Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto perjantai 29.9. klo 8.30, kirjallinen asiantuntijalausunto
Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018
Teema:
ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot ja resurssit (PI 32)
Erityisesti:

- ELY-keskusten ja TE-toimistojen sopeuttamistoimien vaikutukset TEM:n hallinnonalan tehtävien suorittamiseen
- Maakuntauudistuksen riskikohdat koskien TEM:n hallinnonalan tehtäviä

Kirjallisen asiantuntijalausunnon antajat:
Ylijohtaja Leena Vestala, Pirkanmaan ELY-keskus
Johtaja Riku Immonen, Pirkanmaan TE-toimisto

ELY-keskusten ja TE-toimistojen sopeuttamistoimien vaikutukset TEM:n hallinnonalan tehtävien suorittamiseen

ELY-keskusten sopeuttamistoimien resurssivaikutukset

Vuosina 2014 - 2015 toteutettiin ELY-keskuksia ja KEHA-keskusta koskevat yhteistoimintaneuvottelut. Neuvottelujen perusteena olivat ELY-keskusten toimintamenosäästöt vuosina 2015 - 2018 (yhteensä 33 milj. euroa) sekä mm. henkilöstön palkkaukseen käytettävän rakennerahastojen teknisen tuen väheneminen kaudella 2014 – 2020 (yhteensä 56 milj. euroa aikaisempaan verrattuna). Neuvottelujen tuloksena KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten todettiin irtisanovan enintään 220 henkilöä. Valtakunnallisissa neuvotteluissa sovittiin kattava muutostukipaketti henkilöstön tueksi.

Pirkanmaan ELY-keskuksen yhteyteen keskitettiin vuoden 2015 alusta innovaatio-, keksintö- ja energiatukiasiantuntijat (yhteensä noin 130 htv). Pirkanmaan ELY-keskuksessa mittavalla tukipakettien käytöllä vältyttiin irtisanomisilta. Tämän seurauksena kuitenkin tuli huomattavia osaamiskapeikkoja eräiden ELY-keskusten innovaatioasioiden ja Y- ja L-vastuualueiden tehtävien hoidossa. Erityisesti liikenteen valtakunnallisesti keskitettyjen tehtävien hoitaminen hidastui ja vaikutukset kohdistuivat elinkeinoelämän toiminta-edellytyksiin.

ELY-keskusten toimintamenoja on leikattu vuosittain lähes niiden perustamisesta lähtien. Myös vuosille 2018 ja 2019 on tiedossa toimintamenojen väheneminen. Tämän suuruus ELY-keskuksittain selviää syksyn aikana. Samaan aikaan kun toimintamenoja on vuosittain leikattu, ELY-keskusten tehtävät ovat pysyneet samoina tai niitä on lisätty.

Tehtävistä on voitu selvitä vain voimakkaan keskittämisen avulla. Tämä on tarkoittanut asiantuntijoiden vähenemistä alueilla ja on arvioitu, että jos maakuntauudistuksen myötä tehtävät jaetaan takaisin 18 maakuntaan, se tarkoittaisi noin 1000 henkilön rekrytointitarvetta.

ELY-keskusten asiantuntijoilla on tärkeä rooli hallitusohjelman tavoitteiden alueellisessa toteuttamisessa. ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat avaintoimijoita mm. biotalouden, yritysten kasvun ja työllisyyden edistämisessä.

Uusien digitaalisten toimintamallien luominen ja käyttöönotto on eri alojen kilpailukyvyn ytimessä. Näille kaikille aloille olisi suurta tarvetta rekrytoida uusia osaajia, mutta tiukka toimintamenokehys estää ELY-keskusten asiantuntijuuden laajentamisen ja syventämisen. ELY-keskusten lakisääteisenä tehtävänä on alueiden monialainen kehittäminen, mutta vuosia jatkunut talouden kiristäminen on johtanut siihen, että suoriudumme lakisääteisistä tehtävistämme, mutta panoksemme uuden kehittämiseen on valitettavasti jatkuvasti vähentynyt.

Pirkanmaan ELY-keskuksessa on vuoden 2015 jälkeen toteutettu henkilöstöpolitiikkaa, jonka mukaan kahden talosta poistuneen asiantuntijan tilalle on voitu rekrytoida yksi uusi. Kun jo ennen yt-neuvotteluja ELY-keskuksen henkilöstöä oli jouduttu vähentämään, tilanne alkaa olla kestämätön.

Maakuntauudistuksen valmistelu on sitonut huomattavan osan ELY-keskuksen ja TE-toimiston avainhenkilöiden työajasta. Tätä työpanosta ei ole mitenkään kompensoitu toimintamenoissa. Maakuntien aloittamisen siirtyminen vuoden 2020 alkuun tuo toivottua lisäaikaa valmistelun laadun varmistamiseksi, mutta ilman lisäresurssia aiheuttaa huomattavaa lisäkuormaa organisaation johtamiselle ja erityisesti esimiestyölle.

TEM:n hallinnonalan tehtävien osalta Pirkanmaan ELY-keskus on tehnyt jo usean vuoden ajan erittäin tiivistä yhteistyötä Pirkanmaan TE-toimiston kanssa. TE-toimistoon on ollut mahdollista kehittää vahva yritysasiantuntijoiden pooli, joka tekee tiivistä yhteistyötä ELY-keskuksen yritysasiantuntijoiden, Tekesin, Finpron ja Finnveran asiantuntijoiden kanssa alueen yritysten saattamiseksi kasvun ja kansainvälistymisen tielle.

Pirkanmaalla on kehitetty useita hyviä malleja yritysten kasvun ja työttömien työllistymisen avuksi. Uusin näistä on Kasvubuusti-pilotti, joka on alkanut tänä kesänä. Voimavarojen väheneminen on korvattu uusilla toimintatavoilla, mutta tarve laajentaa osaajien joukkoa on kova. Pirkanmaalla on runsaat 30 000 yritystä, joista ELY-keskuksen asiakkaina on 3000 - 4000. Tälle yritysjoukolle ELY-keskuksessa tarjoaa palveluja viisi asiantuntijaa, joista kolme on Keski-Suomen ELY-keskuksen palveluksessa.

Myös työllisyyden hoidon osalta voimavaramme ELY-keskuksessa ovat niukat. Maahanmuuttoasioita meillä hoitaa kaksi asiantuntijaa ja työvoimapoliittisia koulutushankintoja neljä henkilöä. Niukasta resurssista huolimatta olemme ottaneet suurta vastuuta mm. valtakunnallisten kilpailutusmallien kehittämisessä koulutushankintoihin.

Huolimatta niukoista resursseista Pirkanmaan ELY-keskus on onnistunut toiminnassaan hyvin. Sekä asiakas- että sidosryhmien tyytyväisyys toimintaamme on pysynyt korkeana ja jopa noussut vuosi vuodelta kahden vuoden välein tehdyissä kyselyissä.

TE-toimiston sopeuttamistoimien resurssivaikutukset

Erityinen kipupiste tänä vuonna on ollut Pirkanmaan alueellinen TE-palveluiden kokeilu. Pirkanmaan kokeilu on Suomen laajin ja sen myötä noin 80 TE-toimiston henkilöä siirrettiin Tampereen kaupunkiseudun kuntien ja Sastamala-Punkalaitumen työnjohdon alle. Kokeilu on aiheuttanut huomattavan paljon lisätyötä TE-toimistolle jo ennen sen käynnistymistä ja myös käynnistymisen ensimmäisten kuukausien aikana. Ongelmia on ollut kokeilukunnissa riittävän asiantuntemuksen löytämisessä. Myös henkilöstön työhyvinvoinnissa on alkanut olla ongelmia: mm. sairauspoissaolot ovat lisääntyneet. Näyttää siltä, että kokeilun myötä asiakkaiden palvelu tulee olemaan loppuvuodesta 2017 selvästi alkuvuotta heikompaa. Tämä on tietysti erittäin valitettavaa tilanteessa, jossa talous on vihdoin kääntynyt kasvu-uralle.

Pirkanmaan TE-toimisto käyttää työllisyys- ja yrityspalvelujen alueelliseen kokeiluun liittyen nyt kokeilun jo ollessa käynnissä n. 15 htv sellaisiin asioihin, jotka voidaan puhtaasti käsittää pelkästään kokeilun aiheuttamaksi lisätyöksi. Siksi aiemmissa mittauksissa maamme kuormitetuimpiin kuuluvaan toimistoon olisi syytä varmistaa asiaankuuluvat resurssit asiakaspalvelun varmistamiseksi tilanteessa, jossa korkea rakennetyöttömyys ja toisaalta työvoimapula aiheuttavat kohtaanto-ongelman. TE-toimiston ahkera pilotointi sekä perinteisten palvelujen lisääntynyt käyttö aiheuttaa myös henkilöstöpaineita. Lisääntynyt aktivointi koskee kaikkia toimistoja. Vaikka työttömyys tilastollisesti näyttääkin pienenevän, osa muutoksesta johtuu juuri paremmasta asiakastilannekuvasta määräaikaishaastattelujen johdosta.

Määräaikaishaastattelujen lisämäärärahat (koko maassa 10 milj. euroa) ovat perusteltuja ja se on välttämätön toiminnalle. Toiminta on osoittautunut tulokselliseksi. Myös muu henkilöstö on organisoitu tukemaan määräaikaishaastattelujen tekemistä.

Ohjaamojen lisämäärärahat (koko maassa 5 milj. euroa) ja niiden resursointi TE-toimiston kautta ei kaikissa tilanteissa ole ajankohtaista. Ohjaamot ovat kehittyneet hankepohjalla erilaisiksi, eikä kaikilta osin TE-toimiston rooli ole ollut kuin minimaalinen tai mitätön. Onkin kyseenalaista kannattaako ja onko mielekästä toimiston näkökulmasta rekrytoida TE- toimistoon henkilöitä, joiden vain hallinnollinen kotipesä on toimistossa. Näin on ilmeisesti useissa tapauksissa ajateltu kuntavetoisissa ohjaamohankkeissa. Ohjaamo ylipäätään, sen rakenteet ja johtaminen on joissakin tapauksissa kehittymätöntä kuntapuolella. Kokeilualueellamme, jossa kaikki potentiaalisen ohjaamojen asiakkaatkin ovat kunnissa, on toimiston rooli hyvin kyseenalainen ainakin vuonna 2018. Sinnehän on siirretty kuntien direktiovallan alle TE-toimistosta henkilökuntaa ja ohjaamojen tapauksessa siitä taas ei ole kyse. On myös pelättävissä, että tällä mallilla ohjaamoista tulee työvoiman palvelukeskusten lailla laadultaan erilaisia ja tehottomiakin yhteistoimintamuotoja, jossa johtaminen ja sitoutuminen vaihtelee. Tämä vaikuttaa asiakastuloksiin ja resurssitehokkuuteen sekä ohjaamossa mukanaolevien organisaatioiden johdon työajankäyttöön. Ohjaamotoiminnan liittäminen paikkakuntakohtaisiin hankkeisiin aiheuttaa alueellista epätasa-arvoisuutta ja toimistolle vaikeuksia suunnitella erilaisia ja eri tavalla resursoituja palveluja paikkakuntien välillä.

Mikäli ohjaamoissa on vuosittain myönnettävä määräraha, vaikkakin tarkoituksena myöntää monen vuoden ajan, aiheuttaa se epävarmuutta työntekijöissä ja vaikeuttaa rekrytointia. Maakunnilla voi olla myös omat käsityksensä ohjaamoista ja niiden roolista yleiskatteellisen rahoituksen puitteissa ja silloin toiminnan ohjausmekanismi maakuntiin vaikuttamiseksi olisi oltava suunniteltu etukäteen.

Huolimatta niukoista resursseista Pirkanmaan TE-toimisto on vuonna 2017 onnistunut toiminnassaan hyvin.

Maakuntauudistuksen riskikohdat koskien TEM:n hallinnonalan tehtäviä

TEMin hallinnonalan kaikki ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa suoritettavat tehtävät siirretään maakuntiin. Tämä on hyvä lähtökohta ja selkeyttää sekä valmistelua että tulevien maakuntien toimintaa. Maakuntien toiminnan keskiössä tulee olla elinkeino- ja työllisyyspolitiikan, koska julkisen sektorin veropohja luodaan näillä toiminnoilla. Nämä tehtävät eivät saa jäädä mammuttimaisen Sote-kokonaisuuden jalkoihin.

Pääkaupunkiseudun kuntien kanssa on neuvoteltu kasvupalveluiden järjestämistä koskevasta erillisratkaisusta. Jos erillisratkaisuun päädytään, se pitää rajata koskemaan vain pääkaupunkiseutua, joka kokonsa ja kansallisen merkittävyytensä vuoksi poikkeaa selvästi muista maakunnista. Kasvupalveluiden osalta pääkaupunkiseudulla on suurin osa palvelutarpeesta niin kasvavien yritysten, työllisyyden hoidon, kuin maahanmuuttajien osalta.

Muiden maakuntien kasvupalveluiden järjestäminen pitää antaa maakuntien vastuulle.

Järjestämistehtävän hajauttaminen maakuntien lisäksi maakuntien keskuskaupungeille vaarantaa asiakkaiden palveluiden yhdenvertaisuuden ja lisää huomattavasti hallintobyrokratiaa, jota maakuntauudistuksella piti vähentää. Kasvupalveluiden järjestämisen hajauttaminen maakuntien lisäksi suurille kaupungeille vaikeuttaa palveluiden digitalisaatiota ja lisää kaupunkien keskinäistä kilpailua koko maan kasvun kustannuksella.

Maakuntien tulee kuitenkin kuntien kanssa hyvässä yhteisymmärryksessä kehittää koko maakunnan kasvun edellytyksiä ja tähän kunnilla on yleisen toimivaltansa puitteissa suuret mahdollisuudet. Erityisesti yhteistä tehtäväkenttää löytyy nuorten työllistymisessä. Kunnat vastaavat nuorten kehittymispolusta varhaiskasvatuksesta aina toisen asteen opintoihin ja jopa korkeakoulutukseen asti, kun taas maakuntien järjestämisvastuulla on nuorten työllisyys- ja sote-palvelut. Näiden yhdistämisestä muodostuu mielenkiintoisia uusia mahdollisuuksia mm. nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja osaavan työvoiman varmistamiseksi työmarkkinoiden tarpeisiin.

Kasvupalvelulakiluonnoksen mukaan kasvupalvelut tullaan järjestämään maakunnissa järjestämis-tuottamismallilla. Lain ytimessä on nykyisten työllisyyspalveluiden vieminen markkinoille niin laajasti kuin mahdollista. Malli vaatii kehittyäkseen eri maakunnissa hyvin erilaisen ajan. Maakuntien tulee varmistaa hyvä asiakaspalvelu siihen asti, kunnes markkinat voivat kantaa vastuun tehtävien hoitamisesta säädösten edellyttämällä tavalla. Tämä vaatii runsaasti asiantuntijaresursseja niin uuden suunnitteluun, kuin lakien mukaisten palveluiden tarjoamiseen asiakkaille. Uusien palveluiden pitää perustua suurelta osin digitaalisiin palveluihin ja niiden uudenlaiseen muotoiluun tarvitaan aikaa ja uudenlaista, esim. pelillistä asiantuntemusta.

Maakuntien toiminnan tulee edelleen perustua lakeihin ja asetuksiin – maakuntien poliittisen ohjauksen tulee tukea tätä ja täydentää kokonaisuutta siten, että maakuntien elinvoimaisuus ja kehittäminen saavat uutta puhtia. Maakunnan tulee pystyä hyvään ja rakentavaan yhteistyöhön niin kuntien, muiden maakuntien, kuin valtionhallinnon kanssa.

Nykyisistä tulossopimuksista siirrytään sopimuksiin perustuvaan ohjaukseen, jonka tulee antaa jokaiselle maakunnalle tilaa itsehallintonsa mukaisesti kehittää toimintaansa omien erityispiirteidensä ja vahvuuksiensa mukaisesti.

Tehtävien siirrot ELY-keskuksista perustettaviin uusiin virastoihin ennen 1.1.2010

Hallitus päätti siirtää sote- ja maakuntauudistuksen aloitusta 1.1.2020. Sittemmin on selvitetty valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) sekä Liikenteen ja viestinnän viraston (Liivi) perustamista jo vuoden 2019 alusta.

Pirkanmaan ELY-keskuksen Y-vastuualueelta arvioidaan Luovaan siirtyvän noin 48 htv. Kaikista ELY-L vastuualueilta on valtakunnallisia liikennetehtäviä siirtymässä Liikennevirastoon/ Liivi-virastoon yhteensä noin 86 htv:tä, joista Pirkanmaan ELYn osuus on merkittävä eli 50 htv:tä. Lisäksi Trafiin siirtyy ELY-keskuksista taksi-, henkilö- ja tavaralupatehtäviä 1.7.2018 yhteensä 25 htv:tä. Vaikka siirrot eivät suoraan koske TEM:n hallinnonalan tehtäviä, on ennen maakuntauudistusta tehtävillä siirroilla merkittäviä heijastusvaikutuksia myös kokonaisuudistuksen läpivientiin, ELY-keskusten palvelukyvyn ylläpitämiseen maakuntien perustamiseen asti, ELY-keskusten henkilöstöön, asiakkaisiin ja sidosryhmiin.

Jos henkilöstösiirrot toteutuvat jo vuotta aikaisemmin, ovat ELY-keskukset yli kaksi vuotta kestävien jatkuvien yt-neuvottelujen kohteena. Yt-neuvottelut koskevat laajasti myös niitä henkilöitä, jotka siirtyvät myöhemmin maakuntiin. Osan henkilöstöstä siirtyessä uusiin virastoihin poistuu vääjäämättä myös välttämätöntä henkilöstöä ELYjen tehtävistä ja keskeisistä palveluista. Siirtyvien henkilöiden tehtäviin kuuluu myös ELYihin jääviä tehtäviä, joiden henkilötasolle ulottuva synergia menetetään. ELYihin ei jää läheskään riittävää resurssia ja osaamista kaikkien tehtäviensä hoitoon.

Ylijohtaja Leena Vestala

Johtaja Riku Immonen