Management in Public Organisation*. Artikkelikäsikirjoitus. Ilmestyy.