

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2022:68

ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68

ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi

Owal Group Oy

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.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: 978-952-327-914-8

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Yhteisötekijä	Owal Group Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	107

Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan äkillisten rakennemuutosten toimintamallin kokonaistoimivuutta ja vaikuttavuutta. Arvioinnin lähestymistapa on laadullinen.

Keskeisiä tekijöitä ovat ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden ovat muutoksen hyväksyminen, toimenpiteiden eri aikajänteet ja muutoksen ja toiminnan pitkäjänteinen johtaminen. Eri toimijoiden vahvasta yhteisestä visiosta alueen kehittämiseksi on ollut hyötyä.

Arvioinnissa suositellaan, että ÄRM-tilanteisiin liittyen tulisi ÄRM-projektin yhteyteen rakentaa toimenpidekohtainen seuranta, joka mahdollistaisi henkilöiden ja yritysten seurannan ja rekisteritutkimuksen nykyistä tehokkaammin ja loisi perustan toimintamallissa toteutettavien toimenpiteiden seurannalle. Tulevaisuudessa varautumisen rahoitusta tulisi uudelleenarvioida siten, että rahoituksen kanavointi ÄRM-toimintaan olisi nykyistä joustavampaa. ÄRM-projektointia tulee jatkaa ja projektin kautta pidentää yhdellä vuodella, joka edesauttaa toimintojen suunnittelua kriisivaiheen yli. Lisäksi arvioinnissa suositellaan, että alueiden tulisi vahvistaa ennakoivaa varautumista yhteistyössä alueen toimijoiden ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Valtioneuvostotasolla ÄRM-toimintamallin kehittäminen edellyttäisi viestintäprosessin mallintaminen valtioneuvostotason ja aluetason välillä sekä Invest in -toimintojen vahvempi kytkentä rakennemuutostyöhön.

Asiasanat alueet, aluekehitys, aluepolitiikka, rakennemuutosalueet, rakennemuutos, äkillinen rakennemuutos, yritykset

ISBN PDF 978-952-327-914-8 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-914-8>

Utvärdering av hur verksamhetsmodellen för åtgärder vid plötslig strukturomvandling fungerar

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:68		Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Utarbetad av	Owal Group Oy		
Språk	finska	Sidantal	107
Referat	<p>I utredningen granskas hur verksamhetsmodellen för åtgärder vid plötslig strukturomvandling fungerar som helhet och hurdan dess genomslag är. Granskningen är kvalitativ.</p> <p>Centrala faktorer som inverkar på genomslaget av verksamhetsmodellen för åtgärder vid plötslig strukturomvandling är godkännande av förändringar, olika tidsspann för åtgärder samt långsiktig ledning av förändringarna och verksamheten. De olika aktörernas starka gemensamma vision för utvecklingen var till nytta.</p> <p>I utredningen rekommenderas projektspecifik uppföljning av plötsliga omvandlingssituationer i anknäring till projektet för plötslig strukturomvandling. Detta kan möjliggöra effektivare uppföljning av personer, företag och registerstudier samt skapa en grund för uppföljningen av åtgärder som genomförs inom verksamhetsmodellen. I framtiden borde finansieringen av beredskap bedömas på nytt för att göra kanaliseringen av finansiering till verksamheten vid plötsliga strukturomvandlingar mer flexibel. Planeringen av projektet ska fortgå och projektperioden förlängas med ett år för att främja planeringen av åtgärder över krisstadiet. Därtill rekommenderar man i utredningen att områdena ska förstärka förutseende beredskap i samarbete med aktörer inom området och arbets- och näringsministeriet. På statsrådsnivå förutsätter utvecklingen av verksamhetsmodellen för åtgärder vid plötslig strukturomvandling modellering av kommunikationsprocessen mellan statsrådet och regionerna samt starkare koppling av Invest in-funktionerna till strukturomvandlingsarbetet.</p>		
Nyckelord	regionerna, regional utveckling, regionpolitik, strukturomvandling, strukturomvandlingsområden, förändringsområden, områden, företag, plötslig strukturomvandling		
ISBN PDF	978-952-327-914-8	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-914-8		

Evaluation of the functioning of the operating model for sudden structural changes

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:68	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Group author	Owal Group Oy	
Language	Finnish	Pages 107

Abstract

The report evaluates the overall functioning and effectiveness of the operating model for sudden structural changes. The evaluation uses a qualitative approach.

Key factors influencing the operating model's effectiveness are the acceptance of change, different time spans of measures and long-term management of the change and activities. The evaluation shows that a strong common vision of all entities involved in the structural change process has been beneficial to the area undergoing change.

The report recommends that projects addressing sudden structural changes include monitoring of individual measures. This would enable a more efficient register-based research and a review of companies and people and lay the foundation for monitoring the measures implemented as part of the operating model. According to the report, funding for preparedness should be reviewed to make its allocation to sudden structural change work more flexible. Sudden structural change projects should continue and their terms should be extended by one year to facilitate the planning of activities beyond the crisis stage. The report also recommends that regions improve their preparedness in cooperation with regional bodies and the Ministry of Economic Affairs and Employment. At Government level, the development of the model would require modelling of the communication process between the Government and regions and a closer link between the Invest in activities and structural change work.

Keywords regions, regional development, regional policy, structural change, structural change areas, change areas, companies, sudden structural change

ISBN PDF 978-952-327-914-8 **ISSN PDF** 1797-3562

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-914-8>

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Tausta ja tavoitteet	7
1.2	Menetelmät, aineistot ja kysymykset	7
2	ÄRM-toimintamalli 2010- ja 2020-luvuilla	9
2.1	Äkillisen rakennemuutoksen toimintamalli 2010-luvulla	9
2.2	ÄRM-toimintamalli 2020-luvulle tultaessa	13
2.3	Tietämys ÄRM-toimintamallin ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksista	16
3	Toimintamallin toimivuus	23
3.1	Viitekehys ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden tarkasteluun	23
3.2	Nykymuotoisen ÄRM-toimintamallin vahvuudet ja haasteet: Case-alueiden opit .	27
	Yrityksen tason toimintamallin vahvuuksia	27
	Yrityksen tason toimintamallin haasteita	27
	Alue-tason toimintamallin vahvuuksia	29
	Alue-tason toimintamallin haasteita	30
	Valtioneuvostotason vahvuuksia	31
	Valtioneuvostotason haasteita	32
4	Tapausalueiden tarkastelu	34
4.1	Kemi-Tornio: Veitsiluoto	34
	Tilanteen yleinen kuvaus	34
	Rahoitus	35
	ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella	36
4.2	Jämsä: Kaipolan tehdas	39
	Tilanteen yleinen kuvaus	39
	Rahoitus	41
	ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella	43
4.3	Kouvola: Paperitehtaat	49
	Tilanteen yleinen kuvaus	49
	Rahoitus	52
	ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella	55
4.4	Rauma: STX:n telakka	61
	Tilanteen yleinen kuvaus	61
	Rahoitus	61
	ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella	65

4.5	Salon seutukunta: Nokia ja Microsoftin alihankkijat	70
	Tilanteen yleinen kuvaus.....	70
	Rahoitus.....	70
	ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella.....	85
5	Yhteenveto ja johtopäätökset	91
5.1	Yhteenveto ÄRM-toimintamallin koetuista kehittämistarpeista	91
	Äkillisen rakennemuutoksen toimintamallin ja prosessien kehittäminen valtioneuvostotasolla.....	92
	Toimintamallin ja prosessien kehittäminen alueen tasolla	94
	Käytössä olevien instrumenttien kehittäminen.....	96
5.2	Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset.....	97
	Johtopäätökset arviointikysymyksittäin	97
	ÄRM-toimintamallin kehittämistarpeet	99
	Rahoituksen joustavoittaminen ja varautuminen	100
	Alueiden kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen	101
	Valtioneuvostotason toiminnan systematisointi.....	101
	Liite: ÄRM-tapaukset	102
	Lähteet.....	105

1 Johdanto

1.1 Tausta ja tavoitteet

Valtioneuvosto nimesi 2010-luvulla äkillisen rakennemuutoksen alueiksi useita alueita, joissa alueellisesti merkittävän yritystoiminnan lopettaminen tai toiminnan heikentyminen johti laajoihin irtisanomisiin. Globalisaation ja tuotantorakenteen muutosten seurauksena äkilliset rakennemuutokset koskettavat usein merkittävää osaa alueen tai toimialan toimijoista ja täten laajaa joukkoa työntekijöitä. Äkillisten rakennemuutosongelmien kokonaisuutta tuleekin tarkastella laaja-alaisesti työllisyyden, tuotantotoiminnan ja elinkeinorakenteen ulottuvuuksien kautta.

Selvityksen tavoitteena on arvioida äkillisten rakennemuutosten toimintamallin kokonaisuus- ja vaikuttavuutta ja luoda ymmärrystä ÄRM-tilanteiden hoitamisen toiminnasta ja vaikuttavuudesta. Selvityksessä arvioidaan toimintamallin vaikuttavuutta ja toimivuutta kokonaisuutena mutta myös viiden ÄRM-tilanteen hoitamisen vaikuttavuutta suhteessa kokonaisuuteen.

Selvityksen toisessa luvussa luodaan katsaus ÄRM-toimintaan vuodesta 2010 eteenpäin. Luvussa kolme kuvataan viitekehys ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden tarkasteluun ja vedetään yhteen case-alueiden oppeja ÄRM-toiminnan vahvuuksina ja haasteina yleisesti. Tapausalueita kuvataan tarkemmin luvussa neljä. Luku viisi vetää yhteen esitettyjä kehittämistarpeita ja esittää arvioinnin johtopäätökset ja suositukset.

1.2 Menetelmät, aineistot ja kysymykset

Selvityksen menetelmät perustuvat tutkimus- ja selvityskatsaukseen ja asiantuntija- ja sidosryhmähaastatteluihin. Haastatteluja kohdennettiin työ- ja elinkeinoministeriöön, opetus- ja kulttuuriministeriöön, liikenne- ja viestintäministeriöön, Kuntaliittoon ja case-alueiden toimijoihin. Yksilöhaastatteluja toteutettiin 33. Haastattelut toteutettiin anonyymisti. Selvityksessä toteutettiin katsaus ÄRM-toimintamallia sivuvaan selvitys- ja tutkimuskirjallisuuteen, käytössä oleviin avoimiin tilastoaineistoihin ja TEM:n toimittamiin rahoitus- ja seurantatietoihin. Lisäksi valituilta case-alueilta saatiin aluekohtaisia seuranta-tietoja eri toimenpiteiden toteutuksesta ja vaikutuksista. Alueiden kanssa toteutettiin kaksi vuorovaikutteista verkkotyöpajaa, joista toinen keskittyi toimintamallin vahvuuksien ja haasteiden analyysiin ja toinen ÄRM-toiminnan kehittämiskohteiden tunnistamiseen. Työpajoihin osallistui työpajakohtaisesti 20–30 asiantuntijaa.

Arvioinnin lähestymistapa on laadullinen. Arviointi ei sisällä ÄRM-tilanteisiin liittyvää yksityiskohtaista henkilötason työllisyystilanteen tarkastelua, eikä tällaisia henkilöitä ole käytännössä kaikissa tilanteissa tunnistettavissa työ- ja elinkeinohallinnon rekistereistä.

Arvioinnin kysymykset on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Arvioinnin kysymykset.

Arviointikysymykset

Miten äkillisten rakennemuutosten ilmeneminen ja ÄRM-toimintamalli ovat kehittyneet 2010–2020-luvuilla?

Mitkä näkökulmat tulee huomioida ÄRM-toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa?

Mikä on ollut ÄRM-toiminnan vaikuttavuus tarkasteluajanjaksolla, kun taustamuuttajat otetaan huomioon?

Miten eri alueilla / ÄRM-tilanteissa on onnistuttu vastaamaan muutokseen?

Miltä ÄRM-tilanteet näyttävät toimijuuden näkökulmasta?

Mitkä ovat ÄRM-toimintamallin kehittämistarpeet?

2 ÄRM-toimintamalli 2010- ja 2020-luvuilla

Tässä luvussa kuvataan ÄRM-toimintamallia 2010- ja 2020-luvuilla.

2.1 Äkillisen rakennemuutoksen toimintamalli 2010-luvulla

Äkillisen rakennemuutoksen (ÄRM) käsite yleistyi 2000-luvun puolivälissä kuvaamaan muutostilanteita, joissa tietty toimiala tai työnantaja irtisanoo suuren määrän työntekijöitä kerralla konkurssin tai laajojen sopeuttamistoimenpiteiden takia. 2000-luvun puolessa välissä valtionhallinnossa ryhdyttiin puhumaan äkillisen rakennemuutoksen toimintamallista. Äkillisen rakennemuutoksen toimintamallilla pyritään vaikuttamaan rakennemuutostilanteen aiheuttamiin ongelmiin. Työ- ja elinkeinoministeriön sanoituksessa mallin pääasiallisena tavoitteena on lievittää äkillisen rakennemuutoksen vaikutuksia sekä työnsä menettäneisiin yksilöihin että paikalliseen talouteen.

ÄRM-työn lähtökohtana ovat tilanteet, joissa rakennemuutokset aiheuttavat mittavaa vahinkoa alueille ja jotka luovat julkiselle sektorille paineen reagoida muutokseen. Poliittisesti tilanteet ovat olleet haastavia, ja ÄRM-toimintamalliin on sen alusta asti liittynyt vahva poliittisen vaikuttamisen ja viestinnän ulottuvuus. Käytännössä ÄRM-toimintamalli syntyi osittain poliittisesta paineesta ja siitä, ettei Suomessa ollut nähty vastaavia merkittäviä muutoksia ennen metsäteollisuuden rakennemuutosta. Näissä tilanteissa oli luonnollista, että alueet lähtivät kohdistamaan odotuksia valtion suuntaan, ja mallin ensimmäiset versiot alkoivat rakentua.

Mallin avulla pyritään reagoimaan äkillisiin rakennemuutoksiin mahdollisimman nopeasti ja minimoimaan haitalliset vaikutukset mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tarkoituksena on pyrkiä minimoimaan työttömyyttä, etenkin pitkäaikaistyöttömyyttä. Jotta tässä onnistutaan, toimenpiteet pyritään aloittamaan mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun yritys on ilmoittanut irtisanomisista. Toimenpiteitä suunnataan sekä alueelle että työpaikkansa menettäneille. Alueelle suunnataan elinkeinopoliittisia toimenpiteitä, ja työpaikkansa menettäneille tarjotaan palveluita. (Tillväxtanalys 2022, 17.) Oikein kohdennetuilla toimenpiteillä estetään aluetalouden taantuminen, edistetään uusien työpaikkojen syntymistä ja pidetään huoli siitä, että irtisanotut henkilöt työllistyvät uudelleen mahdollisimman nopeasti (tem.fi).

Äkillisen rakennemuutoksen toimintamalli otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön vuonna 2006, kun hallitus asetti erityisen työryhmän rakenteellisiin muutostilanteisiin. Tarkoituksena oli käynnistää hallinnollisia toimia rakenteellisiin muutostilanteisiin ja koordinoida eri alojen toimintaa. Toimintamallin käyttöönottamisen taustalla oli UPM:n Voikkaan paperitehtaan tiedossa ollut sulkeminen. Alkuvuosina malli olikin suunnattu pääasiallisesti metsäteollisuudessa tapahtuvien suurten yksittäisten rakennemuutostilanteiden hallintaan, mutta vähitellen malli otettiin käyttöön myös muilla aloilla. Puu- ja paperiteollisuuden lisäksi ÄRM-malli on ollut käytössä muun muassa ICT-alalla, meriteollisuuslalla ja julkisella sektorilla varuskunnissa. (Tillväxtanalys 2022, 16–17.)

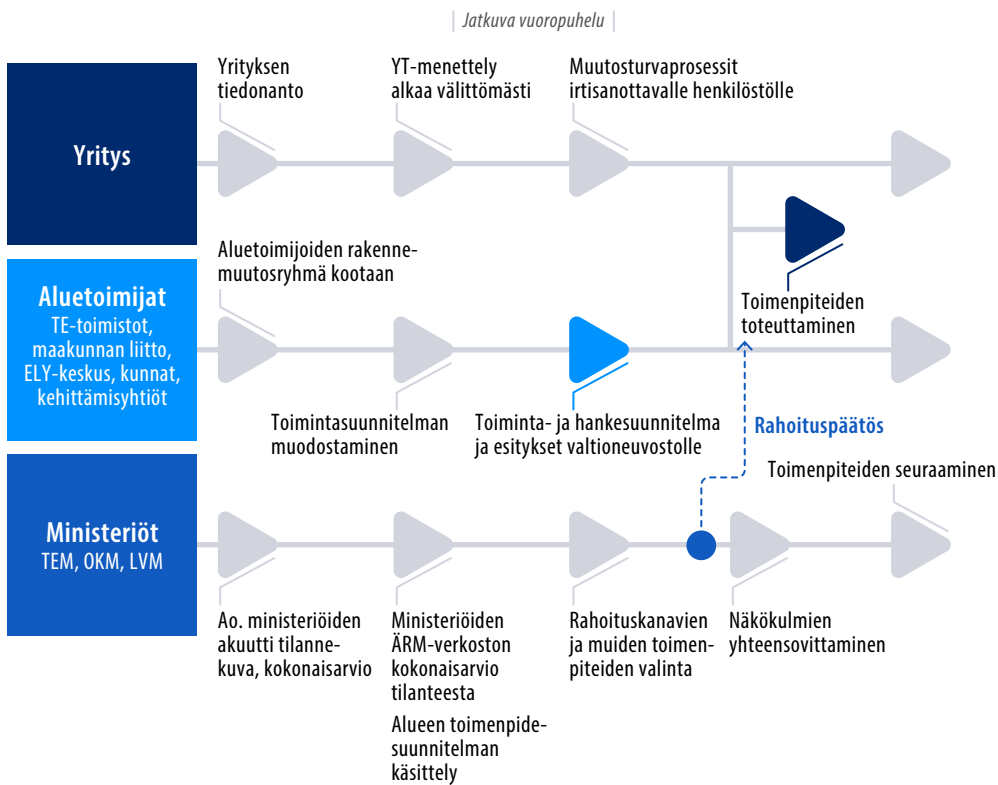
Äkillisen rakennemuutoksen tilanteissa keskeisiä toimijoita ovat työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja paikallinen toimijaryhmä (johon viitataan tässä selvityksessä myös käsitteellä ”alueen toimijat”). Työ- ja elinkeinoministeriössä tehdään päätökset siitä, täyttääkö alue kriteerit ja tuleeeko siitä äkillisen rakennemuutoksen alue. ELY-keskuksen vastuulla on perustaa paikallinen toimijaryhmä, ja suurin osa ÄRM-rahoituksesta kanavoidaan ELY-keskuksen kautta. Paikallisen toimijaryhmän jäsenet voivat vaihdella tilanteittain, mutta pääsääntöisesti ryhmään kuuluvat ELY-keskus, TE-toimisto, rakennemuutoksesta kärsivä kunta tai kunnat, maakunnan liitto ja paikallinen kehittämissyhtiö. Ryhmään voivat kuulua myös esimerkiksi alueelliset koulutustoimijat, kuten ammattikorkeakoulu tai yliopisto, työnantaja, työntekijöiden edustaja tai Finnvera. Tämä ryhmä vastaa toimintasuunnitelman teosta, ja sillä on operatiivinen vastuu toimien ja koordinoinnin toteuttamisesta paikallisella tasolla. (Tillväxtanalys 2022, 18–19.)

Paikallisen toimijaryhmän tulee myös raportoida työ- ja elinkeinoministeriölle tilanteen etenemisestä. Kriteerejä sille, mitä tulee raportoida ja miten, ei ole määritelty, ja näin ollen sisällöt ovat vaihdelleet tilanteittain. Ministeriö saa tilanteista kuitenkin tietoa myös muun muassa paikallisen toimintaryhmän tapaamisissa. (Tillväxtanalys 2022, 24.)

Toimintamallin prosessissa tapahtuu monia päävaiheita samanaikaisesti niin yrityksen, aluetoimijoiden kuin ministeriöiden taholla. Olennaisinta prosessissa on jatkuva vuoropuhelu toimijoiden välillä. Kuvassa 1 on kuvattu toimintamallin prosessia. Prosessi alkaa yrityksen tiedonannosta, jonka jälkeen yrityksessä käynnistyvät välittömästi yt-menettelyt ja yritys toimittaa neuvotteluesityksen TE-toimistolle. Työntekijöihin kohdistuvat tukitoimet käynnistetään välittömästi, ja alueen TE-toimisto sopii muutosturvaprosessien käytännön järjestelyistä yrityksen kanssa. TEM puolestaan aloittaa tilannekuvan luomisen työllisyys- ja aluevaikutuksista ja toimenpiteiden valmistelusta. TEM:ssä arvioidaan kriteerien pohjalta, onko kyseessä äkillisen rakennemuutoksen tilanne, johon sovelletaan ÄRM-toimintamallia. Aluetoimijat puolestaan järjestäytyvät yhdessä yrityksen kanssa rakennemuutostyöryhmäksi, jossa tarkennetaan tilannekuvaa ja laaditaan toimenpidesuunnitelma. Ryhmä toimittaa valtioneuvostolle toimenpidesuunnitelman, joka sisältää lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpide-ehdotukset ja ehdotuksen valtion rahoitukseksi.

Tämän jälkeen toimenpidesuunnitelma käsitellään asianosaisessa ministeriössä näkökulmia yhteensovittaen. Samalla myös kootaan rahoituskanavia ja rahoitusta eri lähteistä. Rahoituksessa hyödynnetään ensisijaisesti alueille jo kohdennettua rahoitusta, mutta tarvittaessa ministeriöt voivat kohdentaa lisää rahoitusta jakamattomista määrärahoista ja lisäbudjettien kautta. Päätöksen myötä toimintamallin toimenpiteitä aletaan toteuttaa. Toimenpiteiden toteuttamista seurataan sekä alueellisesti että kansallisesti. (Tem.fi.)

Kuva 1. ÄRM-toimintamalli 2022 (Lähde: työ- ja elinkeinoministeriö).



Äkillisen rakennemuutoksen tilanteessa haetaan rahoitusta eri lähteistä. Rahoitusta on myönnetty muun muassa yritysten investointi- ja kehittämishankemäärärahojen ja työllisyysperusteisten investointimäärärahojen, rakennerahastojen joustovarausten ja Euroopan globalisaattorahaston kautta. Myös Finnvera on taannut ja lainoittanut rahoitusta, ja Suomen Teollisuussijoitus on investoinut alueiden yrityksiin. Äkillisen rakennemuutoksen alueille on käytetty myös muutosturvaa, starttirahaa ja yksinyrittäjien palkkaamistukea. (Felin & Mella 2013, 10.)

Vuodesta 2007 lähtien budjetissa on ollut korvamerkittyä rahaa ÄRM-välineelle. Osa rahoituksesta on ollut ”reservissä”, jotta on mahdollista tehdä nopea puuttuminen, kun tulee uusia ja yhtäkkisiä irtisanomistilanteita. (Tillväxtanalys 2022, 17.) Tätä korvamerkittyä rahoitusta on ollut useilla eri talousarvion momenteilla. Rahoituksessa on tapahtunut muutoksia 2010-luvulla. Ohjelmakaudella 2007–2013 EU-rakennerahastoissa oli käytössä äkillisiin rakennemuutoksiin niin sanottu joustovaraus, josta kuitenkin luovuttiin tuon kauden jälkeen, sillä se koettiin hallinnollisesti hankalaksi. Myös työllisyysperusteinen investointiavustus lakkautettiin, eikä sellaisiin ole enää korvamerkitty valtuuksia vuoden 2011 jälkeen. Vuosien 2010–15 aikana valtion talousarviossa äkilliseen rakennemuutokseen korvamerkittyä valtuutta valtuutettiin vuosien 2012 ja 2013 aikana myös tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemiseen. Ajanjaksolla yritysten kehittämishankkeiden tukeminen oli merkittävä korvamerkitty valtuus, ja vuosina 2014 ja 2015 se oli ainoa kanava, johon oli talousarviossa korvamerkitty valtuuksia äkilliseen rakennemuutokseen. (Mattila 2015.)

Toimintamallia ei ole arvioitu vuoden 2012 VTV:n toimintakertomuksen jälkeen. (Tillväxtanalys 2022, 24.) Tuossa toimintakertomuksessa arvioitiin, että toimintamallilla on saatu aikaan positiivisia työllisyysvaikutuksia ja että sen merkitys etenkin pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisessä on ollut merkittävä (Vehkasalo & Pottonen 2012).

ÄRM-alueet eroavat toisistaan merkittävästi, toimialan lisäksi myös siinä, kuinka pitkään ne olivat äkillisen rakennemuutoksen alueita. Ennen 2010-lukua suurin osa alueista oli äkillisen rakennemuutoksen alueita vain kahden vuoden ajan, kun vuosina 2010–15 suurin osa alueista oli äkillisen rakennemuutoksen alueita vähintään kolmen vuoden ajan. Vuosien 2015–17 välillä puolestaan kaudet vaihtelivat vuodesta kahteen. (Liite 1). Irtisanotujen henkilöiden määrä vaihteli vuosien 2007 ja 2017 välillä 157 irtisanotusta 3 750 irtisanottuun. (Ks. liite 1.)

Osa alueista on ollut äkillisen rakennemuutoksen alueita kahdesti tai jopa kolmesti. Esimerkiksi Jämsän seutukunta oli ensimmäisen kerran äkillisen rakennemuutoksen alue 2007–08 paperitehtaan irtisanomisten takia, toisen kerran varuskunnan lakkauttamisen vuoksi 2013–15 ja kolmannen kerran vuodesta 2021 alkaen uudelleen paperitehtaan lakkauttamisen takia.

Tilanteet ja alueet, joissa äkillisen rakennemuutoksen toimintamallia on käytetty, ovat eronneet monissa asioissa toisistaan, eikä ole ollut yhtenäistä tapaa toteuttaa toimintamallia. Toimintamallille on kuitenkin asetettu kriteerit, joiden perusteella on pyritty varmistamaan alueiden kelpoisuus ÄRM-alueeksi. Toisaalta kriteereitä uudistettiin vuonna 2020 muun muassa sillä perusteella, että ne huomioisivat paremmin alueellisia eroja (Tillväxtanalys 2022, 17).

Tietyt alueet ovat olleet ”rakennemuutosalueena” pitkään. Tämä ei kuitenkaan ole tarkoit-
tanut, että ne olisivat olleet suoraan ”ÄRM-toimintamallin” kohteena tai asiakkaana tätä
koko aikaa. Vuoden 2015 jälkeen erilaiset rakennemuutokset ovat kuitenkin vähentyneet,
ja keskusteluun on nostettu ennakoiva ja positiivinen rakennemuutos. Keskustelu painot-
tuu siihen, miten reagoidaan yleisen taloustilanteen muodostamiin positiivisiin haastei-
siin. Tässä suhteessa vuonna 2020 käynnistynyttä koronapandemiaa ja sitä edeltäviä toi-
mia seurasi muutamien vuosien suvantovaihe.

Tämän kehityksen myötä keskustelu rakennemuutoksiin reagoimisesta laajentui. Siinä
missä alussa se oli vain negatiivista, tulivat keskusteluun mukaan edellä kuvatut positiivi-
set rakennemuutokset ja pienemmät tilanteet.

Vuodesta 2015 eteenpäin tultiin siis suvantovaiheeseen. Erillisten ÄRM-valtuuksien pois-
tuminen talousarviosta vuoden 2016 jälkeen vaikutti merkittävästi myös ÄRM-alueeksi
nimeämismenettelyn tarkoituksenmukaisuuteen. Nimeämismenettely ei ole ollut käytössä
vuoden 2016 jälkeen, eikä sille ole arvioitu enää olevan tarvetta. Aluetalouden voimakkai-
siin heilahteluihin on ollut mahdollista reagoida kohdentamalla uudelleen käytössä olevia
valtion ja alueen omia kehittämispänsioita.¹ Toimintamallin rooli osana kansallista säänte-
lyä ja budjetoitinkäytäntöjä on siis elänyt ajassa. Vuodesta 2021 alkaen voimassa olevassa
lainsäädännössä ei enää mainita äkillistä rakennemuutosta.

2.2 ÄRM-toimintamalli 2020-luvulle tultaessa

ÄRM-kriteerit päivitettiin vuonna 2020. Käytännössä keväällä 2020 koronapandemian
aikana ja taloustilanteen kehittymisen myötä työ- ja elinkeinoministeriössä todettiin, että
rakennemuutostapauksia ilmenee tai niitä on mahdollista ilmetä jälleen useita. Nämä
muutokset aiheuttivat tarpeen ”päivittää” tai ”tuoreuttaa” ÄRM-toimintamallia. Ennen
vuotta 2020 ÄRM-toiminnasta ei käytännössä ollut kovin selkeitä prosessikuvauksia.

Aiemmat kriteerit ja arviot olivat seuraavat:

- menetettävien työpaikkojen määrä on merkittävä, ja vaikutukset alihankinta-
ketjuun ovat suuret,
- työpaikkavähennys on vähintään 1,5 prosenttia alueen työpaikkamäärästä,
- arvio potentiaalisesta työttömyysasteen noususta, jos kaikki irtisanotut jäävät
työttömiksi,

¹ Hallituksen esitys HE 47/2021 vp perustelut.

- arvio alueen tuotantorakenteen mahdollisuuksista uudistua ja tarjota uusia työpaikkoja,
- arvio rakennemuutoksen aiheuttamien ongelmien kestosta alueella. (Felin & Mella 2013, 5.)

Syksyllä 2020 työllisyyden edistämisen ministeriryhmä linjasi kriteerit, joiden perusteella voidaan arvioida äkillisen rakennemuutoksen mahdollisuutta tilanteessa. Kriteerit ovat seuraavat:

- Elinkeinoelämän rakenteissa on tapahtunut äkillinen muutos, josta aiheutuu uhkaava aluetalouden kriisi.
- Työpaikkojen poistumisen kokonaismäärä yrityksessä on useita satoja, ja suhteellinen vaikutus on alueellisesti kriittinen.
- Alueella on jatkuvan elinkeinorakenteen kehittämisen seurauksena uudistumispotentiaalia.
- Valtioneuvoston lisätoimilla ja -rahoituksella katsotaan olevan oleellinen merkitys uudelleentyöllistymisessä ja uuden yritystoiminnan ja työpaikkojen luomisessa.

Kriteeristön tavoitteena oli selkeyttää, mikä on riittävän suuri muutos saavuttamaan ÄRM-statuksen. Käytännössä kriteeristö on kuitenkin tulkinnanvarainen, ja jokaiseen tilanteeseen liittyy myös poliittista linjanvetoa ja keskustelua. Keskustelussa ÄRM-statuksesta korostetaan, että äkilliset rakennemuutokset tulee aina suhteuttaa puheena olevaan alueeseen. Usein ÄRM-statusta haetaan tilanteeseen, joka on paikallisesti merkittävä mutta ei aivan niin laaja ja merkittävä, että sen vaikutukset heijastuisivat aluetasoa laajemmalle.

ÄRM-kriteerien perusteella työ- ja elinkeinoministeriö tekee arvion, hoidetaanko tilannetta alueellisesti vai sovelletaanko sen hoitamiseen valtioneuvostotasoisista toimintamallia. Arvio tehdään kokonaisarviona, ja siinä huomioidaan tilanteen vaikutuksia sekä aluetasolla että kansallisesti. Näiden uusien kriteerien tarkoituksena on ollut huomioida paremmin alueellisia ominaisuuksia (Tillväxtanalys 2022, 17).

Vuonna 2020 linjatut kriteerit eroavat aiemmista siten, että niissä on asetettu aiempaa tarkempia kriteerejä. Alkuperäisten kriteerien mukaan arviointia tehtiin lähinnä rakennemuutoksen negatiivisista vaikutuksista. Kun aiemmissa kriteereissä mainitaan *arvio alueen tuotantorakenteen mahdollisuuksista uudistua ja tarjota uusia työpaikkoja*, uusissa kriteereissä on määritelty tarkemmin, että *alueella on jatkuvan elinkeinorakenteen kehittämisen seurauksena uudistumispotentiaalia*. Aiempien kriteerien mukaan esimerkiksi työpaikkavähennyksen tuli olla vähintään 1,5 prosenttia alueen työpaikkamäärästä, kun uusien

kriteerien mukaan työpaikkojen poistumisen kokonaismäärän tulee olla yrityksessä useita satoja ja suhteellisen vaikutuksen tulee olla alueellisesti kriittinen.

Haastatteluissa pohditaan jonkin verran koko tarkastelujakson elinkaarta. Voikkaan paperi-tehtaan sulkeminen osaltaan loi paineen äkilliseen rakennemuutokseen. Silloin lähdettiin miettimään, millaisia keinoja ja toimenpiteitä yleensä on olemassa. Tällöin työ- ja elinkeinoministeriössä toimi henkilö, joka oli nimetty rakennemuutosjohtajaksi. Ylipäättään ÄRM-toiminta tai laajemmin rakennemuutoksiin varautuminen on muuttunut tarkastelujaksolla ”perässä juoksemisesta ennakoituihin”, kuten eräs haastattelu asian sanoittaa.

Tuore esimerkki 2020-luvun kokonaista toimialaa koskevasta rakennemuutostilanteesta on koronapandemian myötä kriisiin ajautunut ilmailuala. Ennen pandemiaa lentoliikenteen merkitys on ollut Suomelle merkittävä. Pandemian seurauksena lentoliikenteen palveluiden kysyntä romahti vaikuttaen Suomen lentoliikenneklusterin yrityksiin, kilpailu-etuun ja mahdollisuuksiin työllistää. Pandemian käynnistyttyä esimerkiksi rahtimäärät puolittuivat ja huhti-syyskuun välisenä aikana lentoaseman läpi kulki vain 47 prosenttia edellisvuonna samaan aikaan kuljetetusta rahtimäärästä. Matkustajaliikenteen osalta pandemian seuraukset näkyivät jo maaliskuussa 2020, kun matkustajia oli 57 prosenttia edellisvuotta vähemmän. Huhtikuun 2020 osalta lentoliikenteen voidaan katsoa pysähtyneen kokonaan. Lentoliikenteessä tapahtuneet henkilöstövaikutukset olivat täten myös mittavia: lentoliikenteen luodessa noin 1 000 pysyvää työpaikkaa miljoonaa matkustajaa kohden, tarkoitti yli 16 miljoonan matkustajan väheneminen Helsinki-Vantaalla laskennallisesti noin 16 000 henkilötyövuoden verran työmäärän vähenemistä. (Savolainen, 2021.)

Kari Savolainen on laatimassaan vuonna 2021 julkaistussa Helsinki-Vantaan ilmailualan kestävä kasvun uudelleenrakentamista koskevassa selvityksessä kuvannut lentoliikennettä koskevia mahdollisia tukitoimia pandemian jatkuessa. Tärkeää olisi kiinnittää huomiota tukijärjestelmiin sekä rahoituksen (mahdollinen siltarahoitusmekanismi, viranomaismaksujen pidättäminen), että muiden keinojen kuten Suomen ilmatilan auki pitämisen ja henkilökunnan kelpoisuuksien ylläpidon kautta. Irtisanomisten osalta muutosturvaa ja muuntokoulutusta tulisi tehostaa. Lisäksi ehdotetaan alueellisesti (Aviapolis) keskitettyjä neuvontapalveluita toimijoiden tukiratkaisujen hyödyntämisen tueksi. Myös irtisanomiskorvausten aiheuttamisen konkurssien välttämiseksi ehdotetaan siltarahoitusmekanismia, jolla mahdollistettaisiin maksujen siirtäminen sellaiseen ajankohtaan, jolloin yhtiön liiketoiminta on normalisoitunut. Tukitoimien lisäksi selvityksessä on laadittu rakenteellisia toimenpidesuosituksia, joilla toimialan menestystekijöitä voidaan suojata ja joilla kilpailukykyä alalla voidaan kehittää. (Savolainen, 2021)

Arvioinnin toteutushetkellä ollaan tilanteessa, jossa koronapandemia ei enää aiheuta merkittäviä rajoituksia elinkeinotoiminnalle tai vaikutuksia työllisyyteen, mutta Ukrainan sota ja sen mukanaan tuomat haasteet ja talouden kehitysnäkymät vaikeuttavat tilannetta. Niihin on liittynyt useita muita muutokseen reagoimisen toimenpiteitä, mutta ne eivät ole varsinaisesti olleet äkillisen rakennemuutoksen toimia.

2.3 Tietämys ÄRM-toimintamallin ja siihen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksista

Tilanteet ja alueet, joissa äkillisen rakennemuutoksen toimintamallia on käytetty, ovat eronneet monissa asioissa toisistaan, eikä ole ollut yhtä yhtenäistä tapaa käyttää toimintamallia. Toki toimintamallille on asetettu kriteerit, joiden perusteella on pyritty varmistamaan alueilla olevan yhdistävinä tekijöinä, että ne täyttävät kriteerit ja ovat äkillisen rakennemuutoksen alueita. Toisaalta kriteereitä uudistettiin vuonna 2020 muun muassa sillä perusteella, että ne huomioisivat paremmin alueellisia eroja (Tillväxtnalys 2022, 17).

Aiemmat tutkimukset nostavat esiin, että monia äkillisen rakennemuutoksen tilanteita yhdistää aluetalouden piristyminen ÄRM-alueeksi nimeämisen ja tämän tuomien resurssien ansiosta. Esimerkiksi Oulun seutukunnan rakennemuutoksen myötä alueen ICT-sektorin rakenne on monipuolistunut, eikä alue ole enää niin riippuvainen yhdestä suuresta yrityksestä kuin aiemmin. Tämän on huomattu olevan tekijä, jonka avulla alue kestää paremmin rakennemuutoksia. Alueilla on myös otettu oppia äkillisen rakennemuutoksen tilanteesta, ja esimerkiksi Oulun alueella pyritään jo hyvissä ajoin ennakoimaan rakennemuutoksia, tunnistamaan sille herkkiä toimialoja ja ennalta määrittelemään erilaisia etukäteen varautumisen toimenpiteitä. (Viitanen 2016.)

ÄRM-toimintamalleista erityisesti Oulun muutosta on tutkittu aikaisemmin. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että korkean teknologian sektorin uuden polun löytymisen voidaan katsoa tapahtuneen seutukunnassa paljolti rakennemuutoksen ajamana. Silti se on vaatinut alueen eri toimijoilta kykyä tunnistaa alan vallitsevaa kehitystä ja alan uudenlaisia mahdollisuuksia. Kuten kovin usein rakennemuutoksien kohdalla, äkillisen alaa kohdanneen murroksen vaikutus ei ole seutukunnassa ollut tuhoava vaan pikemminkin uutta luova ja rakentava. Lopullisena johtopäätöksenä esitetään, että keskeistä olisi se, että saatua tukirahojia ja muita tukitoimenpiteitä ei suunnattaisi vanhojen rakenteiden ylläpitämiseen vaan aidosti uusien mahdollisuuksien etsintään. (Herala et al. 2016.)

Myös koulutuksen järjestäjien roolia ja mahdollisuuksia ÄRM-toiminnassa on arvioitu. Vuosina 2020–22 Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (jatkossa Karvi) toteuttaman selvityksen mukaan ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kyvyt vastata

jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa ovat olleet keskimääräisesti melko hyviä. Kyvyt reagoida ÄRM-tilanteisiin vaihtelevat koulutusaste- ja koulutusorganisaatiokohtaisesti. Sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjillä että korkeakouluilla on jo toimivia koulutusmalleja, jotka soveltuvat erityisesti työelämän nopeisiin muutostilanteisiin. Osa malleista on vakiintunut kansallisiksi ja alueellisiksi yhteistyömalleiksi. (Frisk et al. 2022.)

Yleisesti koulutusjärjestelmän näkökulmasta kehittämiskohteita äkillisiä rakennemuutostilanteita varten ovat erityisesti yhteistyömallit, ennakointi ja pienten osaamiskokonaisuuksien rahoitus. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien toiminnan keskeiseksi kehittämiskohteeksi on tunnustettu sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön määrä erityisesti koulutusten toteuttamisvaiheessa. Myös työikäiselle väestölle suunnattuja koulutuspalveluita äkillisen rakennemuutostilanteen aikana voitaisiin kehittää. Vastaavasti korkeakoulujen keskeisimmät kehittämiskohteet liittyvät opetushenkilöstön saatavuuteen ja täten myös ketteryteen toimia tilanteissa, jotka etenevät usein nopeasti. Sekä ammatillisen koulutuksen järjestäjien että korkeakoulujen on vaikeaa saada opetushenkilöstöä tietyiltä, usein työvoimapulasta kärsiviltä toimialoilta. (Frisk et al. 2022)

On selvää, että työelämää koskevissa nopeissa muutostilanteissa pyritään hyödyntämään jo olemassa olevaa koulutustarjontaa. Tällöin etenkin tutkintokoulutuksella on keskeinen rooli kouluttautumisessa: ammatillisessa koulutuksessa painottuvat ammatilliset perustutkinnot, ammattitutkinnot ja erikoisammattitutkinnot, korkeakoulutuksessa puolestaan tutkintojen osien opiskelu sekä avoimena korkeakouluopetuksena että liiketoiminnallisena koulutuksena. Työelämän nopeissa muutostilanteissa opiskelu painottuu samoille aloille sekä toisella että kolmannella koulutusasteella. Erityisesti tekniikan alojen, palvelualojen ja hyvinvointi- ja terveysalojen opiskelu on yleistä. (Frisk et al. 2022.)

Koska ÄRM-toimintamalli toimii parhaiten toimenpiteiden kohdentamisen ja uuden luomisen välineenä, eivät sen vaikutukset näy merkittävästi tilastollisissa tarkasteluissa. Ennen tapausalueiden oppien pohdintaa on kuitenkin hyvä tunnistaa tyypillisimmät ÄRM-tilanteissa käytetyt instrumentit ja tutkimustieto niiden vaikuttavuudesta. Esimerkkejä keskeisistä ÄRM-tilanteissa hyödynnetyistä palveluista ja instrumenteista ja niiden vaikutuksista on koottu taulukkoon 2.

Taulukko 2. ÄRM-tilanteissa tyypillisesti käytettyjen instrumenttien vaikutukset.

Toimenpide/ instrumentti	Keskeiset vaikutukset
Muutosturva	<p>Muutosturvan toimintamalli koskee tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanottuja työntekijöitä, ja sitä toteutetaan yhteistyössä TE-toimiston, työnantajan ja henkilöstön välillä. Muutosturvan toimintamallin tarkoituksena on minimoida vähentämistilanteesta johtuvien sopeuttamistoimien negatiivisia vaikutuksia ja nopeuttaa irtisanotun pääsyä uuteen työhön.</p> <p>Ålanderin ja kumppaneiden (2013) tutkimuksen mukaan yleiskuva muutosturvan toimintamallista on myönteinen, ja sen avulla on edistetty suhteellisen nopeasti työstä työhön siirtymistä. Jolkkonen ja Kurvinen (2009) nostavat kuitenkin esiin, että muutosturvan toimivuus ja vaikuttavuus riippuvat useista eri tekijöistä, eikä mallin suoria oletettuja hyötyjä ole pystytty skaalaamaan esimerkiksi alueellisesti kaikkialle alkuperäisen toimintaidean mukaisesti. Esimerkiksi talousuhdanteen ja yleisen työmarkkinatilanteen on todettu vaikuttavan muutosturvan toimivuuteen. (Jolkkonen & Kurvinen 2009.)</p> <p>Tuoreen muutosturvan arvioinnin mukaan yleiskuva muutosturvan toimintamallista on positiivinen, ja tehtyjen toimien voidaan arvioida edistävän jaettua tavoitetta. Muutosturvan palveluihin osallistuneet ovat arvioinnin mukaan pitäneet niitä itselleen hyödyllisinä. Mallin kokonaisvaikutusten todentaminen on kuitenkin hankalaa, mikä johtuu irtisanottujen yksilöllisten tilanteiden, yritysten tilanteiden, erilaisten toimenpiteiden ja velvollisuuksien laajasta kirjosta.</p> <p>Arvioinnin mukaan on vaikeaa todentaa tai tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä siitä, miten muutosturva ja laajennettu velvollisuus tarjota palveluita vaikuttavat työllistymisen nopeutumiseen.</p> <p>Arvioinnin aineistosta saatiin kuitenkin pieniä viitteitä siitä, että tuotannollis-taloudellisista syistä irtisanotut ovat työvoimakoulutuksen myötä työllistyneet useammin kuin muista syistä irtisanotut. Taustalla vaikuttaa mahdollisesti se, että tämä ryhmä on osallistunut varhaisemmin palveluun. (Owal Group 2022.)</p>

**Toimenpide/
instrumentti****Keskeiset vaikutukset****Työvoimakoulutus**

Työvoimakoulutuksen tavoitteena on lisätä siihen osallistuvien osaamista, parantaa heidän mahdollisuuksiaan työllistyä ja turvata osaavan työvoiman saatavuus alueen työnantajille. Etenkin työmarkkinoiden muutoksen myötä monissa tilanteissa uudelleen työllistyminen vaatii uutta koulutusta. Työvoimakoulutukseen kohdistuneen arvioinnin mukaan tällä koulutuksella on positiivisia vaikutuksia työllisyyteen.

Tilastollisen vaikuttavuusarvioinnin perusteella koulutukseen osallistuneiden työllisyys nousee sen myötä noin 5–10 prosenttiyksikköä ja keskimääräiset vuosittaiset palkkatulot kasvavat noin 2 500 euroa. Tämä arvio pätee riippumatta tarkasteluajankohdasta ja vertailuryhmästä. Tämän arvioinnin mukaan vaikuttavuus ei tunnu riippuvan työnhaun aloitusvuodesta tai koulutusta edeltävän työnhaun kestosta.

Koulutuksen myönteiset työllisyysvaikutukset alkavat ilmetä noin 1–2 vuoden kuluttua koulutuksen alkamisesta, mutta vaikutukset ovat osallistujille pitkäkestoisia. Arvioinnissa todettiin pidempikestoisilla koulutuksilla olevan suuremmat vaikutukset työllisyyteen ja tuloihin kuin lyhyemmillä koulutuksilla. (Alasalmi ym. 2022a.)

Työvoimakoulutuksella on arvioitu olevan positiivinen kustannusvaikuttavuus osallistujan näkökulmasta. Työvoimakoulutuksella on havaittu olevan positiivisia työllisyys- ja tulovaikutuksia. Koulutukset eivät kuitenkaan ole kustannustehokkuudeltaan vaikuttavimpia toimia, sillä etenkin pidempiin koulutuksiin liittyy suuria kustannuksia. (Alasalmi ym. 2022b).

Toimenpide/ instrumentti	Keskeiset vaikutukset
Yrityksen kehittämisavustus	<p>Yritystoiminnan kehittämiseen myönnettävien avustusten tavoitteena on luoda uutta liiketoimintaa, edistää pk-yritysten kasvua ja kansainvälistymistä ja vahvistaa yritysten innovaatiotoimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriön (2020) arvioinnin haastattelujen mukaan avustusta pidetään merkittävänä alueellisesta näkökulmasta tarkasteltuna, sillä tuki mahdollistaa yritysten tukemisen alueellisten tavoitteiden ja tarpeiden pohjalta. Erityisen suuri merkitys kehittämisavustuksella on Itä- ja Pohjois-Suomessa, missä tukimäärät ovat muita alueita suurempia. Arvioinnin haastattelujen perusteella kehittämisavustuksella on näillä alueilla ollut merkittävä rooli aluekehitysinstrumenttina. (TEM 2020.)</p> <p>Tuen saamisella on ollut vaikutuksia yritystoiminnan laajentamiseen ja uudistamiseen, yrityksen kasvuun, tuotekehitystoiminnan kehittämiseen ja työllisyyteen. Arvioinnin mukaan yli 60 prosenttia yrityksistä arvioi itse kehittämisavustuksen saamisella olleen vaikutusta yritystoiminnan laajentumiseen ja kasvuun, ja yli 80 prosenttia yrityksistä arvioi vaikutusten olevan pysyviä. Näitä arvioinnissa todettuja vaikutuksia kasvuun ja kannattavuuteen ei voida tilastollisesti osoittaa. Kehittämisvaikutusten arvioinnissa ei pystytty osoittamaan tilastollisesti merkitseviä tuottavuusvaikutuksia, mutta arvioinnissa todetaan, ettei tämä kuitenkaan tarkoita, etteikö niitä voisi olla. (TEM 2020.)</p> <p>Arvioinnin mukaan kehittämisavustus on tukenut työllisyyttä; avustusta saaneissa yrityksissä on palkattu enemmän henkilöstöä kuin verrokkiyrityksissä. Avustusta saaneissa hankkeissa syntyneet työpaikat ovat yleensä vakituisia ja kokoaikaisia. Avustuksen koko vaikuttaa sen vaikuttavuuteen. Avustuksen suuruudella nähtiin olevan merkittävä vaikutus siihen, millaisia ja miten laajoja vaikutuksia avustuksella on saavutettavissa. Pieni avustus heikentää avustuksen tehokkuutta ja rajoittaa sen potentiaalista vaikuttavuutta. (TEM 2020.)</p>
Yritystuki	<p>Yritystukia ovat muun muassa avustuksina annetut innovaatiotuet ja avustuksina annetut muut tuet muun muassa investointeihin ja työpaikkojen luomiseen. Yritystukiin kohdistuneen arvioinnin mukaan niiden avulla voidaan lisätä yritysten t&k-panostuksia, mikä hyödyttää koko kansantaloutta. Toisaalta arvioinnissa todetaan myös yritystukien riskinä olevan, että ne vääristävät tuotannon tekijöiden kohdentumista tavalla, joka heikentää kansantalouden kasvua ja hyvinvointia. (Laukkanen & Maliranta 2019.)</p>

Toimenpide/ instrumentti	Keskeiset vaikutukset
EGR	<p>Euroopan globalisaatorahaston (EGR) rahoituksen tarkoituksena on tukea globalisaation ja maailmanlaajuisen rahoitus- tai talouskriisin takia työttömäksi jääneiden uudelleentyöllistymistä ja uusien taitojen hankkimista. EGR-rahoituksen on todettu olevan äkillisen rakennemuutoksen tilanteissa taloudellisesti merkittävämpi kuin muiden rahoitusinstrumenttien (Ylikännö ym. 2016).</p> <p>Ålander ja Sillanpää (2018) tutkivat EGR-toiminnan vaikuttavuutta ICT-alalla. Arviointitutkimuksen mukaan EGR-hankkeilla on ollut merkittävä vaikutus uudelleentyöllistymiseen. Tutkimuksen tarkastelun kohteena olleissa hankkeissa jopa yli 80 prosenttia EGR-tuensaajista oli tutkimuksen mukaan 2-vuotisen hankkeen päätyttyä löytänyt itselleen uuden työpaikan, ryhtynyt yrittäjäksi tai aloittanut koulutuksen. Myös tässä arvioinnissa saatiin viitteitä siitä, että erityisesti työvoimakoulutus on ollut tehokas väylä edistää työllistymistä. EGR-tuen vaikuttavuus toteutuu arvioinnin mukaan etenkin suurissa irtisanomistilanteissa, joissa se mahdollistaa vaikuttavan reagoinnin ja räätälöidyt palvelut nopeasti. (Ålander & Sillanpää 2018.)</p>
Starttiraha	<p>Starttirahaa voidaan myöntää yrittäjäksi ryhtyville, ja sen tarkoituksena on turvata toimeentuloa yritystoiminnan käynnistysvaiheessa. Starttirahalla arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen ja tuloihin. Arvioidut vaikutukset työllisyyteen ovat jopa 10–50 prosenttiyksikköä tarkasteluajankohdan mukaan. Työllisyysvaikutuksen havaittiin olevan korkeimmillaan heti palvelun aloittamisen jälkeen, mutta vielä kymmenen vuotta starttirahan saamisen jälkeenkin eron työllisyydessä vertailuryhmään havaittiin olevan lähes 10 prosenttiyksikköä. Starttirahalla on arvion mukaan positiivinen ja pitkäkestoinen vaikutus yrittäjätuloihin tarkasteluajankohdasta riippumatta. Starttirahalla arvioitiin olevan selkeästi positiivisia kustannushyötyjä julkiselle sektorille. (Alasalmi ym. 2022b.)</p>
Yritysten yhteiskuntavastuu	<p>Yritysten yhteiskuntavastuuseen perustuvat ohjelmat on nostettu potentiaalisiksi tärkeiksi toimeksi, jonka käyttöä tulisi edistää. Ohjelmien tarkoituksena on helpottaa työpaikkansa menettäneiden tai irtisanomisuhan alla olevien työntekijöiden mahdollisuuksia työllistyä uudelleen yrityksen sisällä, yrityksen ulkopuolella tai yrittäjinä. Ohjelmat koostuvat muun muassa uraneuvonnasta ja koulutautumisen tuesta. Toimintatavalla viitataan sellaisiin lakisääteiset minimivaatimukset ylittäviin toimiin, joilla pyritään edistämään irtisanottujen mahdollisimman nopeaa työllistymistä. Pääsääntöisesti ohjelmat palvelevat yritysten omia intressejä, mutta niistä on potentiaalista hyötyä myös yksilöille ja yhteiskunnalle. Työntekijöiden näkökulmasta ohjelmat voivat olla mahdollisuus siirtyä uuteen työhön tai esimerkiksi yrittäjyyteen ilman työttömyysjaksoa. Julkiselle puolelle potentiaalisena positiivisena vaikutuksena on, että ohjelmien myötä paine työttömyysturvan ja julkisten työvoimapalveluiden käyttöön pienenee.</p> <p>Yhteiskuntavastuullisten yritysten toiminnan käyttöön ei ole vakiintunutta mallia rakennemuutostilanteissa. Yritysten omia ohjelmia ovat toteuttaneet lähinnä muutamat suuret yritykset, esimerkiksi Nokialla oli vuosina 2011–13 oma Bridge-ohjelmansa. (Valtioneuvoston kanslia 2015.)</p>

Läpileikkaavana teemana ovat nousseet esiin myös rakennemuutostilanteiden sosiaaliset vaikutukset. Rakennemuutoksesta seuraava työttömyys lisää osaltaan eriarvoistumista ja köyhyyttä. Rakennemuutoksella voidaan katsoa olevan sosiaalisia vaikutuksia lähinnä syntyneen työttömyyden, työn epävarmuuden ja näistä seuraavien sivuvaikutusten kautta. Näitä vaikutuksia ja teemoja on kuitenkin tutkittu varsin vähän. Suvi Järvenpää (2013) on laadullisessa opinnäytetyössään tutkinut teollisuuden rakennemuutoksen sosiaalisia vaikutuksia ja toimenpiteitä. Opinnäytteessä on kirjallisuuden käytön lisäksi toteutettu haastatteluja rakennemuutoksissa mukana olleille tahoille. Alueellisesti tarkastelu on keskittynyt Turun, Salon, Uudenkaupungin ja Kouvolan alueisiin. Opinnäytteessä nostetaan esiin sosiaalisten vaikutusten suhteellinen lyhytaikaisuus: vaikutusten odotettiin olevan huomattavasti suurempia ja pidempikestoisia kuin mitä ne lopulta olivat. Opinnäytteessä toteutettujen haastattelujen mukaan työttömyys saatiin tarkastelluilla alueilla laskemaan suhteellisen nopeasti. Paikallinen yhteistyö nostetaan esiin merkittävänä negatiivisten sosiaalisten vaikutusten ehkäisijänä. Tarkastelussa tunnistetaan kohonnut riski syrjäytymiseen erityisesti teollisuuden alan yli 50-vuotiaalla väestöllä. Riskiä selittävät osaltaan kulttuuriset tekijät ja suhtautuminen työttömyyteen ja uudelleen kouluttautumiseen. (Heinonen 2006; Suikkanen 1998.)

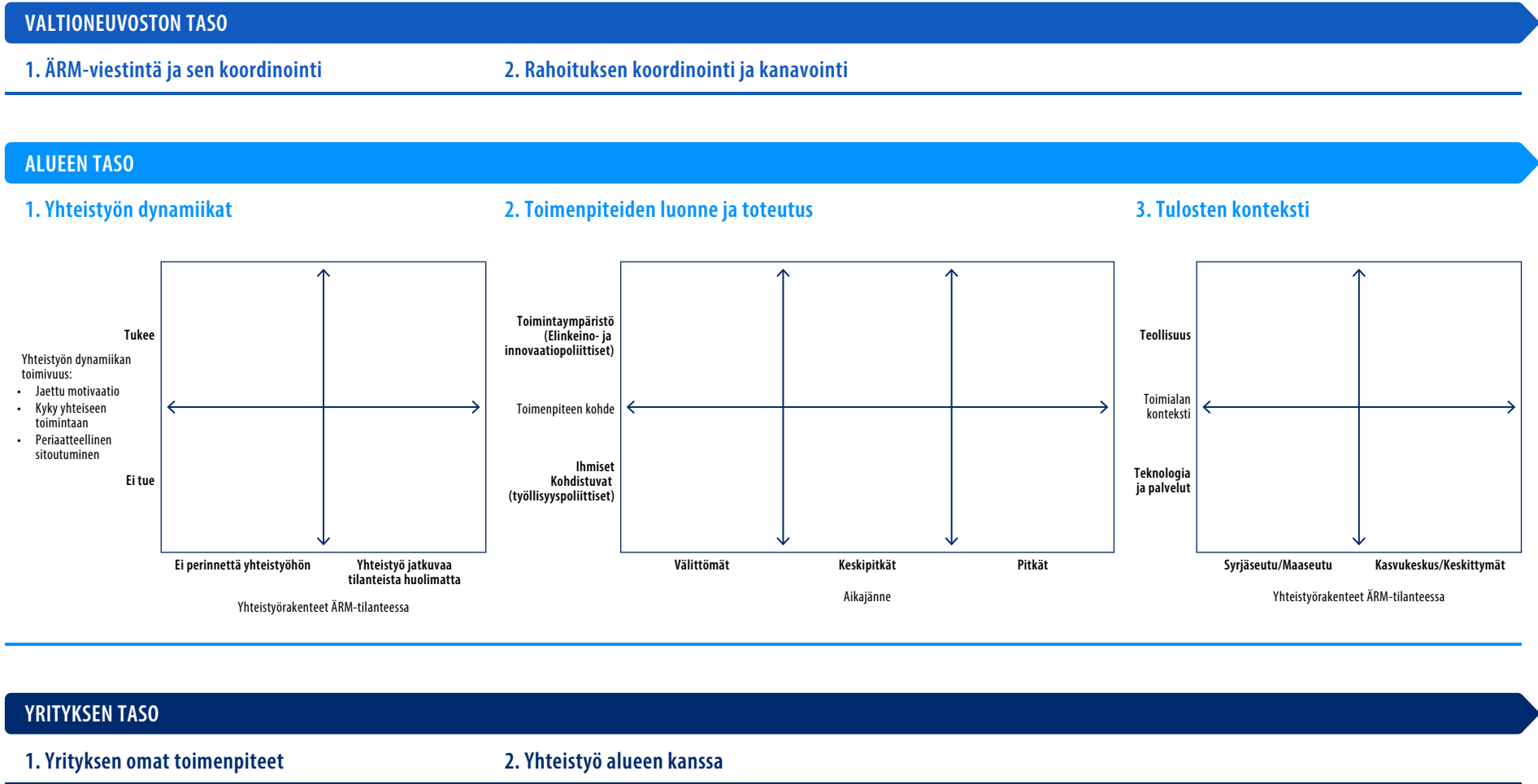
3 Toimintamallin toimivuus

3.1 Viitekehys ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden tarkasteluun

Tässä luvussa kuvataan aiemman kirjallisuuden ja asiantuntija- ja sidosryhmähaastattelujen pohjalta muodostuva viitekehys ÄRM-toimintamallin vaikuttavuudesta. Osa haastatelluista ei suoraan tunnista ÄRM-toimintamallia tai pidä sitä ”toimintamallina”. Ennenkin kyse on erilaisista ja eri tasoilla tapahtuvista prosesseista, joita sovelletaan äkilliseen rakennemuutokseen reagoinnissa. Koska ÄRM-toimintaan ei ole käytännössä enää erillistä omaa instrumenttia, riippuu sen vaikuttavuus osittain niistä erilaisista toimenpiteistä ja instrumenteista, joita kussakin ÄRM-tilanteessa on ollut käytössä (suhteessa tavoitteisiin). Tästä syystä ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden analyysi on lähtökohtaisesti laadullinen, ei määrällinen (ks. edellinen luku). Viitekehystä on päivitetty selvityshankkeen aikana ohjausryhmän keskustelujen, haastattelujen ja työpajojen tulosten pohjalta.

ÄRM-toiminnassa keskeistä on ÄRM-toimintamallin (tai tilanteen) kontribuutio muutostilanteessa käynnistettäviin toimiin ja niiden toteutukseen ja soveltamiseen paikallisessa toimintaympäristössä ja toimialaan liittyvässä tilanteessa (eli adaptaatioon). ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden analyysissä on myös useita tasoja ja tekijöitä, joita on pyritty myöhemmin kuvaamaan eri case-alueiden yhteydessä. Näitä tasoja ovat valtioneuvoston taso, alueen toiminnan taso (ÄRM-projekti) ja yrityksen toiminnan taso (kuva 2). Seuraavassa käydään läpi viitekehysten keskeisiä näkökulmia ja jatkossa mahdollisesti seurattavia asioita ja näkökulmia. ÄRM-toimintamallin seurantaan liittyviä tietoja avataan myöhemmin.

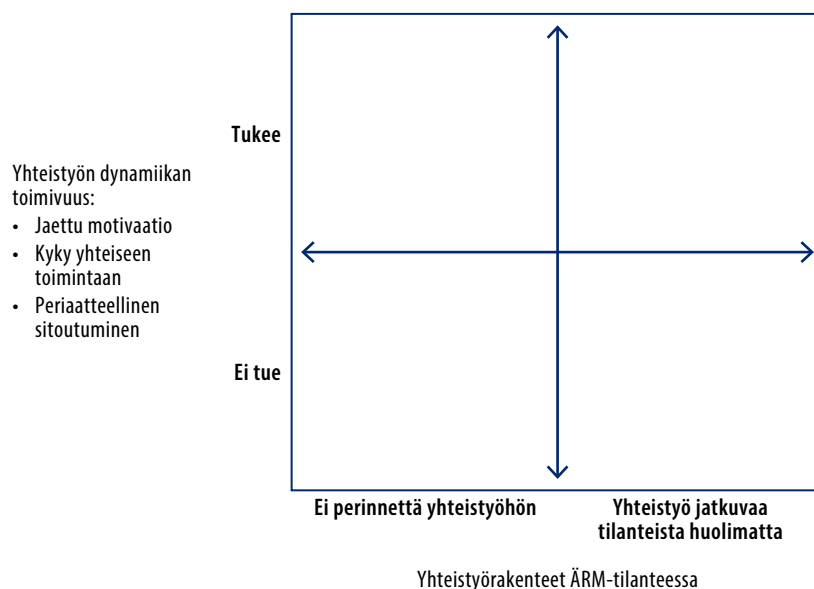
Kuva 2. Vaikuttavuuden arvioinnin viitekehys ja tasot.



Valtioneuvoston tasolla voidaan tarkastella ÄRM-tilanteisiin liittyvää viestintää ja sen koordinoitua. Viestinnän suunnitelmallisuus, selkeys ja johdonmukaisuus ministeriöistä alueille ja valtioneuvoston tasolta alueille on yksi tarkasteltava osa-alue. Toinen keskeinen teema liittyy ÄRM-toimintamalliin liittyvän rahoituksen koordinoituihin ja kanavoituihin alueelle. Rahoituksen käytössä olevia instrumentteja on kuvattu kuvassa 2. Myöhemmin tunnustetaan tähän tasoon liittyviä haasteita.

Alueen tasolla yhteistyön dynamiikan löytyminen on keskeinen osa ÄRM-toimintaa. Tässä yhteydessä esimerkiksi alueen yhteistyöperinteet vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka nopeasti rakennemuutostilanteeseen reagoidaan. Toinen keskeinen esiin nouseva ulottuvuus on toimijoiden välillä vallitseva yhteistyön dynamiikka, jonka on tuettava alueen toimijuutta asiassa. Näitä ulottuvuuksia ja arvioinnissa käsiteltyjä case-kohteita on havainnollistettu kuvassa 3. Case-tapauksien analyysiä avataan myöhemmin tarkemmin.

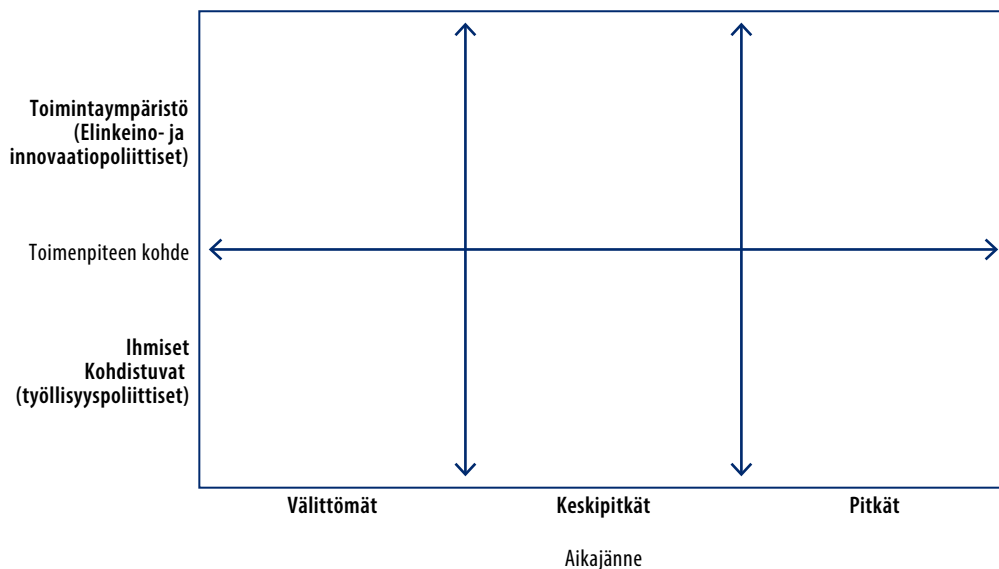
Kuva 3. Yhteistyön dynamiikka ÄRM-tilanteissa.



Yhteistyön dynamiikka on haastattelujen perusteella aivan keskeinen tekijä erityisesti siinä, miten nopeasti ÄRM-toimintasuunnitelma saadaan muodostettua ja millaisia ja kuinka laaja-alaisia toimenpiteitä siihen saadaan hahmotettua. Tarvittavat toimenpiteet ovat toimintaympäristöön kohdistuvia elinkeino- ja innovaatiopoliittisia tai ihmisiin kohdistuvia työllisyyspoliittisia ja sosiaalisia toimia. Näitä toimenpiteitä tulee toteuttaa eri aikajänteillä: useimmiten nopeat ihmisiin kohdistuvat toimet alkavat käytännössä muutosturvan toimenpiteiden toteuttamisesta ja täydentyvät muilla keskipitkän aikavälin toimilla.

Haastatteluissa ja työpajoissa nostettiin lisäksi esiin, että ÄRM-tilanteiden työllisyyspoliittisten vaikutusten lisäksi tulisi nykyistä paremmin tiedostaa kyseisten tilanteiden sosiaaliset vaikutukset. Näitä näkökulmia ja case-alueiden yhteen vetäviä havaintoja toimenpiteistä ja suunnitelmista on esitetty kuvassa 4, jossa tarkastellaan yhtäältä toimenpiteen kohdetta toimintaympäristön (elinkeino- ja innovaatiopoliittiset) ja ihmisten (työllisyyspoliittiset ja sosiaaliset toimet) näkökulmasta ja toisaalta aikajänteen (välittömät, keskipitkät, pitkät) näkökulmasta.

Kuva 4. Toimenpiteiden luokittelun taso ÄRM-tilanteissa.



Onnistunut ÄRM-toiminta tarvitsee toimenpiteitä kaikilla edellä kuvatuilla ulottuvuuksilla. Ne ovat myös hyvin erilaisia, alueellisiin vahvuuksiin nojautuvia. Keskeisiä näkökulmia ovat esimerkiksi teknologiaintensiivisen sektorin ja teollisuustoimialojen piirteet ja ÄRM-alueen luonne (syrjäisempi ja/tai maaseutumainen vai kehittyvä tai kaupungistuva). Näkökulmat eivät ole toisiaan poissulkevia, mutta haastattelut korostivat näiden eri näkökulmien huomioimista onnistuneiden ÄRM-toimenpiteiden toteutuksessa.

Yrityksen tasolla keskeisiä näkökulmia ovat yrityksen omat toimenpiteet suhteessa irtisanottavaan henkilöstöön ja mahdollisiin omistuksiin alueella sekä yhteistyö alueen kanssa. Näillä molemmilla ulottuvuuksilla on merkitystä alueen toiminnan kannalta.

Seuraavassa käsitellään ÄRM-toimintamallin toimivuutta vahvuuksien ja haasteiden kautta tämän viitekehyksen eri ulottuvuuksien näkökulmasta yritystasolta lähtien.

3.2 Nykymuotoisen ÄRM-toimintamallin vahvuudet ja haasteet: Case-alueiden opit

Seuraavassa käydään läpi arvioinnin haastatteluissa ja työpajoissa esitettyjä näkökulmia ÄRM-toimintamallin toimivuudesta.

Yrityksen tason toimintamallin vahvuuksia

Yrityksen toiminnalla ja toimintatavoilla on merkittävä rooli ÄRM-toimintamallin toiminnassa. Useissa haastatteluissa todetaan, että ÄRM-toimenpiteiden suunnittelua ja toteutusta on helpottanut yrityksen aktiivinen mukanaolo yhteissuunnittelussa alueen kehittämistoimijoiden kanssa. Case-esimerkeissä ja haastatteluissa kuvataan, että Nokia ja Microsoft ovat esimerkkejä työnantajista, jotka ovat luoneet omia vahvoja muutosohjelmiaan tai -toimenpiteitään. Nämä edistivät haastattelujen mukaan toiminnan onnistumista. Esimerkiksi Nokia sitoutui työllistymistä edistävien koulutusten hankintaan omalla rahoitusosuudellaan. Yritys oli myös aktiivisesti mukana koulutussuunnittelussa. Käytännössä siis yrityksen aktiivisuus, vastuullisuus, brändinhallinta ja resurssit vaikuttavat yritystasolla tehtäviin toimenpiteisiin. Myös muissa case-alueissa yrityksen edustajat ovat usein olleet tiiviisti mukana alueen ÄRM-työssä ja osarahoittaneet tiettyjä toimenpiteitä.

Muutosturvalla on oma merkittävä roolinsa ÄRM-tilanteissa. Parhaimmillaan onnistumista on edesauttanut yrityksen aktiivisuus muutosturvapalvelujen tuomisessa yrityksen tiloihin. Yrityksen osallistuminen työstä työhön -mallin mahdollistamiseen on ollut tärkeää.

Kaikki tämä tarkoittaa, että yrityksen omalla orientaatiolla ja strategialla on suuri vaikutus muutostilanteessa. Tämä näkyy myös esimerkiksi Veitsiluodon tapauksessa, jossa toimijat kokevat, että aktiivinen muutoksen tukeminen auttaa muutoksen kaikilla tasoilla. Sama heijastuu myös Salon Nokian tapauksessa.

Yhtenä esiin nousseena näkökulmana on, että kun yritys on mukana ÄRM-tilanteiden yhteisessä suunnittelussa, niin irtisanottaville pystytään tehokkaammin viestimään muun muassa heille järjestettävistä palveluista. Parhaimmillaan yritys tuntee henkilöstönsä ja voi edesauttaa oikeanlaisten palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa yhdessä TE-hallinnon kanssa.

Yrityksen tason toimintamallin haasteita

Yritysten toimintatavat muuttuvat eri tilanteiden mukaan. ÄRM-tilanteiden toteutusaika vaikuttaa yrityksen toimintaan, ja saman konsernin eri yksiköt voivat eri aikoina tai eri puolilla Suomea toimia eri tavoin. Tällaisissa tilanteissa alueiden toimijoille on voinut aiempien tapausten myötä syntyä vääriä oletuksia muutoksen toimintatavoista.

ÄRM-tilanteissa on tyypillisesti ollut mukana pörssiyrityksiä. Tämä aiheuttaa luonnollisesti tiedottamisen ja viestinnän rajoitteita. Näille perushaasteille ei sinänsä ÄRM-toiminnassa voi mitään, mutta niiden tiedostaminen ja kyvykyys nopeaan toimintaan ovat haastattelujen mukaan tärkeitä tekijöitä ÄRM-toiminnan onnistumisen kannalta. Myös paikallisella tasolla viestinnän toteuttaminen tilanteiden julkistuksen jälkeen (esimerkiksi kertamalla julkisuudessa esiin tulleet asiat aina eri tasoilla) voi edesauttaa paikallisesti ÄRM-toiminnan hoitamista. Tämän lisäksi valtioneuvostotason viestinnän ja alueen tasolla tapahtuvan viestinnän välillä koetaan olevan kuilu, ja nämä viestinnän prosessit ovat toisista irrallaan. Omana erityispiirteenä näyttäytyvät tilanteet, joissa ei ole varsinaisia keskustelukumppaneita silloin, kun toiminnan vähentämisen ensimmäinen vaihe näkyy esimerkiksi alihankintaketjuissa.

Yrityksillä on ollut joissakin ÄRM-tilanteissa omia palveluntuottajia hoitamassa joko muutosturvan velvoitteiden mukaisia osaamisen kehittämistehtäviä tai investoijien kartoittamista. Tämä aiheuttaa aika ajoin haasteita tiedonjaossa ja näiden hankittujen palveluiden ja ÄRM-toimenpiteinä suunniteltujen toimenpiteiden integroinnissa.

Joissakin tilanteissa yrityksen neuvottelut tehdasalueen myynnistä kestivät pitkään, aikaa kului kuukausia. Yrityksen aiempaan kokemukseen perustuvia ratkaisuja ei kuitenkaan toteutettu kaikissa paikoissa. Tilanteissa on usein yhdistynyt myös se, että yrityksen ylin johto pidättäytyy yhteistyöstä alueen toimijoiden kanssa. ÄRM-tilanteessa yhteistyötä saattaa olla ministeriön tasolla tai poliittisella tasolla, mutta alueen ja yrityksen johdon kanssa yhteistyötä ei ole.

Aina alueen toimijoiden intressit ja yrityksen intressit eivät myöskään ole riittävästi kohdanneet. Tämä näkyy lähes kaikilla tapausalueilla eri tavoin. Esimerkkinä on vaikkapa tehdasalueen myyntiin ja jatkokehitykseen liittyvän yhteisen näkemyksen puuttuminen: alueen toimijat tekevät paljon työtä saadakseen alueelle potentiaalisia toimijoita, mutta yritys tapaa näistä vain muutaman, tai yritystä ei saada suostumaan kiinteistöjen uudelleenkäyttöön.

Eri tapauksissa vapautuvat alueet ovat hyvin erilaisia (tehdas, tuotanto tai tuotekehitykseen käytetty kiinteistö). Eroista huolimatta haastatteluissa korostuu näkemys, että uudeleen hyödyntämisen nopeus voisi olla nykyisiä ÄRM-tilanteita nopeampi, mikä lisäisi toiminnan vaikuttavuutta. Tämän näkökulman saaminen mukaan ÄRM-työhön edellyttäisi myös sitä, että yritys tiedostaisi tämän omassa toiminnassaan.

Muutamissa tilanteissa on koettu, että yritys ei käytännössä ole mukana ÄRM-toimenpiteiden suunnittelun tai toteutuksen tukena. Tämä luonnollisesti vaikuttaa kaikkien toimenpiteiden suunnitteluun. Haastatteluissa pohdittiin myös, olisiko yritykselle voinut antaa alueen kannalta enemmän tavoitteita kehittää tulevaisuuden elinkeinoja viestinnän

keinoin. Tähän liittyvät myös omat riskinsä, jotka saattavat vain lisätä yrityksen ja alueen toimijoiden välistä vastakkainasettelua.

Aluetason toimintamallin vahvuuksia

Keskeistä useille ÄRM-alueille on ollut ennakoiva varautumisen suunnittelu. Tällöin toiminnassa on päästy heti liikkeelle. Joillakin alueilla oli valmisteltu suurhankkeita varten positiivista toimintamallia, jolla oli tarkoitus vastata toimintaympäristön positiivisiin muutoksiin. Toimintamalli toimi hyvin myös negatiivisessa tilanteessa ja loi pohjaa hyvähenkiselle ja systemaattiselle etenemiselle hallinnon eri tasoilla.

Yhteistyön toteutumista on helpottanut systemaattinen ÄRM-ryhmän kokoonpanon valmistelu ja vastuiden määrittely. Usein verkoston toimijat ovat tunteneet toisensa jo pitkään, ja vastuut ja roolit ovat suhteellisen selvät. Parhaimmassa tapauksessa ÄRM-ryhmän kokoonpano oli valmisteltu ennakoiden tulevaa, ja ryhmä aloitti toimintansa nopeasti.

Yhteistyöllä ja hyvin hoidetulla tilanteella voitiin luoda jonkinlaisia puitteita sille, että vapautuvat osaajat innovoivat uutta liiketoimintaa. Muutamissa tapauksissa ÄRM-verkosto ehkä keskittyi näihin puitteisiin ja työllisyyteen eniten, kun taas pidemmän tähtäimen visiointi tai suunnittelu oli ajoittain vähäisempää.

Toimenpiteiden onnistumisen reflektointi jälkikäteen eri tapaushaastatteluissa liittyi toimintojen monipuolisuuteen ja laaja-alaisuuteen. Onnistumisia ja oppeja eri toimenpiteistä eri tapauksissa luonnehdittiin haastatteluissa eri tavoin:

- Kouvola: Yritysrahoitusta suunnattiin ensin vain työttömäksi jääneiden perustamiin yrityksiin. Sitten ymmärrettiin, että yritystoimintaa ja työpaikkoja kannattaa rahoittaa ja luoda työssäkäyntialueen kokoisesti.
- Kemi: Etuna on ollut, että kehitysyhtiöllä on ollut pitkään toimintaa eri teollisuudenalojen parissa (erityisesti kiertotalous). Tämä on tarkoittanut kattavaa verkostoa. Osaavan henkilöstön ja verkoston kautta on saatu runsaasti uusia Veitsiluodosta kiinnostuneita yrityksiä.
- Kaikki: Kehittämisasiavustuksia hyödynsivät lukuisat yritykset, minkä myötä vaikutukset myös tasasivat elinkeinorakennetta. Vaikutukset ovat olleet pitkäkestoisia.
- Kouvola ja Salo: Työllisyysperusteinen investointiavustus on aiemmin koettu hyväksi välineeksi investointeihin.

Yhteenvedon voidaan todeta, että onnistumisena nähdään kahden tyyppinen toiminta: ensinnäkin nopea henkilöihin kohdistuva toiminta, jossa keskiössä ovat muutosturvan toimintamalli ja yksilöiden osalta TE-palvelujen ”nopean toiminnan joukkojen” ja

yrittäjäpalveluiden yhteistyö. Toiseksi tärkeitä ovat olleet erilaiset investoin -hankkeet, joiden ansiosta tyhjenneisiin tiloihin on saatu uutta toimintaa ja osaamista, joka on ollut merkittävä houkuttelutekijä ja syy yritysten etabloitumiselle paikkakunnalle.

Aluetason toimintamallin haasteita

ÄRM-ryhmät ja -verkot ovat useilla alueilla kattavia. Vaikka tämä on hyvä asia, on vain osa ÄRM-toiminnan verkostoista aktiivisia ja sitoutuneita. Verkostoissa on haastattelujen perusteella usein paljon seurailijoita, jotka ovat mukana lähinnä tilannekuvan saamiseksi. Verkot ja työryhmät ovat myös usein niin laajoja, että ne sisältävät toimijoita, jotka eivät tosiasiaa tuo yhteistyöhön merkittävästi lisäarvoa. Käytännössä toiminta edellyttäisi tällöin huomattavasti tiiviimpää sihteeristöä, jotta luottamukselliset keskustelut olisivat mahdollisia.

Ajoittain verkostoissa ollaan liikaa kiinni perinteissä. Tämä voi haitata verkoston ketteryyttä ja uusien tahojen mukaan tuleamista ÄRM-työhön tai pahimmillaan estää avointa ja luottamuksellista keskustelua.

Yrityksen tarjoamat irtisanomispaketit ovat työntekijöiden näkökulmasta hyvä asia ja parhaimmillaan ne voivat rahoittaa henkilön uusia urasuunnitelmia ollen samalla kannattavia myös yhteiskunnan näkökulmasta: paketin rahoituksella voi toteuttaa esimerkiksi opintoja tai yrittäjyyttä. Yhteiskunnan näkökulmasta ne ovat tietyissä tapauksissa hidastaneet irtisanottujen henkilöiden aktiivisuutta uudelleen työllistymiseen.

Alueiden toimintamallit ovat olleet haastattelujen perusteella hyvin tilannesidonnaisia. Aineistossa pohditaan, että jos halutaan valtakunnallinen rakennemuutostoimintamalli, voitaisiin ehkä hahmottaa selkeämmin eri toimijoiden roolit ja vastuut, kuitenkin siten, ettei rajoiteta alueen toimijoiden toimintaa.

Aluetason toimenpiteiden suunnittelun ja toteutuksen haasteisiin liittyvät myös rahoituksen lyhytaikaisuus ja rahoitusinstrumenttien joustamattomuus. Tähän keskusteluun palataan tarkemmin yhteenvedossa kehittämislinjoista. Näkökulmia ovat:

- Käytännössä yritysrahoituksen instrumentit eivät aina vastaa alueiden tarpeisiin. Alueen näkökulmasta rahoitus ja yhteistyö näyttävät myös päättyvän, kun niin sanottu ensiapurahoitus on myönnetty.
- ÄRM-toiminnasta puuttuu yritys- ja elinkeinokehittämisen investoin -tyyppisen toiminnan näkökulma systemaattisesti. Tällöin alueen näkökulmasta se, mitä voidaan tarjota, on työvoima, ja mahdollisuuksien mukaan työvoimasta pyritään tekemään osaavaa, mutta juuri muuta ei tehdä.

- Rahoitus ei aina vastaa alueen tarpeeseen, ja yritysrahoituksen puolella on pullonkaulaa muun muassa innovaatioiden skaalaamisessa ja kaupallistamisessa.
- Kehittämisvaiheen rahoitukseen ei ole riittävästi työvälineitä. Samoin olisi tarpeen joustavampi rahoitus eri kohteisiin, kuten teollisiin hankkeisiin ja hankkeita tukevaan liikenteeseen ja osaamiseen.
- Työllisyysperusteinen investointiavustus oli aiemmin käyttökelpoinen rahoitusinstrumentti. Sillä voitiin kehittää esimerkiksi teollisuuden, matkailun ja kaupallisten alueiden infrastruktuuria, mikä vaikutti alueen vetovoimaan. Sitä käytettiin myös rakennemuutostilanteissa.
- Irtisanottujen henkilöiden potentiaali ostaa erilaisia yksiköitä tai toimintoja on ollut käytännön rahoitusinstrumenttien ulkopuolella (tätä on ollut mahdollista rahoittaa EGR-rahoituksella mutta käytännössä kansallinen lainsäädäntö ei ole mahdollistanut rahoituksen hyödyntämistä, sillä EGR-rahoitus on jaettu kansallisen rahoituksen momenttien avulla).

ÄRM-tilanteille onkin ollut tyypillistä, että yhteistyöryhmästä puuttuvat kansalliset valtion toimijat (Invest In Finland / Business Finland). Business Finlandin paikallinen asiantuntija on mukana ryhmässä, mutta kansallisesti kyseisten organisaatioiden toimintaan ei reagoita.

Käytännössä keinovalikoima on ollut kaikissa ÄRM-tapauksissa sama. Haastatteluissa ja työpajoissa kaivattiin rohkeampia uusia avauksia ja "alueellisia" rahoitustyökaluja ja -kokeiluja.

Henkilöihin kohdistuville Muutoskoulutuksille on usein asetettu paljon odotuksia, mutta suhdanteiden vaihdellessa vaikutukset ovat jääneet odotettua pienemmiksi. Havainto on samansuuntainen aiempien vastaavista koulutuksista tehtyjen tutkimusten kanssa (ks. luku 2). ÄRM-toimintamallin vaikutusten arvioinnin koetaan olevan puutteellista. Mittaaminen on myös vaikeaa, sillä ei kyetä erottelamaan mikä johtuu jostakin ÄRM-toimenpiteestä ja mikä on puolestaan yleisen taloustilanteen vaikutusta.

Monissa ÄRM-toimenpiteissä on tunnistettavissa jonkin verran päällekkäisyyttä (saman tyyppisiä hankkeita alueen sisällä). Tämä kertoo ajoittaisesta koordinaation puutteesta tai rahoitusmuotojen pirstaleisuudesta. Tämä on luonnollista, sillä eri organisaatioilla ei ole valtuuksia suhteessa toisten organisaatioiden hankkeisiin. Kriisitilanteessa näiden

koordinointi on ajoittain vaikeaa. Työpaja-aineistossa huomautetaan, että tämä ei suoranaisesti tarkoita vähäisempää vaikuttavuutta.

Valtioneuvostotason vahvuuksia

Valtioneuvoston tason viestintä ja valtioneuvoston mukanaolo ovat periaatteellisesti tärkeitä alueelle. Tähän liittyy sekä poliittinen viestintä että viestintä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Toteutetuissa tapauksissa on ollut hyväksi koettua yhteistyötä ELY-alueiden kanssa, ja tämä on sisältänyt kokemusten jakoa onnistumisista ja epäonnistumisista. Tämä on oleellista sen vuoksi, että aktiivinen viestintä hallinnon eri tasoilla auttaa luomaan yhteistä päivittyvää tilannekuvaa.

Valtioneuvosto käy vuoropuhelua suuryritysten johdon kanssa, ja alueen tason toimijat käyvät vuoropuhelua paikallisen yksikön kanssa. Tällöin alueen toimijoiden näkökulmasta viestintä ei ÄRM-tilanteissa toimi parhaalla mahdollisella tavalla; tarvittaisiin viestinnän yhtenäistä suunnittelua eri tasojen välillä.

Rahoituksen koordinaatio koetaan kohtuullisen toimivaksi. Varsinkin pk-yritysrahoitus saadaan usein nopeasti käyntiin, ja kansallisen puolen rahoituskanavat ja -hakuprosessit ovat selkeitä. ELY-keskuksen yrityksen kehittämisavustuksella on saatu nopeita vaikutuksia alueen yrityksiin. Tämä vastaa aiempien tutkimusten havaintoja kehittämisavustuksen vaikutuksista: suurin osa hankkeista jäisi toteuttamatta ilman avustusta (TEM 2020). Investin-toiminta on onnistunut useilla tapausalueilla hyvin.

Valtioneuvostotason haasteita

Haastatteluissa pohditaan sitä, että laaja rakennemuutos ei koske vain elinkeinoja, vaan sillä voi olla todella laajat sosiaaliset vaikutukset. Näitä vaikutuksia on harvoin systemaattisesti tiedostettu tai sanoitettu rakennemuutostilanteiden yhteydessä.

Viestinnän osalta on nostettu esiin, että viestinnän suunnitelmat ja toimintapolitiikat tulisi määrittää nykyistä tarkemmin. Varsinkin alueilla herää kysymys, näyttäytykö tilanteen hoito julkisuudessa liikaa poliitikkojen lupausten muodossa. Tällöin poliittiset lupaukset eivät aina ole linjassa virkamiesten ja instrumenttien mahdollisuuksien kanssa. Pahimmassa tapauksessa yleistason lupaukset johtavat välillä tulkintahaasteisiin alueella.

Useissa kohdin on nostettu esiin, että viestinnän ja rahoituksen koordinoinnin näkökulmasta eri ministeriöiden välinen työnjako näyttäytyy alueille sekavana. Tämä aiheuttaa paljon tarpeetonta kitkaa tai säätämistä varsinkin tapausten alkuvaiheessa. Työpajassa keskusteltiin myös siitä, että valtioneuvostotason yhteishenkilöverkosto tulisi näkyä

toimintamallin kuvauksessa nykyistä paremmin. Tämän voi mallintaa ja kuvata paremmin. Tältä osin saatetaan rakennemuutostilanteisiin tarvita tiiviimpää toimintamallia.

ÄRM-kriteeristön pohjalta tiettyä aluetta nimitetään Äkillisen rakennemuutoksen alueeksi, vaikka varsinaista nimeämiskäytäntöä ei tällä hetkellä olekaan. Silloin jää epäselväksi, miten alueellista kehittämistoimintaa tulee organisoida ja tukea niissä tilanteissa, jotka eivät täysin täytä kriteeristöä. Ratkaisuksi on esitetty pieniä/paikallisia rakennemuutostilanteita tai vastaavaa ÄRM-toimintamallin laajentamista. Käytännössä ÄRM-kriteereillä pyritään varmistamaan, että tapaus on riittävän suuri, jotta valtion on syytä reagoida siihen. ÄRM-toimintaan kuuluu merkittävä poliittisen viestinnän ja vaikuttamisen ulottuvuus: rakennemuutostilanteet aiheuttavat poliittista painetta myöntää erillisiä rahoituksia alueille, jotka eivät täytä vuonna 2020 uudistettua ÄRM-kriteeristöä.

Viestintään kytkeytyy myös sellainen havainto, että ÄRM-tilanteisiin voitaisiin keinojen ja rahoituksen lisäksi sisällyttää laajempi viestinnällinen kulma siitä, että rakennemuutokset johtuvat harvoin yksittäisestä yrityksestä: tilannetta voisi kuvata viestinnällisestikin laajemman kontekstin, kuten toimialan ja liitännäistoimialojen kehityksen tai yllättävien tilanteiden, kautta. Rahoituksen koordinoinnin osalta paljon keskustelua on herättänyt se, miten kansallisella investoinnilla voidaan ainakin viestinnällisin toimin tukea ÄRM-tilanteita. ÄRM-suunnitelmat voivat usein rahoituksen osalta muuttua, mikä on ÄRM-toiminnan normaali piirre. Käytännössä on huomattu, että tällöin valtion talousarvion momenttien väliset määrärahasiirrot ovat usein haastavia.

4 Tapausalueiden tarkastelu

Tässä luvussa tarkastellaan viittä äkillisen rakennemuutoksen tapausaluetta ja ÄRM-toimintamallin toimivuutta näiden alueiden näkökulmasta.

4.1 Kemi-Tornio: Veitsiluoto

Tilanteen yleinen kuvaus

Stora Enso ilmoitti Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta vuonna 2021 ja aloitti yt-neuvottelut henkilöstön kanssa. Tehtaan sulkemisesta seurasi suoria vaikutuksia yhteensä 670 henkilöön, ja kokonaisvaikutus alihankintaketju mukaan lukien oli noin 1 500 menetettyä työpaikkaa. Irtisanominen koski noin 15 prosenttia seutukunnan ja 9,7 prosenttia koko maakunnan teollisuuden toimialan työpaikoista. Tehtaan sulkemisella oli merkittäviä vaikutuksia alueen talouteen. Toimintasuunnitelman arvion mukaan sulkemisesta aiheutui Kemin kaupungille noin 5 miljoonan euron ja Meri-Lapin alueelle noin 8 miljoonan euron veromenetykset, mikäli kaikki työntekijät irtisanottaisiin eivätkä he työllistyisi uudelleen. Tausalla tilanteessa oli paperin kysynnän laskeminen ja koronapandemia, joka osaltaan kiihdytti kysynnän laskua.

Meri-Lapin ja Lapin toimijoilla on ollut nopea valmius reagoida äkilliseen rakennemuutokseen. Alueella perustettiin äkillisen rakennemuutoksen työryhmä, johon kuului laaja joukko eri alojen edustajia. Mukana olivat Kemin kaupunki, Keminmaan ja Simon kunnat, Lapin liitto, Lapin TE-toimisto, Lapin ELY-keskus ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Lapin yliopisto, Lapin ammattikorkeakoulu, Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia, Rovaniemen koulutuskuntayhtymä (REDU), Digipolis, Meri-Lapin kehittämiskeskus, Kemin ja Keminmaan yrittäjät ry., työ- ja elinkeinoministeriön edustajat ja Stora Enson Veitsiluodon edustajat. Toimintasuunnitelman mukaan työryhmä kokoontuu viikoittain. Se on jakautunut kolmeen alaryhmään: toimintaympäristö ja TKI-toiminta, henkilöihin kohdistuvat toimenpiteet ja yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet.

Toimijaryhmä laati toimenpidesuunnitelman, johon sisältyy lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimenpide-ehdotuksia, joita on jäsennetty nopean toiminnan tarpeista kohti pidemmän aikavälin toimenpiteitä. Keskeisenä tavoitteena on luoda vähintään 1 000 uutta työpaikkaa. Lyhyellä tähtäimellä pyrkimyksenä on minimoida mahdollisimman nopeasti sulkemisesta seuraavia negatiivisia vaikutuksia ja luoda korvaavia työpaikkoja. Irtisanottujen

yksilöiden näkökulmasta alkuvaiheessa korostuu yksilöllisen henkisen ja sosiaalisen tuen merkitys ja pidemmällä aikavälillä yksilölliset koulutus-, työllistymis- ja ammatinvaihtoratkaisut. Pidemmän aikavälin tavoitteena on nopeuttaa alueen vihreää ja digitaalista siirtymää. Alueen toimenpidesuunnitelmassa panostettiin osaamisen kehittämiseen, joka nähtiin keskeisenä kaikissa toimissa, jotta työvoimarakennetta saadaan uudistettua.

Alueella nähtiin tehtaan sulkeminen sekä kriisinä että mahdollisuutena. Positiivisina puolina nähtiin hyvä sijainti, teollinen infrastruktuuri ja hyvät logistiset yhteydet. Kemin ja Meri-Lapin alueella seuraavan kolmen vuoden näkymä oli teollisuuden näkökulmasta hyvä tehtaan sulkemisesta huolimatta. Alueelle oli tiedossa Metsä Fibren biotuotetehtaan rakentaminen, jolla nähtiin positiivisia vaikutuksia alueelle. Toisaalta Veitsiluodon tehtaan sulkeminen ei ollut ainoa rakennemuutos alueella, vaan myös Outokummun terästehtaan yhteistoimintamenettelyt ajoittuivat samaan ajankohtaan.

Kemi on jo ennen tehtaan sulkemista kärsinyt pitkään vaikeasta rakennetyöttömyydestä, ja vaikka tähän on kohdistettu toimenpiteitä ja työllisyysastetta on saatu nostettua, kaupungin rakennetyöttömyys on edelleen ollut Lapin korkeimpia.

Kaikkiaan Kemin tehtaalta irtisanottiin 550 henkilöä. Haastatteluissa korostetaan, että osa irtisanotuista on iäkkäitä ja pitkään alalla työskennelleitä. Alan ja tehtaan kulttuuri luo oman leimansa toimenpiteiden suunnitteluun.

Rahoitus

Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä esitettiin jaettavaksi momentin 32.30.40 (Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen) vuoden 2021 talousarvion ÄRM-tilanteisiin osoitettua määrärahaa yhteensä 4 miljoonaa euroa ja saman momentin vuoden 2020 talousarvion määrärahaa yhteensä 8,5 miljoonaa euroa, joista:

1. Lapin liitolle kohdennetaan 2 miljoonaa euroa vuoden 2021 määrärahaa Kemi-Tornion Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta aiheutuvaan äkilliseen rakennemuutostilanteeseen,
2. Oikeutetaan työ- ja elinkeinoministeriö päättämään paikallisten äkillisten rakennemuutostilanteiden rahoittamisesta 2 miljoonalla eurolla vuoden 2021 määrärahaa valmisteltujen arviointikriteerien mukaisesti.

Lokakuuhun 2022 mennessä ELY-keskus on myöntänyt ÄRM-tilanteen aikana yrityksille ja toimintaympäristölle kehittämisavustuksia yhteensä noin 6,5 miljoonaa euroa. Tällä tuella on aikaansaatu yrityksissä yhteensä 427 työpaikkaa. Rahoituksella toteutettujen hankkeiden on arvioitu lisäävän liikevaihtoa noin 39 miljoonaa euroa ja kasvattavan vientiä noin 16 miljoonaa euroa.

Taulukko 3. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Kemi-Tornion rakennemuutostilanteen hoitamiseksi. Tilanne lokakuussa 2022. (Yrtti-raportointijärjestelmä 2022).

Yrityksen kehittämisen avustus		Toiminta- ympäristön kehittämisen avustus		Yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liike- vaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientä
kpl	euro	kpl	euro	kpl	euro	kpl	euro	euro
32	5 478 385	3	982 100	35	6 460 485	427	38 612 000	15 598 000

ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella

Kemin tapaus on vielä tuore ja käynnissä, vaikka pahin kriisivaihe on arviointihetkellä ohitettu. Veitsiluodon tapausta on edeltänyt Kemissä aiempi alueellinen varautuminen. Jo vuonna 2014 ja aiemminkin alueella käytiin keskeisten toimijoiden parissa keskustelua siitä, mitä tapahtuisi, jos Veitsiluoto suljettaisiin. Tällöin tehtiin toimijoiden omaan käyttöön skenaariotarkastelua, joka vahvisti alueen toimijoiden varautuvaa ajattelua. Toisen varautumisajattelua tukenut tapaus oli Outokummun YT-neuvottelut muutamaa vuotta aiemmin.

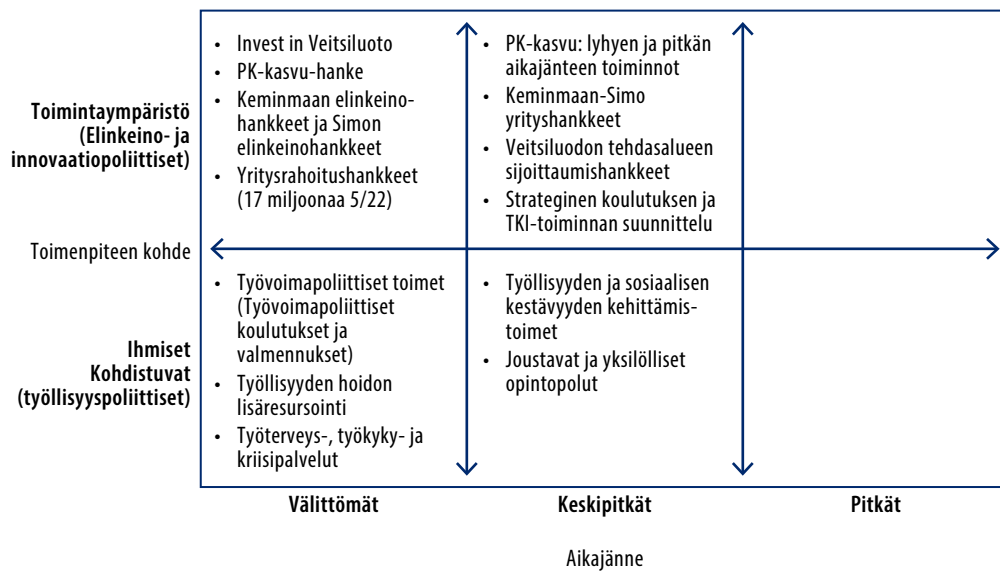
Aiempi varautuminen tarkoitti sitä, että alueella oli toimijoiden muodostama vahva yhteistyöverkosto, ja ajatuksena oli välittömästi keskittyä tulevaisuuteen katsovien toimenpiteiden toteutukseen. Ensimmäinen ÄRM-työryhmän kokous pidettiin sen päivän iltana, jolloin tapaus uutisoitiin mediassa. Kemin toimintasuunnitelman ensivaiheen keskiössä oli nopeasti varmistaa irtisanottavien ja työttömyysuhan alaiseksi joutuneiden 550 henkilön kohdalla, että heille voidaan tarjota niin henkisen jaksamisen tukea kuin työllisyys- ja koulutuspalveluita. Keskiössä oli myös valmistautua nopeasti tehtaan sulkemisen aiheuttamaan tilanteeseen, joka koski Veitsiluodon alueen uudelleenkäyttöä ja uuden työn löytämisestä muun muassa alihankkijaverkostoille.

Haastattelujen perusteella alueen aiempi varautuminen ja toimialaan liittyvä keskeisten toimijoiden henkilökohtainen osaaminen ja työhistoria edesauttoivat toimenpiteiden suunnittelua ja alueellista yhteistyötä.

Toimintasuunnitelmassa ÄRM-tilanteen hoidolle asetettiin kunnianhimoinen visio, 1 000 työpaikkaa, ja Kemin kaupungilla oli merkittävä rooli verkoston moottorina. Kuvassa 5 on esitetty ÄRM-toimintasuunnitelman keskeisiä toimenpiteitä. Huomionarvoista on erityisesti työterveys- ja työkykypalveluiden kytkeminen henkilötason

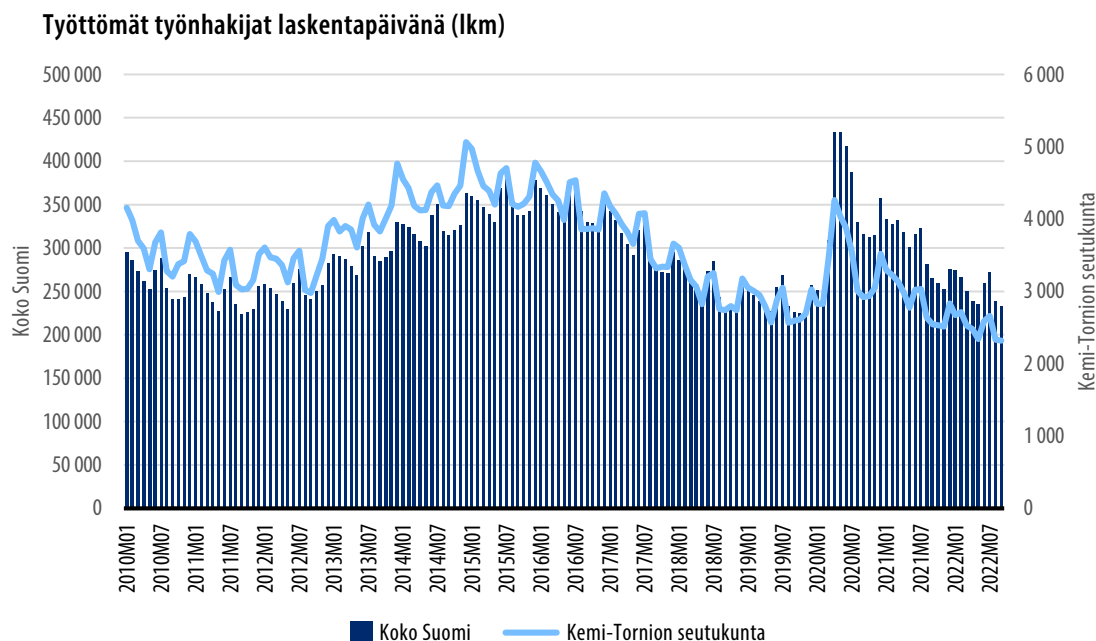
toimenpiteisiin. Henkilötason toimenpiteissä tulokset ovat olleet varsin hyviä, ja lähes kaikille irtisanotuista on löytynyt jokin ratkaisu.

Kuva 5. Kemin ÄRM-tilanteen keskeisiä toimenpiteitä.



Kemin tilanne on vielä sen verran tuore, että se ei juurikaan vielä näy toimintaympäristöä kuvaavissa tilastoissa. Kemin osalta tilanne näkyi hetkellisesti työllisyysasteessa, mutta laajemmin seutukuntatasolla vaikutukset heijastunevat työllisyyteen vielä myöhemmin.

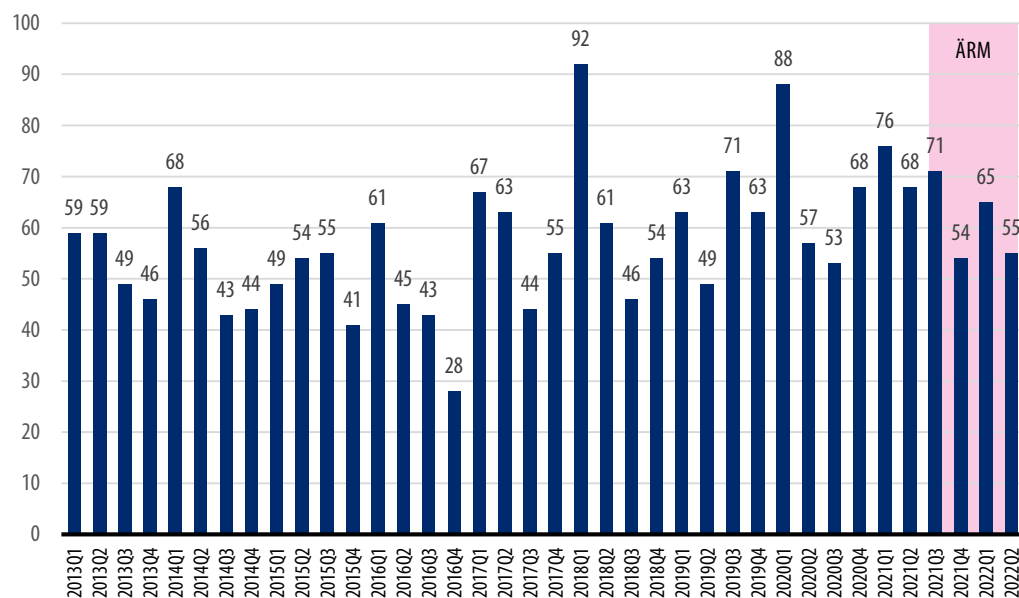
Kuva 6. Työttömät työnhakijat laskentapäivänä koko maassa ja Kemi-Tornion seutukunnassa vuosina 2010–2022 (Tilastokeskus 2022).



Toimenpiteiden toteutus on edennyt haastattelujen ja seurantatiedon perusteella hyvin. Metsä Fibren merkitys alueen rekrytoijana korostuu. Lisäksi alueella toimivat kasvuhakuiset yritykset ovat palkanneet vapautunutta työvoimaa tai osallistuneet toimenpiteisiin muilla tavoin. Yritystoiminnan aloittaminen ei ole ollut niin vahvasti toiminnan fokuksessa, eikä sen uskota näkyvän seutukunnan aloittaneiden yritysten määrässä tai yritystoiminnan dynamiikassa.

Kuva 7. Aloittaneet yritykset Kemi-Tornion seutukunnassa vuosina 2013–2022 (Tilastokeskus 2022).

Aloittaneet yritykset Kemi-Tornion seutukunnassa (lkm)



Kemin tilanteessa suurimmat vaikutukset tulevat todennäköisesti kohdentumaan vientiin ja saataviin yritystuloihin.

Kemin ÄRM-case osoittaa, että kaupungin ja alueen tahtotilalla, ennakoivalla varautumisella ja tulevaisuusorientaatiolla on merkitystä erityisesti ÄRM-toimenpiteiden käynnistämisen nopeudessa. Toimenpiteitä joudutaan soveltamaan olemassa olevien rahoitusinstrumenttien ehtoihin. Alueen nopeassa adaptaatiossa on ollut kyse myös hyvästä onnesta siinä mielessä, että alueen keskeisillä toimijoilla on ollut muutostilanteen toimialaan liittyvää vahvaa taustaosaamista ja työhistoriaa, mikä on helpottanut toimenpiteiden suunnittelua ja käynnistämistä.

4.2 Jämsä: Kaipolan tehdas

Tilanteen yleinen kuvaus

Jämsän elinkeinorakenne on ollut liikevaihdon ja henkilöstön suhteen teollisuusvaltainen. Vaikka toimipaikkojen noin 1 500 kappaleen kokonaismäärästä teollisia toimipaikkoja on ollut vain noin 100, henkilöstön määrän ja liikevaihdon suhteessa teollisuus on ollut Jämsässä merkittävin työllistäjä ja tulonmuodostaja. Jämsän seutukunta on ollut ÄRM-alueena kolmesti: ensimmäisen kerran vuosina 2007–08 paperitehtaan irtisanomisten

takia, toisen kerran varuskunnan lakkauttamisen takia vuosina 2013–15 ja kolmannen kerran vuodesta 2021 alkaen paperitehtaan lakkauttamisen seurauksena.

Vuoden 2021 ÄRM-tilanne käynnistyi, kun UPM Kymmene Oyj ilmoitti pörssitiedotteella 26.8.2020 suunnitelmasta sulkea Kaipolan tehdas pysyvästi vuoden loppuun mennessä. Tehtaan lakkauttamisen myötä yli 430 ihmistä menetti työpaikkansa. Arvion mukaan tehtaan sulkeminen tarkoittaa noin 300 miljoonan euron vuosittaista arvonlisäyksen poistumista alueelta.

Tehtaan sulkeminen herätti keskustelua monella tasolla: keskustelua käytiin paikallistason seurausten ja toimenpiteiden lisäksi tilanteen poliittisista ulottuvuuksista. Aihetta tutkineiden Ville Kellokummun ja Heikki Sirviön (2022) mukaan Suomen paperiteollisuuden rakennekriisiä, metsäteollisuuden biotalousstrategiaa kokonaisuutena ja erityisesti UPM:n omaa sisäistä strategiaa analysoimalla voidaan päätellä, että Kaipolan tehtaan sulkeminen oli osa metsäkonsernin pitkän aikavälin talousstrategiaa.

Tehtaan sulkemisesta kulunut aika on verrattain lyhyt, eivätkä vaikutukset ole vielä näkyvissä esimerkiksi kaupungin verokertymässä. Yhteisöverovaikutuksia oletetaan tulevan viiveellä vuoden 2022 lopulla.

Jämsän kaupunki laati äkillisen rakennemuutoksen varautumis-/kasvusuunnitelman pian tilanteen käynnistymisen jälkeen. Toimintaa koordinoimaan perustettiin rakennemuutoksen työryhmä, johon koottiin maakunnan tärkeimmät toimijat: ELY-keskus, TE-toimisto, Keski-Suomen liitto, Gradia, Jämsän kaupungin johtavat luottamushenkilöt (valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat), paikalliset kansanedustajat ja keskeiset viranhaltijat. Yrityksistä edustajia oli UPM:n lisäksi Patriasta (alueen suurin yksityinen työnantaja), Kaipola Green Port Oy:sta ja Kaipola Recycling Oy:sta. Ennen varsinaisen ÄRM-työryhmän perustamista Jämsän kaupunki kokosi omista viranhaltijoistaan ryhmän, joka välittömästi lakkauttamisuutisen jälkeen ryhtyi käsittelemään tilanteen vaikutuksia esimerkiksi kunnallis- ja yhteisöverotuloihin, valtionosuuksiin ja ostovoimaan. Lisäksi ryhmä käsitteli alihankintaverkostoon kohdistuvia vaikutuksia ja tilanteesta seuraavia sosiaalisia vaikutuksia. Esiin nousivat esimerkiksi erilaiset palvelutarpeet liittyen henkiseen tukeen (mielenterveyspalvelut) ja monialaiset vaikutukset niin kouluihin ja varhaiskasvatukseen kuin työllisyys- ja yrityspalveluihin. Tukitarpeita käsiteltiin laajasti valtioneuvoston edustajien kanssa syyskuun 2020 alussa.

Jämsän kaupungin laatimassa varautumis-/kasvusuunnitelmassa huomioitiin paperiteollisuuden lisäksi useat muutkin Jämsässä toimivat merkittävät toimialat ja työnantajat: esimerkiksi Jokilaakson sairaalan leikkaustoiminta ja Patrian Hallin työpaikat tunnistettiin tärkeiksi turvata pidemmällä tähtäimellä. Myös Jämsälle merkittävä matkailuelinkeino nostettiin esiin tuettavana toimialana. Käytännössä ”Jämsän pakettiin” sisällytettiin suuri määrä

erilaisia tarpeita alihankintayritysten tuista psykososiaaliin tukiin. Tehdasalueen kehittäminen ja yhteistyö UPM:n kanssa oli keskeinen osa kokonaisuutta alusta alkaen. Kaipolan tehdasalueen kehittämiseksi käytiin neuvottelut Jämsän kaupungin infraan perehtyneiden toimijoiden (vesi, sähkö, lämpö, kaavoitus), TEMin ja UPM:n edustajien kesken.

Jämsän kaupunginhallitus hyväksyi rakennemuutoksen edunvalvonnan pitkän tähtäimen painopisteet, ja paketin kokonaisuutta on viety eteenpäin kaupunginhallituksen näkemyksen mukaisesti. Lokakuussa 2021 ilmoitettiin Kaipolan tehtaan myynnistä, mitä pidettiin positiivisena asiana. Vuoden 2022 alussa aloitettiin 4 miljoonan euron rahoitukseen liittyvien hankkeiden valmistelu.

Rahoitus

Hallitus päätti vuoden 2020 budjettiriihessä kohdentaa lisätalousarvioon sisältyviä määrärahoja yhteensä noin 8,7 miljoonaa euroa Jämsän seudun rakennemuutoksiin. Niistä suunnattiin Keski-Suomen liitolle noin 1,7 miljoonaa euroa AKKE-rahoitusta ja Keski-Suomen ELY-keskukselle kolme miljoonaa euroa yritysten investointitukiin, ja loppuosa jäi odottamaan Jämsän ehdotusta käyttökohteista. Jämsän kaupunki puolestaan esitti, että Keski-Suomen liitolle siirrettäisiin 4 miljoonaa euroa myöntövaluuttana vuosille 2021–24. Tällä rahoituksella on tarkoituksena toteuttaa viisi kokonaisuutta: tulevaisuuden työ -konsepti, Kaipola diili -kiihdyttämö, tulevaisuuden liikkumisen teknologiapuisto, asumista osajille -palvelukokonaisuus ja teollisen ympäristön ja paperinvalmistusteknologian hyödyntäminen testaustoiminnassa.

Taulukossa 4 on kuvattu ELY-keskuksen myöntämät avustukset Jämsän rakennemuutos-tilanteen hoitamiseksi. Taulukon tiedot kuvaavat tilannetta arvioinnin toteutushetkellä 25.10.2022. ELY-keskus on myöntänyt tukia yhteensä 15:lle seutukunnan yritykselle. Kehittämisyhteistyö on myönnetty yhteensä 8 190 000 euroa.

Taulukko 4. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Jämsän rakennemuutostilanteen hoitamiseksi, tilanne 25.10.2022 (Yrtti2-raportointijärjestelmä, 2022).

Seutukunta/yritys	Myönnetty		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Jämsän seutukunta	18	2 683 260	91	24 710 000	8 190 000
Aawee Oy	1	60 340	2	700 000	400 000
Elonen Oy Leipomo	2	106 488	12	4 000 000	200 000
Erkki Salminen Oy	2	282 030	7	1 300 000	200 000
HimosLomat Oy	1	81 210	13	1 500 000	700 000
Himos-Yhtiöt Oy	1	947 120	3	700 000	500 000
Huolto-Kaksikko J-P Laine Oy	1	5 400	2	180 000	0
IDEAL isännöinti Oy	1	43 804	2	280 000	40 000
MEDI Connection Oy	1	34 100	14	3 700 000	800 000
Nisula Forest Oy	1	81 990	2	1 000 000	500 000
Pirtin Kehrämö Oy	1	62 400	6	550 000	110 000
Procadme Team Oy	1	27 600	1	100 000	40 000
Scandinavian Seaplanes OY	2	255 928	13	5 000 000	4 500 000
Silván Service Oy	1	27 950	1	50 000	0
Tilausliikenne Lampinen Oy	1	58 710	5	650 000	200 000
Tobermore Oy	1	608 190	8	5 000 000	0
Kaikki yhteensä	18	2 683 260	91	24 710 000	8 190 000

Yleisesti Jämsän tilanteessa Keski-Suomen liiton kautta haettiin rahoitusta laajempiin kokonaisuuksiin: muun muassa Jämsä Tehdas -etätyöhanketta ja matkailun kehittämishanketta valmisteltiin eteenpäin, ja selvityshankkeita yhdistettiin Yritysvelho-hankkeen kokonaisuuteen. Rahoitusinfoon joulukuussa 2020 kutsuttiin yrityksiä kuulemaan uusista linjauksista, ja käytetyt koneet ja laitteet tulivat TEMin myöntämien tukien piiriin.

Haastattelujen mukaan ÄRM-tilanteesta seurannut suuri haaste on tehdasalueen kehittämiseksi tarvittavan rahoituksen järjestäminen.

ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella

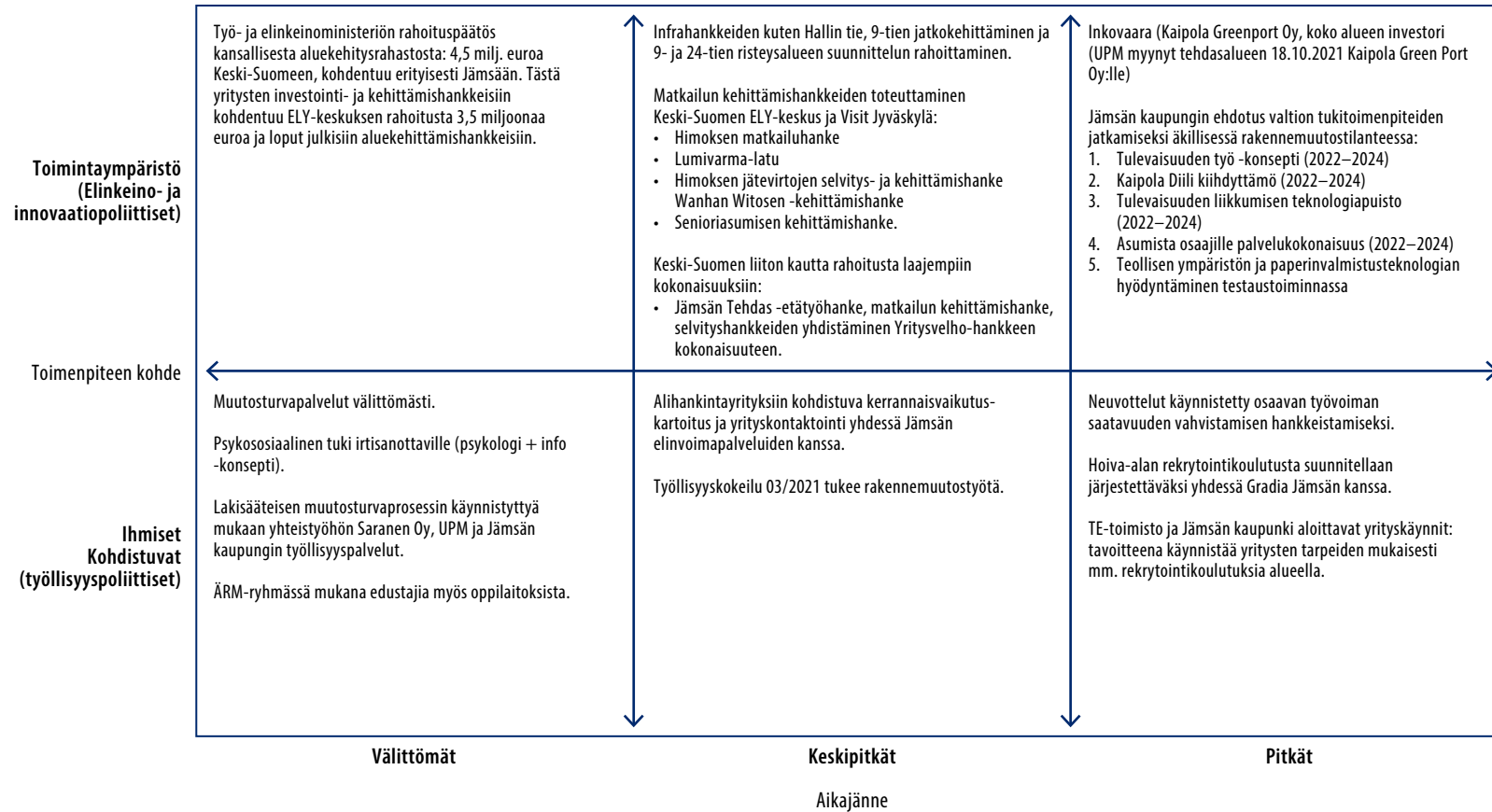
Arvioinnin toteuttamishetkellä Jämsän ÄRM-tilanne on edelleen käynnissä, eikä se täten ole kaikilta osin arvioitavissa. Vaikutukset tulevat näkyviksi viiveellä: toimenpiteiden vaikuttavuus realisoituu esimerkiksi Kaipolaan sijoittuvien uusien toimijoiden kautta vasta myöhemmin.

Haastattelujen mukaan toimintaympäristöllä on ollut merkittävä rooli alueen ÄRM-toiminnassa. Kaipolan kohdalla tilanne eteni erittäin nopeasti ja vaati toimijoilta nopeaa reagointia ja tiivistä yhteistyötä. Jämsän ÄRM-tilanteessa korostuivat toimijoiden alueen tuntemus ja kyvykkyydet: Jämsän kaupungin reagointikykyä ja prosessin johtamista on kiiteltä. Myös ministeriön tiivis läsnäolo prosessin aikana on koettu tärkeäksi osaksi ÄRM-toimintamallin toteutusta.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös kunnan koko ja kyvykkyys toimia ja ”päästä liikkeelle” nopeasti. Jämsän kaupungilla oli varautumissuunnitelma valmiina jo ennakkoon, samoin ÄRM-työryhmä oli nimettyä ennen UPM:n uutista tehtaan sulkemisesta. Alkusyksyn 2020 aikana suunnitelma oli jo päivitetty ja yhteistyötahoja oltiin pyydetty nimeämään edustajansa työryhmään. Näin työryhmä saatiin koottua jo uutista seuraavana aamuna. Ketterän etenemisen on osaltaan mahdollistanut hyväksi koettu ja tiivis yhteistyö kaikkien maakunnallisten toimijoiden, kuten TE-hallinnon, kanssa. Ryhmään tuli myöhemmässä vaiheessa mukaan myös muita yrityksiä, kuten esim. Patria, ja syy oli koronaepidemian aiheuttamat Yt-neuvottelut yhtiössä, jota uhkasivat mittavat lomautukset ja mahdolliset irtisanomiset. ÄRM-ryhmän toiminnan aikana Patrian tilanne kääntyi kuitenkin täysin toiseen suuntaan. ÄRM-ryhmä antoi ajantasaisesti syötteitä myös kaupungin viranhaltijaryhmälle, joka kokosi ns. Jämsä-paketin.

Kuvassa 8 on esitetty ÄRM-toimintamallin keskeisiä toimenpiteitä. Jämsän ÄRM-toiminnassa keskeinen ihmisiin kohdistuva työpoliittinen ja välittömästi käynnistetty toimenpide on laaja muutosturvapalveluiden kokonaisuus. Lakisäätöisen muutosturvaprosessin ohella keskeinen toimija tapauksessa oli Saranen Oy, joka toimi yhteistyössä UPM:n kanssa. Haastatteluissa nostettiin esiin toimijan keskeinen rooli erityisesti irtisanottavien tukemisessa.

Kuva 8. Jämsän ÄRM-toimintamallin keskeisiä toimenpiteitä.

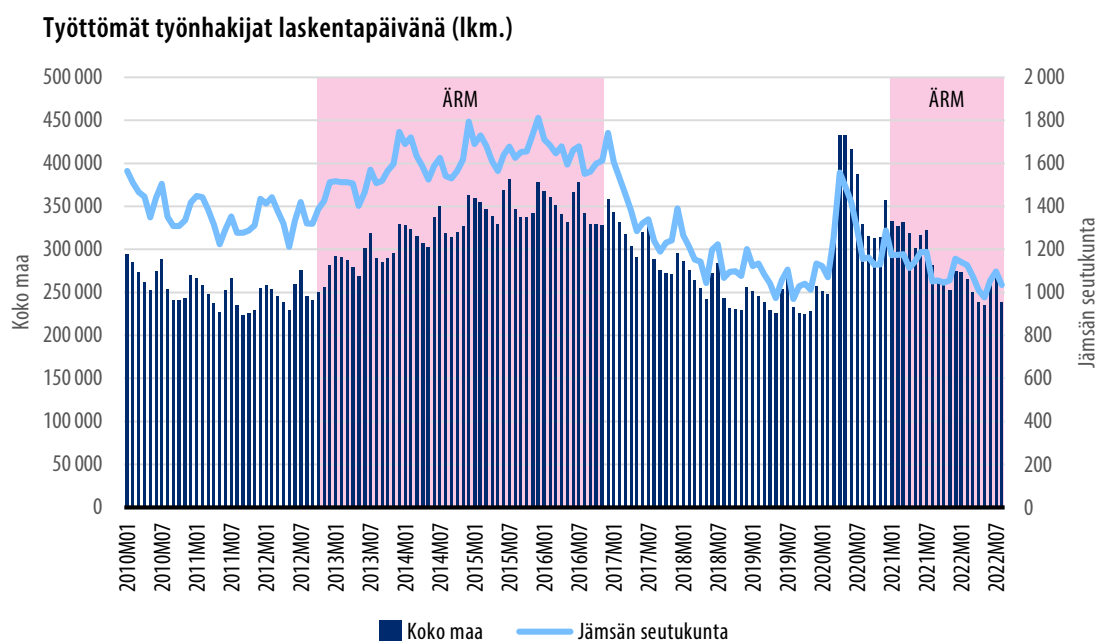


Irtisanomiset eivät ole vielä näkyneet työttömyyslukuissa, ja todelliset työllisyysvaikutukset tulevat näkyviin viiveellä (kuva 9). Kuitenkin lokakuussa 2021 UPM-taustaisia työnhakijoita oli Keski-Suomen TE-toimistolla 194 henkilöä, joista työttömänä oli 125 henkilöä. Heistä 159 oli 50 vuotta täyttäneitä. Näin ollen on arvioitu, että pitkäaikaistyöttömyys tulee syvenemään, kun työttömäksi on jäänyt useita kohtuullisen iäkkäitä henkilöitä. Heidän uudelleentyöllistämiseensä tai -kouluttautumiseensa tarvitaan enemmän panostuksia. Alueella haasteena on myös, etteivät työpaikat ja työttömien osaaminen kohtaa toisiaan. Alueella on työvoimapolua ravintola-, hoiva-, metalli-, puhtaanapito-, varhaiskasvatus- ja sosiaalialalla. Osa työttömäksi jääneistä on etsinyt töitä muilta paikkakunnilta, mikä voi viiveellä realisoitua muuttotappiona.

Tilanteella on vaikutuksia alihankintateollisuuden siten, että alihankintayritykset joutuvat muun muassa hakemaan töitä laajemmin Jämsän seudun ulkopuolelta. Seutukunnan yritysten liikevaihdossa on myös havaittu voimakasta laskua. Rakennemuutos on näkynyt varovaisuutena yritysten investointien käynnistämishalukkuudessa. Vaikutuksia on ollut havaittavissa myös päivittäistavara-kaupan myynnin vähenemisenä.

Jämsän elinkeinorakenne on teollisuusvaltainen, mutta se ei nojaa pelkästään paperiteollisuuteen, vaan alueella on myös mailu- ja komposiittiteollisuutta, jotka linkittyvät Puolustusvoimien suuriin hankkeisiin. Näillä hankkeilla on puolestaan työllisyysvaikutuksia. Syntyviin uusiin työpaikkoihin tarvitaan kuitenkin oikeat osaajat, joten rakennemuutoksen hallinnassa tulee kiinnittää huomiota osaavan työvoiman kouluttamiseen.

Kuva 9. Työttömät työnhakijat laskentapäivänä koko maassa ja Jämsän seutukunnassa (Tilastokeskus 2022).

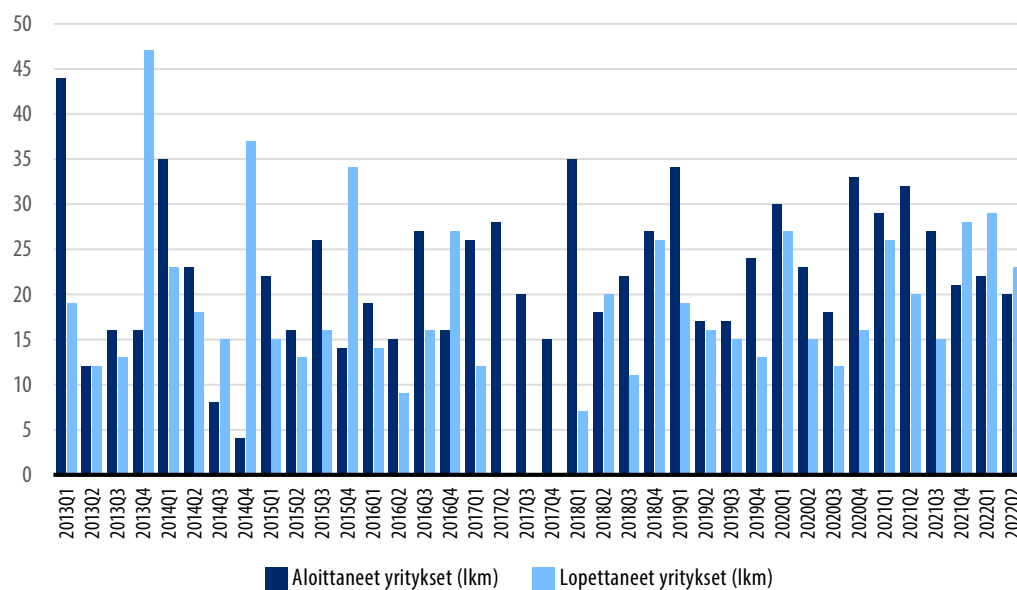


Toimenpiteiden toteutus on edennyt haastattelujen ja seurantatiedon perusteella kohtalaisesti. Kaipolan tehdasalueen uudet toimijat tulivat mukaan vasta alueen siirryttyä eli reilu vuosi ensimmäistä uutista myöhemmin. Inkovaara (Kaipola Greenport Oy) on koko alueen investoija arvioinnin toteutushetkellä syksyllä 2022, ja aluetta koskevat tulevaisuuden odotukset kohdistuvat kyseisen toimijan suunnitelmiin: haastattelujen mukaan alueelle on mahdollisesti suunnitteilla jonkinlainen kiertotalouskeskus. ÄRM-tilanteesta huolimatta Keski-Suomi ja Jämsä ovat arvioinnin selvityshetkellä syksyllä 2022 muuttovoittoisia alueita. Edellisen kerran Keski-Suomi sai muuttovoittoa vuonna 2016.²

ÄRM-tilanteet eivät näytä vaikuttaneen merkittävästi yritysten aloittamiseen tai lopettamiseen (kuva 10) Jämsässä.

Kuva 10. Aloittaneet ja lopettaneet yritykset vuosina 2013–2022 Jämsän seutukunnassa (Tilastokeskus 2022).

Aloittaneet ja lopettaneet yritykset Jämsän seutukunnassa (lkm)

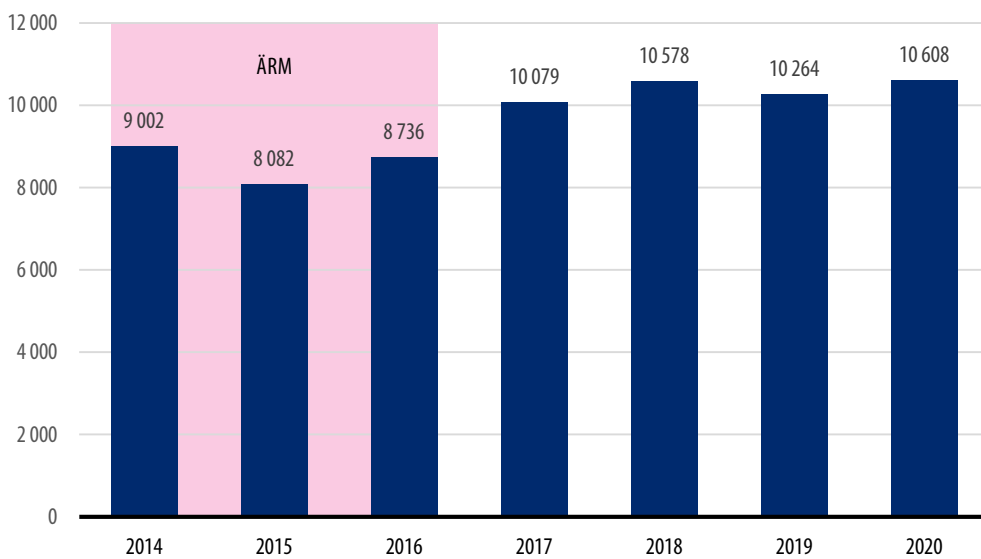


² Ylen uutinen muuttovoitosta: <https://yle.fi/uutiset/3-12464027>

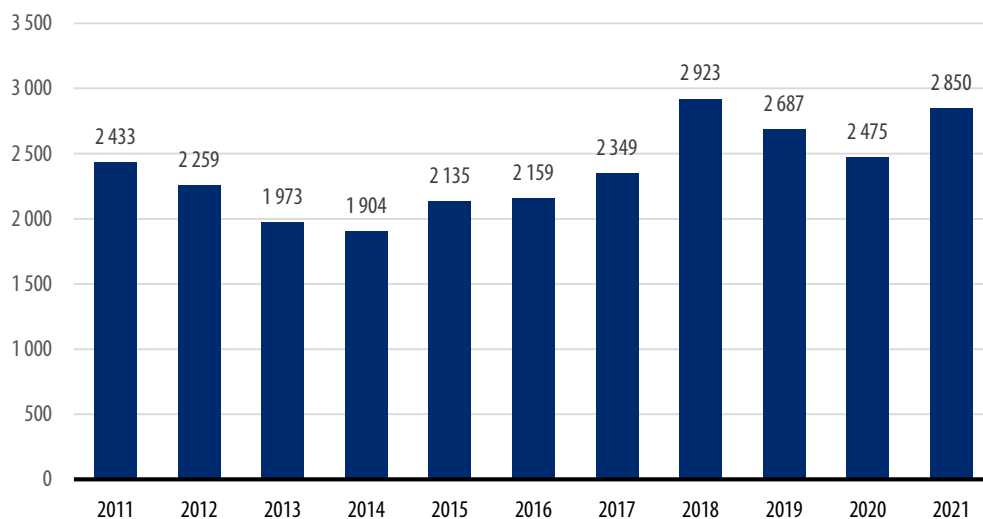
Jämsän tapauksessa etenkin vuoden 2021 ÄRM-tilanteen vaikutukset yritysverotulokertymään tai vientiin eivät ole vielä nähtävissä.

Kuva 11. Keski-Suomen maakunnan yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero yhteensä (Tilastokeskus 2022).

Keski-Suomen maakunnan yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero yhteensä (milj. €)



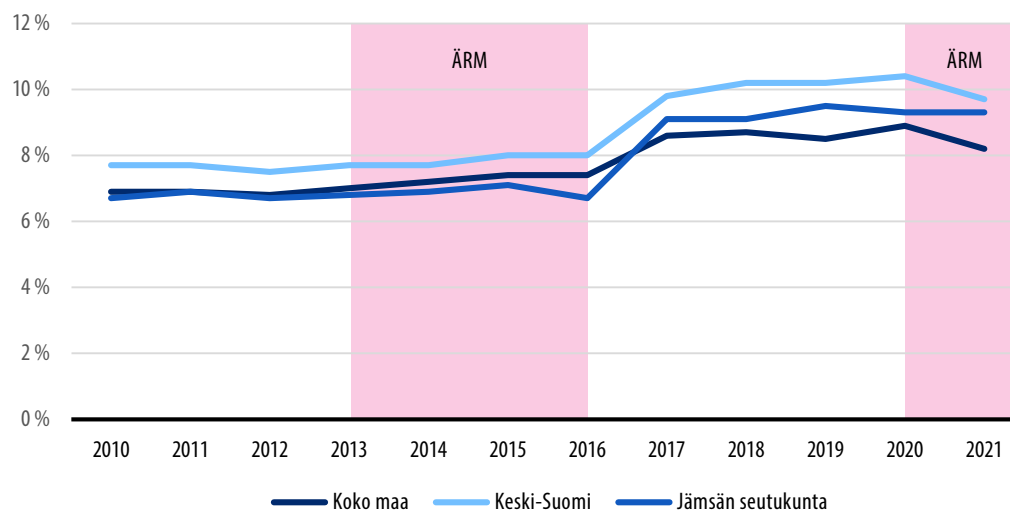
ÄRM-tilanteet eivät ole toistaiseksi tilastojen valossa vaikuttaneet vientiin: Keski-Suomen maakunnan vienti pysyi melko tasaisena läpi ÄRM-tilanteen vuosina 2013–16 (kuva 12). Vuonna 2014 viennin määrä oli tarkastelujakson (2011–2021) alhaisin, mutta vienti lisääntyi tämän jälkeen tasaisesti vuoteen 2018 asti. Kaipolan tehtaan sulkemisesta seuraavat vaikutukset eivät ole vielä nähtävissä, mutta niiden odotetaan olevan merkittäviä.

Kuva 12. Keski-Suomen maakunnan vienti vuosina 2011–2021 (Tulli 2015; Tulli 2022).**Keski-Suomen maakunnan vienti (milj. €)**

Kaipolan tapauksen yhteydessä tapahtuneet irtisanomiset eivät toistaiseksi näy tilastoissa esimerkiksi toimeentulotuen saajien osuuksissa (kuva 13). Haastattelujen mukaan TE-hallinnon koordinoima ja tarjoama muutosturvaprosessi ja Saranen Oy:n ja UPM:n yhteistyö esimerkiksi irtisanotuille tarjottavan tuen tiimoilta on koettu tärkeiksi ja hyödyllisiksi. Tehtaan lopettamispäätös oli työntekijöille suuri yllätys, ja tuen tarve on haastattelujen mukaan ollut kohtalaisen suuri. Sosiaaliset vaikutukset ovat konkretisoituneet vuoden 2022 aikana: vaikutukset näyttäytyvät muun muassa lastensuojelun ja perhetyön palvelutarpeen kasvuna.

Kuva 13. Koko maan, Keski-Suomen maakunnan ja Jämsän seutukunnan toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä (Tilastokeskus 2022).

Toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä



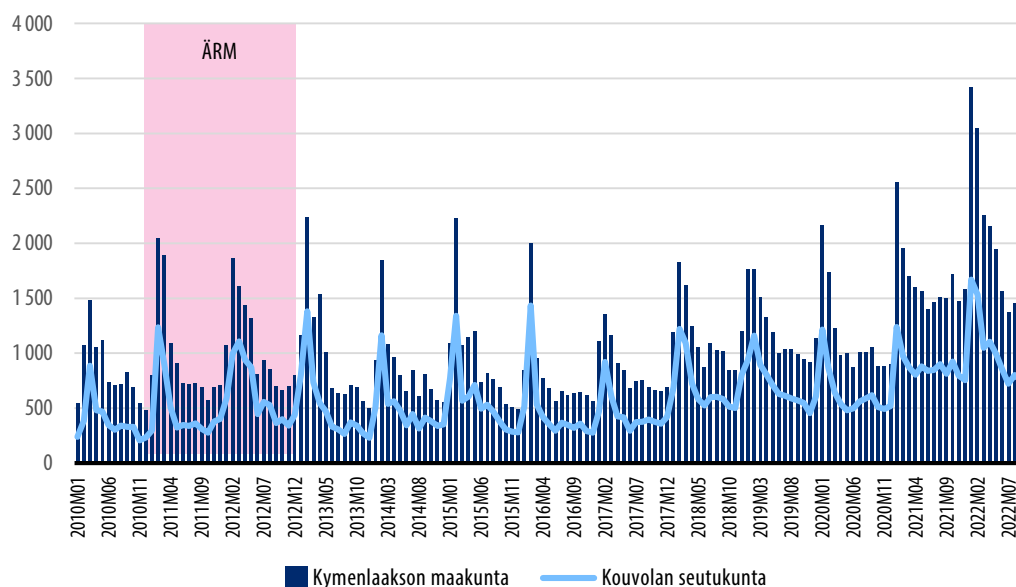
4.3 Kouvola: Paperitehtaat

Tilanteen yleinen kuvaus

Kouvolan seutukunta oli äkillisen rakennemuutoksen alue vuosina 2007–08 ja vuosina 2011–12. Vuonna 2007 UPM-Voikkaan paperitehtaan lopettamisen myötä irtisanottiin seutukunnassa yhteensä 848 henkilöä. Seutukunnalle myönnettiin jatkoaikaa äkillisen rakennemuutoksen alueena vuoden 2009 loppuun, kun Stora Enso Anjalankosken paperikoneen sulkeminen vei seutukunnalta 170 työpaikkaa.

Kuva 14. Avoimet työpaikat Kymenlaakson maakunnassa ja Kouvolan seutukunnassa vuosina 2010–2021 (Tilastokeskus 2022).

Avoimet työpaikat kuukauden laskentapäivänä (lkm.)



Voikkaan tehtaan lakkauttamista pidetään yleisesti äkillisen rakennemuutoksen toimintamallin kehittämisen ajurina. Voikkaan tapauksessa valtioneuvosto otti aikaisempaa aktiivisemmän ja selkeämmän roolin ja perusti ensi kertaa ministeriörajat ylittävän työryhmän. Ryhmässä määriteltiin äkillisen rakennemuutoksen alueeksi hyväksymisen kriteerit, ja tällöin muodostui eräänlainen (ÄRM)reagointikäytäntö. Aiemmissä vastaavissa äkillisissä työpaikkojen lakkautustilanteissa valtioneuvosto oli toiminut erillispäätösten varassa, mutta Voikkaan päätöksen myötä valtioneuvosto päätti pysyvästä ja toistettavasta toimintata- vasta äkillisiä rakennemuutoksia varten. (Pohjantammi 2008.)

Voikkaan tehtaan sulkeminen oli erityinen myös siksi, ettei vastaavaa kokonaista tehdasta ollut aiemmin lakkautettu. Teollisuuden alan muutoksissa työntekijät oli aina työllistetty muihin yksiköihin tai saatu eläkeputkeen tai koulutukseen. Aiemmin paperikoneen pysäyttäminen ei siis ollut aiheuttanut Voikkaan tehtaan sulkemiseen verrattavia tapahtumaketjuja. UPM:n ilmoitus irtisanomisista oli poikkeuksellinen myös siinä, että irtisanomisia jouduttiin tekemään usealta tehtaalta, eivätkä siirtymät toisiin yksiköihin näyttäneet mahdollisilta. (em. 2008.)

Voikkaan tapaus oli yllätys, mutta julkiset toimijat reagoivat nopeasti. Tehtaan lakkautuspäätöksen jälkeen Kuusankosken kunta, sen elinkeinoyhtiö, UPM:n johto ja työvoimatoimisto tapasivat jo samana päivänä, ja näihin alustaviin keskusteluihin tulivat pian

mukaan myös TE-keskus ja työntekijöiden edustus. Yritysten yhteenotoista neuvottelivat UPM, Kuusankosken kaupungin kehitysyhtiö ja TE-keskus. Lisäksi käytiin kahdenkeskisiä neuvotteluja. Tässä operatiivisessa ryhmässä hoidettiin erityisesti ulkopuolisten yritysten hakua.

Vuoden 2011 tilanne koski UPM Kymmene Oyj:n paperitehtaita, Stora Enso Oyj:n paperi- ja kartonkitehtaita ja Myllykoski Paper Oyj:n paperitehtaita Kouvolassa. ÄRM-tilanne oli osaltaan seurausta ensimmäisen ÄRM-kauden paperi- ja metsäteollisuuden iskeneistä työpaikkavähennyksistä. Tapahtuneella oli vaikutuksia myös alihankkijoihin. Yhteensä irtisanottiin 658 henkilöä. Irtisanomisilla oli vaikutuksia työttömyyteen, ja työttömyysaste oli rakennemuutostilanteen jälkeen korkea. Vuoden 2011 rakennemuutostilanne oli verrattain lyhyt, sillä ohjelmakausi kesti vain vuodet 2011–12. (Felin & Mella 2013, 36–37.) Kouvolan seutu oli ensimmäinen seutukunta, joka nimettiin äkillisen rakennemuutoksen alueeksi toistamiseen (ELY-keskus 2011.)

Taulukossa 5 on eriteltyinä lakkautetut paperitehtaat vuosilta 2006–2020. Kymenlaakson paperitehtaisiin liittyvät ÄRM-tilanteet muodostavat eräänlaisen toimialakohtaisen kokonaisuuden, jota käsitellään tämän tapauksen yhteydessä yhtenä laajempaa kokonaisuutena.

Taulukko 5. Lakkautetut paperitehtaat vuosina 2006–2020. (Paperiliitto Ry).

Lakkautetut paperitehtaat	Yritys	Suljettu/ ilmoitus	Henkilöstö
Voikkaa	UPM-Kymmene	2006	575
Summa	Stora Enso	2008	420
Myllykoski	UPM-Kymmene	2011	497
Lohja	Mondi Lohja Oy	2015	235
Kangas, Jyväskylä	Sappi	2010	150
Kajaani	UPM-Kymmene	2008	535
Kaipola	UPM-Kymmene	2020	448

Rahoitus

Vuosina 2007–2012 Kouvolan seutukunnassa toteutettiin ÄRM-rahoituksen tuella yhteensä 42 erilaista hanketta. Näistä yritysten kehittämisavustuksilla tuettuja hankkeita oli yhteensä 23 ja rakennerahastotuen avulla toteutettuja hankkeita (vuosien 2007–2013 välillä) yhteensä 16. (Felin & Mella 2013, 39.)

Voikkaan tapauksessa keskeisiksi instrumenteiksi valikoituivat investointituet ja vuonna 2008 myös EU:n ohjelmärahojen kolmen prosentin reservi. Kouvolan tapauksessa rahoituksen käyttöönottoon, erityisesti hankkeiden generointiin, meni aluksi paljon aikaa. EU:n puolella ohjelmakriteerit eivät olleet selvillä, ja kokonaisuus eteni hitaasti myös ministeriön puolelta. Vuoden 2007 (uudesta normaalista) EAKR-rahasta käytettiin samana vuonna vain kolmannes, ja loppu siirtyi vuoden 2008 puolelle. Voikkaan tapaus sijoittui EU:n rakennerahastopäätösten suhteen ohjelmakauden loppuun, eikä rahaa ollut enää käytettävissä. Kuitenkin uuden ohjelmakauden painotuksissa oli Kymenlaakson tilanteeseen pitkällä aikavälillä sopivia elementtejä. Ohjelmäraha palautetaan EU:lle, ellei sitä käytetä, ja alueen oma aktiivisuus on keskeisen tärkeää ja edellytys sille, että EU:n ja valtion vastinraha käytetään. (Pohjantammi 2008.)

Taulukossa 6 on kuvattu äkillisen rakennemuutosalueen rahoituksella Kymenlaaksossa toteutuneita rahoituksia. Yhteensä vuosien 2006–08 aikana rahoituksia on myönnetty 10 356 851 euroa.

Taulukko 6. Äkillisen rakennemuutosalueen rahoituksen nojalla Kymenlaaksoon tullut ja toteutunut rahoitus (Pohjantammi 2008).

Rahoitus	Kymi toteuma
2006	
KTM: yritystukien %:n noston rahoitus	2 990 000
2007	
Kansalliset yritystuet	1 417 163
Työllisyysperusteiset investointituet	860 000
Yhteensä 2007	2 277 163
2008	
Kansalliset yritystuet	2 599 488
Työllisyysperusteiset investointituet	2 710 000
	5 309 488
Yhteensä valtion erillisrahoitus v. 2006–08	7 885 651
EU-rahoituksen 3 %:n reservi	
EAKR, maakunnan liitolle	1 351 200
ESR TE-keskus	1 120 000
	2 471 200
Kymenlaakso yhteensä	10 356 851

ELY-keskusten myöntämää, Kouvolan rakennevuosien hoitamiseen suunnattua avustussummaa on kuvattu taulukossa 1. ELY-keskus myönsi vuosien 2011–12 ajalle avustuksia yhteensä 11:lle seutukunnan yritykselle.

Taulukko 7. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Kouvolan rakennemuutostilanteen hoitamiseksi v. 2011–12 (Yrtti-raportointijärjestelmä 2022).

Seutukunta/ Yritys	Yrityksen kehittämis- avustus		Toimintaympäristön kehittämisavustus		Yhteensä		Uudet työpaikat yhteensä	Liikevaihdon lisäys		Viennin kasvu		
	Myönnetty		Myönnetty		Myönnetty			kpl	kpl	euro	kpl	euro
	kpl	euro	kpl	euro	kpl	euro						
Kouvolan seutukunta	10	1 276 015	1	344 000	11	1 620 015	74	10	14 420 000	5	2 030 000	
Earthpac Oy	1	555 000			1	555 000	15	1	4 000 000	1	400 000	
Ekovillalevy Oy	1	176 325			1	176 325	6	1	4 000 000	1	330 000	
HoviRuoka Oy	1	78 000			1	78 000	5	1	400 000			
Kouvola Innovation Oy			1	344 000	1	344 000						
Kouvolan Betoni Oy	1	105 200			1	105 200	8	1	1 200 000			
Kouvolan Lakritsi Oy	1	16 840			1	16 840	4	1	400 000	1	200 000	
Norppa-laiturit Oy	1	61 000			1	61 000	1	1	150 000			
Propentus Oy	1	203 050			1	203 050	30	1	3 000 000	1	1 000 000	
Twoy Engineering Oy	1	26 000			1	26 000	1	1	170 000	1	100 000	
US Wood Oy	1	50 000			1	50 000	2	1	1 000 000			
Vanir Productions Oy	1	4 600			1	4 600	2	1	100 000			
Kaikki yhteensä	10	1 276 015	1	344 000	11	1 620 015	74	10	14 420 000	5	2 030 000	

ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella

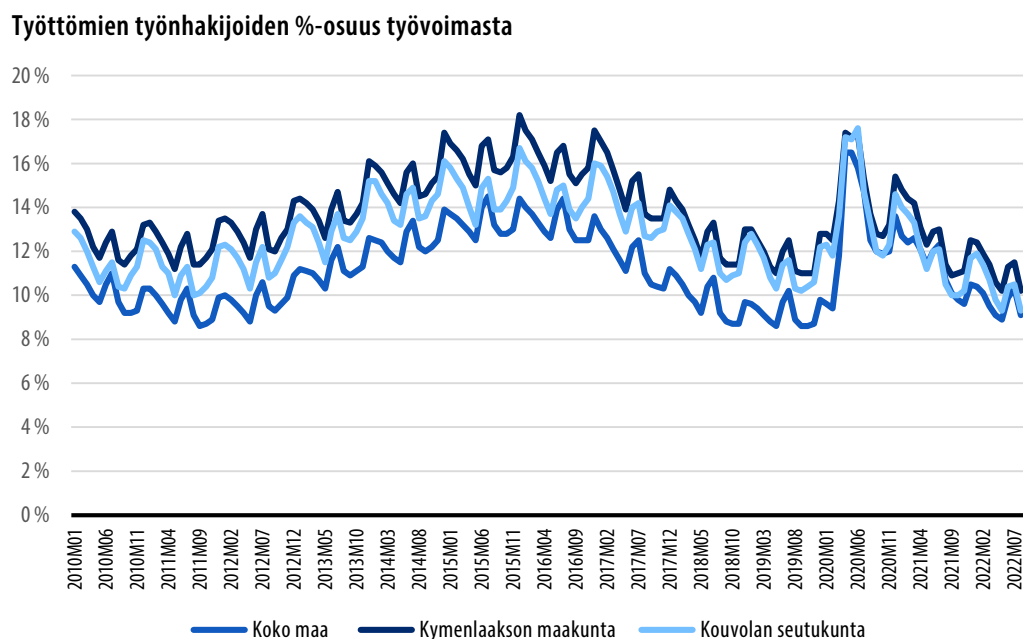
Voikkaan tapauksessa moni paikallinen julkinen toimija osallistui reagoitiprojektiin esimerkiksi yritysten kehittämistoimia aktivoimalla, ja yrityksissä syntyi aiempaa enemmän kehittämis- ja investointihankkeita. Yleisemmin seudullista kehittämisstrategiaa hakeutta niin sanottua rakennemuutosryhmää (strategiaryhmää) pidetään Voikkaan jälkihoidon yleisenä strategisena suuntaajana. Ryhmä ei ollut virallinen työryhmä, mutta sen jäsenet edustivat epävirallisesti TE-keskusta, seudun kuntia, kuntayhtymää ja Kuusankosken kehittämissyhtiötä, Kymenlaakson liittoa ja UPM:ää. Ryhmän koonnut Kouvolan kaupunginjohtaja ja maakuntahallituksen varapuheenjohtaja Aimo Ahti painotti tilanteessa proaktiivisen toiminnan momentin (ptk 3.4 2006, 2.5.2006) huomioimista. Tarkoituksena oli luoda ymmärrystä ja pohjaa osapuolten ja rahoittajien arvioille Voikkaan tulevaisuudesta: tärkeää oli selvittää, että mihin ja miten alueelle tullut rahoitus ja liikkeelle saadut toimijat kannattaisi suunnata yleisten rakennepoliittisten näkökohtien mukaan. Rakennemuutosohjelmaan sovitettiin kuntien omat ohjelmat ja painotukset. Lähtökohtana toimi yhteensä 13 painopistettä, joista kuusi valikoitiin valmisteluun. Voikkaan kannalta keskeisiä olivat metsä ja rautatiet. (Pohjantammi 2008.)

UPM:n toiminta irtisanomisten jälkeen eteni neuvotellen, ja irtisanomispäätöksen toteutuksesta käytiin paikalliset yt-neuvottelut: valtioneuvosto neuvotteli yrityksen johdon kanssa, ja TE-keskus ja kunnat kävivät erikseen neuvotteluja yrityksen kanssa. UPM:ltä toivottiin omavastuuta irtisanottavien muutosturvaan ja panostusta alueen elinkeinopolitiikkaan. Yrityksen tarjoamat tukirahat (noin 5 miljoonaa) neuvoteltiin ja jaettiin koko maan yksiköiden kesken. Yrityksen kokoon nähden summa on suhteellisen pieni, ja se jakaantui suurelta osin suoraan työntekijöille maksettaviin sosiaalisiin tukiin, kuten työterveyshuoltoon ja muuttorahaan. UPM:n tehdastiloihin saatiin alkuvaikeuksien jälkeen pienyrityksiä. Tilaa jäi kuitenkin runsaasti vapaaksi. (em. 2008.)

Vuonna 2010 rakennemuutoksen hallintaan perustettiin erikseen ohjausryhmä. Ohjausryhmän alaisuudessa toimivat yritystoimintaa ja työvoimaa käsittelevät operatiiviset ryhmät. Ryhmien tarkoituksena on ollut luoda valmiutta Myllykoskella mahdollisesti tapahtuvien suurempien muutosten varalta. (Hytönen, Mella, Pousi. 2011, 70.)

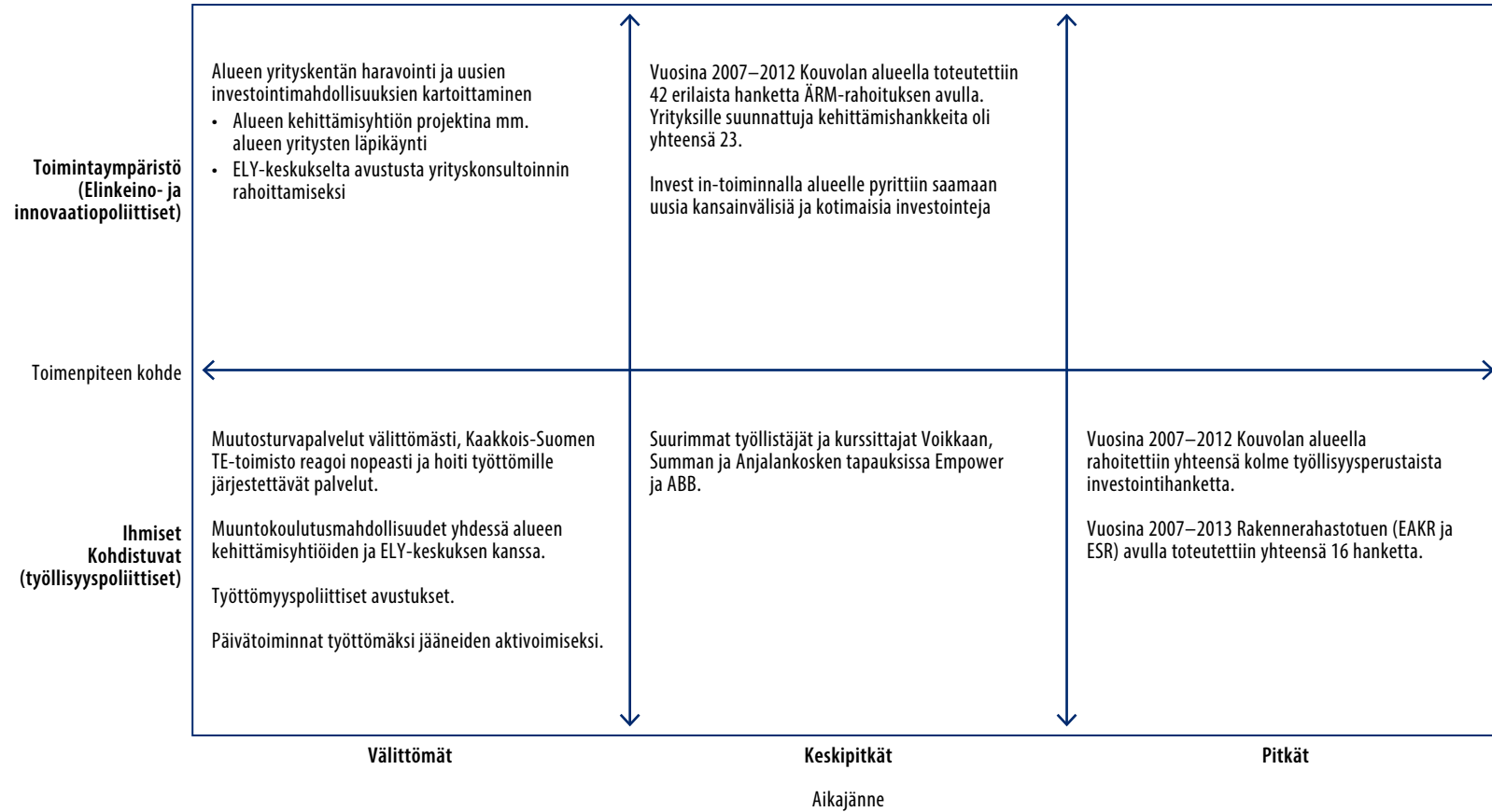
Kouvolan seutukunnassa työttömyysaste nousi vuoden 2008 tuotannon romahduksen jälkeen. Vuonna 2011 työttömien määrä alkoi kasvaa, minkä seurauksena työttömiä työnhakijoita oli myöhemmin lähes 5 000 (kasvu vuoteen 2013 mennessä 14,2 prosenttia). Pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi vuosien 2012–13 välillä 13,1 prosentilla. (Felin & Mella 2013, 37.) Kuvassa 7 havainnollistetaan koko maan, Kymenlaakson maakunnan ja Kouvolan seutukunnan työttömien työnhakijoiden osuutta työvoimasta. Käytännössä Voikkaa ei suoraan näkynyt seutukunnan työttömyystilastoissa kuin hetkellisesti, ja kehitys on noudataan hyvin pitkälti yleistä työttömyyskehitystä.

Kuva 15. Työttömien työnhakijoiden %-osuus työvoimasta, koko maa, Kymenlaakson maakunta ja Kouvolan seutukunta. (Tilastokeskus 2022.)



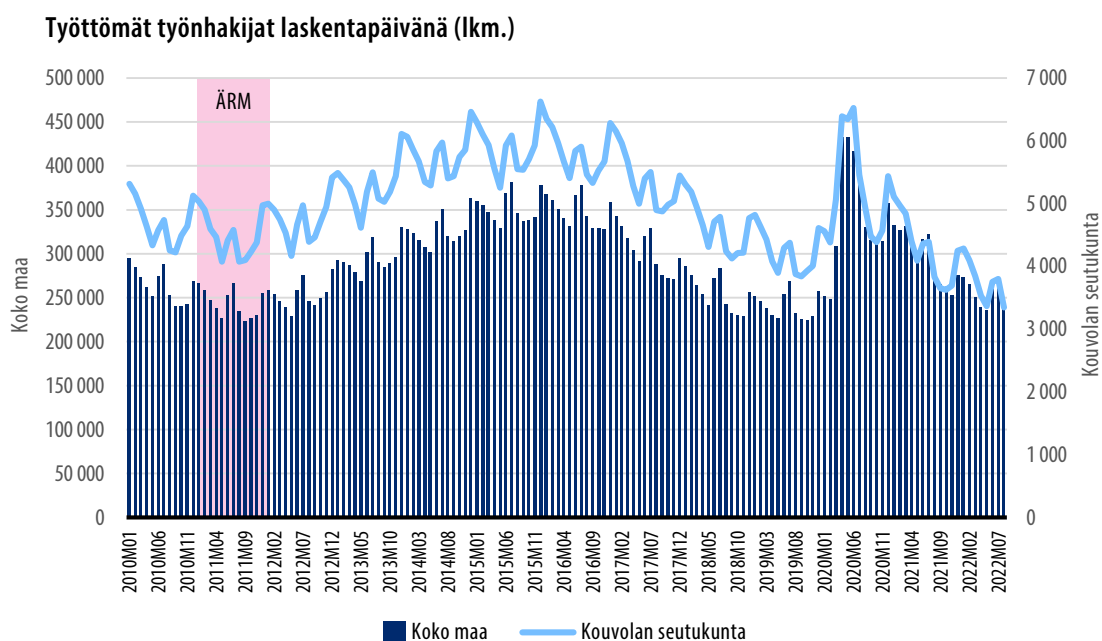
Haastattelujen mukaan ÄRM-toimintamallin toimivuutta alueella kuvaa erityisesti Voikkaan tapauksessa tilanteen uudelleenjärjestäytyminen: toimintamallia vasta kehitettiin ja luotiin. Kuvassa 8 on esitetty Kouvolan tapauksen ÄRM-toimintamallin keskeisiä toimenpiteitä. Toimenpiteiden toteutus eteni haastattelujen ja seurantatiedon perusteella vaiheittain. Sekä vuosien 2007–08 että 2011–12 ÄRM-tilanteissa toteutettiin runsaasti hankkeita, joita tuettiin ÄRM-rahoituksella. Voikkaan tapauksessa tehtaan sulkeminen oli erityisesti julkisille toimijoille yllätys. Monet toimijat lähtivät liikkeelle, mutta yhteisen yleisen reagointilinjan muodostaminen ei ollut suoraviivaista tai itsestään selvää. Sen sijaan toimijoilla oli omat vaihtoehdot. Yhteistyötä päädyttiin kuitenkin tekemään toimenpiteissä. Kuntayhteisön rakenteet vaikuttivat toimenpiteiden ja yhteistyön käynnistämiseen: Kouvolan seudun elinkeinoyhtiöillä ei ollut yleistä kokonaisvastuuta seudullisen elinkeinorakenteen kehittämisestä. Ohjaavan aseman sijaan elinkeinoyhtiöillä oli toimeenpanijan rooli, ja yhteistyötä ohjasivat kunnat ja TE-keskus. (Pohjantammi 2008.)

Kuva 16. Kouvolan ÄRM-toimintamallin toimenpiteitä.



Työttömyystilastojen osalta Kouvolan tilanne ei nykyään merkittävästi erotu esimerkiksi suhteessa koko maan työttömien määrään, vaikka haastattelujen perusteella rakenne-
muutos on jättänyt alueelle pysyvää rakenteellista työttömyyttä (kuva 17).

Kuva 17. Työttömät työnhakijat koko maassa ja Kouvolan seutukunnassa vuosina 2010–2022 (Tilastokeskus 2022).

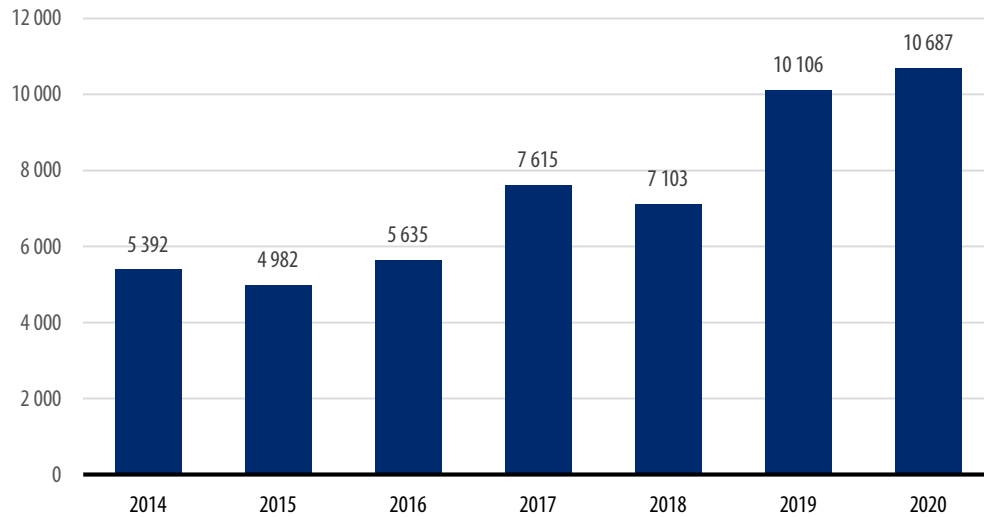


Kouvola on jo pitkään ollut yksi synkimmistä muuttotappioalueista: esimerkiksi vuonna 2017 asukasmäärä väheni 1 069:llä, josta muuttotappiota oli yli 700 henkeä. Väkimäärän lasku on kiihtynyt erityisesti 2010-luvulla. (Niemi, 2018.)

Kymenlaakson tuloverokertymä on noussut tasaisesti vuoden 2014 jälkeen. Virallisesti ÄRM-tapaukset ulottuivat vuoden 2012 loppuun, joten kuvassa 18 nähtävä yritystuloverokertymä havainnollistaa kehitystä ÄRM-tilanteiden jälkeen. Yhteisöverotuksen osalta tuloverojen kehitys alueella ei kuitenkaan ole merkittävästi kärsinyt pitkällä aikavälillä.

Kuva 18. Kymenlaakson maakunnan yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero yhteensä (milj. €), vuodet 2014–2020 (Tilastokeskus 2022).

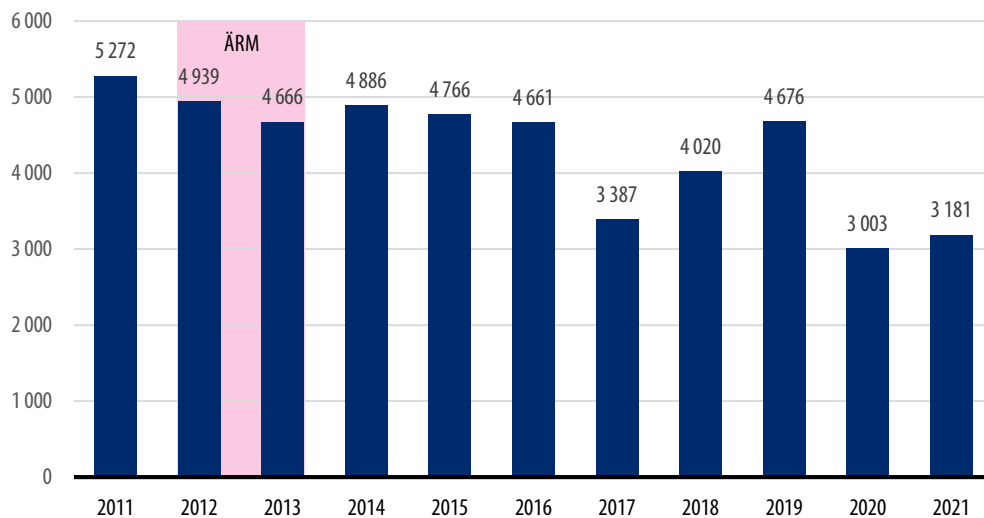
Kymenlaakson maakunnan yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero yhteensä (milj. €)



Kymenlaakson maakunnan vienti laski vuoden 2012 jälkeen mutta nousi jälleen vuonna 2014. ÄRM-tilanteen arvioidaan osittain heijastuvan viennin laskuun pidemmällä aikajänteellä.

Kuva 19. Kymenlaakson maakunnan vienti yhteensä (milj. €), vuodet 2011–2021 (Tulli 2015; Tulli 2022).

Kymenlaakson maakunnan vienti (milj. €)

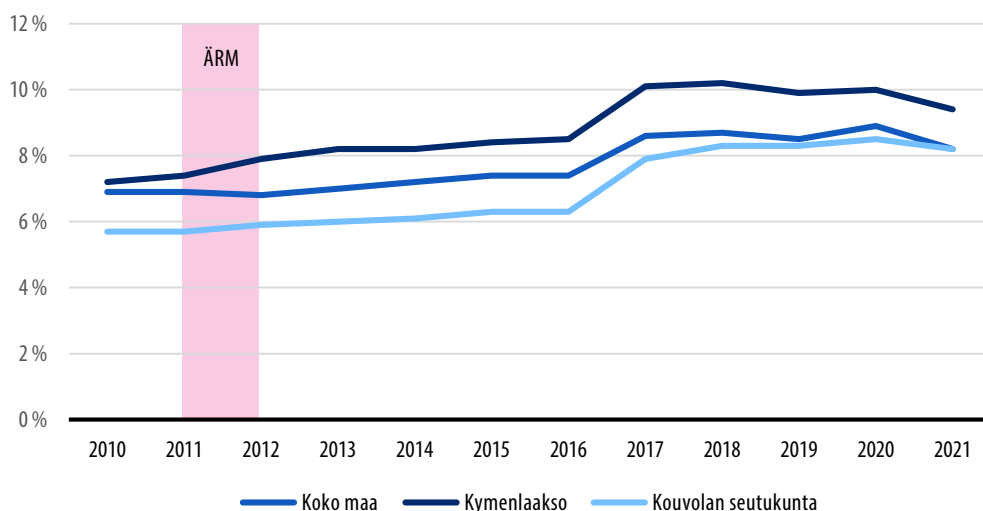


Haastatteluissa nostettiin esiin ÄRM-tilanteissa ilmenevä haaste, joka liittyy työnhakuun, uudelleen kouluttautumiseen ja -työllistymiseen: työpaikkansa menettäneiden tulisi nopeasti hakeutua uuden työn tai koulutuksen äärelle. Moni ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saava työntekijä jää kuitenkin mahdollisesti pitkäksi aikaa kotiin, mikä voi osaltaan vaikeuttaa uudelleentyöllistymistä ja täten altistaa pitkäaikaistyöttömyydelle.

Voikkaan tehtaan lopettamista seurannutta prosessia on irtisanomisten ja työllisyystoimien osalta luonnehdittu onnistuneeksi: Voikkaan työntekijät työllistyivät suhteellisen hyvin. Keskeisiä vaikuttaneita tekijöitä olivat muutosturva ja UPM:n sopeuttamistoimet. Myös talouden yleinen suotuisa tilanne todennäköisesti vaikutti osaltaan verrattain onnistuneeseen lopputulemaan. (Melin & Mamia 2010, 153.)

Kuva 20. Koko maan, Kymenlaakson maakunnan ja Kouvolan seutukunnan toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä (Tilastokeskus 2022).

Toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä



Yhteenvedon Kouvolan tapaustarkastelusta ja tehdyistä haastatteluista voi sanoa, että ÄRM-toimintamalli oikeastaan syntyi Kouvolan tapauksen myötä. Tapaukseen liittyy useita oppeja, jotka muistuttavat muiden alueiden kokemuksia. Keskeistä on, että alueella on laaja-alainen ja elävä verkosto. Usein kriisitilanne itsessään synnyttää verkoston, mutta yhteinen visio ja tahtotila on keskeinen tekijä. Käytännössä Voikkaan tapauksen myötä syntyi useita eri sisältöjä, joita sitten otettiin käyttöön muilla alueilla. Tämä näkyy myös kansallisessa muutosturvan toimintamallissa.

4.4 Rauma: STX:n telakka

Tilanteen yleinen kuvaus

Rauman seutukunta oli vuodesta 2013 vuoteen 2016 äkillisen rakennemuutoksen alue. Taustalla olivat meri- ja paperiteollisuuteen liittyvät irtisanomistoimet. Vuonna 2013 STX Finland Oy ilmoitti Rauman telakan sulkemisesta ja UPM Rauman paperitehtaan irtisanomisista. Telakan sulkemisesta aiheutui noin 600 työpaikan menetys, ja paperitehtaalta irtisanottiin 87 työntekijää.

Telakan sulkemisen aikaan koko meriteollisuus oli nimetty äkillisen rakennemuutoksen toimialaksi vuonna 2010 laivanrakennuksen tilauskannan romahdettua finanssikriisin seurauksena. Koko alan ÄRM-toimialaksi nimeämisen taustalla oli etenkin toimialan laaja alihankkijaverkosto, johon tilauskannan romahduksella oli vaikutuksia. Alan vaikea tilanne vaikutti myös Rauman seutukuntaan ja osaltaan johti telakan sulkemiseen.

Alueen kunnat, elinkeinoelämä, ELY-keskukset ja maakunnan liitto valmistelivat keinoja kriisitilanteen hoitamiseen. Alueella oli tiivis yhteys elinkeinoelämään, joten haastateltavien mukaan oli osattu ennakoida toimintaympäristön tulevia muutoksia ja laatia konsepteja tilanteen hoitoon. Kuitenkin telakan kokonaan sulkeminen tuli haastateltavien mukaan yllätyksenä. Yhteistyön toimivuuden edellytyksenä nähtiin olleen kaupungin johdon aktiivinen ote tilanteessa sekä ELY-keskuksen ja TE-toimiston vahva myötävaikutus. Tämä ennakoitiin nostettu esiin myös Ålanderin ja Sillanpään (2016) selvityksessä. Selvityksessä nostetaan esiin myös alueen koon vaikutus verkostoitumiseen. Rauman seutu on siinä määrin pieni alue, että lähes kaikki toimijat aktivoituivat irtisanomistilanteen hoitamiseen. Verkosto oli jo valmiina olemassa ja aktivoitui irtisanomistilanteen käynnistyessä. Esimerkiksi akuutimmassa vaiheessa tilanne työllisti lähes koko TE-toimiston henkilökuntaa. (Ålander & Sillanpää 2016.)

Rahoitus

ELY-keskus myönsi ÄRM-tilanteen aikana yrityksille ja toimintaympäristölle kehittämisavustuksia yhteensä noin 5,6 miljoonaa euroa. Tällä tuella aikaansatiin yrityksissä yhteensä 144 työpaikkaa. Rahoituksella toteutettujen hankkeiden on arvioitu lisänneen liikevaihtoa noin 47 miljoonaa euroa ja kasvattaneen vientiä noin 18 miljoonaa euroa.

Taulukko 8. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Rauman rakennemuutostilanteen hoitamiseksi v. 2013–16 (Yrtti-raportointijärjestelmä 2022).**ELY-keskuksen myöntämät avustukset Rauman rakennemuutostilanteen hoitamiseksi (äkillisen rakennemuutoksen alueeksi nimeämisen jälkeen 3.10.2013)**

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Rauman seutukunta	41	5 571 236	144	47 074 050	18 231 000
Aqvacomp Oy	1	172 800	12	3 000 000	2 500 000
Aslemetals Oy	1	27 130	4	1 000 000	400 000
Cabseal Oy	1	17 920	2	200 000	0
CT-Logistics Hankinta Oy	1	43 500	3	3 000 000	0
Emeca Oy	1	178 500	2	800 000	800 000
Eurajoen Romu Oy	1	200 000	5	7 700 000	5 000 000
Evetco Oy	2	352 960	5	850 000	500 000
IntLog Oy	1	17 036	4	2 400 000	2 400 000
Kari Kivilahti Oy	1	43 690	1	23 000	0
Kone-Tuomi Oy	1	140 000	2	500 000	0
Laine Direct Oy	1	226 200	7	1 250 000	100 000
Leo Laine Oy	1	118 970	2	200 000	0
Länsi-Suomen Prosessivesi Oy	1	188 000	2	700 000	0
Microext Oy	1	18 500	2	120 000	44 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Rauman rakennemuutostilanteen hoitamiseksi (äkillisen rakennemuutoksen alueeksi nimeämisen jälkeen 3.10.2013)

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Motoseal Components Oy	1	110 000	6	1 000 000	800 000
Männistö Oy Metallituote	1	11 000	1	150 000	30 000
Narvi Oy	1	61 000	5	1 100 000	300 000
Oy Helminen Engineering Ltd	1	28 000	2	135 000	135 000
Panelian Kone Oy	1	27 000	1	100 000	0
Raikka Oy	2	176 020	3	800 000	82 000
Rauma Interior Oy	1	130 500	8	1 445 000	390 000
Raumair Oy	1	7 400	2	50 000	0
Rauman kaupunki	2	2 036 500	0		
RAUMAN KONEPAJA OY	1	80 650	4	1 050	0
Rauman Seudun Ympäristöhuolto Oy	1	210 000	3	200 000	0
R-Sarkon Oy	1	100 000	2	500 000	0
Sata-Kaiverrus Oy	1	6 840	1	75 000	0
Satatuote Oy	1	118 400	4	2 000 000	2 000 000
SCC Installation Ltd Oy	1	31 990	8	750 000	400 000
Säkylän Aaltek Oy	1	9 930	1	100 000	0

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Rauman rakennemuutostilanteen hoitamiseksi (äkillisen rakennemuutoksen alueeksi nimeämisen jälkeen 3.10.2013)

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Tammihallit Oy	1	120 450	5	1 000 000	100 000
Tamminiitty Oy	1	25 780	1	200 000	0
TapplIT Oy	1	33 620	3	450 000	150 000
Tilitoimisto HYNÄ Ky	1	34 500	10	1 475 000	0
Timmet Oy	1	29 990	3	300 000	100 000
topTEAM IT Oy	1	34 400	8	7 500 000	0
Westpak Oy Ab	1	346 800	6	5 000 000	2 000 000
VMP-Interior Oy	1	55 260	4	1 000 000	0
Kaikki yhteensä	41	5 571 236	144	47 074 050	18 231 000

ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella

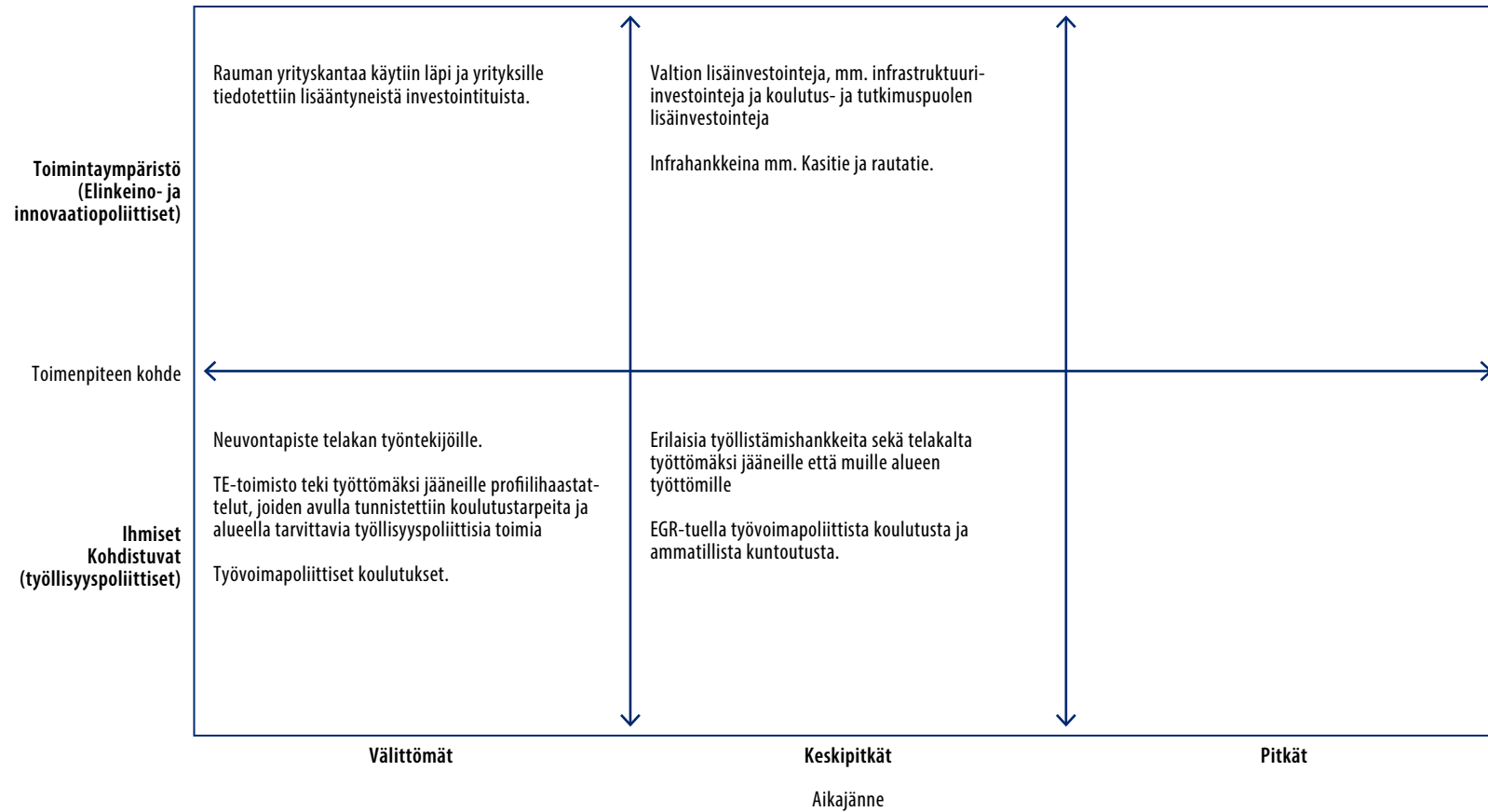
Heti sulkemisilmoituksen jälkeen kaupunki ja TE-toimisto avasivat neuvontapisteen telakan työntekijöille. TE-toimisto teki työttömäksi jääneille profiilihaastattelut, joiden avulla tunnistettiin koulutustarpeita ja alueella tarvittavia työllisyyspoliittisia toimia. Alueella toteutettiin erilaisia työllistämishankkeita sekä telakalta työttömäksi jääneille että muille alueen työttömille. Alueella käytiin myös yrityskantaa läpi, ja yrityksille tiedotettiin lisäntyneistä investointituista.

Ålander ja Sillanpää (2016) selvittivät telakalta irtisanottujen alueellista ja ammatillista liikkuvuutta rekisteri- ja kyselyaineistolla. Selvityksen mukaan telakalta irtisanotuista vajaa puolet oli työllistynyt 1,5 vuoden sisällä irtisanomisesta. Suurin osa työllistyneistä oli työllistynyt samaan ammattiin kuin mistä heidät oli irtisanottu ja oli siten pystynyt melko suoraan hyödyntämään osaamistaan ja aiempaa työkokemustaan. Noin neljäsosa oli koulutautunut tai opiskellut ja tämän myötä työllistynyt. Selvityksen mukaan kohderyhmässä esiintyi hyvin vähän muuttohalukkuutta, ja suurimman osan työpaikka oli edelleen Rauhalla. Kuitenkin myös Turkuun työllistettiin, minkä taustalla nähtiin olevan TE-palveluissa tehty työ irtisanottujen työllistämiseksi Turun telakan avoimiin työpaikkoihin. Selvityksen mukaan alueella työllistymiseen vaikuttaneita tekijöitä olivat kohderyhmän keskimäärin korkea ikä, miesvaltaisuus, pitkä työura samalla työnantajalla ja suhteellisen alhainen koulutustaso. (Ålander & Sillanpää 2016.)

Äkillisen rakennemuutoksen statuksen myötä alueella oli haastattelujen mukaan kokemus siitä, että ÄRM-statuksen avulla saatiin vietyä asioita eteenpäin. Sen turvin alueella pystyttiin esimerkiksi aikaistamaan sellaisia infrastruktuurin toimia, joita olisi luultavasti muutenkin tehty myöhemmin. Esimerkiksi valtatie 8:n alueen kaavan ja infrastruktuurin kehittäminen tuli mahdolliseksi ÄRM-rahoituksen turvin. Alueelle saatiin luotua työpaikkakokonaisuus, joka ei olisi muuten toteutunut ainakaan yhtä nopealla aikataululla.

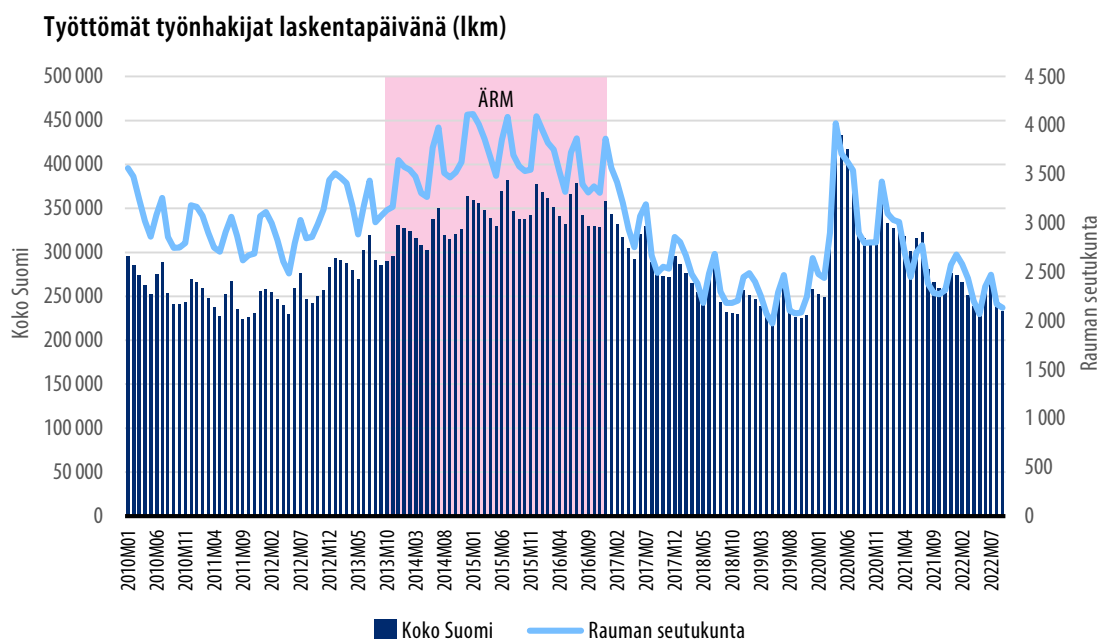
Haastatteluissa työvoimapolitiittinen koulutus nostettiin esiin merkittävänä toimenpidekokonaisuutena. Sen kautta työpaikkansa menettäneet saivat mielekästä tekemistä ja pääsivät kehittämään ja ylläpitämään ammattitaitoaan. Myös pk-yrityksille annetun tuen avulla pk-kenttä pystyi pysymään elinvoimaisena. Yrityksellä ei ollut suurta roolia ÄRM-tilanteessa. Telakan sulkeminen vaati kaupungilta paljon toimenpiteitä ja kansallisen tason rahoitusta.

Kuva 21. Rauman ÄRM-toimintamallin toimenpiteitä



Alueella jatkettiin ÄRM-tilanteen jälkeenkin toimintaa samalla telakkateollisuuden toimialalla. Äkillisen rakennemuutoksen ajanjaksolla vuoden sisällä telakan sulkemisesta kaupunki osti telakka-alueen STX Finland Oy:ltä vuonna 2014. Alueelle perustettiin raskaan konepajateollisuuden teollisuuspuistoympäristö Sea Side Industry Park. Tämän avulla alue on pystynyt keskittämään meriteollisuuden yrityksiä ja luomaan kasvavaa kansainvälistä meriteollisuuden klusteria. Alueella on alettu panostamaan meriteollisuuteen liittyvään tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan, kuten ympäristötekniikan kehittämiseen ja soveltamiseen laivanrakennuksessa.

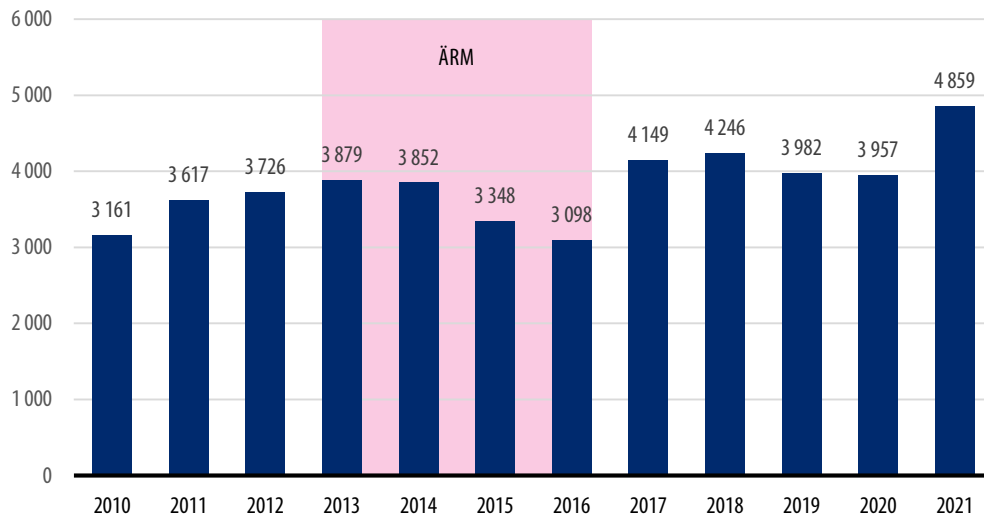
Kuva 22. Työttömät työnhakijat laskentapäivänä koko maassa ja Rauman seutukunnassa vuosina 2010–2022 (Tilastokeskus 2022).



ÄRM-tilanteen ajanjakso on nähtävissä työttömien työnhakijoiden määrässä. Työttömien työnhakijoiden määrä kuitenkin laski seudulla ÄRM-tilanteen jälkeen vuoteen 2020 saakka. Telakan sulkeminen kasvatti alueen työttömyyttä ja vähensi avoimia työpaikkoja. Vuonna 2014 avoimia olevien työpaikkojen määrä kuitenkin kasvoi osittain telakka-alueelle avatun Sea Side Industry Parkin ansiosta.

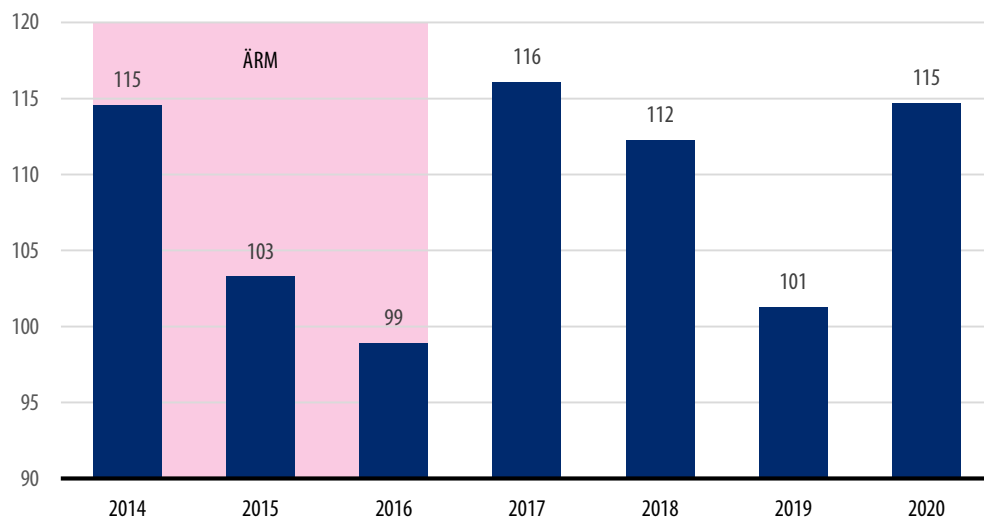
Kuva 23. Satakunnan maakunnan vienti vuosina 2010–2021 (Tulli 2015; Tulli 2022).

Satakunnan vienti (milj. euroa)



Kuva 24. Satakunnan maakunnan yhteisöille ja yhteisetuuksille määrätty tulovero yhteensä (milj. €) vuosina 2014–2020 (Tilastokeskus 2022).

Satakunnan yhteisöille ja yhteisetuuksille määrätty tulovero (milj. euroa)



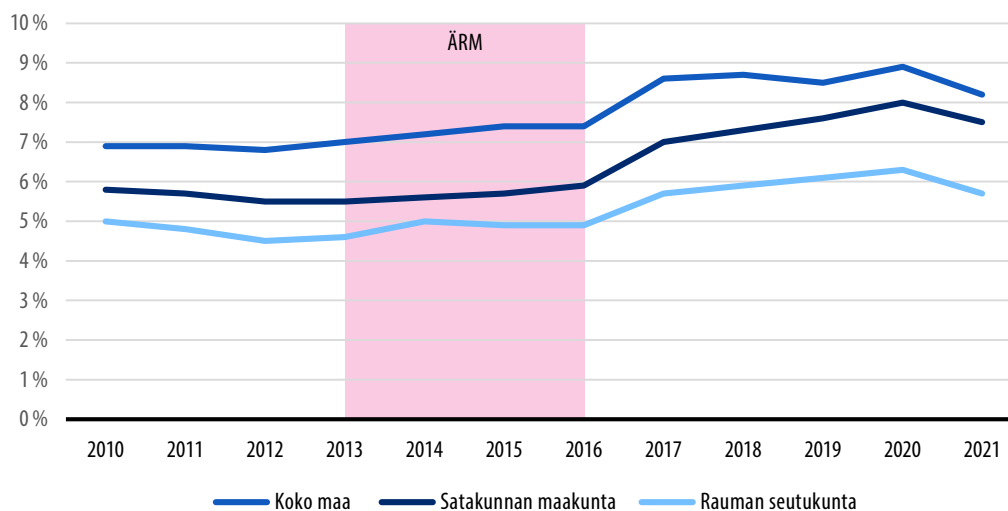
ÄRM-tilanne heijastuu maakunnan vientiin ja yhteisöille ja yhteisetuuksille määrättyyn tuloveroon. Vienti oli laskussa ÄRM-tilanteen ajan, mutta vuodesta 2017 eteenpäin vientimäärät ovat ylittäneet ÄRM-tilanteen aikaiset vientimäärät. Yhteisöille ja yhteisetuuksille määrätyn tuloveron osalta ÄRM-tilanteen ajanjaksolla on havaittavissa tuloveron

pienenemistä, mutta myös tuloverot nousivat vuonna 2017. Niissä on kuitenkin havaittavissa vaihtelua myös ÄRM-tilanteen jälkeen.

Sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta tilanne on voinut osaltaan heijastua pidempään työttömäksi jääneiden toimeentuloon. Tosin kehitys koko Satakunnassa on noussut hieman (kuva 25).

Kuva 25. Koko maan, Satakunnan maakunnan ja Rauman seutukunnan toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä vuosina 2010–2021 (Tilastokeskus 2022).

Toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä



Rauman seutukunnassa toimeentulotukea saaneiden 25–65-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli vuonna 2014 noussut hieman (2014: 4,6 %, 2015: 5 %). Vuodesta 2016 alkaen toimeentulotukea saaneiden osuus on noussut, mikä näkyy myös koko maakunnan ja maan tasolla. Tässä taustalla vaikuttavat muut tekijät kuin ÄRM-tilanne.

Yhteenvedon tapauksesta voidaan todeta, että alueen toimenpiteissä korostui verkoston eri toimijoiden (kaupunki, kehitysyhtiö, ELY-keskus ja valtio) eri vahvuusalueiden hyödyntäminen. Keskeistä oli, että kukin toimija panosti omiin osaamisalueisiinsa. Yritys ei ollut erityisen aktiivinen toimija tässä tilanteessa ja oli kokonaisuutena toteutushetkellä rahoitusvaikeuksissa. Telakka-alueen eri liiketoimintojen kehittyminen ja menestyminen nähdään vasta myöhemmin. ÄRM-toimenpiteillä saatiin kuitenkin luotua toimintaympäristö uusien liiketoimintojen kehittämiseksi.

4.5 Salon seutukunta: Nokia ja Microsoftin alihankkijat

Tilanteen yleinen kuvaus

Salon tapaus oli Suomen teollisen historian rankin rakennemuutos. Alue oli äkillisen rakennemuutoksen alue vuodesta 2009 vuoteen 2017. Alue haki ensimmäistä kertaa ÄRM-alueeksi vuonna 2009, ja sen jälkeen se haki ja sai jatkoaikaa kolmesti, vuosina 2011, 2013 ja 2015. Tilanne liittyi Nokian ja myöhemmin Microsoftin irtisanomisiin. ÄRM-tilanteen aikana Nokia siirsi ensin tuotantoaan ja sen myötä alihankintaa pois Salosta, minkä jälkeen tehdas suljettiin ja puhelinten tuotanto ja kokoonpano kaupungissa loppui ja lopulta tuotekehitys lähti sieltä pois. Vuosien 2009–2015 välillä Nokia Oyj:n puhelintuotannon ja alihankkijaverkoston irtisanottujen henkilöiden määrä oli 1 975, ja vuosien 2016–17 välillä Microsoftin irtisanottujen määrä oli 730. Salon äkillisen rakennemuutoksen tilanne poikkeaa muista sekä pitkän kestonsa että suuren irtisanottujen määrän osalta.

Nokia oli kasvanut todella merkittäväksi toimijaksi alueella, ja Salo koki kovan kolauksen, kun yhtiön liiketoiminta siellä loppui. Parhaimmillaan Nokia alihankkijoineen työllisti alueella yli 7 000 henkilöä, ja esimerkiksi vuosina 2000–2011 Nokian osuus Salon yhteisöverosta oli noin 80 prosenttia. Alue oli vahvasti rakentunut yhden toimialan ja toimijan varaan.

Kun alue oli vuonna 2009 ensimmäistä kertaa nimetty äkillisen rakennemuutoksen alueeksi, siellä ryhdyttiin heti toimiin. Alueella laadittiin toimintasuunnitelma ja nimettiin ohjaus- ja projektiryhmät toimenpiteiden organisoimiseksi. Näissä ryhmissä olivat edustettuina toimenpiteiden rahoittajat (Varsinais-Suomen ELY-keskus, Varsinais-Suomen liitto ja TEM) ja toteuttajat. Yrityssalo Oy on hoitanut seudun elinkeinohankkeiden toteutusta, ja toimenpiteitä tehtiin vahvasti sen ja muiden sidosryhmien kanssa. Alueella oli jo ennakkoon harjoiteltu, millaisia yhteistyömalleja pitäisi olla, jotta tilanteesta voidaan selvitä. Haastattelujen mukaan yhteistyötä helpotti se, että kaupunki oli aktiivinen toimija ja että sen, ELY-keskuksen, TE-toimiston, Yrityssalon ja Nokian välillä oli hyvä yhteys ja vahva keskinäinen luottamus. Toimijoilla nähtiin myös olleen selkeät roolit toimien hoitamisessa.

Rahoitus

Salon tilanteen suuruus näkyy myös ELY-keskuksen alueelle myöntämässä rahoituksissa. Alueelle myönnettiin koko ÄRM-tilanteen aikana yritysten ja toimintaympäristön kehittämisavustuksia yhteensä noin 16 miljoonaa euroa. Tällä tuella on arvioitu saadun yrityksissä aikaan 836 uutta työpaikkaa. Rahoitettujen hankkeiden on arvioitu lisänneen liikevaihtoa noin 223 miljoonaa euroa, ja niiden toteuttamisen on arvioitu kasvattaneen vientiä noin 118 miljoonaa euroa.

Taulukko 9. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon rakennemuutostilanteen hoitamiseksi v. 2009–2015 (Yrtti-raportointijärjestelmä 2022).**ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi**

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä	
	kpl	euro	kpl	euro	euro	euro		
Salon seutukunta	147	9 483 467	515		133 909 236	55 045 500		
3DTech Oy	1	42 400	3		400 000			
ADI Kalusteet Oy	1	63 080	3		400 000			
Ak-Levytuote Oy	1	30 400	2		90 000			
Antti-Teollisuus Oy	2	40 100	7		1 200 000	1 000 000		
Anttila Jarkko Tapio	1	8 000	1		250 000	50 000		
Areva Service Oy	1	27 500	5		200 000	100 000		
Arvo Piironen Oy	2	112 200	9		1 600 000	800 000		
Cam Company Ltd Oy	3	127 470	5		660 000	300 000		
Citius Imaging LTD Oy	1	21 000	1		150 000	50 000		
CoreFOX Oy	1	29 250	10		5 500 000	4 950 000		
DecoWorks Oy	1	46 832	10		860 296			
Dimenteq Oy	1	39 950	7		850 000	850 000		
EKS Group Oy	1	238 000	20		3 000 000	1 000 000		
Easy Led Oy	2	145 150	22		4 500 000	3 000 000		

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Elix Oil Oy	1	4 660	1	200 000	100 000
Ellego Powertec Oy	2	90 610	13	2 400 000	1 900 000
Extreme Heaven Oy	1	46 890	4	500 000	500 000
Fabritech Oy	1	14 000	4	500 000	
Finnfoam Oy	5	1 711 600	50	39 000 000	11 000 000
Giuseppe Oy	1	8 310	1	80 000	
Hokkipaino Oy	1	9 866	1	95 000	
Högfors Oy	1	25 480	4	750 000	640 000
IP-Paino Ky	1	3 000	1	90 000	
IT-Lean Solutions OY	1	41 500	2	300 000	40 000
IT-Line Oy	1	39 110	10	1 000 000	100 000
Isitfree.fi Oy	1	45 000	5	1 000 000	200 000
Jaatimet Oy	1	44 270	3	500 000	
Jame-Shaft Oy	7	601 100	23	4 600 000	2 634 000
Juha Punta Oy	2	71 700	6	1 500 000	200 000
Kauppayhtymä Ujanen Oy	1	40 000	3	400 000	300 000
Kiikala Steel Works Oy	1	49 060	2	400 000	200 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä	
	kpl	euro	kpl	euro	euro	euro		
Kiinteistö Oy Perniön Metalantie	1	210 000			90 000			
Klopal Oy	1	51 300	9		864 000		770 000	
Kuuskoneistus Oy	2	113 000	3		340 000			
Kynttilä-Tuote Oy	1	230 897	9		1 333 000		400 000	
Lainisalo Oy	1	16 730	3		400 000			
Laukamo Electromec Oy	2	130 500	9		3 100 000			
Laukamo Group Oy	1	55 000	3		450 000			
Ledil Oy	2	120 000	8		1 550 000		1 550 000	
Lehto-Media Oy	1	13 500	1		200 000			
Leinovalu Oy	4	266 830	19		3 500 000		1 600 000	
Lumesto Oy	2	26 200	2		260 000			
Marine Alutech Oy Ab	1	103 900	10		2 500 000		2 000 000	
Mativation Oy	1	20 000	2		240 000			
Metallirakenne Kangaskorte Oy	2	74 280	7		700 000			
MicroAtmos Oy	1	26 910	1		100 000		100 000	
Murunda Oy	1	47 340	1		1 200 000		600 000	
Muurla Design Marketing Oy	2	63 820	5		1 600 000		600 000	

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Muurlan Elektroniikka Oy	1	24 855	2	850 000	
Muurlan Lasikiinteistö Oy	1	38 200		15 100	
Nordic ID Oyj	1	60 000	4	2 500 000	2 500 000
Nu Flow Nordic Oy	1	50 000	4	400 000	100 000
Nummek Oy	4	125 500	9	1 800 000	1 100 000
Oy Kart Ab	2	256 412	14	3 000 000	1 100 000
Oy Pertinax Ab	1	75 100	2	400 000	
Oy Puunainen Ab	1	4 420	1	50 000	
Oy Western Shipyard Ltd	1	162 500	6	1 700 000	600 000
Pebble Audio Oy	1	69 120	3	516 000	
Pelti-Saari Oy	2	24 400	2	400 000	
Peltisepänliike K. Laine Oy	1	17 000	1	134 000	
Pinjasto Oy	1	69 600	2	400 000	90 000
PixMoor Oy	1	35 250	3	765 000	600 000
Plantui Oy	1	30 000	3	800 000	20 000
Pohjoismainen Solumuovi Oy	2	66 000	3	1 100 000	900 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Powerfinn Oy	3	187 000	9	1 800 000	1 500 000
Profcomp Oy	2	154 000	4	650 000	130 000
RF-Tuote Oy	1	60 000	1	240 000	232 000
Remmus Oy	1	55 000	6	5 400 000	5 200 000
SATE Steel Oy	2	196 400	5	600 000	
SME Elektro-Group Oy	1	38 350	2	200 000	40 000
SP-Bikeservice Oy	1	8 640	3	150 000	
SaRus Oy	2	46 060	5	550 000	50 000
Saleena Oy	1	10 940	1	50 000	
Salo Seaport Oy	1	29 500	1	200 000	
Salomaan Konepaja Oy	2	162 970	4	600 000	
Salon Imuautot Oy	1	41 000	2	170 000	
Salon Keittiötuote Oy	1	7 800	1	70 000	
Salon Keskuspaja Oy	1	8 000	2	200 000	
Salon Lämminleipä Oy	2	7 210	1	135 000	
Salon Metalektro Oy	2	96 943	7	814 000	
Salon Seudun Matkailun Kehitys Oy	1	47 500	2	250 000	

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Salon Teknopaja Oy	1	28 380	2	202 840	157 500
Salon Tukituote Oy	1	10 630	2	340 000	100 000
Saloteam Oy	1	65 360	4	917 000	600 000
Satel Oy	1	160 700	3	1 000 000	1 000 000
Saumeri Oy	1	16 410	1	100 000	
Snob Factory	1	5 000		100 000	
Solu Digital Oy	1	25 530	5	650 000	
Sorv-Elektro Oy	1	38 010	2	350 000	200 000
Sulaon Oy	2	50 662	3	180 000	40 000
Suomen Ykköskeittiö Oy	2	118 000	5	800 000	
Suur-Salon Pelti Oy	1	117 600	8	2 200 000	
TAP-Service Oy	1	22 000	2	200 000	
Taike Oy	1	56 000		25 000	
Tarvasjoen Teräsovi Oy	2	305 000	8	1 700 000	
Teijo Rent Oy	1	35 000	2	1 000 000	
Teijo-Talot Oy	2	319 000	8	2 600 000	
Tenwood Oy	1	74 000	4	1 000 000	

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Nokia Oyj:n puhelintuotanto + alihankkijaverkosto 2009–2015) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Tmi MainosFix	1	4 000	1	40 000	
Tmi Ville Nuppola	1	10 000	1	75 000	
Twig Com Oy	1	243 620	5	1 318 000	1 252 000
Yrityssalo Oy	1	76 200	1		
Zacus Ab	1	49 000	3	800 000	
Kaikki yhteensä	147	9 483 467	515	133 909 236	55 045 500

Taulukko 10. ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon rakennemuutostilanteen hoitamiseksi v. 2016–17 (Yrtti-raportointijärjestelmä 2022).**ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi**

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa		Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä	
	kpl	euro	kpl	euro	euro	euro		
Salon seutukunta	67	6 528 202	321		89 414 200	63 305 840		
3DTech Oy	1	42 400	3		400 000			
ADI Kalusteet Oy	1	63 080	3		400 000			
Ak-Levytuote Oy	2	30 400	2		90 000			
Antti-Teollisuus Oy	1	40 100	7		1 200 000	1 000 000		
Anttila Jarkko Tapio	1	8 000	1		250 000	50 000		
Areva Service Oy	1	27 500	5		200 000	100 000		
Arvo Piironen Oy	1	112 200	9		1 600 000	800 000		
Cam Company Ltd Oy	1	127 470	5		660 000	300 000		
Citius Imaging LTD Oy	1	21 000	1		150 000	50 000		
CoreFOX Oy	1	29 250	10		5 500 000	4 950 000		
DecoWorks Oy	2	46 832	10		860 296			
Dimenteq Oy	1	39 950	7		850 000	850 000		
EKS Group Oy	1	238 000	20		3 000 000	1 000 000		
Easy Led Oy	1	145 150	22		4 500 000	3 000 000		

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Elix Oil Oy	1	4 660	1	200 000	100 000
Ellego Powertec Oy	1	90 610	13	2 400 000	1 900 000
Extreme Heaven Oy	1	46 890	4	500 000	500 000
Fabritech Oy	1	14 000	4	500 000	
Finnfoam Oy	1	1 711 600	50	39 000 000	11 000 000
Giuseppe Oy	2	8 310	1	80 000	
Hokkipaino Oy	1	9 866	1	95 000	
Högfors Oy	1	25 480	4	750 000	640 000
IP-Paino Ky	1	3 000	1	90 000	
IT-Lean Solutions OY	1	41 500	2	300 000	40 000
IT-Line Oy	2	39 110	10	1 000 000	100 000
Isitfree.fi Oy	1	45 000	5	1 000 000	200 000
Jaatimet Oy	1	44 270	3	500 000	
Jame-Shaft Oy	1	601 100	23	4 600 000	2 634 000
Juha Punta Oy	1	71 700	6	1 500 000	200 000
Kauppayhtymä Ujanen Oy	1	40 000	3	400 000	300 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Kiikala Steel Works Oy	1	49 060	2	400 000	200 000
Kiinteistö Oy Perniön Metalantie	1	210 000		90 000	
Klopal Oy	1	51 300	9	864 000	770 000
Kuuskoneistus Oy	1	113 000	3	340 000	
Kynttilä-Tuote Oy	1	230 897	9	1 333 000	400 000
Lainisalo Oy	1	16 730	3	400 000	
Laukamo Electromec Oy	2	130 500	9	3 100 000	
Laukamo Group Oy	1	55 000	3	450 000	
Ledil Oy	1	120 000	8	1 550 000	1 550 000
Lehto-Media Oy	1	13 500	1	200 000	
Leinovalu Oy	1	266 830	19	3 500 000	1 600 000
Lumesto Oy	1	26 200	2	260 000	
Marine Alutech Oy Ab	1	103 900	10	2 500 000	2 000 000
Mativation Oy	1	20 000	2	240 000	
Metallirakenne Kangaskorte Oy	1	74 280	7	700 000	
MicroAtmos Oy	2	26 910	1	100 000	100 000
Murunda Oy	1	47 340	1	1 200 000	600 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Muurla Design Marketing Oy	2	63 820	5	1 600 000	600 000
Muurlan Elektroniikka Oy	1	24 855	2	850 000	
Muurlan Lasikiinteistö Oy	1	38 200		15 100	
Nordic ID Oyj	1	60 000	4	2 500 000	2 500 000
Nu Flow Nordic Oy	1	50 000	4	400 000	100 000
Nummek Oy	1	125 500	9	1 800 000	1 100 000
Oy Kart Ab	2	256 412	14	3 000 000	1 100 000
Oy Pertinax Ab	1	75 100	2	400 000	
Oy Puunainen Ab	1	4 420	1	50 000	
Oy Western Shipyard Ltd	1	162 500	6	1 700 000	600 000
Pebble Audio Oy	1	69 120	3	516 000	
Pelti-Saari Oy	1	24 400	2	400 000	
Peltisepänliike K. Laine Oy	1	17 000	1	134 000	
Pinjasto Oy	1	69 600	2	400 000	90 000
PixMoor Oy	2	35 250	3	765 000	600 000
Plantui Oy	1	30 000	3	800 000	20 000
Pohjoismainen Solumuovi Oy	1	66 000	3	1 100 000	900 000

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Powerfinn Oy	1	187 000	9	1 800 000	1 500 000
Profcomp Oy	1	154 000	4	650 000	130 000
RF-Tuote Oy	1	60 000	1	240 000	232 000
Remmus Oy	1	55 000	6	5 400 000	5 200 000
SATE Steel Oy	1	196 400	5	600 000	
SME Elektro-Group Oy	2	38 350	2	200 000	40 000
SP-Bikeservice Oy	1	8 640	3	150 000	
SaRus Oy	1	46 060	5	550 000	50 000
Saleena Oy	1	10 940	1	50 000	
Salo Seaport Oy	1	29 500	1	200 000	
Salomaan Konepaja Oy	1	162 970	4	600 000	
Salon Imuautot Oy	1	41 000	2	170 000	
Salon Keittiötuote Oy	1	7 800	1	70 000	
Salon Keskuspaja Oy	1	8 000	2	200 000	
Salon Lämminleipä Oy	2	7 210	1	135 000	
Salon Metalektro Oy	1	96 943	7	814 000	

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liikevaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientiä
	kpl	euro			
Salon Seudun Matkailun Kehitys Oy	1	47 500	2	250 000	
Salon Teknopaja Oy	1	28 380	2	202 840	157 500
Salon Tukituote Oy	1	10 630	2	340 000	100 000
Saloteam Oy	2	65 360	4	917 000	600 000
Satel Oy	1	160 700	3	1 000 000	1 000 000
Saumeri Oy	1	16 410	1	100 000	
Snob Factory	1	5 000		100 000	
Solu Digital Oy	1	25 530	5	650 000	
Sorv-Elektro Oy	1	38 010	2	350 000	200 000
Sulaon Oy	1	50 662	3	180 000	40 000
Suomen Ykköskeittiö Oy	1	118 000	5	800 000	
Suur-Salon Pelti Oy	1	117 600	8	2 200 000	
TAP-Service Oy	1	22 000	2	200 000	
Taike Oy	1	56 000		25 000	
Tarvasjoen Teräsovi Oy	1	305 000	8	1 700 000	
Teijo Rent Oy	2	35 000	2	1 000 000	

ELY-keskuksen myöntämät avustukset Salon (Microsoft 2016–17) rakennemuutostilanteen hoitamiseksi

Seutukunta/yritys	Myönnetty kehittämisavustus yhteensä		Uudet tuella aikaansaadut työpaikat yrityksissä	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan lisäävän liike- vaihtoa	Hankkeen toteuttamisen arvioidaan kasvattavan vientä
	kpl	euro	kpl	euro	euro
Teijo-Talot Oy	1	319 000	8	2 600 000	
Tenwood Oy	1	74 000	4	1 000 000	
Tmi MainosFix	1	4 000	1	40 000	
Tmi Ville Nuppola	1	10 000	1	75 000	
Twig Com Oy	1	243 620	5	1 318 000	1 252 000
Yrityssalo Oy	1	76 200	1		
Zacus Ab	1	49 000	3	800 000	
Kaikki yhteensä	67	6 528 202	321	89 414 200	63 305 840

ÄRM-toimintamallin toimivuus alueella

Salon äkillisen rakennemuutoksen ajanjakso kesti verrattain hyvin pitkään, lähes kymmenen vuoden ajan. Kun Nokia irtisanoi ensimmäiset 1 000 ihmistä, ei alueella ollut aiempaa vastaavaa kokemusta. Haastattelujen mukaan ajanjakso oli opettavainen, ja ajan myötä ÄRM-toimintamallia on opittu hyödyntämään ja sitä on kehitetty eteenpäin. Salossa tehtiin myös yhteistyötä muiden äkillisen rakennemuutoksen alueiden kanssa, ja kehittämistyössä pyrittiin oppimaan muilta.

Kun alue oli saanut ÄRM-statuksen, salolaiset yritykset pystyivät saamaan tukea investointeihin, ja alueelle saatiin lisärahoitusta työvoimakoulutuksen järjestämiseen, työllisyysperusteista investointitukea infrahankkeisiin, ESR-projektirahoitusta kehittämishankkeisiin ja EAKR-projektirahoitusta.

Rakennemuutosalueella toteutettiin erilaisia toimenpiteitä. Strategiseksi painopisteeksi rakennemuutoskauden alussa nostettiin yritysten investointien ja toimintaedellytysten tukeminen. Lyhyen aikajänteen merkittävä toimi oli ESR-projektirahoituksella rahoitettu neuvontapiste Salon Voimala, joka aukesi Nokian tiloissa vuonna 2012. Mukana olivat Yrityssalo, Salon työvoimatoimisto, Salon kaupunki ja oppilaitokset. Neuvontapisteen asiakkaana oli yli 2 000 henkilöä, ja se tavoitti lähes kaikki irtisanomisuhan alla olleet henkilöt jo ensimmäisten viikkojen aikana.

Alueella toteutettiin myös muun muassa työvoimakoulutusta, tukityöllistämistä, neuvontaa, yrittäjyyden tukemista ja erilaisia rekrytointitapahtumia. Lisäksi alueella toteutettiin useita rakennerahastoilla tuettuja hankkeita, muun muassa Invest in Salo ja Salon yritysalueiden kehittäminen osana Etelä-Suomen kehityskäytävää. Vuonna 2012 toteutettiin myös Yritysharava-haastattelut, joissa lähestyttiin lähes kaikkia salolaisia yrityksiä ja kerrottiin niiden tarpeita. Saatua tukea käytettiin myös infrastruktuurihankkeisiin, ja osittaisella ÄRM-tuella toteutettiin muun muassa kantatie 52 Salon kohdalla ja Särkisalon pengertien silta. Salossa saatiin EGR-rahoitusta työllistämistä edistäviin toimiin, ja tämän on todettu olleen vaikuttavaa (Ålander & Sillanpää 2018).

Pidempinä toimintaympäristöön kohdistuvina toimenpiteinä toteutettiin esimerkiksi kaupungin elinkeinopoliittinen ohjelma. Kaupunki oli vahvasti profiloitunut ”Nokia-kaupunkina”, ja äkillisen rakennemuutoksen myötä kaupungin imagoa tuli pohtia uudestaan. Uutena kaupungin visiona alettiin visioimaan IoT:n kaupunkia.

Toimialan nähtiin haastatteluissa vaikuttaneen toimintamallin toimivuuteen. Osalla irtisanotuista oli myös korkeampaa osaamista, mikä voi helpottaa tulevaisuuden tarpeisiin vastaavaan työhön työllistymistä. Haastateltavien mukaan toimintamalli ei tuonut uutta työkalua työkalupakkiin, mutta sen myötä saatiin enemmän resursseja.

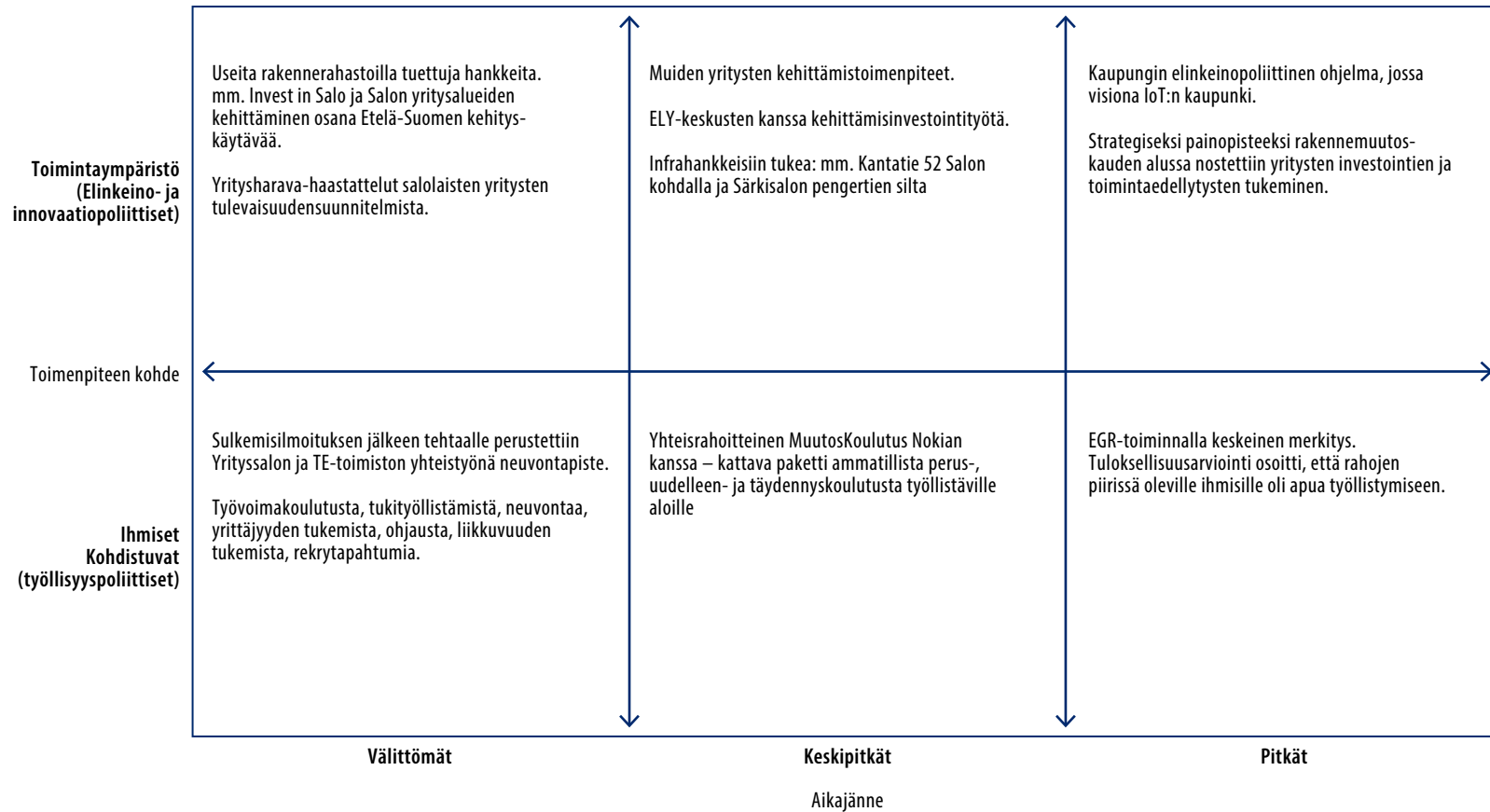
Salossa yrityksen oma panostus toimintaan oli vahvaa. Nokia ja Microsoft tekivät enemmän kuin mihin olivat lain mukaan velvoitettuja. Tämä edisti työn onnistumista. Nokialla oli oma Bridge-tukiohjelmansa. Tukiohjelman tarkoitus oli tukea työpaikkansa menettäneitä yksilöitä, tukea paikkakuntia, joiden talous oli vahvasti riippuvainen Nokiasta, ja tukea Nokian uutta strategiaa ja ekosysteemiä. Tukiohjelmaan kuului viisi erilaista polkua:

1. Uusi työ Nokiassa: Tätä tarvittiin etenkin alkuvaiheessa, kun asiantuntijapuolella oli uusia työpaikkoja. Tämä polku täyttyi nopeasti.
2. Uusi työ toisessa yrityksessä: Nokia tarjosi tukea uuden työpaikan löytymiseen Nokian ulkopuolelta. Tällä polulla tarjottiin ulkopuolisten konsulttien avustuksella työnhakuvalmiuksien kehittämistä ja uraneuvontaa.
3. Koulutus: Koulutus suunniteltiin ja toteutettiin ELY-keskusten kanssa, ja Nokia maksoi 20 prosentin rahoitusosuuden. Pyrittiin tarjoamaan nopeaa työllistymistä tukevaa koulutusta. Asiantuntijoille ja tehtaan työntekijöille tarjottiin erilaisia koulutusmahdollisuuksia; asiantuntijoille ensisijaisesti täydennyskoulutusta ja tehtaan työntekijöille uudelleen koulutusta.
4. Yrittäjyys: Järjestettiin koulutusta oman yrityksen käynnistämiseen, ja Nokia antoi starttirahaa ja tuki lainantakausta. Tuen suuruus riippui yritysideoista ja idean potentiaalista työllistää muitakin ihmisiä. Enimmillään tukea sai 25 000 euroa per yrittäjä.
5. Oma polku: Mikäli mikään edellisistä neljästä polusta ei sopinut, oli vaihtoehtona oma polku. Suurin osa löysi kuitenkin sopivan polun, ja vain harva valitsi tämän polun.

Microsoftin tilanteen osalta toimenpiteitä ajateltiin Varsinais-Suomen aluetta laajemmin, siinä missä Nokian osalta toimenpiteet kohdistuivat Varsinais-Suomeen. Käytännössä tämä tarkoitti esimerkiksi yhteisiä koulutustoimenpiteitä Uudenmaan ja Pirkanmaan kanssa.

Rönnqvistin ja kumppaneiden (2015) tukiohjelmasta tekemän arvion mukaan tukiohjelmalla oli myönteisiä vaikutuksia sitä hyödyntäneiden uudelleentyöllistymisedellytyksiin ja heidän hyvinvointiinsa. Ohjelma paransi irtisanottujen mahdollisuuksia selviytyä muutoksesta muun muassa lisäämällä myönteisiä voimavaroja ja vähentämällä turvattomuuden tunnetta. Tukiohjelma tuki sekä osallistuneiden osaamista että heidän itsetuntoaan työnhakijoina.

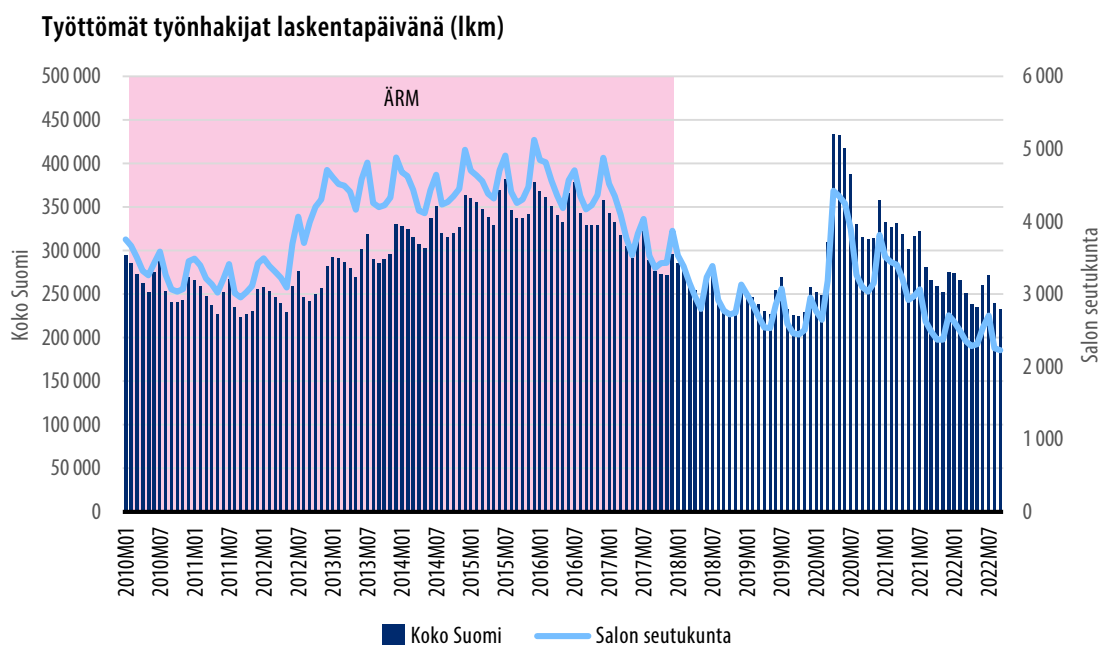
Kuva 26. Salon ÄRM-toimintamallin toimenpiteitä.



ÄRM-kauden lopussa Salo oli päässyt positiivisen kehityksen imuun. Salo IoT Campus oli juuri syntynyt, ja vuoden 2017 lopussa kampuksella oli 50 yritystä. Turun AMK Salon toiminta muutti kampukselle 2018. Saloon perustettiin useita kansainvälisiä teknologiayritysten T&K-yksiköitä. Microsoftilta irtisanotut asiantuntijat perustivat omia firmoja, ja Saloon muodostui oma start up -yhteisö. Kun äkillisen rakennemuutoksen kausi päättyi 2017, siihen mennessä 170 yritystä oli saanut yli 26 miljoonaa euroa tukea yli 300 kehittämishankkeeseen ja investointien kokonaisarvo oli noin 110 miljoonaa euroa. Yritykset arvioivat uusia työpaikkoja tulleen yli 1 300. Yritykset olivat investoineet ÄRM-kaudella aktiivisesti uusiin koneisiin, tiloihin ja tuotekehitykseen.

Salon väkiluku on kuitenkin vähentynyt syysystä 2011 alkaen, ja alueen työpaikkaomavaraisuus on laskenut ÄRM-tilanteesta alkaen. Vaikka alueella pystyttiin hyvin tarjoamaan erilaisia palveluita, haasteena siellä oli kuitenkin työmahdollisuuksien vähäisyys. Menettetyjen työpaikkojen tilalle ei syntynyt samassa määrin uusia työpaikkoja, eivätkä yritykset välttämättä uskaltaneet palkata uutta työvoimaa heikkojen taloudellisten näkymien takia.

Kuva 27. Työttömät työnhakijat koko maassa ja Salon seutukunnassa vuosina 2010–2022 (Tilastokeskus 2022).

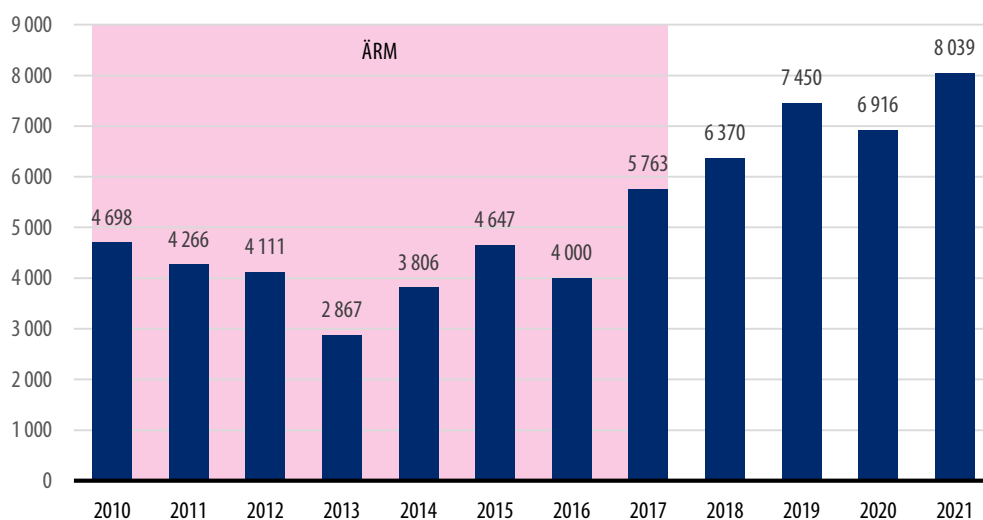


Irtisanomiset heijastuivat vahvasti työttömyystilastoihin. Vuoden 2012 tehtaan lakkauttaminen näkyy työllisyystilastoissa, ja esimerkiksi marraskuussa 2012 työvoimakoulutuksessa oli enemmän henkilöitä kuin minään muuna kuukautena, yhteensä 726 henkilöä.

Työttömyys oli Salossa huipussaan joulukuussa 2015. Vuoden 2017 aikana työttömyystilanne helpottui huomattavasti mutta pysyi edelleen kohtuullisen korkealla tasolla.

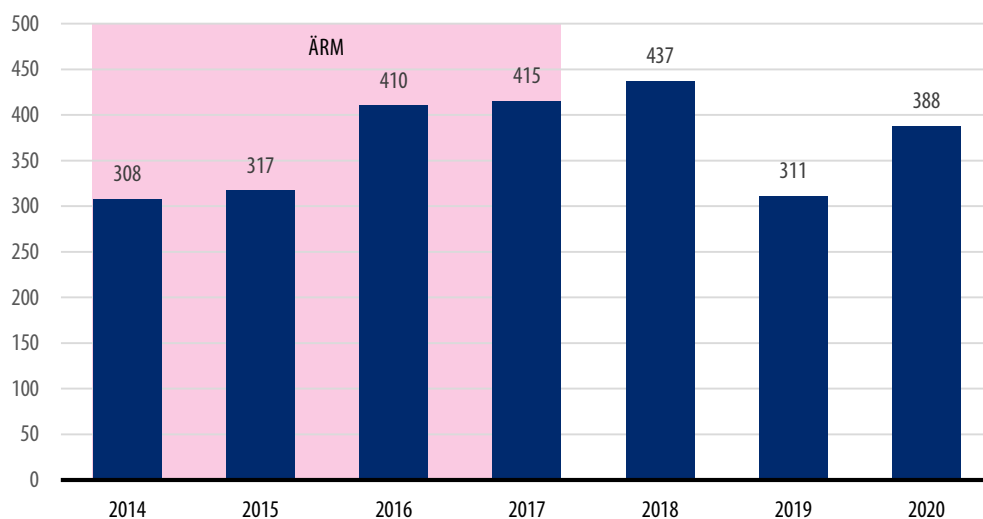
Kuva 28. Varsinais-Suomen maakunnan vienti vuosina 2010–2021 (Tulli 2015; Tulli 2022).

Varsinais-Suomen vienti (milj. euroa)



Kuva 29. Varsinais-Suomen maakunnan yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero yhteensä (milj. €) vuosina 2014–2020 (Tilastokeskus 2022).

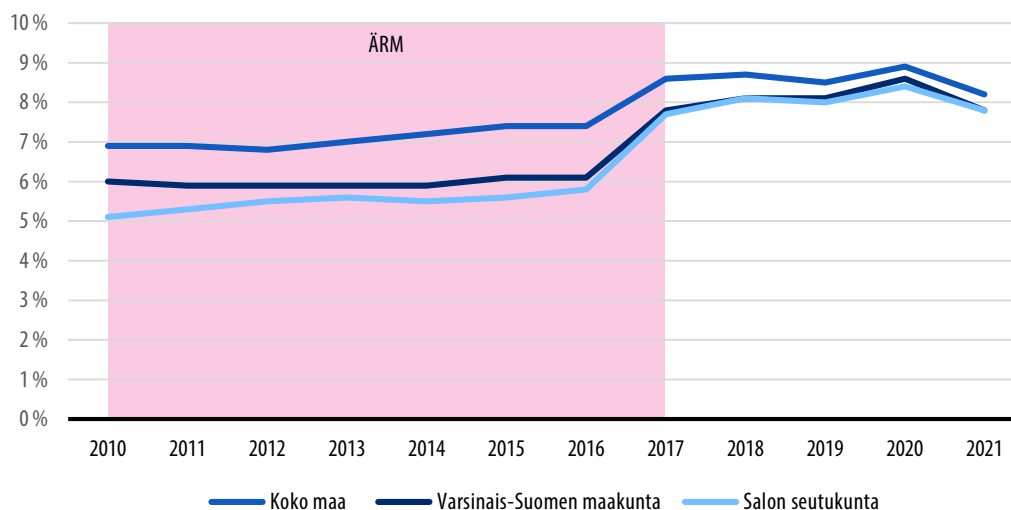
Varsinais-Suomen yhteisöille ja yhteisetuksille määrätty tulovero (milj. euroa)



ÄRM-tilanne heijastuu mahdollisesti Varsinais-Suomen vientiin. Etenkin vuoden 2012 tehtaan sulkeminen näkyy mahdollisesti tilastoissa pienempänä vientinä. Maakunnan yhteisöille ja yhteisetuuksille määrätty tulovero on ÄRM-tilanteen loppua kohden kasvanut, vaikka isku on ollut Salolle merkittävä.

Kuva 30. Koko maan, Varsinais-Suomen maakunnan ja Salon seutukunnan toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä vuosina 2010–2021 (Tilastokeskus 2022).

Toimeentulotukea saaneet 25–64-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä



Salon seutukunnassa toimeentulotukea saaneiden 25–64-vuotiaiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä pysyi ÄRM-tilanteen ajan suhteellisen samalla tasolla. Pidemmällä perspektiivillä tarkasteltaessa on kuitenkin havaittavissa, että Salon seutukunnassa toimeentulotukea saaneiden osuus vastaavan ikäisestä väestöstä nousi 2010-luvulla enemmän kuin koko maassa tai maakunnassa.

Yhteenvedon Salon tapauksesta voi sanoa, että kyseessä oli merkittävä rakennemuutos-tarina, jossa toimijoiden välisellä tiiviillä yhteistyöllä, yrityksen mittavilla panostuksilla ja tarjotuilla julkisilla palveluilla (esim. muutosturvalla) oli suuri merkitys. Keskeisiä tekijöitä olivat jatkuva vahva yhteistyö ÄRM-tilanteiden aikana, laajat ryhmät, joissa olivat mukana myös keskeiset uudelleen kouluttajat, ja viranomaistahojen toimet.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1 Yhteenveto ÄRM-toimintamallin koetuista kehittämistarpeista

Tämä luku vetää yhteen arvioinnin keskeisiä kysymyksiä ÄRM-toimintamallin kehittämistarpeista. Kehittämistarpeita nousi laajasti esiin haastatteluissa ja arvioinnin työpajoissa. Johtopäätösten lopussa esitetään arvioinnin näkemys siitä, miten kehittämistarpeita tulisi tulevaisuudessa priorisoida.

ÄRM-toimintamalliin liittyy useita erilaisia ja eritasoisia kehittämistarpeita. Niitä on tunnistettu haastatteluissa ja analysoitu arvioinnin työpajoissa. Useissa kohdin kehittämiseen liittyvät asiat kytkeytyvät varsinaista ÄRM-toimintamallia laajempiin kysymyksiin alueellisesta ennakoinnista ja varautumisesta tai käytössä olevien erilaisten rahoitusinstrumenttien arvioinnista. Nämä arviointiaineistossa esiintyvät näkökulmat on ensin vedetty yhteen alla olevassa taulukossa ja avataan sen jälkeen yksitellen.

Taulukko 11. Arvioinnissa esiin nostettuja kehittämissideita.

Keskeisiä ÄRM-toimintamallin kehittämisteemoja

Äkillisen rakennemuutoksen toimintamallin ja prosessien kehittäminen valtioneuvostotasolla:

- Valtioneuvoston yhteisen viestintäprosessin systematisointi
- Invest in -toimijoiden ja alueiden välisten yhteistyörakenteiden kehittäminen
- ÄRM-toimenpiteiden yhtenäinen seuranta ja tiedolla johtaminen (tällä hetkellä riippuu alueiden intresseistä)
- Yrityksen roolia ja merkitystä korostava proaktiivinen viestintä / vaikuttaminen yhdessä elinkeinoelämän kattojärjestöjen kanssa
- Nykyistä pidempi aikajänne alueen ja valtioneuvostotason yhteistyössä

Toimintamallin ja prosessien kehittäminen alueen tasolla:

- Ennakoivan toimintamallin kehittäminen alueen tasolla (valtioneuvoston mahdollinen tuki tässä) ja alueiden tulevaisuusorientaation kehittäminen
- ÄRM-työryhmien työn monipuolisempi rakenteistaminen (erilaiset yhteistyön rakenteet)
- TE-palveluiden muutokseen varautuminen alueen tasolla yhteistyörakenteiden kehittämisessä

Keskeisiä ÄRM-toimintamallin kehittämisteemoja

Käytössä olevien instrumenttien kehittäminen

- Onko ÄRM-toimintaan tulevaisuudessa joustavampaa käytäntöä kuin hallinnonalakohtaiset instrumentit? (vrt. "uusi ÄRM-momentti") (TEM, OKM, LVM)
 - Myöntövaltuuden varaaminen ÄRM-toimintaan vuodesta 2023 ja varautuminen yritystukien osalta mittavampiin investointeihin
 - ÄRM-toimintamallin mahdollinen ajattelu laajemmin "rakennemuutoksiin varautumisen toimintamallina", joka kattaisi ÄRM:n lisäksi paikalliset ja positiiviset erityistapaukset
-

Äkillisen rakennemuutoksen toimintamallin ja prosessien kehittäminen valtioneuvostotasolla

Valtioneuvoston viestintäprosessin kehittäminen. Arvioinnin havaintojen perusteella viestintäprosessia tulisi kuvata ja määritellä nykyistä tarkemmin. Tämän kuvauksen pitäisi sisältää eri toimijoiden roolien kuvauksen viestinnässä. Viestintäprosessiin sisältyisi säännöllinen yhteydenpito keskeisten henkilöiden kanssa: valtioneuvosto ja alueen toimijat. Yhtenä huomiona haastatteluissa nostettiin esiin, ettei ÄRM-työlle tai rakennemuutoksiin varautumiselle ole luontevaa ministeriryhmää, johon rakennemuutosasioiden käsittely istuisi. Tällöin tulisi olla jokin systemaattisempi poliittinen foorumi, jossa ÄRM-asioita käytäisiin läpi.

Ministeriöiden keskinäisen yhteistyön tiivistäminen viestinnässä nousi esiin haastatteluissa ja työpajoissa. Ministeriöiden välisen yhteistyön parantaminen ja työlle asetettavien tavoitteiden määrittely ovat tärkeitä tekijöitä onnistuneiden ÄRM-toimintojen koordinoimisessa. Jotta viestintä olisi johdonmukaista, olisi hyvä sopia eri ministeriöiden roolista ja yhteistyöstä positiivisissa ja negatiivisissa rakennemuutoksissa. Tähän liittyy lisäksi tehtävien nykyistä parempi resursointi, joka voisi olla myös poikkihallinnollista.

Viestintää on tarpeen suunnitella erityisesti suuremmissa ÄRM-tapauksissa valtakunnallisen ja paikallisen tason yhteistyönä. Valtioneuvosto viestii asioita, jotka saavat huomiota mediassa, mutta paikallistason viestintä on tästä irrallista. Yhteinen viestintä tuo yhteistä kuvaa. ÄRM-tilanteen viestintäsuunnitelma kaikilta tasoilta olisi hyvä. Parhaimmillaan siinä ovat mukana myös keskeiset kumppaniorganisaatiot. Julkisen vallan suunnitelmat viestinnästä tulisi saattaa yritysten tietoon. Viestintäprosessin käytännön teemoihin liittyisivät esimerkiksi myös alueiden "yhdyshenkilöverkoston" muodostaminen ja ajantasainen päivittäminen.

Invest in -toimijoiden ja alueiden välinen yhteistyö tarvitsisi nykyistä vahvempaa rakenteellista yhteistyötä. Käytännössä tämä tarkoittaisi erityisesti Invest in -toimijoiden

kiinteämpää (Business Finland) yhteyttä ja toimintamallia tiiviimpään yhteistyöhön alueiden toimijoiden kanssa. Käytännössä tämä edellyttäisi esimerkiksi sitä, että Invest in -toiminnoissa nimettäisiin ÄRM-alueiden yhteyshenkilöt aina kunkin ÄRM-tapauksen ajaksi. Sisällöllisesti tämä saattaisi edellyttää Invest in -toimintojen ajattelun laajentamista myös korkean teknologian ulkopuolelle esimerkiksi palvelualoihin, mikäli ÄRM-tilanteita näillä aloilla syntyy. Yhtenä esitettyä ideana on myös mainittu, että investointien houkuttelun tueksi valtiolla voisi olla tätä varten yritys, joka voisi lähteä osaomistajaksi uusiin investointeihin. Vrt. akkuarvoketju ja Suomen Malmijalostus Oy.

ÄRM-toimenpiteiden yhtenäinen seuranta ja tiedolla johtaminen. ÄRM-toimintamallissa ei ole yhtenäistä toimenpiteiden tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden seuranta tai tiedontuotantoa. Tämä näkyy myös valtion ÄRM-toimenpiteistä keskeisimmässä, muutosturvassa. Muutosturvan piiriin kuuluvia irtisanottuja ei pysty erottamaan omaksi joukokseen missään rekisterissä muuten kuin keinotekoisesti. Osa alueista on käynnistänyt omia arvioitaan ÄRM-tilanteista. Vaikuttavuustiedon kerääminen edellyttäisi seurannan rakentamista ÄRM-toimintamallin yhteyteen, eli osa hallintoon käytettävästä rahoituksesta kytkettäisiin ÄRM-toimenpiteiden seurantaan siten, että se jatkuisi ÄRM-tilanteen jälkeenkin. Tässä yhteydessä tulee vastaan myös tietosuojalainsäädäntö silloin, kun kyse on yksittäisen yrityksen irtisanotuista henkilöistä. Seuranta voisikin alkaa vasta asiakkuuden muodostuttua työllisyyspalveluihin. Tässä teemassa koetaan olevan paljon kehitettävää, mikä vaatisi monitahoisen asiantuntijatiimin, jotta niin tietosuoja, tilastonäkökulma, toimenpiteiden vaikuttavuus, alueiden tilannekuva kuin yhteistyön vaikuttavuusnäkökulmat tulisivat katettua mittareissa.

Käytännössä tilastot laahaavat jäljessä, ja laajasti vaikutuksia (mm. verotulokertymä, yhteisöverotuottovaikutukset) voidaan arvioida vasta vuosien kuluttua. Havainnoissa huomautettiin myös, että alueen näkökulmasta tilanteen vaikutukset ovat kuntaa laajempia, joten seuranta on tehtävä vähintään maakunnan tasolla.

ÄRM-tilanteiden seurantarakenne mahdollistaisi myös tavoitteenasettelun täsmentämisen ja mittareiden kehittämisen. Tällöin ÄRM-tilanteitakin kyettäisiin nykyistä paremmin johtamaan tiedon avulla. Valittujen toimenpiteiden olisi hyvä perustua yhteiseen tietopohjaan ja alustavaan vaikutusten arviointiin. Tämä helpottaisi myös jälkiseuranta ja arviointia.

Yrityksen roolia ja merkitystä korostava proaktiivinen viestintä / vaikuttaminen yhdessä elinkeinoelämän kattojärjestöjen kanssa on tunnistettu hyödyntämättömäksi teemaksi. ÄRM-tilanteiden onnistuminen yhteiskunnan näkökulmasta on pitkälti kiinni yrityksen toiminnasta. Tätä näkökulmaa ja siihen liittyvää viestintää ja vaikuttamista tulisi vahvistaa osana ÄRM-toimintamallia. Tässä teemassa pörssiyritysten tiedonantokäytännöt ja pörssiyrityksiä sitova lainsäädäntö rajoittavat toimintaa. Poliittinen viestintä ja painostaminen puolestaan voivat korostaa vastakkainasettelua. Yhteiskunnallinen paine

(yhteiskuntavastuun penääminen) suhteessa globaaliin pörssitoimijaan voi johtaa vastakkainasetteluun, jolla on negatiivisia vaikutuksia alueen kehittämiseen.

On selvää, että ratkaisut tehdään yrityksissä. Samat yritykset voivat ÄRM-tilanteissa toimia eri tavoin eri paikkakunnilla. Tämä edellyttää hienovaraisuutta ja varovaisuutta luottamuksellisen suhteen rakentamisessa. Hyvien esimerkkien jakaminen yhteistyössä työnantaja-järjestöjen kanssa voisi parhaimmillaan tuoda mukaan neutraalin keskustelutahon.

Nykyistä pidempi aikajänne alueen ja valtioneuvostotason yhteistyössä. ÄRM-yhteistyön aikajänteen toivotaan ajoittain olevan nykyistä pidempi. Osan mielestä oikea kesto on rakennemuutoksen kesto, ei nykyinen kahden vuoden yhteistyöprojekti ÄRM-tilanteeseen reagoimiseksi. Aineistossa huomautetaankin, että rakennemuutoksesta toipuminen on todella pitkä tie. Kahdessa vuodessa päästään vasta alkuun. Uudet työpaikat eivät välttämättä synny teollisuuteen, vaan niitä syntyy esimerkiksi palvelusektorille, jolloin myös toimenpiteitä tulisi tarkastella laaja-alaisesti. Osa tapausalueista on esittänyt, että merkittävän ÄRM-prosessin kesto on vähintään 10 vuotta. Tällä hetkellä varsinainen "ÄRM-toiminta" kytkeytyy usein kahteen ensimmäiseen vuoteen.

Tämä keskustelu on sama, mitä aiemmissa selvityksissä on nostettu esiin. Vehkasalon ja Pottosen (2012, 35) haastatteluhavaintojen mukaan monissa tilanteissa oli toivottu pidempiaikaista rahoitusta toimenpiteille. Kahden vuoden kausi koettiin liian lyhyeksi erityisesti yritystukien vaikuttavuuden näkökulmasta. Haastatteluissa oli tullut ilmi myös näkemyksiä siitä, että monissa seutukunnissa työpaikkojen väheneminen on ollut pitkäaikaisempi ilmiö, eikä kyse ole ollut vain yhden suuren yrityksen irtisanomisista. Näissä tilanteissa toivottiin, että kehitystä ja tukia tarkasteltaisiin pidemmällä ajanjaksolla. (Vehkasalo & Pottosen 2012, 35.) Tämä heijastuu hyvin myös alueiden kokemuksissa siitä, että ÄMR-prosesseissa on tunnistettavissa selkeästi omat vaiheensa, jossa kriisivaiheen jälkeen katse suuntautuu tulevaisuuteen ja uuden kasvun mahdollistamiseen.

Nykyisellä rahoitusmallilla ÄRM-suunnitelmien seurannassa voidaan toteuttaa vain lyhyen tähtäimen suunnitelmien seuranta ja arviointi. Mekanismit keskipitkän ja pitkän tähtäimen suunnitelmien toteutuksen ja seurannan rahoittamiseen puuttuvat. Tällöin käytännössä puuttuvat toimintamallit, jotka jäisivät ÄRM-alueella elämään pidemmäksi aikaa.

Toimintamallin ja prosessien kehittäminen alueen tasolla

Ennakoivan toimintamallin kehittäminen alueen tasolla ja alueiden tulevaisuusorientaation kehittäminen. ÄRM-toimintamalli tarvitsee alueilla ennakoivaa otetta ja tulevaisuusorientaatiota (varautuvaa keskustelua). Tätä on toteutunut onnistuneissa tapauksissa, mutta vaihtelevasti. Tulevaisuusorientaatio tarkoittaa muutoksen hyväksymistä ja ennakkointia. Näkökulma on ollut keskeinen myös Oulun rakennemuutoksessa (ks. Herala et al. 2020).

Käytännössä tämä tarkoittaisi alueen toimijoiden ja keskeisten yritysten nykyistä tiiviimpää vuoropuhelua, riskianalyysin tekemistä esimerkiksi suurempien työnantajien kohdalla ja vaihtoehtoisten skenaarioiden tunnistamista tai alueiden ennakoitintyön kehittämistä. Alueiden ennakoitintyötä ja tiedolla johtamista tulee vahvistaa niillä alueilla, joilla siihen ei vielä ole riittävästi panostettu. On muun muassa tunnistettava rakennemuutoksessa olevat toimialat varautumisen näkökulmasta. Alueilla on myös muita erilaisia kriisivarautumisen rakenteita (esim. kriisinhallintaryhmiä), joissa on varauduttu useisiin erilaisiin asioihin mutta ei sentyyppisiin rakennemuutostilanteisiin, joita tässä arvioinnissa tarkoitetaan.

Parhaimmillaan ennakoiva työskentely ja tulevaisuudenluku ovat aluekehittämisessä osa arjen työtä. Ne kuuluvat kaikille, ihan kuten markkinointikin. Käytännön esimerkkinä on ehdotettu ÄRM-ennakoinnin mukaan ottamista vakioteemaksi alueellisten kehitysnäkymien taustatyöhön. Kehitysnäkymät-katsaus on aika pitkälti julkisista lähteistä tulevaa tietoa. Toinen näkökulma voisi olla varmistaa, että ÄRM-tilanteet ovat osa ELY-keskusten varautumissuunnittelua tai tietyillä alueilla suurhankekonseptia. Niissäkin tapauksissa, joissa ennakoitinta on tehty, toimintasuunnitelmaa ei aina ole päivitetty vuosittain. Jälkikäteen ajateltuna tämä on näyttäytynyt virheeltä, vaikka joillakin alueilla ÄRM:n kaltaisiin tilanteisiin on periaatteessa valmistauduttu hyvin.

Ennakoinnin ja varautumisen haasteina koetaan olevan heikot signaalit ja niiden aiheuttamat varautumiset alueilla. Miten valtioneuvostotason ennakoitinta tulisi nykyistä paremmin osaksi alueiden työtä? Käytännössä tämä tarkoittaisi valtioneuvostotason eli valtioneuvoston kanslian ja työ- ja elinkeinoministeriön ennakoitinta- ja tulevaisuustyön nykyistä parempaa kytkentää alueiden tulevaisuuskatsausten laatimiseen.

ÄRM-työryhmien työn rakenteistaminen monipuolisemmin (erilaiset yhteistyön rakenteet). ÄRM-toimintamalleissa onnistuneita tilanteita ovat olleet ne, joissa erilaisten toimijoiden roolit ovat olleet selkeät ja joissa on toteutettu erilaisia ja monipuolisia yhteistyörakenteita. Tätä monipuolisuutta ja yhteistyön organisoitinta tulisi vahvistaa ÄRM-työssä. Tiiviit 2–4 hengen ÄRM-sihteeristöt nostettiin arvioinnissa esiin hyvänä käytäntönä. Keskeisiä tekijöitä kuitenkin ovat tiedolla johtamisen mahdollistaminen, yhteistyöverkostojen rakentaminen ja erilaisten skenaarioiden mallintaminen, jotka voisivat olla tämän tyyppisten sihteeristöjen toimenkuvaa. Sihteeristön lisäksi laajat yhteistyörakenteet ovat toimivia. Omana erityishuomiona nostettiin esiin, että ÄRM-tilanteissa tarvitaan henkilöihin kohdentuvia toimenpiteitä myös sosiaali- ja terveyspalveluista ja kriisityöstä.

TE-palveluiden muutokseen varautuminen alueen tasolla yhteistyörakenteiden kehittämisessä. Alueen ÄRM-toimintamallissa tulee varautua ja kuvata TE-palvelujen (tai työllisyyspalvelujen) organisoituminen tulevissa järjestämismalleissa. Nyt valmisteilla oleva TE-palvelulainsäädäntö lähtee siitä, että ÄRM-toiminnan koordinaatio jäisi valtakunnalliseksi tehtäväksi. Olisi kuitenkin tärkeää, että TE-palveluissa olisi vähentämistilanteissa selkeämpi

ohjeistus ja rohkeutta tarjota TE-palveluita ennakoivammin jo aiemmin (eli TE-palvelut aiemmin mukaan muutosohjelmaan). Tämä vaatisi kannustusta ja tukea myös alueellisesti.

Käytössä olevien instrumenttien kehittäminen

ÄRM-rahoitus tulevaisuudessa. ÄRM-rahoituksen haasteet voidaan arvioinnin havaintojen perusteella jakaa kahteen kategoriaan. Yhtäältä haasteena ovat riittävän selkeät ja yhdenmukaiset kriteerit ÄRM-rahoitukselle (= kriteerit ÄRM:n perusteella kohdenne-tulle koulutus- ja kehittämistoiminnalle.) Haasteena on erityisesti ollut se, että ÄRM-sta-tuksen perusteella on pyritty rahoittamaan kaikenlaista alueellista kehittämistoimintaa, jolla ei ole riittävän selkeää yhteyttä äkillisen rakennemuutoksen seurauksien ja vaikutus-ten hoitamiseen. Toisaalta haasteena on rahoitusinstrumenttien joustavuuden ja nopeu-den riittämättömyys. Rahoitusinstrumenteissa koetaan olevan jäykkyyttä, eikä rahoitusta välttämättä ole saatavissa niihin toimintoihin, joissa sitä kipeästi tarvittaisiin. Esimerkiksi kiinteistökehittäjän toiminnan rahoittaminen (tai edes lainan takaaminen) on osoittautu-nut mahdottomaksi.

ÄRM-rahoituksen kriteerien selkeys puoltaa erillistä ÄRM-momenttia, josta ÄRM-rahoi-tus ensisijaisesti kanavoidaan. Tämä ei luonnollisestikaan poissulje muiden instrument-tien/momenttien käyttöä. Rahoituksen tehokkuuden ja joustavuuden näkökulmasta laa-jat momentit (= ei erillistä ÄRM-momenttia) ovat valtioneuvostotasolla perusteltuja. Toi-saalta alueellisella tasolla erillisellä ÄRM-momentilla voitaisiin paikata niitä tarpeita, joi-hin nykyiset instrumentit eivät riittävästi taivu, ja siten luoda joustavuutta rahoitukseen. Toisin sanoen ”joustavuus” voi merkitä valtiontaloudenhoidon ja alueiden näkökulmasta eri asioita.

Muu rahoituksellinen varautuminen. ÄRM-myöntövaltuus on tärkeä osa toimintamallin kansallista resursointia. Lisäksi on huomattu, että kansalliset yritystuet täydentävät muita rahoitusinstrumentteja ÄRM-tilanteissa (joustavuus, täydentävyys). Kansallinen yritystuki-valtuutus on koettu viime vuosina vähäiseksi. Tämä on hankaloittanut nopeaa reagointia jo olemassa olevilla valtuuksilla.

Aineistossa peräänkuulutetaan, että kaikkien käytössä olevien rahoitusinstrumenttien kohdalla tulisi jättää parempia mahdollisuuksia erilaisten rakennemuutosten harkin-taan. Rakennemuutokset tuovat mukanaan uusia erilaisia tilanteita, ja tarvetta ja kysyn-tää erilaisille infrastruktuuri-investoinneille voi syntyä jatkossa. Useat peräänkuulluttavat-kin työllisyyspoliittisen investointirahoituksen kaltaisten instrumenttien palauttamista rahoitusinstrumentteihin. Nykyisessä toimintamallissa varsin pienetkin määrärahat käyvät ÄRM-toimintamallissa poliittisen harkinnan kautta. Oma puutteensa on myös se, ettei osit-taiseen yritysostoon oikein ole instrumenttia, jolla sitä voitaisiin tukea.

ÄRM-toimintamallin mahdollinen ajattelu laajemmin. Yhtenä näkökulmana aineistosta nousee esiin, että ÄRM-toimintaa ajateltaisiin nykyistä laajemmin ”rakennemuutoksiin varautumisen toimintamallina”, joka kattaisi ÄRM:n lisäksi paikalliset ja positiiviset rakennemuutostilanteet. Tämä toimeksianto on rajattu ”negatiiviseen” äkilliseen rakennemuutokseen. Se kiinnittyy vuonna 2020 uudistettuihin kriteereihin. Haastatteluissa puhutaan usein myös positiivisista rakennemuutostilanteista tai pienemmistä paikallisista äkillisistä rakennemuutostilanteista. Useissa haastatteluissa ja työpajakeskusteluissa korostettiin, että tulisi ajatella rakennemuutosten toimintamalleja ja johtaa ja mallintaa niihin liittyviä toimintaprosesseja ja instrumentteja kokonaisuutena. Yhteistyöverkostokin on osin sama alueellisesti. Tällöin nykyinen ÄRM-malli muuttaisi muotoaan laajemmaksi rakennemuutoksen toimintamalliksi.

5.2 Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset

Tässä luvussa esitetään ensin arvioinnin johtopäätökset arviointikysymyksittäin, ja viimeisen arviointikysymyksen kohdalla esitetään arvioitsijan ehdotukset ÄRM-toimintamallin mahdolliseksi uudistamiseksi.

Johtopäätökset arviointikysymyksittäin

Äkillisten rakennemuutosten ilmeneminen ei periaatteessa ole ilmiönä muuttanut merkittävästi muotoaan 2010- ja 2020-luvuilla. Kansainvälisesti toimivien suur yritysten eri toimintojen muutokset ja lakkauttamiset ovat keskeisin rakennemuutosten ilmenemisen muoto. Rakennemuutostilanteet tulevat harvoin toimintaympäristön kehityksen näkökulmasta täytenä yllätyksenä, sillä usein toimialat ovat jollakin tavalla laajemmin muutoksessa. Näitä muutoksia ei aina toki tunnusteta tai sanoiteta osana ÄRM-toimintaa.

Äkillinen rakennemuutos syntyi toimintamallina metsäteollisuuden toimialan rakennemuutoksen kautta. 2010-luvun alkupuolella ÄRM-työ oli poliittisesti väritynyttä korkean profiilin tekemistä ja reagointia. Kiihkeämmän rakennemuutoksen kausi ajoittuu tarkastelujaksolla vuosiin 2010–15. Erillinen ÄRM-momentti poistui 2016, ja talouden parantuessa ÄRM-tilanteissa nähtiin suvantovaihe vuosina 2015–2020. Nykymuotoinen ÄRM-toimintamalli hahmottui tarkemmin vuoden 2020 ÄRM-kriteerien tuoreuttamisen kautta. Tällöin muodostettiin tarkempia kriteereitä sille, mitkä rakennemuutokset edellyttävät valtioneuvostotason reagointia.

Ajoittain havainnoissa pohditaan, onko kyse edes varsinaisesta toimintamallista. ÄRM-toimintaan liittyy eri tasoja ja myös paljon poliittista vaikuttamista ja viestintää. Oikeastaan vasta 2020-luvulle tultaessa ÄRM-toiminta on saanut sellaisia piirteitä, että siitä voidaan puhua toimintamallina. Tämä näkyy erityisesti ministeriöiden tarpeena systematisoida

kriteeristöä, jonka perusteella jokin rakennemuutostilanne on niin merkittävä, että se edellyttää valtiolta lisärahoitusta alueelle.

ÄRM-toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa tulee huomioida useita erilaisia näkökulmia. Luvussa 3 on esitetty tämän arvioinnin aikana muodostettu analytyttinen viitekehys vaikuttavuuden arviointiin. ÄRM-toimintamallille tai sen kaikille toimenpiteille ei kuitenkaan ole olemassa kansallisen tason seurannan rakenteita tai seurantatietoa, mikä tekee vaikuttavuuden pidemmän aikajänteen tarkastelusta käytännössä mahdotonta. Sama ongelma paitsi pätee ÄRM-toimintamalliin myös heijastuu esimerkiksi yksittäisiin keskeisiin toimenpiteisiin, kuten muutosturvan asiakkuuteen TE-palveluissa (ks. myös Owl Group 2022).

ÄRM-toimintamallin vaikuttavuuden tarkastelussa tulee erottaa ÄRM-toimintamallin vaikutus ja vaikuttavuus (joka usein liittyy toimenpiteiden suunnittelun nopeuteen) ja yksittäisten käytössä olevien instrumenttien vaikutukset ja vaikuttavuus, jotka puolestaan ovat riippuvaisia näihin käytössä oleviin rahoitusinstrumentteihin liittyvistä vaikutuksista.

Suositus 1. Seurantarakenteen luominen. ÄRM-tilanteisiin liittyen tulisi ÄRM-projektin yhteyteen rakentaa toimenpidekohtainen seuranta, joka mahdollistaisi henkilöiden ja yritysten seurannan ja rekisteritutkimuksen nykyistä tehokkaammin ja loisi perustan toimintamallissa toteutettavien toimenpiteiden seurannalle. Seurantakäytäntöjen kehittäminen voisi parhaimmillaan luoda edellytykset myös positiivisten muutosten toteuttamiseksi tehtyjen toimenpiteiden seurantaan.

ÄRM-toiminnan vaikuttavuus liittyy ensisijaisesti toimenpiteiden toteutuksen nopeuttamiseen ja laaja-alaisen toimenpiteiden luomiseen ja koordinoointiin ("ÄRM-projektointi"). ÄRM-toiminnan vaikuttavuutta edistäviä seikkoja on useita, mutta vaikutukset ovat hyvin paljolti riippuvaisia talouden yleisestä kehityksestä ja ÄRM-alueen eri mahdollisuuksista. Tämä kyky aluekohtaiseen adaptaatioon näkyy erilaisina lähestymistapoina ÄRM-alueiden työssä.

Eri alueilla ja eri ÄRM-tilanteisiin on onnistuttu vastaamaan kohtuullisen hyvin. Keskeisiä tekijöitä ovat ÄRM-toimintaan liittyvä muutoksen hyväksyminen, toimenpiteiden eri aikajänteet ja muutoksen ja toiminnan pitkäjänteinen johtaminen. Eri toimijoiden vahvasta yhteisestä visiosta alueen kehittämiseksi on ollut hyötyä. ÄRM-tilanteet näkyvät pitkällä aikajänteellä, ja ÄRM-prosessin kesto näyttää olevan lähes kymmenen vuotta. Erilaisilla alue- ja seututalouden mittareilla tarkasteluna oikeastaan Salo on ainoa ÄRM-alue, jossa tietyt aluetalouden osa-alueet (esim. bruttokansantuote asukasta kohden) ei ole enää

palautunut rakennemuutosta edeltäneelle tasolle, mutta taso on toisaalta vakiintunut. Aineistossa on tunnistettavissa useita muutoksen onnistumiseen liittyviä tekijöitä:

1. Olemassa oleva ennakoiva varautumissuunnittelu
2. Nopeat ja hyvin kohdennetut muutosturvan toimenpiteet ja niistä seuraavat työvoimapoliittiset kohdennetut koulutukset
3. Alueen toimijoiden muutoksen toteuttaminen ja vahva visio
4. Valtion poliittinen ja taloudellinen tuki ja sitoutuminen

ÄRM-toimintamalli on monitoimijainen toimintamalli, jossa on siis mukana useita eri toimijoita. Eri tapausalueilla eri toimijoilla on selvästi ollut erilaisia rooleja. Useimmiten ÄRM-alueen keskeisellä kunnalla on merkittävä rooli ÄRM-toiminnan vision ja agendan asettajana. Maakunnan liitot ja ELY-keskus tukevat ja koordinoivat ÄRM-toimintaa ja toimivat rahoittajina ja toimenpiteiden käynnistäjinä. Alueen työnantajat ja muut kunnat osallistuvat erilaisten ÄRM-toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen. Kehitysyhtiöt ovat myös kiinteä osa ÄRM-verkostoa osallistumalla sekä toimenpiteiden ideointiin että kehittämiseen. Joissain tilanteissa ELY-keskuksella tai maakunnan liitolla on ollut vahvempi koordinaattorirooli, kun vaikutukset kohdistuvat selvästi tiettyä keskuskuntaa laajemmalle tai muiden toimijoiden välillä on voitu tunnistaa jännitteitä. Yrityksen toiminnalla on suuri merkitys ÄRM-tilanteiden onnistumiselle, ja yrityksen rooli keskeisenä toimijana tuleekin hahmottaa ja tiedostaa ÄRM-toimintamallia kehitettäessä.

ÄRM-toimintamallin kehittämistarpeet

Arvioinnissa on tunnistettu lukuisia ÄRM-toimintamallin kehittämistarpeita. Kuten aiemmin todettua, mainitaan haastatteluissa usein, että ÄRM ei itseasiassa olisi toimintamalli sanan varsinaisessa mielessä siten, että sen prosessit, organisoinnin tapa ja resursointi olisi selkeästi kuvattu ja että tätä tapaa noudatettaisiin systemaattisesti.

ÄRM-toiminnan kehittämiseksi voidaan puhua kahdesta mahdollisesta strategisesta valinnasta. Ensinnäkin täytyy tehdä valinta siitä, halutaanko kehittää valtion ja alueellisten toimijoiden kyvykkyksiä ennakoida erilaisia toimintaympäristön muutoksia ja varautua niihin ja luoda tähän systemaattisempia rakenteita ("rakennemuutosten ennakoinnin ja varautumisen kehittäminen") vai puhtaasti pyrkiä kehittämään äkillisen rakennemuutoksen toimintamallia nykyisten pohjalta. Tämä arviointi on rajautunut jälkimmäiseen tilanteeseen, mutta monet havainnot pohtivat ÄRM-toimintaa selvästi laajemmassa kontekstissa.

Rakennemuutokset ovat haastatteluaineistossa nykyisiä ÄRM-tilanteita laajempia ilmiöitä. Niihin sisältyvät positiiviset rakennemuutokset, toimialojen laajat muutostrendit, arvoketjujen muokkautuminen ja alueelliset ja paikalliset vaikutukset. COVID-19-pandemia

ja Ukrainan sota ovat esimerkkejä rajuista toimintaympäristön muutoksista, toimintaympäristöshokeista, jotka voivat itsessään aiheuttaa tilanteita, joissa ÄRM-toimintamalli on soveltuva työkalu. Tässä arvioinnissa ei ole toteutettu kansainvälistä vertailua, sillä ennalta on tiedetty, että aivan samanlaista, ÄRM-toimintamallimaista lähestymistapaa keskeisine toimenpiteineen ei ole. Laajemmassa katsannossa sen sijaan voidaan ajatella, että ennakkoinnin ja varautumisen rakenteista tai äkillisiin shokkeihin reagoinnista löytyy jatkossa runsaasti tuoretta tutkimuskirjallisuutta ja vertailukohtia, jotka mahdollistavat ÄRM-toimintamallia laajempien varautumisen lähestymistapojen vertailun ja kehittämisen.

Rahoituksen joustavoittaminen ja varautuminen

Suositus 2. Varautumisen rahoituksen uudelleenarviointi. Yhtäältä ÄRM-rahoitukseen kaivataan tarkempia kriteerejä ja toisaalta lisää joustavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi yhdessä valtiovarainministeriön kanssa arvioida, olisiko rakennemuutoksiin varautumiseen (tai laajempaan varautumiseen) syytä luoda erillinen momentti, joka mahdollistaisi varautumisen mahdollisiin rakennemuutoksiin ja rakennemuutosten hoitamiseen. ÄRM voi yksinään olla liian suppea perustelu erilliselle momentille, ja siten alueellista varautumista ja sen rahoitusta on tarpeen arvioida laajemmassa kontekstissa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa aluekehittämisen momenttien perusteluissa selkeämpää mainintaa rakennemuutoksiin varautumisesta (tai suppeammin ÄRM-toiminnasta). Arvioinnissa esiintynyt idea ”puskurista” tai ”varauksesta” ei kuitenkaan näyttäytyä budjettivallan näkökulmasta perustellulta.

Suositus 3. ÄRM-projektointia tulee jatkaa ja projektin kautta pidentää yhdellä vuodella. ÄRM-toimintamalli on osoittautunut eri toimijoiden yhteistyötä tiivistäväksi ja toimivaksi. ÄRM-myöntövaltuutta tulee edelleen jatkaa ja kohdentaa ÄRM-projektien toteuttamiseen alueella siten, että toimikausi pitenee hieman nykyistä kahden vuoden projektisykliä pidemmälle. Tällä tuetaan erityisesti elinkeinopoliittisten toimenpiteiden käynnistämistä. Samassa yhteydessä tulisi joustavoittaa eri määrärahojen siirtoja eri momenttien välillä ja varmistaa, että kansallisessa yritystukirahoituksessa on mahdollisuuksien mukaan käytössä rahoitusta rakennemuutostoimintaan. Lisäksi tulee arvioida, voidaanko rakennerahastovaroja käyttää ÄRM-toimenpiteisiin nykyistä monipuolisemmin ja laajemmin.

Aineistossa on esitetty vahva toive ÄRM-toimintamallin aikajänteen pidentämiselle ja alueen ja valtioneuvostason vuorovaikutuksen jatkamiselle ÄRM-kauden jälkeen. Tähän sisältyy odotus pidemmästä rahoituskaudesta. Käytännössä alueen mieltäminen ”ÄRM-alueena” luo sille kuitenkin tarpeetonta ”leimaamista”. Käytössä olevat rahoitusinstrumentit ovat ÄRM-kauden jälkeen joka tapauksessa käytössä, vaikka esimerkiksi joustavampia yritysrahoituksen muotoja kaivataankin.

Alueiden kyvykkyyksien ja osaamisen kehittäminen

Suositus 4. Alueiden ennakoivan otteen vahvistaminen. Alueiden tulisi vahvistaa ennakkoivaa varautumista yhteistyössä alueen toimijoiden ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Tämä voisi tarkoittaa rakennemuutostilanteiden todennäköisyyden ja vaikutusten arviointia osana alueiden kehitysnäkymiä sekä alueilla erilaisten skenaariotöiden toteuttamista keskeisten toimijoiden keskuudessa alueen merkittävistä elinkeinotoimijoista. Parhaimmillaan tätä työtä tehdään jo laajasti alueen varautumissuunnittelun tai ennakkoinnin yhteydessä. Siihen liittyvät riskit ja analyysin arkaluonteisuus on kuitenkin tärkeä tiedostaa, ja toimintamallina sen pitäisi olla vain hyvin rajattu, alueen avaintoimijat kattava analyysi. Ennakkoinnissa ja varautumisessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti uusien liiketoimintaihoiden ja -ideoiden sekä niiden syntyminen edellytysten kehittämiseen siten, että mahdollisissa kriiseissä voidaan nopeasti suunnata kehityspanostukset uusiin toimintoihin.

ÄRM-toiminnan hyviä toimintamalleja tulee alueilla edelleen ottaa käyttöön ja hyödyntää. Niitä ovat esimerkiksi nopea tilanteen hyväksyminen ja tulevaisuuteen suuntautuva visiointi, muutosturvan toimintamallin nopean toiminnan ylläpito muuttuvassa toimintaympäristössä, toimenpiteiden suuntaaminen eri aikajänneille ja esimerkiksi kriisityön toimintamallien hyödyntäminen perinteisten toimintamallien lisäksi tai ÄRM-työn keskeisten toimijoiden muodostama pienempi sihteeristö liian laajojen ÄRM-ryhmien asemasta.

Valtioneuvostotason toiminnan systematisointi

Suositus 5. Viestintäprosessin mallintaminen valtioneuvostotason ja aluetason välillä. Valtioneuvoston ja alueiden tulisi yhdessä laatia ja kuvata varautumisen tilanteiden tai ÄRM-tilanteiden viestinnän prosessi. Tilanteen tullessa ajankohtaiseksi tämä kuvaus toimisi pohjana yhteiselle viestinnän suunnittelulle. Tähän liittyen tulisi varmistaa myös yhteisen viestinnän resursoinnin riittävyys ÄRM-toimenpiteiden koordinoinnin osana. Yhtenä viestintäprosessiin liittyvänä huomiona on myös havaittu, että toimintamallin asioiden käsittelyyn ei ole olemassa luontevaa ministeriryhmää, mikä saattaa hankaloittaa viestinnän yhtenäistämistä.

Suositus 6. Invest in -toimintojen vahvempi kytkentä rakennemuutostyöhön. Invest in -toiminnot ja Business Finlandin toiminnot tulisi kytkeä kansalliseen ÄRM-toimintamalliin siten, että ÄRM-tilanteeseen tunnistettaisiin ja nimettäisiin yhteyshenkilö näistä toiminnoista.

Liite: ÄRM-tapaukset

ALUE	Kausi	Irtisanotut
Jämsän seutukunta Kaipolan tehdas	2020–	
Kemi-Tornion seutukunta Stora Enson Veitsiluodon tehdas	2021–	550
Kemi-Tornion seutukunta Outokumpu	2020–	230
Naantalin seutukunta Nesteen jalostamatoiminta	2019–	370
Lahden seutukunta SOE Busproduction	2020–	260
Salon seutukunta Microsoft	2016–2017	730
Rauman seutukunta STX Finland Rauman telakka, UPM	2015–2016	600
Viitasaari ja Pihtipudas Fenestra Oy	2015–2016	160
Kajaanin seutukunta Talvivaara Sotkamo Oy	2015	450
Loviisan seutukunta Strömfors Electric, Gemmi Furs	2015	237
Kemiön saari FNSteel metallitehdas	2012–2015	260
Jämsän seutu Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	
Keuruun seutu Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	
Kauhavan kaupunki Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	

ALUE	Kausi	Irtisanotut
Joensuun seutu Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	
Lahden alue Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	
Kotka-Haminan seutukunta Varuskunnan lakkauttamisesta johtuva tukialue	2013–2015	
Raaseporin seutukunta FNSteel metallitehdas	2012–2015	390
Oulun seutukunta Nokia, NSN, Accenture, alihankkijat	2012–2015	3 750
Salon seutukunta Nokia Oyj puhelinuotanto + alihankkijaverkosto	2009–2015	1 975
Äänekosken seutukunta M-Real paperitehdas ja alihankintaverkosto	2011–2014	210
Karkkilan kaupunki Moventas Santasalo Oy, teollisuusvaihteet	2012–2014	170
Keski-Karjalan seutukunta mekaaninen puutuoteteollisuus, useita yrityksiä	2008–2013	329
Kouvolan seutukunta UPM-Kymmene Oyj paperitehtaat, Stora Enso Oyj paperi- ja kartonki- tehtaat, Myllykoski Paper Oyj paperitehdas + metsäteollisuuden alihankkijat	2011–2012	658
Ylä-Pirkanmaan seutukunta Metsä Tissue Oy talouspaperitehdas, Ruovesi Oy, Visuveden saha	2011–2012	297
Kotka-Haminan seutukunta Stora Enso Oyj Summan paperitehdas, Sunilan sellutehdas	2008–2011	770
Nivala-Haapajärven seutukunta, Haapavesi-Siikalatvan seutukunta Incap Furniture Oy huonekalutehdas + alihankkijat	2009–2011	323
Varkauden alue Stora Enso Oyj paperitehtaat, Enics elektronikkatehdas	2008–2011	373
Heinolan alue Karelia Parketti parkettitehdas ja useita puunjalostusyrityksiä UPM- Kymmene Oyj vaneritehdas ja saha, Reuman sairaala	2008–2011	497

ALUE	Kausi	Irtisanotut
Kajaanin seutukunta UPM-Kymmene Oyj paperitehdas, Incap Oyj elektroniikkatehdas, Kajaani	2008–2011	665
Imatran seutukunta Stora Enso Oyj Imatran tehtaas	2008–2010	250
Koillis-Savon seutukunta Stromsdal Oyj kartonkitehdas	2008–2010	204
Kaskisen kaupunki Metsä-Botnia Oyj sellutehdas + alihankkijat	2009–2010	223
Itä-Lapin seutukunta Stora Enso Oyj sellutehdas	2008–2009	215
Etelä-Pirkanmaan seutukunta UPM-Kymmene Oyj paperitehdas ja sellutehdas, Kuitu Finland Oy	2007–2009	745
Kouvolan seutukunta UPM-Kymmene Oyj, Voikkaan paperitehdas, Stora Enso Oyj paperitehdas	2007–2009	848
Forssan seutukunta Helkama Forste Oy kylmälaitetehdas, Finlayson Forssa Oy tekstiilitehdas, Novart Oy keittiökäkalustetehdas	2008–2009	506
Jämsän seutukunta UPM-Kymmene Oyj Paperitehdas, Smead Paperisto Oy	2007–2008	349
Keuruun seutukunta UPM-Kymmene Oyj puunjalostustehdas, Puhos Board Oy kuitulevytehdas, Relicomp Oy kaapelitehdas	2007–2008	168
Lappeenrannan seutukunta UPM-Kymmene Oyj paperitehdas	2007–2008	350
Joensuun seutukunta Perlos Oyj, muovikuoria Nokian matkapuhelimiin	2007–2008	1 650
Vakka-Suomen seutukunta Valmet Automotive Oy:n autotehdas	2007–2008	260
Saarijärvi-Viitasaaren seutukunta Efore Oyj + alihankkijat elektroniikkatehdas	2007–2008	157

LÄHTEET

- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Karhunen, H., Mayer, M., Nivala, A., Suhonen, T. & Valtakari, M. (2022A) Ammatillisen työvoimakoulutuksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:35. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163994>
- ELY-keskus. (2011). Kouvolan seutukunta uudelleen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Tiedotearkisto. Saatavilla: https://www.ely-keskus.fi/tiedotearkisto/-/asset_publisher/7ROIM7O3Zwq2/content/kouvolan-seutukunta-uudelleen-akillisen-rakennemuutoksen-alueeksi. Haettu 1.11.2022.
- Hytönen, J., Mella, I., & Pousi, A. (2011). Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2011. TEM-analyysjä 37/2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162743/%C3%84killisen%20rakennemuutoksen%20alueet%202007-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Haettu 9.11.2022.
- Melin H. & Mamia T. (toim.) (2010): Tapaus Voikkaa – Teollisuusyhteisö murroksessa. Tampereen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4.
- Niemi, Petri (2018). Kouvola suuren tuskan edessä – sadat ihmiset muuttavat pois. YLE uutiset, kaupunki-seudut. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10158131>. Haettu 9.11.2022.
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. & Raukola, A. (2022B) Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2022.
- Busk, H., Jäntti, M., Järvensivu, A., Kauhanen, A., Kauhanen, M., Pesola, H., Pärnänen, A., Shemeikka, R. & Stenholm, P. (2021). Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.
- Career Professionals of Canada (2014). Do you Really Understand Outplacement in Canada? [verkkosivu]. Saatavilla: <https://careerprocanada.ca/outplacement-in-canada/>
- EK (2016). Uusi koulutusvelvollisuus ja työterveyshuolto työvoiman vähentämisen yhteydessä. Muistio 14.12.2016. Saatavilla: <https://ek.fi/wp-content/uploads/TSL-MUUTOKSET-2017-osa-II-soveltamisohje.pdf>
- Frisk, T., Isoaho, K., Hietala, R., Kotiranta, L., Hirsijärvi, I., Huttula, T., Kankare, P., Löytänen, O., Myllykangas, P., Mäki, M., Stenbacka, Å., & Suomala, P. (2022). Koulutusjärjestelmän kyky vastata jatkuvan oppimisen haasteisiin äkillisissä rakennemuutostilanteissa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). Julkaisut 8:2022.
- Government of Canada (2021). Understanding your severance pay. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/financial-consumer-agency/services/losing-job/understanding-severance-pay.html>
- GOV. UK (2021). Redundancy: your rights. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.gov.uk/redundancy-your-rights>
- HE 211/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailukykysojimuksessa sovittua muutosturvaa, työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa sekä työterveyshuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi. 2016. Helsinki: Edita.
- HE 62/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi. 2022. Helsinki: Edita.
- Herala, J. & Karhinen, S. & Orenius, S. & Simonen, J. & Svento, R. (2017). Luova tuho – tie eteenpäin. Oulu äkillisen rakennemuutoksen alueena. Oulun yliopiston kaupakorkeakoulu. Saatavilla: <https://www.talouspolitikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/luova-tuho-tie-eteenpain-oulu-akillisen-rakennemuutoksen-alueena.pdf>
- Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2009) Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteessa: Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuun seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Kellokumpu, V. & Sirviö, H. (2022). Politics of public interest : Finnish forest capital's strategy in the Kaipola paper mill shutdown. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* Volume 104, 2022 – Issue 4. Saatavilla: <https://doi.org/10.1080/04353684.2021.2025412>

Laki julkisesta työvoimapaalvestusta annetun lain muuttamisesta 458/2005. Luku 5 a, 1 § (23.6.2005/458) Muutosturva ja siihen liittyvä työllistymisohjelma.

Laukkanen, M. & Maliranta, M. (2019) Yritystuet ja kilpailukyky. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33. Saatavissa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-736-9>

Mäkitalo J. – Paasivirta A. (2011) Äkillisen rakennemuutosten hoitomallin kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä. *Työpoliittinen aikakauskirja*, 2011 (2): 72–91.

Owal Group. (2016). TE-toimistojen yritysälhtöisen palvelumallin arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Rönnqvist, R., Hakonen, A. & Vartiainen, M. (2015) The Bridge Program – Participant Perspectives. Aalto University publication series Science + Technology 4/2015. Saatavissa: <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/16082>

Savolainen, K. (2021). Selvitystyö Helsinki-Vantaan ilmailualan kestävän kasvun uudelleenrakentamiseksi. Selvityshenkilö Kari Savolaisen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:19. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-769-4>.

TE-palvelut (2020). TE-toimisto tukenasi muutoksessa. [verkkosivu]. Saatavilla: https://www.te-palvelut.fi/documents/43002293/43009923/muutosturva_12019_pdf.pdf/3bfdb87b-12bc-cece-147b-056e41ab099b?t=1616532757819

TE-palvelut (2021a). Jos sinut irtisanotaan – muutosturva. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.te-palvelut.fi/tyonhakijalle/jos-jaat-tyottomaksi/muutosturva>

TE-palvelut (2021b). Muutosturva työnantajan kannalta. [verkkosivu]. Saatavilla: <https://www.te-palvelut.fi/tyonantajalle/henkiloston-kehittaminen/muutosturva>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020) Yrityksen kehittämisyavustusten arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:30. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162309>

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) 2022. Euroopan globalisaatiorahasto työttömäksi jääneille työntekijöille. Verkkosivu. Saatavilla: <https://tem.fi/euroopan-globalisaatiorahasto>

Valtioneuvosto (2020). Hallituksen toimenpiteet yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseen. Liite 17.12.2020. Saatavilla: https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/51049773/liite_yli-55-vuotaiden-ty%C3%B6llisyysasteen-nostaminen.pdf/0ab740d4-135b-7fa3-60f4-466f118e8e26/liite_yli-55-vuotaiden-ty%C3%B6llisyysasteen-nostaminen.pdf?t=1608231551442

Valtioneuvoston kanslia (2015) *Yritysten yhteiskuntavastuu rakennemuutostilanteissa – työryhmäraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2015.

Valtonen, T. (2010). Muutosturvan toimivuus Voikkaan tapauksessa työvoimatoimiston palvelupisteen näkökulmasta. Teoksessa Melin, H. & Mamia, T. (toim.) *Tapaus Voikkaa. Teollisuusyhteisö murroksessa*. Pori: Tampeleen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4, 61–82.

Ylikännö, M., Pallasvuo, S. & Kehusmaa, S. (2016) Äkillisen rakennemuutoksen Salo. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016):3. Saatavissa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131054/YP1603_Ylikannoym.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ålander, T. & Sillanpää, K. (2018) *Tukea muutokseen – EGR-toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskeva arviointitutkimus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2018.

Ålander, T. & Sillanpää (2016) *Työn perässä? Selvitys alueellisesta ja ammatillisesta liikkuvuudesta STX Finland Rauman telakalta irtisanottujen keskuudessa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2016.

Ålander, T. & Sillanpää, K. & Korhonen, S. & Manninen, V. (2013). *Yhteistyöllä turvaa muutoksen: Muutosturvan toimintamallin vaikuttavuutta ja toimivuutta koskeva tutkimus*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-914-8

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi