

**Maakuntien viitearkkitehtuuri**

**Maakunnan  
organisaatiomalli, esimerkki**

27.2.2019

Versio: 1.5

## Sisällys

<b>Sisällys</b> .....	<b>1</b>
Dokumentin versiohistoria .....	2
<b>1. Johdanto</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Maakunnan organisaatiomalliesimerkki</b> .....	<b>4</b>
2.1. Maakunnan luottamushallinnon organisoinnista .....	4
2.2. Maakunnan viranomaisorganisaatio .....	6
2.2.1. Yleinen vertikaalinen organisointimalli .....	8
2.2.2. Maakunnan konsernipalvelut.....	9
<b>3. Maakunnan jatko organisaatiosuunnittelussa</b> .....	<b>10</b>

### Dokumentin versiohistoria

<i>Versio</i>	<i>Päiväys</i>	<i>Laa- tija</i>	<i>Muutoksen kuvaus</i>	<i>Tarkistettu viimeksi (pvm)</i>
0.3	25.1.18	MVA- projek- ti- ryhmä	Projektin sisäiseltä kommenttikierrokselta valmis versio.	
0.3.1	14.5.18	TU	Lausuntokierroksen kommenttitarkennukset.	
1.0	19.6.	Di- gimuu- tosoh- jelman johto- ryhmä	Hyväksyntäkäsittely, viitearkkitehtuuri liitteinen hyväksytty.	
1.4	8.2.19	TU	Ajantasaistettu	
1.5.	27.2.19		Hyväksytty digimuutosohjelman johtoryhmässä.	

## 1. Johdanto

Maakuntien viitearkkitehtuuryössä on noudatettu valtiovarainministeriön viitearkkitehtuurin suunnitteluohjetta<sup>1</sup>. Kyseinen suunnitteluohje ohjeistaa kuvaamaan viitearkkitehtuurissa kuvattavan kohteen organisaatiomallin, joka tässä tapauksessa on maakunnan organisaatio. Näin ollen tässä kuvauksessa esitetään maakuntien viitearkkitehtuuriprojektin tuottama näkemys esimerkinomaisesta maakunnan organisaatiomallista.

Maakuntavalmistelussa on liikkeellä suuri määrä yhtä aikaa etenevää suunnittelua. Jotta maakunnat voisivat olla toimintavalmiita ja järjestää vastuulleen tulevia yhteiskunnan kannalta hyvin tärkeitä palveluita, suunnittelussa on paikoitellen tarve ottaa etunojaa, eli ennakoida tulevaa sellaisissakin asioissa, joihin valmistelijan toimivalta ei ulotu. Tällöin on kyse mahdollisten mallien kuvaamisesta lopullista suunnittelua ja/tai toimivaltaisen tahon päätöksentekoa varten.

Hallituksen esitys maakuntalaiksi<sup>2</sup> kuvaa maakunnan strategiaohjatuksi uudeksi hallintotasoksi, jossa aiotun lain tehtävänälojen puitteissa maakunta voi järjestää toimintaansa asukaslähtöisesti maakunnan erityisyyden huomioon ottaen. Maakunnan erityispiirteet on tarkoitus tuoda osaksi maakuntavaltuuston laatimaa ja hyväksymää maakuntastrategiaa, joka puolestaan jalkautetaan maakunnan toimintaan ja sitä kautta toteutuu maakunnalle omaleimaisena asukkaidensa ja yritystensä arjessa.

Maakuntien viitearkkitehtuuria suunniteltaessa tähdätään päivämäärällä 1.1.2021 toimintansa aloittaviin maakuntiin, joihin ei ole vielä valittu maakuntavaltuustoa siirtymäajalle. Näin ollen viitearkkitehtuurin suunnittelutyö joudutaan tekemään ilman maakuntavaltuutettujen saati asukkaiden osallistumista suunnitteluun. Siksi jäljempänä esitettävä maakuntaorganisaatio halutaan luovuttaa hyvin esimerkinomaisena näkemyksenä maakunnan mahdollisesta organisoimismallista, joka on sopusoinnussa maakuntien viitearkkitehtuurissa kuvattun arkkitehtuurin kanssa. Hetkellä 01/2019 on tiedossa maakunnissa suunniteltuja alustavia organisaatiomalleja. Vaikka konkretia on jo niinkin pitkällä, halutaan edelleen säilyttää maakuntien viitearkkitehtuurin organisaatiomalliesimerkki keskustelutyökaluna.

Maakunnan organisaatiomalliesimerkkiä suunniteltaessa on pidetty tärkeänä päästä maakunnan asiakkaita korostavaan organisointimalliin siten, että toimialakohtainen siiloutuma jäisi vähälle. Koska maakunnan lähtökohtana tulevat olemaan vuosien historialla käynnissä olleet organisaatiot, nähdään, että näitä ei nopealla aikataululla saada kokonaan asetetuksi toisen kaltaiseen organisaatiomalliin ilman suuria toiminnallisia riskejä. Muutenkin katsotaan, että harvoin on tavoiteltavaa pyrkiä ääripäästä toiseen, vaan parempi on etsiä ratkaisuja välimuodoista. Näin ollen on päädytty esittämään mallia, jossa toimitaan prosessimaisesti asiakassegmenttien näkökulmasta sujuvia ja vaikuttavia palveluita tuottaen, kuitenkin säilyttäen asiantuntemusalueittain mahdollisimman lähellä toisiaan olevat toimialaryhmät.

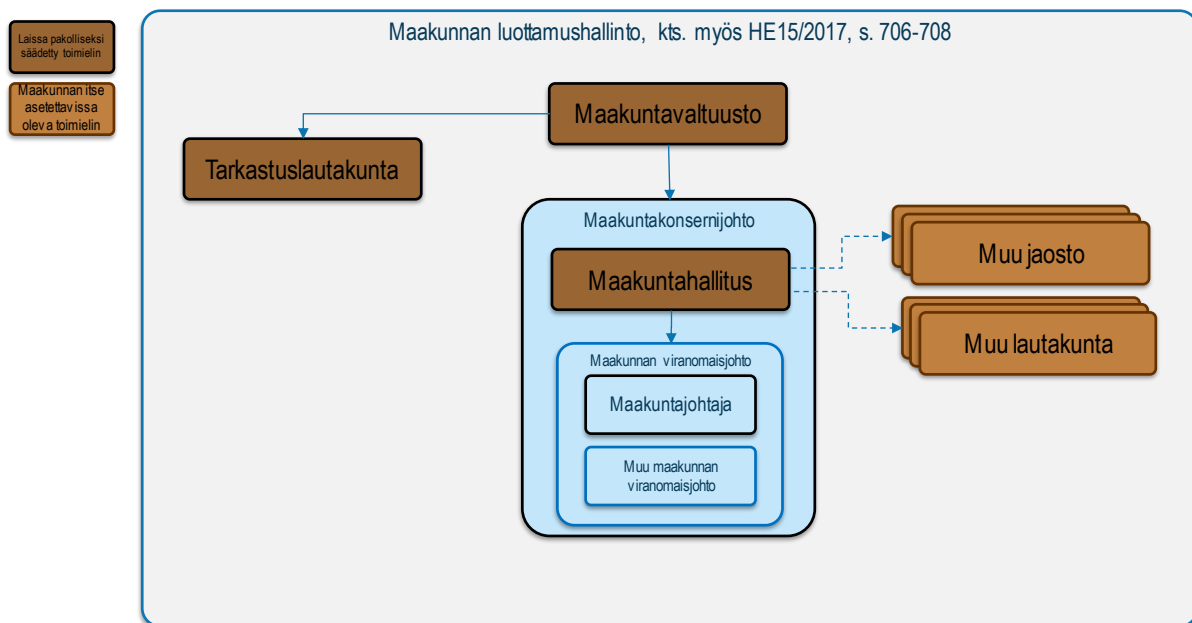
<sup>1</sup> Valtiovarainministeriön / JUHTA: Viitearkkitehtuurin suunnitteluohje, versio 1.0, 5.1.2015, <https://www.avoindata.fi/dataset/76ac3e1c-c11b-4118-a298-2fa6723ee389/resource/f91e774c-faa5-419f-addc-325cf9fcd517/download/viitearkkitehtuurinsuunnitteluohjev10fin.docx>, noudettu 7.6.2017

<sup>2</sup> HE 15/2017 vp

## 2. Maakunnan organisaatiomalliesimerkki

### 2.1. Maakunnan luottamushallinnon organisoinnista

Maakunnalla on laaja vapaus muodostaa luottamuselimensä. Maakuntalakiin on suunniteltu maakunnan pakollisiksi luottamuselimiksi vain maakunnan asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto, sen valitsema maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta. Maakuntien viitearkkitehtuurin projektiryhmä katsoi, että tämän tarkemmin ei tulisi ennakoida tai kuvata maakunnan luottamushallinnon organisoimista, koska jokainen maakunta tekee omaan maakuntaansa sopivimman version. Maakuntalaissa mainitut vapaasti muodostettavat jaokset ja lautakunnat on laitettu näkyville luottamuselinten organisaatiokaavioon esittämään, että tällainenkin organisointialue on mahdollinen.



**Kuva 1** Maakunnan luottamushallinnon organisoinnin elementtejä

Maakuntajohto toimii maakunnan luottamushallinnon alaisuudessa. Maakuntavaltuuston hyväksymä strategia ohjaa keskeisellä tavalla maakunnan toimintaa, maakuntakonsernijohto toteuttaa strategian täytäntöönpanon, minkä kautta välittyvät maakunnan omat erityispiirteet niin järjestämiseen kuin tuotettuihin palveluihin.

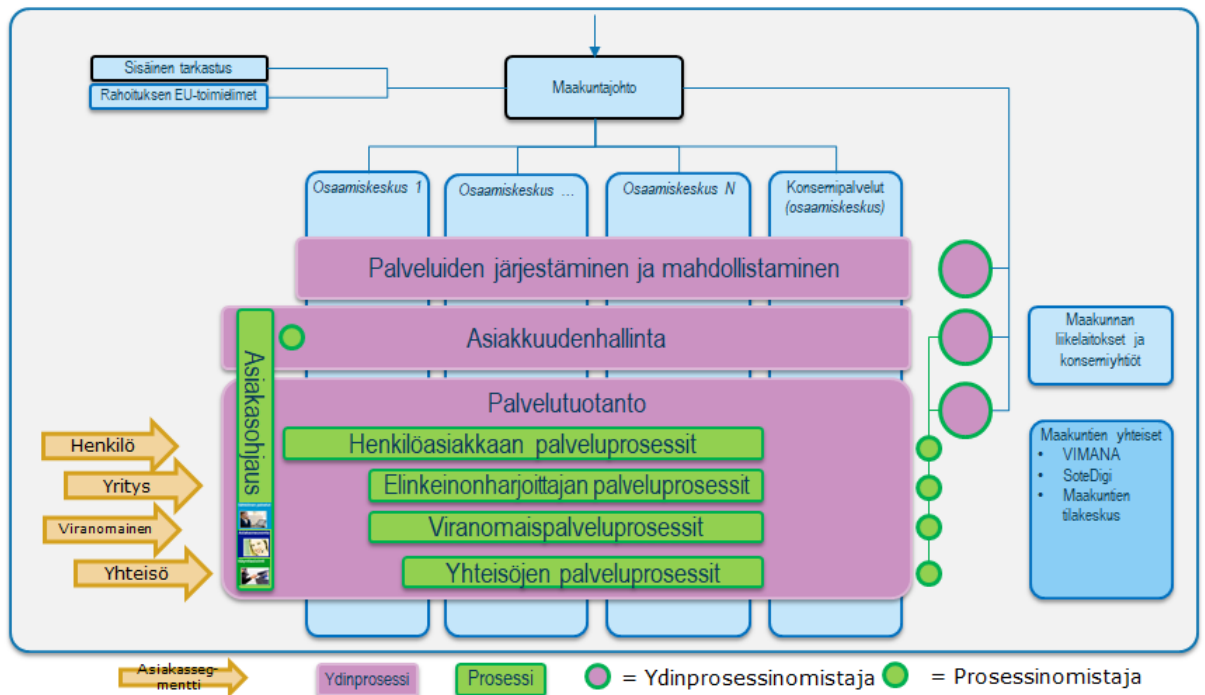
Organisaatio-osa	Tehtävä	Viite
Maakuntavaltuusto	Maakunnan strategian suunnittelemisen ja ylitason ohjaaminen.	HE 15/2017 vp: Maakuntalaki 7 luku 35 §

Maakuntahallitus	Maakuntahallitus johtaa maakunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.  Kuvattu ehdotetussa maakuntalaissa. Mm. vastaa maakuntavaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.	7 luku 36§ ja 37 §
Tarkastuslautakunta	Maakuntavaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten.	14 luku 106 §
Muu jaosto	Maakunta perustaa tarpeelliseksi katsomansa jaostot maakuntahallitukseen, lautakuntaan ja johtokuntaan.	6 luku 29§
Muu lautakunta	Maakuntavaltuusto voi asettaa maakuntahallituksen alaisena toimivia lautakuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä. Maakunta perustaa tarpeelliseksi katsomansa lautakunnat.	6 luku 29§
Maakunnan konsernijohto	Maakunnan konsernijohtoon kuuluvat maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määrätty viranomaiset. Hallintosäännössä määrätään konsernijohtoon tehtävistä ja toimivallan jaosta. Konsernijohto vastaa maakuntakonsernissa omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.	7 luku 44 §
Maakuntajohtaja	Maakuntajohtajan valitsee maakuntavaltuusto.  Maakuntajohtaja johtaa maakuntahallituksen alaisena maakunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa.	7 luku 39 §  7 luku 36 §
Muu maakuntajohto	Maakuntakonsernin viranomaisjohto pois lukien maakuntajohtaja.	

## 2.2. Maakunnan viranomaisorganisaatio

Tässä esitettävässä maakunnan organisaatioesimerkin suunnittelussa on painotettu:

- Asiakaslähtöisyyttä
  - nostettu näkyville asiakassegmentit sekä palvelukanavat ja palvelutuotannon prosessiorganisoidut asiakassegmentit korostaen
- Maakunnan organisoinnin vapautta ja maakunnan omaleimaisuutta
  - maakunta kiinnittää osaamiskeskusten sisällöt omasta näkökulmastaan, minkä vuoksi ajatuksia ei haluta tässä esimerkissä ohjata mihinkään valmiiksi mietittyyn malliin.



Kuva 2 Maakunnan viranomaisorganisaatio

Osa-alue	Kuvaus	Viite
Maakuntakonsernijohto	Kts. maakunnan luottamushallinnon organisaatio.	
Sisäinen tarkastus	Maakuntahallituksen tulee järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus.	7 luku 45 §
Rahoituksen EU-toimielimet	Hallinto- ja valvontajärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon rakennerahasto-	TEM/640/09.02.01/2017 Rakennerahastotehtä-

	jen tehtävien eriyttämistä koskevat vaatimukset. <sup>3</sup> <i>Tällä on keskeinen merkitys sekä meneillään olevien rakennerahastohankkeiden 2020-2023 että mahdollisten sen jälkeen tulevien rahoitusohjelmien osalta.</i>	vien, -hankkeiden ja -rahoituksen siirtyminen ELY-keskuksista ja maakuntien liitoista maakuntiin 1.1.2021 alkaen
Asiakassegmentit	Maakunta tuotteistaa palvelunsa asiakassegmenteittäin. Pääasiakassegmentit ovat henkilö, yritys, viranomainen ja yhteisö. Maakuntien viitearkkitehtuurissa on esitetty näille alasegmenttejä hyödynnettäväksi kohdennettaessa palveluita tarkemmalla tasolla.	
Ydinprosessit	Maakunnan ydinprosessit on kuvattu maakuntien viitearkkitehtuurin päädokumentissa Prosessit-luvussa. Maakunnan organisaatiossa jokaiselle ydinprosessille on nimetty omistaja, joka on tyypillisesti prosessorientoituneen organisaation keskeinen johtaja, joka vastaa oman ydinprosessinsa piirissä olevista prosesseista kokonaisuutena. Ydinprosessien sisällä on organisointimallissa maakunnan varsinainen toiminta lukuisina aliprosesseina, joita toteutetaan osamiskeskusten toimin. Palvelutuotannon osalta organisatorinen tarkastelu on erilaista riippuen siitä, onko kyse maakunnan itse tuottamasta vai ulkopuolisen tahon kokonaan tuottamasta palvelusta: maakunnan oman tuotannon osalta ohjaaminen ulotetaan prosessin vaiheisiin, ulkopuolisessa tuotannossa lopputuloksiin ja liityntäkohtiin muiden toimijoiden kanssa.	

<sup>3</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö on valtioneuvoston asetuksella (356/2014, 17§) siirtänyt seuraavat hallintoviranomaisen tehtävät välittävälle toimielimelle: tuen myöntämis- ja maksatuspäätökset, tuen takaisinperintä ja muut korjaavat toimenpiteet, tiedotus ja viestintä, hankkeiden seuranta, paikan päällä varmennukset, menojen vahvistaminen todentamisviranomaiselle sekä hallintoviranomaisen avustaminen seuranta-komiteatyössä ja komissiolle tehtävässä raportoinnissa.

Hallinto- ja valvontajärjestelmän suunnittelussa on otettava huomioon rakennerahastojen tehtävien eriyttämistä koskevat vaatimukset. EU:n rakennerahastojen tuen myöntäminen, menojen varmentaminen (maksatus ja paikan päällä varmentaminen) sekä takaisinperintä ja muiden jatkotoimien toteuttaminen on eriytettävä moitteettoman varainhoidon edellyttämällä tavalla. Välittävän toimielimen itse toteuttamien hankkeiden toimeenpanossa tulee eriyttää hankkeiden toteutus edellä mainituista tehtävistä. Tehtävien siirtäminen hallintoviranomaiselta välittävälle toimielimelle edellyttää myös riittäviä raportointi- ja seurantajärjestelmiä.

Välittävän toimielimen tehtävät tulee erotella tehtäväkohtaisesti, ei ainoastaan hankekohtaisesti. Henkilöstöä tehtävien hoitamiseen tulee olla riittävästi sijaisjärjestelyt huomioiden. Tehtävien eriyttämisestä huolimatta välittävän toimielimen sisäisen yhteistyön tulee toimia, esim. välittävissä toimielimissä tulee olla säännölliset yhteistyömenettelyt tulkintakysymysten käsittelyyn. Välittävän toimielimen johdolla on vastuu asianmukaisten yhteistyömenettelyiden ja henkilöstön osaamisen varmistamisessa. Lisäksi eri välittävien toimielinten keskinäinen yhteistyö on tärkeää ja tälle yhteistyölle tulee luoda puitteet.

Tehtävät ja päätösvaltasuhteet tulee järjestää siten, että moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukainen päätöksenteko esim. maksatussessa ja jatkotoimenpiteissä toteutuu kaikissa tilanteissa. Mahdolliset ristiriitatilanteet toimintayksiköiden ja henkilöiden päätösvaltasuhteissa ja toimenkuissa tulee ratkaista etukäteen dokumentoidusti (välittävän toimielimen johtamisasiakirjat, hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus). Tehtävien eriyttämisellä pyritään varmistamaan hakijoiden tasapuolinen kohtelu.

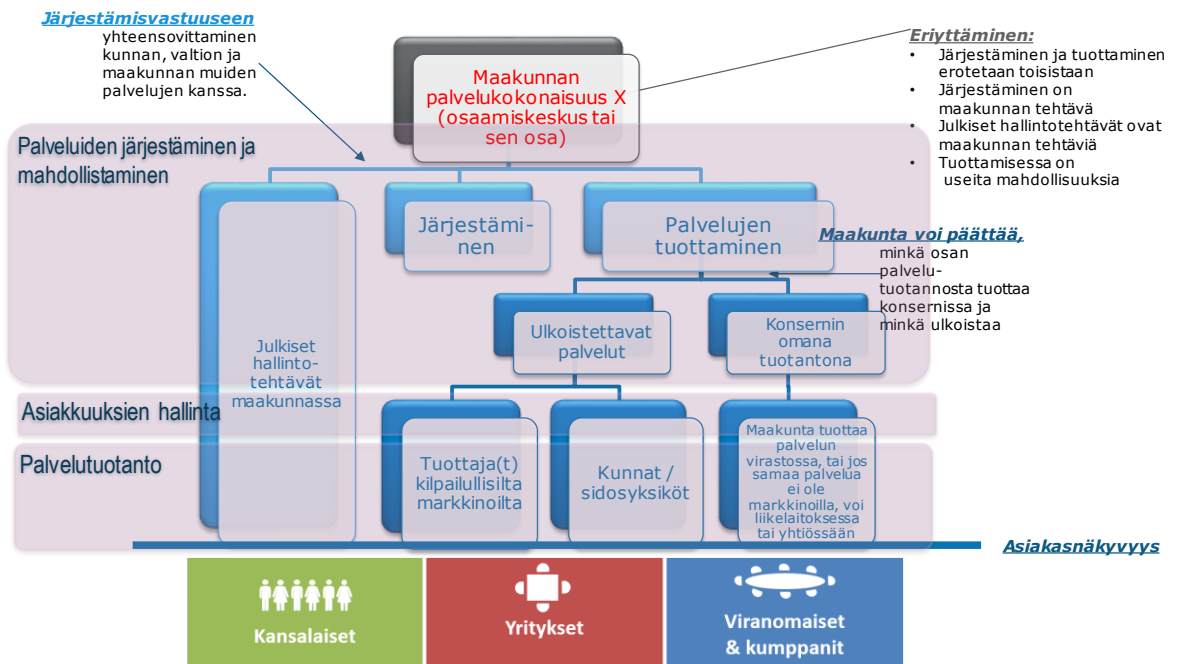
Asiakassegmenttikohtaiset prosessit	Organisaatioesimerkissä palvelutuotannon prosessit on muodostettu asiakassegmenteittäin, jotta tulee varmistetuksi toiminnan sujuvuus asiakkaan kannalta. Ottaen huomioon monitoimijaympäristön, jossa erilaiset toimijarajat ylitetään mahdollisesti moneen kertaan, tämä vaatii asianmukaisen painotuksen organisoinninkin näkökulmasta. Asiakassegmenteittään ovat oman asiakassegmenttinsä prosesseista kokonaisuutena vastaavat johtajat. Heidän tehtävänä on erityisesti huolehtia, että käytännössä esiin nousevat ongelmat tulevat prosesseihin pysyvinä parannuksina nostamaan toiminnan hyvältä tasolta ajan mittaan erinomaiselle tasolle.	
Osaamiskeskukset	Esimerkiksi henkilöstön osaamisalueittain, toiminnallisesti yhtenevien seikkojen tai määritellyn asiakaspalvelutarpeen ympärille muodostetut organisaatio-osat, jotka toteuttavat osittain tai kokonaan maakunnan ydin- ja tukiprosesseja.	
Konsernipalvelut	Osaamiskeskus, johon on keskitetty erityisesti tukiprosessien toteuttaminen omana tuotantona tai ulkoistetun palvelun hallinta.	
Maakunnan liikelaitokset ja konserniyhtiöt	Maakunta muodostaa liikelaitoksia ja konserniyhtiöitä tarpeidensa mukaan (jokin voi olla myös lakisääteinen). Nämä voivat toimia palveluntuottajina maakunnan loppuasiakkaille tai valikoituun laajuuteen ulottuvina tukipalveluina maakunnan omassa palvelutuotannossa tai konsernin sisäisiin tarpeisiin. Maakunnan liikelaitokset ja konserniyhtiöt ovat määritelmällisesti maakunnan määräysvallassa.	
Maakuntien yhteiset	Maakunnalla on edustus maakuntien yhteisten palvelukeskusten ohjauksessa. Toiminnallisesti maakunnan palvelutuotanto ja tukiprosessit hyödyntävät yhteisiä palvelukeskuksia.	

### 2.2.1. Yleinen vertikaalinen organisointimalli

Maakunnan organisaatioesimerkissä eriytetään palveluiden järjestäminen palvelutuotannosta eri palvelukokonaisuuksissa. Palvelukokonaisuuksissa on pääsääntöisesti joitakin tehtäviä, jotka edellyttävät viranomaispäätöksiä. Nämä on



seuraavassa kaaviossa kategoriassa *Julkiset hallintotehtävät maakunnassa* ja niitä ei voi ulkoistaa ei-julkisen osapuolen tuotantoyksikköön<sup>4</sup>. Sujuvan asiakaspalvelukokemuksen tuottamiseksi julkisen hallintotehtävän tekeminen voidaan haluttaessa kuitenkin tuoda lähelle palveluntuotantopaikkaa, jossa sitä tarvitaan ja tehdä se tiiviiksi osaksi yhdistettyä prosessia.



Kuva 3 Osaamiskeskuksen tai sen osan organisointimalli

### 2.2.2. Maakunnan konsernipalvelut

Tarkoitus on, että maakunnan konsernipalvelut ovat ulotettavissa koko maakuntakonsernin käyttöön. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi hankinnan asiantuntemus ja maakuntakonsernin laajuuden hankkimisen mittakaavaedut ovat maakuntaorganisaation ja kaikkien sen määräysvallassa olevien yksiköiden, mukaan lukien osakeyhtiöiden käytettävissä.

Käytännössä maakunnalla on mahdollisuus

1. kehittää jonkin sille siirtyvän organisaation konsernipalvelusta koko maakunnan konsernipalvelu.

<sup>4</sup> Esimerkiksi lakiehdotus maksajavirastotehtävien hoitamisesta maakunnissa (HE 14/2018 vp) sellaisenaan voimaan tullessaan kieltäisi maakuntia siirtämästä maksajavirastokokonaisuuteen kuuluvia tehtäviä maakunnan liikelaitoksen tehtäväksi, eli maksajavirastokokonaisuuden tulisi olla maakuntaviraston sisällä (3 §:n 2 mom.). Lakiluonnoksessa myös edellytetään, että jos maakunta haluaisi hoitaa joitain maksajavirastokokonaisuuteen kuuluvia tehtäviä yhteistyössä toisen maakunnan alueella, tulee siitä sopia Ruokaviraston ja maakunnan välillä tehtävässä maksajavirastopöytäkirjassa (3 §:n 3 mom.).

2. hankkia konsernipalvelu kokonaan maakuntakonsernin ulkopuolelta. Maakuntien yhteisten palvelukeskusten osalta tämä on joissakin palveluissa jopa velvoitettua.
3. perustaa uusi konsernipalvelu omin maakunnan voimin tai osittain ulkoistettuna tuotettavaksi.

Maakunnan yhteisten palvelukeskusten ohjaamiseksi perustetaan asiakasneuvottelukuntia, johon maakunnan kannattaa lähettää edustuksensa. Omassa tuotannossa on suorat organisatoriset ohjauskeinot ja muissa ulkoistuksissa sopimusperusteinen ohjaus. Käytännössä nämä ohjausmenettelyt on hyvä kuvata maakunnan hallintosääntöön.

### **3. Maakunnan jatko organisaatiosuunnittelussa**

Tässä dokumentissa kuvataan monilta osin avoimeksi jätetty esimerkki maakunnan organisoinnista. Ensisijaisesti maakuntien viitearkkitehtuurityössä on ollut tarkoitus varmistaa, että suunnitellulla arkkitehtuurilla on nähtävissä maakunnan organisaatiomalli, johon voidaan tiivistää työn yhteydessä esiin nousseita organisaatiota koskevia seikkoja. Tämäkin on osa arkkitehtuurin kokonaisuutta. Toisekseen tarkoitus on ollut tuoda pohjaa maakuntakohtaiselle organisaatiosuunnittelulle ja mahdollisesti muullekin maakuntaorganisaatiota käsittelevälle työlle. Maakuntien viitearkkitehtuuri ei oleellisesti rajaa maakunnan organisoimista, mahdolliset rajaavuudet löytyvät säädännöllisistä (hallituksen esitys lainsäädäntömuutoksista maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä, kilpailulaki jne.) ja siirtymävaiheessa sopimuksellisista seikoista (esim. ict-palveluiden toimitus- ja lisenssisopimukset, mahdollisine siirtorajoituksineen). Organisoimien vaihtoehtoisten mahdollisuuksien odotetaan löytyvän parhaiten maakuntakohtaisesta näkemyksestä, eli siitä, mikä on parasta oman maakunnan erityispiirteet huomioon ottaen.