

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Alueet • 2024:1

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virastokokonaisuuden arviointi

Näkökulmia ohjaukseen, johtamiseen ja vaikuttavuuteen



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:1

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virastokokonaisuuden arviointi

Näkökulmia ohjaukseen, johtamiseen ja
vaikuttavuuteen

Owal Group Oy

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-735-9

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virastokokonaisuuden arviointi Näkökulmia ohjaukseen, johtamiseen ja vaikuttavuuteen

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2024:1		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Yhteisötekijä	Owal Group Oy	Sivumäärä	88
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Arvioinnissa tarkastellaan ELY-keskusten kokonaisuutta ohjauksen, johtamisen ja organisoinnin ja vaikuttavuuden näkökulmista. Arvioinnissa on tehty dokumenttianalyysi, laaja ryhmä- ja yksilöhaastattelukierros, henkilöstökysely ja työpajoja eri kohderyhmille.

ELY-keskusten ohjausjärjestelmä on kompleksinen, raskas ja hajautunut. Sitä leimaavat käytäntöjen erilaisuus ja moninaisuus. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä on tunnistettu haasteita, mutta niistä huolimatta ELY-keskukset ovat onnistuneet asiakkaiden ja sidosryhmien mukaan pääosin hyvin. Toimintojen keskittäminen on pienentänyt ELY-keskusten alueellista itsenäisen viraston roolia ja vahvistanut ministeriöiden ohjausta. E-, L- ja Y-vastuualueet toimivat hyvin itsenäisesti eikä eri vastuualueiden välisiä synergioita ole syntynyt siinä määrin kuin tavoiteltiin ELY- virastokokonaisuutta rakennettaessa. ELY-keskusten tulostavoitemittarit mittaavat pääosin suoritteita eikä mittareiden tulostavoitteen perusteella tehdä systemaattista kehittämistyötä.

Ministeriöiden yhteistyötä ja ohjauskeinoja tulee yhtenäistää. Ohjausjärjestelmää on kehitettävä tukemaan nykyistä paremmin ELY-keskusten asiakaslähtöisyyttä ja toimijuutta sekä vahvistaa alueellista ja paikallista osallisuutta. Virastorakennetta tulee yksinkertaistaa ja ELY-keskusten tai niiden seuraajien itsenäisyyttä ja yhtenäisyyttä tulee kehittää vaikuttavuuden parantamiseksi.

Asiasanat arviointi, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ohjaus, johtaminen, vaikuttavuus, aluehallinto, alueet, aluekehitys, aluepolitiikka

ISBN PDF 978-952-327-735-9 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-735-9>

Utvärdering av närings-, trafik- och miljöcentralernas ämbetsverkshelhet – Perspektiv på styrningen, ledningen och verkningsfullheten

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:1		Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Utarbetad av	Owal Group Oy		
Språk	finska	Sidantal	88

Referat

I utvärderingen granskas helheten av närings-, trafik- och miljöcentraler med tanke på styrningen, ledningen och organiseringen samt verkningsfullheten. I utvärderingen gjordes en dokumentanalys, omfattande gruppintervjuer och individuella intervjuer, en expertenkät och workshoppar för olika målgrupper.

NTM-centralernas styrningssystem är komplext, tungt och splittrat. Systemet präglas av olika praxis och mångfald. Flera problem har identifierats i styrnings- och ledningssystemet, men trots det anser kunderna och intressegrupperna i huvudsak att NTM-centralerna har lyckats väl. Centraliseringen av funktionerna har minskat NTM-centralernas roll som ett regionalt självständigt ämbetsverk och stärkt ministeriernas styrning. Ansvarsområdena för näring, trafik och miljö är väldigt självständiga och det har inte uppstått synergieffekter mellan ansvarsområdena i den utsträckning som eftersträvades när helheten av NTM-ämbetsverk byggdes upp. Indikatorerna för NTM-centralernas resultatmål mäter i huvudsak prestationer och inget systematiskt utvecklingsarbete utförs utifrån indikatorernas resultatutsikter.

Samarbetet mellan ministerierna och styrmedlen bör bli enhetligare. Styrsystemet bör utvecklas så att det bättre stöder NTM-centralernas kundorientering och aktivitet samt förbättra den regionala och lokala delaktigheten. Ämbetsverksstrukturen bör göras enklare och NTM-centralernas eller deras efterträdarens självständighet och enhetlighet bör utvecklas för att förbättra verkningsfullheten.

Nyckelord utvärdering, närings-, trafik- och miljöcentraler, styrning, ledning, verkningsfullhet, regionförvaltning, regionerna, regional utveckling, regionpolitik

ISBN PDF 978-952-327-735-9 **ISSN PDF** 1797-3562

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-735-9>

Evaluation of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment as an Entity – Perspectives on Guidance, Management and Effectiveness

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2024:1	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Group author	Owal Group Oy	
Language	Finnish	Pages 88

Abstract

The report evaluates the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY Centres) as a whole from the perspectives of guidance, management, organisation and effectiveness. The evaluation included a document analysis, extensive group and individual interviews, an expert survey and workshops for different target groups.

The system for guidance and direction of ELY Centres is complex, burdensome and fragmented. It is characterised by many diverse practices. Despite the identified challenges in the system for guidance and direction, ELY Centres have mainly performed well according to customers and stakeholders. Centralising the operations of ELY Centres has reduced their role as independent regional agencies and strengthened the guidance by ministries. The three competence areas (economic development, transport and the environment) operate very independently of each other and no synergies have been created between them to the extent that was aimed for when the entity of ELY Centres was established. The performance target indicators of ELY Centres mainly measure performance and no systematic development work is carried out based on the results of the indicators.

Cooperation between the ministries and the means of guidance and direction should be harmonised. The guidance and direction system must be enhanced to better support the active role and customer orientation of ELY Centres and to strengthen regional and local inclusion. The agency structure should be simplified and the independence and unity of ELY Centres or their successors improved for more effectiveness.

Keywords evaluation, Centres for Economic Development, Transport and the Environment, guidance, management, effectiveness, regional administration, regions, regional development, regional policy

ISBN PDF	978-952-327-735-9	ISSN PDF	1797-3562
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-735-9		

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Arviointikysymykset ja -kriteerit.....	7
1.2	Menetelmät ja aineistot.....	10
1.3	Taustaa.....	12
2	Ohjauskäytännöt ja niiden toimivuus	15
2.1	Strateginen suunnittelu ja tulosohjaus.....	17
2.2	Yleishallinnollinen ohjaus ja toimialaohjaus	24
3	Johtaminen ja organisointi	37
3.1	ELY-virastokokonaisuuden työnjaon ja yhteistyön toimivuus.....	38
3.2	ELY-keskusten johtamismalli.....	43
3.3	ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välinen yhteistyö ja roolit	48
3.4	Yhteistyö muiden sidosryhmien kanssa.....	53
3.5	Viestinnän onnistuminen.....	55
4	ELY-keskusten tuloksellisuus ja vaikuttavuus	57
4.1	Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustekijät	58
4.2	Vaikuttavuuden mittaaminen ja mittaamisen kehittäminen	68
5	Johtopäätökset ja suositukset	70
	Liite 1 ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät 2022	80
	Lähteet	87

1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan arviointikokonaisuus, arviointikysymykset, arviointikriteerit, menetelmät ja käytetyt aineistot sekä esitellään arvioinnin kohde.

Tämän arvioinnin kohteena on ELY-virastokokonaisuus. Arvioinnissa tarkastellaan ELY-keskusten kokonaisuutta ohjauskäytäntöjen ja niiden toimivuuden, johtamisen ja organisoinnin sekä vaikuttavuuden näkökulmista. Arvioinnin havainnot perustuvat laajan haastattelukierroksen, henkilöstökyselyn ja työpajojen pohjalta muodostettuun kokonaiskuvaan.

1.1 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arviointi koostuu kolmesta osatehtävästä:

1. **ELY-keskusten ohjauksen arviointi**, jossa tuotetaan tietoa ELY-keskusten ohjaamisen toimivuudesta ja kehityskohteista. Ohjauksen arvioinnissa tarkastellaan ohjauksen eri muotoja: tulosohjaus, säädösohjaus ja resurssiohjaus huomioiden esimerkiksi olemassa oleva lainsäädäntö, valtion budjetointiprosessit ja toiminnan rahoituslähteet. Tarkastellaan ja vertaillaan myös eri ohjaavien tahojen ohjauskäytäntöjä.

Taulukko 1. Arviointikysymykset ja kriteerit ohjaukseen liittyen.

Arviointikysymykset: ohjaus	Arviointikriteerit
<ul style="list-style-type: none"> • ELY-keskusten ohjauksen arviointi, jossa tuotetaan tietoa ELY-keskusten ohjaamisen toimivuudesta ja kehityskohteista. Ohjauksen arvioinnissa tarkastellaan ohjauksen eri muotoja: tulosohjaus, säädösohjaus ja resurssiohjaus huomioiden esimerkiksi olemassa oleva lainsäädäntö, valtion budjetointiprosessit ja toiminnan rahoituslähteet. • Tarkastellaan ja vertaillaan myös eri ohjaavien tahojen ohjauskäytäntöjä. • Lisäksi arvioidaan ELY-keskusten strategisen tulosohjauksen nykytilaa ja kehittämistarpeita erityisesti poikkihallinnollisesta näkökulmasta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Strateginen ja yleishallinnollinen ohjaus on organisoitu systemaattisesti ja ohjaavien tahojen ja ELY-keskusten välinen roolijako on selkeästi määritelty ja toteutuu myös käytännössä. Ohjauksen eri osa-alueet ovat keskenään linjassa ja tukevat toisiaan. • Toimialojen väliset ohjauskäytännöt ovat linjassa keskenään eikä eri ohjaavien tahojen toiminnassa ole suuria eroja tai poikkeavia käytäntöjä. • ELY-keskusten ohjausjärjestelmä tukee ELY-keskusten poikkihallinnollisten tehtävien tuloksellista toteuttamista. • Koherenssi: Ohjaus on yhteensovitettu ohjaavien ministeriöiden tasolla, ELY-keskuksen omassa toiminnassa sekä eri ohjauskeinojen välillä. • Komplementaarisuus: Eri ohjaustoimijoiden (ja toimijuuksien) tekeminen täydentää ohjauksen kokonaisuutta.

2. **ELY-keskusten toiminnan organisoinnin ja johtamismallin arviointi**, jossa tuotetaan tietopohjaa ja ymmärrystä ELY-keskusten virastorakenteen toimivuudesta ja arvioidaan johtamismallia siltä kannalta, miten hyvin nykyinen toiminnan ja tehtävien organisointitapa tukee virastojen vastuulla olevien tehtävien tuloksellista toimeenpanoa.

Taulukko 2. Arviointikysymykset ja kriteerit johtamiseen liittyen.

Arviointikysymykset: johtaminen	Arviointikriteerit
<p>ELY-keskusten toiminnan organisoinnin ja johtamismallin arviointi, jossa tuotetaan tietopohjaa ja ymmärrystä ELY-keskusten virastorakenteen toimivuudesta ja arvioidaan johtamismallia siltä kannalta, miten hyvin nykyinen toiminnan ja tehtävien organisointitapa tukee virastojen vastuulla olevien tehtävien tuloksellista toimeenpanoa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuinka hyvin nykyisessä virastorakenteessa kyetään hoitamaan keskeisiä asiakokonaisuuksia poikkihallinnollisuuden näkökulmasta? • Mitkä asiat nykyisessä ELY-virastokokonaisuudessa toimivat ja mitkä ovat niiden ongelmakohdat? • ELY-keskusten toiminta virastokokonaisuutena ja siihen liittyvät haasteet mm. resurssien johtamisen ja allokoinnin näkökulmasta? • ELY-keskusten virastokokonaisuuden toimivuus erikoistumis- ja keskittämistehtävien näkökulmasta. Miten hyvin tehtävien keskittäminen palvelee toiminnallisen tehokkuuden ja ELY-keskusten asiakkaiden tarpeita? • Eri tehtäväkokonaisuuksien tarkoituksenmukainen toimeenpano toimivallan näkökulmasta (keskitetty vs. alueellinen). ELY-keskusten välisen yhteistyön toimivuus ja kehityskohteet. • Miten hyvin nykyinen johtamismalli toimii? 	<ul style="list-style-type: none"> • ELY-keskusten työnjako ja yhteistyö kansallisella tasolla on toimivaa tehtävien tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen toimeenpanon näkökulmasta. • Yhteistyön mallit on organisoitu selkeällä tavalla ja siten, että ne tukevat toiminnan tavoitteiden saavuttamista. • Nykyisessä virastorakenteessa kyetään hoitamaan keskeisiä asiakokonaisuuksia poikkihallinnollisesti. • ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välinen yhteistyö on sujuvaa ja roolit on määritelty tarkoituksenmukaisesti. • Johtamismalli vastaa tarpeita ja tehtävien tuloksellista ja tarkoituksenmukaista toimeenpanoa. • Tehtävien keskittäminen palvelee toiminnallista tehokkuutta ja ELY-keskusten asiakkaiden tarpeita (vs. muut tavat järjestää asia). • ELY-keskusten välinen yhteistyö on organisoitu toimivalla tavalla ja palvelee toiminnan tavoitteiden saavuttamista. • Toimivallan jakaminen (keskitetty vs. alueellinen) palvelee tehtävien tuloksellista toimeenpanoa. • ELY-keskusten välinen yhteistyö on toimivaa asiakasnäkökulmasta. • ELY-keskusten sisäinen yhteistyö on toimivaa asiakasnäkökulmasta. • ELY-keskusten välinen yhteistyö muiden kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien välillä toimii. • ELY-keskusten välinen yhteistyöalueellisten viranomaisten ja sidosryhmien välillä toimii.

3. **ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi**, jossa tuotetaan tietoa ELY-keskusten toiminnan tuloksellisuudesta, vaikuttavuudesta ja palveluiden saavutettavuudesta ja niihin vaikuttavista tekijöistä suhteessa eri toimialoihin, alueellisiin yhteistyö- ja sidosryhmäverkostoihin sekä yleisemmin elinkeinoelämään ja kansalaisiin. Lisäksi tavoitteena on arvioida sitä, miten ELY-keskusten toimista viestimisessä on onnistuttu.

Taulukko 3. Arviointikysymykset ja kriteerit vaikuttavuuteen liittyen.

Arviointikysymykset: vaikuttavuus	Arviointikriteerit
<p>ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tuotetaan tietoa ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuudesta, tuloksellisuudesta ja palveluiden saavutettavuudesta ja • niihin vaikuttavista tekijöistä suhteessa eri toimialoihin, alueellisiin yhteistyö- ja sidosryhmäverkostoihin sekä • yleisemmin elinkeinoelämään ja kansalaisiin. • Miten ELY-keskusten viestinnässä on onnistuttu toiminnan hyväksyttävyyden, avoimuuden, luotettavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta? 	<ul style="list-style-type: none"> • Tuloksellisuus ja vaikuttavuus tulosohjauksessa määritettyjen tavoitteiden kautta tarkasteltuna sekä asiakkaiden ja sidosryhmien kokemana vaikuttavuutena (tai ELY-keskusten ”merkityksenä tai kontribuutiona”). • ELY-keskusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tulostavoitteet • Vaikuttavuuden seuranta tehdään systemaattisesti, kohdistuen oikeisiin asioihin.

1.2 Menetelmät ja aineistot

Arvioinnin aineistonkeruu on sisältänyt kirjallisuuskatsauksen ja dokumentti-analyysin, laajan pienryhmä- ja yksilöhaastatteluaineiston keruun (puoli-strukturoidut asiantuntijahaastattelut asiantuntijoille), sähköisen henkilöstökyselyn toteutuksen sekä kolmen työpajan organisoinnin. Arviointi on toteutettu syksyn 2023 aikana.

Dokumenttianalyysi. Arviointia varten on arviointiryhmän käyttöön annettu seuraavat dokumentit: ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tilinpäätökset ja toimintakertomukset vuosilta 2018–2022, ELY-keskusten tulossopimukset 2023 ja uusi tulossopimus pohja, ELY-keskuksiin liittyvä lainsäädäntö, valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti, valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi, OSY-hankkeen loppuraportti, AVI-ELY-strategia, eri ministeriöiden julkaisut aiheeseen liittyen, ELY-keskusten palvelutyytyväisyyskyselyiden tulokset, ELY-keskusten sidosryhmätyytyväisyyskyselyiden tulokset ja ELY-keskusten VMBaro-työtyytyväisyyskyselyiden tulokset.

Syksyn 2023 aikana valmistui erillisenä toimeksiantona ELY-keskusten sidosryhmille kohdennettu kysely, jonka aineistoa on hyödynnetty tässä tutkimuksessa lähteenä asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyyttä koskevassa osiossa. Johtuen siitä, että kattava sidosryhmäkysely oli toteutettu hiljattain, vastaavaa kyselyä ei enää toteutettu osana tätä selvitystä.

Asiantuntijahaastattelut. ELY-keskusten johdon ja asiantuntijoiden focus group -haastattelut sekä ohjaavien tahojen haastattelut. Lisäksi tehtiin henkilöstön edustajien pienryhmähaastattelu. Pienryhmä- ja yksilöhaastatteluita on tehty syys-lokakuun 2023 aikana yhteensä 26, joista 15 on ollut focus group -haastatteluita ja 11 ohjaavien tahojen haastatteluita. Haastatteluihin on osallistunut yhteensä 107 henkilöä.

Henkilöstökysely. Henkilöstökysely avautui vastattavaksi 23.10.2023 ja vastaamisaikaa oli kaksi viikkoa, 6.11.2023 asti. Kysely kohdennettiin kaikille ELY-keskusten asiantuntijatehtävissä työskennelleille henkilöille. Kyselyyn saatiin 829 vastausta, joista 816 vastasi suomenkieliseen kyselyyn ja 13 ruotsinkieliseen kyselyyn. Kyselyyn saatiin vastauksia eri ELY-keskuksesta vaihtelevia määriä. Kyselyyn tuli eniten vastaajia Varsinais-Suomen (14 %), Pohjois-Pohjanmaan (11 %), Etelä-Pohjanmaan (10 %) ja Pohjois-Savon (10 %) ELY-keskuksista. Aktiivisimmin vastasivat Y-vastuualueen (38 %) ja E-vastuualueen vastaajat (35 %). L-vastuualueen vastaajia oli 15 prosenttia kaikista vastaajista.

Työpajat. Arviointiin liittyen järjestettiin marraskuussa kolme työpajaa. Työpajat organisoitiin kolmelle kohderyhmälle: sidosryhmille, ylijohdajille & strategia-päälliköille sekä arvioinnon ohjausryhmälle. Sidosryhmätyöpajaan kutsuttiin 69 henkilöä, joista 17 osallistui. Sidosryhmätyöpajaan kutsuttavat määriteltiin arvioijan ja tilaajan yhteistyössä. Kutsuttavien tahojen joukko muodostui ELY-keskusten keskeisistä sidosryhmistä: alueelliset ja kansalliset toimijat, viranomaiset, palveluntuottajat, kumppanit ja verkostot. Arvioinnin ohjausryhmä tunnisti näiden kategorioiden alle organisaatioita ja niistä nimettyjä henkilöitä kutsuttavaksi työpajaan.

Ylijohtajien ja strategiapäälliköiden työpajassa oli 13 osallistujaa. Sidosryhmien ja ylijohtajien & strategiapäälliköiden työpajat organisoitiin etänä mahdollis- taen tasapuolisen osallistumisen kaikilta alueilta. Ohjausryhmän työpaja pidettiin hybriditoteutuksena. Työpajoissa validoitiin arvioinnin keskeisiä havaintoja ja johto- päätöksiä ja hahmoteltiin ELY-keskusten onnistumisen ajureita ohjauksen, johtami- sen ja vaikuttavuuden suhteen.

1.3 Taustaa

ELY-keskuksia on yhteensä 15, joista 12 ELY-keskuksella on toimivaltaa erityisissä, jaettujen tehtävien hoidossa. ELY-keskusten organisatorinen rakenne on moni- tasoinen ja -tahoinen.

Yhteensä 15 ELY-keskuksesta muodostuvaan kokonaisuuteen kuuluvat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun sekä Lapin ELY-keskukset. ELY-keskus jakautuu sille kuuluvien tehtävien hoitamista varten vastuualueisiin. Keskusten vastuualueiden sijoittumisista ja toimialueista säädetään valtioneuvoston asetuk- sella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018)¹.

ELY-keskuksen vastuualueita on kolme: E-vastuualue (elinkeinot, työvoima ja osaaminen), L-vastuualue (liikenne ja infrastruktuuri) ja Y (ympäristö ja luonnon- varat). 15 ELY-keskuksesta yhteensä yhdeksällä on kaikki kolme vastuualuetta, nel- jällä on kaksi vastuualuetta ja kahdella on yksi vastuualue. Vastuualueella voi lain (2009/897) mukaan tarvittaessa olla työjärjestys. Työjärjestyksessä voidaan mää- ritellä tarkempia määräyksiä vastuualueen toimintojen järjestämisestä. Myös henkilöstön tehtävistä ja työskentelypaikkakunnista voidaan määrätä erikseen vastuualuekohtaisessa työjärjestyksessä.

ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) hallinnonalaan. Kes- kuksia ohjaavat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Ruokavirasto ja Väylävirasto. ELY-keskukset toteuttavat myös Maahanmuuttoviraston ja Business Finlandin tavoitteita.

1 Lähde: Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018): <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181373#Pidm46494958417040>

ELY-keskusten toimintaa organisoidaan ja johdetaan sekä kunkin ELY-keskuksen sisällä että niiden välisesti (erikoistumis- ja keskittämistehtävät). Lisäksi ELY-keskuksilla on virastokokonaisuutena vahvat yhteydet sekä alueelliselle tasolle että valtakunnallisiin toimijoihin. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen toiminnan suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten on laadittu yhteinen strategia-asiakirja. Lisäksi jokaiselle ELY-keskukselle laaditaan tulossopimus. Strategia-asiakirja on otteeltaan mahdollistava: siinä määritellään sekä tulevaisuuteen orientoituvat sisällölliset painopisteet että toimintatapoihin liittyvät painopisteet.

Uudessa hallitusohjelmassa (Vahva ja välittävä Suomi, 16.6.2023) mainitaan valtion aluehallinnon uudistus, jonka tavoitteena on vahvistaa lupa- ja valvontakäytäntöjä huomioiden monialaisuus, valtion tuottavuusohjelma ja toimintamenojen sopeutustarve. Lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan uuteen virastoon, johon yhdistyisivät Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Valtion aluehallinnon mainitaan keskittyvän nykyistä vahvemmille alueille Elinvoimakeskukseen, joiden rakentamisessa otetaan huomioon TE-uudistus, Elinvoimakeskusten erikoistuminen ja keskinäinen työnjako. Uudistuksen kaavaillaan tulevan voimaan v. 2025, viimeistään v. 2026. Hallitusohjelman kirjaukset otetaan huomioon arvioinnissa tarpeen mukaan.

Laki ELY-keskusten tehtävistä ja toimialoista

Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (2009/897) on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä ja toimialoista seuraavasti:

1. yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen;
2. innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta;
3. työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys;
4. koulutus, osaaminen ja kulttuuri;
5. maahanmuutto, kotoutumisen edistäminen ja hyvät väestösuhteet; (23.3.2023/382)
6. maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys;
7. energia ja sen tuotanto;
8. liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen;

9. ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito;
10. palkkaturva-asiat;
11. eräät tässä momentissa tarkoitettuihin toimialoihin liittyvät Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan ohjelman toimeenpanotehtävät, Brexit-mukautusvarauksen kansalliset toimeenpanotehtävät ja aluekehitystehtävät. (29.12.2022/1354)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on lisäksi:

1. alueellinen työllisyyden ja työelämän edistäminen; (23.3.2023/382)

L:lla 382/2023 muutettu 1 kohta tulee voimaan 1.1.2025. Aiempi sanamuoto kuuluu:

1. ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja;
2. valmistella liikenteen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia;
3. valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

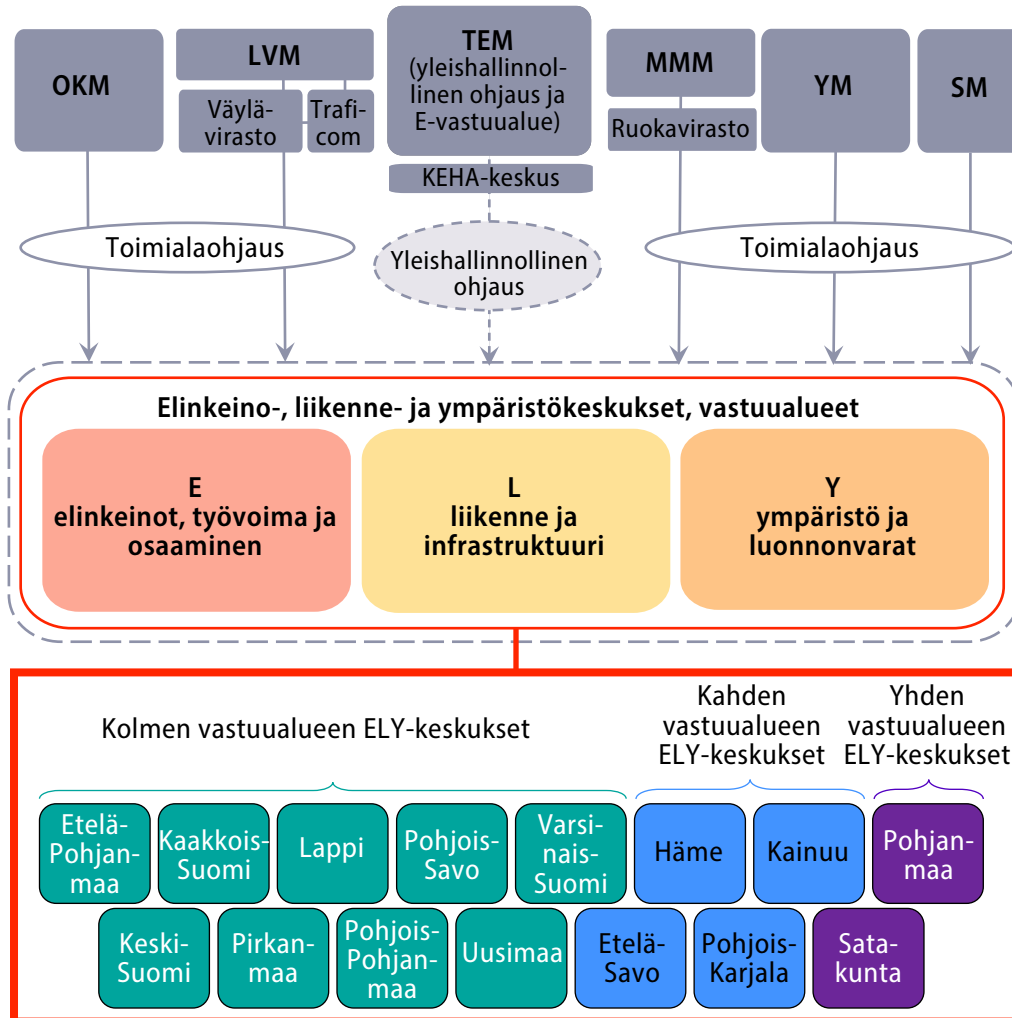
Vuoden 2010 alusta alkaen valtion aluehallinnon viranomais-tehtäviä on hoidettu kahden monialaisen viranomaiskokonaisuuden ja Ahvenanmaan valtionviraston keinoin. Aluehallintovirastoja on yhteensä kuusi ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia yhteensä 15. 15 toimialueen lisäksi ELY-keskusten tehtäviä hoidetaan pienemmillä, esimerkiksi yhdeksän, kuuden, neljän ja kolmen viraston aluejaoilla. ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät on listattu tarkemmin liitteessä 1.

2 Ohjauskäytännöt ja niiden toimivuus

Tässä luvussa tarkastellaan ELY-keskusten ohjauskäytäntöjä ja arvioidaan niiden toimivuutta. Tarkastelun kohteena on ohjauksen eri muodot ja toimintamallit sekä niiden yhteentoimivuus ELY-keskusten tuloksellisen toiminnan näkökulmasta.

ELY-keskukset ovat valtion aluehallintoviranomaisia, jotka hoitavat vastuualueidensa (elinkeino, liikenne ja ympäristö) täytäntöönpano- ja kehittämistehtäviä. ELY-keskusten ohjausta toteutetaan strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen sekä yleishallinnollisen ja toimialaohjauksen kautta. Ohjausmekanismeista ja vastuista on säädetty laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (2009/897).

Kuva 1. Ohjausjärjestelmän kuvaus.



ELY-keskusten ohjaus muodostaa kompleksisen kokonaisuuden jo lainsäädännön tasolla. ELY-laissa on säännökset ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja strategisesta ohjauksesta, toiminnallisesta ohjauksesta sekä yhteisiä toimintoja ja yhtenäistä toimintatapaa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta (ELY-laki, 6–8 §). Ohjauksen arvioinnissa tarkastellaan strategista suunnittelua ja ohjausta sekä yleishallinnollista ja toiminnallista ohjausta. Lisäksi vertaillaan ohjaavien tahojen ohjauk käytäntöjä ja arvioidaan ELY-keskusten strategisen tulosohjauksen nykytilaa ja kehittämistarpeita erityisesti poikkihallinnollisesta näkökulmasta.

Strategisella suunnittelulla tarkoitetaan kaikille ELY-keskuksille ja aluehallintovirastoille yhteistä strategia-asiakirjaa, joka laaditaan ”yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi.” Strategisella ohjauksella puolestaan tarkoitetaan strategista tulossopimusta, joka laaditaan kullekin ELY-keskukselle erikseen.

Tulosohjausta on kehitetty käytännössä koko ELY-keskusten olemassaoloaika ja sitä on ollut tarkoitus viedä strategisempaan suuntaan. Myös arvioinnin toteutushetken strategiakaudella (2020–2023) tulostavoitteiden määrää on supistettu ja tavoitteita on pyritty viemään strategisemmalle tasolle².

2.1 Strateginen suunnittelu ja tulosohjaus

Keskeiset havainnot

- Yhteisen AVI-ELY-strategian kautta tapahtuvan ohjauksen koetaan kehittyneen positiivisesti, mutta sen käytännön ohjausvaikutus on jäänyt vähäiseksi.
- Tulosohjauksen keskeiset haasteet liittyvät seurattavien mittarien suureen määrään, ohjauksen siilomaisuuteen ja ELY-keskusten vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin osaan mitattavia tekijöitä.
- Tulosohjaus nivoutuu osaksi lukuisia muita ohjauksen prosesseja ja tämä ohjauksen kokonaisuus muodostaa ELY-keskusten näkökulmasta moninaisen ohjaavien tahojen ja ohjausinstrumenttien viidakon.
- Tulosohjausta tulisi suunnata tuloksellisuuden mittaamiseen suoritteiden sijaan.

ELY-keskuksille ja aluehallintovirastoille laaditaan yhteinen hallituskauden mittainen *strategia-asiakirja* yleisten tavoitteiden ja päämäärien sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi. Lisäksi jokaiselle ELY-keskukselle laaditaan oma hallituskauden mittainen *tulossopimus*.

2 Lähde: Salminen et al. (2021). Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33.

Strateginen suunnittelu

ELY-keskusten strategisen ohjauksen keskeisenä työkaluna on ELY-keskusten ja Aluehallintovirastojen yhteinen strategia-asiakirja. ELY-keskuksista annetun lain 7 §:ssä määritellään ELY-keskusten ja Aluehallintovirastojen (jatkossa AVI) strategia-asiakirjan laatimisesta. Strategia-asiakirja eli strateginen suunnittelu toteutetaan ELY-keskusten ja AVI:en toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi. Asiakirja on keskusten ja virastojen yhteinen, ja sen tavoitteena on toiminnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja järjestäminen.

Strategia-asiakirjan laatimiseen osallistuvat ELY-keskuksia ohjaavat ministeriöt sekä tarvittavin osin maakunnan liitot. Päävastuullisina tahoina asiakirjan luonnista ovat työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö. Valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018) 11 §:ssä säädetään strategia-asiakirjassa esitettävät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiset tavoitteet. Tavoitteet perustuvat lain mukaan hallitusohjelmaan, hallituksen strategia-asiakirjaan, valtioneuvoston kehyspäätöksiin, valtakunnallisiin alueiden kehittämisen painopisteisiin, maakuntaohjelmiin, hallituksen politiikkaohjelmiin, muihin kuin 5 ja 6 kohdissa tarkoitettuihin poikkihallinnollisiin ohjelmiin sekä lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin.

Yhteisen AVI-ELY-strategian kautta tapahtuvan ohjauksen koetaan kehittyneen positiivisesti, mutta sen käytännön ohjausvaikutus on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Osa ELY-keskuksista rakentaa omia (alueellisia) strategioitaan. Virastokokonaisuuden ohjaukseen koetaan aikaisemmin kuuluneen myös enemmän aitoa dialogia ja keskustelua, joka teki (yleishallinnollisesta) ohjauksesta strategisempaa.

Tulosohjaus

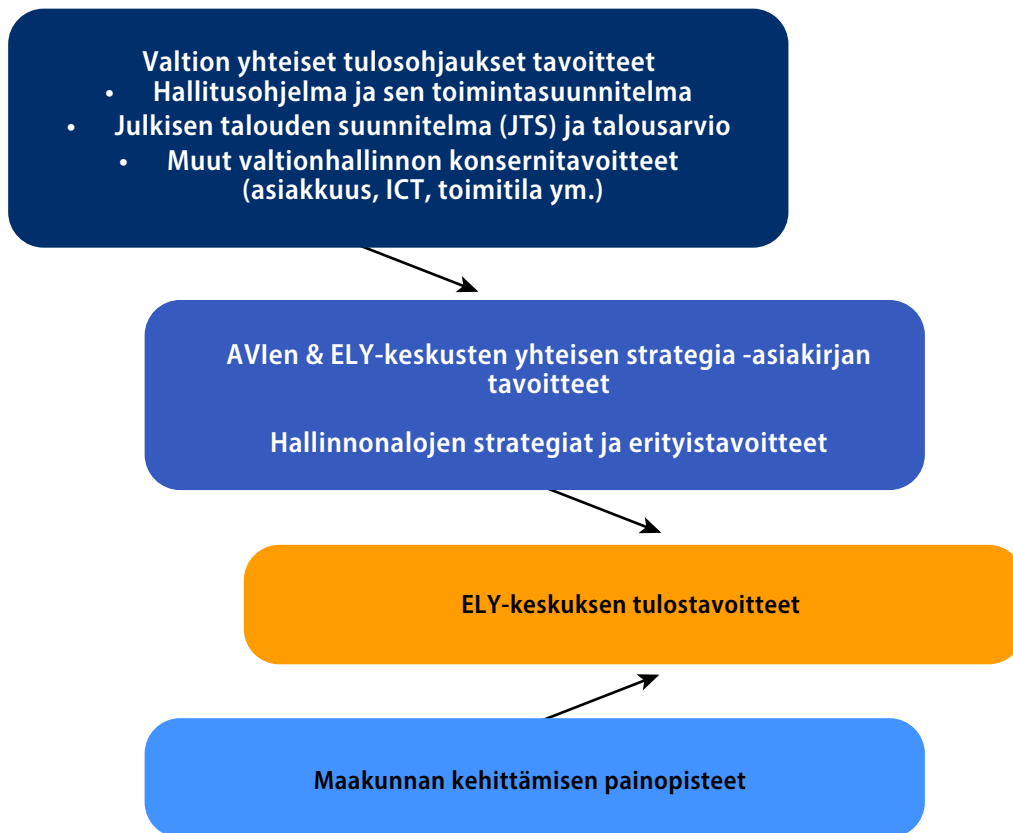
Tulossopimuksessa määritellään keskukselle keskeiset toimintalinjat, tulostavoitteet ja yhteistyökysymykset sekä määrärahapuutteet vastuualueittain ja yksiköittäin. Tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarpeen mukaan vuosittain. Sopimusten laadintaan osallistuvat ohjaavien ministeriöiden lisäksi Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ja Ruokavirasto. Tarvittavin osin myös maakunnan liitot osallistuvat tulossopimusten laadintaan.

Tulostavoitteet on jaettu keskusten yhteisen AVI-ELY-strategian mukaisesti kahteen osaan: yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnan tuloksellisuuteen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osio on jaettu kahteen osaan: 1) lisäämme elinvoimaa ja 2) tavoittelemme hiilineutraaliutta. Näiden alle on listattu

tavoitteita ja mittareita, joiden avulla vaikuttavuutta arvioidaan. Toiminnan tulokellisuuden alla tarkastellaan asiakkuuksia, digitalisaatiota ja yhteisiä toimintatapoja ja näiden toteutumista. Näiden ohella tulossopimuksissa tarkastellaan henkisten voimavarojen hallintaa ja kehittämistä sekä erikoistumis- ja keskitettyjä tehtäviä. Lisäksi ELY-keskusten toimintatavoille on asetettu hallitusohjelmasta ja strategia-asiakirjasta johdettuja tavoitteita, joilla kuvataan toiminnallisen tehokkuuden sekä tuotoksien ja palvelujen laadun kehittymistä.

Kuvassa 2 on hahmoteltu ELY-keskusten tulosohtauksen muodostumista tulos-tavoitekehikon mukaisesti. Käytännössä ELY-keskusten ohjaus ja osaltaan tulos-tavoitteet muodostuvat valtionhallinnon tasolta tulevien yhteisten tulosohjauksen tavoitteiden, yhteisen AVI-ELY-strategia-asiakirjan tavoitteiden ja hallinnonalojen strategioiden ja erityistavoitteiden sekä maakunnan kehittämisen painopisteiden kautta.

Kuva 2. ELY-keskusten tulostavoitekehikko (OSY-loppuraportti 2015).



ELY-keskukset raportoivat tulostavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksissa. Kaikille ELY-keskuksille yhteiseen tilinpäätösasiakirjaan sisältyy toimintakertomus, jossa on ELY-keskuskohtaisesti kuvattu toiminnan tuloksellisuutta. Toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden kautta. Osa tulossopimusten mittareista on numeerisia indikaattoreita ja osa sanallisia, joissa ELY-keskukset itse arvioivat tavoitteiden toteutumista. Sanallisten mittareiden osalta tavoitteen toteutumista arvioidaan kolmiportaisella asteikolla: tavoite toteutui, tavoite toteutui osittain tai tavoite ei toteutunut.

Seuraavassa on kuvattu ELY-keskuksille asetettuja tavoitteita ja niiden mittareita painopisteittäin.

ELY-KESKUSTEN TULOSTAVOITTEET JA -MITTARIT PAINOPISTEITTÄIN

LISÄÄMME ELINVOIMAA -painopiste: työllisyysasteen nostaminen. Työllisyysasteen nostamistavoitteeseen on tulossopimuksissa määritelty kaksi mittaria: 1. Käynnissä olevien työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto. 2. Virta yli 3 kk työttömyyteen. Molempien mittareiden tiedot sisältävät ELY-keskusalueen TE-toimiston sekä työllisyyden kuntakokeilujen luvut. Vuoden 2022 osalta työttömyysjaksojen keston osalta tavoitetaso jäi saavuttamatta jokaisen ELY-keskuksen alueella. Virta yli 3 kuukauden työttömyyteen -mittarille asetettuun tavoitteeseen päästiin kolmella ELY-keskusalueella.

Taulukko 4. Virta yli 3 kk työttömyyteen % (TAE) (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös 2022).

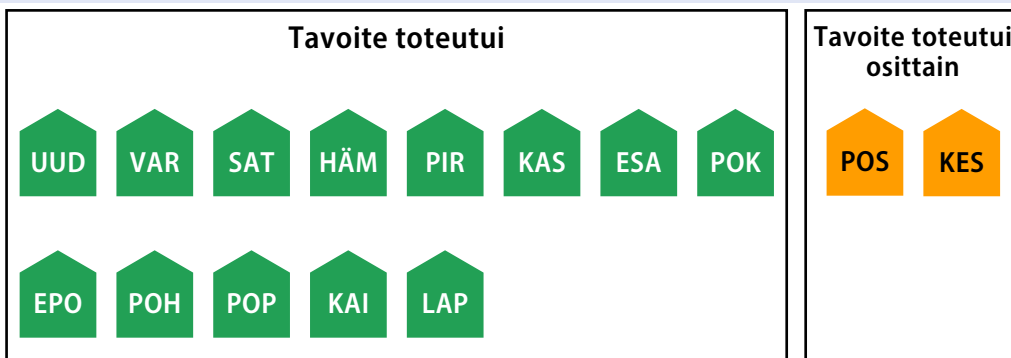
Vuosi	UUD	VAR	SAT	HÄM	PIR	KAS	ESA	POS	POK	KES	EPO	POH	POP	KAI	LAP	Kokoma
2020	40,9	35	36,5	36,9	40,8	35,9	34,2	35,7	38,6	36,1	30,8	33,3	36,3	35,5	39,3	37,9
2021	45,7	39,7	39,4	43,6	40,3	40,3	40,6	36,8	42,1	40,6	32,8	31,6	40,7	39,4	39,3	41,3
tot 2022	51,3	44,5	44,4	45,2	44,6	44,7	43,4	41,9	45,5	44,2	37,2	38,4	43,9	39,1	40,6	45,5
tav 2022	38	36	37	40	37	37	40	38	39	39	34	38	40	40	41	-

Lisäämme elinvoimaa -painopisteessä on lisäksi seuraavia tulostavoitteita: pk-yritykset uudistuvat ja kasvavat monipuolistaen elinkeinorakennetta, elinkeinojen vastuullisuuden lisääminen, saavutettavuuden edistäminen ja koulutus- ja osaamistaso nousee ja osaan työvoiman saatavuus paranee. Nämä tulostavoitteet sisältävät erilaisia mittareita.

TAVOITTELEMME HIILINEUTRAALIUTTA -painopiste: Hiilineutraaliuden edistäminen ja kiertotalouden ratkaisut.

Hiilineutraaliuden edistäminen ja kiertotalouden ratkaisut -tulostavoitteessa on kaksi tavoitetta: 1. Panostukset vähähiiliseen talouteen siirtymiseksi, 2. Yhdyskuntajätteen kierrätyksen edistäminen. Panostukset vähähiiliseen talouteen siirtymiseksi -tavoite on toteutunut vuonna 2022 valtaosassa ELY-keskuksia, vain kaksi ELY-keskusta arvioi tavoitteen toteutuneen osittain. Yhdyskuntajätteen kierrätyksen edistäminen -tavoite on toteutunut kaikissa ELY-keskuksissa asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kuva 3. Panostukset vähähiiliseen talouteen siirtymiseksi (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös 2022).



Tavoittelemme hiilineutraaliutta -painopisteessä on edellä kuvatun lisäksi seuraavia tulostavoitteita: luonnon monimuotoisuus ja vesien tila (sisältäen neljä tavoitetta) ja kestävä kaupunkikehitys (sisältäen 3 tavoitetta).

ASIAKKUUDET, DIGITALISAATIO JA YHTEISET TOIMINTATAVAT -painopiste (toiminnallinen tuloksellisuus). Asiakkuudet, digitalisaatio ja yhteiset toimintatavat -painopistettä kuvaavia tulostavoitteita ovat: 1. Ympäristövalvonnan valvontasuunnitelmiin sisältyvän YSL:n mukaisen valvontaohjelman toteutuminen (%), 2. Maatalouden ja elintarviketurvallisuuden valvontasuunnitelmien toteuttaminen, 3. Innovatiiviset julkiset hankinnat, 4. Tietoturvan taso. Esimerkiksi ympäristövalvonnan valvontaohjelman toteutuminen -tavoite toteutui kolmessa ELY-keskuksessa ja kymmenessä jäätiin alle asetetun tavoite-tason. Innovatiiviset julkiset hankinnat -tavoitteessa 11 ELY-keskusta saavutti asetetun tavoitteen kokonaan ja neljä ELY-keskusta ilmoitti saavuttaneensa tavoitteen osittain.

Taulukko 5. Ympäristövalvonnan valvontasuunnitelmiin sisältyvän YSL:n mukaisen valvontaohjelman toteutuminen (%)

Vuosi	UUD	VAR	SAT	HÄM	PIR	KAS	ESA	POS	POK	KES	EPO	POH	POP	KAI	LAP	Koko maa
2020	76	91	-	85	100	95	65	100	95	68	80	-	94	100	45	84,5
2021	70	94	-	90	100	95	91	100	100	75	80	-	90	100	78	89,5
tot 2022	76	94	-	91	100	99	92	97	95	97	58	-	95	100	100	91,8
tav 2022	100	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100	100

Viime vuosien tulosraporttien pohjalta voidaan arvioida, että ELY-keskusten toiminta on ollut asetettujen tavoitteiden mukaista.³ Esimerkiksi vuonna 2022 vaikuttavuuteen liittyvistä tavoitteista jäätiin lähinnä työllisyyttä kuvaavissa mittareissa, raskaan liikenteen tyytyväisyydessä maanteiden palvelutsoon, TKI-toiminnan edistämisessä ja ympäristövalvonnan valvontasuunnitelman

3 Lähde: Valtiovarainministeriö. (2022). Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti.

toteutumisessa. On syytä huomata, että tulosraporttien pohjalta tehdyssä arvioinnissa ei vielä oteta kantaa siihen, onko tavoitteet itsessään olleet riittäviä ja oikeanlaisia (käsittelemme tuloksellisuutta erikseen luvussa 4).

Tulosohjauksen keskeiset haasteet liittyvät seurattavien mittarien suureen määrään, ohjauksen siilomaisuuteen ja ELY-keskusten vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin osaan mitattavista tekijöistä. Viimeksi mainitulla viitataan sellaisiin mittareihin, jotka riippuvat vain hyvin välillisesti ELY-keskusten onnistumisesta. Ohjauksen putkimaisuudella viitataan puolestaan siihen, että tulosohjauksen ja siihen liittyvän strategisen ohjauksen koetaan keskittyvän liiaksi hallinnonalojen yksityiskohtiin. Kaikki kuullut viiteryhvät toivoivat pienempää määrää tavoitteita ja selkeämpää tavoitteenasettelua. Tämä mahdollistaisi myös tehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden kehittämistyön.

Tulosohjaus nivoutuu osaksi lukuisia muita ohjauksen prosesseja ja tämä ohjauksen kokonaisuus muodostaa ELY-keskusten näkökulmasta moninaisen ohjaavien tahojen ja ohjausinstrumenttien viidakon. Hallinnonalarajojen ohella ohjausta tehdään paljon myös eri toimintojen ja palvelujen tasolla. Osin ohjaus on hyvin yksityiskohtaista ja usein se kohdistuu enemmän prosesseihin ja suoritteisiin kuin tuloksiin ja vaikutuksiin. Näin on myös tulosohjauksen osalta. Tulosohjauksessa on myös useita eri tavoitetasoja ja raportointitasoja. Tällaista tavoitteenasettelun kokonaisuutta on vaikea hallita käytännön johtamisessa ja virastojen toiminnan strategisessa suunnittelussa.

Tulosohjauksen kehittämiseksi arvioinnissa kuullut sidosryhmät toivoivat lisäksi eri toimintojen nykyistä parempaa huomiointia osana kokonai-ohjausta ja tulosohjauksen suuntaamista tuloksellisuuden mittaamiseen suoritteiden sijaan. Tulosohjauksessa tulee tunnistaa ja tunnustaa että ELY-keskustenohjausmallin tulisi tukea nykyistä paremmin ELY-keskusten poikkihallinnollista ja toimialarajat ylittävää ilmiöpohjaista toimintaa.

2.2 Yleishallinnollinen ohjaus ja toimialaohjaus

Keskeiset havainnot

- Virastokokonaisuuden ohjausta ei yhteensovitetta ohjaavien ministeriöiden tasolla: useat eri ohjaavat tahot tuovat mukanaan erilaisia ohjaukseen käytäntöjä, mutta nämä eri tavat eivät täydennä toisiaan.
- Yhtenäisten ohjaukseen käytäntöjen puuttuminen vaikeuttaa ELY-keskusten toimintaa ja synergioiden muodostumista eri toimialojen välille.
- Yleishallinnollisen ohjauksen koetaan jäävän toimialaohjauksen jalkoihin. Ohjauksessa tunnistetuista haasteista huolimatta ELY-keskusten toimintakyky on ollut hyvä.

ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, joka koordinoi ELY-keskusten strategista suunnittelua ja tulosohjausta sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevaa toimialaohjausta.

ELY-keskusten toimintaa ohjaavat toimialoillaan yhteensä kuusi ministeriötä, jotka ovat sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Lisäksi tai vaihtoehtoisesti ELY-keskusten toimialaohjaukseen osallistuu keskuhallinnon virastoista Ruokavirasto, Väylävirasto sekä rahoituksellisen ohjauksen näkökulmasta liikenne- ja viestintävirasto Traficom⁴.

Vuoden 2010 aluehallinnon uudistus, jossa kuusi viranomaista yhdistettiin kahdeksi uudeksi viranomaiseksi, aluehallintovirastoksi ja ELY-keskuksiksi, kasvatti ohjaavien tahojen määrää. Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli

4 Liikenne- ja viestintävirastosta annettu laki 935/2018 2 §:
 7) kehittää julkisen henkilöliikenteen, tavaraliikenteen ja logistiikan toimintaedellytyksiä sekä vastaa julkisen henkilöliikenteen valtion rahoituksen kohdentamisesta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksesta tältä osin; (30.12.2020/1259)
 8) kehittää ja edistää yksityistieasioiden hoitamista valtakunnallisesti, huolehtii yksityisteihin liittyvistä asiantuntija- ja neuvontatehtävistä sekä vastaa yksityistieavustusten kohdentamisesta ja saariston liikenne- ja kuljetuspalveluiden rahoituksesta valtion talousarvion puitteissa sekä niihin liittyvästä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksesta; (30.12.2020/1259).

edistää aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä, taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä tehtävien selkeyttä ja työnjakoa. Ennen uudistusta aluehallintoa (TE-keskuksia) oli ohjannut kolme ministeriötä. Tämän koettiin luoneen epäselvyyksiä ohjaus- ja toimivaltasuhteisiin. Aluehallintouudistuksessa ohjaavien tahojen määrä kuitenkin kasvoi entistä suuremmaksi.

Toimialaohjaus toteutuu keskitetysti ELY-keskusten vastuualue- ja tehtäväkokonaisuus- sekä erikoistumistehtävien mukaan. Esimerkiksi liikennetehtäviä hoidetaan yhdeksässä ELY-keskuksessa ja ympäristötehtäviä 13 ELY-keskuksessa. Myös monia muita tehtäviä hoidetaan tätä harvemmalla aluejaolla; esimerkiksi Euroopan unionin rakennerahastoja koskevat välittävän toimielimen tehtävät sekä yritystukien myöntämistä ja maksamista koskevat tehtävät on keskitetty alueellisesti neljään ELY-keskukseen (Keski-Suomi, Häme, Etelä-Savo, Pohjois-Pohjanmaa)⁵.

Taulukossa 6 on kuvattu ELY-keskusten vastuualuekohtaiset tehtäväkokonaisuudet toimialaohjauksesta vastaavan ministeriön mukaan. On kuitenkin syytä huomioida, että esimerkiksi taulukon mukaisen Liikenne -vastuualueen osalta tosiasiassa toimialaohjauksesta vastaa liikenne- ja viestintäministeriön sijaan LVM:n hallinnonalaan kuuluva Väylävirasto. Toimialaohjauksesta vastaa omalta osaltaan myös Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (mm. julkinen liikenne). Viraston tehtävistä säädetään Väylävirastosta annetun lain (862/2009) 2 §:ssä. Väylävirasto vastaa ELY-keskusten toimialaohjauksesta liikennejärjestelmän toimivuuden, liikenneturvallisuuden tie- ja liikenneolojen ja tienpidon osalta, sekä tiepidon yhteensovittamisesta (em.).

Taulukko 6. ELY-keskusten tehtäväkokonaisuudet ja niihin vuosina 2019–2021 kohdistuneet henkilötyövuodet (kaikki määrärahat). (Lähde: Valtiovarainministeriö 2022, KEHA-keskus/Kieku-työajanseuranta ix. sit.).

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Elinkeinot	Alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen yhteistoiminta-alueet (TEM)	97	80	91

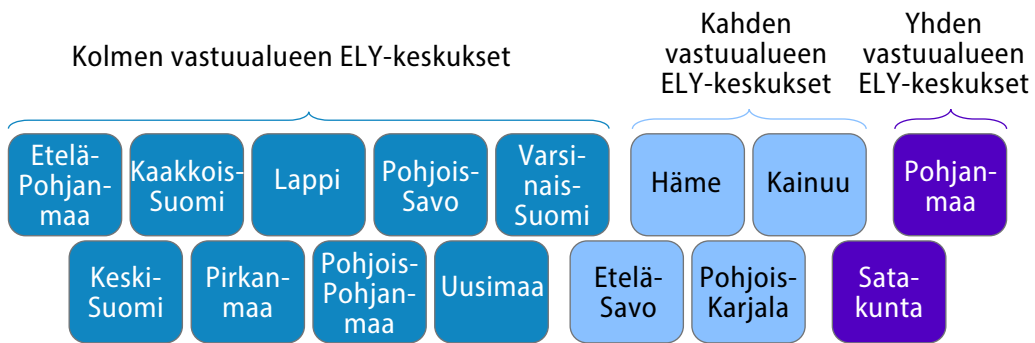
⁵ Lähde: Valtiovarainministeriö. (2022). Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävienjaon selvityshankkeen loppuraportti.

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Elinkeinot	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus (TEM)	0	0	0
Elinkeinot	Elinkeinopolitiikka (TEM)	33	27	45
Elinkeinot	Elintarvikkeet (MMM)	3	2	2
Elinkeinot	Energiapolitiikka sekä ilmasto- politiikan kansallisen valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittaminen (TEM)	0	0	1
Elinkeinot	Innovaatio- ja teknologia- politiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus (TEM)	61	128	102
Elinkeinot	Kala-, riista- ja porotalous (MMM)	69	69	69
Elinkeinot	Maahanmuuttajien kotouttaminen (TEM)	61	47	36
Elinkeinot	Maaseudun kehittäminen (MMM)	234	236	241
Elinkeinot	Maatalouden tuotanto- tarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi sekä kasvinterveys (MMM)	52	47	55
Elinkeinot	Maatalous (MMM)	244	215	208
Elinkeinot	Luova talous ja kulttuuri (OKM)	1	1	1

Vastuualue(et)	Tehtäväkokonaisuus (toimialaohjauksesta vastaava ministeriö)	2019	2020	2021
Elinkeinot	Koulutus ja osaaminen (OKM)	16	16	20
Elinkeinot	Työllisyys, työttömyys ja julkinen työvoimapalvelu (TEM)	215	226	246
Elinkeinot ja ympäristö	Vesitalous (MMM)	178	184	190
Liikenne	Alueellinen tienpito (LVM/ Väylävirasto)	323	319	328
Liikenne	Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus ja julkisen liikenteen järjestäminen (LVM/ Väylävirasto)	101	100	105
Ympäristö	Alueidenkäytön tehtävät (YM)	78	78	99
Ympäristö	Kulttuuriympäristön hoidon teh- tävät (YM)	11	9	12
Ympäristö	Luonnonsuojelun tehtävät (YM)	137	179	215
Ympäristö	Vesien ja merenhoidon tehtä- vät (YM)	117	126	126
Ympäristö	Ympäristönsuojelun tehtävät (YM)	318	312	316
Ympäristö	Ympäristövaikutusten arvioinnin tehtävät (YM)	19	23	32
Muut	Hallinnolliset tehtävät (TEM)	256	247	242
Muut	YHTEENSÄ	2 621	2 673	2 781

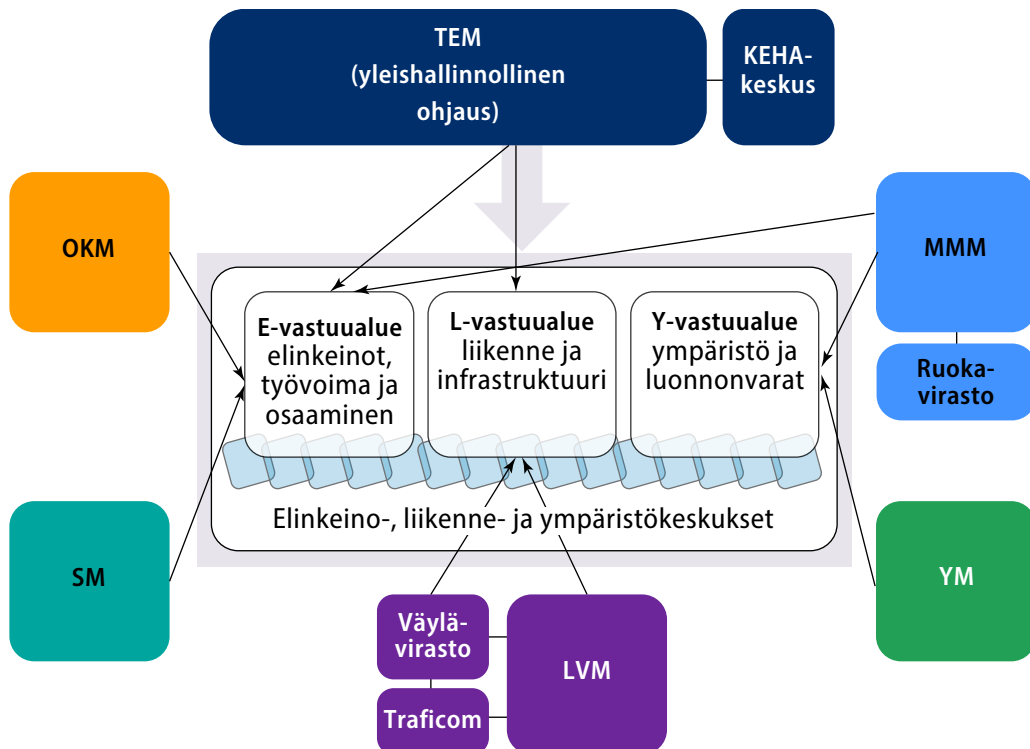
Kuvassa 4 on kuvattu ELY-keskusten jakautuminen vastuualueiden määrän mukaan. Kahden vastuualueen ELY-keskuksissa (Häme, Kainuu, Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala) on E- ja Y-vastuualueet, ja yhden vastuualueen ELY-keskuksissa vain E-vastuualue.

Kuva 4. ELY-keskusten jakautuminen vastuualueittain.



Hallinnonalakohtaisia ohjausvastuita on kuvattu kuvassa 5. Osa hallinnonaloista ohjaa useampaa vastuualuetta ja osaa vastuualueista ohjataan useammalta kuin yhdeltä hallinnonalalta.

Kuva 5. ELY-keskusten ohjausmallin kuvaus.

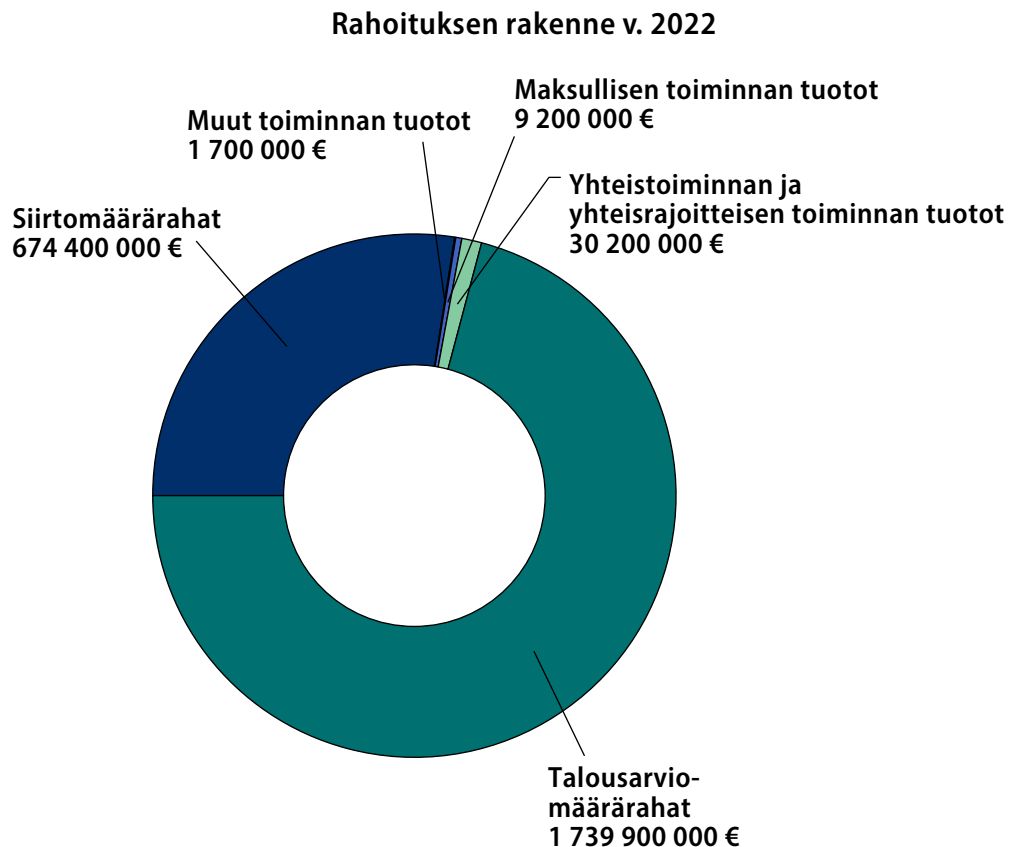


Hallinnonalojen välillä tehtävää yhteistyötä varten on perustettu ELY-keskusten johtoryhmä. Tähän johtoryhmään kuuluvat ohjaavien ministeriöiden kansliapäälliköt ja ELY-keskusten ylijohtajien edustajat sekä KEHA-keskuksen johtaja. Lisäksi mukana ovat asiantuntijajäseninä hallinnonalojen määräämät johtajat ja virastopäälliköt. ELY-keskusten johtamista on kuvattu tarkemmin luvussa 3.

Resurssiohjaus osana yleishallinnollista ohjausta

ELY-keskuksista ja TE-toimistoista sekä KEHA-keskuksesta muodostuva kirjanpitoyksikkö saa rahoituksensa valtion talousarviossa yhdeksältä eri hallinnonalalta. Talousarviomäärärahat jakautuvat arviomäärärahoihin ja siirtomäärärahoihin. Arviomääräraha perustuu arvioon myöntövuoden toiminnan kustannusten määrästä ja se on käytettävä talousarviovuoden aikana, mahdollinen käyttämättä jäävä rahoitus on palautettava kyseiselle ministeriölle. Siirtomäärärahaa on talousarviokirjanpidon tilistä (momentti) riippuen mahdollista käyttää talousarviovuoden (n) ja sitä seuraavien (n+1, n+2) vuosien aikana.

Kuva 6. ELY-keskusten rahoituksen rakenne vuonna 2022. (Lähde: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) Tilinpäätös vuodelta 2021).



Pääosa kirjanpitoyksikön vuoden 2022 rahoituksesta osoitettiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokasta 32 (taulukko 7).

Taulukko 7. ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen rahoitus hallinnonaloittain vuonna 2022 (Lähde: ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2022).

Talousarvion hallinnonala	Talousarvio 2022 TA ja LTA:t	Edellisiltä vuosilta siirtyneet
24. Ulkoministeriön hallinnonala	388 000	17 000,33
25. Oikeusministeriön hallinnonala	159 786	116 413,97
26. Sisäministeriön hallinnonala	4 047 820	0
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	30 486	123 175,00
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	76 732 853	89 766 298,34
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	101 965 000	69 412 606,28
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	1 219 700 365	373 021 542,20
33. Sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonala	222 236 232	622 143,47
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	114 623 677	141 343 920,74
Talousarviorahoitus yhteensä	1 739 884 219	674 423 100,33

Taulukossa 8 on kuvattu ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2022- julkaisussa listatut suurimmat käytettävissä olleet siirtomäärärahat (yli milj. euroa) hallinnonaloittain ja momenttien erittelyillä. Taulukossa näkyvien lisäksi ELY-keskukset käyttävät tienpidon tehtäviin vuosittain noin 600 milj. euroa Väyläviraston rahoitusta (luvut eivät näy ELY-keskusten tilinpäätöksessä, koska ne ovat Väyläviraston kirjanpidossa osana valtion väyläverkon rahoitusta). Vastaavasti Ruokavirasto maksaa vuosittain noin 1,7 miljardia euroa Euroopan maatalouden tukirahaston ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tukia. ELY-keskukset hoitavat tukiin liittyviä siirrettyjä maksajavirastotehtäviä, jotka liittyvät tukien myöntämiseen, maksuhakemusten käsittelyyn ja valvontaan.

ELY-keskukset myöntävät ja valvovat lisäksi kansallisia tukia. ELY-keskusten tilinpäätökseen sisältyvät MMM:n hallinnonalan euromäärät eivät suoraan kuvaa ELY-keskusten tehtävien volyymejä ko. ministeriön toimialalla, koska tukieurot sisältyvät pääosin Ruokaviraston tilinpäätökseen. Taulukkoon 8 on koottu vain suurimmat käytössä olleet siirtomäärärahat, mutta jo tästä koonnista havaitaan, että ELY-keskusten rahoitus jakaantuu merkittävään määrään momenteja.

Taulukko 8. Käytettävissä olleet siirtomäärärahat hallinnonaloittain. Prosenttiluku taulukossa kertoo, kuinka monta prosenttia varainhoitovuonna käytettävissä olleista määrärahoista siirtyi varainhoitovuodelle 2023. (ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2022).

Momentti	-	-	Käytettävissä v. 2022	Siirretty seuraavalle vuodelle	%
SM	26.01.26.	EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan	4 047 820,00	3 953 027,64	98
MMM	30.10.40.	Maatalouden aloittamis- ja investointi-avustukset (sr 3v)	14 417 729,39	10 902 313,46	76
MMM	30.40.20.	Kalakannan hoitovelvoitteet (sr 3 v)	7 589 474,84	4 697 023,56	62
MMM	30.40.21.	Vesivarojen käytön ja hoidon menot (nettob) (sr 3v)	23 190 801,90	8 474 671,16	37
MMM	30.40.22.	Luonnonvara- ja biotalouden edistäminen (sr 3v)	11 000 007,52	7 509 001,63	68
MMM	30.40.31.	Vesi- ja kalatalous-hankkeiden tukeminen (sr 3v)	28 993 611,38	12 829 784,56	44
MMM	30.40.51.	Kalatalouden edistäminen (sr 3v)	8 940 144,25	2 157 222,73	24
MMM	30.40.62.	Elinkeino- kalatalouden edistäminen (sr 3v)	62 051 484,83	35 451 751,00	57

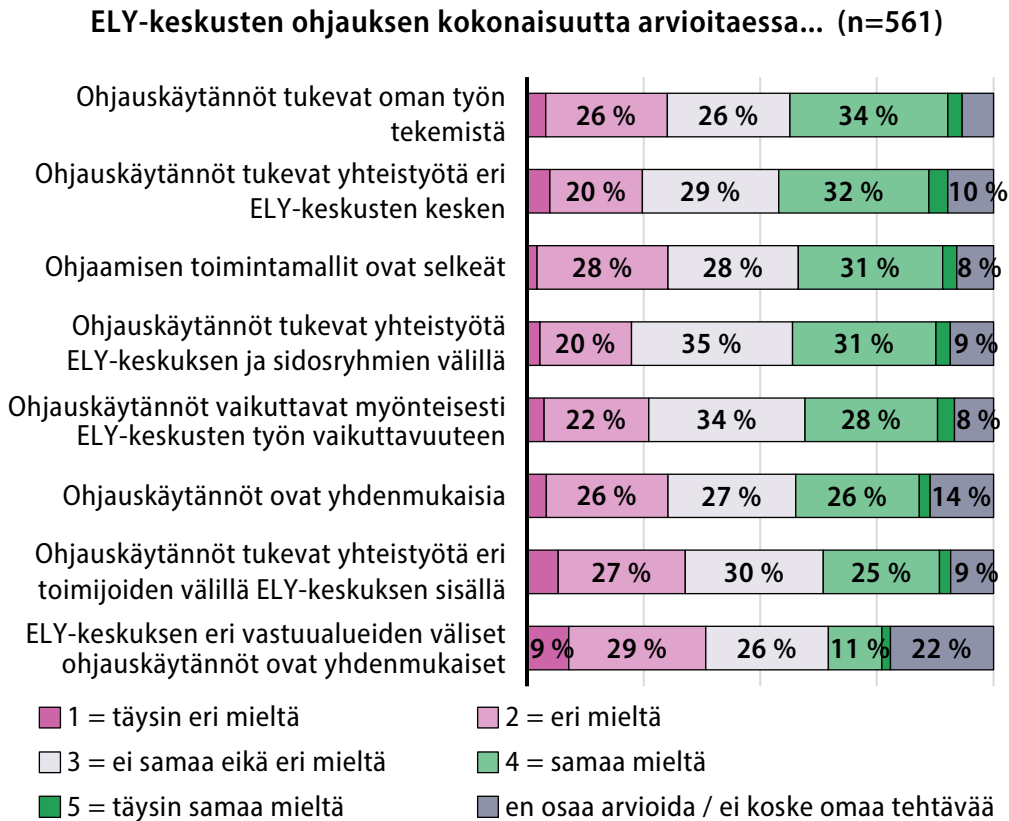
Momentti	-	-	Käytettävissä v. 2022	Siirretty seuraavalle vuodelle	%
LVM	31.10.31. (*)	Valtionavustus yksityisteiden kunnossapitoon ja parantamiseen (s.r 3v)	73 028 920,57	53 892 048,57	74
LVM	31.20.55. (*)	Joukko liikenteen palvelujen osto ja kehittäminen (sr 3v)	73 130 258,65	29 030 946,08	40
LVM	31.20.54.	Saaristo- ja yhteysalus- liikenteen ostot ja kehittäminen (sr 3v)	25 218 427,06	1 065 067,85	4
TEM	32.01.02.	2v)	228 200 985,99	30 44 7 886, 73	13
TEM	32.01.03.	Työ- ja elinkeino- toimistojen toimintamenot (nettob) (sr 2v)	234 120 031,26	30 915 883,26	13
TEM	32.30.51	Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (sr 2v)	522 100 040,99	238 976 770,81	46
YM	35.10.20.	Ympäristö- vahinkojen torjunta (sr 3v)	1 087 662,00	320 487,06	29
YM	35.10.21.	Eräät luonnon- suojelun menot (sr 3v)	28 087 677,12	12 453 514,68	44
YM	35.10.22.	Eräät ympäristö- menot (sr 3v)	23 260 354,51	12 549 785,57	54
YM	35.10.61.	Vesien- ja ympäristöhoidon edistäminen (sr 3v)	40 294 595,00	16 038 447,82	40
YM	35.10.63.	Luonnonsuojelu- aluiden hankinta- ja korvausmenot (sr 3v)	82 483 277,17	22 788 304,18	28
YM	35.20.56.	Avustukset asuinrakennusten öljylämmityksestä luopumiseksi (sr 3v)	75 468 098,84	46 477 598,84	62

ELY-keskusten henkilöstön näkemyksiä ohjauksesta

ELY-keskusten henkilöstölle suunnatussa kyselyssä ELY-keskusten ohjauksen toimivuus koettiin vaihtelevana ja huomattava osuus suhtautui ohjausta koskeviin väitteisiin kriittisesti. Vastaajista 38 prosenttia oli samaa mieltä tai täysin samaa mieltä väitteen ”Ministeriöiden ohjaus toimii kokonaisuudessaan hyvin” kanssa (n=588). Vastaajista 30 prosenttia ei ollut samaa eikä eri mieltä, ja 26 prosenttia oli eri mieltä tai täysin eri mieltä, eli neljännes oli selkeästi erimielisiä. Vastaavaa väitettä keskusvirastojen ohjausta koskien arvioitiin saman suuntaisesti; yhteensä 31 prosenttia oli väitteen kanssa samaa mieltä tai täysin samaa mieltä, ja 15 prosenttia eri mieltä. Vastaajista 29 prosenttia ei ollut samaa eikä eri mieltä, ja 22 prosenttia ei osannut arvioida tai ilmoitti, että keskusvirastojen ohjaus ei koske omaa tehtävää. Jakaumat kuvastavat ohjauksen vaihtelevuutta hallinnonaloittain: osaan hallinnonaloista ollaan tyytyväisempiä kuin toisiin.

ELY-keskusten toiminnan näkökulmasta suurimmaksi ongelmaksi koetaan ohjaavien tahojen erilaiset ohjauskäytännöt. Näkemykset kuitenkin jakautuivat myös tämän osalta merkittävästi (kuva 5). Siinä missä noin neljännes vastaajista (34 %) oli samaa mieltä siitä, että ohjauskäytännöt tukevan oman työn tekemistä, lähes vastaava osa (26 %) oli eri mieltä väittämän kanssa. Eniten täysin eri mieltä ja eri mieltä oltiin väittämän ”ELY-keskuksen eri vastuualueiden väliset ohjauskäytännöt ovat yhdenmukaiset”, yhteensä 38 prosenttia. Melkein yhtä suuri osuus vastaajista, 34 prosenttia, suhtautui kielteisesti väitteeseen ”ohjauskäytännöt tukevat yhteistyötä eri toimijoiden välillä ELY-keskuksen sisällä”. Eli hieman yli kolmanneksen mukaan ohjauskäytännöt eivät tue yhteistyötä eri toimijoiden välillä, jota voidaan pitää merkittävänä havaintona, johon tulee myös kehittämistyössä kiinnittää huomiota. Yhtäläisesti ohjauksen toimintamalleihin suhtautui kriittisesti iso osuus vastaajista, ja haastatteluaineistossa nousee esille eri hallinnonalojen välisten ohjausmallien erilaisuus, jolla on myös vaikutuksia käytännön tekemiseen, tyypillisesti asioiden monimutkaistuminen.

Kuva 7. ELY-keskusten henkilöstön arvio ELY-keskusten ohjauksen toimivuudesta kokonaisuutena.



ELY-keskusten henkilöstön kehittämishdotukset ohjaukset käytäntöihin liittyivät ennen muuta ohjausroolien selkeyttämiseen, ohjaavien tahojen välisen yhteistyön lisäämiseen ja substanssi- ja resurssiohjauksen uudelleenjärjestelyyn. Lisäksi esiin nostettiin toive ohjauksen ilmiöpohjaisuuden lisäämisestä.

Ohjauksen kehitystarpeet

Yleishallinnollisen ohjauksen koetaan jäävän toimialaohjauksen jalkoihin: ohjauksen yhteensovitusta toteutetaan ELY-keskusten sisällä ja välillä. Yleishallinnollisen ja strategisen ohjauksen rooli on ELY-keskusten näkökulmasta toimialaohjausta vähäisempi ja toimialaohjauksen koetaan ohjaavan yleishallinnollista ohjausta suuremmin ELY-keskuksen tehtäväkokonaisuuksia. Toimialaohjausta luonnehtii siilomaisuus, vaikka ohjausmekanismit eivät noudata ainoastaan

hallinnonalojen välisiä rajoja. Toimialaohjauksen nähdään sinänsä olevan tehokasta yksittäisen toimialan tai hallinnonalan sisällä, mutta sen haasteena on tiedon välityminen siilojen välillä ja organisaation strategisen kehittämisen mahdollisuuksien vähäisyys.

Yhtenäisten ohjauk käytäntöjen puuttuminen vaikeuttaa ELY-keskusten toimintaa ja synergioiden muodostumista eri toimialojen välille. Ohjaavien tahojen ohjaukulttuurit poikkeavat merkittävästi toisistaan. Osa ohjaavista tahoista toteuttaa ohjausta toteuttamalla hyvin tarkkaa ja yksityiskohtaista seurantaa ja osa puolestaan toteuttaa ohjausta vahvasti informaatio-ohjauksena. Ohjauksen tarkkuusasteeseen ja toteutukseen vaikuttavat niin ohjaavien tahojen tavat kuin ELY-keskuskohtaiset tehtäväkokonaisuudet: E-vastuualueen toimialaohjauksessa painottuu informaatio-ohjaus, muilla vastuualueilla ohjaus ulottuu yksityiskohtaisiin asioihin. Esimerkiksi yrityspalvelukokonaisuuteen ohjaus tulee kahdelta taholta: työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Team Finland-toiminnasta ja maa- ja metsätalousministeriö maaseudun yritystuista, jolloin yhteisen ohjauksen koetaan puuttuvan yrityspalvelukokonaisuudesta. Haastattelujen mukaan yritystuet saattavat näyttäytyä myös ELY-keskusten asiakkaille tältä osin erillisinä tuotteina ja palveluina.

ELY-virastokokonaisuuden ohjausta ei yhteensoviteta ohjaavien ministeriöiden tasolla; useat eri ohjaavat tahot tuovat mukanaan erilaisia ohjauk käytäntöjä, mutta nämä eri tavat eivät täydennä toisiaan. Ohjauk käytäntöjen yhdenmukaisuutta tulisi lisäksi pystyä lisäämään myös saman ohjaavan tahon sisällä eri tehtäväkokonaisuuksissa ei vain eri hallinnonalojen välillä. Käytännön johtamisessa yhteensovittamista tehdään mm. johtoryhmässä. ELY-keskuksen sisällä vastuualueet toimivat suhteellisen itsenäisesti ja tehokkaasti ei-koherentissa nykyrakenteessa, mutta mikäli tavoitellaan laajempaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, ohjauksen yhteensovittamista tulisi pystyä tekemään nykyistä paremmin.

KEHA-keskuksen rooli ja vastuu suhteessa ELY-keskuksiin koetaan paitsi tärkeänä, myös haasteellisenä. Haasteena tunnistetaan mm. KEHA-keskuksen roolin moninaisuus (ohjeet ja palveleminen) ja palautejärjestelmän puute sekä keskusteluyhteyden avoimuuden lisäämisen toive. KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten yhteistyötä käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Resurssiohjauksen haasteena nähdään erityisesti toimialaohjauksen ja yleishallinnollisen ohjauksen välinen jännite tai ristiriita, joka on sisäänrakennettuna ohjausmalliin. Substanssiohjaus (toimialaohjaus) ohjaa ELY-keskuksissa toteutettavia tehtäviä, mutta yleishallinnollisen ohjauksen (TEM) kautta

ohjataan keskuksiin henkilöresurssit. Viime kädessä valta on sillä, joka pystyy päättämään resursseista. Tämäntyyppiseen ohjausmalliin on kuitenkin aina jo lähtökohtaisesti rakennettu jännite.

Ohjauksessa tunnistetuista haasteista huolimatta ELY-keskusten toimintakyky on ollut hyvä. Virastokokonaisuuden toiminta myös koetaan sekä ELY-keskusten oman henkilöstön että keskeisten sidosryhmien näkemysten osalta suhteellisen onnistuneena. Edellä kuvattuihin ohjausjärjestelmän ominaisuuksiin on toisaalta vastattu ELY-keskusten sisäisellä ja välisellä yhteistyöllä sekä johtamisen käytännöillä. ELY-keskusten sisäistä ja välistä yhteistyötä ja johtamista avataan enemmän johtamista ja organisointia käsittelevässä luvussa 3.

3 Johtaminen ja organisointi

Tässä luvussa tarkastellaan ELY-keskusten virastorakenteen, työnjaon ja johtamismallin toimivuutta sekä arvioidaan miten hyvin nykyinen toiminnan ja tehtävien organisointitapa tukee virastojen vastuulla olevien tehtävien tuloksellista toimeenpanoa.

ELY-keskusten johtaminen muodostuu laajasta kokonaisuudesta, johon kuuluvat omalta osaltaan sekä hallinnonalakohtaiset ohjaavat tahot että ELY-keskuskohtaiset johtamisjärjestelyt kuten vastuualuejohtaminen. Lisäksi ELY-keskuksissa johdetaan useamman ELY-keskuksen kokonaisuuksista muodostuvia keskitettyjä tehtäviä.

Johtamisen ja organisoinnin osalta arvioinnin tarkoituksena on ollut selvittää mitkä asiat nykyisessä ELY-virastokokonaisuudessa (ml. suhde KEHA-keskukseen) toimivat ja mitkä ovat niiden ongelmakohdat. Johtamismallin toimivuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota, miten toiminnan jakaminen nykyisiin vastuualueisiin toimii organisaation johtamisen kannalta.

Johtamista ja organisointia tarkastellaan ennen muuta suhteessa toiminnan tuloksellisuuteen ja virastokokonaisuuden resurssien kohdentamisen tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tehtäväkokonaisuuksien tarkoituksenmukaista toimeenpanoa arvioidaan toimivallan (keskitetty vs. alueellinen) ja poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön näkökulmasta. Erityinen painoarvo asetetaan virastojen kykyyn hoitaa tehtäviä poikkihallinnollisesti ja kykyyn hyödyntää poikkihallinnollista rakennetta.

3.1 ELY-virastokokonaisuuden työnjaon ja yhteistyön toimivuus

Keskeiset havainnot

- Keskittäminen on osaltaan pienentänyt ELY-keskusten alueellista itsenäisen viraston roolia ja vahvistanut ministeriöiden suoraa ohjausta (esim. rakennerahastotehtäviä hoitavat ELY-keskukset). Erikoistumis- ja keskittämistehtäviin liittyvät uudelleenjärjestäytymisen prosessit ovat osin olleet vaikeita henkilöstön näkökulmasta, mutta kansallisesta näkökulmasta erikoistuminen ja keskittäminen on palvellut osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saantia.
- Tehtävien keskittäminen parantaa ELY-keskusten resurssien käytön tehokkuutta, mutta toiminnallisesti keskittäminen lisää tarvetta johtamiselle, vuorovaikutukselle ja viestinnälle.
- Asiakkaiden näkökulmasta ELY-keskukset näyttävät yhden luukun virastona, josta voi saada palvelua kolmelta vastuualueelta. Asiakkaiden tarpeiden täyttämisen näkökulmasta keskittäminen voi olla ainoa vaihtoehto ylipäättään tuottaa palvelua tai parantaa sen laatua.
- ELY-virastokokonaisuuden näkökulmasta on syytä edelleen selvittää keskitettyjen tehtävien vastuunjako ja toimivaltakysymyksiä.

ELY-keskusten keskittämis- ja erikoistumistehtävät

ELY-virastokokonaisuus muodostuu 15 hyvin erilaisesta ELY-keskuksesta.

15 ELY-keskuksesta yhdeksässä on kaikki kolme vastuualuetta, neljässä kaksi ja kahdessa vain yksi. Yhtenäistä ELY-virastokokonaisuutta haastaa määrän ohella suuri erikoistumis- ja keskittämistehtävien joukko, jotka muodostavat oman kerroksensa ELY-virastokokonaisuuden ohjaamis- ja johtamisjärjestelmään. Lisäksi virastokokonaisuuden ohjausta ja johtamista haastavat ELY-keskusten eriparisuus tehtäväkentältään ja toimialueiltaan. ELY-keskusten merkitys ja rooli eri alueilla on myös hyvin erilainen.

Lähtökohtaisesti ELY-keskukset huolehtivat niille säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja käyttävät niille kuuluvaa toimivaltaa omalla toimialueellaan.

ELY-laissa on säädetty myös ELY-keskusten toimialueiden laajentamisesta, jolloin ELY-keskus hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden ELY-keskuksen toimialueella.

Toimialueen perusteena voi olla keskusten toiminnan ja valtion henkilöstö- ja muiden voimavarojen käytön tehostaminen, palveluiden saatavuuden parantaminen, kielellisten oikeuksien turvaaminen, erityisasiantuntemuksen saatavuuden turvaaminen tai muu vastaava syy. Tehtävistä, joihin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, ei tarvitse säätää lailla tai asetuksella. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi asiantuntija- ja koordinoititehtävät, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä. Näistä erikoistumisista on sovittu tulossopimuksissa tai niitä on annettu ELY-keskuksille ministeriöiden tai ohjaavien virastojen päätöksillä. Osa tällaisistakin tehtävistä on kirjattu myös ELY-asetukseen.

Valtakunnallisten keskitettyjen tehtävien määrä ja ELY-keskusten välinen työnjako kansallisella tasolla on kasvanut ELY-keskusten historian aikana.

Tähän on liittynyt yhtäältä tarve yhdenmukaistaa käytäntöjä ja helpottaa prosesseja valtakunnallisesti, ja toisaalta erityisosaamisen saatavuuteen liittyvät asiat. Riittävää osaamista ja osaamisen jatkuvuutta ei ole kaikilla alueilla saatavilla. Keskittämisellä on saatu aikaiseksi niillä tavoiteltuja asioita eli yhdenmukaisempia toimintamalleja ja kustannussäästöjä. Kääntöpuolena on, että toiminta on väistämättä kauempana asiakkaista ja tällöin alueellisesti erilaisten tarpeiden ja asiakkaiden tuntemus on myös väistämättä heikompaa.

Keskittämisprosessi on näyttäytynyt koordinoimattomana. Toimintojen keskittämistä ei ole ohjannut strateginen visio aluehallinnon tulevasta rakenteesta ja systemaattinen analyysi, vaan kokonaisuus on muotoutunut eri ministeriöiden ja virastojen itsenäisten päätösten seurauksena. Tämä herättää osaltaan kysymyksen, onko prosessi johtanut taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden kannalta optimaaliseen lopputulokseen.

Keskittäminen on osaltaan pienentänyt ELY-keskusten alueellista itsenäisen viraston roolia ja vahvistanut ministeriöiden suoraa ohjausta. Esimerkiksi rakennerahastotoiminnassa keskittäminen neljään rakennerahastotehtäviä hoitavaan ELY-keskukseen on vahvistanut ministeriön asemaa ja suoran ohjauksen merkitystä. Osa erikoistumis- ja kehittämistehtävistä toimii myös jossakin määrin irrallaan muusta ELY-keskusten tehtäväkentästä. Tällöin synergiaetu alueellisen ELY-keskuksen tai ylipäätään ELY-keskusten muiden tehtäväkokonaisuuksien kanssa on jäänyt vähäiseksi.

Keskittäminen on palvelut osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saantia. Erikoistumis- ja kehittämistehtäviin liittyvät uudelleenjärjestäytymisen prosessit ovat kuitenkin osin olleet vaikeita henkilöstön näkökulmasta. Osa näkee, että

osa keskittämiskäytännöistä tuodaan "sanelemalla keskushallinnosta". Erikoistumis- tehtävien osalta koetaan, että on epäselvää, mitä tehtävä sisältää ja mitä hyötyä muut ELY-keskukset voivat saada erikoistuneelta ELY-keskukselta.

Tehtävien keskittäminen on luonut edellytyksiä parantaa ELY-virasto- kokonaisuuden resurssien käytön tehokkuutta, mutta toiminnallisesti ja asiantuntijatasolla tehtävien keskittäminen synnyttää vuorovaikutus- kustannuksia ja tiedon välittymisen ongelmia. Keskitettyjä ja erikoistumis- tehtäviä hoidetaan sekä niistä vastuussa olevissa että ei-keskitetyissä ELY-keskuksissa, mutta tieto ei liiku yksiköiden välillä eikä toimintoja suunnitella tarpeeksi yhtenäisillä toimintamalleilla. Toiminnallisen tehokkuuden ja tehtävien keskittämisen strategisuuden asteen näkökulmasta keskitettyjä tehtäviä teke- viä asiantuntijoita tulee osallistaa enemmän yhteistyöhön keskitettyjen tehtävien suunnittelussa ja organisoinnissa. Asiakkaiden tarpeiden täyttämisen näkökulmasta keskittäminen voi olla ainoa vaihtoehto ylipäätään tuottaa palvelua tai parantaa sen laatua. Asiakkaiden näkökulmasta digitaaliset asiointikanavat vähentävät palvelun paikkaperustaisuutta, millä voidaan edelleen perustella tehtävien keskittämistä.

Asiakkaiden näkökulmasta ELY-keskukset näyttävät yhden luokun viras- tona, josta voi saada palvelua kolmelta vastuualueelta. Asiakkaille ei ole vält- tämättä selvää, onko oman alueen ELY-keskuksessa saatavilla kaikkia kolmen vastuualueen palvelua. Toisaalta nähdään, että tällä ei ole välttämättä merkitystä kaikissa tehtäväkokonaisuuksissa. Esimerkiksi E-vastuualueen tehtävät ovat lähellä asiakkaita ja sidosryhmiä, ja näissä tehtävissä alueellinen läsnäolo ja aluetuntemus on olennaista. Sen sijaan osa esimerkiksi L- ja Y-vastuualueen valvonta- tai keskite- tyistä tehtävistä ovat sellaisia, joita voidaan hoitaa laajemmalla alueella.

Organisoinnin näkökulmasta olisi syytä edelleen selventää keskitettyjen teh- tävien vastuunjakoa ja toimivaltakysymyksiä. Osassa ELY-keskusten tehtäviä toimivallan jakaminen keskitetyn ja alueellisen mallin kesken palvelee tehtävien tuloksellista toimeenpanoa. Osa ELY-keskusten tehtävistä on sellaisia kansallisen lainsäädännön ohjaamia tehtäviä, joissa ei ole tarvetta erityiselle alueelliselle tunte- mukselle. Tällaisten tehtävien kansallinen keskittäminen on perusteltua.

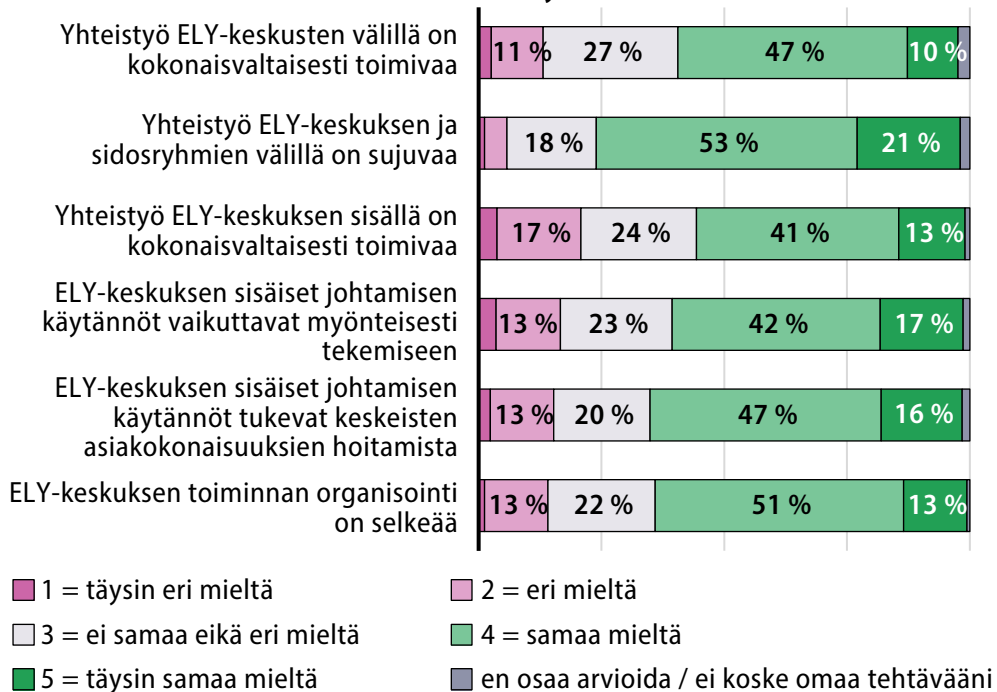
ELY-keskusten välinen yhteistyö

ELY-keskusten välinen yhteistyö on toiminut pääasiassa hyvin, mutta yhtei- sissä toimintatavoissa tunnistetaan kehitystarpeita. Myönteisinä asioina nousee esille yhteistyön sujuvuus ja toimivuus. Henkilöstökyselyssä 57 prosenttia vastaa- jista oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väitteen "Yhteistyö ELY-keskusten välillä on kokonaisvaltaisesti toimivaa" kanssa (kuva 8). Vastaavasti 74 prosenttia

vastaajista oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väitteen kanssa ”Yhteistyö ELY-keskuksen ja sidosryhmien välillä on sujuvaa”. Vain pieni osa vastaajista suhtautui yhteistyötä koskeviin väitteisiin kielteisesti.

Kuva 8. Suhtautuminen väitteisiin koskien yhteistyötä.

Vastatkaa oman ELY-keskuksen näkökulmasta ja arvioi väitteitä asteikolla 1-5. Lisäksi toivomme vastauksia avokysymyksiin samoihin väitteisiin liittyen (alla) (n=506)



Henkilöstö nosti esille toimivia käytäntöjä ja tapoja ELY-keskuksen roolin ja tavoitteiden johtamisen näkökulmasta. Johtamisen koetaan olevan lähellä henkilöstöä ja kynnys lähestyä esihenkilöitä on yleisesti matala. Johtoryhmää pidetään laajana, ja tiedon koetaan kulkevan yli vastuurajojenkin. Keskusteluilmapiiriä kuvataan hyvänä ja keskusteluun kannustetaan. Johto on yleisesti tilanteiden tasalla. Johtamistapaa pidetään keskustelevana ja osallistavana, jossa asiantuntijoita kuullaan. Verkostomainen työskentely tukee muuten monimutkaista hallinto- ja organisaatorakennetta. Tiedon ja hyvien käytäntöjen aktiivinen jakaminen onnistuu oman talon sisällä, mutta myös valtakunnallisesti ELY:jen kesken. ELY-keskukset tekevät yhteistyötä ja kukin ELY voi muokata yhteisesti sovittuja tavoitteita ja

toimenpiteitä suuntaan, joka tukee nimenomaan ko. alueen asiakkaiden ja kumppaneiden parasta. Tiedotus on avointa, henkilöstöhallinto hyvää ja vastuut sekä työkuvat ovat selkeitä.

ELY-keskusverkoston rakenteellinen epäyhtenäisyys nähdään yhteistyön haasteena. 15 hyvin erilaisen ELY-keskuksen muodostaman kokonaisuuden todettiin tuovan haasteita arjen toimintoihin ja yhteistyöhön käytännöllisellä tasolla. Yhteistyön kuvattiin olevan haasteellista esimerkiksi kahden vastuualueen ELY-keskuksessa, kun tehdään yhteistyötä ja kehittämistyötä kolmen vastuualueen ELY-keskuksen kanssa, esimerkiksi poikkihallinnollisissa teemoissa. Erillisenä kokonaisuutena nostettiin esille työajan seurannan kehittäminen koko organisaatio-tasolla. Suoritteiden mittaamisen sijaan tuotiin esille toive laadukkaammasta vaikuttavuuden mittaamisesta, joka nousee aineistosta yleisesti kautta linjan.

ELY-keskusten välillä todettiin olevan joiltain osin sellaista kilpailua resursseista, jonka ei nähdä palvelevan kokonaisuutta. Riskiä tälle kasvattaa erilaiset aluejaot, esimerkiksi maakunnan, ELY-alueiden ja vaalipiirien osalta. Korva-merkittyjen määrärahojen kasvu nostettiin myös esille ohjaavien tahojen välisen epäluottamuksen ilmentymänä.

Yleisesti ELY-keskukset ovat onnistuneet paikallisessa läsnäolossa, verkostojen luomisessa ja aktiivisessa toimijuudessa alueilla. ELY-keskuksissa tunnetaan alueen tilanne ja erikoisuudet. ELY-keskusten toiminta ja yhteistyö alue- ja paikallistason toimijoiden kanssa on tyypillisesti ollut tiivistä. Paikalliseen läsnäoloon liittyen nostettiin esille huoli tulevasta, eli miten paikallinen läsnäolo pystytään säilyttämään jatkossa ja edelleen huomioimaan alueiden erityispiirteet, mikäli tehdään isoja muutoksia. Jatkon osalta toivottiin löytyvän ratkaisuja, jotka palvelevat sekä paikallista toimintaa että kokonaisuutta kansallisella tasolla. Yhteistyön osalta nostettiin esille myös asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun tärkeä periaate sekä yleisesti asiakasnäkökulman huomioiminen, joka on keskeinen ELY-keskusten toiminnassa.

3.2 ELY-keskusten johtamismalli

Keskeiset havainnot

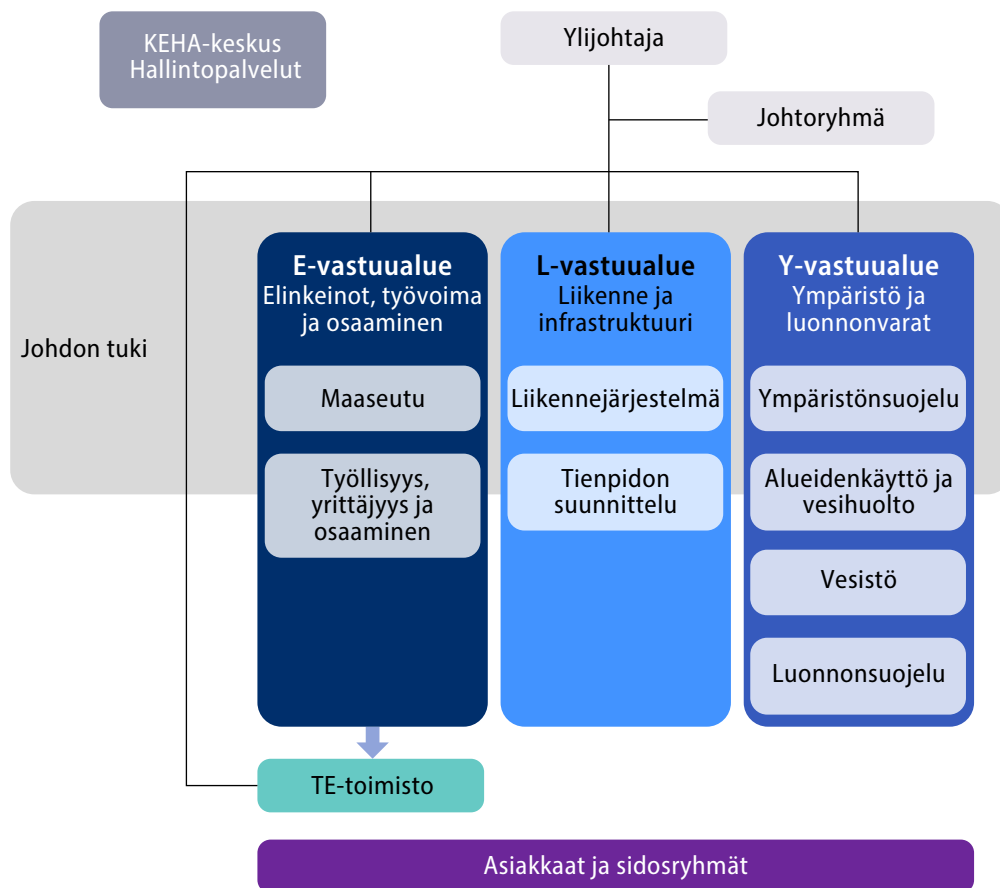
- ELY-keskusten johtamismallit ja -kulttuurit ovat erilaisia. Tätä selittävät muun muassa johtajien taustat, ELY-keskusten toiminta-alueet ja erilaiset tehtäväkentät.
- Vastuualueita ja eri tehtäviä ohjaavien ministeriöiden ohjauksen yksityiskohtaisuus vähentää johtamisen liikkumavaraa sekä vastuualuetasolla että ELY-keskustasolla.
- Ylijohtajan OTO-asema ja rajattu mandaatti suhteessa vastuualueisiin korostaa ministeriöiden ohjausroolia ja hallinnonalarajojen/ vastuualuerajojen vahvuutta.
- Vaikka yhteistyö ELY-keskusten sisällä toimii pääasiassa hyvin ja sen nähdään parantuneen vuosien myötä, ei vastuualueiden välistä synergiaa ole syntynyt odotetulla tavalla. E-, L- ja Y-vastuualueet toimivat pääosin hyvin itsenäisesti. Tämä ei ole niinkään käytännön toimeenpanon ja ELY-keskusten johtamisesta johtuva asia, vaan ohjausjärjestelmän sekä aluehallinnon ja keskushallinnon rakenteellisen eriparisuuden seuraus. Myös ELY-keskusten tehtävien luonne vaikuttaa siihen, missä määrin niitä suunnitellaan tai toteutetaan vastuualueiden yhteistyössä.
- ELY-keskusten välisen poikkihallinnollisen yhteistyön nähdään toimivan erityisesti rajatuissa tehtävissä, kuten esimerkiksi rakennerahastotehtävien hoidossa.

Laissa elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista (Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 2009/897, §9) on säädetty ELY-keskusten johtamisesta. Lain mukaan ELY-keskusta johtaa keskuksen valittu ylijohtaja, joka toimii myös keskuksen yhden vastuualueen päällikkönä oman toimensa ohella. Keskuksen johtajan vastuulla on keskuksen toiminnan tuloksellisuudesta huolehtiminen sekä keskuksen yhteisten tulostavoitteiden saavuttamisen ja voimavarojen jaon hoitaminen viraston sisällä.

Ylijohtajan lisäksi jokaisessa ELY-keskuksen vastuualuetta johtaa vastualueen päällikkö, joka vastaa vastualueen toiminnan tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylijohtajan ja vastualueiden johtajien lisäksi esihenkilöitä ovat yksiköiden päälliköt ja ryhmäpäälliköt.

ELY-keskusten sisäisen toiminnan työnjako on määritelty ELY-keskuskohtaisesti työjärjestyksissä. ELY-keskusten vastuualueita ovat elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue. ELY-keskus ja sen vastualueet jakautuvat hallinnollisesti yksiköihin ja ryhmiin. Tiimit ovat vastualueet ylittäviä tai niiden sisäisiä horisontaalisia ryhmiä.

Kuva 9. ELY-keskuksen organisaatorakenteen kuvaus.



Johtamismallin toimivuus

Johtamismallin toimivuutta arvioidaan suhteessa sen kykyyn vastata tarpeisiin ja tehtävien tulokselliseen ja tarkoituksenmukaiseen toimeenpanoon.

ELY-keskusten johtamismallit ja -kulttuurit ovat keskenään erilaisia. Tätä selittävät muun muassa johtajien taustat, ELY-keskusten erilaisesti määritellyt toiminta-alueet ja erilaiset tehtäväkentät. ELY-keskusten rooliin ja asemaan omalla alueellaan vaikuttaa paitsi alueen luonne ja koko, niin myös se, että toiminta-alueet on määritelty eri tavoin suhteessa muuhun aluehallintoon. ELY-keskusten erilaiset tehtäväkentät eivät viittaa vain vastuualueiden määrään, vaan myös keskitettyihin tehtäviin ja erityistehtäviin, joiden määrä on vuosien saatossa kasvanut. Käytännössä tämä merkitsee keskenään hyvin erilaisten virastojen muodostamaa virastokokonaisuutta.

ELY-keskusten ohjausmalli heijastuu sekä ELY-keskusten väliseen että ELY-keskusten sisäiseen johtamiseen. Vastuualueita ja eri tehtäviä ohjaavien ministeriöiden ohjauksen yksityiskohtaisuus vähentää johtamisen liikkumavaraa sekä vastuualueitasolla että ELY-keskustasolla. Ohjauksen kohdistuessa osin suoraan toiminto- ja toimijatasolle, näyttäytyvät ELY-keskukset tässä suhteessa pikemminkin keskushallinnon suoralta jatkeelta kuin itsenäiseltä aluehallintoviranomaiselta. Mielikuvaa vahvistaa ELY-keskusten ylijohdajan rooli.

Ylijohdajalla ei ole normaalin päällikköviraston mandaattiin kuuluvia valtuuksia: ylijohdajan asema suhteessa vastuualueiden johtajiin on rajattu. ELY-keskusten johtamismallin erityispiirteenä on OTO-ylijohdajan valinta vastuualueiden johtajien joukosta. Ylijohdajalla ei ole myöskään normaalia päällikköviraston johtam mandaattia yli muiden vastuualueiden, vaan ne toimivat suoraan keskushallinnon ohjauksessa. Malli luo ilmeisiä riskejä virastojen johtamiseen kokonaisuutena hallinnonalarajat ylittäen. Samalla se vie pohjaa vaatimuksilta toimia yhtenäisenä virastokokonaisuutena, koska tiukat vastuualuerajat on luotu lainsäädännöllä syvälle ELY-keskusten rakenteeseen ja johtamiseen.

Vaikka OTO-ylijohdajuusmallissa on ilmeisiä ongelmia, on sen käytännössä koettu toimineen pääasiassa hyvin. Ilmeisin heikkous, jota malli on osaltaan vahvistanut, liittyy eri vastuualueiden väliseen vähäiseen synergiaan. Osa kokee myös, että OTO-ylijohdajuus työllistää liikaa. Muutoin arvioinnissa nousi vähän esille malliin liittyviä ongelmia ja valtaosin sen koettiin toimineen hyvin.

Johtoryhmätyöskentelyn käytännöt ovat vaihtelevia. Johtoryhmät ovat keskeisiä eri vastuualueiden välisen yhteistyön paikkoja. Osassa ELY-keskuksia vastuualueiden väliset siilot ovat vahvempia, kun taas toisissa ELY-keskuksia asioita

käsitellään laajemmin johtoryhmässä ja vastuualuejohtajien keskisessä yhteistyössä. Jotkut kokevat osin epäselväksi sen, mitä asioita johtoryhmässä olisi syytä käsitellä. Tehtävien tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen toimeenpanon näkökulmasta johtoryhmätyöskentelyn laaja-alaisuus niin substanssiasioissa kuin strategisissa ja toimintamalliin liittyvissä asioissa on perusteltua.

Henkilöstön mukaan ELY-keskusten johtamismallissa näkyy hyvä keskusteluilmapiiri ja siihen kannustaminen. Ihmisten johtaminen on henkilöstöä lähellä ja kollegoja voi lähestyä matalalla kynnyksellä. Sekä asiantuntijat että johto näkevät, että asiantuntijoita kuullaan aidosti ja että organisaatiokulttuurissa arvostetaan keskustelevaa ja osallistavaa johtamistapaa. ELY-keskustasolla johtamistekojen tekemiseen on halua, mutta johtamisen kenttä ja toimintavapaus on nykyisellään liian kapea.

Sisäinen yhteistyö ja työnjako toimialojen välillä ja sisällä

ELY-keskusten sisäisen yhteistyön koetaan toimivan pääosin hyvin ja henkilöstön tietoisuus eri vastuualueiden toiminnasta on parantunut vuosien kuluessa. Henkilöstökyselyn vastaajista suurin osa näkee, että yhteistyö ELY-keskusten sisällä toimii kokonaisuudessaan ja että sisäiset johtamisen käytännöt tukevat työn tekemistä ja asiakokonaisuuksien hoitamista. Kyselyssä ELY-keskuksen sisäiseen yhteistyöhön liittyvään väitteeseen ”Yhteistyö ELY-keskuksen sisällä on kokonaisvaltaisesti toimivaa” suhtautui myönteisesti selkeästi yli puolet, 59 prosenttia vastaajista, ja kriittisesti noin viidennes vastaajista (21 %).

Vaikka yhteistyö ELY-keskusten sisällä on parantunut, vastuualueiden välistä synergiaa ei ole syntynyt odotetulla tavalla. E-, L- ja Y-vastuualueet toimivat pääosin hyvin itsenäisesti. Tämä ei ole niinkään käytännön toimeenpanon ja ELY-keskusten johtamisesta johtuva asia, vaan ohjausjärjestelmän sekä aluehallinnon ja keskushallinnon rakenteellisen eripaisuuden seuraus. Myös ELY-keskusten tehtävien luonne vaikuttaa siihen, missä määrin niitä suunnitellaan tai toteutetaan vastuualueiden yhteistyössä. Henkilöstökyselyssä sisäisen yhteistyön haasteena poikkihallinnolliset asiat nousivat myös esille. Poikkihallinnollista toimintaa pidetään yleisesti tärkeänä ja vaikuttavana, mutta siihen katsotaan liittyvän liikaa käytännön haasteita. Tietojärjestelmiin liittyen esimerkiksi toivottiin, että eri toimijat pääsisivät käsiksi samoihin tietoihin. Tietojärjestelmien puutteiden nähtiin luovan myös kansallisella tasolla epäyhtenäisyyttä.

Jatkuvat uudistukset koetaan raskaina henkilöstön keskuudessa. Tuleviin uudistuksiin liittyen nostettiin esille esimerkiksi se, miten toiminta kokonaisuudessaan saadaan jatkossa sujumaan niin, että työntekijät ovat edelleen yhteydessä

toisiinsa matalalla kynnyksellä, varsinkin jos toimintaa pilkotaan eri virastoihin. Tuotiin esille, että tulee pohtia tarkkaan sitä, ettei hyvää ja vakiintunutta toimintaa hajoteta ja että kehittämisessä huomioidaan erityisesti asiakasnäkökulmat.

Poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien johtaminen

Poikkihallinnollisen yhteistyön keskeisenä haasteena on se, että ELY-keskusten ohjauskäytännöt, organisaatorakenne, johtamismalli ja rahoitus on suunniteltu tiukasti keskushallinnon hallinnonalarajojen mukaisesti. Poikkihallinnollinen tekeminen koetaan joissakin asioissa toimivana, mutta haastavana toteuttaa nykyistä merkittävästi laajemmin: keskeisimpänä haasteena on se, ettei rakennetta ole suunniteltu tukemaan poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien hoitamista eikä ohjauskäytännöissä ei oteta kantaa poikkihallinnolliset tavoitteet asetetaan ja kuka ne asettaa.

ELY-keskusten välisen poikkihallinnollisen yhteistyön nähdään toimivan erityisesti rajatuissa tehtävissä, kuten esimerkiksi rakennerahastotehtävien hoidossa. Yhteistyötä tehdään mm. ristiinesittelyjen ja säännöllisten viikkopalaverien avulla. Rakennerahastotehtävien hoidossa vuorovaikutusyhteyttä ohjaaviin tahoihin kuvataan sujuvana.

Haasteellisenä nousivat esille esimerkiksi rahoitusnäkökulmat. Aineistonkeruussa nousi esille tarve sille, että joku selkeä taho johtaisi poikkihallinnollisia teemoja, jotka usein nähdään ns. sillisalaattina. Poikkihallinnollisten teemojen johtaminen nähdään osin haasteellisenä. Teemoista esimerkiksi ilmastoasiat ja luontokato tunnistettiin poikkihallinnolliksi, tärkeiksi ja vaativiksi kokonaisuuksiksi.

Poikkihallinnolliset teemat nousevat aineistossa esille myös siten, että niiden nähdään heijastavan hyvin ELY-keskusten toiminnan käytännön haasteita. Koettiin, että poikkihallinnollisissa teemoissa on vaikeaa saada yksittäisen asiantuntijan näkökulmaa kuuluviin tai huomioiduksi. On pohdittu jonkun verran myös sitä, millä tavoin poikkihallinnollisten teemojen johtamista voitaisiin toteuttaa. Eriytyisesti sen takia, että hallitusohjelmat ovat usein ilmiölähtöisiä.

Poikkihallinnollisuus nähdään haasteellisenä myös tietojen jakamisen suhteen. Asiantuntijoilla ei ole välttämättä pääsyä kaikkeen aineistoon, joka tukisi työn tekemistä.

Poikkihallinnollisuutta pidetään yleisesti ottaen asiana, joka tulisi huomioida myös tulostavoitteissa ja mittareissa jollain tavoin sekä toki myös ohjauksessa. Poikkihallinnollisten teemojen ohjaus edellyttää ministeriöiden aktiivista

yhteistyötä sekä myös sidosryhmäyhteistyön kehittämistä. Ministeriötasolla voitaisiin edistää eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Rahoitusnäkökulmat nousivat esille erityisesti siitä näkökulmasta, että korvamerkitty rahoitus nähdään selkeänä esteenä poikkihallinnolliselle tekemiselle ja se vie tekemistä pois ilmiölähtöisestä lähestymistavasta.

ELY-keskusten ohjauksen näkökulmasta poikkihallinnollisuuden edistämisen merkitsee ELY-keskusten itsenäisyyden ja toimijuuden vahvistamista.

Tämä edellyttää myös aidon dialogin vahvistamista ja aktiivista yhteistyötä alueilla ylitoimialarajojen. Poikkihallinnollisuutta toivotaan käsiteltävän myös tavoitteiden tasolla. Tällä hetkellä näkemyksissä korostuu se, ettei nykyinen ohjaustapa toimi poikkihallinnollisissa ja ilmiölähtöisissä teemoissa optimaalisella tavalla. Poikkihallinnollisten teemojen osalta on kuitenkin tultu eteenpäin suhteessa ELY-keskuksia edeltävään aikaan ja niiden alkuaikaan.

3.3 ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välinen yhteistyö ja roolit

Keskeiset havainnot

- Yhteistyö ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välillä on kehittynyt myönteiseen suuntaan, esimerkiksi johtamisen nähdään kehittyneen paremmaksi.
- KEHA-keskuksen käytännön tekeminen ei näy ELY-asiantuntijoille, ja he kokevat KEHA-keskuksen roolin osin etäisenä ja epäselvänä.
- KEHA-keskuksen näkökulmasta ELY-keskusten tekeminen näyttäytyy siilomaisena ja ELY-kokonaisuutta pidetään epäyhtenäisenä erityisesti erikoistumistehtävien osalta.
- Yhteistyön edistämiseksi olisi ELY-keskusten näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että KEHA-keskuksen roolia ja tehtäviä ELY-keskuksin nähden selkeytettäisiin ja kirkastettaisiin, palveluiden saatavuutta ja laatua parannetaan ja KEHA-keskuksen toimintaa arvioidaan systemaattisesti ja avoimesti ELY-keskusten palautteen perusteella.

Tässä kappaleessa arvioidaan ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välistä yhteistyötä ja rooleja, ei KEHA-keskuksen toimintaa kokonaisuutena. Tähän kappaleeseen kerätyt havainnot kuvaavat siten, millaisena KEHA-keskus näyttäytyy tässä arvioinnissa kerätyn aineiston näkökulmasta, liittyen erityisesti yhteistyöhön ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välillä sekä ELY-keskusten asiantuntijoiden näkemyksiin KEHA-keskuksesta.

KEHA-keskus on ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto. KEHA-keskus tarjoaa ELY-keskuksille ja TE-toimistoille kehittämis- ja hallintopalveluita. KEHA-keskus kehittää ohjaus- ja toimintatapoja, prosesseja sekä hoitaa maksatuksia ja tuottaa uusia digitaalisia palveluita. KEHA-keskuksella on viime vuosien aikana ollut merkittävä rooli erityisesti taloudellisten säästöjen tuomisessa ELY-keskuksille sekä palveluiden kehittämisessä digitalisaation keinoin.

KEHA-keskuksen rooli

Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten:

1. yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu-, yleishallinto- ja tietohallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa;
2. suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lisäksi valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä;
3. erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään.

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskuksella on työvoimapalveluihin liittyviä tehtäviä.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohella KEHA-keskuksen palvelujen piiriin kuuluvat myös muun muassa ohjaavat ministeriöt TEM, VM, MMM, YM, STM sekä keskusvirastot. Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista⁶ on säädetty Kehittämisen- ja hallintokeskuksen tehtävistä.

ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välinen yhteistyö

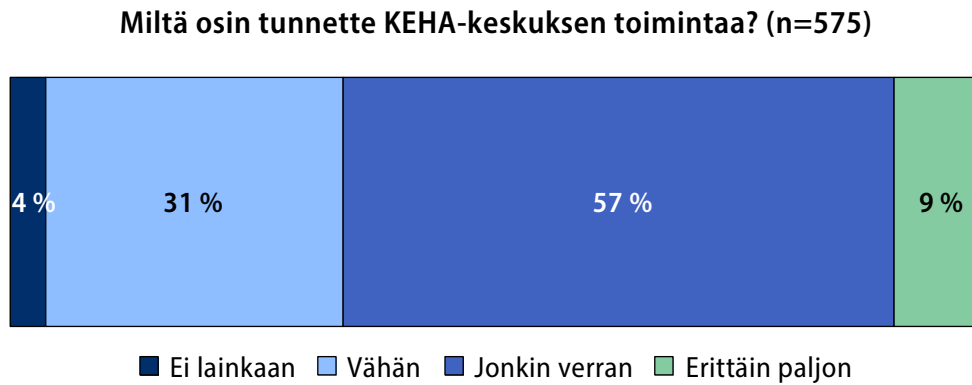
ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välinen yhteistyö näyttäytyy aineiston kokonaisanalyysin osalta kehittyneen myönteiseen suuntaan, mutta olevan silti monelta osin haasteellinen. Isoimpana haasteena, johon suurin osa tässä kappaleessa esille nostetuista kehittämistarpeista liittyvät suoraan tai epäsuoraan, ovat yhteydessä KEHA-keskuksen toiminnan organisoitumistapaan, jossa käytännön tekeminen on melko erillään ELY-keskusten asiantuntijataso toiminnasta.

Yleisellä tasolla yhteistyö ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välillä on mennyt eteenpäin ja kehittynyt myönteiseen suuntaan. Arvioinnin asiantuntija-haastatteluissa, joihin osallistui johdon sekä ohjaavien tahojen edustajia, tuotiin esille esimerkiksi se, että KEHA-keskuksen johtamisen havaittiin parantuneen viime vuosien aikana.

KEHA-keskuksen toimintaa ei tunneta ja rooli koetaan epäselväksi. ELY-keskusten henkilöstökyselyssä vastaajilta kysyttiin, miltä osin asiantuntijat tuntevat KEHA-keskuksen toimintaa (kuva 10). Yli puolet vastaajista (57 %) tunsi toimintaa jonkin verran ja yhteensä 35 prosenttia ei lainkaan tai vain vähän. Vain 9 prosenttia vastaajista tunsi KEHA-keskuksen toimintaa erittäin paljon, joka kertoo siitä, että vain osa ELY-keskuksen asiantuntijoista on paljon tekemisissä KEHA-keskuksen kanssa tai tuntee sen toimintaa tarkemmin. Haastatteluaineistossa roolin epäselvyyttä kuvattiin esimerkiksi siten, että ei tiedetä kehen tulisi olla yhteydessä mihinkin asiaan liittyen.

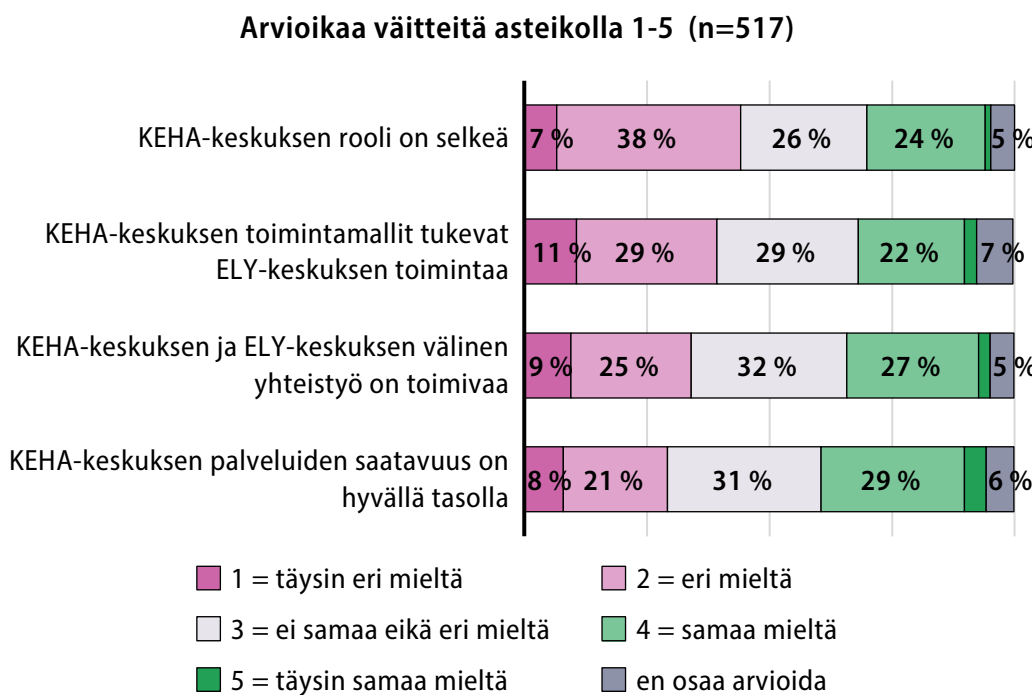
6 Lähde: Laki 2009/897, 1.1.2025 alkaen Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta.

Kuva 10. ELY-keskusten asiantuntijoiden KEHA-keskuksen toiminnan tunteminen.



ELY-asiantuntijoiden kyselystä lähes puolet (45 %) oli erimielisiä väitteen kanssa ”KEHA-keskuksen rooli on selkeä” (kuva 11). Vastaajista 40 prosenttia, oli täysin eri mieltä tai eri mieltä väitteen kanssa ”KEHA-keskuksen toimintamallit tukevat ELY-keskusten toimintaa”. Kolmannes vastaajista (33 %) oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väitteen kanssa ”KEHA-keskuksen palveluiden saatavuus on hyvällä tasolla”, lähes yhtä suuri osuus, 29 prosenttia, oli väitteen kanssa erimielisiä.

Kuva 11. ELY-keskusten asiantuntijoiden suhtautuminen KEHA-keskuksen rooliin, toimintamalliin, yhteistyön toimivuuteen sekä palveluiden saatavuuteen.



KEHA-keskuksen rooli on kasvanut aiempaa suuremmaksi ja toiminta organisoitu siten, että se näyttäytyy monelle ELY-keskuksen asiantuntijalle etäisenä. KEHA-keskukselle on hallinto- ja talouspalveluiden ohella määritetty isompi rooli ELY-keskusten kehittämisessä. KEHA-keskuksen toiminta on tuonut selkeitä ja todennettuja kustannussäästöjä, mutta tämä asia ei välttämättä näy ELY-keskuksiin. KEHA-keskus on tärkeä taho ELY-keskusten toiminnassa, mutta KEHA-keskuksen roolia voisi edelleen selkeyttää ja sen tarjoaman tuen määrää ja kohdentumista tasapainottaa.

KEHA-keskuksen koetaan olevan liian vähän kiinnostunut ELY-keskusten tarpeista. Yksilötasolla tiettyihin toimintoihin KEHA-keskuksesta voi saada neuvontaa ja palveluja, mutta ELY-keskuksissa koetaan monelta osin, että osaa toiminoista/asioista ei kehitetä substanssin tarpeesta, vaan KEHA-keskuksen tai ylempään ministeriötason tarpeista. ELY-keskusten ylijohdajat sekä KEHA-keskuksen johtaja muodostavat poikkihallinnollisen ylijohdajaverkoston, joka kokoontuu säännöllisesti ja tämän verkoston toimintaa on kehitetty ja tiivistetty. Tuotiin esille, että edustus alueilta KEHA-keskuksen linjausten tekemisessä voisi olla laajempi joukko asiantuntijoita. Ratkaisuksi ehdotetaan esimerkiksi systemaattista palautteen keruuta ELY-keskusten asiantuntijoilta, ja tätä onkin pilotoitu muutaman KEHA-keskuksen palvelun osalta. Palautekyselyä laajennetaan ensi vuonna merkittävästi.

Toimintatapojen osalta KEHA-keskuksen toiminnan koetaan toisinaan lisäävän ELY-keskusten työkuormaa. Tiedottaminen ja viestintä muutoksista koetaan heikoksi sekä sisällöllisesti että aikataulullisesti. KEHA-keskuksella on omat tavoitteet, jotka eivät välttämättä näyttäydä ELY-keskuksille, tai niiden osalta ei ole asiantuntijatasolla ymmärretty, miten ne palvelevat ELY-keskusten toimintaa. Nostettiin esille, että jokin asia voi näyttäytyä taloudellisena säästöjä tuovana päätöksenä, mutta ennen päätöksen tekoa ei ole välttämättä selvitetty tarkasti, hankaloittaako muutos jollain tapaa ELY-keskusten asiantuntijoiden tekemistä. Konkreettisina esimerkkeinä nostettiin esille järjestelmät liittyen työajan kohdentumiseen sekä autojen varauksiin.

KEHA-keskuksen tekemiin päätöksiin toivotaan tarkemmat perustelut sekä lisää avoimuutta. KEHA-keskus laatii valtakunnallisia ohjeita (ohjeistukset pohjautuvat useimmiten esim. VM:n antamiin ohjeisiin), joihin ei alueilla aina olla paikallistasolla tyytyväisiä, vaan on enemmänkin toiveita siitä, että alueilla voitaisiin itse sopia omalla tavalla asioista.

KEHA-keskukseen on siirretty henkilöstöä ELY-keskuksista, mutta tehtävien nähdään tästä huolimatta "valuneen" takaisin. Tämä koskee erityisesti tietoturvaan ja ICT-tukitehtäviin liittyviä asioita. Koska KEHA-keskuksen hoidettavaksi

on siirtynyt paljon asioita, moni pohtii, mitä johtamisesta on jäänyt jäljelle ELY-keskuksiin. Erityisesti asia mietityttää tulevaisuuden kannalta. KEHA-keskukselle on siirtymässä kuntien TE-palveluiden vastuita ja tämän mahdollisia vaikutuksia ELY-keskuksille tarjottaviin palveluihin pohdittiin. Tulevan uudistuksen myötä KEHA-keskuksen tuleva rooli mietityttää, millaiseksi se muodostuu ja minkälaisia muutoksia on tulossa.

KEHA-keskuksen näkökulmasta ELY-keskusten tekeminen näyttäytyy siilomaisena ja ELY-kokonaisuutta pidetään epäyhtenäisenä erityisesti erikoistumistehtävien osalta. KEHA-keskuksesta toivotaan lisää ministeriöiden keskinäistä keskustelua. Tuleva uudistus nähdään mahdollisuutena tiivistää ohjausta.

Yhteistyön edistämiseksi olisi ELY-keskusten näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että KEHA-keskuksen roolia ja tehtäviä ELY-keskuksin nähden selkeytettäisiin ja kirkastettaisiin, palveluiden saatavuutta ja laatua parannetaan ja KEHA-keskuksen toimintaa arvioidaan systemaattisesti ja avoimesti ELY-keskusten palautteen perusteella. KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta on hyvä tiivistää ja KEHA-keskuksen toimintaa kehittää asiakaslähtöisesti ja alueiden tarpeita huomioiden. Kokonaisuudessa ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen yhteistyö voisi hyötyä keskinäisen keskustelukulttuurin kehittämisestä. Aktiivisempi viestintä voisi myös monelta osin auttaa ratkomaan niitä haasteita, mitä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen yhteistyöhön liittyen on tämän arvioinnin aineistossa tullut esille.

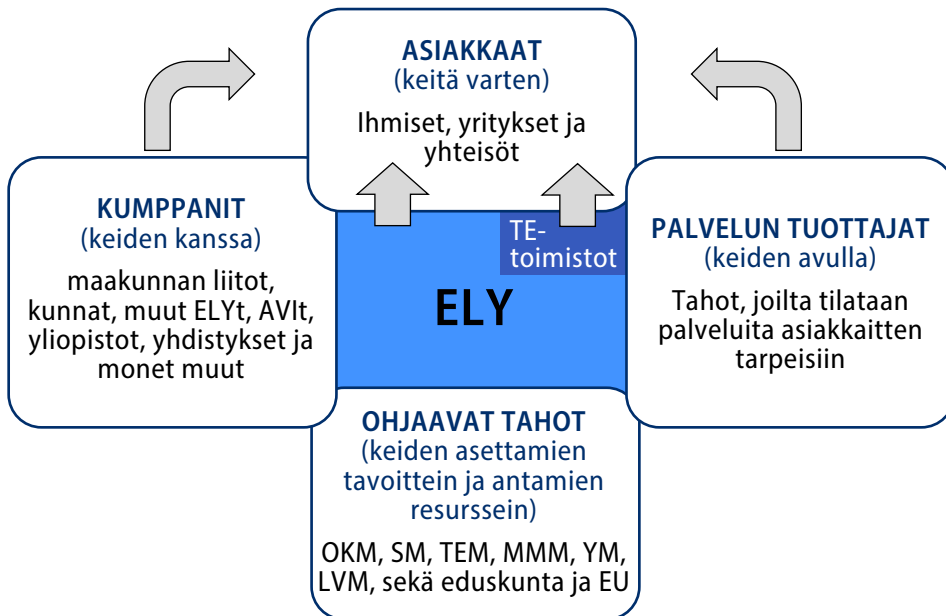
3.4 Yhteistyö muiden sidosryhmien kanssa

Keskeiset havainnot

- Sidosryhmäyhteistyötä pidetään yleisesti ottaen toimivana ja siihen suhtaudutaan positiivisesti.
- Kehityskohteina sidosryhmät nostivat asiakasnäkökulman aktiivisemmän huomioon ja sen varmistamisen, että asiakaspalvelu on yhdenmukaista, tasalaatuista ja tasa-arvoista eri puolilla maata.
- Keskinäisen yhteistyön näkökulmasta keskeiseksi kehityskohteeksi sidosryhmät nostivat poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistamisen.

ELY-keskusten asiakkaita ja muita sidosryhmiä voidaan hahmottaa neljän ryhmän kautta: kumppanit, asiakkaat, palvelun tuottajat ja ohjaavat tahot (kuva 11). Arvioinnissa haastateltiin laajasti eri sidosryhmien edustajia. Lisäksi osana arviointia organisoidussa sidosryhmien työpajassa oli 17 osallistujaa. Sidosryhmien edustajia oli kutsuttu laaja-alaisesti eri organisaatioista ja sektoreilta. Työpajaan osallistui julkishallinnon viranomaisia (esim. TE-hallinto), yritystoimijoita, kolmannen sektorin toimijoita ja koulutuksen järjestäjien edustajia.

Kuva 12. ELY-keskusten asiakkaat ja muut sidosryhmät (Lähde: ELY-keskusten asiakkuusstrategia 2015.)



Asiakkuusstrategia ohjaa ELY-keskusten asiakas- ja sidosryhmäyhteistyötä ja strategiassa on määritelty lupaukset ELY-keskusten kanssa asioiville asiakkaille. Asiakaslupauksiksi on nimetty muun muassa sujuva asiointi, asiakastieto keskipisteenä, osaava henkilöstö, aktiivinen viestintä sekä tavoitteellinen sidosryhmätyö. Viimeisin ELY-keskusten laatima asiakkuusstrategia ja toteutus-suunnitelma on valmistunut vuonna 2020 ja se kattaa vuodet 2021–2023. Asiakkuusstrategia perustuu ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen yhteiseen strategiaan ja laajasti eri sidosryhmiä osallistaneessa strategianlaadintaprosessissa muodostettuihin kuuteen painopisteeseen (henkilöstön asiakkuusosaaminen, asiakastieto, sujuvat palvelut, palvelukanavat ja -prosessit, asiakas- ja sidosryhmäviestintä, sekä yhteiset asiakkuudet, sidosryhmä-, kumppanuus- ja verkostoyhteistyö).

Sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä pidetään yleisesti toimivana ja siihen suhtaudutaan myönteisesti. Arvioinnissa kerätty aineisto tukee ELY-keskusten omien asiakas- ja sidosryhmäkyselyiden muodostamaa käsitystä sidosryhmien yleisestä tyytyväisyydestä yhteistyöhön. Osa näkemyksistä oli myös kriittisempiä ja yhteistyön koetaan joiltain osin vähentyneen viime vuosien aikana.

Kehittämiskohteina nousivat esiin seuraavat teemat:

- **Asiakasnäkökulman aktiivisempi huomiointi** ja asiakaspalvelun yhdenmukaisuuden, tasalaatuisuuden ja tasa-arvoisuuden varmistaminen eri puolilla maata.
- **Poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen** ja ELY-keskuksen vastuualueiden roolien selkeyttäminen ja kirkastaminen sidosryhmille.
- **Paikallisten tarpeiden ymmärtäminen asiakas- ja sidosryhmäkokemuksen mittaamisen lähtökohdaksi.** Tämä nähtiin ELY-keskusten vaikuttavuuden näkökulmasta keskeiseksi.
- **Digitaalisten ratkaisujen ja tekoälyn hyödyntäminen entistä tehokkaammin päätöksenteossa.** Lisäksi toivottiin aitoa keskustelua sidosryhmien kanssa ja näiden kautta saatua asiakaskokemustietoa käyttöön kehittämistyöhön.

Tulevaisuudessa tapahtuvan rakenteellisen kehittämisen suhteen sidosryhmät toivoivat erityisesti ELY-rakenteen tiivistämistä ja yksinkertaistamista. ELY-keskusten vaikuttavuuteen liittyen nostettiin esille alueiden elinvoiman vahvistamisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämisen ja luomisen tärkeys. ELY-keskusten vaikuttavuus tunnistettiin näissä teemoissa keskeisenä.

3.5 Viestinnän onnistuminen

Keskeiset havainnot

- ELY-keskusten keskeiset sidosryhmät, mukaan lukien oma henkilöstö, ovat pääsääntöisesti tyytyväisiä viestintään.
- Suurin kehittämistarve kohdistuu vaikuttavuusviestintään. ELY-keskusten tekemisestä, sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta toivotaan viestittävän aktiivisemmin.
- Viestintäkulttuuriin kaivataan myös kulttuurista muutosta, jotta ELY-keskusten viestintä vastaisi paremmin tämän ajan viestintäympäristöön.

ELY-keskusten viestintään sisältyy keskuskohtaisten työjärjestysten mukaan sisäinen ja ulkoinen viestintä, mediasuhteet, esittelymateriaalit ja julkaisutoiminta.

Keskeiset sidosryhmät ovat pääosin tyytyväisiä ELY-keskusten viestintään. Esimerkiksi ELY-keskuksen säännöllisesti toimittama uutiskirje on saanut erittäin hyvää palautetta sidosryhmiltä. Henkilöstön kyselyyn vastanneista 62 prosenttia oli samaa mieltä tai täysin samaa mieltä väitteen kanssa ”ELY-keskuksen viestintä on ollut onnistunutta avoimuuden, luotettavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta.” Väitteeseen suhtautui kriittisesti vain noin 10 prosenttia vastaajista.

Suurin kehittämistarve kohdistuu vaikuttavuusviestintään. ELY-keskusten tekemisestä, sen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta toivotaan viestittävän aktiivisemmin. Erytisesti sidosryhmät ovat kiinnostuneita ELY-keskusten tekemisistä. Tämän kohderyhmän osalta viestinnässä toivotaan kapulakielisyyden vähentämistä ja viestintää helposti ymmärrettävässä muodossa.

Viestintäkulttuuriin kaivataan myös kulttuurista muutosta, jotta ELY-keskusten viestintä vastaisi paremmin tämän ajan viestintäympäristöön. Viestinnän kehittämiseen liittyen nähtiin haasteena se, miten soveltaa yritysmaailmalle tuttuja viestinnän periaatteita viranomaistyöhön. Osa kokee, että viestinnän suhteen arastellaan liikaa ja pitäisi rohkeammin viestiä tekemisestä, hankkeista ja tuloksista. Viestinnän välineiden suhteen toivottiin kiinnitettävän huomiota esimerkiksi verkkosivujen toimivuuteen osana viestinnän toteuttamista. Asiakasnäkökulmasta viestinnän koetaan vaikeutuneen, kun palvelunumerokäytännöissä on siirrytty henkilökohtaisten numeroiden sijaan yleisiin palvelunumeroihin. Arvioinnin tiedonkeruussa nousi esiin myös toive alue- ja ohjaustason viestinnän tiivistämisestä. ELY-keskuksissa toteutettavaa viestintää toivottiin hyödynnettävän laajemmin myös valtakunnan tason ELY-keskusviestinnässä. Lisäksi rahoitustuotteiden osalta tuotiin esille tarve kehittää niihin liittyvää viestintää ja ohjeistusta selkeämmäksi.

4 ELY-keskusten tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Tässä luvussa käsitellään ELY-keskusten vaikuttavuutta ja sen seuranta- ja arviointia. Luvussa tarkastellaan nykyisiä arviointikäytäntöjä ja niiden muodostamaa kuvaa ELY-keskusten vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Esitetyt arviot toteutuneesta vaikuttavuudesta perustuvat siten olemassa olevaan dataan ja vaikuttavuutta koskeviin tavoitteisiin ja mittareihin.

ELY-keskusten tuloksellisuus ja vaikuttavuus voidaan ymmärtää yhtäältä tuloshjauksessa määritettyjen tavoitteiden kautta tarkasteltuna ja toisaalta asiakkaiden ja sidosryhmien kokemana vaikuttavuutena (tai ELY-keskusten ”merkityksenä tai kontribuutiona”).

ELY-keskusten yhteiskunnallista vaikuttavuutta kuvaavat tulostavoitteet ovat arvioinnin toteutushetkellä strategiakaudella (2020–2023) luokiteltu kolmeen strategiaan painopisteeseen, jotka ovat ”lisäämme elinvoimaa”, ”tavoittelemme hiilineutraaliutta ja ”asiakkuudet, digitalisaatio ja yhteiset toimintatavat”. Näistä kaksi ensimmäistä jäsentyi tilinpäätösasiakirjoissa yhteiskunnallisena vaikuttavuutena ja kolmas toiminnallisena tuloksellisuutena. Työ- ja elinkeinoministeriön toimesta kaikilla ELY-keskusalueilla on toteutettu sidosryhmien ja ELY-keskusten yhteistyön toimivuutta arvioivia kyselyjä⁷, joita arvioinnissa hyödynnetään.

7 Lähde: Tiedotearkisto, sidosryhmäkyselyt: https://www.ely-keskus.fi/tiedotearkisto/-/asset_publisher/7ROIM7O3Zwq2/content/sidosryhmilta-saatiin-hyva-palaute-pirkanmaan-ely-keskuksen-toiminnasta.

4.1 Tuloksellisuus- ja vaikuttavuustekijät

Keskeiset havainnot

- ELY-keskukset ovat pääosin saavuttaneet niille tulossopimuksissa asetetut vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet.
- ELY-keskusten rooli ja asema on eri alueilla hyvin erilainen ja tämän seurauksena myös niiden vaikuttavuus on erilainen.
- ELY-keskusten tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan ennen muuta asiakkaiden ja sidosryhmien kokemana vaikuttavuutena.
- Asiakas- ja sidosryhmäkyselyissä saatu palaute on ollut myönteistä ja nousujohteista. ELY-keskusten osalta arviot ovat olleet huomattavasti korkeampia kuin valtiolla keskimäärin.

ELY-keskusten tuloksellisuus- ja vaikuttavuustavoitteet määritellään tulossopimuksissa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa sekä vuosia 2019 ja 2020 että vuosia 2021 ja 2022 koskeissa tilinpäätöskannanotoissaan⁸ ELY-keskusten saavuttaneen niille asetetut keskeiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet kokonaisuutena arvioiden hyvin. (VM 2022.)

ELY-keskukset ovat saavuttaneet niille asetetut keskeiset vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteet kokonaisuutena arvioiden hyvin. Esimerkiksi vuonna 2021 vaikuttavuutta kuvaavat tulostavoitteet saavutettiin työllisyystavoitetta lukuun ottamatta lähes kokonaan ja ELY-keskusten toiminta oli tavoitteiden mukaista. Suurimmat haasteet tuloksellisuudessa ovat liittyneet työllisyystavoitteisiin, ympäristölupavalvontoihin, yritysten TKI-toiminnan edistämiseen ja maanteiden kuntoon liittyviin tavoitteisiin.

8 Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön kannanotto. Hallinnonalan kirjanpito-yksiköiden ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöksiä vuodelta 2021. Saatavilla: https://tem.fi/documents/1410877/2210058/TEM+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto+2021+virastot+ja+rahastot+2695538_1_1.PDF/8059171e-e0c5-93e3-e78f-726bd216d38e/TEM+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto+2021+virastot+ja+rahastot+2695538_1_1.pdf?t=1655891185301

ELY-keskusten rooli ja asema on eri alueilla hyvin erilainen ja tämän seurauksena myös niiden vaikuttavuus on erilainen. Kyse ei ole vain toiminnan vaikutusten (suhteellisesta) suuruudesta, vaan myös siitä, että ELY-keskusten vaikuttavuus syntyy erilaisilla mekanismeilla. ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuus kytkeytyy vahvasti alueen kehittymiseen ja tilanteeseen, jolloin myös ELY-keskuksilta vaaditaan erityyppisiä toimenpiteitä ja toimintamalleja eri alueilla. Esimerkiksi ELY-keskusten rooli ja merkitys työllisyyden edistämässä vaihtelee merkittävästi alueen työmarkkinoiden piirteiden mukaisesti.

ELY-keskusten tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan ennen muuta asiakkaiden ja sidosryhmien kokemana vaikuttavuutena. ELY-keskusten sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, palveluntuottajat ja kumppanit. Asiakkaita taas ovat esimerkiksi yritykset ja yksityishenkilöt. Sama toimija voi olla sekä yhteistyökumppani että asiakas.

Asiakas- ja sidosryhmätyytyväisyys

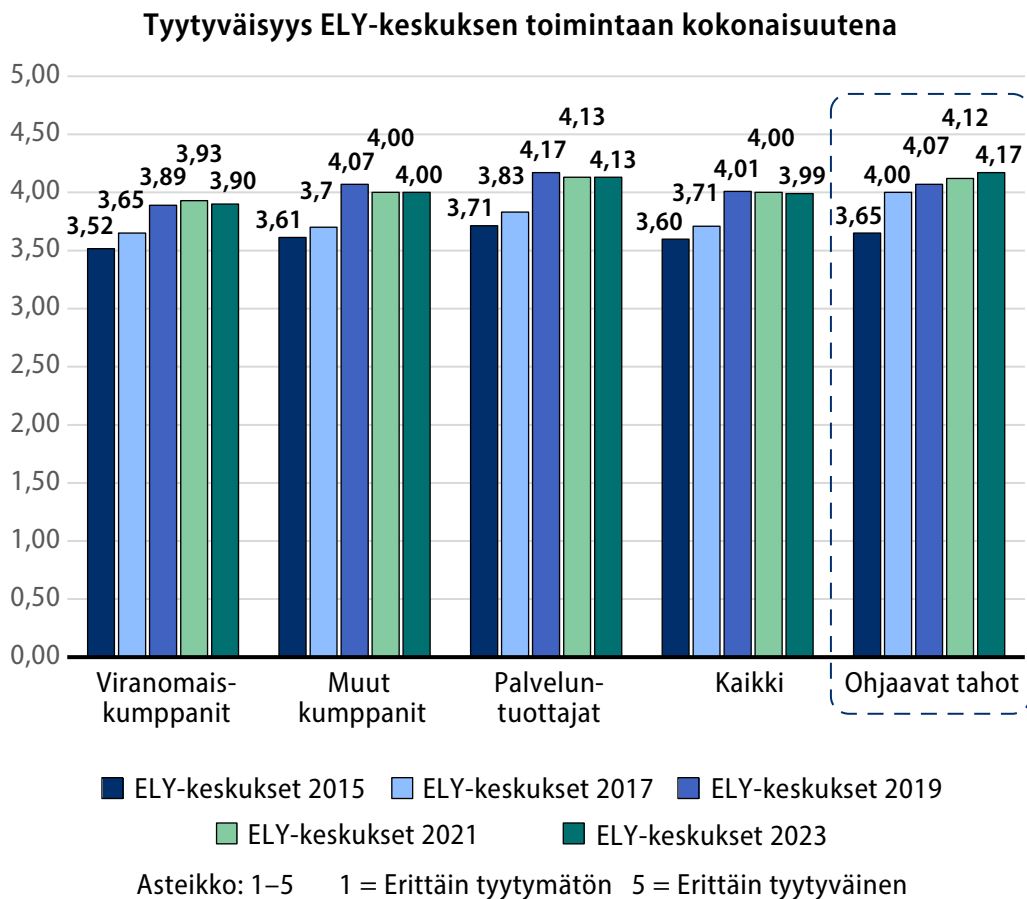
ELY-keskusten asiakas- ja sidosryhmille on vuodesta 2011 lähtien toteutettu kahden vuoden välein yhteisiä tutkimuksia. Vuosina 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021 ja 2023 toteutetut tutkimukset on suunnattu sekä ohjaaville ministeriöille ja virastoille että muille sidosryhmille kuten viranomaiskumppaneille, muille kumppaneille ja palveluntuottajille. Sekä ohjaaville ministeriöille ja virastoille että muille sidosryhmille (viranomaiskumppaneille, muille kumppaneille ja palveluntuottajille) suunnattu kysely toteutetaan sähköisinä kyselyinä. **Kyselyissä mitataan tyytyväisyyttä ELY-keskusten toimintaan sekä yleisesti että ELY-keskuskohtaisesti.** Sidosryhmät arvioivat esimerkiksi ELY-keskusten sisäistä yhteistyötä ja alueellisia onnistumisia ja ominaisuuksia eri osa-alueilla. Lisäksi sidosryhmät arvioivat esimerkiksi ELY-keskusten onnistumista vaikuttavuuden edistämisen, strategisten teemojen edistämisen ja verkostomaisten palvelujen ja ylläalueellisen yhteistyön tarpeen osalta. Ohjaavien tahojen kyselyssä mitataan myös esimerkiksi tyytyväisyyttä ELY-keskusten johtamistapaan, sitoutuneisuuteen, aktiivisuuteen ja yhteistyötaitoihin sekä toiminnan kokonaisuuden että ELY-keskusten asiantuntijoiden osalta.

Sidosryhmätutkimuksen tulokset ovat olleet pääsääntöisesti hyviä ja noususuhdanteisia. ELY-keskusten osalta arviot ovat olleet huomattavasti korkeampia kuin valtiolla keskimäärin: tuoreimman, vuoden 2023 sidosryhmätutkimuksen mukaan vuonna 2019 toteutetussa tutkimuksessa tulokset kokonaistyytyväisyyden osalta nousivat merkittävästi aikaisempaan nähden, ja tulokset ovat pysyneet korkealla tasolla.

Asiakas- ja sidosryhmäkyselyjen perusteella ELY-keskukset ovat yhteistyökumppaneina asiakaslähtöisiä, tehokkaita ja nopeita. Toiminta on laadukasta ja ELY-keskusten asiakasrajapinnassa olevilla on kyky tehdä yhteistyötä ja kuunnella muita toimijoita.

Sidosryhmätutkimusten mukaan palveluntuottajat ovat muita sidosryhmiä tyytyväisempiä ELY-keskusten toimintaan. Vuoden 2021 sidosryhmäkyselyn kokonaistyytyväisyysarvosana vaihtelee arvosanojen 3,86–4,26 välillä ja vuoden 2023 arvosanojen 3,76–4,43 välillä, ELY-keskuksesta riippuen. Vuoden 2023 sidosryhmätutkimuksen mukaan vaihteluväli eri ELY-keskusten kesken on kasvanut aikaisempaan nähden. Erot eri sidosryhmien kesken eivät ole suuria.

Kuva 13. Tyytyväisyys ELY-keskusten toimintaan kokonaisuutena.



Palvelujen saavutettavuuden osalta ELY-keskukset eivät näyttäydy asiakkaalle selkeinä. Esimerkiksi sähköisten yrityspalveluiden osalta kehitys on ollut tavoiteltua hitaampaa. Toisaalta esimerkiksi asiakaspalvelukeskuksissa on onnistuttu: niiden perustaminen on parantanut palvelujen saavutettavuutta.

Asiakkaiden ja sidosryhmien näkökulmasta alueellisten erityispiirteiden ja alueellisen toimija- ja toimintakentän tuntemus on keskeistä ELY-keskusten toiminnassa. Orpon hallituksen kaavailemassa aluehallinnon uudistuksessa osa arvioinnissa kuulluista tahoista näki riskin, että samalla menetetään kosketus ja osaaminen alueisiin. Toisaalta tuotiin esiin, että monissa ELY-keskusten tehtävissä korostuu asiakkaiden yhdenvertaisuus, yhdenmukainen palvelukokemus ja palvelun tasalaatuisuus, jolloin tehtävien, resurssien ja osaavan työvoiman keskittäminen parantaisi palveluiden laatua.

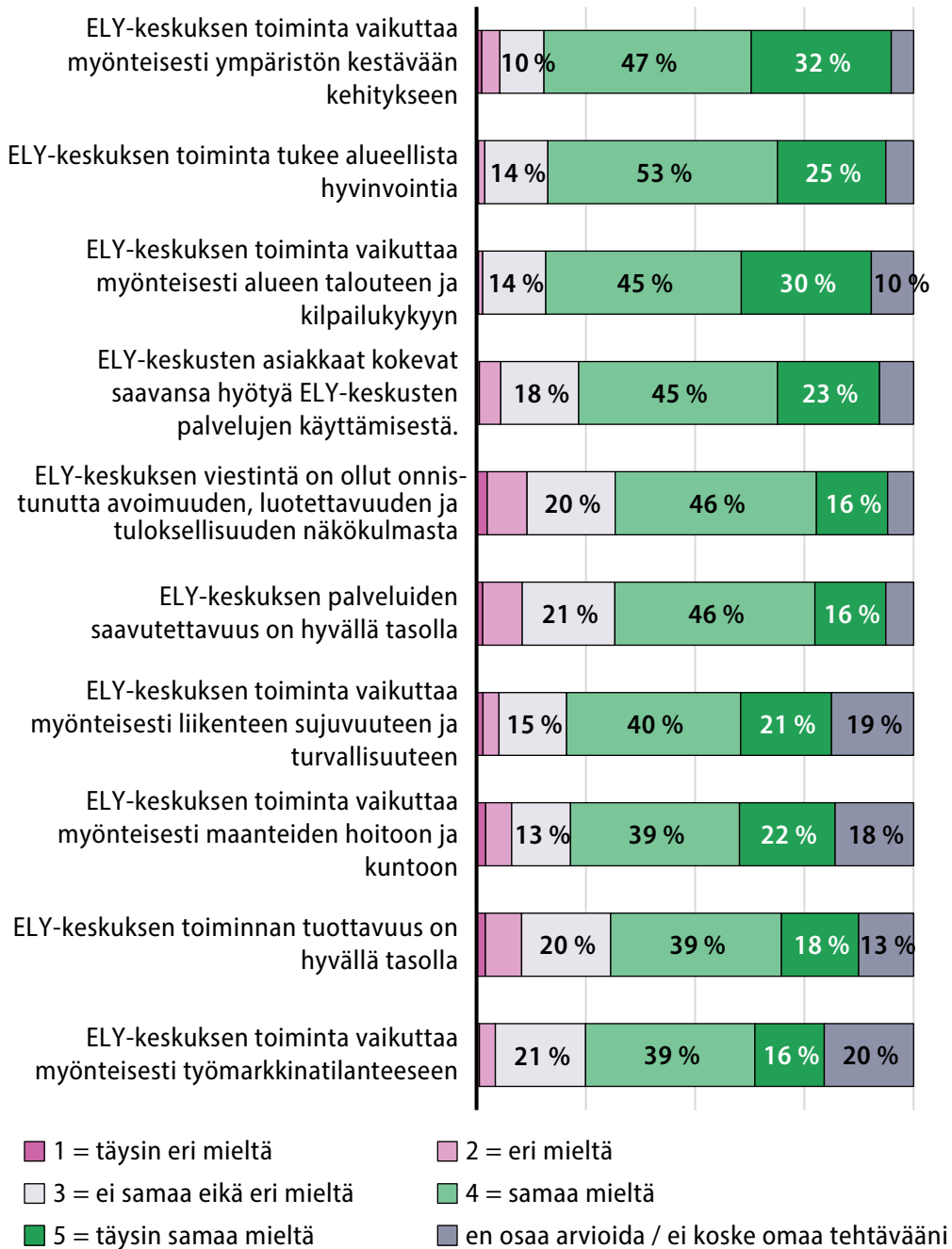
Henkilöstön näkökulma vaikuttavuuteen

Henkilöstökyselyssä kysyttiin vastaajien näkemyksiä ELY-keskuksen vaikuttavuutta koskeviin väitteisiin oman ELY-keskuksen osalta. Suurin osa vastaajista suhtautui väitteisiin myönteisesti.

Laajimmin ELY-keskusten vaikuttavuus tunnistettiin ympäristön kestävä kehityksen osalta. Vastaajista 79 prosenttia vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä asiaa koskevan väittämän kanssa. Alueellisen hyvinvoinnin tukemisen osalta osuus oli lähes yhtä suuri (78 %). Eniten kriittistä suhtautumista oli väitteisiin, jotka liittyivät ELY-keskusten viestinnän onnistumiseen, palveluiden saavutettavuuteen sekä toiminnan tuottavuuteen.

Kuva 14. Suhtautuminen ELY-keskusten vaikuttavuuteen (kaikki vastaajat).

Vastatkaa omaa ELY-keskusta koskeviin väitteisiin oman ELY-keskuksen näkökulmasta ja arvioikaa väitteitä asteikolla 1-5. (n=490)



Toimintamallien yhdenmukaistaminen ja parhaiden käytäntöjen oppiminen nähdään keskeisenä keinona parantaa vaikuttavuutta. ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseksi ehdotettiin erilaisia toimia. Tässä yhteydessä nostettiin esiin myös ELY-keskusten toimintamallien erilaisuus: ELY-keskuksissa tulisi hakea parhaat käytännöt, selkeyttää ja yhtenäistää toimintamalleja, tavoitteita sekä hyödyntää asiantuntijoita yhteisesti.

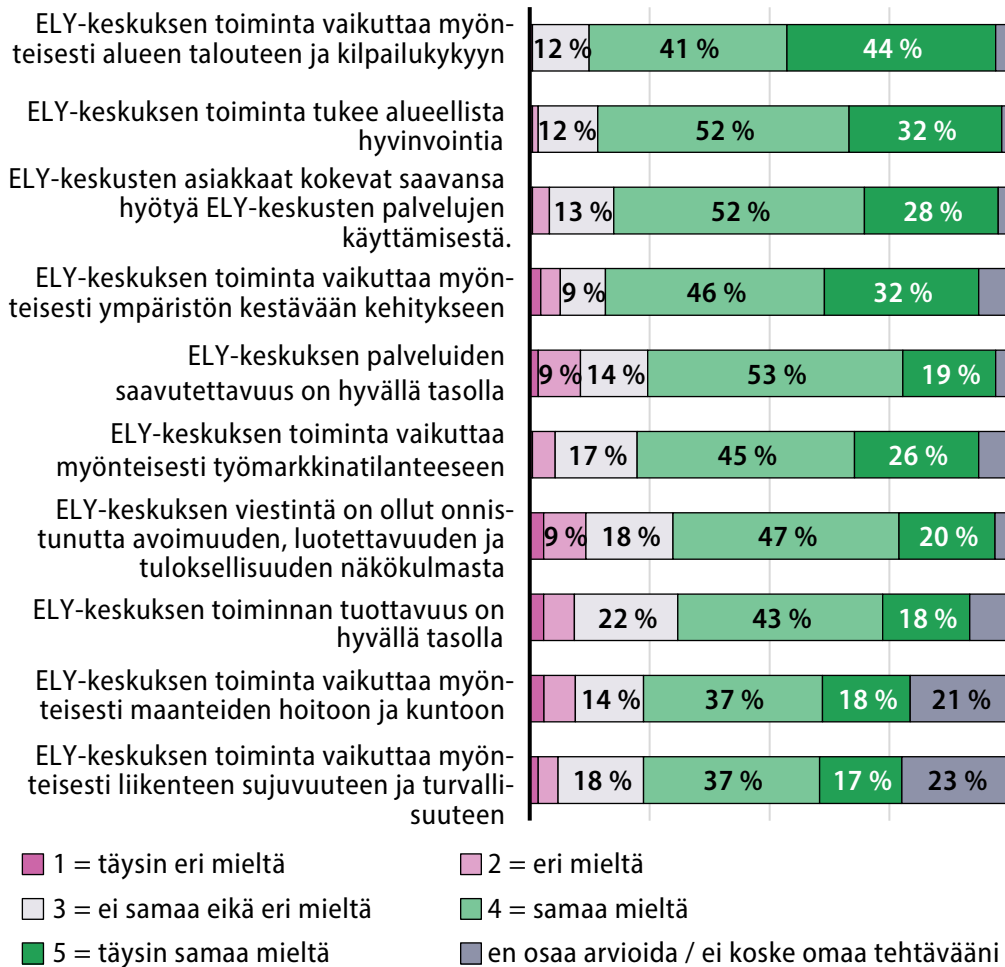
Realististen ja selkeiden vaikuttavuustavoitteiden asettaminen ja tulosohjauksen terävöittäminen koettiin myös olennaisena. Tavoitteiden asettamisessa tulee huomioida, että tavoitteiksi asetetaan sellaisia asioita, joihin ELY-keskusten on mahdollista omalla toiminnallaan vaikuttaa. Esimerkiksi työllisyystavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa eniten yleinen suhdannekehitys. Panosten ja tuotosten esiintuominen koettiin tärkeänä, esimerkiksi vaikuttavuustavoitteiden ja tilivelvollisuuden avaaminen käytännön tehtävissä.

Tarkastelimme vaikuttavuuteen liittyviä väitteitä erikseen myös eri vastuualueiden vastaajien osalta.

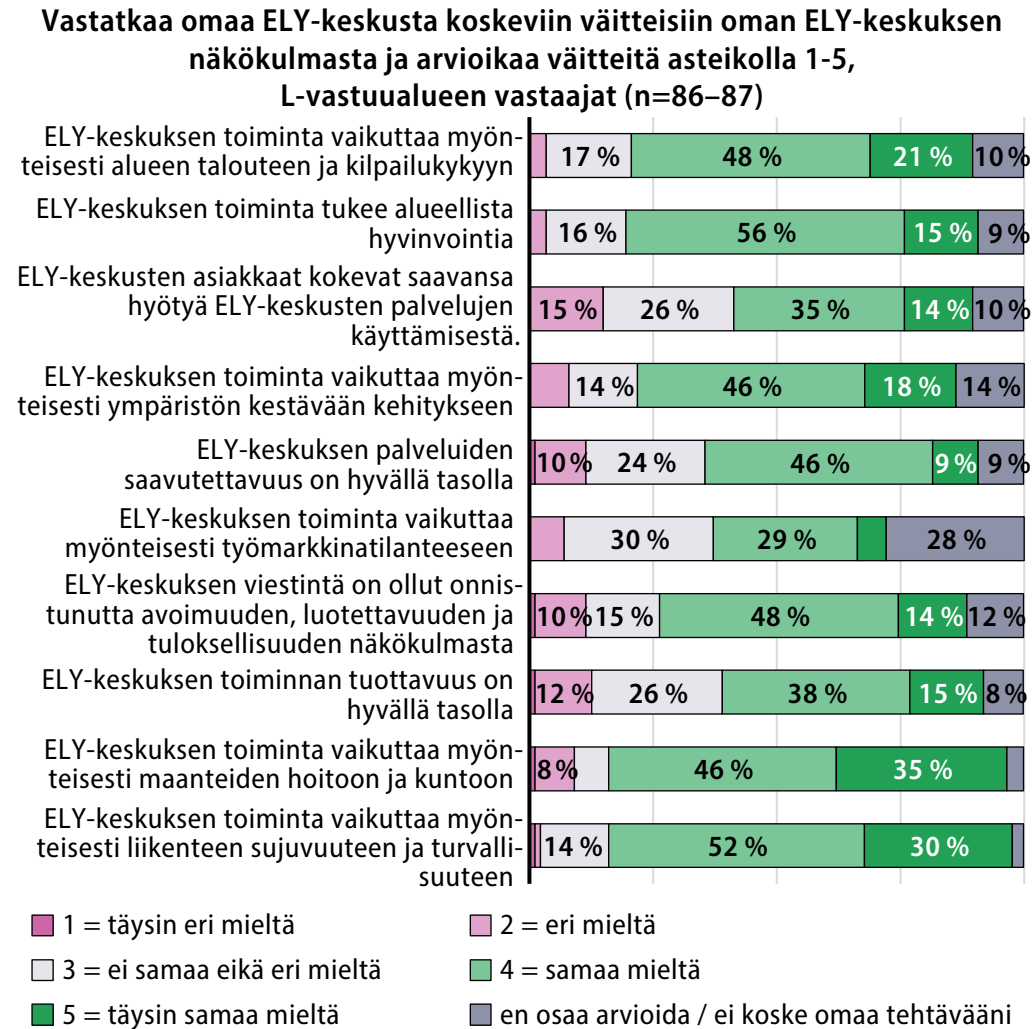
E-vastuualueen vastaajia vastasi väitteisiin 169–170 henkilöä. Tästä vastaajajoukosta tunnistettiin ELY-keskusten myönteinen vaikutus alueen talouteen ja kilpailukykyyn (85 % samanmielisiä), alueelliseen hyvinvointiin (84 % samanmielisiä) sekä siihen, että asiakkaat kokevat saavansa hyötyä ELY-keskusten palveluiden käytöstä (80 % samanmielisiä). Kriittisemmin tämän vastaajajoukon vastaajat suhtautuivat väitteisiin koskien palveluiden saavutettavuutta sekä viestinnän onnistumista.

Kuva 15. Suhtautuminen E-vastualueen vastaajien osalta väitteisiin.

Vastatkaa omaa ELY-keskusta koskeviin väitteisiin oman ELY-keskuksen näkökulmasta ja arvioika väitteitä asteikolla 1-5, E-vastualueen vastaajat (n=169–170)



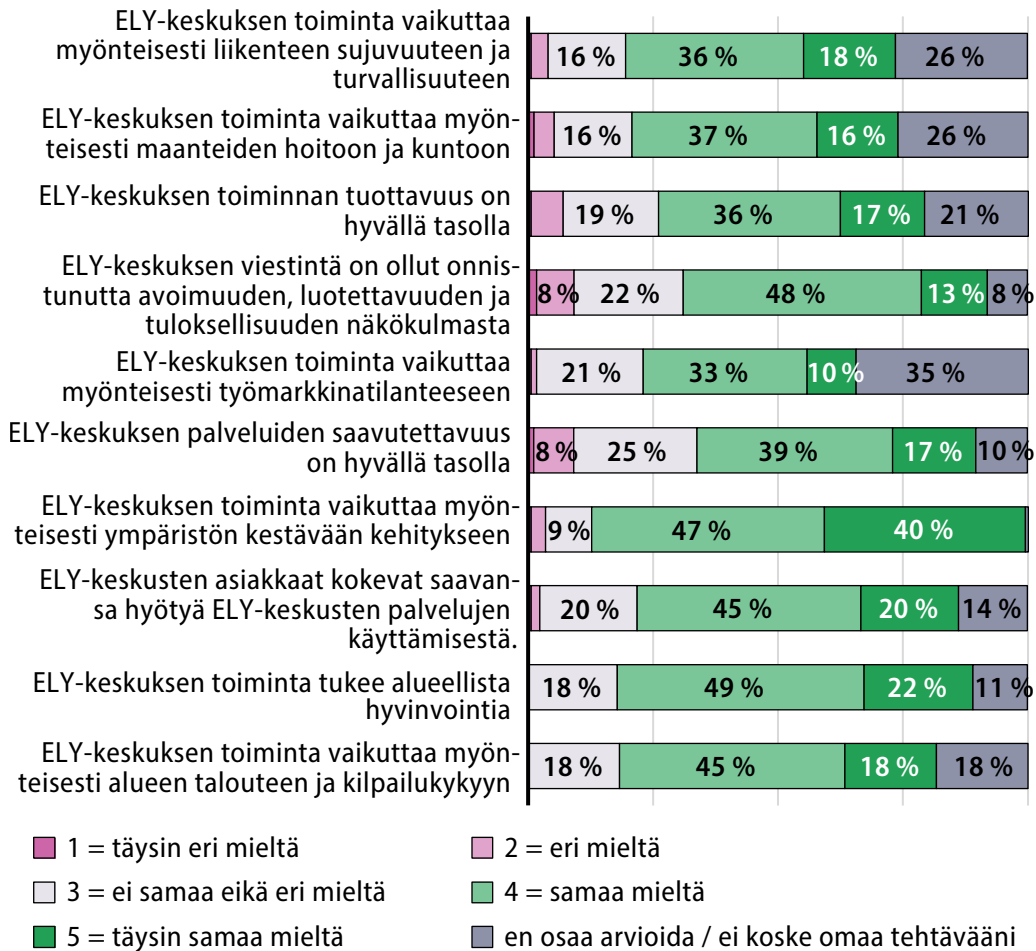
L-vastualueen vastaajia oli 86–87 henkilöä, ja he suhtautuivat myönteisimmin väitteisiin liittyen ELY-keskuksen toiminnan vaikuttavuuteen, liikenteen sujuvuuteen ja turvallisuuteen (82 % samanmielisiä) ja maanteiden hoitoon ja kuntoon (81 % samanmielisiä). Kriittisemmin L-vastualueen vastaajat suhtautuivat väitteisiin liittyen ELY-keskusten asiakkaiden saamaan hyötyyn palveluiden käytöstä ja ELY-keskuksen toiminnan tuottavuuteen.

Kuva 16. L-vastualueen suhtautuminen väitteisiin.

Y-vastualueen vastaajia oli 173–175 henkilöä tämän väitepatteriston osalta. Tästä vastaajajoukosta myönteisimmin suhtauduttiin väitteisiin koskien ELY-keskusten myönteistä vaikuttavuutta ympäristön kestäväan kehitykseen (87 % samanmielisiä). Eniten kriittisiä näkemyksiä liittyi väitteisiin koskien palveluiden saavutettavuutta sekä viestintää.

Kuva 17. Y-vastualueen vastaajien suhtautuminen väitteisiin.

Vastatkaa omaa ELY-keskusta koskeviin väitteisiin oman ELY-keskuksen näkökulmasta ja arvioikaa väitteitä asteikolla 1-5, Y-vastualueen vastaajat (n=173–175)



Yleisesti on nähtävissä, että oman vastualueen vaikuttavuuden teemoihin vastataan myönteisemmin ja ne selkeästi tunnetaan paremmin. Esimerkiksi Y-vastualueen vastaajista 35 prosenttia ei osannut arvioida ELY-keskuksen toiminnan vaikuttavuutta työmarkkinatilanteeseen ja L-vastualueen vastaajilla vastaava osuus oli 28 prosenttia. E-vastualueen vastaajista vajaa neljännes (23 %) ei osannut arvioida toiminnan vaikuttavuutta liikenteen sujuvuuteen ja turvallisuuteen. E-vastualueen vastaajista kuitenkin iso osuus, 78 prosenttia, tunnisti toiminnan myönteisen vaikutuksen kestävään kehitykseen.

Taulukko 10. Osuus vastaajista, jotka suhtautuvat myönteisesti keskeisiin vaikuttavuutta ja tuottavuutta koskeviin väitteisiin.

Osuus vastaajista, jotka olleet samanmielisiä keskeisten väitteiden kanssa <i>(täysin samaa mieltä ja samaa mieltä -vastaukset antaneiden osuus)</i>	Kaikki vastaajat	E-vastuu-alue	L-vastuu-alue	Y-vastuu-alue
Toiminta vaikuttaa myönteisesti talouteen ja kilpailukykyyn.	75 %	85 %	69 %	63 %
Tuottavuus on hyvällä tasolla.	57 %	61 %	53 %	53 %
Toiminta vaikuttaa myönteisesti työmarkkinatilanteeseen.	55 %	71 %	35 %	43 %
Toiminta vaikuttaa myönteisesti ympäristön kestävään kehitykseen.	79 %	78 %	64 %	87 %
Toiminta vaikuttaa myönteisesti maanteiden hoitoon ja kuntoon.	61 %	55 %	81 %	53 %
Viestintä on ollut onnistunutta.	62 %	67 %	62 %	61 %
Palveluiden saavutettavuus on hyvällä tasolla.	62 %	72 %	55 %	56 %

Taulukkoon 10 on kuvattu kaikkien vastaajien, sekä erikseen eriteltynä eri vastualueiden vastaajien osuudet, jotka olivat yhdenmielisiä keskeisten tuottavuutta ja vaikuttavuutta koskevien väitteiden osalta. Aineistosta nähdään, että eri vastualueiden vastaajien osuudet vaihtelevat paljon. Taulukkoon on merkittynä vihreällä se vastaajajoukko, joka suhtautuu väitteeseen myönteisimmin. Taulukosta on nähtävillä hyvin se, että myönteisimmin suhtaudutaan oman vastuualueen väitteisiin. Taustalla keskeinen vaikutin on se, että oman vastuualueen vaikuttavuus myös tunnetaan parhaiten.

4.2 Vaikuttavuuden mittaaminen ja mittaamisen kehittäminen

Keskeiset havainnot

- ELY-keskusten tulostavoitteet ja niiden mittarit mittaavat pääosin suoritteita. Lisäksi vaikuttavuuteen liittyvät mittarit ovat liian ylätasolla, eikä ELY-keskuksella ole niihin suoria vaikutusmahdollisuuksia.
- ELY-keskusten kontribuutio ja merkitys jää usein analysoimatta. Tämä johtuu myös ohjaus- ja raportointikäytännöistä. Nykyisellään mittareiden antaman tulostuloksen perusteella ei tehdä systemaattista kehittämistyötä.
- Eri tehtävien ja roolien parempi tunnistaminen ja jäsentäminen auttaisi vaikuttavuuden mittaamisen kehittämisessä. Tällöin eriteltäisiin ne, mitkä ovat spesifejä lainsäädännön vaatimia asioita ja toisaalta ne, mitkä mahdollistaisivat laajemman poikkihallinnollisen vaikuttavuuden mittaamista.

ELY-keskusten tulostavoitteet ja niiden mittarit kohdistuvat pääosin suoritteisiin. Ylipäätään mittaaminen painottuu suoritteiden, ei yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen. Tehtävien näkökulmasta mittaamisen tulisi pohjautua ELY-keskusten tavoitteisiin, minkä lisäksi olisi hyödyllistä laatia tehtäväkohtaisia tarkempia mittareita. Näillä voitaisiin arvioida laadullisesti esimerkiksi myönnettyjen varojen vastinetta, kehittämistoimien kattavuutta ja vaikutusta.

Vaikuttavuuteen liittyvät mittarit ovat ylätasolla ja ELY-keskuksen mahdollisuudet vaikuttaa niihin ovat vähäisiä. ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen ei noudata tavoitteista tuotosten ja tulosten kautta vaikutuksiin etenevää loogista viitekehystä. Tavoitteet on asetettu aluetasolla niin yleiselle tasolle, ettei ELY-keskusten toiminnan vaikutusta niiden toteutumiseen voida arvioida tyhjentävästi, sillä tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa niin paljon toimintaympäristön kehitys ja erilaiset satunnaiset tekijät, että ELY-toiminnan vaikutuksen eristäminen kokonaisvaikutuksesta ei ole käytännössä mielekästä eikä mahdollista. Toisaalta tällaisten mittarien käyttöä voidaan perustella strategisesta näkökulmasta.

Suurin osa mittareista on laadullisia. Osa haastateltavista näki, että tavoitteenasetannan haasteet ovat johdettavissa ministeriötason yhteisen tavoitteenasetannan ongelmiin ja hallinnonalojen siiloutumiseen, minkä nähdään olevan vaikeasti korjattavissa ELY-alueetasolla.

Vaikuttavuuden seuranta tehdään ajallisesti systemaattisesti, mutta seurantadatan käyttö ja vaikutus johtamiseen ja toiminnan organisointiin on vähäistä. Erityisesti tulisi panostaa mittaamisen kohdentumiseen (mitattaisiin oikeita asioita), mittariyhdistelmän vastaamiseen mitattavaa kohdetta sekä mittaus-tulosten käyttämiseen johtamisessa ja toiminnan organisoinnissa. Esiin nostettiin myös kysymys siitä, mitataanko sidosryhmätutkimuskyselyissä juuri oikeita asioita.

ELY-keskusten kontribuutio / merkitys jää usein analysoimatta. Tämä johtuu osin myös ohjaus- ja raportointikäytännöistä. Osa haastateltavista näki, että ELY-keskuksen tulisi kyetä arvioimaan tai tunnistamaan oma roolinsa ja merkityksensä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamisessa, vaikka vaikuttavuutta ei voitaisikaan täysimääräisesti osoittaa. ELY-virastokokonaisuuden vaikuttavuus syntyy pitkälti alueellisella ja paikallisella tasolla, joten myös tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamisessa tulee tarkastella ELY-virastokokonaisuutta riittävän paikallisella tasolla. Osa tehtävistä on tarkoituksenmukaista mitata valtakunnallisilla mittareilla, osaa on syytä tarkastella alueellisesta näkökulmasta.

ELY-keskusten tehtäväkokonaisuus on moninainen, minkä vuoksi vaikuttavuutta olisi tarkasteltava sekä ELY-virastokokonaisuuden että tehtävien tasolla. Eri tehtävien ja roolien parempi tunnistaminen ja jäsentäminen auttaisi vaikuttavuuden mittaamisen kehittämisessä. Tällöin eriteltäisiin, mitkä ovat tiettyjä lainsäädännön vaatimia asioita ja mitkä taas mahdollistaisivat laajemman poikkihallinnollisen vaikuttavuuden mittaamisen. Ympäristöpuolella erityisesti korostuu vaikuttavuuden mittaamisen aikajänne: useat ympäristön tilan parantamiseen liittyvät toimenpiteet parantavat tilaa vasta vuosien tai vuosikymmenten päästä.

5 Johtopäätökset ja suositukset

Tässä luvussa esitellään johtopäätökset ja suositukset erikseen kolmen osion alla: ohjaukset, johtaminen ja organisointi sekä tuloksellisuus ja vaikuttavuus.

Ohjaukset ja niiden toimivuus

Ohjauksen osalta on arvioitu ELY-keskusten ohjaamisen toimivuutta ja kehityskohteita. ELY-keskusten ohjaus muodostaa kompleksisen kokonaisuuden. ELY-laissa on säännökset ELY-keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta, strategisesta suunnittelusta ja strategisesta ohjauksesta, toiminnallisesta ohjauksesta sekä yhteisiä toimintoja ja yhtenäistä toimintatapaa koskevasta toiminnallisesta ohjauksesta. Ohjauksen arvioinnissa tarkasteltiin strategista suunnittelua ja ohjausta sekä yleishallinnollista ja toiminnallista ohjausta. Lisäksi analysoitiin eri ohjaavien tahojen ohjaukset ja niiden koherenssia ja arvioitiin ELY-keskusten strategisen tulosohjauksen nykytilaa ja kehittämistarpeita erityisesti poikkialuehallinnollisesta näkökulmasta. Ohjaukset ja niiden arvioinnin keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat.

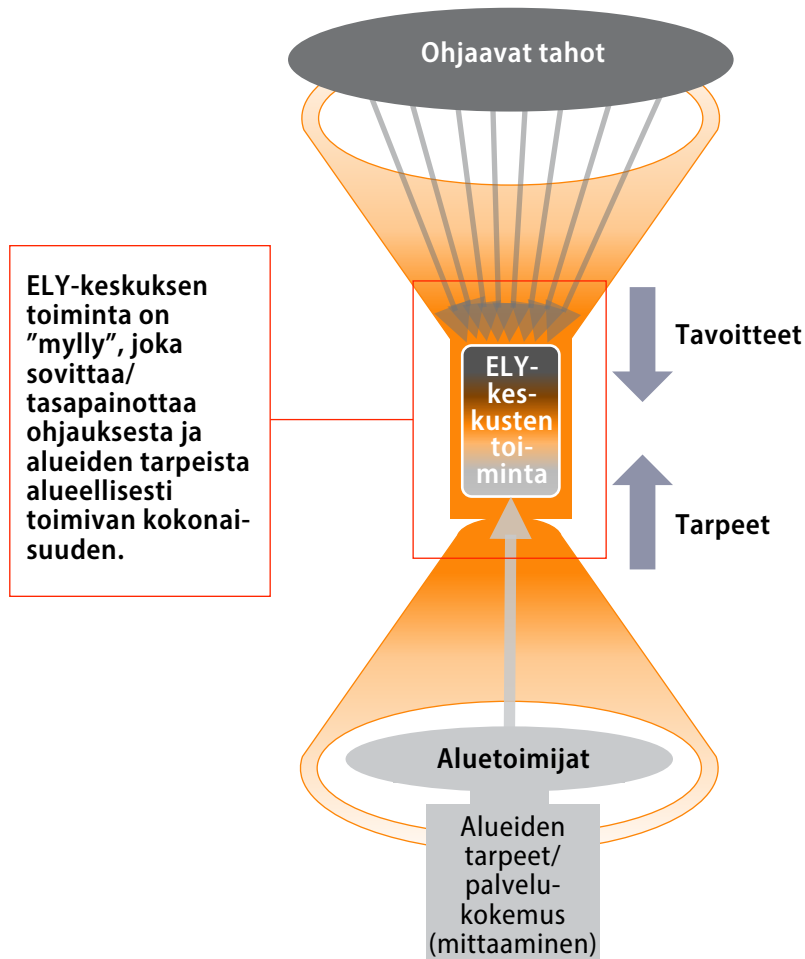
ELY-keskusten ohjausjärjestelmä on kompleksinen ja raskas. Ohjaus on jakautunut kuuteen ministeriöön ja kolmeen virastoon. Ohjaus sisältää lukuisia tulos-sopimuksia, suuren joukon erilaisia ohjausinstrumentteja, osin äärimmäisen yksityiskohtaista ohjausta sekä valtavan määrän seuranta-kohteita (mittareita). Kompleksisuuden takia ohjausjärjestelmän pyörittäminen on raskasta ja siihen on valjastettu suuri koneisto, joka työllistää omalla toiminnallaan itseään: järjestelmän pyörittämisen arvo toiminnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta on ainakin osin kiistatta vähäinen tai jopa negatiivinen. ELY-keskusten perustamisen yksi keskeisistä perusteista oli aluehallinnon ohjauksen selkeyttäminen.

Yhteisen AVI-ELY-strategian kautta tapahtuva ohjaus on kehittynyt positiivisesti, mutta sen käytännön ohjausvaikutus on vähäinen. Aluehallinto- virastojen ja ELY-keskusten yhteisen strategian laatimisella on pyritty niin ikään ohjausjärjestelmän yksinkertaistamiseen. Tämän arvioinnin perusteella ohjausjärjestelmässä ei kuitenkaan ELY-keskusten näkökulmasta ole tapahtunut merkittävää yksinkertaistumista.

Tulosohjaus nivoutuu osaksi lukuisia muita ohjauksen prosesseja ja tämä ohjauksen kokonaisuus muodostaa ELY-keskusten näkökulmasta moninaisen ohjaavien tahojen ja ohjausinstrumenttien viidakon. Tulossopimusten ja yleisesti ohjauksen yksinkertaistaminen on ollut pysyvä kehitysteema koko ELY-keskusten historian ajan. ELY-uudistusta itsessään jo perusteltiin tarpeella yksinkertaistaa aluehallinnon ohjausta. Ohjaavien tahojen ja instrumenttien määrä kuitenkin nousi uudistuksen seurauksena.

Tulosohjauksen keskeiset haasteet liittyvät seurattavien mittarien suureen määrään, ohjauksen siilomaisuuteen ja ELY-keskusten vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin osaan mitattavia tekijöitä. Ohjaus keskittyy edelleen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden sijaan liikaa hallinnonalojen yksityiskohtiin ja suoritteisiin.

ELY-keskusten ohjauksen rakenne on hajautunut ja sitä leimaavat ohjauskäytäntöjen erilaisuus, moninaisuus ja eri tulosohjaajien vahvan näkemyksen korostuminen. Ohjauskäytäntöjen sovittaminen ELY-keskusten käytännön toimintaan ja johtamiseen edellyttää ELY-keskuksilta mukautumista ohjaajakohtaiseen ajattelutapaan, käytäntöihin ja raportointiin. ELY-keskuksia voidaan kuvailla eräänlaisena kaksisuuntaisena suppilona: yhtäältä ministeriöt ohjaavat ELY-keskuksia ylhäältä päin ja toisaalta ELY-keskukset keräävät alueilta alueiden tarpeita ja tavoitteita sekä mittaavat sidosryhmä- ja asiakastyytyvää ELY-keskusten asiantuntijoilla on kunkin alueen tuntemus. Tällä hetkellä sidosryhmien ja asiakkaiden palvelukokemuksen mittaaminen toteutetaan verrattain pistemäisinä, harvakseltaan toteutettavina sidosryhmäkyselyinä. Tulosraportointi perustuu kunkin tulosohjaajan ”tulosohjauslogiikkaan”, mikä koetaan jäykkänä. Strateginen ohjaus vaikuttaa asiakkaiden palvelukokemukseen. Tällä hetkellä ELY-keskukset tulkitsevat ohjausta ja ohjeistuksia eri tavoin (yksityiskohtainen sääntely vs. kumppanuusperusteinen tulkintamalli).

Kuva 18. ELY-keskusten ohjausmallin nykytila.

Toimialojen välisten ohjauskäytäntöjen erilaisuus ja osin eri suuntaisuus on johtanut tilanteeseen, jossa sekä ELY-keskustasolla että vastualueilla toimintaa väistämättä osioptimoidaan. Tämä puolestaan johtaa resurssien tehottomaan käyttöön.

Johtaminen ja organisointi

Johtamisen ja organisoinnin osalta arvioinnin tarkoituksena oli selvittää, kuinka hyvin nykyinen ELY-virastokokonaisuus toimii, ja minkälaisia ongelmakohtia siihen liittyy. Johtamista ja organisointia on tarkasteltu ensisijaisesti suhteessa toiminnan tuloksellisuuteen ja virastokokonaisuuden resurssien kohdentamisen tehokkuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tehtäväkokonaisuuksien tarkoituksenmukaista toimeenpanoa on arvioitu toimivallan, poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön

näkökulmasta. Erityinen painoarvo on asetettu virastojen kykyyn hoitaa tehtäviä poikkihallinnollisesti. Johtamisen ja organisoinnin osalta arvioinnin johtopäätökset ovat seuraavat.

ELY-keskusten ohjausmalli heijastuu sekä ELY-keskusten väliseen että ELY-keskusten sisäiseen johtamiseen. Ohjauksen hallinnonalakohtaisuus näkyy ELY-keskusten johtamisjärjestelmässä vastuualueiden vahvana asemana. Vastuualueita ja eri tehtäväkokonaisuuksia ohjaavien ministeriöiden ohjauksen yksityiskohtaisuus vähentää johtamisen liikkumavaraa sekä vastuualuetasolla että ELY-keskustasolla. Johtamisjärjestelmän painottuminen vastuualueille selkeyttää vastuualueiden työnjakoa, mutta vähentää johtamisen liikkumavaraa vastuualueiden välisissä tehtävissä. Lisäksi toimialaohjauksen vahvuus näkyy asijohdettavien sektoroitumisena, mikä on sinällään tehokasta, mutta ei täysimääräisesti vastaa ELY-keskusten toimintaympäristön ja johdettavien asiakokonaisuuksien monimutkaisuutta.

ELY-keskusten eri vastuualueiden välisiä synergioita ei ole syntynyt siinä määrin kuin tavoiteltiin ELY-virastokokonaisuutta rakennettaessa. Vaikka yhteistyö ELY-keskusten sisällä toimii pääasiassa hyvin ja sen nähdään parantuneen vuosien myötä, ei vastuualueiden välistä synergiaa ole syntynyt odotetulla tavalla. E-, L- ja Y-vastuualueet toimivat hyvin itsenäisesti. Tämä ei ole niinkään käytännön toimeenpanon ja ELY-keskusten johtamisesta johtuva asia, vaan ohjausjärjestelmän sekä aluehallinnon ja keskushallinnon rakenteellisen eriparisuuden väistämätön seuraus.

Vaikka ELY-keskusten OTO-ylijohtajuusmallissa on ilmeisiä ongelmia, on sen käytännössä koettu toimineen pääasiassa hyvin. ELY-keskusten johtamismallin erityispiirteinä on OTO-ylijohtajan valinta vastuualueiden johtajien joukosta. Ylijohtajalla ei ole myöskään normaalia päällikköviraston johtamismandaattia yli muiden vastuualueiden, vaan ne toimivat suoraan keskushallinnon ohjauksessa. Malli luo ilmeisiä riskejä virastojen johtamiseen yhtenäisenä ja itsenäisenä toimijana. Samalla se vie osin pohjaa vaatimuksilta toimia yhtenäisenä virastona, koska tiukat vastuualuerajat on luotu lainsäädännöllä syvälle ELY-keskusten rakenteeseen ja johtamiseen. Ilmeisin heikkous, jota malli on osaltaan vahvistanut, liittyy eri vastuualueiden väliseen vähäiseen synergiaan. Osa kokee myös, että OTO-ylijohtajuus työllistää liikaa. Muutoin arvioinnissa nousi vähän esille malliin liittyviä ongelmia ja valtaosin sen koettiin toimineen hyvin.

Toimintojen valtakunnallinen keskittäminen on pienentänyt ELY-keskusten alueellista itsenäisen viraston roolia ja vahvistanut ministeriöiden suoraa ohjausta (esim. rakennerahastotehtäviä hoitavat ELY-keskukset). Erikoistumis- ja keskittämistehtäviin liittyvät uudelleenjärjestäytymisen prosessit ovat osin olleet

vaikeita henkilöstön näkökulmasta, mutta kansallisesta näkökulmasta keskittäminen on palvellut prosessien yhdenmukaisuutta ja sen myötä asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja toisaalta osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saantia.

ELY-keskusten johtamisen rakenne on pääosin toimiva tehtävien näkökulmasta. Tehtävien keskittäminen lähtökohtaisesti parantaa ELY-keskusten resurssien käytön tehokkuutta, mutta toiminnallisesti keskittäminen lisää tarvetta johtamiselle, vuorovaikutukselle ja viestinnälle. Asiakkaiden näkökulmasta ELY-keskukset näyttäytyvät yhden luukun virastona, josta voi saada palvelua kolmelta vastuualueelta. Asiakkaiden tarpeiden täyttämisen näkökulmasta keskittäminen voi olla ainoa vaihtoehto ylipäättään tuottaa palvelua tai parantaa sen laatua. Organisoinnin näkökulmasta olisi syytä edelleen selventää keskitettyjen tehtävien vastuunjakoa ja toimivaltakysymyksiä.

Poikkihallinnollisen yhteistyön keskeisenä haasteena on se, että ELY-keskusten ohjaukset, organisaatorakenne, johtamismalli ja rahoitus on suunniteltu tiukasti keskushallinnon hallinnonalarajojen mukaisesti. ELY-keskusten rakennetta ei ole suunniteltu tukemaan poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien johtamista eikä ohjaukset käytännössä oteta kantaa kuinka poikkihallinnolliset tavoitteet asetetaan ja kuka ne asettaa. Poikkihallinnollisuuden vahvistaminen edellyttäisi muutoksia ohjauksessa, tulostavoitteissa ja mittareissa. Ohjauksen näkökulmasta poikkihallinnollisuuden edistäminen tarkoittaisi ELY-keskusten itsenäisyyden ja toimijuuden vahvistamista. Tämä edellyttää myös aidon dialogin vahvistamista ja aktiivista yhteistyötä alueilla yli toimialarajojen.

Sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä pidetään yleisesti toimivana ja siihen suhtaudutaan myönteisesti. Arvioinnissa kerätty aineisto tukee ELY-keskusten omien asiakas- ja sidosryhmäkyselyiden muodostamaa käsitystä sidosryhmien yleisestä tyytyväisyydestä yhteistyöhön. Osa näkemyksistä oli myös kriittisempiä ja yhteistyön koetaan joiltain osin vähentyneen viime vuosien aikana.

Yhteistyö ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen välillä on kehittynyt myönteiseen suuntaan, mutta KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten yhteistyössä on vielä kehitettävää. Yhteistyön edistämiseksi olisi ELY-keskusten näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että KEHA-keskuksen roolia ja tehtäviä ELY-keskuksin nähden selkeytettäisiin ja kirkastettaisiin, palveluiden saatavuutta ja laatua parannetaan ja KEHA-keskuksen toimintaa arvioidaan systemaattisesti ja avoimesti ELY-keskusten palautteen perusteella.

Vaikka ohjaus- ja johtamisjärjestelmässä on tunnistettu merkittäviä haasteita, niistä huolimatta ELY-keskukset ovat onnistuneet asiakkaiden ja sidosryhmien mukaan pääosin hyvin työssään. Nykyinen johtamisjärjestelmä mahdollistaa ELY-keskusten toimimisen, mutta ohjausjärjestelmää ja johtamisjärjestelmää kehittämällä ELY-keskukset voisivat saavuttaa paremmin vaikuttavuustavoitteensa. Toimialaohjauksen vahvuus strategiseen ja yleisohjaukseen nähden heikentää strategisen kehittämisen suhteellista painoarvoa ELY-keskuksen sisällä. Johtamismallin näkökulmasta tämä näkyy yksittäisen ELY-keskuksen asijaohjauksen sektoroitumisena, mikä on sinällään tehokasta, mutta ei täysimääräisesti vastaa ELY-keskusten toimintaympäristön ja johdettavien asiakokonaisuuksien monimutkaisuutta. Tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta johtamisjärjestelmän painottuminen vastuualueille vahvistaa vastuualueiden työnjakoa ja vähentää johtamisen liikkumavaraa vastuualueiden välisissä tehtävissä.

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus

Arvioinnissa tarkasteltiin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin käytäntöjä sekä niiden muodostamaa kuvaa ELY-keskusten tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Tavoitteiden saavuttamisen osalta arviointi perustui olemassa olevaan seurantatietoon. Arvioinnissa tarkasteltiin myös nykyisten seuranta- ja arviointitietojen riittävyttä ja validiteettia. Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osalta arvioinnin johtopäätökset ovat seuraavat.

ELY-keskukset ovat pääosin saavuttaneet niille tulossopimuksissa asetetut tulossopimusten vaikuttavuustavoitteet. On kuitenkin huomioitava, että tulossopimusten vaikuttavuustavoitteet ovat luonteeltaan makrotason tavoitteita, jotka kertovat varsin vähän ELY-keskusten toiminnasta ja sen vaikuttavuudesta. ELY-keskusten rooli ja asema eri alueilla on myös hyvin erilainen ja tämän seurauksena niiden vaikuttavuuden luonne ja syntymekanismit ovat erilaisia. ELY-keskusten asiakasvaikuttavuus on olemassa olevan seurantatiedon mukaan hyvällä tasolla: asiakas- ja sidosryhmäkyselyissä saatu palaute on ollut myönteistä ja nousujohteista. ELY-keskusten saamat arviot ovat olleet huomattavasti korkeampia kuin valtiolla keskimäärin.

ELY-keskusten tulostavoitteet ja niiden mittarit mittaavat pääosin suoritteita. Ylipäätään mittaaminen painottuu suoritteiden, ei yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen. Vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden sijaan mittaroinnilla ohjataan lähinnä tekemistä. Mittarien avulla ohjataan siis enemmän sitä, mitä ELY-keskuksissa tehdään, kuin mitä tuloksia ja vaikutuksia niiltä halutaan. Tehtävien näkökulmasta mittaamisen tulisi pohjautua ELY-keskusten tavoitteisiin, minkä lisäksi olisi hyödyllistä laatia tehtäväkohtaisia tarkempia mittareita. Näillä voitaisiin arvioida laadullisesti esimerkiksi myönnettyjen varojen vastinetta, kehittämistoimien kattavuutta ja vaikutusta.

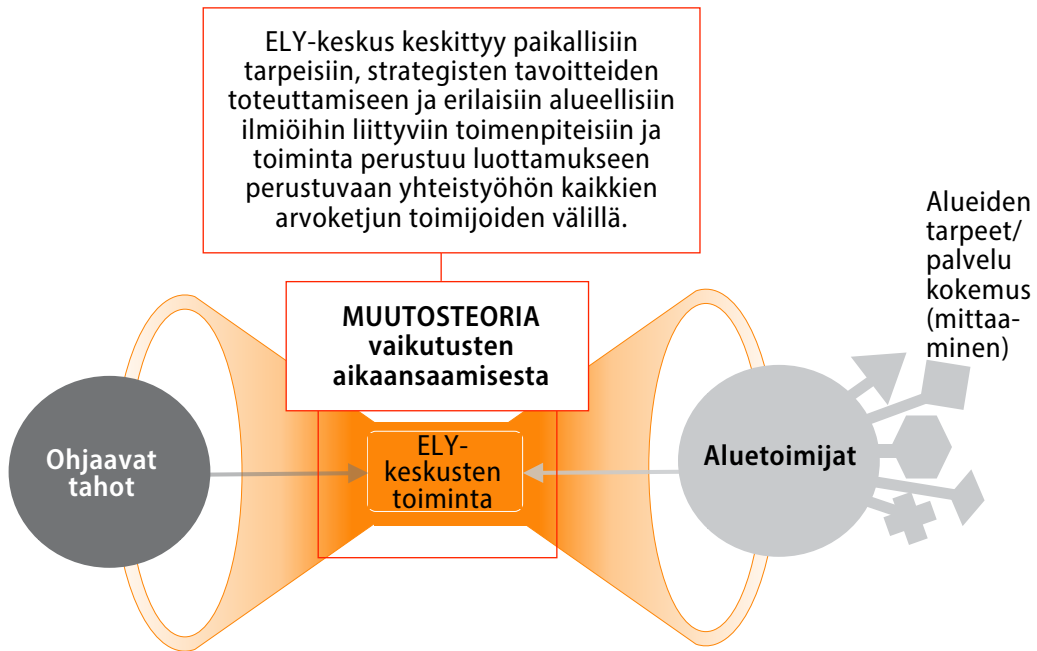
Vaikuttavuuteen liittyvät mittarit ovat ylätasoisia makromittareita ja ELY-keskuksen mahdollisuudet vaikuttaa niihin ovat vähäisiä. Tällöin niiden ohjausvaikutus on myös väistämättä vähäinen. ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen ei noudata tavoitteista tuotosten ja tulosten kautta vaikutuksiin etenevää loogista viitekehystä. Tavoitteet on asetettu aluetasolla niin yleiselle tasolle, ettei ELY-keskusten toiminnan vaikutusta niiden toteutumiseen voida arvioida tyhjentävästi, sillä tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa niin paljon toimintaympäristön kehitys ja erilaiset satunnaiset tekijät, että ELY-toiminnan vaikutuksen eristäminen kokonaisvaikutuksesta ei ole käytännössä mielekästä eikä mahdollista. Toisaalta tällaisten mittarien käyttöä voidaan perustella strategisesta näkökulmasta.

ELY-keskusten kontribuutio ja merkitys jää usein analysoimatta: mittareiden antaman tulostulon näkökulman perusteella ei tehdä systemaattista kehittämissuoritteita. Eri tehtävien ja roolien parempi tunnistaminen ja jäsentäminen auttaisi vaikuttavuuden mittaamisen kehittämisessä. Tällöin eriteltäisiin, mitkä ovat tarkkoja lainsäädännön vaatimia asioita ja mitkä mahdollistaisivat laajemman poikkihallinnollisen vaikuttavuuden mittaamista.

Suosituks

Suositus 1. Ohjausjärjestelmää on kehitettävä siten, että se tukee nykyistä paremmin ELY-keskusten asiakaslähtöisyyttä ja toimijuutta sekä vahvistaa alueellista ja paikallista osallisuutta. ELY-keskusten ohjauksessa tulee siirtyä entistä selvemmin vertikaalisesta ("alhaalta ylös") tilivelvollisuusraportoinnista kohti horisontaalista tulosohjausraportointia, jossa ELY-keskusten sidosryhmien ja asiakkaiden mielipiteille ja palvelukokemuksille annetaan selvästi nykyistä enemmän arvoa ja tämä otetaan myös huomioon tulosohjaajien raportoinnissa osana hallituksen vuosittaista toimintakertomusta.

Kuva 19. ELY-keskusten ohjausmallin uudistaminen.



Suositus 2. Ministeriöiden välistä yhteistyötä ELY-keskusten ohjauksessa tulee tiivistää ja ohjauskeinot tulee sovittaa nykyistä yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi. Tavoitteiden yhteensovittamiseksi ELY-virastokokonaisuuden ohjaavien tahojen tulee käydä strategista tavoite- ja vaikuttavuuskeskustelua: uudistustilanteessa tarve vuorovaikutukselliselle, luottamukselliselle keskustelulle ja kuuntelulle on suuri. Ideaalitilanteessa tulosohjaus ja julkisen politiikan muut ohjauskeinot toteutetaan yhtenäisenä kokonaisuutena. Alueelliset tarpeet pystytään huomioimaan nykyistä paremmin, kun palvelukokemuksen mittaamisessa hyödynnetään erilaisia digitaalisia palvelukonsepteja (kuten jonkinlainen asiakas-/yritysportaali tai CRM-järjestelmä). Palvelukokemuksen mittaamisessa,

ja ylipäättään ELY-virastokokonaisuuden vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi nojata nykyistä enemmän ennakointiin, joka auttaisi ymmärtämään paikallisia palvelutarpeita. Paikallisten tarpeiden ymmärtäminen pitäisi nostaa keskeiseksi asiakas- ja sidosryhmäkokemuksen mittaamisen lähtökohdaksi. Toiminnassa kiinnitetään huomiota alueiden moninaisuuteen ja monialaisuuteen jo tavoitteenasetannasta ja mittarien laadinnasta lähtien. Kokonaisuutena alueiden toimijoiden osallisuutta ja yhteistyötä vahvistetaan.

Suositus 3. ELY-keskusten (tai niiden seuraajien) itsenäisyyttä ja sisäistä yhtenäisyyttä tulee vahvistaa vaikuttavuuden kehittämiseksi. ELY-keskusten vaikuttavuus syntyy alueellisella tasolla yhteistyössä alueiden muiden toimijoiden ja asiakkaiden kanssa. Aluehallintoa uudistettaessa tulee vahvistaa ELY-keskusten sisällä toimialojen välistä synergiaa, resurssien ja rahoituksen parempaa koordinaatiota ja strategista johtamista. Valtion aluehallinnon tasolla tulee vahvistaa eri virastojen välistä yhteistyötä sekä niiden johtamisjärjestelmiä ja muita sisäisiä yhteisiä toimintatapoja. Samassa yhteydessä on syytä arvioida OTO-ylijohtajuuden tarkoituksenmukaisuus.

Joustava ja tarvelähtöinen toiminta edellyttää, että ELY-keskuksilla on riittävä mahdollisuus toimia ja suunnata toimintaansa muuttuvien tarpeiden ja alueellisten olosuhteiden mukaisesti. Tällä hetkellä ELY-keskukset näyttävät keskushallinnon rakenteiden jatkeina, mikä merkitsee hallintolähtöistä, ei asiakaslähtöistä toimintamallia. Organisaatioiden rakenteita ja prosesseja tulisi määritellä niin vähän kuin mahdollista lainsäädännön tasolla. Nykyisissä ELY-keskuksissa lainsäädännöllä vietiin käytännössä jo ennen toiminnan aloittamista ELY-keskusten edellytykset toimia yhtenäisinä, poikkihallinnollisina ja asiakkaiden tarpeista lähtevinä toimijoina. Tulevassa aluehallinnon rakenteen sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota mahdollisuuteen: mitä tiukemmin rakenteesta, johtamisesta ja toiminnan prosessista on säädetty, sitä kapeampia ovat aluehallinnon organisaatioiden mahdollisuudet toimia joustavasti ja kehittää organisaatiotaan ja toimintamallejaan.

Suositus 4. ELY-keskusten (tai niiden seuraajien) rakennetta tulee yksinkertaistaa ja erillisten virastojen määrää vähentää. Vaikka yhteistyö ELY-keskusten sisällä on vuosien mittaan parantunut, on toisaalta vuosien myötä tullut yhä vaikeammaksi puhua missään mielessä yhtenäisestä ELY-virastokokonaisuudesta. ELY-keskuksista on tullut kasvavien erityistehtävien ja keskittämisten myötä yhä enemmän tilkkutäkki, jonka eri toiminnot ovat suoraan keskushallinnon yksityiskohtaisessa ohjauksessa. Tietyssä mielessä ELY-keskukset näyttävätkin yhä enemmän ohjaavien ministeriöidensä alueellisilta toimipisteiltä. ELY-keskukset kuitenkin jo alun perin muodostivat epäjohdonmukaisen kokonaisuuden. Aluehallinnon tehokkaan toimivuuden ja prosessien

sujuvuuden näkökulmasta olisi oleellista, että ne rakentuisivat yhdenmukaiselle rakenteelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ELY-keskusten toimialueet tulisi määritellä yhdenmukaisesti ja lähtökohtaisesti niiden toiminnot olisivat samoja. Valtakunnallisesti keskitettyjen tehtävien osalta on tärkeää niin ikään pyrkiä toiminnalliseen johdonmukaisuuteen ja keskittää yhteen paikkaan sellaiset toiminnallisesti synergiset toiminnot, jotka eivät edellytä paikallistuntemusta ja läsnäoloa.

Ratkaistava peruskysymys on, mitä varten ELY-keskukset ja jatkossa Elinvoimakeskukset ovat olemassa. Jos ajatellaan palvelufunktiota, näiden virastojen pitäisi olla monialaisia palveluvirastoja, joita johdetaan tiedolla ja modernilla johtamisen otteella ja tulosoajauksella. Vaikka ELY-keskusten sidosryhmäkyselyjen mukaan asiakastyytyväisyys on korkealla tasolla, erityisesti asiakaskokemus ja -lähtöisyys tulisi nostaa toiminnan lähtökohdaksi eli ELY-keskusten johtamisessa tulisi siirtyä aidosti ministeriölähtöisyydestä paikalliseen ja alueelliseen asiakaslähtöisyyteen ja toimijuusnäkökulmaan.

Suositus 5. Tavoitteenasetanta tulee kytkeä selvemmin tuloksiin ja vaikutuksiin ja kohdentaa sille tasolle, joissa ELY-keskus ja sen asiantuntijat toimivat.

Strategisella ja aluelähtöisellä tavoitteenasetannalla myönnetään enemmän sekä valtaa että vastuuta alueille ja vahvistetaan tiedolla ja tiedosta johtamista, jossa data palvelee ja tukee asiantuntijuuden johtamista.

Suositus 6. ELY-keskusten vaikuttavuusajattelua ja vaikuttavuudella johtamista tulee systematisoida.

Loogisessa vaikuttavuuden viitekehyksessä tunnistetaan tarpeet, tavoitteet, panokset, tuotokset, tulokset, vaikutukset ja vaikuttavuus. Näille asetetaan konkreettiset, mitattavat, toteutettavat, merkitykselliset ja aikaan sidotut mittarit, joihin voidaan tosiasiaissa vaikuttaa ELY-keskusten toiminnalla. Mittaamisen lisäksi vaikuttavuuden viitekehykseen lisätään takaisinkytkentä- tai palautemekanismi, jolla mittaamalla tavoitteenasetantaan vaikutetaan esiin nousseilla seikoilla ja jossa muutostarpeet tuodaan osaksi käytännön johtamista.

Liite 1 ELY-keskusten erikoistumis- ja keskittämistehtävät 2022

ELY-keskuskohtaiset erikoistumis- ja keskittämistehtävät v. 2022

Uudenmaan ELY-keskus

- Yrittäjän oleskeluluvat
- Palkkaturvain toimeenpanon tehtävät ja merimiesten palkkaturva-asiat
- TE-toimistojen oikeudellinen ohjaus
- Meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämistehtävät
- Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät (Uusimaa, Häme, Kaakkois-Suomi)
- Vesienhoidon suunnittelun koordinointi Kymijoen-Suomenlahden vesistöalueella
- Avustukset kuntien lähivirkistysalueiden kunnostamiseen ja kehittämiseen
- Työvoima-, yritys- ja osaamispalvelujen hankintojen valtakunnallinen kehittäminen
- Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen liittyvät tehtävät
- Ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten vastaanoton ja kotoutumisen kehittämien (maahanmuutto, yhdessä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen kanssa)
- Kunta- ja järjestö-Helmi-avustustehtävät
- Kotoutumisentuki.fi ylläpito- ja kehittäminen

Varsinais-Suomen ELY-keskus

- Maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen hankinta Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla. Päivittäisen kunnossapidon alueurakoiden kilpailuttamista ja hankintapäätöstä koskevat tehtävät
- Rakennusperintölain mukaisten asioiden käsittelyn koordinointi ja kehittäminen ELY-keskuksissa
- Saariston yhteysalusliikenteen hankintaan, avustuksiin ja palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät

- Maantielautta-liikenteen hankintaan ja palvelutason määrittelyyn liittyvät tehtävät
- Tieliikennelaissa tarkoitetut etuajo-oikeuteen yhteysaluksilla ja lautoilla liittyvät tehtävät
- Kalankasvatuksen ympäristönsuojelun asiantuntijatehtävät, Saaristomeren biosfäärialueen hallinnointi
- Kansallinen yritysasiakkuus -koordinaatio
- Kokemäenjoen vesistöalueen tulva- ja kuivuusriskien hallintatehtävät
- Lajisuojelua ja lintuja koskevat lupatehtävät
- Merenhoidon suunnittelun koordinointi
- Maahanmuuttajien kotoutumiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvät tehtävät Varsinais-Suomen ja Satakunnan alueilla
- Kasvihuonetuotannon tuki ja puutarhatuotteiden varastointituki (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Kaakkois-Suomi, Pirkanmaa, Häme, Etelä-Savo)
- Ravinnekierotuen valmistelu ja hallinnointi
- Maatalousmaan kipsikäsittelytuen järjestämistehtävät
- Vesiensuojelun tehostamisohjelma: Maa- ja metsätalouden vesienhallinta
- Rannikko-Suomen kalataloustehtävät
 - EMKR (Euroopan meri- ja kalatalousrahasto) tukien myöntämiseen, seurantaan ja valvontaan liittyvät tehtävät
 - Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetussa laissa (1188/2014) tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädetyt tehtävät
 - Kalastuksen valvonnan erikoistumistehtävä ja kaupallisen kalastajan rekisteröintitehtävät
 - Kalojen maahantuontia koskevat tehtävät
 - Kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinti
 - Yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetuissa laissa tarkoitetut tehtävät

Hämeen ELY-keskus

- Rakennerahastotoiminnan hallinnointi Etelä-Suomen alueella
- OKM:n hallinnonalan valtakunnallisen ESR-kokonaisuuden Luovaa Osaamista hallinnointi
- Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimeenpanotehtävät, valtakunnallisten hankkeiden toimeenpano ja koordinointi
- Vantaanjoen vesistöalueen tulvariskien hallintatehtävät

- TEM:n hallinnonalan valtakunnallisen ESR-kokonaisuuden, Yhteistyöllä muutosturvaa hallinnointi
- Ympäristönsuojelun tietojärjestelmän valvonta ja kuormitus -osion koordinointi-, ylläpito- ja kehittämistehtävä
- maahanmuuttajien osaamiskeskus toiminta

Pirkanmaan ELY-keskus

- Ympäristöasioiden asiakaspalvelukeskus
- Liikenteen asiakaspalvelukeskus
- Valtaosa tienpidon luvista: viestintä- ja sähköjohtojen-, maakaasu- ja kaukolämpö- sekä vesihuoltoputkien sijoittaminen, palvelukohdeopasteet ja tienvarsimainokset, kioski- ja myyntisopimukset, tilapäiset luvat ja liikennejärjestelyt, tiealueeseen kohdistuvat luvat, yhdysteiden ja vähäliikenteisten seututeiden liittymäluvut sekä suoja- ja näkemäalueelle rakentaminen
- Tienpitoviranomaisen perinnetoimintaan liittyvät tehtävät
- Jätehuollon tuottajavastuuvalvonta
- Maahanmuuttajien kotouttamisen ja laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät ja muut erikseen määrättävät tehtävät sekä etnisten suhteiden alueellisen neuvottelukunnan asettaminen ja koordinointi Pirkanmaan ja Keski-Suomen ELY-keskusten toimialueilla
- Valtakunnallinen pilaantuneiden maa-alueiden tutkimus- ja kunnostusohjelman toteutus
- Öljynsuojarahaston JASKA-hankkeen toimeenpano
- Pilaantuneisuuden selvittämistä tai puhdistamista koskevat avustukset
- Muut ympäristönhoitotöiden toteuttamiseen liittyvät tehtävät Pirkanmaan ja Hämeen ELY-keskusten toimialueilla
- Pientalojen öljylämmityksestä luopumista koskevat avustukset
- Käytöstä poistettujen ja hylättyjen kaivannaisjätealueiden selvitys- ja kunnostushankkeen toteuttaminen

Kaakkois-Suomen ELY-keskus

- Maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen hankinta Kaakkois-Suomen, Uudenmaan ja Hämeen ELY-keskusten toimialueilla
- Metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemianteollisuuden ympäristökysymyksiä koskevat asiantuntija tehtävät
- Kemikaalilain mukaisten valvontakysymysten asiantuntijatehtävät
- Tulvariskien hallinta Kymijoen ja Vuoksen vesistöalueilla

- Päijänteen ja sen alapuolisen Kymijoen säännöstelytehtävät
- Saimaan ja Vuoksen juoksutustehtävät
- Suomen ja Venäjän väliseen rajavesistöjä koskevaan sopimukseen liittyvät tehtävät
- Kansainvälisten jätteenkuljettajien rekisteröintiin liittyvät tehtävät
- Valtakunnallisen työpolitiikan hankintojen kehittämien

Etelä-Savon ELY-keskus

- TE-asiakaspalvelukeskus: Henkilöstöasiakkaiden TE-puhelinpalvelut, Yritys-Suomi-puhelinpalvelu, Yritys-Suomi Talousapu-neuvontapalvelu
- Rakennerahastotoiminnan hallinnointi Itä-Suomen alueella
- Vesienhoidon koordinointi Vuoksen vesistöalueella
- Saimaannorpan suojele
- Rakennuttaminen, hankehallinta, hankinnat
- Keskitetyt avustukset (kaupunkivedet ja haitalliset aineet, vesilaitosten kansainvälistyminen, vesilaitosten koronarahoitus)
- Vesihuoltotehtävät

Pohjois-Savon ELY-keskus

- Järvi-Suomen kalataloustehtävät (Pohjois-Savo, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Pirkanmaa, Häme), alueellisten kalatalouden yhteistyöryhmien asettaminen ja toiminnan ohjaus, kalastonhoitomaksujen jako, kalastuksen säätely ja valvonta, vesistöjen kalataloudelliset kunnostukset, EU:n ja kansallinen kalatalousohjelmatyö
- Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät tehtävät Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten alueilla
- Mehiläistalouden kansalliset, pesäkohtaiset tuet
- Valtakunnallisen kansainvälisen rekrytoinnin mallin kehittämien

Pohjois-Karjalan ELY-keskus

- Pohjois-Karjalan biosfäärialueen hallinnointi osana UNESCO:n Ihminen ja biosfääri -ohjelmaa
- Metsitystukihakemuksiin liittyvä ELY-keskusten lausuntomenettelyn koordinointi ja ohjaus
- Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen koordinointi, valtakunnallinen erikoistumistehtävä

Keski-Suomen ELY-keskus

- Rakennerahastotoiminnan hallinnointi Länsi-Suomen alueella
- Ympäristökasvatuksen yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävät
- Maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen kilpailuttamista, sopimuskauden aikaa ja takuuajaa koskevat ELY-keskukselle kuuluvat tehtävät Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten toimialueilla

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus

- Maa- ja metsätalouden vesienhallinnan asiantuntijatehtävät
- Peruskuivatuksen ja ojitustoimitusten asiantuntijatehtävät
- Valtion vesistörakenteiden valtakunnallinen ylläpito
- Valtakunnallinen hydrologinen tiedontuotanto
- Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen koordinointi
- Uusiutuvan energian yhteyspisteviranomaisen tehtävä
- Biomassojen ravinteiden kierrätystä edistävän tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan sekä investointien tukemisen toimeenpanotehtävät

Pohjanmaan ELY-keskus

- Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät tehtävät Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskusten alueilla
- Kasvihuonetuotannon tuki ja puutarhatuotteiden varastointituki (Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu, Lappi)

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

- Rakennerahastotehtävät Pohjois-Suomessa
- EAKR:n ja ESR:n osarahoittamien valtakunnallisten teemojen välittävän toimielimen tehtävät
- Turvetuotannon ympäristönsuojelun koordinointi- ja asiantuntijatehtävät
- Rakennettujen vesistöjen kunnostuksen koordinointi
- Vesienhoidon suunnittelun koordinointi Oulujoen-lijoen vesistöalueella
- Tulvariskien hallinta Oulujoen vesistöalueella
- Metsitystukilausunnot kolmen pohjoisen ELY-keskuksen alueella

- Vesiensuojelun tehostamisohjelma; Maa- ja metsätalouden vesienhallinta
- Maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät tehtävät Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten alueilla
- Tulvasuojelu ja peltojen vesitalouden hallinta
- Alueellisen kuljetustuen myöntäminen ja maksaminen

Kainuun ELY-keskus

- Patoturvallisuuden viranomais- ja kaivospatojen asiantuntijatehtävät
- Kaivannaistoiminnan ympäristöturvallisuuden asiantuntija- ja kehittämistehtävät
- Valtionapuviranomaisen tehtävät myönnettäessä avustusta hankkeeseen, jonka tarkoituksena on edistää haitallisista vieraslajeista aiheutuvien riskien hallintaa, Valtakunnallinen vieraslajikoordinaattorin tehtävä
- Kotoutumiskoulutuksen kehittämiseen liittyvä valtakunnallinen tehtävä yhteistyössä Uudenmaan ELY-keskuksen kanssa.

Lapin ELY-keskus

- Pohjois-Suomen kalataloustehtävät
- Rajajokien (Tenojoki, Näätämönjoki, Tornionjoki) kalataloustehtävät
- Maanteiden kunnossapidon ja rakentamisen hankinta Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskusten toimialueilla
- Arktisten alueiden ympäristöyhteistyön asiantuntijatehtävät sekä Etelämantereen ympäristösuojelun lupa- ja valvontatehtävät
- Tien kunnossapitoon liittyvät vahingonkorvausasiat sekä maantiealueille jätettyjen ajoneuvojen siirtoasiat
- Porotalouden kansalliset ja EU-osarahoitteiset tuet
- Inarijärven säännöstelysopimuksen toimeenpanotehtävät yhteistyössä Norjan ja Venäjän viranomaisten kanssa
- Tenojoen kalastussäännön toimeenpanotehtävät yhteistyössä Norjan viranomaisten kanssa
- Vesienhoidon suunnittelun koordinointi Kemijoen, Tornionjoen ja Teno-Näätämö-Paatsjoen vesienhoitoalueilla vesistöalueella
- Rajajokisopimuksen toimeenpano yhteistyössä Ruotsin viranomaisten kanssa
- Rajavesistösovimuksen toimeenpano yhteistyössä Norjan viranomaisten kanssa
- Yhteistyö Ruotsin ja Norjan kanssa tulvariskien hallinnassa

- Metsämarjojen ja -sienten varastointituet
- Kaivoserikoistumisen koordinaatio
- Harvaan asuttujen alueiden HAMA luontomatkailun tukeminen
- Hyvien etnisten suhteiden edistäminen Lapin alueella

KEHA-keskus hoitaa keskitetysti seuraavat tehtävät:

- Asianhallinta, toimitilojen hallinnointi ja niihin liittyvät palvelut, keskitetyt toimintameno- ja hankintaosaamisen tarjoaminen ELY-keskusten ja TE-toimistojen käyttöön
- Henkilöstöhallinto- ja lakipalvelut (työnantajatoiminta, palvelussuhdeasiat, henkilöstösuunnittelu, rekrytoinnin tuki, työsuojelu, työterveys, työhyvinvointi, oikeudellinen neuvonta, takaisinperintä)
- Johdon tukipalvelut (strategia-, asiakkuus- ja ennakointitehtävät, sisäinen tarkastus)
- Taloushallinto (menojen käsittely, tulojen käsittely, myyntilaskutus, kirjanpito, talousraportointi, matkahallinto)
- Tietohallinto ja viestintä
- Toiminnan kehittäminen
- Maksatustehtävät (ELY-keskusten ja TE-toimistojen myöntämien valtionapujen maksatustehtävät)
- Siviilipalvelusasiat

Lähteet

AVI-ELY-strategia, saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://tem.fi/aluehallintovirastojen-ja-ely-keskusten-strategia-asiakirja-2020-2023>.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) tilinpäätös vuodelta 2022. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-138-6>.

ELY-keskus, tiedotearkisto, sidosryhmäkyselyt. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: https://www.ely-keskus.fi/tiedotearkisto/-/asset_publisher/7ROIM7O3Zwq2/content/sidosryhmilta-saatiin-hyva-palaute-pirkanmaan-ely-keskuksen-toiminnasta.

ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2022. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-398-138-6>.

Mago, V.K., Morden, H.K., Fritz, C. et al. Analyzing the impact of social factors on homelessness: a Fuzzy Cognitive Map approach. BMC Med Inform Decis Mak 13, 94 (2013). <https://doi.org/10.1186/1472-6947-13-94>.

Salminen et al. (2021). Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-425-5>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kannanotto: Hallinnonalan kirjanpitoyksiköiden ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöksiä vuodelta 2021. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: https://tem.fi/documents/1410877/2210058/TEM+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto+2021+virastot+ja+rahastot+2695538_1_1.PDF/8059171e-e0c5-93e3-e78f-726bd216d38e/TEM+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6skannanotto+2021+virastot+ja+rahastot+2695538_1_1.pdf?t=1655891185301.

Valtiovarainministeriö. (2022). Valtion aluehallinnon virastorakenteen ja tehtävien jaon selvityshankkeen loppuraportti. Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-243-7>.

Valtiovarainministeriö. (2022). KEHA-keskus/Kieku-työajanseuranta ix. sit.

Lainsäädäntö

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (2009/897). Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>.

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1373/2018). Saatavilla sähköisesti osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20181373#Pidm46494958417040>.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-735-9

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi