

Lectio praecursoria

Matriisimainen toimintatapa kuntaorganisaation uudistamisen osana – Tutkimus Turun kaupungin toimintamalliuudistuksesta

Mikko Pakarinen

Kunnioitettu kustos, arvoisa vastaväittäjä, hyvät kuulijat.

Minulla on ollut ilo tehdä työtä Turun kaupungille yli 15 vuotta. Sinä aikana olen saanut tehdä monenlaisia töitä, ja päässyt seuraamaan läheltä suuren suomalaisen kaupungin johtamista eri näkökulmista. Monen asian kohdalla vaikeuskerroin on hurja, käsiteltävät asiat moniselitteisiä ja työstettävät ongelmat pirullisia. Lukuisat työtehtävät, kokoukset, käytäväkeskustelut ja kollegoiden kanssa pohdinnat ovat herättäneet myös minussa kiinnostuksen julkishallinnon johtamista ja toiminnan organisoimista kohtaan.

Julkinen johtaminen on tuskin koskaan ollut yhtä haastavaa, ja samalla kenties yhtä mielenkiintoista.

Mistä on siis kyse? Isossa kuvassa eli kansainvälisesti ja kansallisesti tarkasteltuna julkinen sektori on valtavan muutospaineen keskellä. Julkishallinnon organisaatioilla on suuri tarve uudelleenorganisoida omaa toimintaa ja palveluitaan. Toimintaympäristöön liittyvät trendit, kuten väestörakenteen muutokset ja epätasapaino, työpaikkojen ja osaamisen keskittyminen, kunta-valtio-suhteen kehittyminen, kuntatalouden haasteet, palveluiden järjestämiseen ja tuotantoon liittyvä problematiikka, kuntayhteistyön tarpeet ja kuntarakenteiden muutokset luovat mm. kunnille jatkuvan kehittymisen tarpeen.

Tämä toimintaympäristön raju muutos on muuttanut tapaa ajatella organisaatioita ja niiden johtamista. Tänä päivänä monet julkissektorin organisaatiot, kuten suuret kaupungit, ovat

muodoltaan hybridioorganisaatioita. Konserneja, jotka muodostuvat omasta organisaation sisäisestä tukitoiminnasta, omasta palvelutuotannosta, palvelua tuottavista kokonaan tai osin omistetuista liikelaitoksista, konserniyhtiöistä, palvelutuotannon ostopalveluista sekä erilaisista kumppanuuksista.

Organisaatioiden sisällä ja välillä toimii ja työskentelee lukuisia virallisia ja epävirallisia verkostoja, ryhmiä ja kokoonpanoja, jotka järjestävät, koordinoivat, suunnittelevat ja tuottavat erilaisia palveluja sisäisille ja ulkoisille asiakkaille.

Tämä monimutkainen ja verkottunut toimintaympäristö ja sen tueksi luotu organisaatorakenne aikaansaavat tarpeen johtaa julkisen sektorin organisaatioita kompleksisina systeemeinä, jossa eri osat ja toimijat vaikuttavat toisiinsa. Jotta organisaatio kykenee vastaamaan muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen aiheuttamiin sisäisiin ja ulkoisiin paineisiin, on vastauksia haettu mm. yksityisen puolen johtamis- ja organisoitamiskeinoista ja toimintamalleista, kuten matriisirakenteesta.

Tämän tutkimuksen kannalta olennainen toiminnan organisointimuoto on matriisirakenne. Matriisiorganisaatio oli erityisen suosittu maailmalla 1970- ja 80-luvuilla, mutta muodostui sittemmin lähes kirosanaksi rakenteessa tunnustettujen, erityisesti johtamiseen liittyvien, ongelmien takia. Yksinkertaistetusti matriisi-

organisaatio yhdistää funktionaalisen linjaorganisaation sekä poikkihallinnollisen divisioonat tai projektiorganisaation.

Miksi matriisiorganisaatio kiinnostaa ja viehättää? Yhtenä merkittävänä syynä on ajatus siitä, että matriisirakenne auttaisi organisaatiota sopeutumaan alati kompleksisempaan toimintaympäristöön, yhdistäisi organisaation toiminnassa tehokkuuden ja joustavuuden, ja mahdollistaisi organisaation tavoitella samanaikaisesti useampia tavoitteita yhtäläisellä fokuksella.

Poikkitoiminnalliset rakenteet luovat helposti myös häirtäjäkijöitä, jotka näkyvät usein erityisesti keskijohdolle. Vastuun ja vallan suhde on matriisirakenteessa keskiössä. Keskijohto saattaa joutua kärsimään useampaan suuntaan raportoinnin vaateesta, kilpailevista ja epäselvistä tavoitteista ja sitä kautta tuottavuuden laskusta, sekä edellä mainitun aiheuttamasta turhautumisesta.

Rakenteena matriisiorganisaatio luo usein poikkihallinnollisia tiimejä ja ryhmiä. Poikkihallinnolliset tiimit voivat olla erimuotoisia, mutta ne muodostuvat usein ryhmästä henkilöitä, jotka ovat hallinnollisesti eri toiminnoista, toimialoilta tai yksiköistä, ja ryhmä on suunniteltu ylittämään toiminnallisesti organisaation sisäiset hallintorajat.

On tärkeää tunnistaa ero matriisiorganisaation ja projektiorganisaation välillä, vaikka molemmat niistä voivat sisältää poikkihallinnollisia tiimejä. Käytännössä ero syntyy tiimin tehtävien luonteen erosta. Projektiorganisaatioissa ryhmän tehtävä on selkeämmin väliaikainen tai määräaikainen. Matriisiorganisaatioissa poikkihallinnollisten tiimin tehtävät ovat usein luonteeltaan toistuvampia ja pysyvämpiluonteisia. Matriisiorganisaatio ei sellaisenaan vaadi tai edellytä poikkihallinnollisten tiimien luomista, mutta poikkihallinnolliset tiimit on helppo nähdä osaksi organisaatiota, joka on omaksunut matriisirakenteen.

Tänä päivänä matriisirakenne on omaksuttu takaisin erityisesti suuriin, kansainvälisiin organisaatioihin. Itse asiassa matriisirakenteet ovat tänä päivänä niin yleisiä, että niitä on käytännössä mahdotonta välttää, joten meidän on vain opittava saamaan niiden toiminta tehokkaaksi, kuten matriisiorganisaatioita paljon tutkinut Jay Galbraith totesi muutama vuosi sitten.

Suurin osa matriisiorganisaatioita koskettavasta tutkimuksesta keskittyy yritysmaailmaan. Julkishallinnossa matriisirakenne ei ole näytelty yhtä merkittävää roolia, vaikka matriisirakenteet eivät ole vieraita sielläkään.

Tämä tutkimus täyttää akateemisessa keskustelussa havaittua aukkoa matriisirakenteen käyttöönotosta julkishallinnon organisaatioissa, tässä tapauksessa suuressa suomalaisessa kaupungissa. Empiirisenä tutkimuskohteena on Turun kaupunki, jonka toimintamalliuudistuksen osana on käyttöönotettu organisaation sisäinen matriisimainen toimintatapa, joka pitää sisällään poikkihallinnollisten tiimien toiminnan.

Tutkimus tarkastelee matriisimaisten toimintojen tunnistamista, käyttöönottoa ja toimintaa osana Turun kaupungin toiminnan uudistamista. Tutkimus linkittyy osaksi Turun kaupungin toimintamalliuudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa.

Toimintamalliuudistuksen osana kaupungissa tunnistettiin matriisimaisiksi toiminnoiksi talouspalvelut, lakipalvelut, henkilöstöpalvelut, viestintä ja markkinointi sekä kehittäminen. Tavoitteena poikkihallinnollisten toimintojen organisoinnilla ”soveltuvin osin matriisimaisella tavalla” oli varmistaa johdon tukiresurssit sekä lisätä tuottavuutta ja palveluiden laatua.

Matriisista on haettu apua ja ratkaisua monenlaisissa tilanteissa ja julkissektorin organisaatioissa eri puolilla maailmaa. Yleisesti ottaen matriisirakenteella saavutetut hyödyt ovat kuitenkin usein jääneet julkisen sektorin organisaatioissa tulkinnanvaraisiksi. Paras näyttö saavutetuista hyödyistä julkisen sektorin organisaatioissa löytyykin pienimuotoisemmista matriisimaisista yhteistyörakenteista, kuten poikkihallinnollisia tiimeistä.

Empiirisen tutkimuksen kohteena olleen Turun kaupungin omaksunan matriisimaisen toimintatavan hyödyt ja haitat ovat hyvin samanlaisia mitä muuallakin. Yksiselitteisten syy-seuraus-suhteiden yksilöinti kompleksisessa hybridiorganisaatioissa on kuitenkin hyvin vaikeaa.

Turussa matriisimaiselle toimintatavalla asetetut tavoitteet tähtäävät lähinnä organisaation sisäisen toiminnan parantumiseen, ja niissä on yhtäläisyyksiä julkisjohtamisessa aiemmin pin-

nalla olleeseen New Public Management -ajatteluun, ja erityisesti sen osana niin sanottuun managerialismiin, joka korostaa johtamisen ja organisoinnin malleja, tekniikoita ja parhaita käytäntöjä.

Tutkimuksessa esitetään myös kuuden eri ulottuvuuden malli, jotka täytyy osata huomioida julkisen sektorin organisaatiossa matriisimaisten rakenteiden käyttöönotossa ja johtamisessa. Strategia, rakenne, prosessit, resurssit, henkilöstö ja palkitsemiskäytännöt korostuvat, ja niiden implementoinnin keskiössä on eri ulottuvuuksiin liittyvän muutoksen johtaminen.

Siirtyminen rakenteellisesti matriisimaiseen toimintatapaan voidaan osaltaan nähdä keinona tavoitella muutosta organisaation toimintakulttuurissa, joka puolestaan edellyttää muutosta kaikkien muutosprosessiin osallistuvien mielisä. Bartlett & Ghoshal totesivat jo vuonna 1990, että matriisi ei niinkään ole rakenne (structure) vaan mielentila (frame of mind).

Edellä mainittu oman toiminnan pohtiminen, kehittäminen ja siihen liittyvä muutostyö on tärkeää. Suomalainen julkinen sektori on ennen kokemattoman laajuisen muutoksen edessä maakunta- ja sote-uudistuksen myötä.

Edessä on kuntien roolin, tehtävien ja aseman uudelleenmäärittely suhteessa perustettaviin maakuntiin. Kunnissa riittää pohdittavaa suhteen, mikä on kunnan tehtävä maankäytön ja elinkeinoelämän edellytysten luojana, palvelujen järjestäjänä ja tuottajana, hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä, kumppanina yrityksille sekä kolmannen sektorin toimijoille, tai koordinoijana ja edunvalvojana eri verkostoissa.

Kunnat ja kaupungit muuttuvat, mutta myös uudet luotavat maakunnat ja niiden alaiset toimijat täytyy rakentaa toimiviksi kokonaisuuksiksi, jotta niiden perustehtävä eli kansalaisten palvelujen turvaaminen onnistuisi. Valtiovarainministeriön asiantuntijatyöryhmän keskustelupaperissa todetaan, että tulevaisuudessa kunnan keskeisimpiä toiminnallisuuksia ovat

johtaminen, uudistuminen, osallisuus ja digitalisaation hyödyntäminen. Sama koskee varmasti myös maakuntia.

Edellä mainituista syistä johtuen julkisen sektorin organisaatioiden tarve toimintamalli uudistuksille korkeintaan lisääntyy. Niiden osana tulemme suurella todennäköisyydellä näkemään erilaisia matriisimaisia organisaatiorakenteita. Verkostomainen toimintatapa, organisaatioiden välinen ja sisäinen yhteistyö tulee jatkossa korostumaan organisaatioiden johtamisessa ja toiminnan järjestämisessä niin maakunta- kuin kuntatasolla.

Toisin sanoen, hallinnolliset rakenteet muuttuvat, organisaatorakenteet muuttuvat, johdettava ja tehtävä työ muuttuu, odotukset ja osamisvaateet muuttuvat. Muutoksista ei selvitä yksin organisaatorakenteita matriisimaisiksi muuttamalla, mutta niistä voi olla apua erityisesti tulevaisuudessa korostuvan poikkihallinnollisen työn organisoinnissa ja yhteisen näemyksen luomisessa. Sanomattakin on selvää, että muutosjohtaminen ja sen vaateet tulevat olemaan kaikkien huulilla seuraavat vuodet julkisen sektorin muutoksien keskellä.

Matriisiorganisaatio ja poikkihallinnolliset tiimit ovat olleet pinnalla pitkään. Niin pitkään, että matriisiorganisaatiosta on opittu ajan saatossa myös vitsailemaan. Muistan saaneeni jossain vaiheessa kollegaltani IT-suunnittelupäällikkö Tuffe Anderssonilta pilapiirtäjä Harri Tarkan pilakuvan, jossa kahden virkamiehen luo on saapunut ulkoavaruuden olioita.

Toinen virkamies pitää kädessään paperia, josta hän lukee kollegalleen avaruusolioiden viestiä. Viestin mukaan avaruusoliot voivat auttaa planeettaamme kaikissa suurissa kysymyksissä. – Vastineeksi avaruusoliot haluavat vain tietää mikä ihme on matriisiorganisaatio.

Sitä ja sen käyttöönottoa tässä väitöstutkimuksessa on nyt tutkittu.