



Tarkastuskertomus 2/2012 Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen valmistumisen jälkeen laaditussa jälkiseurantasuunnitelmassa (tammi-kuu 2012) jälkiseurannan pääpaino oli sen selvittämisessä, miten työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastuksen jälkeen kehittänyt reagointia äkillisiin rakennemuutoksiin. Erityisesti tarkoitus oli kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

- uudet rakennemuutosalueet ja niiden nimeämisen syyt?
- onko rakennemuutosaluestatuksen kestoan tehty muutoksia?
- vuotuinen kokonaisrahoitus?
- onko rahoitusta pyritty kehittämään joustavammaksi?
- miten EU-rahoituksen käyttöä on kehitetty?
- onko toiminnan seuranta parannettu?

Jälkiseuranta on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriöön 7.3.2014 lähetetyllä kirjeellä sekä läpikäymällä tarkastuksen jälkeen aiheesta julkaistut tutkimukset ja arvioinnit. Edellä esitettyjen kysymysten lisäksi kirjeessä painotettiin erityisesti EU-rahoituksen (Euroopan globalisaatiorahasto) käyttöön liittyviä seikkoja, sillä tiedossa oli, että tämä oli lisääntynyt valtiontalouden tarkastusviraston suositusten mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön 2.4.2014 toimittamien kirjallisten vastausten lisäksi käytiin 3.4.2014 keskustelu työ- ja elinkeinoministeriön eri yksiköiden edustajien kanssa.

2. Jälkiseurannan havainnot

Tarkastusvirasto esitti tarkastuskertomuksen kannanottoluvussa neljä kehittämissuositusta äkillisiin rakennemuutoksiin reagoinnin parantamiseksi. Jälkiseurannan havainnot on tässä jaoteltu näiden kehittämissuositusten mukaisesti.

Ennakkovarautuminen rakennemuutoksiin

Tarkastusvirasto katsoi, että pienten paikkakuntien tulee jo ennalta pyrkiä varautumaan mahdollisiin joukkoirtisanomisiin. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että alueen eri toimijoilla on yhteinen käsitys kehityslinjoista rakennemuutoksen tapahduttua.

Vastauksessaan ministeriö toteaa, että rakennemuutoksiin reagoinnin toimintamallia on kehitetty vuosina 2011 ja 2013 tehtyjen itsearviointien pohjalta. Helmikuussa 2013 valmistui muistio toimintamallin kehittämiseksi. Muistiossa on korostettu ennakkovarautumisen tärkeyttä. Alueellisesti ja paikallisesti onkin ryhdytty laatimaan valmiussuunnitelmia muutostilanteiden varalta.

Ennakoinnin osalta hyviä oppimiskokemuksia on saatu julkisen puolen (käytännössä varuskuntien) irtisanomisista, jotka ovat olleet tiedossa jonkin aikaa ennen irtisanomisten toteutuksia. Tällöin on jäänyt aikaa irtisanottavien uudelleen koulutukseen ja uusien toimintojen löytämiseen alueelle. Nopean reagoinnin ongelmana on kuitenkin yhä se, että osa yksityisistä yrityksistä ei katso tarpeelliseksi ilmoittaa suuristakaan irtisanomisista etukäteen työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut kannanottojen suuntaista kehitystä, ja toteutettuja toimenpiteitä voidaan pitää riittävinä havaittujen epäkohtien näkökulmasta.

Mahdollisimman joustava rahoitus

Tarkastusvirasto katsoi, että mahdollisimman joustavan rahoitusmallin kehittäminen olisi eduksi nopealle rakennemuutoksiin reagoinnille. Kansallista tukirahoitusta pidettiin alueilla usein parempana vaihtoehtona kuin EU-rahoitusta, koska jälkimmäinen koettiin turhan kankeaksi ja byrokraattiseksi.

Jälkiseurannan havaintojen mukaan rahoituksen joustavuutta on pyritty lisäämään useilla keinoilla. On myös siirrytty pääasiassa kolmivuotisiin tukiratkaisuihin, kun aiemmin pääsääntö oli kaksivuotinen rakennemuutosalustatus. Tämä kuitenkin koettiin usein liian lyhyeksi ajanjaksoksi konkreettisten muutosten aikaansaamiseksi. Pysyvää tuki-instrumenttia rakennemuutostuesta ei kuitenkaan ole tarkoitus tehdä, ja alueilta tullessiin jatkohakemuksiin on ministeriössä tavallisesti suhtauduttu kielteisesti. Jatkoaikaa alue on saanut vain siinä tapauksessa, että alueella on tapahtunut uusi merkittävä irtisanominen.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut kannanottojen suuntaista kehitystä, ja toteutettuja toimenpiteitä voidaan pitää riittävinä havaittujen epäkohtien näkökulmasta.

EU-rahoituksen parempi hyödyntäminen

Tarkastusvirasto katsoi, että Suomessa olisi voitu enemmän hyödyntää EU:n globalisaattorahaston tarjoamaa lisärahoitusta rakennemuutoksiin. Tarkastukseen mennessä tätä rahoitusta oli käytetty vain yhdessä tapauksessa, Perloksen irtisanomisten jälkihoidossa Joensuussa.

Tarkastuksen jälkeen globalisaatorahaston tukea on haettu ja saatu kahteen Nokian irtisanomisiin perustuvaan tapaukseen. Vireillä on kolmas EGR-tukihakemus, joka liittyy yhden yksittäisen yrityksen irtisanomisiin. Näihin kahteen aiempaan tapaukseen saatiin EU:n globalisaatorahastosta yhteensä 15,1 miljoonaa euroa. Kansallinen rahoitusosuus on 50 prosenttia eli samansuuruinen kuin EU:n osuus, joten hankkeiden kokonaisrahoitus on 30,2 miljoonaa euroa. Tässä on kuitenkin huomattava se, että globalisaatorahaston avustus korvaa asetuksen mukaiset tukikelpoiset kustannukset, eli tuki ei välttämättä toteudu haetun suuruisena, jollei hankkeita saada vietyä läpi hyväksytyjen hakemusten mukaisesti. Esimerkiksi Perloksen tapauksessa jäi haetusta EU-tuesta käyttämättä 35 prosenttia.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut kannanottojen suuntaista kehitystä, ja toteutettuja toimenpiteitä voidaan pitää riittävinä havaittujen epäkohtien näkökulmasta. Tarkastusvirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että EGR-rahoitusta voi hakea myös jatkossa, kun vähintään toinen globalisaatorahastosta annetun asetuksen neljännen artiklan ensimmäisen kohdan kahdesta toimintakriteeristä (a tai b) on täyttyvässä. Suomen erityisolosuhteet kuten harva asutus ja pienet työmarkkinat mahdollistaisivat myös kyseisen artiklan toisen kohdan käyttämistä. Tässä neljännen artiklan toisessa kohdassa annetaan erityisissä tapauksissa mahdollisuus joustaa ensimmäisen kohdan vähimmäisvaatimuksista. Jälkiseurannan mukaan Suomi on kuitenkin tähän asti käyttänyt vain toimintakriteeriä a eli yhden yrityksen vähintään 500 hengen irtisanomisen 4 kuukauden ajanjaksolla. Toimintakriteerin b käyttäminen mahdollistaisi usean saman toimialan yrityksen irtisanomisten yhdistämisen EGR:n rahoittamaan hankkeeseen.

Seurannan kehittäminen

Tarkastusvirasto katsoi, että toiminnan vaikutusten seuranta voitaisiin kehittää analyttisempään suuntaan. Irtisanottujen sijoittumisen seuranta ei kerro mitään siitä, miten olisi käynyt ilman rakennemuutosinterventioita.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa irtisanottujen sijoittumista työnhakijarekisteristä poimituilla tiedoilla. Näistä saadaan poikkileikkaustieto siitä, miten irtisanotut ovat sijoittuneet jonkin aikaa irtisanomisten jälkeen. Tällainen seuranta on luonteeltaan deskriptiivistä, eikä sen perusteella voida tehdä päätelmiä toimenpiteiden vaikutuksista. Analyttisempi lähestymistapa edellyttäisi kontrafaktuaalin muodostamista, kuten VTV:n tarkastuskertomuksessa rakennemuutosalueiden tukemisesta. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi on joka tapauksessa haastava tehtävä, ja vaikutusarviot ovat parhaimmillaankin vain arvioita. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole välttämättä tähän vaadittavaa kompetenssia. Ministeriö voisi kuitenkin teettää vaikutusarvioiteja ulkopuolisilla tutkijoilla aika ajoin, jotta nähtäisiin onko toiminnalla ollut todellisia nettovaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen.

Tarkastuskohteessa ei ole varsinaisesti tapahtunut kannanottojen suuntaista kehitystä, mutta vaikutusarvioinnin hankaluuden huomioon ottaen tilannetta voidaan kuitenkin pitää jossain määrin hyväksyttävänä. Ministeriö voisi kuitenkin teettää aika ajoin kunnollisia, määrälliseen aineistoon perustuvia vaikuttavuusarvioiteja ulkopuolisilla tutkimuslaitoksilla, jotta voidaan varmistua toiminnan hyödyllisyydestä. Tuensaajille kohdennettuja kyselytutkimuksia tai sidosryhmähaastatteluja ei voida pitää luotettavina vaikuttavuusarvioiteina.

Muuta huomioitavaa

Maaliskuun 2014 kehysriihessä kansalliseen rakennemuutosrahoitukseen ehdotettiin 17 miljoonan euron leikkausta, mikä tarkoittaisi toiminnan kokonaisrahoituksen puo-

littumista. Vuosina 2011–2013 rakennemuutostukiin on käytetty noin 35 miljoonaa euroa vuodessa.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastus kohdistui äkillisten rakennemuutosalueiden tukemiseen, jota on harjoitettu vuodesta 2007 lähtien. Rakennemuutostukea on kohdennettu joukkoirtisanomisia kokeneille seutukunnille eri puolilla maata. Tarkastushavaintojen perusteella tuki on vähentänyt alueiden työttömyyttä, mutta kaikki irtisanottuja ei ole pystytty uudelleen työllistämään lyhyessä ajassa. Kaikki järkevät hankkeet ovat kuitenkin tulleet alueilla pääosin toteutettua eli tukea on ollut käytössä riittävästi. Tosin alueiden välillä havaittiin suurta vaihtelua jälkihoidon tuloksellisuudessa. Tämä on riippunut muun muassa irtisanovan yrityksen aktiivisuudesta jälkihoidossa ja paikallisten toimijoiden yhteistyökyyvystä. Jälkiseurannassa todettiin, että tarkastusviraston ehdotukset toiminnan kehittämiseksi on suurelta osin toteutettu tai ne ovat toteutumassa. Toimenpiteiden luotettavaan vaikuttavuuden arviointiin tulee kuitenkin edelleen kiinnittää huomiota. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo