



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 2/2012



Tuloksellisuustarkastus:
**Äkillisten rakennemuutosalueiden
tukeminen**

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-215-2 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 287/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen äkillisten rakennemuutosalueiden tukemista koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Helsingissä 12. päivänä tammikuuta 2012

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo

Johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Puttonen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Työ- ja elinkeinoministeriö

Asiasanat:

rakennemuutos, työllisyys, tukeminen, vaikuttavuus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.2 Aiemmat tutkimukset	17
2.3 Tarkastuskysymykset	18
2.4 Tarkastuskriteerit	19
2.5 Tarkastusaineistot ja -menetelmät	20
3 Tarkastushavainnot	22
3.1 Viranomaisten toimintaa koskevat havainnot	22
3.1.1 Rakennemuutosalueiden valinta	22
3.1.2 Tukien kohdentaminen	23
3.1.3 Toimenpiteiden seuranta	29
3.1.4 EU-rahoituksen käyttö	31
3.2 Työllisyysvaikutuksia koskevat havainnot	33
3.2.1 Paikallisten toimijoiden näkemyksiä toimenpiteiden tuloksellisuudesta	33
3.2.2 Toimenpiteiden vaikuttavuus tilastotietojen perusteella	39
3.3 Tarkastushavaintojen yhteenveto	43
4 Tarkastusviraston kannanotot	46
Lähteet	48
Liitteet	51

Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen

Äkillisiä rakennemuutosalueita on vuodesta 2007 tuettu valtion toimenpitein. Tavoitteena on ollut estää joukkoirtisanomisia kokoneiden paikkakuntien lamaantumisen ja työttömyyden pitkittyminen. Tukia on kohdennettu yritysten ja kuntien investointeihin sekä työhallinnon toimenpiteisiin. Uusia tukimuotoja ei ole kehitetty vaan alueiden normaaleihin tukijärjestelmiin on kohdennettu lisärahoitusta tietyn ajan. Toimintaan on käytetty vuosittain noin 40 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa arvioitiin toiminnan työllisyysvaikutuksia ja viranomaisten toimintaa rakennemuutosalueilla.

Tarkastuksessa tehdyn tilastoanalyysin perusteella toiminnan työllisyysvaikutuksia voidaan pitää positiivisina. Kaikkia menetettyjä työpaikkoja ei ole kuitenkaan lyhyessä ajassa voitu korvata. Toisaalta tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella tukirahoitusta on ollut riittävästi käytössä ja kaikkiärkevät hankkeet on voitu rahoittaa. Viranomaisten toimintaa voidaankin tarkastushavaintojen perusteella pitää pääsääntöisesti onnistuneena ja riittävän nopeana. Ilman toimenpiteitä rakennemuutosalueiden tilanne olisi todennäköisesti nykyistä huonompi. Tosin kaksi vuotta kestävää rakennemuutosaluestatusta voidaan pitää melko lyhyenä aikana konkreettisten tulosten aikaansaamiseksi. Useilla alueilla rakennemuutos on ollut pikemminkin jatkuvaa kuin äkillistä, jolloin valtion tukitoimienkin tulisi olla pitempiketoisia.

Kokonaisuutena arvioiden toiminta on osoittautunut kriisialueiden näkökulmasta tarpeelliseksi. Erityisten tärkeää on ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä, sillä työttömyyden pitkittyessä henkilön uudelleen työllistyminen vaikeutuu. Rakennemuutoksiin reagoitua voidaan nykyisestä myös parantaa siten, että pienet paikkakunnat varautuvat jo ennakolta mahdollisiin joukkoirtisanomisiin.

Noin puolet rakennemuutosrahoituksesta on ollut EU-osarahoitteista. Jotta toimenpiteet olisivat mahdollisimman nopeita ja joustavia, alueiden näkökulmasta suotavampana vaihtoehtona voidaan pitää kokonaan kansallista rahoitusta. Toisaalta Suomi olisi voinut nykyistä enemmän hyödyntää EU:lta saatavan lisärahoituksen mahdollisuuksia rakennemuutosten hoidossa. Euroopan globalisaatorahastosta on myönnetty rahoitusta muissakin EU-maissa tapahtuneille vastaavatyypisille rakennemuutoksille.

Rakennemuutostoimenpiteiden vaikutusten seuranta on ollut tarkastuksen perusteella puutteellista. Irtisanottujen sijoittumisen seurannan perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, mitä olisi tapahtunut ilman interven-

tiota. Toimenpiteiden todellisen vaikuttavuuden arviointi onkin haasteellista.

Stöd till områden med plötsliga strukturomvandlingar

Områden med plötsliga strukturomvandlingar har allt sedan år 2007 stötts med statliga åtgärder. Syftet har varit att förhindra att orter som har upplevt massuppsägningar ska lamslås och att arbetslösheten förlängs. Stöden har riktats till företagens och kommunernas investeringar samt till arbetskraftsförvaltningens åtgärder. Nya stödformer har inte utvecklats, utan områdenas normala stödsystem har tilldelats utökad finansiering under en viss tid. För verksamheten har årligen använts ca 40 miljoner euro. Vid revisionen utvärderades verksamhetens verkningar på sysselsättningen och myndigheternas verksamhet på områdena med strukturomvandlingar.

På basis av en statistisk analys som gjordes vid revisionen kan verksamhetens verkningar på sysselsättningen betraktas som positiva. Alla arbetsplatser som gått förlorade har emellertid inte kunnat ersättas på kort tid. Å andra sidan har enligt de intervjuer som gjordes vid revisionen stödfinansiering funnits att tillgå i tillräcklig omfattning och alla förnuftiga projekt har kunnat finansieras. Myndigheternas verksamhet kan således på basis av iakttagelserna vid revisionen som regel betraktas som lyckade och tillräckligt snabba. Utan åtgärderna vore situationen på områden med plötsliga strukturomvandlingar sannolikt sämre än den nuvarande. Visserligen kan en två år lång status som område med plötsliga strukturomvandlingar betraktas som en tämligen kort tid för åstadkommande av konkreta resultat. På flera områden har strukturomvandlingen varit snarare kontinuerlig än plötslig, varvid också de statliga stödåtgärderna borde ha haft längre tidsutsträckning.

Som helhet bedömt har verksamheten visat sig vara behövlig ur krisområdenas synvinkel. Särskilt viktigt är att förebygga långtidsarbetslöshet, för när arbetslösheten drar ut på tiden blir det svårare för personen att ånyo finna arbete. Reagerandet på strukturomvandlingarna kan också förbättras från det nuvarande så, att små orter redan på förhand bereder sig inför eventuella massuppsägningar.

Ca hälften av finansieringen vid strukturomvandlingar har varit delfinansierad av EU. För att åtgärderna ska vara så snabba och flexibla som möjligt, kunde en helt nationell finansiering betraktas som ett gynnsammare alternativ från områdenas synpunkt. Å andra sidan hade Finland mer än för närvarande ha utnyttjat möjligheterna till ytterligare finansiering från EU i hanteringen av strukturomvandlingarna. Från EU:s globalise-

ringsfond har beviljats finansiering för strukturomvandlingar av motsvarande slag som har inträffat också i andra EU-länder.

Uppföljningen av strukturomvandlingsåtgärderna har på basis av revisionen varit bristfällig. På basis av en uppföljning av hur de uppsagda har placerat sig kan man inte dra slutsatser angående det, vad som hade inträffat utan interventionen. Att utvärdera åtgärdernas reella effekter är således en krävande utmaning.

1 Johdanto

Suomen tärkein vientituote 1700- ja 1800-luvuilla oli terva. Tervaa vietiin joka puolelle Eurooppaa ja sitä käytettiin lähinnä laivanrakennuksessa. Kun puiset purjelaivat väistyivät teräsrakenteisten ja moottorikäyttöisten laivojen tieltä, tervan kysyntä väheni voimakkaasti 1800-luvun loppupuolella. Samalla kuitenkin paperin kysyntä alkoi kasvaa ja maamme metsiä alettiin jalostaa paperiksi.

Tällä hetkellä käynnissä olevassa paperiteollisuuden rakennemuutoksessa ei siis oikeastaan ole mitään uutta. Tuotteiden kysyntävaihteluiden seurauksena tuotantoa on ollut pakko sopeuttaa ja muuttaa moneen kertaan vuosien ja vuosisatojen saatossa. Tietotekniikan ja internetin nopea kehitys on johtanut paperin kysynnän tasaantumiseen Euroopassa ja Yhdysvalloissa, ja kysyntä kasvaa nyt pääasiassa Aasian maissa. Koska näissä maissa myös tuotantokustannukset ovat Euroopan maita edullisempia, uusia tuotantolaitoksia on perustettu lähemmäs kasvavia markkinoita. Tämä on johtanut paperintuotannon ylikapasiteettiin, ja sen seurauksena tehtaita on jouduttu sulkemaan Suomessakin.

Paperiteollisuuden joukkoirtisanomiset alkoivat, kun metsäyhtiö UPM ilmoitti vuoden 2006 maaliskuussa sulkevansa kokonaan Voikkaan paperitehtaan ja Valkeakosken selluloosatehtaan sekä sulkevansa paperikoneita myös muilla tehtaillaan. Yli 3 000 henkilöä menetti työpaikkansa kerralla. Tämän jälkeen monia muitakin paperi- ja metsäteollisuuden yksiköitä on suljettu.

Joukkoirtisanomiset eivät ole koskeneet pelkästään metsäteollisuutta. Esimerkiksi vuonna 2007 matkapuhelimien kuoria Joensuussa valmistanut Perlos Oy siirsi tuotantonsa ulkomaille ja noin 1 500 työntekijää irtisanottiin. Matkapuhelinyhtiö Nokia on vähentänyt Salon tehtaiden henkilöstöään useilla sadoilla. Uudenkaupungin autotehtaalta irtisanottiin vuoden 2006 lopulla yli 200 henkilöä. Vuosina 2006–2010 yhteensä yli 10 000 henkilöä on irtisanottu teollisuuden äkillisten rakennemuutosten vuoksi.

Valtion perinteinen toimintatapa ennen vuotta 2006 oli perustaa erilaisia alueellisia työryhmiä pohtimaan korkeasta työttömyydestä kärsivien paikkakuntien tilannetta. Työryhmien ehdottamat toimenpiteet tulivat kuitenkin lähes järjestään liian myöhään tai ei ollenkaan, sillä alueiden työttömyys oli jo ehtinyt nousta korkealle, eikä toimista ollut sanottavaa hyötyä. Budjetissa ei myöskään ollut varattuna erityistä rahoitusta äkillisistä rakennemuutoksista aiheutuvien ongelmien hoitamiseen.

Voikkaan tapauksen myötä valtio ottikin käyttöön uuden, nopeamman reagointitavan teollisuuden äkillisiin rakennemuutoksiin. Työttömyyttä

ehkäisevät toimenpiteet on pyritty käynnistämään välittömästi irtisanomisilmoitusten jälkeen. Työttömyyden kasvua on yritetty hillitä lisäämällä yritysten investointitukia, tukemalla kuntien infrastruktuuri-investointeja sekä rahoittamalla työvoimakoulutusta ja muita työhallinnon toimenpiteitä. Tavoitteena on ollut estää rakennemuutospaikkakunnan täydellinen lamaantuminen ja työttömyyden pitkittyminen. Vuodesta 2007 lähtien valtion talousarvioon on varattu vain tähän käyttöön tarkoitettuja määrärahoja.

Toimenpiteiden tuloksellisuudesta ei ole kuitenkaan toistaiseksi saatu luotettavaa evidenssiä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää toiminnan tuloksia kuitenkin hyvinä, vaikka ulkopuoliset arvioinnit ovat toistaiseksi koskeneet vain yksittäisiä rakennemuutospaikkakuntia. Tiedotusvälineissä taas on esitetty useita kriittisiä kommentteja valtion toimenpiteiden hyödyllisyydestä rakennemuutosalueilla.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut varmistua siitä, että valtion varoja on käytetty tarkoituksenmukaisesti äkillisten rakennemuutosalueiden tukemiseen. Tarkastus on osa laajempaa, työllisyyden hoitoa käsittelevää tarkastusteemaa. Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen valittiin tarkastuskohteeksi, koska haluttiin arvioida alueellisen täsmätoimenpiteen merkitystä ja tuloksellisuutta työllisyyden hoidossa. Tarkastus on rajattu vuosina 2007–2010 toteutettuihin alueellisiin rakennemuutostoimenpiteisiin, ja se on toteutettu haastattelemalla alueiden keskeisiä toimijoita sekä arvioimalla toimenpiteiden vaikutuksia tilastollisesti. Pääpaino on ollut toimenpiteiden työllisyysvaikutuksissa.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

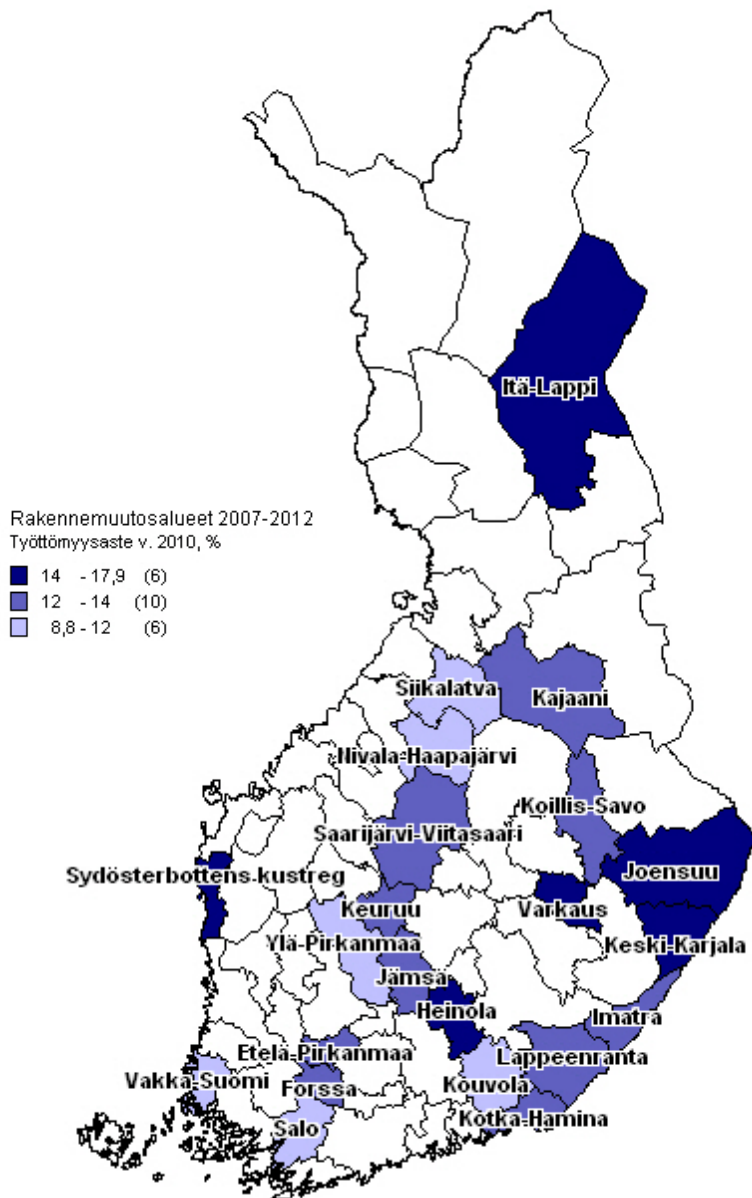
Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM). Tehtävät on sijoitettu ministeriön kehittämissyksikön vastuualueeseen. Ministeriö on asettanut erillisen Rakennemuutokseen reagointi -työryhmän, joka tekee valtioneuvostolle esitykset rakennemuutosalueista ja niille kohdennettavasta rahoituksesta. Työryhmän puheenjohtajana on toiminut kehittämissyksikön päällikkö.

Toimintaan varatut määrärahat sijoitettiin vuoden 2010 talousarvioesityksessä seuraaville momenteille:

- 32.30.45 Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen, 12 miljoonaa euroa (valtuus)
- 32.30.64 Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin, 5 miljoonaa euroa (valtuus)
- 32.50.64 EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013, 29,2 miljoonaa euroa (ohjelmareservi).

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan osa rahoituksesta pidetään jatkuvasti reservissä, jotta pystytään reagoimaan mahdollisimman nopeasti mahdollisiin uusiin irtisanomistilanteisiin. Rakennemuutostoimenpiteisiin on keskimäärin käytetty 44 miljoonaa euroa vuodessa (Hytönen ym. 2011, 8).

Tämän lisäksi noin 30 miljoonaa euroa vuodessa on käytetty muutosturvaan, joka tarkoittaa mm. irtisanotulle työntekijälle myönnettävää palkallista vapaata uuden työn etsimistä varten. Muutosturva otettiin käyttöön vuonna 2005, ja se kattaa koko maan. Vuosina 2007–2010 muutosturvatilanteissa (yli 10 henkilön irtisanominen kerralla) irtisanottiin lähes 60 000 henkilöä. Näistä noin 10 000 henkilöä irtisanottiin rakennemuutosalueiksi nimetyillä alueilla. Vuodelle 2010 muutosturvan mukaiseen työvoimakoulutukseen, muuttoavustuksiin ja starttirahoihin budjetoitiin 39 miljoonaa euroa momentille 32.30.51. Muutosturvaa ei käsitellä tässä kertomuksessa.



KUVIO 1. Rakennemuutosalueiksi vuosina 2007–2012 nimetyt seutukunnat ja niiden työttömyystilanne vuonna 2010. Suupohjan rannikkoseudusta (Sydösterbotten) rakennemuutosaluetta on ollut vain Kaskisten kaupunki. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö ja Tilastokeskus.

Rakennemuutostoimet on tavallisesti toteutettu seutukuntatasolla. Seutukunta on muutaman kunnan muodostama yhtenäinen työssäkäyntialue, joita on tällä hetkellä 70. Tähän mennessä 21 seutukuntaa ja yksi kaupunki (Kaskinen) on ollut nimettynä rakennemuutosalueeksi. Lisäksi meriteollisuuden toimiala nimettiin vuoden 2010 lopulla rakennemuutostoi-
mialaksi.

Esityksiä ja päätöksiä uusista rakennemuutosalueista on tehty aina tilanteen niin vaatiessa. Rakennemuutosalueille kohdennettavista tuista on tiedotettu säännönmukaisesti kunkin vuoden helmikuussa. Valtioneuvoston nimeämät rakennemuutosalueet vuosina 2007–2012 on esitetty kuviossa 1. Alueet on jaettu vuoden 2010 työttömyysasteen mukaan kolmeen luokkaan.¹ Koko maan työttömyysaste oli 10,2 %.

Aluestatusten määrääjat, nimeämispäivämäärät ja alueilla irtisanotut on listattu tarkemmin taulukossa 1. Jos nimeämispäivämääriä on kaksi, jälkimmäinen tarkoittaa jatkoajan nimeämistä.

Kouvolan seutukunta nimettiin vuonna 2011 jo toista kertaa rakennemuutosalueeksi. Ensimmäinen jakso ajoittui vuosiin 2007–2009. Kouvolan seutu on menettänyt paperi- ja metsäteollisuudesta noin 1 500 työpaikkaa viime vuosina.

Kartasta havaitaan, että äkillisen rakennemuutoksen alueita on sijainnut joka puolella maata. Alueet ovat eronneet myös vuoden 2010 työttömyys-tilanteen osalta: osassa työttömyysaste on ollut jopa koko maan keskiarvoa pienempi. Tosin on huomattava, että monen alueen määräaika päättyi jo kaksi vuotta aiemmin (2008). Tukialueiden valintaa ja tukien kohdentamista käsitellään tarkemmin tarkastuskertomuksen havaintoluvussa 3. Tuet ovat kohdentuneet eri alueilla hieman eri tavalla, eikä "tyypillistä" rakennemuutostoi-
menpidettä voida määritellä.

¹ *Heinolan seutukunta lakkautettiin vuoden 2010 alusta ja työttömyysaste on Heinolan kaupungista. Suupohjan rannikkoseudun työttömyysaste koskee vain Kaskisten kaupunkia.*

**TAULUKKO 1. Äkillisen rakennemuutoksen alueet 1.7.2011. lähde: Työ- ja elinkeino-
ministeriö.**

Seutukunta	Vuodet	Nimeämispäivämäärä	Irtisanotut
Etelä-Pirkanmaa	2007–2009	1.2.2007, 11.9.2008	745
Forssa	2008–2009	5.12.2007	506
Haapavesi-Siikalatva	2009–2011	16.9.2009	²
Heinola	2008–2011	18.12.2008, 23.6.2010	497
Imatra	2008–2010	11.9.2008	250
Itä-Lappi	2008–2009	5.12.2007	215
Joensuu	2007–2008	1.2.2007	1 650
Jämsä	2007–2008	1.2.2007	349
Kajaani	2008–2011	11.9.2008, 2.12.2010	665
Kaskisten kaupunki	2009–2010	5.2.2009	223
Keski-Karjala	2008–2010	18.12.2008	185
Keuruu	2007–2008	1.2.2007	168
Koillis-Savo	2008–2010	18.12.2008	204
Kotka-Hamina	2008–2011	5.12.2007, 16.9.2009	770
Kouvola	2007–2012 ¹	1.2.2007, 16.2.2011	1 506
Lappeenranta	2007–2008	1.2.2007	350
Nivala-Haapajärvi	2009–2011	16.9.2009	323
Saarijärvi-Viitasaari	2007–2008	1.2.2007	157
Salo	2009–2011	16.9.2009	1 975
Vakka-Suomi	2007–2008	1.2.2007	260
Varkaus	2008–2011	2.10.2008, 23.6.2010	373
Ylä-Pirkanmaa	2011–2012	5.5.2011	297
		Yhteensä	11 668

¹ Pl. vuosi 2010.

² Sisältyvät Nivala-Haapajärven lukuihin.

2.2 Aiemmat tutkimukset

Tarkastuksen aluksi käytiin läpi aiempia aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Äkillisiä rakennemuutosalueita käsitelleet tutkimukset ja selvitykset ovat pääsääntöisesti keskittyneet yhden paikkakunnan seuraamiseen.

Hirvosen (2009) selvitys Perlos Oy:n lopettamisen seurauksista Joensuuassa perustuu asiantuntija-arvioihin, eikä siihen sisälly analyttistä tilastollista tarkastelua. Selvityksen johtopäätös on, että valtion rakennemuutostuki oli lähinnä ensiavun luonteista ja lyhyellä aikavälillä perusteltua. Pitkän aikavälin tarkastelua on tehtävä eri perustein. Vain osa rakennemuutostuesta voitiin käyttää aluetalouden rakenteiden uudistamiseen, kuten investointitukiin. Raportissa todetaan, että toimenpiteiden vaikutusten arviointi on tältä osin vielä ennenaikaista.

Jolkkonen ja Kurvinen (2009) ovat tehneet laajemman tapaustutkimuksen Perloksen tuotannon lopettamisesta. Aineistoina on käytetty Perloksen työntekijöille tehtyä kyselyä, asiantuntijahaastatteluja, asiakirjoja, tilastoja sekä TEM:n työnhakijarekisteristä poimittua aineistoa. Rekisteriaineisto käsitti kaikki Perlokselta vuonna 2007 irtisanotut henkilöt, ja sen avulla on tutkittu työllistymisen, koulutukseen lähtemisen ja työttömäksi jäämisen todennäköisyyttä ennustavia tekijöitä irtisanomistilanteessa.

Jolkkonen ja Kurvisen tutkimus pyrkii antamaan kokonaiskuvan Perloksen tapauksesta. Valtion jakaman rakennemuutostuen vaikutukset eivät ole tutkimuksen keskeinen kohde, ja tukia käsitellään raportissa melko lyhyesti. Tutkimukseen haastatellut asiantuntijat arvelivat valtiolta saadun rakennemuutosrahoituksen elvyttäneen alueen taloutta ja sysänneen käyntiin yritystoiminnan kehittämis- ja laajentamishankkeita. Vaikka rakennemuutosrahoitus ei suoraan kohdistunut irtisanotuille, nähtiin sillä kuitenkin olleen epäsuoraa vaikutusta myös irtisanottujen jatkokyöllistymisen kannalta.

Rotko ym. (2010) ovat arvioineet UPM:n Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutuksia. Johtopäätöksissä todetaan, että tehtaan lakkauttamisesta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia onnistuttiin torjumaan hyvin tarkasteluajanjaksolla (syksystä 2008 syksyyn 2009), varsinkin verrattuna muihin joukkoyrityksiin Suomessa. Työttömyys ei ole lisääntynyt Kajaanissa huomattavasti tehtaan lakkauttamisen takia. Tukitoimien avulla pystyttiin myös välttämään vakavia terveydellisiä ongelmia. Eri väestöryhmien välillä havaittiin kuitenkin eroja: toimihenkilöt selviytyivät irtisanomisista paremmin kuin työntekijät. Tutkimuksen tekoaikana oli kuitenkin vielä liian ai-

kaista arvioida tehtaan lakkauttamisen yhteisövaikutuksia tai tukitoimien vaikuttavuutta pitkällä aikavälillä.

Näätänen (2010) teki kyselytutkimuksen Haminan, Kemijärven ja Kaajanin sellu- ja paperitehtailta irtisanotuille työntekijöille. Pääkysymyksenä oli se, miten henkilöt olivat työllistyneet irtisanomisen jälkeen. Selvityksessä havaittiin, että henkilön ikä ja uudelleen työllistyminen olivat negatiivisesti korreloituneita.

Melin ja Mamia (2010) ovat koonneet Voikkaan tehtaan sulkemista käsitteleviä tapaustutkimuksia. Melinin ja Mamian "sosiografiaksi" kuvaama kooste arvioi sitä, miten muutosturva oli toiminut Voikkaan tapauksessa, mikä irtisanottujen työmarkkinatilanne oli ollut vuoden päästä sekä miten yli 50-vuotiaat työntekijät olivat sopeutuneet uuteen tilanteeseen. Artikkelit perustuvat irtisanotuille tehtyyn kyselyyn sekä irtisanottujen ja asiantuntijoiden haastatteluihin.

Jyväskylässä käynnistetystä Uudet urat -hankkeesta on myös julkaistu loppuraportti (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a). Paikkakunnalle tarvittiin uusia työpaikkoja vuonna 2009 tapahtuneiden Nokian ja Metson irtisanomisten vuoksi. Toimintamalli on hyvin läheistä sukua äkillisten rakennemuutosten hoidolle.²

Mäkitalo ja Paasivirta (2011) luovat katsauksen rakennemuutosten hoitomallin kehittymiseen. Kirjoittajat ovat työ- ja elinkeinoministeriön asiasta vastaavia virkamiehiä, ja katsaus on laadittu tästä näkökulmasta. Artikkelissa tuodaan kuitenkin esiin myös epäonnistumisia: Metsä-Botnian Kaskisten tehtaan sulkemisen jälkihoidossa ei ole onnistuttu, ja paikkakunnan työttömyysaste on noussut 17 prosenttiin.

Tarkastuksen kysymyksenasettelun kannalta olennaista on se, että tähän mennessä ei ole tehty rakennemuutostoimenpiteiden työllisyysvaikutuksia arvioivaa tutkimusta. Arviointit ovat lähes poikkeuksetta olleet yhden paikkakunnan tilanteeseen keskittyneitä tapaustutkimuksia.

2.3 Tarkastuskysymykset

Tarkastusta edeltäneessä esiselvityksessä tarkastuksen pääkysymys esitettiin seuraavasti:

- Onko äkillisille rakennemuutosalueille myönnetyllä tuella ollut työllisyysvaikutuksia?

² Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella pääsy "uuteen" toimintamalliin oli se, että Jyväskylässä ei imagosyistä haluttu rakennemuutosalueeksi.

Pääkysymykseen vastaamisen helpottamiseksi muodostettiin useita alakysymyksiä. Alakysymykset jaettiin kahteen ryhmään, viranomaisten toimintaa koskeviin kysymyksiin ja toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia koskeviin kysymyksiin.

Viranomaisten toimintaa koskevat alakysymykset ovat seuraavia:

- Millä perusteilla äkillisen rakennemuutoksen tukia on myönnetty? Ovatko perusteet olleet yhtenäisiä?
- Pystytäänkö arvioimaan toimenpiteiden kustannustehokkuutta eli toteutunutta kustannusta uutta työpaikkaa kohti?
- Miten luotettavaa on seuranta äkillisen rakennemuutoksen takia työtömiksi joutuneiden työllisyydestä?
- Onko EU:n rahoitusta hyödynnetty toimenpiteitä varten tehokkaasti, tuloksellisesti ja kaikki mahdollisuudet hyödyntäen?

Työllisyysvaikutuksia koskevat alakysymykset ovat seuraavia:

- Millaisena paikalliset toimijat näkevät toimenpiteiden onnistumisen?
- Mitä tilastotietojen perusteella voidaan päätellä toimenpiteiden vaikutuksista verrattuna tilanteeseen, jossa tukia ei olisi lainkaan myönnetty?
- Kuinka suuren osan työpaikoista voidaan arvioida olevan aidosti uusia työpaikkoja?
- Mille toimialoille uudet työpaikat ovat syntyneet?
- Miten irtisanotut ovat työllistyneet, ja onko pitkäaikaistyöttömyys kyetty estämään?

Tarkastus on rajattu vuosina 2007–2010 toteutettuihin alueellisiin rakennemuutostoimenpiteisiin. Tavoitteena on ollut saada käsitys alueellisesti rajatun "täsmätoimenpiteen" vaikuttavuudesta työllisyyden hoidossa. Toimialaperusteinen meriteollisuus on tämän vuoksi rajattu pois. Tarkastuksessa ei ole myöskään käsitelty muita aluepoliittisia toimia tai ohjelmia. Nämä on kuitenkin otettu huomioon tilastolliseen aineistoon perustuvassa vaikuttavuusarviointiasetelmassa (ks. liite 1).

2.4 Tarkastuskriteerit

Viranomaisten toimintaa koskevat tarkastuskriteerit voidaan johtaa hallintolain (434/2003) 6 §:stä ja talousarvioasetuksen (1243/1992) 65 §:stä.

Säännösten mukaan toiminnan tulee olla asianmukaista, puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Ministeriöiden on myös arvioitava siirtomenojensa vaikuttavuutta.

Tarkastuksen pääkysymystä eli toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia koskeva tarkastuskriteeri perustuu alueiden kehittämislakiin (1651/2009) ja talousarvioesityksiin. Lain 4 §:ssä säädetään, että alueiden kehittämisen tavoitteena on

1. vahvistaa alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
2. edistää taloudellista tasapainoa ja elinkeinotoiminnan kehitystä
3. edistää kestäväää työllisyyttä
4. vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehittyneisyyseroja sekä parantaa niiden omia vahvuuksia ja erikoistumista
5. edistää väestön hyvinvointia ja osaamista sekä alueiden kulttuuria
6. parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Aluejakoja koskevassa 31 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto voi määrätä äkillisiksi rakennemuutosalueiksi sellaiset alueet, joihin on kohdistunut voimakkaita työpaikkavähennyksiä tai muita äkillisiä alueen talouteen vaikuttavia seikkoja.

Edellä mainituista 4 §:n alakohdista tämän tarkastuksen kannalta tärkein kriteeri on kolmas eli kestävään työllisyyden edistäminen. Tämän alakohdan valinta perustuu valtion talousarvioesityksen 2010 momentin 32.30.45 selvitysosaan. Siinä todetaan, että äkillisen rakennemuutoksen alueilla avustuksia suunnataan erityisesti uusia työpaikkoja sekä työllistämismahdollisuuksia luoviin hankkeisiin. Samansisältöinen teksti on ollut myös vuosien 2008 ja 2009 talousarvioesityksissä.

Myös talousarvioesityksen 2010 momentin 32.30.64 selvitysosassa määrärahan tavoitteeksi ilmoitetaan alueellisen ja paikallisen työllisyyden tukeminen sekä työttömyyden ja äkillisten rakennemuutosten aiheuttamien ongelmien lievittäminen. On siis ilmeistä, että näillä toimenpiteillä on nimenomaan pyritty työllisyyden paranemiseen ja työttömyyden vähenemiseen. Alueiden kehittämislain 4 §:n muut tavoitteet hoidetaan pääosin muilla toimenpiteillä.

2.5 Tarkastusaineistot ja -menetelmät

Tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi tarkastuksessa on kerätty kolmentyyppisiä aineistoja: asiakirja-, haastattelu- sekä tilastoaineistoja. Työllis-

syysvaikutusten toiseen alakysymykseen vastaamiseksi tarkastuksessa tehtiin myös tilastollinen analyysi. Tilastoanalyysin asetelmaa, yksityiskohtia ja analyysiin liittyviä epävarmuustekijöitä on selvitetty liitteessä 1. Käytetyt aineistot ovat peräisin Tilastokeskuksen tilastotietokannoista. Vastaukset muihin alakysymyksiin johdettiin asiakirja- tai haastatteluaineistoista tai niitä yhdistelemällä.

Laadullisten aineistojen eli asiakirjojen ja haastattelujen analysointi on tapahtunut erityyppisiä huomioita ja havaintoja luokittelemalla ja yhdistelemällä. Laadullisen aineiston keruu tapahtui haastattelemalla seitsemän rakennemuutostukea saaneen seutukunnan viranomaisia ja muita intressiryhmiä. Haastatteluaineiston keräämistä on selvitetty tarkemmin kohdassa 3.2.1. Lisäksi on kerätty rakennemuutoksen hoitoon liittyviä asiakirjoja, kokouspöytäkirjoja, investointitukitilastoja, aiempia tutkimuksia ja muuta täydentävää aineistoa.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Viranomaisten toimintaa koskevat havainnot

3.1.1 Rakennemuutosalueiden valinta

Esitykset uusiksi äkillisen rakennemuutoksen alueiksi on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön nimeämässä Rakennemuutokseen reagointi -työryhmässä. Työryhmän puheenjohtajan mukaan rakennemuutosalueeksi nimettävältä seutukunnalta on edellytetty seuraavia kriteerejä:

- Vähintään 150–200 työntekijää on irtisanottu kerralla.
- Irtisanottuja on vähintään 1,5–2 prosenttia seutukunnan työllisistä.
- Alueen työttömyystilanne on ollut jo valmiiksi haastava.
- Irtisanottujen mahdollisuus työllistyä uudelleen on vaikeaa korvaavien työmarkkinoiden etäisyyden tai rakenteen vuoksi.
- Irtisanomiset eivät johdu suhdannetekijöistä.

Kriteerejä ei ole määritelty lainsäädännössä, vaan ne ovat työryhmän itsensä päättämiä. Myös intervention yhteiskuntapoliittisesta tarpeesta käydään työryhmässä keskustelua. Käytännössä jokainen nimeäminen vaatii tapauskohtaista pohdintaa ja harkintaa. Työryhmän tekemän esityksen perusteella valtioneuvosto nimeää rakennemuutosalueet.

Alueet voivat myös itse tehdä ehdotuksia rakennemuutosalueeksi nimitämiseksi ja ehdotukset käsitellään työryhmässä. Läheskään kaikki ehdotukset rakennemuutosalueiksi eivät ole toteutuneet. Toisaalta on käynyt myös niin, että jonkin paikkakunnan tilannetta on pohdittu työryhmässä ilman alueelta tullutta ehdotusta. Rakennemuutosalueen status ei siis ole varsinaisesti hakemuksesta myönnettävä, kuten esimerkiksi kuntien harkinnanvarainen rahoitusavustus.

Nimettävissä alueissa on pääsääntöisesti noudatettu virallista seutukuntajakoja. Eräitä poikkeuksia seutukuntajaosta on kuitenkin tehty. Metsä-Botnian sellutehtaan sulkeminen Kaskisissa vuonna 2009 lopetti työt noin 200 henkilöltä. Rakennemuutosalueeksi vuosiksi 2009–2010 nimettiin Kaskisten kaupunki mutta ei muita Suupohjan rannikkoseudun kuntia. Tähän oli syynä se, että Närpiön ja Kristiinankaupungin työttömyysasteet olivat selvästi alle maan keskitason. Rakennemuutostyöryhmässä kuitenkin arvioitiin, että sellutehtaan entisillä työntekijöillä on todennäköisesti vaikeuksia työllistyä tomaattiviljelmille.

Heinolan seutukunta on ollut rakennemuutosalueena vuodesta 2008 lähtien. Paikkakunnalla sijainnut Karelia-Upofloorin parkettitehdas lopetti toimintansa vuonna 2008 ja noin 200 henkilöä irtisanottiin. Vuonna 2009 UPM:n Heinolan vaneritehtaan ja sahan työntekijät lomautettiin, ja vuotta myöhemmin UPM ilmoitti toimintojen lopettamisesta ja työsuhteiden irtisanomisesta. Lähes 300 työntekijää jäi työttömäksi. Koko seutukunta lakkautettiin vuoden 2010 alusta ja Hartola, Heinola ja Sysmä liitettiin Lahden seutukuntaan. Lakkautuksen jälkeen rakennemuutosaluetta on ollut Heinolan entisen seutukunnan alue.

Vuoden 2010 joulukuussa äkillisen rakennemuutoksen toimialaksi nimettiin meriteollisuuden toimiala. Perusteluna oli se, että meriteollisuuden rakennemuutosta ei voida hoitaa aluekohtaisella toimintatavalla, koska alihankkijaverkosto on sijoittunut lukuisille eri paikkakunnille muun muassa Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Pohjanmaalla, Pirkanmaalla ja Hämeessä. Noin 20 000 henkeä työllistävän toimialan näkymiä on heikentänyt uusien alustilausten puuttuminen. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin laivatilaukset on johtunut yksinkertaisesti globaalista laskusuhdanteesta. Meriteollisuuden valinta äkillisen rakennemuutoksen toimialaksi on täten hieman ristiriidassa edellä mainittujen valintakriteerien kanssa.

3.1.2 Tukien kohdentaminen

Rakennemuutostyöryhmä tekee valtioneuvostolle esitykset myös rakennemuutosalueille kohdennettavista resursseista momenteittain. Käytännössä rahoituksen jakaa hakemusten perusteella se elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus), jonka alueella rakennemuutosseutukunta sijaitsee. Tuki on jaettu myöntövaltuuksina, joten ELY-keskus on voinut tehdä kyseisten summien verran sitoumuksia valtionavustuksista. Tukien maksatus on tapahtunut myöhemmin hankkeiden edetessä.

Rahoituksen määrä yhtä irtisanottua kohti ei ole ollut vakio. Esimerkiksi Joensuun seutukunnassa irtisanottuja oli taulukon 1 mukaan 1 650, ja tukea seutukunnalle myönnettiin yhteensä noin 20 miljoonaa euroa. Kajaanin seutukunta sai noin 22 miljoonaa euroa, vaikka irtisanottuja oli huomattavasti vähemmän eli 535. Tosin myös paikalliset olosuhteet vaihtelivat. Joensuussa irtisanotut olivat keskimäärin 34-vuotiaita (Jolkkonen ja Kurvinen 2009, 51), kun taas Kajaanissa keski-ikä oli 46 (Rotko ym. 2010, 32). Irtisanottujen koulutustaustat olivat varsin erilaisia, kuten myös senhetkiset suhdannenäkymät. On lisäksi huomattava, että Kainuun hallintokokeilusta johtuen Kajaanin saama rahoitus sisälsi myös muutosturvan rahoituksen, joka muualla rahoitettiin momentista 32.30.51.

Eniten tukea irtisanottua kohti on jaettu Itä-Lapin seutukuntaan. Kemi-järven sellutehtaalta irtisanottiin vuoden 2008 alussa 215 henkilöä, ja seutukunta sai vuosina 2008–09 rakennemuutosrahoitusta lähes 20 miljoonaa euroa. Lapin liitossa ja ELY-keskuksessa kuitenkin korostettiin, että samalla paikattiin alueella aiemminkin tapahtunutta rakennemuutosta ja tehtaiden sulkemisia (mm. Salcomp 2004). Ensimmäisten interventiopäätösten yhteydessä helmikuussa 2007 Rakennemuutokseen reagointi-työryhmä totesi Itä-Lapin pitkään jatkuneen rakennemuutoksen, mutta tämän ei katsottu kuuluvan äkillisen rakennemuutoksen instrumentilla hoidettavaksi.³ Sellutehtaan lopettamisesta ei kuitenkaan päätöstä tehtäessä vielä tiedetty.

ELY-keskuksen vastuulla on myös paikallisen rakennemuutostyöryhmän perustaminen. Rahoituksen ehtona on ollut, että keskeisistä paikallisista toimijoista kootaan työryhmä, joka koordinoi rakennemuutoksen hoitoa ja toimenpiteiden kohdentamista. Työryhmien kokoonpanot ovat hie-man vaihdelleet, mutta peruskokoonpanossa on yleensä ollut edustajia ELY-keskuksesta, työ- ja elinkeinotoimistosta, seutukuntaan kuuluvista kunnista, maakuntaliitosta, irtisanovasta yrityksestä ja paikallisesta elinkeinoyhtiöstä.

Toiminnan alussa irtisanotuilla ja suurella yleisöllä oli sellainen yleinen harhakäsitys, että rakennemuutosrahat jaetaan irtisanotuille henkilöille. Rahoituksen jakamisessa noudatetaan kuitenkin aivan normaalia yritystuki- ja kuntien infrastruktuurihankkeiden menettelyä. Tuensaajia ovat siis olleet yritykset ja kunnat, eikä käytössä ole ollut mitään uusia tukimuotoja tai rahoitusmalleja. Kun seutukunta nimetään rakennemuutosalueeksi, se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että normaaliin ELY-keskuksen hoitamaan tukijärjestelmään kohdistetaan sen seutukunnan osalta lisärahoitusta tietyn ajan.

Ainoa ero tavanomaiseen käytäntöön on se, että työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut ELY-keskuksia myöntämään rakennemuutosrahoista maksettavat avustukset enimmäismääräisinä.⁴ Tavallisesti enimmäistason tuki voidaan myöntää vain erityisten syiden perusteella. Tukitasot vaihtelevat alueittain ja yrityskokoluokittain (taulukko 2). Tukialue I kattaa käytännössä Itä- ja Pohjois-Suomen, tukialueeseen II kuuluu valikoituja Keski- ja Kaakkois-Suomen kuntia ja muut alueet kuuluvat III tukialueeseen.⁵

³ *Kauppa- ja teollisuusministeriön muistio 1.2.2007.*

⁴ *TEM:n kirje ELY-keskuksille 22.1.2010, dno TEM/163/00.03.05.02/2010.*

⁵ *Tukialueet on määritelty valtioneuvoston asetuksessa 44/2007.*

TAULUKKO 2. Investointeihin myönnettävän avustuksen enimmäistukitaso alueittain, prosenttia. lähde: Valtioneuvoston asetus 1055/2008.

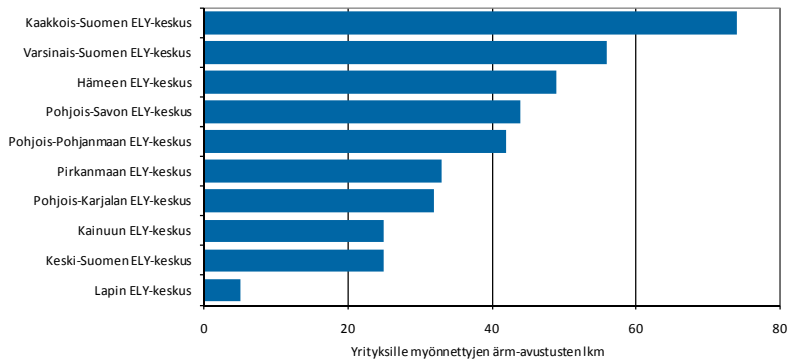
	I tukialue	II tukialue	III tukialue
Suuri yritys	15	10	–
Keskisuuri yritys	25	15	10
Pieni yritys	35	25	20
Mikroyritys	35	25	20
Mikroyritys harvaan asutulla maaseudulla	35	35	30

Työ- ja elinkeinoministeriö on ohjeistanut ELY-keskuksia myös rahoituksen kohdentamisessa. Keskuksille lähetetyssä jakopäätöksessä on korostettu, että rahoitusta tulee suunnata uusia työpaikkoja luoviin hankkeisiin äkillisten työpaikkamenetysten korvaamiseksi rakennemuutosalueilla.⁶

Työ- ja elinkeinoministeriön tukirekistereistä voidaan erottaa äkillisen rakennemuutoksen rahoista yrityksille myönnetty avustukset vuodesta 2008 lähtien. Kuvio 2 esittää tukipäätösten lukumääräisen jakautumisen ELY-keskuksittain. Eniten avustuksia on jaettu Kaakkois-Suomessa ja vähiten Lapissa. Yksi yritys on voinut saada useampia myönteisiä tukipäätöksiä, joten tuettujen yritysten määrä on hieman avustusten määrää pienempi. Joka tapauksessa näyttäisi siltä, että rakennemuutosrahoitus on yritysten osalta painottunut Etelä-Suomeen. Eritoten Kaakkois-Suomessa tehtaita on myös suljettu eniten, ja kaikki alueen seutukunnat ovat olleet nimettyjä rakennemuutosalueita (taulukko 1).

Edellä todetun perusteella ei voida kuitenkaan päätellä, että tukia olisi tietoisesti kohdennettu etelään. Kuten jäljempänä referoiduista haastatteluilta käy ilmi, sekä Etelä- että Pohjois-Suomen rakennemuutosalueilla on pääsääntöisesti pystytty rahoittamaan kaikki avustuskelpoiset hankkeet. Toisin sanoen lisärahoitusta on ollut tarpeisiin nähden riittävästi käytössä. Luonnollista on, että avustushakemuksia on tullut eniten sieltä, missä suurin osa yrityksistäkin sijaitsee.

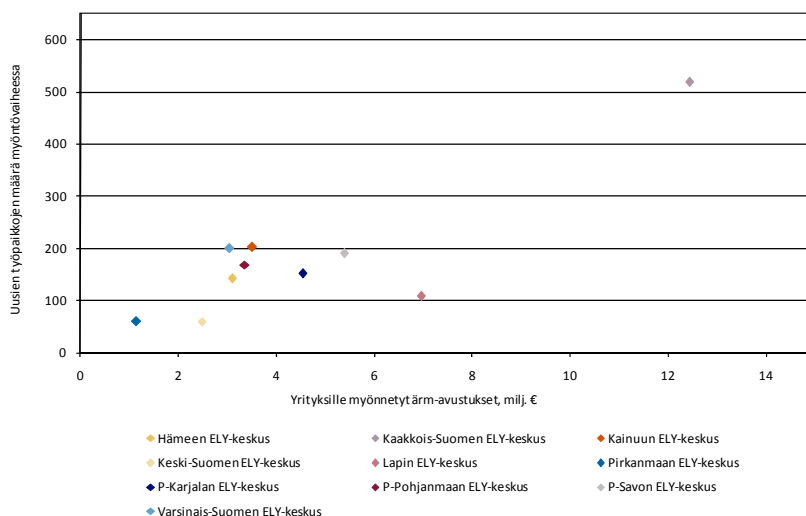
⁶ TEM:n päätös 18.2.2010, dno TEM/464/02.01.07/2010.



KUVIO 2. Yrityksille äkillisen rakennemuutoksen rahoista v. 2008–2010 myönnettyjen avustusten lukumäärä ELY-keskuksittain. lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Tukien myöntövaiheessa yritykset ilmoittavat arvionsa hankkeen seurauksena syntyvistä uusista työpaikoista. Usein nämä arviot perustuvat yritysten ja ELY-keskusten rahoitusasiantuntijoiden yhteisiin pohdintoihin. Kuviossa 3 (pystyakseli) nämä on laskettu yhteen ELY-keskuksittain. Vaaka-akselilla ovat yhteenlasketut myönnetyt avustukset.

Kuviosta nähdään, että yhteenlaskettujen avustusten ja uusien työpaikkojen välillä on positiivista korrelaatiota. Tosin Lappi erottuu muista poikkeavana havaintona. Korrelaatio ei kuitenkaan osoita kausaalisuhdetta avustuksista työpaikkoihin. Edellä mainittu työ- ja elinkeinoministeriön ohjehan edellyttää, että tukea myönnettäessä on arvioitava myös hankkeen työllistämispotentiaalia ja tukea on suunnattava nimenomaan uusia työpaikkoja luoviin hankkeisiin. Yhteys lienee täten kaksisuuntainen.



KUVIO 3. Yrityksille 2008–2010 myönnetyt rakennemuutosavustukset ja myöntövaiheessa ilmoitetut uudet työpaikat ELY-keskuksittain. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Jos kuvion 3 uudet työpaikat lasketaan yhteen koko maan tasolla, saadaan noin 1 800 uutta työpaikkaa. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa uusien työpaikkojen toteutumista kahden vuoden päästä viimeisen tukimaksatukseen jälkeen. Ministeriön mukaan seuranta on osoittanut, että yrityksillä on hakemuksissa taipumus yliarvioida uudet työpaikat. Työpaikkojen toteutunut määrä on tavallisesti 70–80 prosenttia myöntövaiheessa ilmoitetusta.

Jos $\frac{3}{4}$ työpaikkaodotuksista toteutuu, yrityksille myönnettyillä tuilla saataisiin luotua arviolta 1 350 työpaikkaa. Tosin osa näistä olisi voinut syntyä ilmankin tukirahoitusta. Nettovaikutus tarkastelujaksolla yhtä seutukuntaa kohti lienee korkeintaan muutaman kymmenen työpaikan luokkaa.

Rakennemuutosrahoituksella tuettujen yritysten toimialat kattavat yritystoiminnan lähes kaikki osa-alueet. Avustuksia ovat saaneet niin leipomot, huonekalutehtaat kuin jätteidenkierrättäjätkin. Suurimpana yksittäisenä toimialana erottuvat erilaiset metallipajat. Näitä on tukia saaneista yrityksistä noin viidesosa.

Vuosina 2008–2010 myönnettyjen tukien mediaani oli 40 000 euroa ja keskiarvo 120 000 euroa. Suurin tukisumma, 5,4 miljoonaa euroa, myönnettiin Kemijärven entisen sellutehtaan tiloihin perustettavalle liimapuupalkkitehtaalalle. Seuraavaksi suurin avustus oli 1,7 miljoonaa euroa, ja se myönnettiin kotkalaiselle varustamolle uuden risteilyaluksen hankintaan. Pääsääntöisesti avustukset on myönnetty investointihyödykkeiden hankin-

tamenoihin. Aloittavissa tai laajentavissa pienissä yrityksissä avustuksia voidaan myöntää myös palkkamenoihin.

Yritystukiin kuluu kuitenkin vain osa rakennemuutospaikkakunnille myönnetystä rahoituksesta. Lisäksi avustetaan kuntien infrastruktuuri-investointeja, jotka saattavat olla joko yritystoimintaa tai asukkaita palvelevia. Rakennemuutosrahoituksella on myös järjestetty työvoimapoliittisia toimenpiteitä, kuten työvoimakoulutusta ja palkkatukia. Näitä toimia ei ole tarkoitettu nimenomaan irtisanotuille henkilöille, vaan kaikki seutukunnan työttömät voivat hyötyä näistä.

Momentin 32.30.64 (työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin) määrärahoista on vuosittain varattu 5 miljoonaa euroa käytettäväksi äkillisten rakennemuutosten alueilla. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojärjestelmistä ei kuitenkaan saada eriteltyä äkillisten rakennemuutosalueiden hankkeita kuin vasta vuodesta 2010 lähtien.

Vuonna 2010 kyseistä rahoitusta myönnettiin rakennemuutosalueilla yhteensä 15 hankkeelle, ja avustusten yhteismäärä oli 4,1 miljoonaa euroa. Näistä valtaosa on erilaisia teollisuusalueiden infrastruktuurin parantamiseen tähtäviä maan- tai tienrakennusprojekteja. Avustusta ovat kuitenkin saaneet myös Juankosken torialueen kunnostus ja Varkauden teatterirakennuksen remontointi. Rahoitettujen 15 hankkeen rakennusaikaisiksi työpaikoiksi hakijat ovat ilmoittaneet yhteensä 164.

Rakennemuutosrahalla järjestetyistä työvoimapoliittisista toimenpiteistä ei työ- ja elinkeinoministeriön mukaan ole saatavilla tilastoja koko maan tasolla. Syynä on se, että valtion talousarvion momentilla 32.30.51 *Työllistämisen, koulutus- ja erityistoimet* ei ole eritelty äkillisen rakennemuutoksen alueille kohdennettua rahoitusta vaan nämä ovat olleet osa muutosturvaa. Työvoimatoimenpiteitä on rahoitettu myös alueille myönnettyistä rakennerahastovaroista. Työvoimatoimenpiteet ovat olleet rakennerahastohankkeiden rahallisesti suurin menoluokka (Hytönen ym. 2011, 23).

Esimerkiksi Kajaanin seutukunnassa on Kainuun ELY-keskuksen mukaan järjestetty rakennemuutosrahoituksella 66 työvoimakoulutusta. Kursien kokonaiskustannus on ollut noin 5 miljoonaa euroa, ja oppilastyöpäiviä on kertynyt noin 122 000. Noin neljäsosa rakennemuutosrahoituksesta kohdennettiin siis Kajaanissa koulutukseen.

Kuten luvussa 2 todettiin, rakennemuutoksen hoitoon on vuosittain käytetty yhteensä noin 44 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa kävi ilmi, että yhden alueen eri toimijat saattoivat esittää melko erilaisia lukuja alueen saamasta rakennemuutosrahoituksesta. Esimerkiksi Itä-Lapin seutukunnan osalta Lapin liiton ja Lapin ELY-keskuksen ilmoittamat summat poikkesivat toisistaan miljoonilla euroilla.

Haastatteluissa erojen tulkittiin johtuvan siitä, että eri toimijat määrittivät rakennemuutosrahoituksen hieman eri tavalla. Rahoitusta on saatu

useilta momenteilta, ja se on pitänyt sisällään sekä kansallista että EU-osarahoitettua tukea. Rakennerahasto-ohjelmista varatun reservin katsottiin olevan joka tapauksessa alueille kuuluvaa rahoitusta, eikä sitä kaikissa tapauksissa pidetty varsinaisesti uutena rahana.

Rakennemuutosalueiden saamia erityistukia voidaan kuitenkin pitää melko pieninä suhteessa muuhun aluepoliittiseen rahoitukseen. Nimenomaisesti alueiden kehittämiseen kohdennettiin vuoden 2010 talousarvioesityksen määrärahoista noin 600 miljoonaa euroa (luku 32.50). Toisaalta esimerkiksi kuntien valtionosuuksissa (luku 28.90) ja maataloustuissa (luku 30.20) on myös nähtävissä selkeästi aluepoliittisia elementtejä. Osuudet ja tuet ovat syrjäseuduilla ja pohjoisessa suurempia kuin etelässä. Aluepoliittisen kokonaistuen laskeminen on täten hyvin pitkälti määrittelykysymys. Rakennemuostukien vaikutusten erottaminen muusta aluepoliittisesta tuesta on niin ikään haasteellista. Liitteenä olevassa tilastollisessa analyysissä vaikutusten erottaminen perustuu siihen, että muut aluepoliittiset tuet ovat ajassa verrattain stabiileja.

3.1.3 Toimenpiteiden seuranta

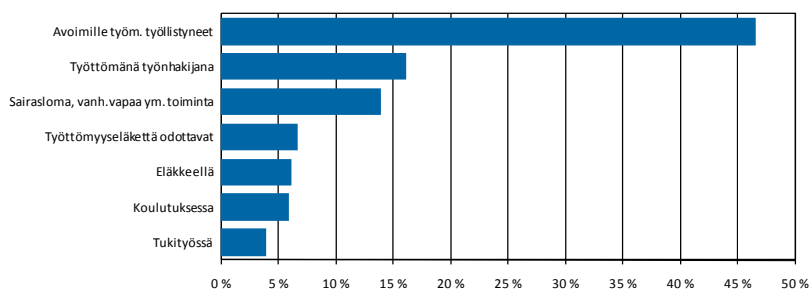
Rakennemuutostoimenpiteiden vaikutuksia ei ole työ- ja elinkeinoministeriössä seurattu järjestelmällisesti. Ministeriöön on tapauskohtaisesti kerätty aluetason tietoja muun muassa irtisanottujen työllistymisestä, mutta näiden aineistojen vertailukelpoisuudessa on puutteita, sillä niitä on kerätty eri ajankohtina. Tarkastuksen yhteydessä käydyissä haastatteluissa ilmeni, että työhallinnon virkamiesten keskuudessa on epätietoisuutta ministeriön omien tietojärjestelmien ominaisuuksista sekä niiden soveltumisesta tämänkaltaiseen seurantaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston pyynnöstä työ- ja elinkeinoministeriö keräsi toukokuussa 2011 ELY-keskuksilta tietoja äkillisten rakennemuutoksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden uudelleen sijoittumisesta työmarkkinoille. Ministeriön syksyllä 2011 julkaisema selvitys (Hytönen ym.) perustuu tähän aineistoon.

ELY-keskusten lähettämistä tiedoista koottu yhteenveto on tehty tarkastusvirastossa. Aineistosta tehtävissä johtopäätöksissä on otettava huomioon se, että tässä on käsitelty toukokuun 2011 poikkileikkaustilannetta. Irtisanomisista kuluneet ajat ovat täten vaihdelleet paikkakunnittain, ja irtisanottujen työllisyystilanne on myös saattanut vaihdella ajan mittaan.

ELY-keskusten toimittamien tietojen mukaan irtisanottuja oli yhteensä vajaat 11 000, joista lähes kaikista saatiin myös sijoittumistieto. Vain 58 henkilöstä sijoittumistietoa ei saatu. Sijoittumistietojen yhteenveto on esitetty kuviossa 4.

Äkillisen rakennemuutoksen alueilla työttömäksi joutuneista lähes joka toinen oli työssä toukokuussa 2011. Työttömänä oli 16 prosenttia, mutta haastattelujen perusteella heistä ainakin osa on ehtinyt olla määräaikaistyössä irtisanomisten jälkeen. Eläkeratkaisu oli tehty 13 prosentille, ja erilaisissa työhallinnon toimenpiteissä oli 10 prosenttia irtisanotuista.

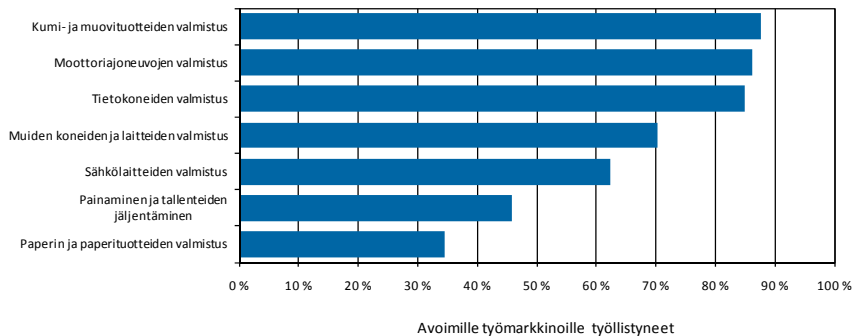


KUVIO 4. Äkillisten rakennemuutosten vuoksi irtisanottujen henkilöiden sijoittuminen toukokuussa 2011 (N = 10 876). lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö.

On kuitenkin huomattava, että sijoittumisseurannan perusteella ei vielä voida tehdä päätelmiä toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Aineistosta ei voi päätellä sitä, mitä henkilöille olisi tapahtunut ilman toimenpiteitä. Hyvin epätodennäköistä kuitenkin on, että kaikki irtisanotut olisivat ilman toimenpiteitä yhä työttömänä.

Osa ELY-keskuksista oli vastauksissaan eritellyt irtisanotut henkilöt yrityksittäin. Niiden yritysten osalta, joista saatiin vertailukelpoista tietoa ja jotka irtisanoivat yli 100 henkilöä, selvitettiin myös yrityksen toimiala. Toukokuussa 2011 työssä olleet henkilöt luokiteltiin heidät irtisanoneen yrityksen toimialan mukaan (kuviokuva 5).

Keskimäärin kaikkein heikoimmin ovat työllistyneet paperiteollisuudesta irtisanotut. Myös haastatteluissa tuotiin toistuvasti esiin se, että paperitehtaista irtisanotuista vain korjausmiehet ovat kyenneet työllistymään avoimilla työmarkkinoilla. Varsinaisten paperiteollisuuden ammattilaisten työllistyminen on siis ollut heikkoa, sillä paperimiesten osaamisalue on ollut kapea muiden toimialojen tarpeisiin nähden. Omalle alalle sijoittuminen on ollut mahdotonta, koska henkilöstöään kasvattavia paperintuottajia ei ole Suomessa ollut vuosikymmeniin. Pikemminkin henkilöstöä on jatkuvasti vähennetty luonnollisen poistuman kautta.



KUVIO 5. Irtisanotuista henkilöistä avoimille työmarkkinoille työllistyneet aiemman työnantajan toimialan mukaan toukokuussa 2011 (N = 5 532). lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö.

3.1.4 EU-rahoituksen käyttö

Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.12.2006 antamalla asetuksella (EY) N:o 1927/2006 on perustettu Euroopan globalisaatiorahasto (EGR). Rahaston tarkoituksena on tukea työntekijöitä pääasiallisesti niillä alueilla ja toimialoilla, jotka kärsivät talouden globaalistumisesta. Rahastolle myönnetään vuosittain enimmäismäärältään 500 miljoonan euron määräraha, joka on tarkoitettu käyttämään työntekijöiden integroimiseen uudelleen työelämään.

Rahaston sääntöjä muutettiin 18.6.2009 annetulla asetuksella (EY) N:o 546/2009. Tukikelpoisuusehtoja lievennettiin esimerkiksi alentamalla irtisanottujen vähimmäismäärää tuhannesta viiteensataan, jotta voitaisiin tehokkaammin vastata maailmanlaajuiseen rahoitus- ja talouskriisiin. Pienillä työmarkkinoilla tai poikkeustapauksissa EGR-tukihakemus voidaan hyväksyä, vaikka periaatteelliset tukikelpoisuusehdot eivät kokonaan täytyisi, jos irtisanomisilla on vakava vaikutus työllisyyteen ja paikalliseen talouselämään. EU:n rahoitusosuutta on lisäksi nostettu tilapäisesti 50 prosentista 65 prosenttiin.

Suomi on hakenut EU:n globalisaatiorahastosta tukea vain vuonna 2007 Perloksen tapaukseen, jossa myönnetystä EU:n 2 miljoonan euron rahoitusosuudesta käytettiin 1,3 miljoonaa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut komission kanssa joistakin muista mahdollisista tapauksista. Suomi ei ole kuitenkaan lähettänyt muita hakemuksia, vaikka tukikelpoisuusehtoja muutettiin kesäkuussa 2009 Suomen kaltaisen pienen jäsenvaltion olosuhteita paremmin suosivaksi.

Komission käsittelyssä olevia ja hyväksytyjä hakemuksia koskevia tietoja tarkasteltaessa voidaan havaita, että asetusta on irtisanottujen määrää koskevan vaatimuksen osalta tulkittu komissiossa melko väljästi. Tämä olisi voinut mahdollistaa joidenkin hakemusten lähettämisen myös Suomesta. Tarkastuksen perusteella vaikuttaa siltä, että EGR-asetusta on Suomessa tulkittu hyvin tiukasti.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että kaikki äkillisten rakennemuutosalueiden toimijat eivät ole olleet edes tietoisia rahaston olemassaolosta. Esimerkiksi paikalliset elinkeino-yritykset eivät välttämättä ole tunteneet globalisaatorahaston toimintaa ja rahoitusmahdollisuuksia.

Euroopan komission julkaisemien tietojen mukaan globalisaatorahastoon oli 26.8.2011 mennessä jätetty 84 hakemusta, yhteismäärältään 35,7 miljoonaa euroa. Irtisanottuja tapauksissa on ollut muutamista sadoista useisiin tuhansiin. Euroopan komissio oli hylännyt tähän päivämäärään asti käsitellyistä 57 hakemuksista vain yhden. Lisäksi jäsenvaltiot olivat vetäneet kuusi hakemusta takaisin. Keskimäärin globalisaatorahastolta on haettu 4 714 euroa tuettavaa henkilöä kohden.

Perloksen tapaukselle rahastosta haettiin 2 217 euroa henkilöä kohti ja käytettiin vain 1 444 euroa henkilöä kohti. Joensuussa globalisaatorahaston hyödyntämistä pidettiin hallinnollisesti vaativana ja työläänä kokemuksena. Osaltaan tämä voi johtua siitä, että globalisaatorahasto oli uusi väline eikä aiempia kokemuksia sen hyödyntämisestä ollut EU-tasollakaan. Käytössä olleet tietojärjestelmät eivät haastateltavien mukaan myöskään mahdollistaneet Euroopan komission edellyttämien raporttien laatimista suoraan, vaan tiedot piti poimia käsityönä.

EU:n rakennerahastojen yleisasetuksen (1083/2006) 51 artiklassa annetaan jäsenvaltiolle oikeus varata rakennerahastojen vuotuisesta rahoitusosuudesta kolme prosenttia *alueellinen kilpailukyky ja työllisyys*-tavoitteen osalta taloudellisista ja sosiaalisista uudelleenjärjestelyistä tai kaupan avautumisen seurauksista aiheutuvista kriiseistä johtuvien odottamattomien paikallisten tai alakohtaisten menojen kattamiseen. Suomen kansallisessa rakennerahastoista annetussa asetuksessa 311/2007 (9 § 1 mom.) oli alun perin määritetty ohjelmareservin ylärajaksi kolme prosenttia. Rakennerahastoasetuksen muutoksella (799/2008) kuitenkin poistettiin tämä yläraja.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun tiedon mukaan Suomen rakennerahasto-osuuksista on varattu viisi prosenttia äkillisiin rakennemuutoksiin. Tämä viiden prosentin varaus on esitetty joustovaruksen nimellä reservinä esim. Suomen rakennerahastostrategiassa vuosille 2007–2013.

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman vuosien 2007–2013 raportissa (24.5.2010) on kansallinen joustovaraus määritetty seuraavasti: "Kan-

sallisessa varauksessa ei ole kysymys rakennerahastojen yleisasetuksessa ((EY) N:o 1083/2006) säädetyistä varauksista, vaan Suomen valtion talousarvion täytäntöönpanon jaksottamisesta. Tämän täsmentämiseksi rakennerahasto-asetusta muutettiin 1.1.2010 alkaen. Varaus voidaan jatkossa tehdä äkillisistä rakennemuutosongelmista aiheutuvien menojen lisäksi myös muiden ohjelman varainkäytön joustavuuden varmistamisen edellyttämien toimien varalta. Samalla varauksen nimeksi muutettiin ”joustovaraus”, jolla selvennettiin sen eroa rakennerahastojen yleisasetuksessa säänneltyihin kansalliseen suoritusvaraukseen ja kansalliseen varaukseen ennakoimattomia menoja varten.”

Työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee myös marraskuussa 2011 julkaisussa raportissaan (Hyvönen ym.) joustovarausta kohdassa 3.3., ”EU:n rakennerahastojen kautta myönnetty tuki”. Raportissa on joustovaraus määritetty näin: ”Rakennerahasto-ohjelmien vuotuisesta rahoituskehyksestä noin viisi prosenttia varataan erikseen osoitettavaksi äkillisen rakennemuutoksen vaikutusten lieventämiseen tähtääviin hankkeisiin. Tämä osuus, niin sanottu joustovaraus (aiemmin ohjelmareservi), jaettiin äkillisen rakennemuutoksen alueille ensi kertaa vuonna 2008.” Raportissa esitetään sivulla 20 taulukko 13, jonka mukaan joustovarausta on käytetty EU:n (EAKR:n) rahoitusosuus ja valtion vastinraha yhteenlaskettuna 46,5 miljoonaa euroa vuosina 2008–2011.

3.2 Työllisyysvaikutuksia koskevat havainnot

3.2.1 Paikallisten toimijoiden näkemyksiä toimenpiteiden tuloksellisuudesta

Tarkastuksessa tehdyillä haastatteluilla pyrittiin kartoittamaan paikallis- ja aluetason toimijoiden näkemyksiä valtion rakennemuutostoimenpiteiden hyödyllisyydestä ja toiminnan hallinnoinnista. Haastatteluja tehtiin yhteensä 21 ja ne järjestettiin seuraavilla paikkakunnilla: Hamina, Joensuu, Jyväskylä, Jämsä, Kajaani, Kemijärvi, Kotka, Kouvola, Rovaniemi, Tampere ja Valkeakoski.

Haastateltavina oli edustajia kuudesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, kuudesta alueellisesta elinkeinoyhtiöstä, kuudesta kaupungista, neljästä maakuntaliitosta sekä kahdesta työ- ja elinkeinotoimistosta. Yhdessä haastattelussa oli paikalla myös irtisanottuja työntekijöitä ja toimihenkilöitä edustaneita luottamusmiehiä. Tämän lisäksi tarkastuksessa tehtiin useita haastatteluja työ- ja elinkeinoministeriön eri osastoilla.

Puolistrukturoidut teemahaastattelut perustuivat ennalta laadittuun kysymysrunkoon, joka toimitettiin haastateltaville tahoille etukäteen. Vastaa- jina olleiden henkilöiden määrä vaihteli yhden ja kahdentoista välillä; keskimäärin haastateltavia oli kolme. Henkilöt eivät ole olleet sidottuja tiettyihin vastausvaihtoehtoihin. Tässä esitetty yhteenveto on tehty haas- tatteluissa käytetyn kysymysrunгон mukaisesti.

Toimenpiteiden onnistuminen kokonaisuutena

Rakennemuutostoimenpiteiden tuloksista esitetyt kokonaisnäkemykset olivat pääosin positiivisia. Tämäntyyppistä interventiota pidettiin yleisesti ottaen tarpeellisena kriisialueiden ensiapuna. Tässä on kuitenkin otettava huomioon se, että haastatteluissa oli osittain kyse henkilöiden omaan toi- mintaan kohdistuvasta itsearvioinnista, jolloin ei välttämättä edes haluta tuoda epäonnistumisia esiin. Äkillisen rakennemuutosalueen status toi seutukunnille lisää rahaa käytettäväksi, mikä lähtökohtaisesti lisäsi mah- dollisuuksia tukea alueen kehittämishankkeita. Alueen saaman rahoituk- sen lisäämistä harvoin vastustetaan.

Useat vastaajat kiinnittivät huomiota alueellisten elinkeinoyhtiöiden merkitykseen. Pätevää ja aktiivista elinkeinoyhtiötä pidettiin lähes välttä- mättömänä toimenpiteiden onnistumisen kannalta. Hyvinä esimerkkeinä mainittiin Kotkassa ja Kajaanissa toimivat suuret elinkeinoyhtiöt.

Tärkeää on myös eri toimijoiden sujuva yhteistyö. Riitely ei edesauta asioiden etenemistä. Tarkastuksessa kävi ilmi, että eräällä rakennemu- tosalueella sijaitsevan matkailukeskuksen kehittäminen on pysähtynyt vuosiksi yhden yrittäjän tekemien valitusten vuoksi.

Vastauksissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että eri toimialojen ja ammattiryhmien uudelleen työllistymisessä on ollut huomattavia eroja. Esimerkiksi paperiteollisuuden puolella uudelleen työllistyminen on ollut muita aloja heikompaa. Yhtenä syynä pidettiin paperimiesten verrattain suppeaa osaamista ja suhteellisen korkeaa keski-ikää. Tätä asiaa on käsi- teltä myös yllä kohdassa 3.1.3.

Toimenpiteiden valinta ja toteutus

Rakennemuutosraha on käytännössä merkinnyt sitä, että alueen normaaliin tukijärjestelmään on kohdennettu lisärahoitusta tietyn ajan. Lisäksi käytössä ovat olleet alueittaiset enimmäistukitasot, joita normaalisti ei käytetä. Uusia tukimuotoja ei siis ole kehitelty. Tätä pidettiin myös parhaana vaihtoehtona, kun tuloksia on saatava nopeasti. Kokonaan uusien

tukimuotojen käyttöönoton koettiin vievän enemmän aikaa ja tuovan toimintaan vain lisää byrokratiaa.

Pääsääntöisesti haastateltavat ilmoittivat, että lisärahoitusta saatiin juuri sen verran, kuin sitä pystyttiin hankkeisiin järkevästi käyttämään. Toisin sanoen rahoituksen mitoitus oli toimijoiden mukaan osapuilleen sopivalla tasolla. Osa vastanneista olisi tosin halunnut siirtää päätöksentekoa paikallisemmaksi. Joissakin haastatteluissa esitettiin ajatus siitä, että rahoitus voitaisiin antaa kertasuorituksena paikallisten toimijoiden jaettavaksi. Nykyistä myöntövaltuuksien jakoa ei pidetty käytännöllisenä ratkaisuna. Joustamattomaksi koettiin myös työvoimapoliittisten toimenpiteiden (32.30.51-momentin) kiinteä määräraha.

Valtion reagointinopeutta pidettiin yleisesti ottaen riittävänä. Useissa keskusteluissa tuli esiin toivomus siitä, että toimenpiteitä voitaisiin rahoittaa pidempiaikaisesti. Äkillisen rakennemuutosalueen kahden vuoden statusta pidettiin liian lyhyenä, erityisesti yritystukien vaikuttavuuden suhteen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että rakennemuutos ja työpaikkojen väheneminen on ollut monessa seutukunnassa pitkäaikainen ilmiö, joten kehitystä ja tukia tulisi myös tarkastella pidemmällä ajanjaksolla. Yhden suuren irtisanomisen vaikutus ei välttämättä tällöin ole edes ratkaiseva.

Monessa haastattelussa korostettiin myös sitä, että vaikka tällaiset rakennemuutokset tapahtuvatkin äkillisesti, niiden varalta on syytä tehdä jonkinlaista ennakkosuunnittelua. Ennakoinnin merkitys korostuu, jos paikkakunta on selvästi vain yhden tai kahden tehtaan varassa.

Äkillisen rakennemuutoksen tukia on rahoitettu sekä kansallisin että EU-osarahoitteisin varoin. Valtaosa paikallistason toimijoista piti kansallista rahaa parempana vaihtoehtona kuin EU-rahoitusta, jota pidettiin selkeästi hitaampana ja byrokraattisempana vaihtoehtona.

Aluestatuksen myöntäminen ja tuetut hankkeet

Valtioneuvosto nimeää äkillisen rakennemuutoksen alueet rakennemuutostyöryhmän esityksestä. Alueittaiset tukitasot on myös määritelty valtioneuvoston asetuksella. Ainoa poikkeus normaaliin käytäntöön on ollut se, että tuet on voitu myöntää enimmäismääräisinä ilman eri perustelua. Useimmissa tapauksissa haastateltavat kertoivat lisätukea saadun sopivasti, eli pääsääntöisesti kaikki rahoituskelpoiset hankkeet olivat rakennemuutosalueilla saaneet tukea.

Hankkeiden hyväksymistä edesauttavina tekijöinä mainittiin hyvä hankevalmistelu ja kokonaisrahoituksen järjestäminen, usein yhteistyössä seutukunnan toimijoiden (elinkeinoyhtiö, ELY-keskus jne.) kanssa. Useat

haastateltavat kertoivat, että hankkeista pyritään ensin keskustelemaan ennen hakemuksen jättämistä. Tämä saattaa vaatia useitakin neuvontakäyntejä. Pois vedettyjen ja hylättyjen hakemusten yleiseksi syyksi mainittiin tavallisesti kokonaisrahoitukseen liittyvät ongelmat.

Ylimääräinen raha on kaikilla alueilla saanut liikkeelle myös sellaisia hakijoita, joiden hankkeilla ei ole muuta tarkoitusta kuin saada avustusta valtiolta. Haastateltujen mukaan nämä ovat kuitenkin karsiutuneet nopeasti. Rakennemuutosrahoituksen myöntökriteerit ovat olleet samanlaiset kuin yritystuissa yleensäkin. Yritystukilain (1336/2006) 7 §:n mukaan avustuksen kohteena olevan hankkeen tulee olla yrityksen toiminnan kehittämisen kannalta merkittävä. Lisäksi avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että yrityksellä arvioidaan olevan edellytykset jatkuvaan kannattavaan toimintaan ja että avustuksella arvioidaan olevan merkittävä vaikutus hankkeen toteuttamiseen.

Toimenpiteiden seuranta ja havaitut vaikutukset

Haastattelujen perusteella toimenpiteiden vaikutusten seuranta on ollut hallinnossa puutteellista. Esimerkiksi irtisanottujen henkilöiden työllistymistä ei ole seurattu systemaattisesti koko maan tasolla. Eräillä alueilla TE-toimistot ovat jonkin aikaa seuranneet työttömäksi jääneiden sijoittumista työhön, koulutukseen, eläkkeelle ja niin edelleen. Tällainen seuranta ei kuitenkaan kerro toimenpiteiden varsinaisesta vaikuttavuudesta, jos tämä määritellään erona siihen, mitä henkilöille olisi tapahtunut ilman toimenpiteitä. Tämän arviointia pidettiin erittäin haasteellisena.

Haastatteluissa esiin tuotujen kokemusten mukaan uudelleen työllistyminen on ollut helpointa nuorille ja moniosajille. Osaamisen kapeus ja erikoistuminen sekä korkea ikä ja heikko koulutustaso ovat heikentäneet uudelleen työllistymisen mahdollisuuksia. Useat haastateltavat toivivat esille sen, että paperitehtaista irtisanotut korjausmiehet ovat työllistyneet paremmin kuin esimerkiksi hyvätuloiset paperikoneenkäyttäjät.

Haastatteluissa myös korostettiin sitä, että äkillisen rakennemuutoksen tuki on joka tapauksessa ollut vain pieni osa näiden seutukuntien saamasta kokonaisrahoituksesta. Sen erillisvaikutusta voi olla vaikea erottaa, etenkin kun kyse on ollut jo olemassa olevaan tukijärjestelmään saadusta lisärahoituksesta. Tukien vaikuttavuutta tulisikin tarkastella kokonaisuutena.

Edellä mainittujen syiden vuoksi haastattelujen tuottama arvio työllisyysvaikutusten suuruusluokasta on hyvin epävarmalla pohjalla. Hyvin harvat haastateltavat edes esittivät määrällistä arviota vaikutuksista, vaikka tätä nimenomaisesti kysyttiin. Enimmillään haastatteluista ilmenee, mikä on ollut vaikutusten suunta – työttömyys nousee tai laskee jne. Tä-

män vuoksi vaikutuksia arvioitiin tarkastuksessa myös tilastollisin menetelmin (3.2.2).

Haastatteluissa toimijat katsoivat asioita omasta näkökulmastaan, mikä luonnollisesti heijastuu vastauksiin. Esimerkiksi äkillisen rakennemuutosalueen statusta pidettiin pääsääntöisesti myönteisenä asiana. Tosin muutama toimija toi esiin sen "kurjistuneisuutta" korostavan puolen, joka saattaa jopa heikentää paikkakunnan houkuttelevuutta yritysten näkökulmasta.

Aidosti uusien työpaikkojen syntyminen

Seutukuntatasolla on olemassa Tilastokeskuksen tilastoihin perustuva työpaikkojen kokonaismäärän seuranta, mutta työpaikkojen syntymisestä rakennemuutostuen avulla ei ole tehty erillistä arviota. Haastattelujen yhteydessä mainittiin muutama esimerkki tapauksista, joissa yritys on vaihtanut sijaintiaan tai perustanut uuden tuotantolaitoksen korkeamman tukitason alueelle.

On kuitenkin vaikea osoittaa, että korkea tukitaso olisi ollut ainoa sijoituspäätöksen peruste. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat voineet olla esimerkiksi työvoiman ja raaka-aineiden saatavuus. Vastaajien omat olosuhteet vaikuttivat myös näkemyksiin: pienten tukitasojen alueilla tukia pidettiin vähämerkityksellisinä sijoittumisen kannalta, kun taas suurempien tukitasojen alueilla julkista tukea pidettiin yleisesti tärkeänä yritysten sijoituspäätöksissä.

Haastatteluista saadun käsityksen mukaan yritysten tukihakemuksissa ilmoittamat työpaikka-arviot ovat verrattain luotettavia, ainakin silloin kun niitä on mietitty yhdessä esimerkiksi elinkeinoyhtiön tai ELY-keskuksen asiantuntijoiden kanssa. Pitkän aikavälin seuranta kuuluu tukia myöntävien viranomaisten työtehtäviin, ja yritystuissa tämä tehdään kaksi vuotta viimeisen tukimaksatuksen jälkeen. Kuten edellä todettiin, TEM:n kokemuksen mukaan työpaikkatavoitteista saavutetaan yleensä 70–80 prosenttia.

Työllistävät toimialat ja tukien kohdentaminen

Uusien työpaikkojen syntymisessä ei havaittu haastatteluissa mitään varsinaista trendiä toimialojen suhteen. Työpaikkoja on syntynyt suurelta osin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Useat haastateltavat mainitsivat paikalliset pk-yritykset tavoiteltavina, johtuen yrittäjien sitoutumisesta omaan seutukuntaansa sekä tätä kautta pienemmäksi mielletystä toiminnan lopettamisen riskistä. Haastatteluissa mainittiin myös tällaisten yritysten kasvun tukemisen haasteellisuus. Markkinat ovat useimmissa tapauk-

sisä seutukunnan tai koko Suomen ulkopuolella, eikä yrittäjien kokemus- ja koulutustaso tällaisissa tapauksissa ole välttämättä riittävä.

Pääsääntöisesti uudet työpaikat ovat kuitenkin syntyneet aiempaa pienipalkkaisemmille aloille. Esimerkkinä mainittiin tässäkin tapauksessa paperiteollisuus, jossa palkkataso on perinteisesti ollut korkea. Ongelmina mainittiin uusien työpaikkojen houkuttelevuus irtisanotuille, verokertymän pieneneminen sekä ostovoiman heikkenemisen heijastusvaikutukset muuhun paikalliseen elinkeinoelämään.

Yritykset ovat lähtökohtaisesti olleet kiinnostuneita hakemaan tukia. Tukikelpoisten hakemusten edellytyksenä on kuitenkin ollut esimerkiksi elinkeinokeskuksista saatu neuvonta ja opastus mm. liiketoimintasuunnitelmien ja tukihakemusten tekemiseen.

Varsinaista tukien harkittua kohdentamista ei haastattelujen perusteella juurikaan havaittu. Haastateltujen elinkeinokeskusten mukaan enempää tukirahaa ei olisi kunnollisten hankkeiden puutteen takia pystytty edes käyttämään. Rahoitusta on täten riittänyt kaikille niille hankkeille, jotka ovat säädösten mukaan olleet rahoituskelpoisia. Puutteena mainittiin joissakin haastatteluissa III-tukialueen rajoitukset (ks. taulukko 2) sekä eräiden toimialojen, kuten majoitustoiminnan, osittainen rajaaminen tukikelpoisuuden ulkopuolelle.

Irtisanottujen työllistyminen ja pitkäaikaistyöttömyyden estäminen

Kuten edellä on jo todettu, irtisanottujen työllistymistä ei ole seurattu systemaattisesti. Irtisanottujen työllistymistä koskeviin kysymyksiin ei täten saatu yhteismitallisia vastauksia. Osassa seutukunnista ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat seuranneet työnhakijoiksi ilmoittautuneiden sijoittumiskehitystä rakennemuutosaluestatuksen aikana. Alueilla omatoimisesti kerättyä aineistoa on toimitettu yksittäistapauksissa myös työ- ja elinkeinoministeriön käyttöön.

Haastatteluissa tuli esille, että osalla irtisanotuista (tyypillisimmin yli 50-vuotiailla paperimiehillä) on ollut suuria vaikeuksia uudelleen työllistymisessä. Korvaavat työpaikat ovat olleet pienipalkkaisempia ja lähinnä palvelualoilla. Putilan ym. (2010, 93) tutkimuksessa kolmella neljästä uudelleen työllistyneestä paperityöläisestä palkka oli pienempi kuin aiemmin.

Käytännössä kaikissa seutukunnissa tuli esiin se, että irtisanottuja on hakeutunut nk. eläkeputkeen ilman todellista halua tai mahdollisuutta työllistymiseen. Eläkeputkella tarkoitetaan tiettyjen ikäryhmien oikeutta ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiviin sen jälkeen, kun 500 työttömyyspäivää on täynnä ja ansiosidonnainen päiväraha normaalisti lop-

pui. Eläkeputkesta henkilö siirtyy työttömyyseläkkeelle, joka määräytyy työhistorian mukaan. Paperityöläisten suhteellisen korkean palkkatason vuoksi eläkeputken tarjoama elintaso on voinut olla samaa luokkaa kuin pienipalkkaisesta palveluammattista saatu nettoansio. Haastatteluissa arviointiin, että monissa tapauksissa työnteko onkin vaihtunut mielekkäämpiin vapaa-ajan harrastuksiin.

Osa rakennemuutosalueilla irtisanotuista on ajautunut pitkäaikaistyöttömiksi, mutta suurimmalle osalle on pystytty löytämään jonkinlainen positiivinen ratkaisu. Haastattelujen perusteella todennäköistä on, että ilman valtion erityistoimia tilanne olisi huonompi.

Toimenpiteiden kustannustehokkuus

Kustannustehokkuutta eli yksittäisten uusien työpaikkojen tai koulutusten yksikköhintoja ei ole käytännössä selvitetty. Haastatteluissa kävi ilmi, että osassa seutukunnista on pyritty tukimäärillä kompensoimaan myös sellaisten rakennemuutosten aiheuttamia ongelmia, jotka ovat tapahtuneet ennen virallista äkilliseksi rakennemuutosalueeksi nimeämistä. Alueiden välistä kustannustehokkuusvertailua vaikeuttavat myös toimialakohtaiset erot työllistymisessä sekä se, että irtisanomisia on tehty eri suhdannetilanteissa.

EU-rahoituksen hyödyntäminen

Enemmistö haastateltavista ilmoitti käsityksensä, että äkillisen rakennemuutoksen hoitamiseen liittyvät toimet tulisi rahoittaa kansallisista lähteistä, ei EU:n rahoituksella. Syynä oli EU-tukiin liittyväksi mielletty byrokratia ja hitaus. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että kaikki haastateltavat eivät olleet tietoisia siitä, miltä osin äkillisten rakennemuutosalueiden tukea on rahoitettu EU:n varoista. EU-rahoituksen mahdollisuuksista ei oltu muutenkaan laajalti tietoisia. Useat haastateltavat mainitsivat kysyttäessä, että eivät ole olleet tietoisia Euroopan globalisaatiorahastosta ja mahdollisuudesta hakea rahoitusta tätä kautta. EU-rahoituksen käyttöä rakennemuutosten hoidossa on tarkasteltu lähemmin luvussa 3.1.4.

3.2.2 Toimenpiteiden vaikuttavuus tilastotietojen perusteella

Kavoniuksen (2010) mukaan vuosiksi 2007–2010 nimetyillä 21 rakennemuutosalueella irtisanottiin yhteensä 10 583 työntekijää. Keskimääräisellä rakennemuutosalueella työpaikkansa menetti suoraan siis noin 500 henki-

löä.⁷ Osa näistä henkilöistä olisi todennäköisesti työllistynyt nopeasti uudestaan ilman erityisiä toimenpiteitäkin. Uudelleen työllistymisen todennäköisyys riippuu irtisanotun henkilökohtaisista ominaisuuksista, kansantalouden suhdannetilanteesta ja paikallisista olosuhteista.

Mitä rakennemuutosalueilla olisi siis tapahtunut, jos valtio ei olisi jakanut lisärahoitusta työllisyyden edistämiseksi? Tällainen ns. kontrafaktuaali muodostaa empiirisen vaikuttavuusarvioinnin lähtökohdan. Koska voidaan havaita vain yksi kehityskulku, arvioinnin perusongelmaksi muodostuu havaintojen puute toisesta mahdollisesta kehityskulusta. Yksi ratkaisu on verrata interventioon osallistuneita yksiköitä sellaisiin yksiköihin, jotka eivät osallistuneet interventioon. Tässä tapauksessa osallistujaryhmä muodostuu rakennemuutosalueen statuksen saaneista seutukunnista ja vertailuryhmä muista seutukunnista.

Aineistona on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteriin perustuvia seutukunnittaisia työttömyystilastoja. Vaikuttavuusarvioinnissa käytetyn ekonometrisen mallin, sen käyttöedellytysten ja tulosten yksityiskohtia on selvitetty tarkemmin kertomuksen liitteessä 1. Tässä luvussa esitetään lähtökohdat ja havainnot tiivistetysti.

Analyysissä on pyritty huomioimaan se, että seutukunnat poikkeavat toisistaan monin tavoin. Asetelmassa on huomioitu ensinnäkin sellaiset havaitsemattomat seutukuntatekijät, jotka ovat ajassa pysyviä tai hyvin hitaasti muuttuvia. Näitä ovat muun muassa seutukunnan koko, sijainti ja etäisyys kasvukeskuksiin. Myös sijainti erilaisilla EU:n rakennerahastoalueilla lukeutuu tähän kategoriaan.

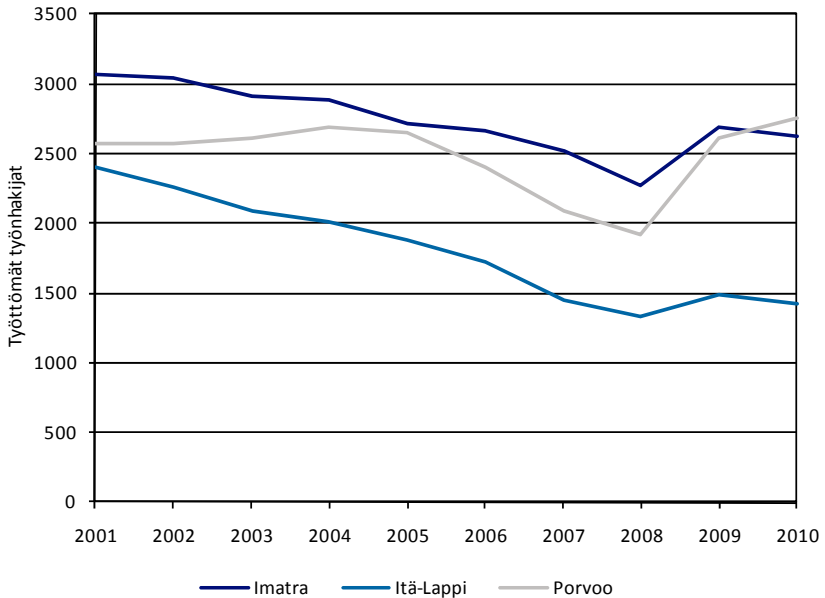
Ajassa pysyvien ominaisuuksien lisäksi on vakioitu kullekin seutukunnalle ominainen työttömyystrendi. Nämä vaihtelevat melko paljon, mikä ilmenee kuvioista 6. Kuviossa on esitetty Imatran, Itä-Lapin ja Porvoon seutukuntien työttömyyskehitys 2001–2010. Työttömyyden kehityssuuntaan vaikuttaa lukuisia ajassa muuttuvia havaitsemattomia tekijöitä, kuten alueellinen taloustilanne, asukkaiden ikä- ja koulutusrakenne sekä yritteliäisyys. Myös väestön vähittäinen muutto harvaan asutuilta seuduilta kasvukeskuksiin näkyy seutukuntien työttömien määrissä.

Vuonna 2008 alkanut globaali lama vaikutti esimerkkiseutukuntiin eri tavalla. Porvoossa työttömyys nousi koko vuosikymmenen korkeimmalle tasolle. Imatralla muutos ei ollut läheskään yhtä suuri, ja Itä-Lapin laskevaan työttömyystrendiin lama aiheutti vain pienen värähdyksen. Itä-Lapin ja Imatran laskevan kehityksen taustalla on muun muassa se, että alueiden väestö vähenee tasaisesti. Seutukunnan työikäisten (15–64-v.) asukkaiden määrä on kyseisellä ajanjaksolla vähentynyt Itä-Lapissa 20 prosenttia ja

⁷ *Epäsuoria työpaikkamenetyksiä ei ole tässä huomioitu.*

Imatralla 11 prosenttia. Porvoon seutukunnan työikäisen väestön määrä on sitä vastoin kasvanut 6 prosenttia.

Suotuisan työttömyyskehityksen taustalla voidaan nähdä myös kansantaloudessa vuosina 2001–2008 jatkunut noususuhdanne. Tänä aikana työttömyysaste eli työttömien osuus työvoimasta väheni Itä-Lapissa 7 prosenttiyksikköä, Imatralla 5 prosenttiyksikköä ja Porvoossa 2 prosenttiyksikköä.



KUVIO 6. Työttömät työnhakijat kolmessa seutukunnassa v. 2001–2010. Lähde: Tilastokeskus.

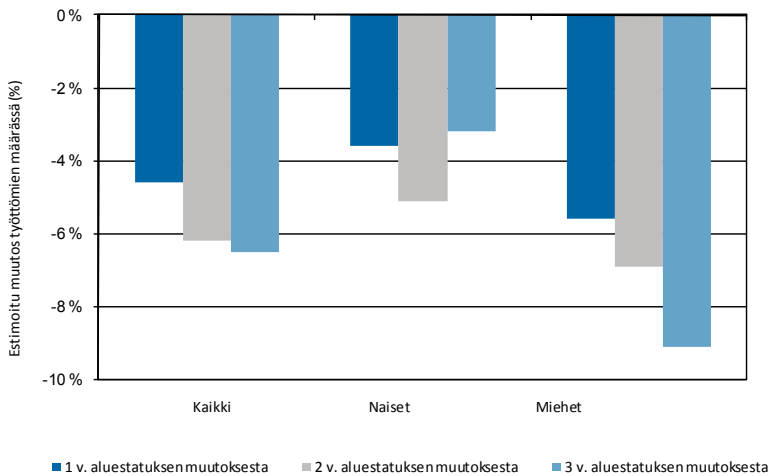
Koska tarkastuksessa oli käytettävissä paneeliaineisto,⁸ analyysissä ei tarvinnut eksplisiittisesti vakioida kaikkia edellä mainittuja tekijöitä. Ne voitiin kontrolloida paneeliaineistojen analysointiin kehitetyillä menetelmillä. Paneeliaineiston etuna on se, että suhteellisen yksinkertaisella mallilla voidaan ottaa huomioon lukuisia havaitsemattomia taustatekijöitä, jotka vaikuttavat joko työttömyyden tasoon tai yleiseen kehityssuuntaan seutukunnittain.

⁸ Paneeliaineistolla tarkoitetaan sellaista aineistoa, jossa samoja tilastoyksiköitä on seurattu useiden periodien ajan.

Seutukunta-kohtaisten tekijöiden ohella mallissa on vakioitu kansantaloudelliset suhdannevaihtelut. Kuten edellä on todettu, nousukaudet ja lamat ovat erittäin merkittäviä työttömyysmuutosten selittäjiä. Vuonna 2009 työttömyys lähti nopeaan kasvuun, kun bruttokansantuote supistui noin 8 prosenttia.

Tarkastuksessa käytetyllä aineistolla ja menetelmällä ei pystytä arvioimaan aluestatuksen välitöntä (samana vuonna tapahtuvaa) vaikutusta työttömyyteen. Tämä johtuu kuluvan vuoden aluestatuksen ja työttömyyden kaksisuuntaisesta yhteydestä. Koska valtio on nimenomaan pyrkinyt nopeaan reagointiin, paperitehtaan sulkeminen on voinut muuttaa seutukunnan äkillisen rakennemuutoksen alueeksi vielä saman vuoden aikana. Menetelmällä pystytään siis arvioimaan ainoastaan aluestatuksen viivästettyjä vaikutuksia. Tämä on toisaalta perusteltuakin, sillä investointien suunnittelussa ja toteutuksessa kuluu oma aikansa. Investointihankkeiden vaikutukset työttömyydessä näkyvät vasta jonkin ajan kuluttua.

Tulosten mukaan toimenpiteet ovat vähentäneet työttömyyttä rakennemuutosalueilla. Keskeiset havainnot on esitetty kuviossa 7. Naisten työttömyydessä kolmen vuoden jälkeen tapahtunutta muutosta lukuun ottamatta kaikki kuviossa esitetyt kertoimet ovat joko tilastollisesti merkitseviä ($p < 0,05$) tai suuntaa-antavia ($p < 0,1$).



KUVIO 7. Keskimääräinen muutos rakennemuutosalueiden työttömien määrässä vertailuryhmään verrattuna.

Rakennemuutosaluestatus on vähentänyt työttömien työnhakijoiden yhteismäärää 2–3 vuoden viipeellä keskimäärin hieman yli 6 prosenttia. Toi-

sin sanoen rakennemuutosalueilla on ollut työttömiä noin 6 prosenttia vähemmän verrattuna siihen, että mitään erityistoimenpiteitä ei olisi toteutettu. Henkilöinä laskettuna tämä tekee noin 200 työtöntä vähemmän seutukuntaa kohti.

Aluestatus on vaikuttanut erityisesti miesten työttömyyttä vähentävästi. Naisten työttömyyteen vaikutus on ollut selvästi pienempi. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä rakennemuutosalueilla irtisanotutkin ovat olleet pääosin miehiä.

Merkille pantavaa on myös se, että toimenpiteiden vaikutukset eivät näy työttömyydessä heti vaan vasta vuosien viipeellä. Tämäkin on luonnollista, sillä uutta yritystoimintaa ei luoda hetkessä. Myös infrastruktuuriinvestointien suunnittelu ja toteutus vievät oman aikansa.

Tuloksia ei pidä tulkita siten, että rakennemuutosalueilla on luotu yrityksiin keskimäärin 200 uutta työpaikkaa. Muutos koostuu monista yksittäisistä toimenpiteistä, joihin rakennemuutosrahalla on pyritty vaikuttamaan. Työttömyyttä ovat vähentäneet uudet työpaikat laajentavissa yrityksissä, kuntien infrastruktuurihankkeet, työvoimapolitiittiset toimenpiteet sekä erilaiset eläkejärjestelyt. Esimerkiksi työvoimakoulutukseen osallistuva tai työttömyyseläkkeelle siirtynyt henkilö ei ole enää tilastoissa työtön työnhakija.

Tässä vaiheessa on vielä ennenaikaista arvioida toimenpiteiden seurauksena yrityksiin syntyneitä uusia työpaikkoja. Osa tuella rahoitetuista investoinneistakin on vielä kesken. Lisäksi on ilmeistä, että osa hankkeista olisi toteutunut ilman tukiakin. Työ- ja elinkeinoministeriön hiljattain teettämän arvioinnin mukaan vain noin viidesosa yritysten investointi- ja kehittämishankkeista jäisi kokonaan toteuttamatta ilman tukia.⁹ Tukitoimilla on ollut vaikutusta lähinnä hankkeiden laatuun ja laajuuteen.

On myös syytä korostaa, että tässä esitetyt arviot perustuvat melko yksinkertaiseen ekonometriseen malliin. Tästä huolimatta mallilla saadaan selitettyä yli 80 prosenttia työttömien määrän muutoksista. Kansantaloudelliset suhdannevaihtelut ovat työttömyysmuutosten tärkein selittäjä.

3.3 Tarkastushavaintojen yhteenveto

Äkillisen rakennemuutoksen alueen nimeämiskriteerejä ei ole määritelty lainsäädännössä. Sekä alueiden nimeämisessä että tukirahoituksen määrittämisessä on otettu huomioon lukuisia irtisanottuihin liittyviä tekijöitä se-

⁹ *Ritsilä ja Tokila 2005, 186. Samaa aineistoa on käsitelty myös Tokila (2011).*

kä alueellisia ja kansantaloudellisia olosuhteita. Nämä ovat vaihdelleet ta-pauskohtaisesti. Tämän vuoksi näiden ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta ei ole tässä tarkastuksessa arvioitu. Tarkastuksessa on keskitytty toimenpiteiden työllisyysvaikutusten arviointiin.

Yhtä irtisanottua kohti laskettu äkillisen rakennemuutoksen tuki on tarkastuksen perusteella vaihdellut seutukunnittain melko paljon, lähes kymmenkertaisesti. Eroja ei ole juurikaan perusteltu nimeämispäätöksissä. Tarkastusaineiston perusteella erot eivät kuitenkaan ole täysin sattumanvaraisia vaan perustuvat mm. paikallisiin olosuhdevaihteluihin ja historiatekijöihin. Tuen kohdennus on ollut nykyisen aluepolitiikan painotusten mukainen.

Toiminnan tuloksia ei ole seurattu systemaattisesti koko maan tasolla. Yksittäiset työ- ja elinkeinotoimistot ovat seuranneet irtisanottujen sijoitumista rakennemuutosaluestatuksen aikana, mutta näitä tietoja ei ole koottu keskitetysti.

Tarkastuksessa toiminnan tuloksellisuutta arvioitiin sekä kvalitatiivisilla että kvantitatiivisilla menetelmillä. Molemmilla päädyttiin suurin piirtein samanlaiseen lopputulokseen.

Paikalliset toimijat pitivät äkillisten rakennemuutosalueiden tukemista pääosin toimivana ratkaisuna. Valtion reagointi on ollut nopeaa, ja tukirahaa on ollut riittävästi käytössä. Toimenpiteet ovat auttaneet kriisialueita toipumaan nopeammin joukkoirtisanomisten negatiivisista vaikutuksista. Tosin kahden vuoden aikaa pidettiin liian lyhyenä äkillisestä rakennemuutoksesta toipumiseen. Toimenpiteiden vaikutuksia on kuitenkin toimijoiden mukaan hyvin vaikea erottaa muusta kehityksestä.

Tilastollisen analyysin perusteella työttömien määrä on rakennemuutosalueilla vähentynyt nopeammin vertailualueisiin nähden. Työttömien määrään ovat vaikuttaneet monet tekijät: osa työttömistä on työllistynyt laajentavien yritysten palvelukseen ja osa kuntien investointihankkeissa. Osa on ollut työhallinnon toimenpiteissä, ja osa on siirtynyt eläkkeelle. Toimenpiteiden kaikki vaikutukset näkyvät vasta monen vuoden viipeellä.

Paikallisten toimijoiden mukaan valtion rakennemuutosinterventioiden tulisi olla mahdollisimman nopeita ja joustavia. Tämän vuoksi useimmat haastatelluista olivat sitä mieltä, että rakennemuutosrahoituksen tulisi olla kokonaan kansallista. Nykyistä tukien myöntövaltuuden jakoa pidettiin aluetasolla epäkäytännöllisenä. Tämän sijasta tuki voitaisiin suorittaa kertaeränä paikallisten toimijoiden edelleen jaettavaksi. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kiinteä määräraha olisi paikallisten toimijoiden mielestä parempi korvata joustavammalla siirtomäärärahalla.

Euroopan unionilta mahdollisesti saatavissa olevaa lisärahoitusta on tarkastuksen perusteella hyödynnetty rakennemuutosten hoidossa turhan varovasti. Tätä tarkoitusta varten perustetusta Euroopan globalisaatiorahas-

tosta on myönnetty rahaa muidenkin EU-maiden vastaaventyypisiin rakennemuutostapauksiin.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Äkillisten rakennemuutosalueiden tukemisella on pyritty estämään joukkoirtisanomisia kokoneiden paikkakuntien lamaantumisen ja työttömyyden pitkittyminen. Pyrkimyksenä on ollut toimia mahdollisimman nopeasti. Keinoina ovat olleet laajentavien yritysten investointien tukeminen, kuntien infrastruktuurihankkeiden avustus sekä erilaiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Käytännössä alueiden normaaleihin tukijärjestelmiin on kohdennettu lisärahoitusta tietyn ajan. Uusia tukimuotoja ei ole kehitetty. Avustukset on kuitenkin tavallisesta poiketen myönnetty enimmäismääräisinä.

Rakennemuutosalueiden nimeämisessä ja rahoituksen kohdentamisessa on otettu huomioon lukuisia alueellisia ja kansantaloudellisia olosuhteita. Nimeämis päätösten tarkoituksenmukaisuutta ei ole tässä tarkastuksessa arvioitu. Tarkastuksessa arvioitiin sitä, minkälaisia työllisyysvaikutuksia toiminnalla on ollut ja miten hyvin viranomaiset ovat toteuttaneet päätöksiä.

Tarkastuksen perusteella toiminnan työllisyysvaikutuksia voidaan pitää positiivisina. Ilman interventioita rakennemuutosalueiden tilanne olisi todennäköisesti huonompi ja työttömyys suurempi. Tämä voidaan todeta sekä työttömyystilastoihin perustuvan tilastollisen analyysin että tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella. Toisaalta on selvää, että jokaiselle irtisanotulle ei parissa vuodessa pystytä luomaan uutta työpaikkaa. Investoinnit vievät aikaa, ja kestää parhaassakin tapauksessa useita vuosia, ennen kuin pienelle paikkakunnalle saadaan aikaiseksi merkittävästi uusia työpaikkoja.

Myös viranomaisten toimintaa voidaan tarkastushavaintojen perusteella pitää pääsääntöisesti onnistuneena. Tukirahoitusta on ollut käytössä riittävästi ja tarpeeksi nopeasti. Tosin kaksi vuotta kestävää rakennemuutosaluestatusta voidaan pitää melko lyhyenä aikana konkreettisten tulosten aikaansaamiseksi. Usealla paikkakunnalla alueen rakennemuutos on ollut pikemminkin jatkuvaa kuin äkillistä. Täten myös valtion tukitoimien tulisi olla pitempikkestoisia.

Kokonaisuutena arvioiden rakennemuutosinterventiot ovat osoittautuneet kriisialueiden näkökulmasta tarpeelliseksi ensiavuksi. Pitkäaikais-työttömyyden ehkäisy on ensiarvoisen tärkeää, sillä työttömyyden pitkittyessä henkilön uudelleen työllistyminen vaikeutuu nopeasti. Tämä kävi ilmi muun muassa tuoreessa pitkäaikaistyöttömyyden vähentämistä käsitelleessä tuloksellisuustarkastuksessa.

Tarkastuksen perusteella rakennemuutoksiin reagointia voidaan nykyisestä myös parantaa. Minkään toiminnan jatkumista loputtomiin ei voida pitää itsestään selvänä. Pienten paikkakuntien tuleekin varautua jo ennakolta mahdollisiin joukkoirtisanomisiin. Tällöin korvaavaa yritystoimintaa saadaan käynnistettyä mahdollisimman nopeasti. Tärkeää on myös se, että alueen eri toimijoilla on samankaltainen näkemys kehityslinjoista.

Tähän mennessä puolet rakennemuutosrahoituksesta on ollut EU-osarahoitteista. EU-ohjelmiin liittyvän byrokratian vuoksi kokonaan kansallista rahoitusta voidaan pitää alueiden näkökulmasta suotavampana vaihtoehtona. Tämä takaisi mahdollisimman nopeat ja joustavat toimenpiteet erilaisissa äkillisen rakennemuutoksen tilanteissa. Tulisikin selvittää, minkälainen rahoitusmalli olisi jatkossa paras vaihtoehto.

Toisaalta Suomi voisi nykyistä enemmän hyödyntää EU:lta saatavan lisärahoituksen mahdollisuuksia rakennemuutosten hoidossa. Globalisaatio-rahastosta on myönnetty rahoitusta muissakin EU-maissa tapahtuneille vastaavatyypisille rakennemuutoksille. EU-rahoitusprosessien luontaisen hitauden vuoksi näin voitaisiin sekä lisätä rakennemuutosten hoitoon käytettävissä olevia resursseja että pidentää toimenpiteiden määräaikaa. Kokemuksen kertyessä myös rahaston aiheuttama hallinnollinen lisätyö helpottunee.

Rakennemuutostoimenpiteiden vaikutusten seuranta on ollut tarkastuksen perusteella puutteellista ja sitä tulisi kehittää. Seurannan vaillinaisuus voi johtua siitäkin, että todellinen vaikuttavuuden arviointi on haasteellista. Irtisanottujen sijoittumisen seuranta kertoo siitä, miten irtisanotut ovat sijoittuneet, mutta sen perusteella ei voida tehdä päätelmiä siitä, mitä olisi tapahtunut ilman interventioita.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Hanson A. (2009): Local employment, poverty, and property value effects of geographically-targeted tax incentives: An instrumental variable approach. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 39, 721–731.

Hirvonen T. (2009): Joensuun seudun sopeutuminen Perloksen tuotannon lopettamiseen. Joensuun yliopisto, Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, raportteja 1/2009.

Hytönen J., Mella I. & Pousi A. (2011): Äkillisen rakennemuutoksen alueet 2007–2011. TEM-analyyseja 37/2011.

Imbens G. W. & Wooldridge J. M. (2009): Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature*, vol. 47:1, 5–86.

Jolkkonen A. & Kurvinen A. (2009): Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteessa – Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuun seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 72/2009.

Kavonius V. (2010): Mitä valtio odottaa äkillisen rakennemuutoksen alueilta. Varsinais-Suomen liiton kuntatalouspäivä 1.6.2010.

Melin H. & Mamia T. (toim.) (2010): Tapaus Voikkaa – Teollisuusyhteisö murroksessa. Tampereen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4.

Mäkitalo J. & Paasivirta A. (2011): Äkillisten rakennemuutosten hoitomallin kehittyminen työ- ja elinkeinoministeriössä. *Työpoliittinen aikakauskirja* 2/2011.

Näätänen A. (2010): Paperimiehestä lähihoitajaksi? Lakkautettujen sellu- ja paperitehtaiden työntekijöiden työurien kehitys Haminassa, Kemijärvellä ja Kajaanissa. SAK Tutkimustieto 2/2010.

Papke L. (1994): Tax policy and urban development – Evidence from the Indiana enterprise zone program. *Journal of Public Economics*, vol. 54, 37–49.

Putila S., Mamia T. & Kytömäki T. (2010): Voikkaalta irtisanottujen työmarkkinatilanteet vuosi tehtaan lakkauttamisen jälkeen. Teoksessa Melin ja Mamia (toim.): Tapaus Voikkaa – Teollisuusyhteisö murroksessa. Tampereen yliopiston Porin yksikön julkaisuja 4.

Ritsilä J. & Tokila A. (2005): Yritystoiminnan tukemisesta annetun lain (1068/2000) mukaisen tukijärjestelmän vaikuttavuuden ja toimivuuden arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 21/2005.

Rotko T., Palosuo H., Sihto M. & Husman P. (2010): Paperitehtaan varjossa. Kajaanin paperitehtaan lakkauttamisen ja siihen liittyvien tukitoimien terveys- ja hyvinvointivaikutusten arviointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 27/2010.

Sisäasiainministeriö (2007): Suuri aluepolitiikka Suomessa – Julkisen talouden alueelliset vaikutukset vuosina 1994–2004. Sisäasiainministeriön julkaisuja 55/2007.

Tokila A. (2011): Econometric Studies of Public Support to Entrepreneurship. Jyväskylän yliopisto, Studies in Business and Economics 104.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008): Työllisyyskertomus vuodelta 2007. TEM:n julkaisuja 12/2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009): Työllisyyskertomus vuodelta 2008. TEM:n julkaisuja 18/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010a): Uudet urat -rakennemuutostyöryhmän loppuraportti 1.2.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010b): Työllisyyskertomus vuodelta 2009. TEM:n julkaisuja 20/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011): Työllisyyskertomus vuodelta 2010. TEM:n julkaisuja 14/2011.

Wooldridge J. M. (2010): Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, Second Edition. MIT Press, Cambridge.

2. Haastattelut

European Business Innovation Center Kymi Oy, 24.1.2011.

Haminan kaupunki 12.4.2011.

Itä-Lapin TE-toimisto 31.3.2011.

Joensuun kaupunki 12.10.2010 (paikalla edustajia myös Joensuun Seudun Kehittämisyhtiöstä, Joensuun TE-toimistosta, Pohjois-Karjalan liitosta sekä Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta).

Jämsän kaupunki 4.5.2011.

Jämsän seudun kehitysyhtiö Jämsek Oy 4.5.2011.

Jämsän TE-toimisto 4.5.2011.

Kaakkois-Suomen ELY-keskus 24.1.2011.

Kainuun ELY-keskus 15.2.2011.

Kainuun Etu Oy 16.2.2011.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä 15.2.2011.

Kemijärven kaupunki 31.3.2011.

Keski-Suomen ELY-keskus 3.5.2011.

Keski-Suomen liitto 3.5.2011.

Kotkan–Haminan seudun kehittämissyhtiö Cursor Oy 12.4.2011.

Kouvolan kaupunki 24.1.2011.

Lapin ELY-keskus 30.3.2011.

Lapin liitto 30.3.2011.

Pirkanmaan ELY-keskus 8.4.2011.

Pohjois-Karjalan liitto 12.10.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö 28.9.2010, 7.2.2011, 3.3.2011, 18.3.2011, 26.4.2011.

Valkeakosken kaupunki 7.4.2011.

Valkeakosken Seudun Kehitys Oy 7.4.2011.

Liitteet

Liite 1. Rakennemuutostuen vaikutukset työttömien työnhakijoiden määrään

Johdanto

Mitä rakennemuutospaikkakunnilla olisi tapahtunut, jos valtio *ei* olisi tarjonnut erityisrahoitusta työllisyyden nopeaan edistämiseen? Tätä on mahdollon tietää. Kausaalisen päättelyn perusongelmana voidaankin pitää sitä, että kukin yksikkö (henkilö, kunta, yritys, jne.) voi olla vain yhdessä tilassa kerrallaan – joko toimenpiteessä tai ei. Toimenpiteen vaikutusten selvittämiseksi on täten vertailtava toimenpiteeseen osallistumattomia ja osallistuvia yksiköitä. Toinen vaihtoehto on ennen ja jälkeen -vertailuasetelma, jossa seurataan samoja yksiköitä ajassa, ennen toimenpidettä ja toimenpiteen jälkeen.¹⁰

Tässä tapauksessa vertailtaisiin siis rakennemuutostukea saaneiden seutukuntien työttömyyttä niihin seutukuntiin, jotka eivät tukea saaneet. Lisäongelmia aiheutuu kuitenkin siitä, että rakennemuutostuen saanti aivan olennaisesti riippuu irtisanomisista eli työpaikkojen menetyksistä. Toisin sanoen työttömyyden ja toimenpiteiden välillä on hyvin todennäköisesti kaksisuuntainen yhteys. Yhteys on positiivinen työttömyydestä toimenpiteisiin, sillä äkillinen työttömyyden kasvu lisää intervention todennäköisyyttä. Toisaalta voidaan olettaa, että yhteys on negatiivinen toimenpiteistä työttömyyteen – tukitoimet vähentävät seutukunnan työttömyyttä. Tällöin on kuitenkin vaikea eristää toimenpiteiden yksisuuntaista vaikutusta työttömien määrään.

Yksi vaihtoehto vaikutusten eristämiseksi on käyttää instrumenttimuuttujaregressiota. Tällöin tarvitaan jokin tekijä, joka aiheuttaa eksogeenista variaatiota toimenpidemuuttujassa. Koska tukia on jaettu nimenomaan joukkoyrityksien perusteella, on vaikeaa löytää sellaista muuttujaa, joka aiheuttaisi eksogeenista vaihtelua aluestatuksessa (äkillisen rakennemuutoksen alue vai ei) mutta ei riippuisi alueen työttömyydestä. Tällainen tekijä voisi liittyä esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten tai kansanedustajien aluepoliittiseen vaikutusvaltaan. Yhdysvalloissa Hanson (2009) on tutkinut alueittaisten verokannustimien vaikuttavuutta käyttämällä instrumenttina alueiden edustajien jäsenyyttä edustajainhuoneen veroliikun-

¹⁰ *Imbens ja Wooldridge (2009).*

nassa. Tarkastuksessa arvioitiin alustavasti, olisiko rakennemuutosalueiden ja valtioneuvoston jäsenten vaalipiirien välillä jonkinlaista yhteyttä. Yhteyttä ei kuitenkaan havaittu, ja relevantin instrumentin löytäminen osoittautuikin mahdottomaksi.

Estimoitava malli voidaan kuitenkin yrittää spesifioida siten, että mahdollinen endogeenisuusharha minimoituu. Joukkokirtisanomiset ja työttömyyden äkillinen nousu yhtenä vuonna voivat muuttaa seutukunnan vielä saman vuoden aikana äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Hallituksen pyrkimyksenähän on ollut reagoida rakennemuutoksiin mahdollisimman nopeasti. Työttömyyden kasvu ei voi kuitenkaan vaikuttaa edellisvuoden aluestatukseen. Toimenpidemuuttujaa tulee siis käyttää viivästettynä. On sitä paitsi todennäköistäkin, että yritysten investointituet ja uusien yritysten starttirahat vaikuttavat seutukuntien työllisyyteen vasta viipeellä.

Toinen keino vähentää endogeenisuusharhaa on keskittyä muuttujissa tapahtuvien muutosten (differenssien) analysointiin. Kun tarkastellaan tasoja, työttömien määrä vuonna t voi yhä olla positiivisesti korreloitunut aluestatuksen _{$t-1$} kanssa. Oletetaan, että seutukunnassa on tapahtunut pape-ritehtaan sulkeminen ja työttömyyden nopea kasvu vuonna $t-1$ ja seutukunta on saman tien nimetty rakennemuutosalueeksi (eli aluestatus _{$t-1$} = 1). Vuonna $t-1$ tapahtunut työttömyyden muutos ja aluestatusmuutos ovat siis positiivisesti korreloituneita. Jos työttömien määrä pysyy keskimääräistä korkeammalla tasolla myös vuonna t , tämän vuoden työttömyystaso ja aluestatus _{$t-1$} ovat niin ikään positiivisesti korreloituneita.

Sen sijaan työttömyydessä vuonna t tapahtuva muutos ja edellisvuoden aluestatusmuutos ovat positiivisesti korreloituneita vain siinä tapauksessa, että työttömyysmuutoksissa on seutukunnan sisäistä aikariippuvuutta. Toisin sanoen seutukunnan työttömyyden muutos vuonna $t-1$ vaikuttaa seutukunnan työttömyyden muutokseen myös vuonna t , vaikka suhdanne- ja trenditekijät on vakioitu. Tätä on selvitetty tarkemmin jäljempänä.

Yksityiskohtaisimmillaan tukien vaikuttavuutta voitaisiin periaatteessa tutkia yritystason aineistolla. Työ- ja elinkeinoministeriön yritystukirekisteristä voidaan erotella rakennemuutosrahoitusta saaneet yritykset. Ongelmaksi muodostuu tässä vaiheessa (alkuvuosi 2011) kuitenkin liian lyhyt aikajänne. Yritystukirekisterissä on kyseisiä yrityksiä seurattu erikseen vuodesta 2008 lähtien, ja Tilastokeskuksen viimeisimmät yritysaineistot ovat samalta vuodelta. Tämän vuoksi vertailuryhmän sisältävän paneelianeiston luominen ja viivästettyjen vaikutusten arviointi ei ole mahdollista vielä muutamaan vuoteen.

Yritysaineistoon perustuva vaikuttavuusarviointiasetus olisi toisaalta siinä mielessä puutteellinen, että rakennemuutosrahoitusta on kohdennettu myös kuntien infrastruktuurihankkeisiin sekä työvoimakoulutukseen ja työllistämistukiin. Esimerkiksi Joensuun seutukunnan yhteensä noin 20

miljoonan rakennemuutosrahoituksesta vain 8,5 miljoonaa euroa käytettiin suoriin yritystukiin. 6,5 miljoonaa euroa jaettiin kunnille infrastruktuurihankkeisiin ja loput 5 miljoonaa käytettiin työvoimakoulutukseen ja palkkatukiin. Kun henkilö on työvoimakoulutuksessa tai muussa toimenpiteessä, hän ei ole työtön työnhakija. Kuntahankkeissa työllistetyt eivät myöskään näy yritystason luvuissa.

Käytetty aineisto ja estimoitava malli

Toimenpiteiden kokonaisvaikutukset seutukuntatasolla näkyvät ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitysrekisteriin perustuvissa työttömyystilastoissa. Näitä on saatavilla Tilastokeskuksen Altikatilastotietokannasta. Tarkastuksessa käytettiin tietokannasta poimittuja työttömyystietoja seutukunnittain vuosilta 2001–2010. Käytössä ovat siis tiedot neljältä interventiovuodelta (2007–2010) ja usealta interventiota edeltävältä vuodelta. Tätä paneeliaineistoa voidaan hyödyntää rakennemuutostoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa.

Aineisto muodostuu seutukuntien työ- ja elinkeinotoimistoihin työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden henkilöiden lukumääristä. Näistä voidaan edelleen erotella työttömät miehet, naiset, pitkäaikaistyöttömät, palkkaperusteisesti sijoitetut, jne. Altika-tietokannassa tiedot on ilmoitettu kuukausittain, ja tarkastuksessa käytetään kuukausiluvuista laskettuja vuosikeskiarvoja. Tiedot rakennemuutosalueista vuosina 2007–2010 ovat peräisin Kavoniuksen (2010) esityksestä.

Työttömyyttä selittävä paneelimalli voidaan estimoida kahdella tavalla: joko käyttämällä kiinteiden vaikutusten estimaattoria tai ottamalla muuttujista differenssit ja käyttämällä tavallista pienimmän neliösumman estimaattoria.¹¹ Molemmilla tavoilla eliminoidaan seutukuntien sellaiset havaitsemattomat tekijät, jotka ovat ajassa pysyviä tai hyvin hitaasti muuttuvia. Näitä ovat mm. seutukunnan koko, sijainti ja etäisyys kasvukeskukseen.

Valinta em. estimaattoreiden välillä riippuu siitä, onko virhetermi autokorreltoitunut eli ovatko peräkkäiset virhetermit toisistaan riippuvia. Jos autokorrelaatiota ei ole, kiinteiden vaikutusten estimaattori on parempi vaihtoehto ja päinvastoin.¹² Tässä tapauksessa on ilmeistä, että virhetermissä on autokorrelaatiota. Jos työttömyys on yhtenä vuonna keskimää-

¹¹ Voidaan käyttää myös satunnaisvaikutusten estimaattoria, mutta tällöin joudutaan olettamaan, että toimenpide ja havaitsemattomat tekijät ovat korreloitumattomia.

¹² Wooldridge 2010, 321.

räistä suurempaa, on se sitä todennäköisesti myös seuraavana vuonna. Työttömien määrä ei siis vaihtelee vuosittain sattumanvaraisesti keskiarvon molemmin puolin. Tällöin tulisi käyttää differenssiestimaattoria. Kuten edellä todettiin, menettely vähentää samalla endogeenisuusharhaa.

Kun käytetään differenssejä, malliin voidaan sisällyttää myös seutukunnittaiset työttömyystrendit. Nämähän voivat vaihdella eri osissa maata: kasvukeskuksissa työttömyys vähenee nopeammin ja syrjäseuduilla hitaammin tai ei lainkaan. Toisaalta väestön poismuutto syrjäseuduilta vähentää näiden alueiden työttömyyttä.

Seutukunnittaisten tekijöiden lisäksi tulee huomioida kansantalouden tasolla tapahtuvat suhdannevaihtelut. Nämä voidaan vakioida vuosi-indikaattoreilla.

Tarkastuksessa estimoitava malli on tällöin muotoa

$$(1) \Delta y_{it} = g_i + \alpha_1 v2006_t + \dots + \alpha_5 v2010_t + \beta_1 \Delta rmalue_{i,t-1} + \beta_2 \Delta rmalue_{i,t-2} + \beta_3 \Delta rmalue_{i,t-3} + \Delta u_{it}.$$

Symboli Δ merkitsee muutosta edellisvuodesta. Selitettävä tekijä y on logaritmi työttömien määrästä, g_i on seutukunnan työttömyystrendi, $v2006$ on vuosi-indikaattori ja $rmalue$ osoittaa seutukunnan rakennemuutosalues-tatusta (0 = ei, 1 = kyllä). Kuten edellä on perusteltu, $rmalue$ -muuttujaa käytetään 1–3 vuodella viivästettynä, ja mielenkiinto kohdistuu kertoimiin β_i . Virhetermiä merkitään u :lla.

Vastaavankaltaista mallia (mutta ilman viipeitä) on käyttänyt mm. Papke (1994) kaupunkialuepolitiikan vaikuttavuuden arvioinnissa. Vaihtoehtoinen spesifikaatio olisi korvata $rmalue$ indikaattoreilla, jotka osoittavat myös aluestatuksen keston.¹³

Muidenkin aluepoliittisten ohjelmien ja toimenpiteiden voidaan olettaa vaikuttavan seutukuntien työttömyyteen. Voidaan täten perustellusti kysyä, miten äkillisen rakennemuutoksen tukien vaikutukset pystytään erottamaan muusta aluepolitiikasta. Aluepolitiikalla pyritään tukemaan heikommin kehittyviä alueita, ja aluepolitiikan menot asukasta kohti ovatkin suurempia Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäseuduilla kuin Etelä-Suomen kasvukeskuksissa. Esimerkiksi vuonna 2008 valtion siirtomenot kunnille, yrityksille ja yksityishenkilöille olivat Kainuussa 4 909 euroa/asukas ja Uu-

¹³ Eli $rmalue_{it} = 1$, jos seutukunta on 1. vuotta rakennemuutosalueena jne. (Wooldridge 2010, 377).

dellamaalla 2 462 euroa/asukas.¹⁴ Vuositasolla menoissa ei kuitenkaan tapahdu suuria muutoksia.¹⁵

Osa seutukuntien työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä jää pakostakin huomioimatta, ja nämä tekijät summautuvat virhetermiin u_{it} . Harhattomien vaikuttavuusarvioiden kannalta olennaista on se, ovatko nämä virhetermiin sisältyvät tekijät korreloituneita toimenpiteen kanssa vai eivät. Estimointit ovat harhattomia, jos korrelaatiota ei ole.

Muun aluepolitiikan osalta voidaan todeta, että myös eteläisimmässä Suomessa on ollut useita rakennemuutosalueita (Forssa, Kotka-Hamina, Kouvola, Salo, Vakka-Suomi). Rakennemuutostoimenpiteet ja muu aluepolitiikka eivät siis näyttäisi olevan yhteydessä toisiinsa. Rakennemuutosrahaa ei ole jaettu pelkän sijainnin tai muiden aluepoliittisten ohjelmien perusteella vaan siksi, että seutukunnassa on äkillisesti irtisanottu runsaasti työntekijöitä. Toisin sanoen y_{t-1} ja $r_{alue,t-1}$ ovat positiivisesti korreloituneita.

Koska aluepolitiikan menoissa ei vuositasolla tapahdu suuria muutoksia, asukasta kohti lasketut menot riippuvat lähinnä seutukunnan sijainnista. Mitä syrjäisempi on alueen sijainti, sitä enemmän se saa aluetukia. Sijainti taas ei muutu ajan kuluessa. Muun aluepolitiikan vaikutukset työllisyyteen tulevat täten huomioiduksi myös sitä kautta, että analyysissä käytetään differenssejä. Koska sijainnissa ei tapahdu muutosta vuodesta t vuoteen $t+1$, se ei voi vaikuttaa työttömien määrän muutokseen vuodesta t vuoteen $t+1$. Mahdollisten työttömyysmuutosten taustalla on oltava joitain muuttuvia tekijöitä. Samoin periaattein tulee vakioitua seutukuntien sijainti erilaisilla EU:n rakennerahastoalueilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan yksi kriteeri tuen myöntämiselle on ollut seutukunnan sijainti etäällä suurista kasvukeskuksista ja niiden työmarkkinoista. Etäisyys kasvukeskuksiin on vakio, joten myös sen vaikutus työllisyyteen tulee otetuksi huomioon, kun analyysissä keskitytään muutosten tarkasteluun. Tällaisten ajassa pysyvien tekijöiden ja rakennemuutosaluestatuksen korrelaatio on mallissa sallittua.

Paneeliaineiston etuna on se, ettei analyysissä tarvitse eksplisiittisesti vakioida kaikkia mahdollisia vaikuttavia tekijöitä, joita voi olla hyvinkin suuri määrä. Jos käytössä olisi vain yhden vuoden poikkileikkausaineisto, kaikki edellä mainitut tekijät tulisi kontrolloida β :n harhan minimoimiseksi. Tosin jotkin näistä tekijöistä eivät ole välttämättä edes mitattavissa. Esimerkkinä voidaan mainita seutukunnassa vallitseva yrittäjähenkisyys

¹⁴ Tilastokeskus: *Statfin-tilastotietokanta*.

¹⁵ *Sisäasiainministeriö (2007)*.

tai innovatiivisuus. Paneeliaineistoilla tällaiset havaitsemattomatkin tekijät ovat kontrolloitavissa.

Seutukunnittain estimoitava muutosvakio g_i huomioi sellaiset ajassa muuttuvat taustatekijät, jotka aiheuttavat kunkin seutukunnan työttömyydessä vallitsevan trendikehityksen. Esimerkiksi väestön vähittäinen poismuutto vähentää seutukunnan työttömien määrää tasaisella tahdilla. Vaikka edellä esitetty ekonometrinen malli vaikuttaa yksinkertaiselta, paneeliaineistoa käyttäen mallilla saadaan kontrolloitua suuri määrä erilaisia työllisyyteen vaikuttavia taustamuuttujia.

Mallin testausta

Kuten edellä on todettu, viivästetty selitettävä tekijä y_{t-1} ja $rmaue_{t-1}$ ovat positiivisesti korreloituneita silloinkin, kun tarkastellaan differenssejä. Ensin mainittu sisältyy yhtälön 1 virhetermiin, joten estimaatit ovat harhaisia, jos y_{t-1} vaikuttaa y_t :hen. Tällöin työttömyysmuutoksissa on seutukuntien sisäistä aikariippuvuutta.

Aikariippuvuuden olemassaoloa testattiin laittamalla y_{t-1} selittäjäksi ja estimoimalla malli instrumenttimuuttujaregressiolla. Viivästetty y on paneelimalleissa endogeeninen selittäjä, sillä se on korreloitunut u_{t-1} :n kanssa. Instrumenttina käytettiin viivästettyä muutosta seutukunnan teollisuushenkilöstön määrässä. Teollisuushenkilöstön määrän voidaan katsoa määräytyvän yritysten eksogeenisten tuotantopäätösten seurauksena.¹⁶ Oppikirjaratkaisu olisi käyttää instrumenttina esimerkiksi y_{t-2} :ta, mutta tässä tapauksessa y_{t-1} ja y_{t-2} eivät ole korreloituneita.

Aineistosta on poistettu ne seutukunnat, joiden aluerajoissa tapahtui muutoksia vuonna t ja $t-1$. Rakennemuutosaluestatus ei ole selittäjänä, sillä se olisi endogeeninen tekijä supistetun muodon yhtälössä. Testauksessa estimoitava malli on siis muotoa

$$(2) \Delta y_{it} = g_i + \alpha_1 v2004_t + \dots + \alpha_7 v2010_t + \rho \Delta y_{i,t-1} + \Delta u_{it}.$$

Tarkoituksena on selvittää, onko ρ tilastollisesti merkitsevä. Kerroinestimaatit instrumenttimuuttujaregressiosta on esitetty taulukossa 3.

¹⁶ Toimialaluokituksen uudistuksen vuoksi data tilattiin erikseen Tilastokeskuksesta yhtäjaksoisella TOL 2008 -luokituksella.

TAULUKKO 3. Instrumenttimuuttujaregression kerroinestimaatit.

selittäjä	yhtälö	$työttömät_{t-1}$	$työttömät_t$
$teollisuushenkilöstö_{t-1}$		-0,293*** (0,086)	
$työttömät_{t-1}$			-0,205 (0,213)

*** $p \leq 0,001$. Seutukunnittainen aineisto vuosilta 2003–2010 (N = 479).

Muuttujista on otettu logaritmit ja differenssit. Yhtälöissä mukana vuosi-indikaattorit sekä seutukunnittaiset työttömyystrendit. Suluissa heteroskedastisuus- ja autokorrelaatorobustit keskivirheet.

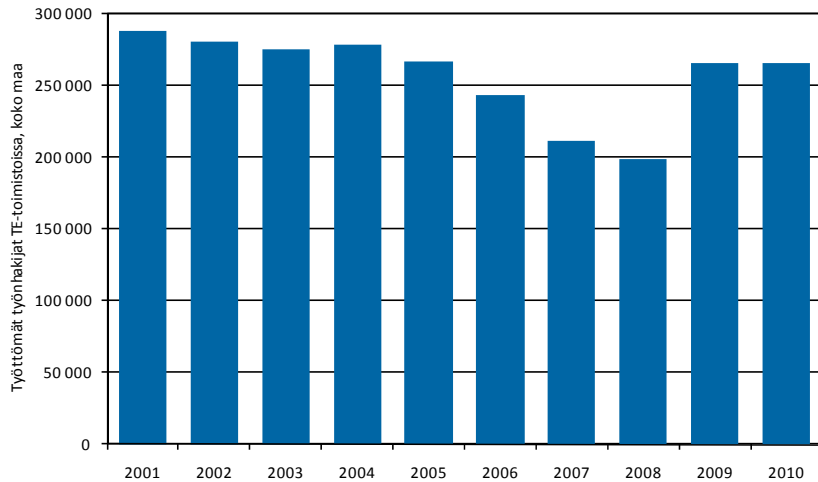
Edellisvuonna tapahtunut muutos teollisuushenkilöstön määrässä on negatiivisesti korreloitunut kyseisen vuoden työttömyysmuutoksen kanssa. Loogista onkin, että teollisuuden palkatessa lisää työntekijöitä työttömien määrä seutukunnassa vähenee. Instrumentti on myös riittävän vahva ($F = 11,6$).

Tulosten mukaan edellisvuonna tapahtunut työttömyyden muutos ei selitä kuluvan vuoden työttömyyden muutosta ($p = 0,339$), kun vakioidaan seutukuntien havaitsemattomat tekijät, työttömyystrendit ja kansantalouden suhdannevaihtelut. Täten $r_{malue_{t-1}}$:tä voidaan käyttää kuluvan vuoden työttömyysmuutosten selittäjänä, vaikka se onkin korreloitunut edellisvuoden työttömyysmuutoksen kanssa.

Vastaava testaus tehtiin myös y :n viipeille $t-2$ ja $t-3$ käyttäen instrumentteina teollisuushenkilöstön muutosta kyseisillä ajanjaksoilla. Estimoinnit tehtiin sekä kullekin viipeelle erikseen että kaikille yhdessä. Tulos oli sama: viivästetyt työttömyysmuutokset eivät vaikuttaneet kuluvan vuoden työttömyysmuutokseen.

Tukitoimien vaikutukset

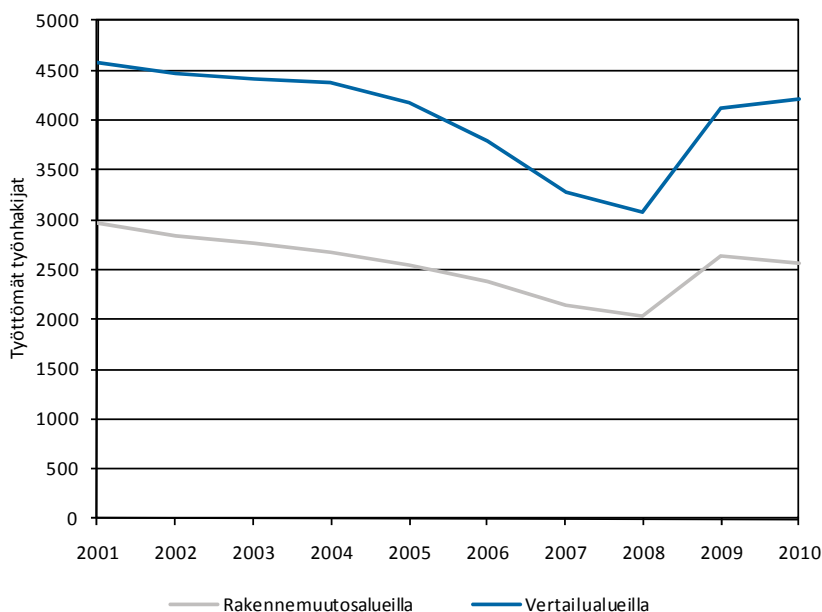
Työttömien määrä Suomessa väheni aina vuoteen 2008 asti. Maailmanlaajuisen rahoituskriisin seurauksena bruttokansantuote väheni vuonna 2009 ennätykselliset kahdeksan prosenttia edellisvuodesta, ja työttömyys kääntyi jyrkkään kasvuun. Vuonna 2010 työttömyys ei kuitenkaan enää kasvanut (kuvio 8). Kansantalouden suhdannevaihtelut ovat merkittävä työttömyyden selittäjä, ja ne otetaan mallissa huomioon vuosi-indikaattoreilla.



KUVIO 8. Työttömät työnhakijat 2001–2010. Lähde: Tilastokeskus.

Kuviossa 9 on esitetty keskimääräinen työttömien määrä rakennemuutosalueilla ja vertailualueilla. Rakennemuutosalueiksi on määritelty ne seutukunnat, jotka ovat olleet rakennemuutosalueena vuosina 2007–2010. Vertailualueina ovat muut seutukunnat.

Rakennemuutosalueet ovat olleet väestöltään keskimäärin pienempiä kuin vertailualueet. Tämä näkyy pienempänä työttömien määränä. Vaikutusten kannalta olennaisempaa on työttömyydessä tapahtuva muutos: vuodesta 2008 vuoteen 2009 työttömien määrä kasvoi rakennemuutosalueilla 29,5 prosenttia ja vertailualueilla 34,4 prosenttia. Vuonna 2010 työttömien määrä *väheni* rakennemuutosalueilla mutta jatkoi kasvuaan vertailualueilla. Silmämääräisen tarkastelun perusteella työttömyyden kehitys on rakennemuutosalueilla siis hieman poikennut yleisestä kehityksestä.



KUVIO 9. Keskimääräinen työttömyys rakennemuutosalueilla ja vertailualueilla vuosina 2001–2010.

Taulukkoon 4 on koottu eräitä kuvailutietoja käytetystä aineistosta. Mallissa käytettyjen differenssien ja viipeiden vuoksi 2000-luvun ensimmäisten vuosien tiedot putoavat aineistosta pois. Keskimääräisessä seutukunnassa on ollut työttömänä noin 3 400 henkilöä, joista pitkäaikaistyöttömiä eli yli vuoden työttömänä olleita on ollut 750 henkilöä. Työvoimaa seutukunnissa on ollut keskimäärin 35 000.

TAULUKKO 4. Seutukuntien työttömyystietoja vuosilta 2005–2010.

	havaintoja	keskiarvo	keskihajonta	minimi	maksimi
työttömät työnhakijat	431	3 372	6 182	21	55 060
työttömät naiset	431	1 536	2 721	11	23 376
työttömät miehet	431	1 837	3 476	10	32 196
pitkäaikaistyöttömät	431	751	1 517	2	15 664
palkkatuella sijoitetut	431	486	687	0	5 607
työvoima	431	35 064	82 801	1 038	732 862

Lähde: Tilastokeskus, Altika-tilastotietokanta.

Taulukossa 5 esitetään tarkastuksessa käytetyn ekonometrisen mallin (1) estimointitulokset. Aineistosta on poistettu ne seutukunnat, joiden aluerajoissa tapahtui muutoksia vuonna t . Jos seutukuntaan esimerkiksi liitetään uusi kunta vuonna t , seutukunnan työttömien määrä kasvaa, eivätkä vuosien t ja $t-1$ havainnot ole vertailukelpoisia. Aineistossa ei ollut sellaisia seutukuntia, joissa olisi samanaikaisesti tapahtunut sekä aluerajojen muutos että rakennemuutosaluestatuksen muutos.

Selitettävinä tekijöinä ovat työttömien kokonaismäärä, työttömät miehet, työttömät naiset, pitkäaikaistyöttömät, palkkaperusteella sijoitetut sekä työvoima. Käytetyt keskivirheet ovat virhetermin heteroskedastisuuden huomioivia. Jäännösarvotestin nojalla differensoiduissa sarjoissa ei ole enää autokorrelaatiota jäljellä. Toisin sanoen virhetermi u_{it} ei ole korreloinut viivästetyin virhetermin kanssa.

TAULUKKO 5. Rakennemuutosaluestatuksen vaikutus työttömien, palkkaperusteella sijoitettujen ja työvoiman määrään.

y_t :	työttömät	naiset	miehet	pitkäaik. työttömät	sijoitetut	työ- voima
$rmaue_{t-1}$	-0,046* (0,019)	-0,036* (0,017)	-0,056* (0,023)	0,051 (0,030)	0,083*** (0,025)	-0,002 (0,003)
$rmaue_{t-2}$	-0,062* (0,025)	-0,051* (0,021)	-0,069* (0,034)	-0,021 (0,040)	0,004 (0,035)	-0,004 (0,005)
$rmaue_{t-3}$	-0,065 (0,036)	-0,032 (0,034)	-0,091* (0,043)	-0,038 (0,064)	0,055 (0,045)	0,006 (0,009)

* $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$; *** $p \leq 0,001$. Seutukunnittainen aineisto vuosilta 2005–2010 (N = 395). Muuttujista on otettu logaritmit ja differenssit. Yhtälöissä mukana vuosi-indikaattorit sekä seutukunnittaiset työttömyystrendit. Heteroskedastisuusrobustit keskivirheet suluisissa.

Taulukon 5 ensimmäisestä sarakkeesta nähdään, että rakennemuutosaluestatuksella on ollut tilastollisesti merkitsevä vaikutus työttömien määrään. Yhden vuoden viipeellä vaikutus on ollut -4,6 %, kahden vuoden viipeellä -6,2 % ja kolmen vuoden viipeellä -6,5 % ($p = 0,075$), jos tilannetta verrataan siihen, että statusta ja lisätukia ei olisi myönnetty.

Tuet ovat vaikuttaneet erityisesti miesten työttömyyttä vähentävästi. Naisten työttömyyteen vaikutus on ollut selvästi pienempi. Tämä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon, että paperitehtaista irtisanotut ovat olleet pääosin miehiä. Palkkaperusteisesti sijoitettujen henkilöiden määrä on rakennemuutosalueilla ollut vuoden päästä noin 8,3 prosenttia suurempi kuin vertailualueilla. Osa työttömistä on täten päässyt töihin palkkatuella.

Rakennemuutostukien vaikutukset näkyvät siis viipeellä. Jos mallissa käytetään pelkästään yhdellä vuodella viivästettyä r_{malue} -muuttujaa, sen kerroin ei ole merkitsevä. Tämä spesifikaatio on kuitenkin harhaanjohtava, sillä se olettaa, että tuen kaikki vaikutukset näkyvät jo vuoden päästä. Esimerkiksi miesten kohdalla vaikutus työttömyyteen on suurimmillaan vasta kolmen vuoden päästä aluestatuksen muutoksesta.

Pitkäaikaistyöttömien määrää selittävissä yhtälössä näkyy $r_{malue_{t-1}}$ ja $työttömät_{t-1}$:n positiivinen korrelaatio. Osa edellisvuoden uusista työttömistä on kuluvan vuoden uusia pitkäaikaistyöttömiä. Edellisvuonna tapahtunut työttömyyden muutos onkin vahvasti korreloinut pitkäaikaistyöttömyydessä kuluvana vuonna tapahtuvan muutoksen kanssa. Tämän vuoksi $r_{malue_{t-1}}$ on pitkäaikaistyöttömyyttä selittävissä yhtälössä endogeeninen ja estimoidut kertoimet ovat harhaisia.

Mallien selitysasteet vaihtelevat 0,83 ja 0,35:n välillä. Työttömien kokonaismäärän vaihteluista malli selittää 82 prosenttia. Pelkät suhdannetekijät selittävät työttömyyden vaihtelusta noin 77 prosenttia. Suhdannetekijöiden vaikutus työttömyyteen on siis merkittävä. Myös seutukunnittaiset työttömyystrendit ovat niiden yhteismerkittävyyden F -testissä tilastollisesti erittäin merkitseviä ($p < 0,00005$). On sen vuoksi tarpeellista kontrolloida nämäkin havaitsemattomat tekijät.

Tarkastuksessa tehtiin myös eräitä herkkyysanalyysyjä. Ahvenanmaalla sijaitsevilla hyvin pienissä seutukunnissa työttömiä on ollut vain muutamia kymmeniä. Näissä seutukunnissa pienetkin absoluuttiset muutokset voivat aiheuttaa suuria suhteellisia muutoksia työttömyydessä. Tässä tapauksessa nämä eivät kuitenkaan vaikuta tuloksiin. Kuten taulukon 6 toisesta sarakkeesta ilmenee, kertoimet ja niiden tilastollinen merkitsevyys säilyvät käytännössä samoina, vaikka Ahvenanmaan seutukunnat poistetaan.

Kertoimet eivät juuri muutu siinäkään tapauksessa, että suurimmat seutukunnat (mm. Helsinki, Turku, Tampere ja Oulu) poistetaan aineistosta. Kun estimointi rajataan seutukuntiin, joissa työttömiä on ollut alle 10 000, kertoimet ovat kolmannen sarakkeen mukaisia. Taulukossa 5 esitetyt tulokset vaikuttavat siis melko stabiileilta.

**TAULUKKO 6. Rakennemuutosaluestatuksen vaikutus työttömien määrään: herkkyyss-
tarkastelua.**

	Kaikki seutukunnat	Ahvenanmaan seutukunnat poistettu	Suurimmat seutukunnat poistettu
$r_{\text{alue}_{t-1}}$	-0,046* (0,019)	-0,048* (0,019)	-0,046* (0,019)
$r_{\text{alue}_{t-2}}$	-0,062* (0,025)	-0,063* (0,026)	-0,061* (0,026)
$r_{\text{alue}_{t-3}}$	-0,065 (0,036)	-0,064 (0,037)	-0,060 (0,037)
N	395	377	372

Alaviitteet kuten taulukossa 3.

Onko mahdollista, että taulukossa 5 esitetyt vaikutukset eivät johdukaan rakennemuutostoimenpiteistä vaan jostain muusta tekijästä? Viimeisestä sarakkeesta voidaan havaita, että työvoimassa tapahtuneiden muutosten osalta rakennemuutosalueet eivät eroa vertailualueista. Rakennemuutosalueilla työttömien määrän vähennys ei siis voi johtua siitä, että työttömäksi jääneet olisivat muuttaneet pois näiltä alueilta. Suhdanne- ja trenditekijät on niin ikään vakioitu.

Jotta vaikutukset voisivat johtua jostain muusta tekijästä, rakennemuutosalueiden ja vertailualueiden tulisi erota jotenkin systemaattisesti toisistaan. Rakennemuutosalueet sijaitsevat kuitenkin eri puolilla maata ja ovat muutenkin varsin erilaisia (vrt. Salo ja Itä-Lappi). Tarkastuksessa ei pystytty löytämään mitään muutakaan sellaista tekijää, joka erottaisi systemaattisesti interventio- ja vertailualueita ja johtaisi pienempään työttömyyteen interventioalueilla.

Työvoiman ja tuotantotilojen äkillinen vapautuminen rakennemuutosalueilla on luonnollinen kannustin uuden yritystoiminnan siirtymiseen alueelle. Jos vertailualueilla ei synny samanlaisia mahdollisuuksia, on todennäköistä, että estimoidut kertoimet yliarvioivat tuen vaikutuksia. Vertailualueilla kuitenkin irtisanottiin kyseisellä ajanjaksolla (2007–10) lähes 50 000 työntekijää eli lähes viisinkertainen määrä. Tähän lukuun on laskettu vain ns. muutosturvatilanteissa irtisanotut, jolloin yritys on irtisano-

nut kerralla vähintään 10 työntekijää.¹⁷ Vertailualueilla on siis syntynyt rakennemuutosalueita enemmän mahdollisuuksia uuden yritystoiminnan aloittamiseen.

Vaikutukset henkilöinä

Seutukunnissa oli vuosina 2005–2010 työttömänä keskimäärin 3 372 henkilöä. Täten rakennemuutostuella on saatu vähennettyä työttömien määrää keskimäärin 150–200 henkilöä verrattuna siihen, että interventiota ei olisi toteutettu. Näitä lukuja ei pidä tulkita tuen avulla syntyneiksi uusiksi työpaikoiksi. Luvuissa ovat mukana työvoimakoulutuksessa ja muissa työhallinnon toimenpiteissä olevat henkilöt, erilaisin eläkejärjestelyin työttömyydestä poistuneet henkilöt, kuntien investointihankkeiden työllistämät henkilöt ja investoivien yritysten palkkaamat henkilöt.

Äkillisen rakennemuutoksen varoista vuonna 2008–2010 myönnettyjä yritystykä saaneet yritykset ilmoittivat myöntövaiheessa hankkeiden tuottamiksi uusiksi työpaikoiksi yhteensä 1 800. Työ- ja elinkeinoministeriön seurannan mukaan rahoitettujen hankkeiden alkuperäisistä työpaikkakavauluista toteutuu tavallisesti 70–80 prosenttia. Täten voitaisiin odottaa, että pitkällä aikavälillä tuetut yrityshankkeet tuottaisivat arviolta 1 300–1 400 uutta työpaikkaa. Tässä vaiheessa osa hankkeista on vasta alkuvaiheessa, joten vielä on liian aikaista arvioida toteutunutta työpaikkamäärää. On myös ilmeistä, että osa investoinneista olisi toteutunut ilmankin tukea. Rakennemuutostuen nettovaikutus uusina yritystyöpaikkoina seutukuntaa kohti lienee siis korkeintaan muutamia kymmeniä.

Suurin osa tässä estimoidusta 150–200 työttömän keskimääräisestä vähennyksestä tulee siis käytännössä muualta kuin uusista työpaikoista yrityksissä. Esimerkiksi UPM:n Kajaanin paperitehtaalta irtisanotusta 535 henkilöstä 166 aloitti koulutuksen, ja kahden vuoden päästä (1.11.2010) koulutuksessa oli yhä 58 henkilöä. Kajaanin paperitehtaan sulkeminen oli kokoluokaltaan melko tyypillinen rakennemuutos. Kavoniuksen (2010) mukaan vuosina 2007–2010 nimetyillä 21 rakennemuutosalueella irtisannottiin kaikkiaan 10 583 henkilöä eli noin 500 työntekijää seutukuntaa kohti.

Valtion rakennemuutostukea ei ole kohdennettu nimenomaan työpaikkansa menettäneille henkilöille, vaan kaikki seutukunnan työttömät ja yritykset ovat voineet hyötyä siitä. Sitä vastoin irtisanovilla yrityksillä on ollut vaihtelevasti erilaisia tukipaketteja irtisanotulle henkilöstölle. Muun muassa uudelleen kouluttautumista ja oman yrityksen perustamista on saa-

¹⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008–2011.

tettu tukea. Koska irtisanovan yrityksen mahdollisia omia tukitoimenpiteitä ei ole tässä analyysissä vakioitu,¹⁸ näiden tulisi näkyä estimoidussa mallissa negatiivisena jäännösarvona (= toteutunut arvo – ennustettu arvo). Toisin sanoen työttömyys on näillä alueilla vähentynyt mallin ennustetta enemmän.

Taulukossa 7 on listattu rakennemuutospaikkakuntien jäännösarvoja, kun aluestatuksen muutoksesta on kulunut yksi vuosi. Negatiivinen jäännösarvo kertoo siitä, että seutukunnassa on tapahtunut jotain, joka on vähentänyt työttömyyttä mallin ennustetta enemmän. Positiivinen jäännösarvo kertoo siitä, että työttömyys on jostain syystä ollut ennustetta suurempaa.

Esimerkiksi Kajaanissa työttömiä on ollut lähes 10 % ennustetta vähemmän, mikä voi osaltaan johtua siitä, että irtisanova yritys on merkittävästi osallistunut tukitoimiin. Heinolassa työttömiä taas on ollut 10 % ennustetta enemmän. Kuten luvussa 3.1.1 todettiin, Heinolassa kärsittiin sahatteellisuuden lomautuksista vuonna 2009. Lomautetut lasketaan työttömiksi, jos he ilmoittautuvat työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijoiksi.

TAULUKKO 7. Mallin jäännösarvoja kun $\Delta r_{alue,t-1} = 1$.

seutukunta	vuosi	jäännös- arvo	seutukunta	vuosi	jäännös- arvo
Etelä-Pirkanmaa	2008	-0,023	Koillis-Savo	2009	0,081
Forssa	2009	0,042	Kotka-Hamina	2009	-0,027
Haapavesi-Siikalatva	2010	-0,112	Kouvola	2008	-0,012
Heinola	2009	0,105	Lappeenranta	2008	0,034
Imatra	2009	-0,073	Nivala-Haapajärvi	2010	-0,047
Itä-Lappi	2009	-0,102	Saarijärvi-Viitasaari	2008	0,079
Joensuu	2008	0,009	Salo	2010	0,046
Jämsä	2008	0,002	Suupohjan rann. ¹	2010	0,051
Kajaani	2009	-0,098	Vakka-Suomi	2008	-0,039
Keski-Karjala	2009	-0,052	Varkaus	2009	0,019
Keuruu	2008	0,095			

¹ Suupohjan rannikkoseudusta rakennemuutosalueetta on Kaskisten kaupunki.

¹⁸ Tiedot eivät välttämättä ole julkisia.

Yhteenveto

Vuosina 2007–2010 nimetyillä rakennemuutosalueilla irtisanottiin kerralla keskimäärin 500 työntekijää. Valtion nopealla reagoinnilla on onnistuttu vähentämään rakennemuutosalueiden työttömyyttä noin 200 henkilöllä siitä, mitä se olisi ollut ilman interventiota.

Arvioitua vaikutusta ei pidä tulkita siten, että tuilla on saatu luotua 200 uutta työpaikkaa. Määrä koostuu kuntien infrastruktuurihankkeiden työllistämistä henkilöistä, laajentavien yritysten palkkaamista henkilöistä sekä työvoimahallinnon toimenpiteisiin osallistujista. Osa ikääntyneistä on siirtynyt työttömyyseläkkeelle, jolloin heitä ei enää lasketa työttömiksi työnhakijoiksi.

Toimenpiteet ovat vähentäneet eritoten miesten työttömyyttä. Tämä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon se, että paperitehtaista työttömäksi jääneetkin ovat olleet pääosin miehiä. Toimenpiteiden vaikutusta pitkäaikaistyöttömien määrään ei tällä aineistolla pystytty estimoimaan.

Tarkastuskertomukset vuodesta 2008 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys

- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveysten edistämisen ohjelma

- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisiin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidtovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa

2/2012 Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-215-2 (PDF)