28.9.2017

Valtiovarainvaliokunta/ työ- ja elinkeinojaosto 29.9.2017
Asiantuntijakuuleminen

ELY-KESKUSTEN JA TE-TOIMISTOJEN RESURSSIT

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

ELY-keskusten sopeuttamistoimien resurssivaikutukset

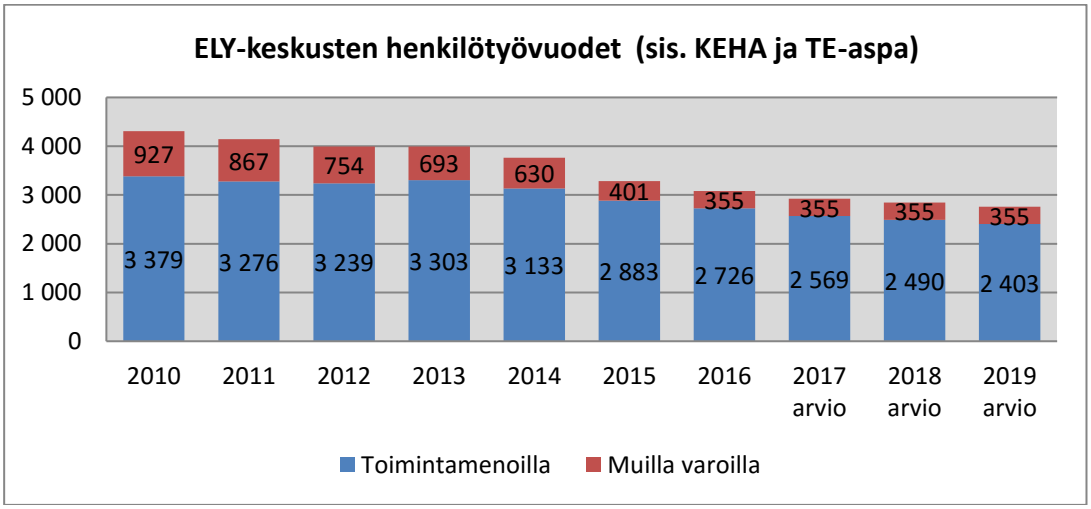
Vuosina 2014 - 2015 toteutettiin ELY-keskuksia ja KEHA–keskusta koskevat yhteistoimintaneuvottelut. Neuvottelujen perusteena olivat ELY-keskusten toimintamenosäästöt vuosina 2015–2018 (yhteensä 33 milj. euroa) sekä mm. henkilöstön palkkaukseen käytettävän rakennerahastojen teknisen tuen väheneminen kaudella 2014 – 2020 (yhteensä 56 milj. euroa aikaisempaan verrattuna). Valtakunnallisten neuvottelujen tuloksena kokonaisvähennystarpeeksi muotoutui noin 600 htv, joka sisältää eläköitymisen ja muun poistuman. Neuvottelujen tuloksena KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten todettiin irtisanovan enintään 220 henkilöä. Näistä noin 60 olisi rakennerahastojen teknisellä tuella työskenteleviä ja noin 160 toimintamenoilla palkattuja. Säästöjä sovittiin kohdennettavaksi myös toimitiloihin 1 milj. euroa ja ostopalveluihin 1,05 milj. euroa. KEHA-keskuksen toimenpiteillä toimitilakustannuksista ja yhteisistä ostopalveluista on saatu säästöjä vuosina 2015 - 2017 (ennuste) noin 3,5 milj. euroa. Matkakuluihin sovittiin säästöjä yhteensä 150 000 euroa. Matkakuluista on saatu säästöjä vuosina 2015 - 2017 (ennuste) noin 1 milj. euroa.

Valtakunnallisissa neuvotteluissa sovittiin kattava muutostukipaketti henkilöstön tueksi. Tukipakettien käytöllä vähennettiin merkittävästi irtisanomistarvetta. Muutostukitoimenpiteet (pl. irtisanoutumiskorvaus) olivat irtisanottujen henkilöiden käytettävissä palvelussuhteen päättymiseen saakka. Kaikkiaan muutostukeen käytettiin vuonna 2015 hieman yli 6,1 milj. euroa. Tuolloin myönnettiin kaikkiaan 138 irtisanoutumiskorvausta ja 54 henkilöä siirtyi 1+1 -sopimuksella työskentelemään toiselle työnantajalle. Näissä luvuissa on mukana myös syksyllä 2015 muutamassa ELY-keskuksessa toteutettujen pienimuotoisten yt-neuvottelujen tuloksena tehdyt tukitoimenpiteet. Nämä yt-neuvottelut koskivat maaseutuohjelman teknisellä tuella ja YM:n erillismäärärahoilla palkattuja henkilöitä.

Irtisanottujen henkilöiden lopullinen määrä oli 73 henkilöä, joista toimintamenoilla rahoitettuja oli 45 henkilöä, teknisellä tuella 24 henkilöä ja muilla varoilla 4 henkilöä.

Irtisanottujen määrä	LVM	MMM	TEM	YM	Muu	Yhteensä
Uudenmaan ELY	1	0	1	1	1	**4**
Varsinais-Suomen ELY	0	1	0	2	1	**4**
Satakunnan ELY	0	0	0	0	0	**0**
Hämeen ELY	0	0	0	1	0	**1**
Pirkanmaan ELY	0	0	0	0	0	**0**
Kaakkois-Suomen ELY	0	0	2	0	0	**2**
Etelä-Savon ELY	0	0	0	1	3	**4**
Pohjois-Savon ELY	0	0	0	1	0	**1**
Pohjois-Karjalan ELY	0	0	1	0	0	**1**
Keski-Suomen ELY	0	0	0	1	8	**9**
Etelä-Pohjanmaan ELY	0	0	3	0	0	**3**
Pohjanmaan ELY	0	0	0	0	0	**0**
Pohjois-Pohjanmaan ELY	1	3	3	3	9	**19**
Kainuun ELY	0	0	0	0	0	**0**
Lapin ELY	0	0	1	4	0	**5**
KEHA-keskus	0	0	0	0	20	**20**
Yhteensä	**2**	**4**	**11**	**14**	**42**	**73**

Sopeuttamistoimet ovat luonnollisesti näkyneet ELY-keskusten henkilöstömäärän kehityksessä. Vuosina 2010-2016 henkilöstömäärän vähennys on ollut noin 28 % eli 1226 htv (4306 htv:sta 3080 htv:een). Vuosina 2017–2019 henkilöstöä vähennetään edelleen noin 210 htv mm. jättämällä vapautuvia virkoja täyttämättä.



Myös ELY-keskusten, toimintamenomäärärahoilla rahoitettavien TEM:n hallinnonalan tehtävien henkilötyövuodet ovat vähentyneet vuosina 2014 – 2017.

	2014 htv	2015 htv	2016 htv	Ennuste 2017 htv	Muutos % 2014–2017
TEM hallinnonalan tehtävät	670,9	504,5	467,9	375,8	-44 %

Tällä hetkellä ELY-keskusten toimintamenotilanne on vakaa. Vuodelta 2017 arvioidaan siirtyvän vuodelle 2018 noin 13 % toimintamenoista (25 milj. euroa) ja tilanne jatkuu vakaana myös vuonna 2019.

ELY-keskusten sopeuttamistoimien vaikutukset TEM:n hallinnonalan tehtävien suorittamiseen

ELY-keskukset ovat aikaisempien vuosien toimintamenosäästöistä huolimatta suoriutuneet tehtävistään kohtuullisen hyvin ja saaneet asiakkailtaan ja sidosryhmiltään hyvää palautetta. Tämä johtuu siitä, ettei toimintamenosäästöjä ole toteutettu juustohöylämäisesti, vaan kohdennetusti kokoamalla toimintaa harvempiin ELY-keskuksiin, perustamalla yhteinen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) sekä uudistamalla toimintatapoja ja karsimalla tehtäviä.

TEM:n hallinnonalan tehtävien osalta vuosina 2014–2016 keskitettiin rakennerahastoasioiden hallinnointi, ns. puhtaasti kansalliset yritystuet ja yritystoiminnan kehittämispalvelut neljään ELY-keskukseen. Palkkaturvatehtävät koottiin Uudenmaan ELY-keskukseen ja kuljetustuen tehtävät Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukseen. Lisäksi innovaatio- ja keksintöasiat, liiketoiminnan kansainvälistymisasiat ja energiatuet keskitettiin Pirkanmaan ELY-keskukseen. Viimeksi mainitut tehtävät siirrettiin Tekesiin 1.1.2017 lukien.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinto- ja kehittämistehtäviä sekä maksatustehtäviä koottiin vuonna 2015 KEHA-keskukseen. TE-toimistojen hallintotehtävät oli jo tätä ennen koottu ELY-keskuksiin.

Alla olevassa taulukossa on yhteenveto ELY-keskusten toteutetuista tehtävien keskittämisistä. Taulukko sisältää myös muiden kuin TEM hallinnonalan tehtäviä.

Vuosi	ELY-keskusten tehtävien keskittäminen
2012	• TE-asiakaspalvelukeskuksen perustaminen. Työlinjan tehtävien siirto TE-toimistoista Etelä-Savon ELY-keskuksen yhteydessä toimivaan yksikköön. Noin 60 htv:n siirto TE-toimistojen toimintamomentilta ELY-keskusten toimintamenomomentille. Palveluvalikoimaa on laajennettu asteittain.
	• Rakennerahastotehtävien alueellinen keskittäminen neljään ELY-keskukseen (Häme, Keski-Suomi, Etelä-Savo, Pohjois-Pohjanmaa) • Yritystukitehtävien siirto rakennerahastotehtäviä hoitaviin ELY-keskuksiin 1.7.2014 lukien
	• ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen perustaminen. ELY-keskusten omien hallintoyksiköiden lakkauttaminen. Erillisyksiköiden (AHTI (tietohallintopalvelut), tietohallintoyksikkö (ohjaus) sekä TAHE (yhteiset talous- ja henkilöstöpalvelut) lakkauttaminen ja tehtävien siirtäminen KEHA-keskukseen (103 htv). Noin 400 htv siirto pääosin ELY-keskuksista. • Kasvu- ja innovaatio- sekä energiatukitehtävien keskittäminen Pirkanmaan ELY-keskukseen • Yritystoiminnan kehittämispalvelutehtävien siirto rakennerahastotehtäviä hallinnoiviin ELY-keskuksiin • Kalataloustehtävien alueellinen keskittäminen kolmeen ELY-keskukseen • Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävien siirto aluehallintovirastoihin
	• Tienpidon lupa- ja hankintatehtävien keskittäminen (yht. 80 ELY-keskusten välistä siirtoa) • L-vastuualueiden ylläpidon ja pienten investointien hankintojen keskittäminen neljään ELY-keskukseen (KAS, VAR, KES, LAP) • Palkkaturvatehtävien keskittäminen Uudenmaan ELY-keskukseen (25 htv siirto muista ELY-keskuksista) • Siviilipalveluskeskuksen siirtäminen Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen alaisuudesta Keha-keskukseen (18 htv) TE-palvelujen kehittämis- ja järjestelmätehtävien siirto TEM:stä KEHA-keskukseen (n. 20 htv) • Patoturvallisuustehtävien keskittäminen Kainuun ELY-keskukseen (3 htv siirto Hämeen ELY-keskuksesta)
2017	• Kasvu- ja innovaatio- sekä energiatukitehtävien siirto Tekesiin (n. 100 htv) sekä 17 Team Finland asiantuntijatehtävän siirto muihin ELY-keskuksiin Pirkanmaan ELY-keskuksesta

Parhaiten sopeuttamistoimien vaikutuksia ja onnistuneisuutta voidaan mitata asiakastyytyväisyyden ja henkilöstön työtyytyväisyyden kautta. TEM:n hallinnonalan palveluissa asiakkaiden tyytyväisyys on tarkasteluajanjaksolla noussut tai pysynyt hyvällä tasolla. Myös ELY-keskusten kaikkien palvelujen osalta on kehitys samansuuntainen – kokonaistyytyväisyys palveluihin on pysynyt hyvällä tasolla, ollen vuonna 2015 4,10 ja vuonna 2016 4,03. Kuluvan vuoden tammi-kesäkuussa kokonaistyytyväisyys oli 4,05.

Rahoituspalvelut TEM-hallinnonala Kokonaistyytyväisyys rahoitusmuodoittain (1-5)	2014	2015	2016
Yrityksen kehittämisavustus	4,02	4,05	4,28
Energiatuki investointiin	3,95	3,96	4,27
Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustus	4,31	4,33	4,21
ESR-projektit hankerahoitus	4,19	3,96	4,19
Energiatuki energiakatselmukseen	-	-	4,14
Työllisyyspoliittinen avustus	4,10	3,83	-
Työvoimakoulutus	4,21	-	-

Maksatuspalvelut TEM-hallinnonala Kokonaistyytyväisyys rahoitusmuodoittain (1-5)	2014	2015	2016
ESR-projektit hankerahoitus	4,26	4,12	4,15
Yrityksen kehittämisavustus	4,20	4,24	4,09
Starttiraha	4,09	4,12	4,07
Energiatuki	4,00	3,90	4,03
Yrityksen toimintaympäristön kehittämisavustus	4,24	4,00	3,96
Palkkatuki	-	-	3,77
Työllisyyspoliittinen avustus	4,21	4,40	-

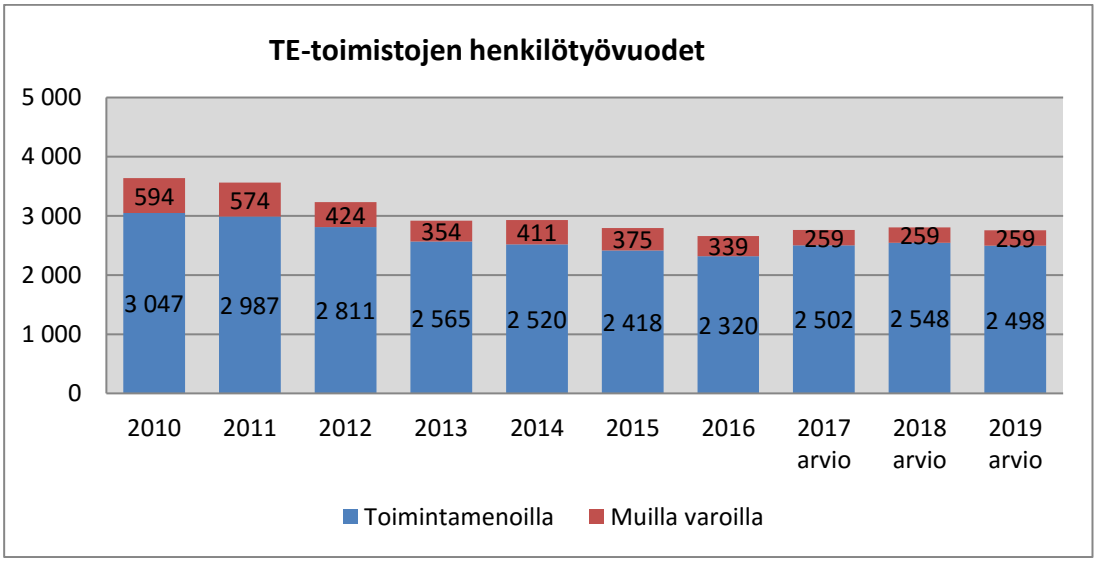
Lähes kaikissa ELY-keskuksissa myös kokonaistuottavuus on kasvanut vuosina 2011 - 2016. Tätä selittää mm. henkilöstökulujen ja muiden oman toiminnan kulujen huomattava väheneminen.

Työtyytyväisyys on sopeuttamistoimista huolimatta noussut ELY-keskuksissa ja KEHA-keskuksessa vuosina 2014 - 2016.

VMBaron indeksit (ELY-keskukset ja Keha-keskus)	**TOT 2014**	**TOT 2015**	**TOT 2016 ELY/KEHA**
Kokonaistyytyväisyysindeksi	3,33	3,34	3,52/3,41
Johtajuusindeksi (JO)	3,42	3,43	3,45/3,28
Osaamisen johtamisindeksi (OS)/2016:Innovointikyvykkyysindeksi (IN)	3,48	3,44	3,67/3,52
Työhyvinvointi-indeksi (TY)/2016: Työyhteisöindeksi (TY)	3,59	3,67	3,81/3,73

TE-toimistojen resurssien kehitys ja palvelukyky

TE-toimistot eivät ole olleet yhteistoimintaneuvottelujen kohteena eikä TE-toimistoissa ole ollut tarvetta vastaavanlaisiin sopeuttamistoimiin kuin ELY-keskuksissa. Henkilöstömäärä on vähentynyt pääosin valtion yleisten toimintamenoihin kohdistuneiden tuottavuustoimien seurauksena. TE-toimistojen henkilöstömäärän vähentyminen on vuosina 2010 - 2016 ollut noin 27 % (982 htv).



TE-toimistojen resurssien osalta vuosi 2015 oli kuitenkin erityisen haastava. Toimintamenojen jakoperusteita muutettiin ja toimintamenoihin tehtiin samalla yhteensä 10,7 milj. euron tuottavuusvähennykset. Toteutetut säästöt kohdistuivat pääosin henkilöstömenoihin. Henkilöstön määrä väheni yli kymmenellä prosentilla Lapin, Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Etelä-Pohjanmaan ja Satakunnan TE-toimistoissa. Lukumääräisesti suurin vähennys, 47 henkilöä, oli Uudenmaan TE-toimistossa. TE-toimistojen kokonaishenkilötyövuosien määrä väheni vuonna 2015 138 htv:lla. Suurin osa vähennyksestä, 102 henkilötyövuotta, johtui toimintamenoilla palkatun henkilöstön vähenemisestä.

Samaan aikaan kun henkilöstömäärä on vähentynyt, ovat asiakasmäärät kasvaneet viime vuosina. Tuottavuutta on parannettu mm. palveluprosesseja sähköistämällä sekä siirtämällä käyntiasiointia verkko- ja puhelinpalveluun. Lisäksi TE-toimistojen hallinnolliset tehtävät on keskitetty KEHA-keskukseen.

Työllistystilanteen parantamiseksi saatiin tänä vuonna TE-toimistoihin määräaikaista resurssilisäystä (yhteensä 200 htv) määräaikaishaastattelujen suorittamista varten ja resurssilisäys jatkuu myös 2018. Vuosille 2018–2021 kohdennetaan lisäksi 5 milj. euron vuotuinen rahoitus (noin 90 htv) ohjaamotoiminnan vakiinnuttamista varten.

Tällä hetkellä TE-toimistojen toimintamenotilanne on vakaa. Vuodelta 2017 arvioidaan TE-toimistoissa siirtyvän vuodelle 2018 noin 8 % toimintamenoista (14 milj. euroa) ja tilanteen ennustetaan jatkuvan hyvänä myös vuonna 2019.

TE-palvelujen asiakastyytyväisyys on hyvällä tasolla. Myös TE-toimistoissa työtyytyväisyys parani vuosina 2014 - 2016.

	2016/Q3-Q4	**2017/Q1-Q2**
TE-toimiston työnhakija-asiakkaiden antama kokonaisarvio (1-5)	3,97	3,86
TE-toimiston työnantaja-asiakkaiden antama kokonaisarvio (1-5)	4,03	3,94

VMBaron indeksit (TE-toimistot)	**TOT 2014**	**TOT 2015**	**TOT 2016**
Kokonaistyytyväisyysindeksi	3,13	3,19	3,39
Johtajuusindeksi (JO)	3,14	3,23	3,24

Osaamisen johtamisindeksi (OS)/2016:Innovointikyvykkyysindeksi (IN)	3,27	3,28	3,56
Työhyvinvointi-indeksi (TY)/2016: Työyhteisöindeksi (TY)	3,51	3,57	3,75

Maakuntauudistuksen riskikohdat koskien TEM:n hallinnonalan tehtäviä

Maakuntauudistuksen yhteydessä TEM:n hallinnonalalta maakuntiin siirtyvät lähes kaikki ELY-keskusten E-vastuualueen tehtävät ja TE-toimistojen tehtävät. Uudenmaan maakunnassa kasvupalvelutehtävät siirtyvät Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle. KEHA-keskuksen tehtäviä siirtyy maakuntien lisäksi myös maakuntien yhteisiin palvelukeskuksiin sekä valtion virastoihin, mm. perustettavaan Luova-virastoon. E-vastuualueilla TEM hallinnonalan tehtävissä työskentelee yhteensä 794 henkilöä (kaikki määrärahat) ja TE-toimistoissa 3 059 henkilöä.

TEM hallinnonalan siirtyvät tehtävät – julkiset yritys- ja TE-palvelut – uudistetaan palveluiltaan ja toimintatavoiltaan kasvupalveluksi. Kasvupalvelulaki on tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2018. Lain mukaan maakunnallisina kasvupalveluina tulee järjestää rekrytointi- ja osaamispalveluja. Lisäksi voidaan myöntää kasvupalvelujen rahoituslain mukaista rahoitusta sekä järjestää palvelukokonaisuuksia, jotka koskevat yritystoimintaa ja yrittäjyyttä, innovaatioiden kehittämisen edellytyksien luomista ja kansainvälistymistä. Maakunnalliset kasvupalvelut ovat harkinnanvaraisia. Järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan. Maakunta voisi päättää palvelutuotannon ulkoistamisen laajuuden.

Kasvupalvelujen järjestämiseksi maakunnille on siirtymässä ELY-keskusten ja TE-toimistojen tällä hetkellä käytössä olevat kasvupalveluresurssit. Osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta siirtyy noin 700 – 800 miljoonaa euroa ns. kasvupalvelurahaa. Lisäksi maakuntien käyttöön osoitettaisiin erillisrahoituksena rakennerahastovaroista noin 300–400 milj. euroa vuosittain.

Eriaikaisten henkilösiirtojen vaikutukset palvelukyvyn ylläpidolle

Hallitus päätti heinäkuun 2017 alussa siirtää sote- ja maakuntauudistuksen aloitusta 1.1.2020. Sittemmin on selvitetty sitä, aloittaako valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) samassa aikataulussa vai jo vuoden 2019 alusta.

Luovaan siirtyy ELY-keskusten Y-vastuualueen tehtävistä, E-vastuualueen palkkaturvatehtävistä ja KEHA-keskuksesta yhteensä noin 400 henkilöä. Vaikka siirto ei koske TEM:n hallinnonalan tehtäviä kuin palkkaturvatehtävien osalta, on ennen maakuntauudistusta tehtävillä siirroilla merkittäviä heijastusvaikutuksia myös kokonaisuudistuksen läpivientiin aina maakuntien perustamiseen asti ELY-keskusten palvelukyvyn ylläpitämiseen, ELY-keskusten henkilöstöön, asiakkaisiin ja sidosryhmiin.

Jos Luova-siirto toteutuu jo vuotta aikaisemmin 2019, ovat ELY-keskukset yli kaksi vuotta kestävien jatkuvien yt-neuvottelujen kohteena. Yt-neuvottelut koskevat laajasti myös niitä henkilöitä, jotka siirtyvät myöhemmin maakuntiin. Kun osa henkilöstöstä siirtyy Luovaan, poistuu vääjäämättä myös välttämätöntä henkilöstöä ELY-keskusten tehtävistä ja keskeisistä palveluista. Siirtyvien henkilöiden tehtäviin kuuluu myös ELY-keskuksiin jääviä tehtäviä, joiden henkilötasolle ulottuva synergia menetetään. ELY-keskuksiin ei jää läheskään riittävää resurssia ja osaamista kaikkien tehtävien hoitoon. Henkilöstön motivaation ylläpitäminen ja johtaminen tulevat olemaan haasteellisia.

Yleiskatteellisen rahoituksen riittävyys

Maakunnat rahoittavat kasvupalvelut osana maakuntien yleiskatteellista valtionosuutta. Kasvupalvelurahoitus koostuu pääosin nykyisistä momenteista 32.30.01, 32.30.51 ja 32.70.30 (osa), joiden määrärahat siirretään osaksi valtionosuutta. Kasvupalvelurahoituksen osuutta ei ole korvamerkitty valtionosuudessa.

Kasvupalvelujen rahoitus on pääosin harkinnanvaraista. Maakuntien yleiskatteellinen rahoitus perustuu kuitenkin monilta osin subjektiiviseen oikeuteen sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä lomituspalveluissa. Maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen joustomahdollisuus saattaisikin tiukassa taloustilanteessa kohdistua yksinomaan kasvupalvelujen rahoitukseen.

Yleiskatteellisen rahoituksen ulkopuolelle jääviä hallinnonalakohtaisia erillismomentteja on lukumääräisesti paljon ja yleiskatteellinen rahoitus koostuukin tässä vaiheessa enää pääosin vain sote- ja kasvupalvelurahoituksesta. Rahoitusjärjestelyjen puolella yleiskatteellisuudesta tehtävät poikkeukset monimutkaistavat myös tulevaa maakuntien ohjaus- ja neuvottelujärjestelmää.

Osaamista kaikissa tehtävissä ei riitä kaikkiin maakuntiin

ELY-keskuksissa on määrätietoisesti toteutettu tehtävien keskittämistä ja erikoistumista. Keskittämisiä ja erikoistumisia on tehty siksi, että vaikeassa määrärahatilanteessa on pystytty turvaamaan riittävä asiantuntemus ja asiakkaiden laadukkaat palvelut. Tyytyväisyystutkimusten valossa tehdyt ratkaisut ovat osoittautuneet onnistuneiksi.

Maakuntauudistus uhkaa purkaa keskittämisestä saadut hyödyt, jos maakunnat eivät pysty sopimaan keskenään yhteistyöstä tehtävien hoidon osalta. Maakunnilla on edessä osaamisvaje, jota on vaikea korvata edes rahalla, koska osaajia ei kaikilla tehtäväaloilla yksinkertaisesti ole. Uudistuksen yhteydessä on arvioitu, että keskitettyjen tehtävien purkaminen kuhunkin maakuntaan aiheuttaisi jopa 1000 htv:n lisätyötarpeen.

Anu Jänkälä
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö

Johanna Sommarberg
Talousjohtaja
KEHA-keskus