

Kemin äkillisen rakennemuutoksen kehittävä arviointi

1. Ennustettu ja ennustamaton äkillinen rakennemuutos

Stora Enson Veitsiluodon tehdas oli keskeinen Kemin työnantaja, kun se ilmoitti tehtaan mahdollisesta sulkemisesta 20.4.2021. Tämä käynnisti laajat YT-neuvottelut ja yhtiön toimissa myös Ruotsissa. Ne vaikuttivat suoraan 670 työntekijään Kemissä, ja lisäksi aluetalouden vaikutukset olisivat laajat. Tilanne oli yllättävä, mutta ei voida sanoa, että keskeiset toimijat olisivat olleet täysin varautumattomia tilanteeseen. Meri-Lapin kunnat reagoivatkin tilanteeseen varsin nopeasti, ja 8.6.2021 mennessä Kemin kaupunki, Keminmaan kunta ja Simon kunta olivat hyväksyneet Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman, joka hyväksyttiin samanaikaisesti myös poikkeuksellisen laajasti järjestäytyneiden keskeisten aluetalouden toimijoiden muodostamassa Kemin äkillisen rakennemuutoksen työryhmässä. Tavoitteena oli luoda nopeasti alueelle uutta teolliseen kiertotalouteen, perusteellisuuteen ja matkailuun sekä kaupan ja palveluiden aloille uusia sekä korvaavia työpaikkoja. Keinot rakentuivat työllisyys, yrittäjyys- ja TKI-toimintaan, ja käytännössä toimintasuunnitelma dokumentoi, miten toiminnallisten alueiden Työ- ja elinkeinoministeriön äkillisen rakennemuutoksen toiminnalliset ehdot täyttyisivät (Kemi 2021):

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

Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelman kriteerit täyttyivät, joten työ- ja elinkeinoministeriö esitti Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukemiseen vuoden 2021 talousarvion ÄRM-tilanteisiin osoitettua määrärahaa 4 MEUR sekä vastaavaa vuoden 2020 talousarvion määrärahaa 8,5 MEUR. Maksajaviranomaisiksi määrittyivät Lapin liitto (2 MEUR) käytettäväksi Kemi-Tornion Veitsiluodon tehdas sulkemisesta aiheutuvaan äkilliseen rakennemuutostilanteeseen sekä TEM (2 MEUR) paikallisten äkillisten rakennemuutostilanteiden rahoittamisesta valmisteltujen arviointikriteerien mukaisesti (TEM, 2022). Lisäksi alueelle osoitettiin korvamerkitsemätöntä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen lisämäärärahaa TE-toimistojen toimintarahoja (2021) 250 000 €.

Tehdyt päätökset todensivat epäjatkuvuuskohdan, jossa aiempiin oletuksiin jatkuvuudesta ei voida enää luottaa. tällaisessa disruptiivisissa tilanteissa aiemmat toimintamallit ja tuotteet eivät takaa jatkuvuutta. Se voi aiheutua uusista tuotteista, teknologioista tai kilpailuasetelmien oleellisesta muutoksesta. Disruptiivisissa tilanteissa julkinen sektori, yritykset ja yksilöt rakentavat kukin tahoillaan koeteltujen odotusten ja testattujen toimintamallien sijaan rakennetaan uutta.

Tuotannon disruptio on esimerkki vaikutuksiltaan merkittävän ja pitkä-aikaisen muutoksen tilanteesta, jossa tuotanto loppuu joko osittain tai kokonaan. Enson Veitsiluodon tehtaan lopettamispäätös oli aluetalouden näkökulmasta tarkasteltuna juuri tällainen aiemmat oletukset syrjäyttävä toimenpide, jossa julkinen sektori, yritykset ja yksilöt sekä heidän edustamansa yhteisöt olivat uuden edessä. Tuotannon disruptio on esimerkki evolutionaarisesta kehityksestä, jossa kehityspolkua ei uudenneta, vaan luodaan uusia tunnistettavia väyliä ja välineitä yksilöiden, yritysten ja julkisten toimijoiden liittymiseen aluetalouden kehitykseen (Coenen et al., 2017). Tällöin aiemmat oletukset aluetalouden toiminnasta eivät pidä paikkansa ja uusia jatkuvuuden elementtejä voidaan rakentaa.

Lapissa 98% yrityksestä on erityisesti harvaan asutuilla alueilla eri sektoreiden mikroyrityksiä. Disruptiot kuten pandemia 2020-2022 saavat aikaan suuria muutoksia, jotka kyseenalaistavat toimintaedellytykset. Mikroyritysten osalta erilaiset disruptiot vaikuttavat perustuotantoon, raaka-aineiden kysyntään, matkailuun, palvelusektoriin tai teollisuuteen erilaisella aikajänteellä. Kemin seudulla tilanne on ollut erilainen, sillä elinkeinot ovat perustuneet pitkälti vakiintuneeseen teollisuuteen ja sen alihankintaketjuihin. Pienten ja keski suurten yritysten merkitys on oleellinen, ja mikroyritysten osuus talouselämässä on pienempi kuin harvaan asutuilla alueilla. Nämä tekijät vaikuttivat siihen, miten Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma toteutui.

Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta seurannutta äkillistä rakennemuutosta lähdettiin hoitamaan kahdella, rinnakkaisella prosessilla, jotka olivat Stora Enson toimenpiteet sekä julkisrahoitteisten organisaatioiden toimenpiteet. ÄRM-prosesseissa tehtiin tiedonvaihtoon liittyvää yhteistyötä. Tämä arviointiraportin tarkastelu painottuu julkisrahoitteisten organisaatioiden ja erityisesti Kemin ÄRM-suunnitelman puitteissa tehtyihin toimenpiteisiin.

Tämän arvioinnin perustana olevassa hankkeessa *Vaikuttavat työllisyyden tukitoimet äkillisessä rakennemuutoksessa* tuetaan Lapin alueen varautumista tulevaisuuden rakennemuutoksiin ja tarkastellaan äkillisessä rakennemuutostilanteessa tehtyjä toimenpiteitä. Arviointi raportoidaan kolmessa osassa. Ensimmäisen näistä muodostaa tämä hankeraportin liite ja toisen osan aluetaloudellisia vaikutuksia arvioiva tieteellinen artikkeli. Kolmannen arvioinnin raportin osan muodostaa haastatteluaineistoon perustuva analyysi, joka toteutetaan yhteistyössä *Irtisanomisesta selviytymiseen*-hankkeen kanssa. Lisäksi Lapin yliopiston Koulutus- ja kehittämisspalvelut luo toimintamallin rakennemuutoksien hallinnan tueksi, ja tämä osuus raportoidaan erikseen.

2. Arvioinnin viitekehys

Kehittävän arvioinnin lähtökohta merkitsi toteuttajanäkökulman erityistä huomioimista, jolloin hankkeita koskevaa aineistoa ja niistä toteutettuja haastatteluja toteutettiin eri tavoin. Tämä merkitsi hankkeiden tyypittelyä ja käsiteltyjen teemojen valintaa hankkeiden alan, toteutustavan ja yhteistyöverkostojen näkökulmista. Erityistä huomiota kiinnitettiin vaikuttaviin työllisyystoimiin erityisesti alle 25 ja yli 54-vuotiaiden irtisanottujen työnhakijoiden näkökulmasta. Tukena hankkeiden tuottamien raporttien ja dokumentoinnin lisäksi olivat käytössä olevat tilastot. Aineiston perusteella toteutettiin analyysi indikaattoreista, joilla mitattiin Kemlin äkillisen rakennemuutoksen aiheuttamia työllisyysvaikutuksia ja muita aluetalouteen pitkäjänteisesti vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi tuotettiin analyysi toimenpiteiden vaikutuksista alueen kehityksen kannalta.

ÄRM-hankkeiden vaikuttavuus perustuu tässä raportissa tavoitelluille pitkä-aikaisille tavoitteille, joita on määritelty hankkeiden prosessi- ja tulostavoitteissa sekä ohjelmavoitteissa. Tavoitteet kohdistuvat ensinnäkin toimintamallien ja toimijoiden välisen yhteistyön prosessitavoitteisiin viittaavat käytäntöihin. Näillä on tarkoitus tukea, joilla aluetalouden toimenpiteitä. Toisen kokonaisuuden muodostavat tulostavoitteet, joilla viitataan projektien aikaansaannoksiin. Kolmas näkökulma Kemlin ÄRM-tavoitteiden tarkasteluun muodostuu ohjelmavoitteista, jonka perustalta voidaan tarkastella tavoitteiden toteutumista hankkeiden muodostamana kokonaisuutena. Vaikuttavuuden tarkastelu koostuu näistä kolmesta näkökulmasta, joiden toteutuminen voidaan todentaa hankkeen aineistojen perusteella. Vaikuttavuus on tässä tarkastelussa siten sopimuksellinen käsite, jota on mahdollista määritellä tavalla, joka voi ohjata ÄRM-hankkeiden toteutusta ja toteuttajien sekä toimintasuunnitelmasta vastaavan hallinnon yhteistoimintaa.



Oli selvää, että Kemlin ÄRM toimintasuunnitelman toteutuksen ollessa vielä kesken, ei olisi mahdollista toteuttaa toimintojen tuloksiin perustuvaa tehokkuustarkastelua. Toisaalta pitkäaikaisen vaikuttavuuden toteutumiseen ei olisi vielä käytettävissä aineistoa. Arvioinnin toteuttaminen vaiheittain mahdollisti tavoitteiden ja toteutusten tarkastelun kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen

niistä oli hankkeiden prosessitarkastelu, jossa haettiin todentamista lyhytaikaisiin vaikutuksiin, liiketoimintamallien todennettaviin muutoksiin, liiketoimintamahdollisuuksien muutokseen, talouden kasvutekijöihin ja taloudelliseen kasvuun. Vaikuttavuustavoitteet sidottiin toisaalta myös sopimuksellisiin ohjelmatavoitteisiin.

Päätösten ja toimintasuunnitelman taloudellisten velvoitteiden perustana olivat edellä kuvatut valtioneuvoston käsittelyn vuoden 2020 päivitetty ÄRM-toimintamallin kriteerit. Näitä kriteerejä tarkasteltiin suhteessa rakennemuutostojen toteutukseen ja merkittävyyteen, elinkeinorakenteen uudistumisen tekijöihin, osaamiseen kasvuun suhteessa aluetalouden muutokseen, työllisyyteen ja sosiaalisen kestävyyden tavoitteisiin sekä osallisuuteen yksityisinä ja julkisina toimenpiteinä. Ne muodostivat myös ex-ante-lähtökohdan, jolla toimintasuunnitelman toteutumisesta alusta asti seurattiin. ÄRM-toimiksi määrittyivät Kemin ÄRM:n toimintasuunnitelman perusteella yhteiskunnallinen merkittävyys ja vaikuttavuus, elinkeinorakenteen uudistuminen, osaaminen, innovatiivisuus ja kapasiteetin kasvu sekä osallisuus toimenpiteiden ja niiden korjaamisen varmistamisena aluekehittämisen näkökulmasta. Lapin yliopiston hanke seurasi näiden tavoitteiden toteutumisesta kehittävä arviointina, jolloin tavoitteena on tukea alueen toimijoita varautumaan entistä paremmin tuleviin elinkeinoelämän ja työllisyyden muutostilanteisiin tukemalla alueen toimijoiden yhteistyötä, yhteiskehittämistä ja jatkuvan kehittämisen kulttuuria. Kehittävän arvioinnin tavoitteena oli siten tuoda välineitä muutostilanteiden hallintaan, edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja tukea työntekijöiden yksilöllisiä työllistymis-, koulutuspolkuja sekä uutta yritystoimintaa. Toimintamallin lisäksi hankkeen tavoitteena on tuottaa laaja-alaista tietoa, joka on hyödynnettävissä tiedolla johtamisessa ja aluekehitystyössä.

Näin hankkeeseen on muodostettu arviointikriteerit, joiden avulla tarkastellaan ÄRM-hankkeiden yhteiskunnallista merkittävyyttä ja vaikuttavuutta alueen kehitykseen. Kriteerit pohjautuvat ennen kaikkea Kemin ÄRM:n toimintasuunnitelman ja lisäksi TEM-ohjelmaan, Lappi-sopimukseen ja Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelmaan. Arvioinnissa toimintasuunnitelman vaikutuksia tarkastellaan hankkeiden toteuttajien, yritysten, aluekehittäjien, työnhakijoiden ja -tekijöiden sekä työllisyydenhoidon näkökulmat huomioiden. Niiltä osin kuin mahdollista, tarkastelussa kiinnitetään huomiota alle 25- ja yli 54-vuotiaiden kouluttautumis- ja työllistymispolkuihin huomioiden ikäryhmien tuki- ja palvelutarpeet.

Kemin ÄRM:n toimintasuunnitelman summatiivinen arviointi ei ole vielä mahdollista, koska toteutuneet tulokset voidaan todentaa esimerkiksi tilastoina vasta myöhemmin. Näin arvioinnissa on kaksi osuutta: kehittävä arviointi ja prosessiarviointi. Kehittävässä arvioinnissa Kemin ÄRM:n hankkeita tyypitellään ja sijoitetaan toimintaympäristöön. Lisäksi hankkeita tarkastellaan niiden toteutuminen ja hankkeiden toimintasuunnitelmaan kiinnittymisen näkökulmasta. Prosessiarvioinnin näkökulmana taas on ovat ne tekijät, joilla toimintasuunnitelman ja sen hankkeiden toiminnalliset tulokset voidaan ennakoida. Näitä ovat mm. toimintatavat.

ÄRM-hankkeiden vaikuttavuus perustuu tavoitelluille pitkä-aikaisille tavoitteille, joita on määritelty hankkeiden prosessi- ja tulostavoitteissa sekä Kemin ÄRM:n toimenpideohjelmassa. Prosessitavoitteet viittaavat käytäntöihin, joilla tuetaan aluetalouden toimenpiteitä. Tulostavoitteet viittaavat projektien aikaansaannoksiin ja ohjelmatavoitteet projektien tavoitteiden toteutumiseen hankkeiden muodostamana kokonaisuutena. Vaikuttavuuden tarkastelu koostuu näistä kolmesta näkökulmasta, joihin hanke en aineistot kiinnittyvät. Vaikuttavuus on tässä tarkastelussa siten sopimuksellinen käsite, jota on mahdollista määritellä tavalla, joka voisi ohjata ÄRM-hankkeiden toteutusta ja yhteistoimintaa. Vaikuttavuus muodostuu siten toteutettujen rakennemuutosten

merkittävydestä erityisesti näiden toimenpiteiden vaikutuksista elinkeinorakenteen uudistumiseen, yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin ja kasvun edellytysten luomiseen. Lisäksi vaikuttavuuden osalta tarkastellaan osaamisen, innovatiivisuuden ja kapasiteetin kasvua suhteessa kansalliseen TKI-tiekarttaan ja maakuntaohjelmaan. Vaikuttavuuteen kiinnitetään myös toimijoiden osallisuus toimenpiteiden ja niiden korjaamisen varmistamisena.

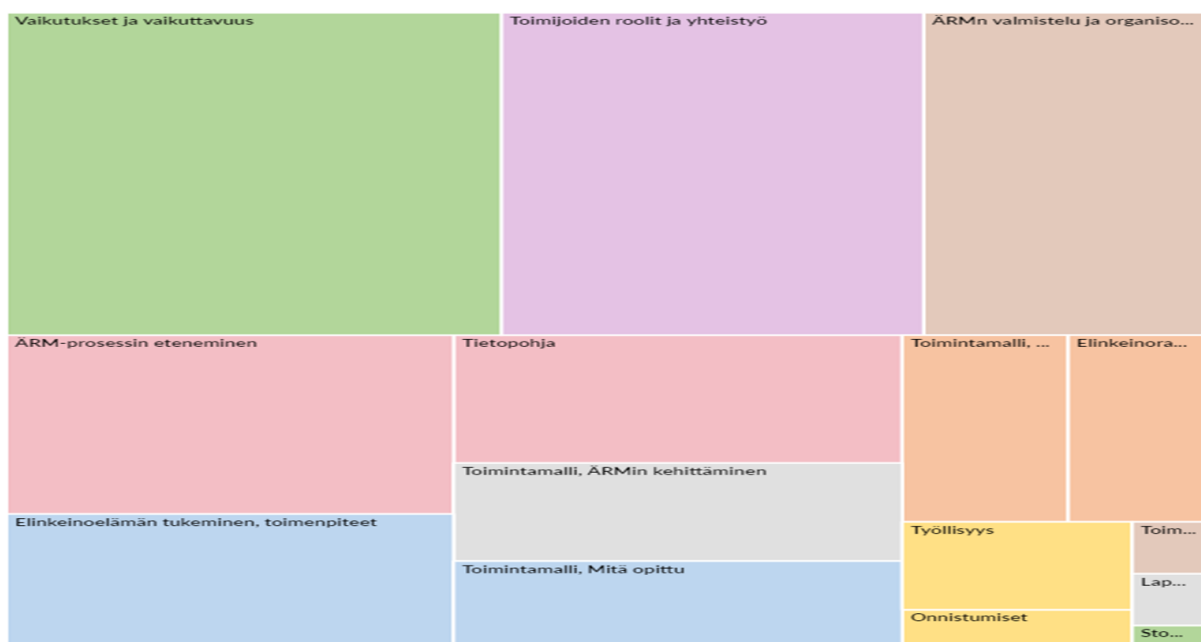
3. Tutkimusaineisto ja sen analysointi

Hankkeessa on kerätty tutkimusaineistoa erilaisin menetelmin. Hankkeessa tehtiin helmikuun ja joulukuun välisenä aikana 34 haastattelua, joista 32 oli henkilöhaastatteluja ja kaksi ryhmähaastattelua. Haastateltavat ovat olleet alue- ja paikallishallinnon, koulutusorganisaatioiden ja yksityisen sektorin toimijoita. He ovat olleet äkillisen rakennemuutosverkoston toimijoita, ÄRM-hankkeiden henkilöstöä ja ÄRM-toimenpiteisiin osallistuneita henkilöitä.

Haastatteluja tuettiin järjestämällä toukokuussa 2023 ÄRM:n toteutuminen – ja mitä sen jälkeen? -työpaja, joka oli suunnattu äkilliseen rakennemuutokseen kiinnittyneille hankkeille. Työpaja järjestettiin etäyhteydellä kolmen viikon aikana, viikon välein vaihtuvien teemojen. Osallistujilla oli mahdollisuus osallistua työpajaan oman aikataulunsa mukaisesti. Työpajaan osallistui 11 henkilöä, joista suurin osa oli hankehenkilöstöä, seitsemästä eri hankkeesta ja muutama oli ollut valmistelemaan tai muuten tukemassa ÄRM-hankkeiden toimintaa.

Haastattelu- ja työpaja-aineisto litteroitiin ja analysoitiin NVivo -ohjelmalla, joka on väline laadullisen tutkimusaineiston analysointiin. Ohjelmalla aineisto luokiteltiin ja siitä luotiin käsitekarttoja, jotka toivat näkyviksi haastatteluissa olleet keskustelut.

Kuvio: Käsitekartta



Haastattelujen ja työpajan lisäksi tutkimusaineistoa kerättiin kyselyin. Irtisanottujen näkemyksiä ÄRM-toimenpiteiden toteutuksesta ja vaikuttavuudesta kerättiin loka-marraskuun 2023 aikana kyselyllä, joka toteutettiin yhteistyössä Paperiliiton Veitsiluodon osasto 41:n kanssa. Kyselyyn vastasi 55 henkilöä.

Yrittäjien näkökulmaa pyrittiin tuomaan esiin myös yritysten kehittämisavustuksia saaneille yrityksille suunnatulla kyselyllä, joka toteutettiin marraskuussa 2023. Kyselyyn vastasi 5 henkilöä, mikä ei ole riittävä kattavan analyysin tekemiseen mutta vastaukset tuovat osaltaan esiin yritysten näkemyksiä.

Analyysissä on lisäksi hyödynnetty kirjallista aineistoa kuten Kemin ÄRM-toimintasuunnitelmaa, TEM:n toimenpidekokonaisuutta, Lappi-sopimusta ja tilastoja.

4. Äkillisen rakennemuutosprosessin organisoituminen Kemissä, Keminmaalla ja Simossa

Stora Enson ilmoitti Kemin Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta 20.4.2021. Kun tieto tehtaan sulkemisesta tuli, tilannetta lähdettiin hoitamaan sekä julkisten organisaatioiden toimenpitein että Stora Enson omin toimin, joita organisoivat ja toteutti konsulttiyhtiö Saranen. Tämä arviointiraportti painottuu julkisten organisaatioiden toimenpiteiden tarkasteluun.

Stora Enson ilmoitettua Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta, Kemin kaupunki ja kehittämissyhtiö Digipolis, yhteistyössä ELY:n kanssa arvioivat tilanteen ja valitsivat toimintatavaksi nopean reagoinnin sekä tulevaisuuteen suuntaavat toimet. Tutkimuksen haastatteluissa tuotiin esiin toimijoiden nähneen, että protestoiminen yrityksen päätöstä vastaan ei olisi tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista, eikä sillä voitaisi vaikuttaa Stora Enson päätökseen. Jo samana päivänä Kemin kaupungin ja Digipoliksien keskeiset toimihenkilöt järjestivät tapaamisen, johon he kutsuivat tilanteeseen kiinnittyviä toimijoita ja asiaa lähdettiin viemään eteenpäin yhdessä laajan toimijaverkoston kanssa. Toimijaverkosto täydentyi prosessin edetessä ja siihen kuului toimijoita TEM:stä, OKM:stä, Lapin ELY-keskuksesta, Pohjois-Pohjanmaan rakennerahasto ELY:stä, Lapin liitosta, TE-toimistosta, Kemin kaupungista, Keminmaan ja Simon kunnista, Digipoliksesta, Lapin yliopistosta, Lapin ammattikorkeakoulusta, Lappialta, Redusta, Kemin ja Keminmaan yrittäjistä, ja Stora Ensosta.

Alueen keskeiset toimihenkilöt laativat TEM:n äkillisen rakennemuutosohjelman mukaisen toimintasuunnitelman TEM:ltä saadun aikataulun mukaisesti, jolloin suunnitelman tuli olla valmis ennen kesälomaa. Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma - Case Veitsiluoto valmistui kesäkuun 2021 alkupuolella ja valtioneuvosto hyväksyi sen kesäkuun lopussa.

Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma - Case Veitsiluoto sijoittuu Kemin kaupungin sekä Keminmaan ja Simon kuntien alueelle ja sen keskeisenä tavoitteena on nopeasti minimoida Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset. Konkreettiseksi tavoitteeksi asetettiin yhteistyössä Stora Enson kanssa tuhannen uuden työpaikan luominen Meri-Lapin alueelle sijoittuvien uusien sekä alueella jo olevien yritysten kautta. Toimintasuunnitelmassa nähtiin uusia työpaikkoja syntyvän edelleen puuhun perustuvaan osaamiseen ja jalostamiseen,

teolliseen kiertotalouteen sekä myös matkailuun ja palvelualoille. Yritysten toimintaa haluttiin tukea osaavan työvoiman varmistamisella. Suunnitelmassa Kemi ja Meri-Lappi nähtiin edelleen teollisen viennin keskuksena ja katsottiin, että alueen infrastruktuuri mahdollistaa viennin kasvun. Kehittymisen pohjana nähtiin olevan metsään ja kiertotalouteen perustuva osaaminen. Alueella on jo pitkään ollut kehittämisen keskiössä vihreä siirtymä. (Kemi, 2021).

Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma jakautui lyhyen ajan tavoitteisiin sekä pitkän aikavälin visioon. Lyhyen ajan tavoitteisiin kuuluivat nopea työllistyminen tai muu urapolku, ihmisten tukeminen muutostilanteessa ja kriisissä, yrityshankinnan vahvistaminen sekä palvelujen vahvistaminen kasvuhaluille yrityksille, yritysten tukeminen muutostilanteessa, elinkeinorakenteen monipuolistaminen sekä suunnitella toimet 1 000 työpaikan luomiselle. (Kemi, 2021.)

Pitkän aikavälin visiona suunnitelmassa oli tilanne, jossa äkillisen rakennemuutoksen toimet tukevat ja ohjaavat luontaista kysyntää uudeksi liiketoiminnaksi ja uusiksi työpaikoiksi. Tällöin Veitsiluoto olisi kansallisesti merkittävä, vetovoimainen teollinen yrityspuisto kansainvälisine yrityksineen. Pitkän aikavälin vision ÄRM-toimenpiteet toteutettaisiin yhdessä Stora Enson kanssa ja ne johtaisivat vähintään 1000 uuden työpaikan syntymiseen. (Kemi, 2021.)

Tilannekuvan saamiseksi tukemaan päätöksentekoa ja ohjaamaan toimintaa toimintasuunnitelmassa määriteltiin toimintaryhmät. Ryhmät koostuivat pääryhmästä eli isosta ryhmästä sekä teemoittain määritellyistä alatyöryhmistä, jotka olivat Toimintaympäristö ja TKI-toiminta, Henkilöihin kohdistuvat toimenpiteet ja Yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet. Toimintaryhmissä haluttiin tuoda esiin tilannekuvaa päätöksenteon tueksi sekä mahdollistaa tarvittaessa ohjauksen tekeminen äkillisen rakennemuutoksen toimeenpanosuunnitelmalle. Toimenpiteiden käytännön toteutusta suunniteltiin tapahtuvan ÄRM-hankkeiden kautta. Lisäksi toinen, käytännön toimintainstrumentti toimintasuunnitelmassa oli yritysten kehittämisavustukset. (Kemi, 2021.)

Työ- ja elinkeinoministeriö hyväksyi Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelman kesäkuussa 2021. Tämän pohjalta Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Opetus ja kulttuuriministeriö myönsivät haettavaksi ELY-keskuksen ja Lapin liiton hallinnoimaa resurssia ÄRM-hankkeisiin (Kemin kaupunki, 2024). Lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriö myönsi yrityksille haettavaksi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen hallinnoimaa yritysten kehittämisavustusta, Lapin ELY-keskukselle ja TE-toimistolle rahoitusta toimintamenoihin sekä Lapin ELY-keskukselle määrärahaa julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin. (Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus, 2021; Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021.)

5. Äkillisen rakennemuutosprosessin eteneminen

Yhteistyöverkoston toiminta toteutettiin Kemin ÄRM-suunnitelman mukaisesti toimijaryhmittäin. Ryhmät kokoontuivat säännöllisesti, aluksi viikoittain, myöhemmin harvemmin. Myöhemmin myös alatyöryhmät yhdistettiin yhdeksi alatyöryhmäksi. Tapaamiset toimivat tiedonvälityksen foorumeina. Toimijaverkoston alatyöryhmissä keskityttiin tietyn teeman mukaisiin ydinasioihin ja niihin liittyvän tilanteen tarkasteluun, toimenpiteisiin ja keskusteluun. Niistä tuotiin asioita pääryhmään, jossa tarkasteltiin kokonaisuutta. Työryhmiin tuotiin tietoa muun muassa siitä, mitä toimenpiteitä on tehty sekä yleisempää tietoa Kemi-Tornion seutukunnan kehittymisestä. Tietoja tallennettiin työryhmien

Teams-alustalle toimijaverkoston hyödynnettäväksi. Toimintaryhmien lisäksi toteutettiin suoraa yhteydenpitoa eri toimijoiden ja hallinnon tasojen välillä. Osalla toimijoista oli myös erilaisia yhteistyösopimuksia, kuten osalla kunnista kumppanuussopimuksia koulutusorganisaatioiden kanssa.

ÄRM-rahoituksella rahoitettuja hankkeita oli ÄRM-prosessin aikana kaikkiaan 15, joista 14 toimi alueella ja lisäksi oli yksi toiminnan arviointihanke. Hankkeita toteuttivat Kemin kaupunki, Digipolis, Stora Enso, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Lapin yliopisto, Keminmaan kunta, Simon kunta, Ammattiopisto Lappia, Rovaniemen koulutuskuntayhtymä Redu, Lapin ELY-keskus, Lapin Ammattikorkeakoulu (<https://www.kemi.fi/tyo-ja-yrittaminen/akillinen-rakennemuutos/>). Osa hankkeista toteutettiin eri toimijoiden yhteistyönä. Lisäksi oli hankkeita, jotka eivät olleet rahoitettu ÄRM-rahoituksella mutta tukivat osaltaan ÄRM-toimintaa. Tällaisiin hankkeisiin lukeutui Työtä Kemissä! -hanke, joka oli oleellinen toimija yhteispalvelupiste Pointin perustamisessa (<https://www.kemi.fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/hankeluettelo/>). Äkillisen rakennemuutoksen hankerahoitusta haettiin rahoittajaviranomaisilta tavanomaisen hankehakemuskäytännön mukaisesti.

Kuvio: Kemin ÄRM-hankkeiden luokittelu tavoitteen mukaan.



Äkillisen rakennemuutoksen hankerahoituksella toteutettujen hankkeiden tavoitteet voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen, jotka ovat elinkeinoelämän ja elinkeinorakenteen kehittäminen, työllisyyden lisääminen ja irtisanottujen tukeminen, organisaatioiden oman toiminnan kehittäminen ja alueen varautuminen tulevaisuuden rakennemuutoksiin sekä ÄRM-kokonaisuuden toiminnan tukeminen. Elinkeinoelämän kehittämiseen kohdistuvassa hankekokonaisuudessa lähestyttiin yrityksiä ja

kysyttiin, millaisia tarpeita niillä olisi toimintansa kehittämisessä, alueelle sijoittumisessa tai alueen elinkeinoelämän strategisten linjojen ja toimintamallien luomisessa. Hankkeissa käsiteltiin muun muassa myyntiin ja markkinointiin, yritysten talouteen, alueen yritysten varautumiseen vihreään siirtymään sekä sen mahdollisuuksien tunnistamiseen ja hyödyntämiseen, johtajuuteen, veto- ja pitovoimaan, kestäväan työhön ja hyvinvointiin sekä palveluihin ja niiden muotoiluun liittyviä teemoja. Yrityksillä on ollut mahdollista saada myös yrityskohtaista konsultointia. Alueelle sijoittumista harkitseville ja sijoittumispäätöksen tehneille yrityksille muun muassa tarjottiin paikalliskontakteja sekä tuettiin rekrytointi- ja koulutustarpeisiin vastaamisessa.

Osa irtisanotuista työllistyi tai löysi muun, itselle sopivan ratkaisun irtisanomisen jälkeen nopeasti mutta toisilla se on kestänyt pidempään. Työllisyyden lisäämiseen ja irtisanottujen tukemiseen tähtääviä toimia toteutettiin aluksi kohtaamalla irtisanottuja Stora Enson tehdasalueella, myöhemmin toimia siirrettiin yhteispalvelupiste Pointin tiloihin Kemin keskustaan. Lisäksi irtisanottuja kohdattiin hakevana toimintana erilaisissa tilaisuuksissa, yhteistyössä erilaisten toimijoiden kanssa. Tällaisia olivat esimerkiksi pilkkitapahtumat ja erilaiset kahvi- ja elokuvatilaisuudet. Irtisanotuille tarjottiin tietoa ura- ja koulutusmahdollisuuksista sekä ryhmätapaamisina että henkilökohtaisina tapaamisina. Opastusta on saanut myös mm. digitaidoissa, ansioluettelon ja muiden papereiden laatimisessa sekä laajasti työnhaun kannalta tarvittavien asioiden kuntoon saattamisessa. Toiminnassa lähdettiin irtisanottujen tarpeista.

Työttömiksi jääneiden ikäjakauma painottui iäkkäämpiin henkilöihin, joilla saattoi olla pitkäaikainen, jopa kymmeniä vuosia kestänyt työsuhde Stora Enson. Näillä henkilöillä saattoi olla haasteellisempaa löytää uutta työpaikkaa tai muuta ratkaisua työttömyyden alettua. ÄRM-hankkeessa heille tarjottiin tukea paitsi työnhakuun tarvittaessa myös eläkehakemuksen laatimiseen, siirtymiseen työnantajan tarjoamien terveyspalveluiden parista muiden terveyspalvelujen piiriin ja muihin käytännön asioihin. Osalle irtisanotuista pitkän työsuhteen päättymisen sekä tiiviin, jopa sukupolvien ajan rakentuneen työyhteisön hajoaminen oli suuri elämänmuutos ja kriisi, jolloin saatettiin tarvita myös esimerkiksi mielenterveys- ja päihdepalveluita. ÄRM-hankkeessa luotiin ja toteutettiin kokonaisvaltaista, henkilöihin kohdistuvaa psykososiaalista mallia kriisistä selviämiseen ohjaamalla henkilöitä palvelujen piiriin, tukemalla tapahtuneen läpikäyntiä ja siitä selviämistä sekä tukemalla uudenlaisen yhteisöllisyyden ja hyvinvoinnin syntymistä. Toimenpiteisiin kuului myös erilaisten, yhteisöllisyyttä tukevien aktiviteettien järjestäminen kuten yhteiset käynnit elokuvissa, frisbeegolfaamassa ja risteilyllä läheisessä saaristossa. Tavoitteena oli, etteivät irtisanotut jäisi ongelmatilanteessaan yksin.

Organisaatioiden oman toiminnan ja alueen kehittämiseen rakennemuutostilanteissa liittyneissä hankkeissa toimet kohdistuivat kehittämistoimiin organisaation työelämäyhteistyön kehittämiseksi, jolloin kartoitettiin elinkeinoelämän tarpeita ja tulosten pohjalta kehitettiin toimintaa. Oman toiminnan kehittämistoiminnassa kartoitettiin myös organisaation toimintatapojen kehittämistarpeita äkillisen rakennemuutostilanteiden toteutuessa. Lisäksi tuettiin alueen varautumista entistä paremmin rakennemuutokseen tukemalla alueen elinvoimaa ja kilpailukykyä sekä rahoitustarpeita huomioiden myös sosiaalinen kestävyys. Lisäksi pyrittiin luomaan välineitä kohdata rakennemuutoksia tulevaisuudessa. ÄRM-kokonaisuuden toiminnan tukemisessa tuettiin kokonaisuutta muun muassa monimuotoisen tiedonvälityksen avulla.

Lisäksi alueella toimi muita hankkeita, joiden rahoitus oli muu, kuin ÄRMiin pohjautuva rahoitus mutta ne tukivat toiminnallaan osittain myös ÄRM-toiminnan tavoitteita. Näihin kuului muun muassa hanke, jossa tuettiin eri toimijoiden yhteisen palvelupisteen, Pointin, toiminnan käynnistämistä

elinkeinoelämän, irtisanottujen ja laajemmin työllisyyden tarpeisiin. ÄRM-hankkeet tekivät yhteistyötä myös muiden, alueen toimijoiden kanssa kuten seurakunnan ja ammattiliiton. Tällä yhteistyöllä oli tärkeä merkitys toimenpiteiden edistämiseksi. Lisäksi tutkimusaineistosta ilmenee, että hankkeet tekivät yhteistyötä myös keskenään muun muassa tiedonvälityksessä sekä toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön rahoitus koostui työllisyysmäärärahoista (2,55 MEUR), kansallisesta yritystukivaltuutuksesta 4,20 M€, valtioneuvoston EAKR-yritystukivaltuutuksesta 4,00 M€, AKKE-määrärahasta 2,00 M€ (Alueiden kestävän kasvun ja elinvoiman tukeminen), Yhteensä 12,75 milj. euroa. Lisäksi TEM osoitti Lapin ELY-keskukselle julkiset työvoima- ja yrityspalvelut-momentille (32.30.51) yhteensä 2,3 M€ siirtomäärärahan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus kohdistui kohderyhmälle räätälöidyn tutkintokoulutuksen kustannuksesta (8000e/opiskelija/lukuvuosi) 1,5 M€, muuntokoulutuksen toimenpiteistä 0,4 M€, elinkeinoelämän TKI-yhteistyöstä 0,2 M€ sekä osaamistarpeiden kartoituksesta ja irtisanottujen koulutukseen ohjaamisesta 0,4 M€. Lisäksi aiempina toimina vaikutti merkittävä panostus eri alojen korkeakoulutuksen lisäaloituspaikkoihin.

Arvioinnin käytössä ei ole kattavasti myöntöpäätösten toteutumia kuin alla olevan yritysten kehittämisavustusten osalta. Ely myönsi äkilliseen rakennemuutokseen liittynyttä yritysten kehittämisavustusta yrityksille jatkuvana hakuna Kemi-Tornion alueelle (Taulukko). Ely tarjosi avustuksia koko työssäkäyntialueelle. Hieman yli kolmannes rahoituksesta suuntautui Tornion kunnan alueelle, lähes kolmannes Kemiin ja loput Keminmaalle sekä Ylitorniolle. Simosta ei tullut tähän rahoitusinstrumenttiin hakemuksia.

Taulukko: Myönteiset ÄRM-kehittämisavustuspäätökset (EAKR ja kansallinen rahoitus) kunnittain 31.12.2022 mennessä (Lähde: ELY 2023)

	€	%
Kemi	2522180	30
Keminmaa	1372470	16
Tervola	1484597	17
Tornio	3116770	37
		100

6. Arvioinnin tulokset

Arvioitaessa Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisilmoituksesta alkanutta äkillisen rakennemuutoksen prosessia aineistossa nousevat esiin tietyt asiat, jotka ovat olleet oleellisia prosessitekijöitä alueen kehityksen sekä irtisanottujen henkilöiden kannalta. Näistä yksi on ollut ÄRM-prosessin nopea käynnistyminen. Useissa haastatteluissa nähtiin nopean reagoinnin Stora Enson ilmoitukseen tehtaan sulkemisesta sekä eteenpäin suuntautuvan lähestymistavan olleen oikea strateginen valinta. Eräs haastateltava mainitsi äkillisen rakennemuutostilanteen hoitamisessa oleellista olevan nimenomaan ÄRM-prosessin nopea ja positiivinen käynnistäminen. Muutama haastateltava toi esiin ajatuksen kehittämisikkunasta, jonka puitteissa äkillisessä rakennemuutostilanteessa on tärkeää toimia. Uuden yritystoiminnan tulo alueelle on helpompaa silloin, kun alue on muutostilanteessa eikä alueella vielä ole vakiintunutta, voimakkaasti tietynlaiseen elinkeinorakenteeseen pohjautuvaa toimintaa. Epävarmassa tilanteessa myös sosiaalinen hyväksyntä on alueella helpompaa ja tätä on tärkeä hyödyntää.

ÄRM-työskentely käynnistyi Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisilmoituksesta mutta reagoinnin juuret ovat ilmoitusta edeltävässä ajassa. Aineistossa ilmenee useita seikkoja, jotka osaltaan mahdollistivat toiminnan nopean liikkeellelähdon ja ÄRM-prosessin sujuvan etenemisen. Näistä yksi oli se, että ydinryhmä koostui kokeneista ja osaavista henkilöistä, joilla oli tietoa vastaavien tilanteiden hoitamisesta ja osaamista toimia nopeasti oikein. Kokemusta heillä, kuten alueen toimijoilla laajemminkin oli esimerkiksi tuolloin käynnissä olleesta Tornion ÄRM:stä. Ydinryhmällä oli myös valmiina toimivat yhteydet niin paikallisten ja alueellisten toimijoiden kuin ministeriöidenkin toimijoiden kanssa. Lisäksi ydinryhmän toimijoina on ollut henkilöitä, jotka ovat olleet luotettavia ja kysyneet kokoamaan toimijat yhteen.

Aineistosta ilmenee, että toimivat yhteydet eri toimijoiden kanssa oli paitsi ydinryhmällä, myös verkoston muilla toimijoilla. Monet alueen toimijoista tunsivat toisensa hyvin entuudestaan ja alueella oli totuttu tekemään yhteistyötä, joten toimijaverkoston rakentuminen oli luontevaa. Uudessa ja vaikeassa tilanteessa monet aktivoituivat toimimaan yhteisen asian edistämiseksi ja olivat valmiita toimimaan nopeasti.

ÄRM-prosessissa tarvitaan myös vetäjän ja tämän ÄRM-toiminnan nopeaa liikkeellelähtöä ja prosessin sujuvaa etenemistä tuki aineiston mukaan myös se, että Kemin kaupunki oli riittävän suuri ottaakseen vetovastuun. Samalla mukana oli muitakin organisaatioita, joilla oli kykyä osallistua toimintaan ja esimerkiksi suunnitella ja toteuttaa hankkeita. Kehittämisyrhtiö Digipoliksien rooli mainittiin myös yhtenä merkittävänä, elinkeinoelämän kehittämistä tukevana organisaationa.

Lisäksi tutkimusaineistossa ennakkoinnin merkitys nähtiin tärkeänä ÄRM-prosessin nopeassa ja positiivisessa käynnistymisessä. Yhtenä ennakkoinnin foorumina mainittiin Johdon strategiafoorumi ja tuotiin esiin jo aikaisemmin tehty suurhankekonsepti, jossa oli tehty suunnitelmat, miten olisi hyvä reagoida, jos alueelle tulee suuri hanke. Konseptissa mietittiin eri tahojen merkitystä ja tehtäviä

kyseisessä tilanteessa. Negatiivisessa äkillisessä rakennemuutoksessa tilanne on käänteinen mutta konseptia voidaan hyödyntää myös silloin. Tässä tilanteessa malli oli valmiina hyödynnettäväksi.

Tutkimusaineistosta ilmeni, että ennakointia on tehty myös Stora Enson kanssa aikaisemminkin liittyen aikaisempaan, laajempaan YT-tilanteeseen. Tuolloin tehtiin ÄRM-suunnitelma, joka sisälsi erilaisia kehittämishankeideoita. Jo silloin, 10 vuotta sitten pohdittiin, mitä Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkeminen voisi tarkoittaa aluetaloudellisesti ja näkemyksiä on sittemmin myös päivitetty. Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemispäätös huhtikuussa 2021 tuli alueen toimijoille järkyttävänä yllätyksenä mutta on todennäköistä, että edellä kuvatut tekijät edesauttoivat tilanteeseen reagointia.

Nopea reagointi tapahtui toimijälähtöisesti mutta sitä ohjasi osaltaan myös Valtioneuvoston asettama aikataulu, jonka mukaan ÄRM-toimintasuunnitelma tuli saada käsiteltyä ennen kesälomia. Haastatteluissa mainittiin tämän osaltaan vaikuttaneen siihen, että ÄRM-toimintasuunnitelma laadittiin nopeammin kuin olisi laadittu, jos aikaa suunnitteluun olisi ollut käytettävissä enemmän. Aineistosta ilmenee, että pitempi suunnittelu-aika olisi mahdollistanut ÄRM-kokonaisuuden yksityiskohtaisemman tarkastelun suunnitteluvaiheessa, mikä olisi voinut olla suunnitelmalle eduksi.

ÄRM-prosessin käynnistymisen jälkeen prosessia jatkettiin verkostomaisena toimintana, jossa oleellisena foorumina olivat toimijaryhmät. Haastatteluissa nousi selkeästi esiin yhteistyön merkitys ÄRM-prosessin aikana ja vuorovaikutuksen mainittiin olleen ÄRM-prosessin ydin. Nähtiin, että se on ollut toiminnan perusta, jonka päälle on voitu toimintaa muuttuvissa tilanteissa rakentaa. Tutkimusaineiston mukaan yhteistyö koettiin pääsääntöisesti toimijaverkostossa tiiviinä, välittömänä ja helppona. Syinä tälle mainittiin mm. se, että toimijat usein tuntevat toisensa entuudestaan ja ovat tottuneet tekemään yhteistyötä henkilötasolla ja tällöin ei lähdetä muuttuneessa tilanteessa toimimaan tyhjältä pöydältä. Osalla toimijoista oli myös erilaisia yhteistyösopimuksia, kuten osalla kunnista kumppanuussopimuksia koulutusorganisaatioiden kanssa. Yhteistyö ei ole rajautunut vain paikallisiin ja alueellisiin toimijoihin vaan myös ministeriöön. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajan aktiivisen mukanaolon ja työskentelyn tilanteen edistämiseksi valtioneuvostossa nähtiin olleen yksi tärkeä osa verkoston toimintaa.

Nähtiin myös, että ÄRM-prosessi on parantanut yhteistyötä entisestään ja tuonut kauempanakin alueesta sijaitsevia toimijoita tiiviimmin yhteistyöverkostoon mukaan. Muutama haastateltava kuitenkin mainitsi myös, että laajassa toimijaverkostossa toimijoiden roolien ja vastuiden selkiyttäminen eri toimenpiteissä sekä kokonaisuuden koordinoinnin selkeyttäminen olisi tukenut vielä paremmin kokonaisuuden hahmottamista ja yhteistyön tekemistä myös sellaisilla henkilöillä, jotka eivät ole aikaisemmin tehneet yhteistyötä. Sillä vaikka moni toimija olikin tehnyt yhteistyötä aikaisemmin, mukana oli myös henkilöitä, joilla ei ollut aikaisempaa kokemusta siitä.

Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta seurannassa ÄRM-prosessissa toimijaverkoston yhteistyö nousi monessa haastattelussa esiin merkittävä onnistumisena ja voimavarana. Se on auttanut toimijoiden sitoutumiseen ja luottamuksen luomiseen. Moni toimija on ollut motivoitunut ja sitoutunut työskentelemään koko ÄRM-prosessin ajan yhteisen tavoitteen edistämiseksi. Lisäksi yhteistyön etuna mainittiin tunne siitä, että tätä vaikeaa tilannetta hoidetaan yhdessä eikä kukaan jää yksin.

Verkostomainen työskentely mahdollisti tiedon liikkuvuuden toimijoiden välillä. Tiedon liikkuminen verkoston sisällä on helpottanut toimimista ja tukenut asioiden avaamista myös pääkaupunkiseudulle. Yhteistyön kautta tietoa on kulkenut myös eri organisaatioihin ja organisaatioissa oikeille henkilöille. Verkostotoimijoiden osaamisen yhdistäminen koettiin tärkeäksi. Mahdollisimman esteettömän tiedonkulun nähtiin olevan tärkeässä asemassa onnistuneessa ÄRM-prosessissa ja verkostomaisen työskentelyn yhtenä, merkittävänä antina nähtiin tiedonkulun mahdollistaminen. Tiivis yhteydenpito toimijaverkostossa, henkilökohtaisten yhteyksien lisäksi on mahdollistanut tiedonvälityksen ja ajantasaisen tilannekuvan välittämisen muun muassa alueelta TEM:ään ja TEM:stä alueelle, mikä on mahdollistanut toimijoiden vaikuttamisen eri näkökulmista, kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla.

Tilannekuvan välittäminen ÄRM-tilanteesta toimijaverkoston toimijoiden kesken nähtiin erittäin tärkeänä mutta aineistossa pohdittiin myös tiedon laajempaa hyödyntämistä. Pohdittiin esimerkiksi, olisiko tällaisissa tilanteissa tietoa mahdollista hyödyntää vielä monipuolisemmin kysymällä toimijaverkostossa, mitä tieto käytännössä tarkoittaa ja millaisin toimenpitein toimijat voisivat siihen mahdollisesti reagoida. Lisäksi mainittiin, että olisi hyvä keskustella, miten tiedot linkittyvät toisiinsa ja mitä tieto tarkoittaa meille, mihin toimiin tiedon pohjalta olisi hyvä ryhtyä ja miten voisimme hyödyntää tietoa monimuotoisemmin myös omassa hanketyöskentelyssäni.

Haastatteluissa myös mainittiin, että aluekehitykseen liittyvä tieto välittyy toimijoille viiveellä eikä ole olemassa välineitä reaaliaikaisen tiedon saamiseen. Tämän nähtiin olevan yksi, yleinen tekijä, joka hidastaa muutoksiin reagoitua. Tuotiin esiin, että ÄRM-prosessit hyötyisivät ajantasaisemmasta, yksityiskohtaisesta tiedosta, joka tukisi prosessia. Tällaisia olisivat alueen elinvoimaan ja hyvinvointiin liittyvät kysymykset, kuten minne uusia työpaikkoja tarkalleen syntyy, mitä tapahtuu väestössä ja ketkä alueelta muuttavat pois jne. Eli reaaliaikaista tietoa, joka kertoo elinvoimasta ja hyvinvoinnista. Kaikki tieto on saatavilla viiveellä, kun toimenpiteiden tueksi tarvittaisiin reaaliaikaista tietoa. Tämän nähtiin olevan yksi haaste muuttuviin tilanteisiin vastaamisessa. Osana sujuvaa tiedonvälitystä mainittiin myös oman organisaation sisällä tapahtuva tiedonvälitys, joka on tärkeää toimenpiteiden edistämisessä.

Kemin ÄRM-suunnitelmaa rajautui Kemin kaupungin sekä Keminmaan ja Simon kuntien alueelle, kun taas TEM:n myöntämien yritysten kehittämisavustus määriteltiin koskemaan koko työssäkäyntialuetta. Niinpä ELY-keskus myönsi Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemiseen liittyneitä yritystukiavustuksia myös Tornion kaupungin sekä Tervolan kunnan alueilla sijaitseville yrityksille. Haastatteluista ilmeni, että Simon kunnan alueelta ei tullut yritystukirahoitushakemuksia. ELY käytti tilanteesta nimitystä Kemi-Tornion ÄRM ja myös tilanteen seutukuntatarkastelu oli tämän mukainen. Haastatteluissa keskusteltiin Kemin ÄRM-suunnitelman alueellisesta rajauksesta ja muutama haastateltava mainitsi, että suunnitelma kohdistettiin Kemin, Keminmaan ja Simon alueille koska Stora Ensolta irtisanottavat asuivat pääsääntöisesti näillä alueilla ja vaikutukset näiden alueiden työllisyyteen asukasluku huomioiden oli merkittävintä. Lisäksi mainittiin, että Torniossa oli edelleen käynnissä Outokummun tehtaan toiminnan supistamista seurannut äkillinen rakennemuutos, johon oli myönnetty ÄRM-rahoitusta ja nähtiin, että tämä olisi voinut vaikeuttaa uuden ÄRM-rahoituksen saamista alueelle. ÄRM-rahoitus myönnettiin Torniolle muutamaa kuukautta aikaisemmin. Toisaalta muutama haastateltava katsoi, että Kemin ÄRM-suunnitelman olisi ollut hyvä sisältää Tornion alue ja mahdollisesti myös Tervola, koska nämäkin kunnat kuuluvat samaan työssäkäyntialueeseen. Heidän mukaansa resurssien, osaamisen ja tiedon jakamisesta olisi ollut etua tilanteen ratkaisemisessa.

Prosessin aikana on muutaman haastateltavan mukaan kiinnitetty huomiota myös organisaation sisäiseen ÄRM-yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. He näkivät, että kehittämistä olisi vielä organisaation sisäisen yhteistyön ja viestinnän kehittämisessä ÄRM-asioissa. Kehittämismahdollisuuksia nähtiin myös viranhaltioden ja päättäjien yhteistyössä kuntien välillä mutta toisaalta nähtiin epävarmana, olisiko sille ollut tarvetta.

Tämän ÄRM-prosessin mainittiin olleen määrätietoisesti, ammattimaisesti ja hyvin vedetty prosessi, jossa myös kaikki keskeiset toimijat lähtivät mukaan osoittaen joustavaa yhteistyökykyä. Toisaalta aineistosta tulee esiin myös se, että mahdollisissa tulevilla muutostilanteissa ja laajan toimijaverkoston yhteistyössä olisi hyvä huomioida erityisesti toimien suunnitelmallisuus koko prosessin ajan sekä kirkastaa prosessin aikana kaikille vielä enemmänkin strategisia valintoja ja avata painopisteitä, jotta toiminnan suunta on kaikille selkeä. Tässä tärkeänä mainittiin muun muassa viestintä, myös verkostosta ulospäin. Mainittiin että prosessissa on tärkeää miettiä laajan ÄRM-kokonaisuuden vetovastuu ja siihen tulee olla myös resursseja.

Alueen ÄRM-prosessissa oli useita elinkeinoelämää tukevia hankkeita, joilla tuettiin alueella olevien yritysten toimintaa ja pyrittiin saamaan alueelle uusia yrityksiä. Useissa haastatteluissa ilmeni, että elinkeinoelämän tukemisessa on pyritty lähtemään yrityslähtöisesti ja yrittäjiltä on tiedusteltu muun muassa haastatteluun ja kyselyin millaisia tarpeita heillä on yritystoimintansa kehittämisessä. Elinkeinoelämän tukemiseen suunnattujen ÄRM-hankkeiden nähtiinkin pääsääntöisesti olleen yrityksille hyödyllisiä. Muutama haastateltava kuitenkin korosti myös, että yrityksille suunnattujen hankkeiden suunnittelussa on tärkeää suunnitella sekä hankkeen sisältö että toteutus yrityslähtöisesti huomioiden muun muassa yrittäjien aikataulut, jotta yrittäjillä olisi mahdollisuus osallistua hankkeen toimenpiteisiin. Lisäksi tärkeää on kiinnittää huomiota laajaan, näkyvään ja tarkoituksenmukaiseen markkinointiin ja viestintään, joka tavoittaa yrittäjät parhaalla mahdollisella tavalla. Nämä tekijät huomioiden yrityksille suunnattujen hankkeiden toimenpiteisiin voisi ehkä olla mahdollista saada enemmänkin yrityksiä mukaan.

Haastatteluissa tuotiin esiin ÄRM-hankkeisiin liittyneisiin myös yritysten kokoon ja toimialaan liittyviä asioita ja nähtiin, että äkillisen rakennemuutoksen tilanteessa ÄRM-hankkeita on tärkeää olla tarjolla vapaasti kaikenlaisille yrityksille, toimialasta ja yrityksen koosta riippumatta. Myös niille, jotka tarjoavat palveluja toisille yrityksille tai kansainvälisesti sekä niille, jotka ovat mikro- ja yksinyrittäjiä. Mainittiin, että tällaisillakin yrityksillä on työllistämispotentiaalia. Lisäksi nähtiin, että elinkeinojen kehittämisessä tärkeää on niin yritysjärjestöjen kautta tapahtuva yhteydenpito yritysten ja kaupungin tai kunnan päättävien tahojen välillä kuin myös suorat yhteydet päättäjien ja yrittäjien välillä.

ÄRM-hankkeiden lisäksi toinen, elinkeinoelämän käytännön kehittämiseen suunnattu äkillisen rakennemuutoksen instrumentti oli yritysten kehittämisavustukset. Haastatteluissa mainittiin yritysten kehittämisavustusten olleen yritysten kehittämisen kannalta tärkeitä. Ne olivat käytettävissä kesän 2021 jälkeen, jolloin alueella oli meneillään paitsi negatiivinen rakennemuutos myös Metsä Fibren teollisuuslaitoksen rakentaminen ja yrityksillä oli investointitarpeita muun muassa Metsä Fibren alihankintaan liittyen. Haastatteluaineistosta ilmenee, että saatu rahoitus mahdollisti ELY-keskukselle rahoituksen myöntämisen yritysten investoinneille. Ilman tätä rahoitusta ELY-keskus ei olisi voinut tukea yritysten kasvuinvestointeja ja nyt yritykset, joilla oli investointi- ja kehittämistoimenpidetarpeita, pystyivät niitä kehittämisavustusten avulla tekemään. Monilla

y yrityksillä mainittiin olleen yhteys Metsä Groupin toimeen, joillakin Pohjois-Ruotsin isoihin vihreän siirtymän hankkeisiin, tai puutuotealan investointien tuloon.

Haastatteluissa nostettiin kuitenkin esiin, että yritykset raportoivat viimeisen maksatushakemuksen yhteydessä rahoituksen vaikuttavuuteen liittyvän senhetkisen tilanteen kuten liikevaihtoon ja työllisyyteen liittyviä asioita mutta sitä ei seurata, mikä tilanne on esimerkiksi kahden vuoden kuluttua ja millaisia vaikutuksia investoinneilla on toteutunut. Nähtiin, että seuranta olisi hyvä olla. Vain seurannan avulla päästäisiin tarkastelemaan yritysten kehittämisavustusten tuella toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Elinkeinorakenteen monipuolisuus nähtiin yhtenä merkittävänä tekijänä selvitä muutostilanteista ja se oli yhtenä tavoitteena myös Kemin ÄRM-suunnitelmassa. Tutkimusaineistossa näkemykset siitä, missä määrin elinkeinorakenteen monipuolistuminen alueella ilmenee, vaihtelivat. Haastatteluissa mainittiin, että yritysten kehittämisavustuksissa elinkeinoelämän monipuolistuminen ei vielä suoraan näkynyt, sillä myönnettyjen yritystukirahoitusten osalta yritykset olivat hyvin entisen kaltaisia. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että laajempi muutos on kuitenkin todennäköisesti tulossa, sillä esimerkiksi vihreään talouteen ja energiamurrokseen liittyneet yrittäjien yhteydenotot ja kiinnostus murroksen erilaisia rahoitusmalleja kohtaan on lisääntynyt. Kiinnostus on näkynyt myös ÄRM-hankkeissa. Haastatteluissa mainittiin yritysten taholta esiin tulleen kokemuksen yritysten riittävien resurssien puutteesta varautumisessa muutokseen. Yritysten nähtiin myös tarvitsevan oikeanlaista tietoa vihreästä siirtymästä yrityksen tarpeisiin. Nähtiin, että vihreään siirtymään ja kiertotalouteen liittyvät asiat ovat alueelle tulossa laajemmin.

Toisaalta tuotiin esiin, että elinkeinorakenne on jo merkittävästi monipuolistanut alueella Metsä Fiberin investointien kautta, huomioiden myös sen alihankinnan tarpeet. Uudistumista tukisi myös suunnitteilla olevan Infinited Fiberin uusiokuitua valmistava teollisuus. Erityisesti Infinited Fiber edustavat uudenlaista kierrätystekstiiliteollisuutta muovaten mielikuvia erilaiseen suuntaan ja sillä on erilaiset markkinat sekä kohderyhmät.

Alueen kehitystä kokonaisuutena tarkasteltaessa haastattelussa tuotiin esiin äkillisen rakennemuutoksen yhtenä vaikutuksena olleen sen, että vihreän siirtymän mukaiset toimet ottivat alueella selkeitä askeleita eteenpäin, kun aikaisemmin oli luotettu vanhaan teollisuuteen. Mainittiin, että alueella on pyritty edistämään vihreää siirtymää jo pitkään ja paperitehtaan sulkemisen aiheuttama shokki sysäsi liikkeelle jo kauan ennakoitavissa olleen muutoksen kohti vihreää siirtymää ja siihen liittyneitä toimia. Aineistossa korostettiin, että äkillisissä rakennemuutoksissa tarvittava muutos ei tapahdu viemällä eteenpäin sitä, mikä oli ennen äkillistä rakennemuutosta vaan on tarpeen katsoa, mitä uusi voisi olla.

Yleisesti nähtiin, että Kemin äkillisen rakennemuutoksen myötä käynnissä oleva vihreä siirtymä peilaa laajemminkin käynnissä olevaa muutosta toimintaympäristössä ja on luonnollinen osa sitä. Tämä on osa metsien käyttöön liittyviä kysymyksiä sekä resurssitehokkuuden nousua yhdeksi liiketoimintamalliksi ja menestystekijäksi uuden liiketoiminnan kehittämisessä. Nähtiin, että alueella nyt olevat toimijat ovat linkittyneet hyvin alueen elinkeinorakenteeseen ja erityisesti kiertotalousprofiiliin. Tässä muutoksessa ÄRM-rahoituksen katsottiin tukeneen tulevaisuuden toimialaa, joka olisi ollut muutenkin tuloillaan mutta nyt asiaa voitiin edistää aikaisemmin, mahdollistaen samalla myös alaan liittyvien työpaikkojen tuloa alueella aikaisemmin.

Toimintaympäristön muutos ja Lapin maakunnan uudelleen profilointi elinkeinotoiminnan painopisteiden muuttuessa osana vihreän siirtymän suurta loikkaa ja pyrkimyksiä irtautua fossiilisista polttoaineista Veitsiluodon alue sekä Kemin rooli osana muutosta katsottiin olevan luonteva. Lisäksi nähtiin, että Kemin logistisen aseman sekä alueen työntekijöiden ja muiden toimijoiden osaaminen linkittyy hyvin sellaiseen uuteen teolliseen toimintaan, johon maakunnassa pyritään laajemminkin.

Alueen elinkeinorakenteen muutoksessa haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet, että Kemi siirtyisi teollisuudesta jollekin toiselle toimialalle vaan katsottiin, että Kemin elinkeinotoiminnan perusta on tulevaisuudessakin teollisuus sekä kiertotalous. Esimerkiksi Metsä Fibren biotuotetehtaan ekosysteemi edustaa mahdollisuuksia, joissa sivuvirrat ovat samoja kuin aikaisemminkin mutta määrät ovat huomattavasti suurempia ja tämä mahdollistaa uutta liiketoimintaa. Yhtenä toimialana teollisuuden rinnalle nostettiin matkailu. Haastatteluissa mainittiin, että Kemin osalta matkailussa on potentiaalia mutta sen käyttöönotto vaatisi panostusta. Toisaalta myös pohdittiin, että Kemissä teollisuus on niin vahva talouden sektori, että sen rinnalle voi olla haasteellista luoda toista suureen työllistävyyteen perustuvaa kivijalkaa ja esimerkiksi kaupan ala ja teollisuus vaativat hieman erilaista osaamista. Mainittiin, että elinkeinorakenteen monipuolistamisen näkökulmasta tärkeitä ovat pienet palvelualan yritykset, joita on alkanut syntyä.

Siihen, millaista toimintaa Veitsiluotoon tulee vaikuttaa vahvasti Stora Enson näkemys, koska alue on Stora Enson omistuksessa. Teollisuuden osalta nähtiin, että alueen tulevat toimialat eivät ehkä kuitenkaan tule toiminnassaan yhtä pitkäkestoisia kuin Veitsiluodon paperitehtaan toiminta, jolla on alueella satavuotinen historia vaan nykyisessä, globaalissa toimintaympäristössä toiminnan aikajänneet ovat lyhytkestoisempia. Mainittiinkin, että seurauksena voi olla jatkuva muutoksen tila. Tärkeänä nähtiin, että elinkeinorakenteen tulee olla muuttuvissa tilanteissa riittävän monipuolinen ja samalla tarvitaan monipuolisia teollisuuspalveluja ja asiantuntijuutta, jotta se kantaa tulevaisuudessakin.

Elinkeinoelämän muutoksissa tarvitaan myös rakenteita, jotka voivat vastata muutoksen tarpeisiin. Osaavan työvoiman saatavuus on yksi merkittävä tekijä pyrittäessä saamaan uusia ja uudenlaisia yrityksiä alueelle. Alueen koulutusvalmiutta ja potentiaalisten työntekijöiden määrää on käytetty yhtenä tekijänä markkinoitaessa aluetta yrityksille. Sen nähtiin olleen tärkeä tekijä yritysten sijoituspäätöksissä. Elinkeinoelämän muutoksissa ja monipuolistumisessa katsottiin edelleen olevan tärkeää, että työntekijöillä on tietty perusosaaminen mutta katsottiin myös, että se ei tänä päivänä aina riitä, vaan lisäksi tarvitaan erityisosaamista, joka lähtee yritysten tarpeista ja tämän nähtiin olevan tärkeää huomioida myös koulutuksessa. Haastatteluissa mainittiinkin uudenlaisen yritystoiminnan myötä olevan oleellista, että oppilaitokset kuulisivat yritysten koulutustarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta tarpeisiin voitaisiin reagoida. Uuden koulutuksen käynnistämiseen menee aina aikansa. Tärkeää on myös huomioida se, että alueelle muuttavien työntekijöiden ja heidän perheidensä tarpeet huomioidaan monipuolisesti esimerkiksi julkisissa palveluissa. Lisäksi aluekehittämisen osalta mainittiin, että tulevaisuuteen varautumisessa yleisesti voisi olla mielekästä laajentaa ennakointitoimintaan osallistumista nykyistä laajemmalle toimijajoukolla. Näin mukaan saataisiin nykyistä laajemmän joukon näkemyksiä.

Digipolis Oyn roolin nähtiin merkittävänä Meri-Lapin elinkeinoelämän kehityksessä. Esimerkkinä mainittiin mm. Digipoliksien yrityksille suunnatut koulutukset ennakointia Metsä Fibren sijoittumista alueelle. Koulutuksissa tarkasteltiin asioita, jotka yrityksillä tulisi olla kunnossa, jotta

yritykset voivat tehdä työtä yhteistyötä Metsä Fibren kanssa ja tämän johdosta alueella on runsaasti toimijoita, jotka osaavat nämä asiat huomioida tulevaisakin tilanteissa. Ennakkoluulottomuus asioihin tarttumisessa sekä asioiden tarkastelu laajemminkin, ei vain omalla alueella nähtiin elinkeinoelämän kehittämisessä tärkeänä ja tässä erityisesti Digipoliksien toiminnan nähtiin olleen merkittävää.

Äkillisen rakennemuutoksen toimenpitein tuettiin paitsi elinkeinoelämää myös Stora Enson irtisanotuiksi tulleita ja heidän läheisiään. Kun tieto Stora Enson Veitsiluodon tehtaan sulkemisesta tuli, osa irtisanotuista siirtyi suoraan toisen työnantajan palvelukseen tai opiskelijaksi. Osa irtisanotuista siirtyi yrittäjiksi mutta haastattelujen perusteella näyttää siltä, että yrittäjiksi siirtyneiden joukko ei ollut suuri. Osalla irtisanotuista puolestaan ei ollut uutta työ- tai opiskelupaikkaa valmiina ja irtisanottuja pyrittiin tarvittaessa tukemaan tällaisissa tilanteissa eri tavoin. Työllistymiseen, koulutukseen ja muihin tekijöihin liittyviä tukitoimia toteuttivat monet toimijat kuten Stora Enson toimesta Saranen Oy sekä kaupungin ja kuntien työllisyyspalvelut, TE-toimisto ja ÄRM-hankkeet. Tukitoimet aloitettiin Stora Enson tehdasalueella, jossa monet toimijat tarjosivat työnhakuun ja koulutukseen liittyneitä palvelujaan irtisanotuille. Myöhemmin toiminta siirtyi yhteis palvelupiste Pointtiin, Kemin keskustaan.

Työllisyyden osalta moni haastateltava katsoi alueen selvinneen ÄRM-tilanteesta suhteellisen hyvin. Irtisanotuista 550 henkilöstä oli työttömänä haastattelutilanteiden aikaan enää vajaa 100. Haastatteluissa mainittiin osan henkilöistä muuttaneen pois alueelta ja osan työllistyneen alueella Metsä Fibren tehtaan rakennustehtäviin, alueen muihin yrityksiin tai pendelöi toisella paikkakunnalla. Osa odottaa uusien investointien tuloa alueelle ja pieni osa on siirtynyt työkyvyttömyyseläkkeelle tai eläköitynyt. Irtisanotut ovat voineet tarvita räätälöityjä ratkaisuja yksittäisten ihmisten työ- tai koulutustarpeisiin ja tätä työtä on eri toimin, myös ÄRM-hankkeilla tehty. Tutkimusaineistosta ilmeni, että irtisanotut hahmottavat omaa tilannettaan hyvin eri aikaan ja myös palvelutarpeet ovat eriaikaisia. Tärkeää olisi tarjota irtisanotuille palveluja oikea-aikaisesti ja tätä pyrittiin myös huomioimaan äkillisen rakennemuutoksen toimenpiteissä. Irtisanotuista suuri osa oli iäkkäitä henkilöitä, joilla oli pitkä työura Stora Enson palveluksessa. Tällaisessa muutostilanteessa näillä henkilöillä saattoi olla erilaisia haasteita liittyen esimerkiksi työnhakuun tai eläkehakemuksen tekemiseen mutta tarpeet saattoivat liittyä myös muun muassa sosiaali- ja terveystalouden palveluihin. Sopivia palvelujärjestelmiä voi olla vaikea löytää eikä niihin hakeutuminen ole aina yksinkertaista. Tässä ÄRM-prosessissa näihin tarpeisiin tartuttiin ÄRM-hankkeessa, jossa oltiin apua tarvitsevien tukena ja sanoittajana henkilökohtaisesti erilaisissa tilanteissa sekä tuettiin entisten Stora Enson alueen yhteisöllisyyden säilymistä erilaisin toimin. Toiminnasta saadun palautteen perusteella toiminta on koettu tärkeäksi. Haastatteluaineistossa mainittiin kuitenkin, että hankkeen aloitukselle olisi ollut eduksi, jos toimintaa olisi voinut aloittaa heti irtisanomispäätöksen tultua mutta se ei ollut mahdollista hankehakemusprosessiin kuluneen ajan vuoksi.

Yhtenäistä, pitkäjänteistä ja kattavaa seurantamallia siitä, millaiseksi irtisanottavien urapolku muodostuu ei kuitenkaan ole käytettävissä. Tietoa henkilöistä tulee esimerkiksi siinä tapauksessa, jos henkilö ilmoittautuu TE-toimistossa työttömäksi työnhakijaksi. Henkilö voi myös pitää työnhakunsa voimassa, vaikka hän olisikin työllistynyt. Muutama haastateltava näki, että tällaisessa äkillisen rakennemuutoksen tilanteessa olisi yhteiskunnassa mielekästä pystyä seuraamaan, millaista vaikuttavuutta toimenpiteillä on ja millaiseksi irtisanottavan polku muotoutuu. Yhtenä mahdollisuutena nähtiin, että irtisanottavalta kysyttäisiin mahdollisimman pian irtisanomisen jälkeen

lupa hänen työelämä- ja koulutusvaiheidensa pitkäjänteiseen seuraamiseen. Seuraaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi haastattelemalla tai sähköisten järjestelmien kautta.

Osaltaan tähän tietotarpeeseen pyrittiin vastaamaan Vaikuttavat työllisyyden tukitoimet äkillisessä rakennemuutoksessa -hankkeessa. Hankkeen seuranta ja tilastot tuottivat laajasti äkilliseen rakennemuutokseen (ÄRM) liittyneiden tukitoimien toteutusta ja vaikuttavuutta kuvannutta tietoa. Tämä tieto koostui pääosin julkisrahoitteisista toimenpiteistä. Arvioinnin käytössä ei ollut tietoa siitä, kuinka pitkään toimenpiteissä mukana olleet työntekijät ovat olleet tehtävissä, koulutuksissa tai yrittäjänä, johon he ovat siirtyneet tai onko heidän uudelleen työllistymisensä vielä toteutumatta. Aiempien ÄRM-arviointien perusteella oli osoitettu, että lisätoimilla ja niihin kytkeytyvällä rahoituksella on oleellinen merkitys uudelleentyöllistymisessä. Tietotarpeemme tavoitteena oli ymmärtää miten pysyviä vaikutuksia nämä toimet tuottavat ja miten merkittäviä nämä toimet ovat aluetalouden vaikuttavuuden kannalta. Siksi tarvitsemme ÄRM-toimenpiteisiin osallistuneiden näkökulman toimien vaikutuksista omalta kannaltaan, jotta tiedämme ovatko toimenpiteet mahdollistaneet elinkeinorakenteen uudistumista ja siihen kytkeytyvää työllistymistä.

Tämän vuoksi Stora Enson Veitsiluodon tehtaalta heinäkuussa 2021 tai sen jälkeen irtisanotulle henkilöstölle osoitettiin kysely, joka toi esiin irtisanotun henkilöstön näkökulmaa. Kysely toteutettiin yhteistyössä Paperiliiton Veitsiluoto 41 osaston kanssa.

Kyselyssä käsiteltiin toimenpiteitä tai hankkeita, joihin vastaajat ovat osallistuneet. Lisäksi kysymykset käsittelivät työllisyyden polkua, mahdolliseen alan vaihtoon vaikuttaneita syitä, työsuhteen kestoa, mahdollista yrittäjyyttä. Keskeiset taustatiedot olivat ikä ja sukupuoli ja henkilöstöryhmä. Vastaajista 71% oli yli 55-vuotiaita ja 29% 40-55-vuotiaita, miehiä 89% ja naisia 11%. Vastaajista yli puolet oli Kemistä, viidennes Keminmaalta, neljännes Simosta ja yksi vastaajista ilmoitti kotipaikakseen Oulun. Näin vastaukset ovat painottuneet vanhimpiin ikäluokkiin nuorten vastaajien puuttuessa.

Yli puolet oli siirtynyt irtisanomisen jälkeen työttömäksi ja viidennes toisen työnantajan palvelukseen. Aineisto kertoo siitä, että neuvontaa oli tarjolla runsaasti alkuvaiheessa, ja tukitoimijoina mainittiin keskeisinä toimijoina julkisrahoitteiset Pointti ja TE-palvelut sekä yksityisrahoitteinen Saranen. Myöhemmin palveluja oli tarjolla pienemmällä volyymilla, joten myöhemmin työttömäksi siirtyneille palvelujen tarjonta oli suppeampi (Halttu et al. 2024). Jotta kokonaiskäsitys yksityisten ja julkisrahoitteisten palveluista olisi mahdollinen, olisi irtisanomisten yhteydessä voitu irtisanotuilta kysyä GDPR-ehdot täyttävä lupa palvelupolkujen seuraamiseen. Näin ei tiettävästi ole tehty minkään irtisanomisen yhteydessä eikä tässäkään yhteydessä. Näin emme voi määrittää kuinka paljon palvelujen välillä on ollut yhteisiä käyttäjiä tai kuinka pitkään he ovat ajallisesti olleet eri toimenpiteissä.

Tulokset kertovat, että työssäkäyvistä vastaajista alle kolmannes työskentelee samalla alalla kuin työsuhteen päättyessä Veitsiluodossa, silti vain harva vastaajista oli vaihtanut kotikuntaa irtisanomisten jälkeen. Uusina aloina tuotiin esille mm. mekaaninen metsäteollisuus, kaupanala ja rakennusala, jotka tulkitsemme elinkeinorakenteen muutoksen laajuutta toteuttaviksi tekijöiksi.

Irtisanominen on yksilötasolla henkilökohtainen ja kokonaisvaltainen kokemus, mutta aineistossamme korostetaan ennen kaikkea rakenteiden tuottamia toimenpiteitä. Kyselyssä 2/3 vastaajista korosti työllistymiseen liittyvää tukea ja neuvontaa, toimenpiteiden toteutumiseen

vaikuttavat myös kokonaisvaltaiset mahdollisuuksiin, motivaatioon ja hyvinvointiin liittyvät tekijät. Aineistosta käy myös ilmi, että irtisanomiset vaikuttavat laajasti elämänhallinnan aikajänteisiin ja hyvinvoinnin edellytyksiin kuten terveystalouteen.

Haastatteluista ilmenee, että äkillinen rakennemuutos on ollut kokonaisuutena alueelle sekä sen toimijoille työläs ja tilanteeseen on kuulunut epävarmuuden sietämistä mutta se on myös tuonut mukanaan uutta oppia sekä valmiuksia kohdata erilaisia tilanteita. Tutkimusaineistossa mainittiin, että prosessin aikana on opittu viemään läpi tämän tyyppinen iso kokonaisuus ja toimintatavan nähtiin olevan hyödynnettävissä tulevaisuudessa myös pienemmissä tilanteissa.

ÄRM-toiminnassa on haastattelujen mukaan ollut oleellista paikallistasolta lähtevän, nopean reagoinnin, ennakkoinnin ja muutosvalmiuden tärkeys sekä laajemmin strategisen otteen merkitys kehittämistyössä. Mainittiin, että Kemin ÄRM-suunnitelmassa ÄRM ajateltiin prosessina, joka johtaa johonkin lopputulokseen eikä yksittäisenä toimenä. Toimintaa arvioitiin ja pyrittiin kehittämään tiedon karttuessa prosessin aikana. Haastatteluissa mainittiin, että TEM:n ÄRM-malli on hyvä mutta siihen voitaisiin lisätä strategisen ohjelman laatiminen niin, että tulevaisuuden ÄRM-prosesseissa toimenpiteitä suunniteltaessa ÄRM-paikkakunnilla tulisi olla toimenpidesuunnitelman laatimiseen strateginen ote huomioiden alueen elinkeinotoiminnan mahdollisuudet ja tulevaisuudennäkymät sekä pohtien, millaisia elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia ÄRM voisi tarjota.

Haastatteluissa mainittiin myös, että strategisen tason suunnittelu ja prosessin haltuunotto ovat tärkeitä ja nähtiin, että olisi hyvä, jos tähän liittyvään taustaselvittelyyn, verkostoitumiseen, kontaktointiin jne. olisi enemmän resursseja. Ehkä voitaisiin myös velvoittaa laajan verkoston mukaan ottaminen, se on alueelle kuin alueelle hyödyksi. Tosin nähtiin myös, että laajan verkoston mukaan ottaminen voi joillakin alueilla osoittautua vaikeaksi. Tässä prosessissa huomioitiin myös sosiaalisen kestävyyden näkökulma, mikä myös on osoittautunut tärkeäksi.

Muutamia kansallisen ÄRM-mallin rahoitukseen liittyneitä kehittämistarpeita ÄRM-prosessin tukemiseksi haastatteluissa tuotiin esiin. Yksi rahoituksen kehittämis ehdotuksista liittyi siihen, että toimet, joiden rahoitusta äkillisessä rakennemuutostilanteessa tarvittaisiin ovat osittain muiden ministeriöiden momenteilla kuin niiden, jotka ovat vastuussa ÄRM-rahoituksesta. Poikkeustilanteessa tarvitaan poikkeuksellisia keinoja mutta rahoitusväline ei jousta vastaavasti. Nyt tuki on TEM-johtoista mutta tarvetta voisi tilanteesta riippuen olla vaikkapa maaseuturahoitukselle tai Viestintä- ja liikenneministeriön hallinnonalaan kuuluvalla rahoituksella. Sama rahoitusväline välttämättä ei ole paras kaikkiin tilanteisiin vaan tarvittaisiin joustoa ja eri rahoitusvälineiden yhdistämismahdollisuuksia. Myös ÄRM-rahoituksen ohjautuminen ESR, EAKR ja AKKE - hankerahoituksena luo toiminnalle tietyt raamit hankerahoituksen hakuehtoineen. Haastatteluissa nähtiin, että rahoitusinstrumenttien välisiä raja-aitoja olisi hyvä voida hälventää, jotta rahoitusta voitaisiin saada helpommin juuri siihen toimenpiteeseen, johon tarvetta olisi. Yritystukirahoitusta pystytään kohdentamaan suoraan alueen yrityksille, mikä nähtiin hyvänä asiana mutta hankerahoituksessa rahoituksen sektorirajat rajaavat rahoituksen hyödyntämistä.

Käytännön ehdotuksena mainittiin, että ohjausmekanismi olisi sektorirajat ylittävästi valtioneuvoston kansliassa, jonne äkillisen rakennemuutoksen määrärahat olisivat allokoitu. Sieltä rahoitusta voitaisiin siirtää sisäisillä budjettimuutoksilla kullekin ministeriölle. Tämä mahdollistaisi muidenkin kuin TEM:n

momentin käyttöönoton ja esimerkiksi infrastruktuuriin kohdistuvat äkillisen rakennemuutoksen toimet.

Toisen, rahoitukseen liittyneen kehittämis ehdotuksen mukaan Suomen työvoimapolitiittinen investointituki tulisi ottaa uudelleen käyttöön. Tällöin jokaiseen maakuntaan tulisi tietty summa, josta kohdennettaisiin arviointikriteerein rahoitusta paikallisiin investointeihin. Aikaisemmin käytössä ollut investointituki nähtiin olleen joustava tuki erilaisiin investointikohteisiin ja esimerkiksi Kemin ÄRM-tilanteessa mainittiin tällä hetkellä olevan tarvetta ratojen ja tieosuuksien siirtämiseen sekä muihin, alle 10 miljoonan investointeihin, jotka mahdollistaisivat teollisia investointeja.

Kolmas, rahoitukseen liittynyt kehittämis ehdotus tutkimusaineistossa oli valmistelurahoituksen mahdollistaminen. Toimijoille ei ole tarjolla valmisteluresurssia, jonka turvin he voisivat valmistella ÄRM-toimenpidesuunnitelmaa. Tällaiselle nähtiin olevan tarvetta ja katsottiin, että kyseeseen voisi tulla esimerkiksi rahoitusjärjestely, jossa valmisteluraha olisi ennakkoa.

Neljäs, rahoitukseen liittynyt kehittämis ehdotus liittyi hankerahoitukseen. Haastatteluissa tuli esille, että hankerahoituksen saaminen vie oman aikansa ja toiminnan alkaminen voi sen vuoksi viivästyä. Jos hankkeen toiminta on sen luonteista, että se olisi tärkeää saada nopeasti käyntiin olisi hyvä miettiä, olisiko hankkeiden nykyisele hakuprosessille nopeampaa tapaa.

Viidentenä ehdotettiin siirtymistä pois hankeperustaisesta ÄRM-rahoitusmallista. Mainittiin, että jos käytettävänä olisi alueille resurssia ilman, että se jaettaisiin alueelle hankkeiden kautta, jäisivät hankehallinnon jäykät rakenteet pois. Rahoitus tulisi suoraan esim. kuntien elinkeinotoimeen henkilöstöresurssin lisäämiseen tai suoraan elinkeinojen kehittämiseen. Nykyisessä järjestelmässä vakituisen henkilöstön aikaa kuluu hankkeiden hallinnointiin, kun aika olisi tarpeen toimenpiteiden toteuttamiseen. Olisi olemassa summa rahaa, jonka toimijat voisivat käyttää äkillisen rakennemuutoksen toimenpiteisiin vapaasti ilman muita kriteerejä ja rahoituksen käyttöä seurattaisiin rahoittajan taholta.

Kuudes, ÄRM-rahoituksen kehittämiseen liittynyt ehdotus oli ÄRM-rahoituksen porrastaminen. Tällöin ensimmäisen vaiheen akuutit toimenpiteet käynnistettäisiin esimerkiksi 2-6 kuukauden jälkeen yrityksen sulkemispäätöksestä. Kolmen vuoden päästä arvioitaisiin saadun tiedon perusteella tilanne ja käynnistettäisiin kakkosvaihe ja kun sulkemispäätöksestä olisi kulunut 5-6 vuotta käynnistettäisiin kolmosvaihe. Porrastaminen mahdollistaisi toiminnan aikana kertyneet tiedon hyödyntämisen paremmin. Lähtötilanteessa pyritään ennakoimaan tulevia tarpeita mutta ajan kuluessa selkeytyy, millaisia toimenpiteitä esimerkiksi hankkeina olisi tarpeen toteuttaa. Lisäksi myös valtioneuvostossa olisi hyvä olla valmius pitkäkestoisesti vastata sellaisiin infrastruktuurin muutostarpeisiin, joita mahdollinen uuden toiminnan sijoittuminen alueelle vaatisi. Esimerkiksi rautatien rakentaminen voi tulla kysymykseen uuden yritystoiminnan tarpeisiin.

Kokonaisuutena tutkimusaineistossa äkillisen rakennemuutoksen rahoitusinstrumentti nähtiin tärkeänä. Mainittin, että alueen kohdatessa tämän tyyppisen kriisitilanteen on merkittävää, että on rahoitusta ja väline sen kohdentamiseen. Lisäksi se, että ÄRM-rahoitusta on tarjolla maantieteellisesti tasapuolisesti, koettiin hyvänä.

Tulevaisuudessakin erillisrahoituksen nähtiin olevan äkillisissä rakennemuutoksissa ja tarvittaessa rakennemuutoksissa muutenkin tärkeää ja mainittiin, että kunnilla ei ole resursseja valmiina kohtaamaan tämän tyyppisiä tilanteita. Tuotiin myös esiin, että tällaisessa, uudessa tilanteessa tarvitaan toimenpiteitä ja ne usein edellyttävät kokeiluja, jotka eivät yleensä sovellu pysyviin organisaatioihin ja hankkeet voivat olla käteviä välineitä muutostilanteen tarkasteluun ja uuden kehittämiseen. Hankkeilla on paikkansa kehittämistyössä.

Yleisesti aineistosta on nähtävissä, että toimijoiden mielestä asiat ovat ÄRM-prosessin aikana onnistuneet hyvin. On opittu yhteistyön merkityksestä ja siitä että yhdessä tehden voidaan päästä samoihin tai parempiin tuloksiin, kuin yksin. Yhdessä tekeminen on tehokkaampaa ja saavutettavuus paranee. Olemassa ollut toimintamalli on ollut toiminnan perusta ja resurssit asettavat realiteetit toiminnalle mutta haastatteluissa mainittiin, että asiat ovat menneet yllättävänkin sujuvasti. Verkostomainen toimintamalli on ollut hyvä toimintatapa ja on nähty, että asioita on hyvä katsoa yhdessä. Tärkeää on myös se, että Meri-Lapin alueelta tehdään edunvalvontaa yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Verkostomaisen yhteistyön toivottiin jäävän alueen ymmärrykseen ja malliin pysyvästi.

Kehittämistoimien vaikuttavuus vie aikaa ja se voi ilmetä kattavasti vuosien kuluttua. Haastatteluissa mainittiin, että tarvittaisiin pitkäaikaista seurantaan alueiden tilanteesta ja toimien vaikuttavuudesta ja seuranta tulisi olla 5-10 vuotta, ehkä viisitoistakin vuotta sen jälkeen, kun äkillinen rakennemuutos on alueella alkanut. Valtiotasolla olisi tärkeää tietää, toimivatko toimenpiteet ja toimenpiteiden mahdollinen vaikuttavuus näkyy pitkällä aikavälillä.

Haastatteluissa kuitenkin korostettiin myös sitä, että kehittämistyö vie aikaa ja prosessi on edelleen kesken. Aika näyttää muun muassa sen, millaiseksi Veitsiluodon alue muodostuu. Yhteis palvelupiste Pointin toiminnan jatkuvuus on kuitenkin turvattu, sen toiminta jatkuu Kemin kaupungin toimintana ja keskeiset toimijat ovat sitoutuneet Pointti-toiminnan jatkamiseen.

Haastatteluissa tuotiin esiin, että äkilliset rakennemuutokset kohtelevat eri alueita eri tavalla ja myös toimijoiden reaktiot niihin voivat olla erilaisia. Meri-Lappi on ollut alue, jossa moni asia on toiminut hyvin. Toisenlaisella alueella voi olla toisenlainen tilanne, jolloin voi olla tarvetta esimerkiksi hallinnollisemmalle ja ohjaavammalle tuelle.

7. Arvioinnin johtopäätökset

Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma syntyi hyvin nopeasti Veitsiluodon tehtaan lakkautuspäätöksen jälkeen. Se oli mahdollista, koska toimijoilla oli yhteistyön lähtökohtia, mitä vahvensi toimienpiteiden ja toimijoiden rajaaminen toimintasuunnitelman laatimisen aikana. Tunnistimme keskeisiksi toimijoiksi Kemin kaupungin, ELY-keskuksen, Lapin liiton ja Kemin Digipolis Oy. Yhteiskunnallisen merkittävyyden ja vaikuttavuuden näkökulmasta tarkasteltuna hankkeiden kirjo oli laaja ja ne ulottuivat laajasti eri elinkeinosektoreille. Hankkeiden kiinnittyminen Kemin ÄRM-toimintasuunnitelmaan toteutui pääosin Elinkeino – ja työministeriön sekä opetusministeriön rahoituksella. Kemin, Keminmaan ja Simon alueella toimi 14 ÄRM-rahoituksen saanutta ÄRM-verkoston toimijan toteuttamaa hanketta. Osa hankkeista kiinnittyi ÄRM-kokonaisuuteen

eriaikaisesti. Yksityisellä, Stora Enson rahoituksella toteutetut hankkeet muodostivat erillisen kokonaisuuden, jonka osalta tässä arvioinnissa ei ole ollut samalla tavoin kattavaa tietoa toimenpiteiden toteutuksista kuin julkisrahoitteisen aineiston osalta. Voidaan kuitenkin osoittaa, että yksityisen ja julkisen rahoituksen hankkeet ovat muodostaneet kokonaisuuden, jossa dynaaminen toimintatapa on merkinnyt irtisanottujen työntekijöiden mahdollisuutta liikkua näiden toimintamuotojen välillä.

Kemin ÄRM-toimenpiteiden yhteiskunnallinen merkittävyys ja vaikuttavuus

Sektoreiden eriytyminen toi ennustamattomuutta ja vaikeutti tietopohjan hyödyntämistä

Rakennemuutoksessa korvaavia työpaikkoja syntyi nopeasti ohjelman toimenpiteiden ja positiivisen ÄRM:n kautta

- Arvioinnin aineiston perusteella rakennemuutoksen tuomien työpaikkojen ulkopuolelle jäi erityisesti 55 täyttäneitä irtisanottuja
- Osaamisen kasvu kohdistuu pitkäkestoisiin koulutuksina nuorempiin ikäluokkiin, neuvontapalvelut kattavammin irtisanottuihin
- Vaikuttavuusnäkökulmasta hankkeiden tuottama osaaminen on keskeinen sosiaalisen kestävyysrakentajan

Elinkeinorakenne on uudistunut ja kestävät ratkaisut ovat prosessinäkökulmasta todennettavissa

- Toimeenpanosuunnitelman aluevaikuttavuus näkyy kapasiteetin kasvuna, elinvoimatekijöinä ja pitovoimatekijöinä
- Pysyvyyttä lisäsi toimenpiteiden kiinnittyminen alueellisiin ohjelmatavoitteisiin
- Toimeenpanosuunnitelman nopea laadinta, toteutus ja rahoituskriteerien täyttyminen rakensi prosessitekijöitä
- Aluetalouden uusi tasapaino todennetaan rakenteellisena uudistumisena ja työmarkkinoiden siirtyminä

Arvioinnin aineiston perusteella voidaan osoittaa, että toimenpiteet ovat tukeneet elinkeinorakenteen uudistumista työvoiman pysyvyyden takaamisessa alueellisesti työllisyyden tukitoimenpiteiden ja uudelleen koulutuksen avulla. Tämä on luonut edellytyksiä elinkeinorakenteen uudistumiselle. ÄRM-toimet jakaantuivat kahteen osaan, joista ensimmäisen muodostavat työllisyystoimi painottavat toimenpiteet. Toisen osan muodostaa positiivinen ÄRM, jossa kriteerinä olevat uudet liiketoimintamahdollisuudet kasvoivat oleellisesti. Arvioinnin aineiston perusteella on kuitenkin todennäköistä, että elinkeinorakennetta muuttavat tekijät ovat kohdistuneet pääosin muuhun työvoimaan kuin irtisanottuihin.

Osittain toimenpiteet ovat olleet ennustamattomia. ÄRM:n keskeisen resurssin muodostavat yrityksille suunnatut kehittämisavustukset, joiden volyymi (8,5 MEUR) oli yli kaksinkertainen hankkeiden volyymiin verrattuna. Ne kohdistuivat ÄRM-toimeenpanosuunnitelman toteutuksesta Kemiin ja Keminmaahan. Yli puolet ELYn myöntämistä EAKR- ja kansallisen rahoituksen kattavista ÄRM-kehittämisavustuspäätöksistä kehittämisavustuksista kohdistui kuitenkin Tervolaan ja Tornion, jotka eivät olleet osa ÄRM-toimintasuunnitelmaa. Aluetalouden tarkastelussa näiden päätösten merkittävyys voi kuitenkin olla oleellinen elinkeinorakenteen muutoksessa ja työllisyyden edistämisessä. Aineiston perusteella arvioimme, että julkisrahoitteiset hankkeet tavoittivat noin puolet irtisanotuista työntekijöistä.

Kemin ÄRM-toimintasuunnitelman toteutuksen ansio on nopea toteutus siten, että valtioneuvoston käsittelyn kriteerit toteutuivat. Nopeus tarkoitti tiivistä toimijajoukkoa, jolloin myös ulkopuolelle jäi toimijoita, jotka osaksi liittyivät toimeenpanosuunnitelman toteutukseen esimerkiksi OKM:n rahoituksella. Toimintasuunnitelma toimi siten hankkeiden ja rahoitusinstrumenttien määrittäjänä valtioneuvoston hakuprosessissa. Samalla toimintasuunnitelma oli myös alusta, jolle toimijat saattoivat myöhemmin kiinnittyä ja siten tukea ÄRM:n tavoitteiden toteutumista. Tämä koski sekä hankkeita että käytäntöjä, jotka siirtyivät palvelujen tarpeen perusteella. Esimerkiksi Pointtitilan toiminta näyttäytyi haastattelujen perusteella mallilta, joka siirtyi Veitsiluodon tehtaan ja julkisrahoitteisen toimintaan palvelemaan Veitsiluodon irtisanottujen, elinkeinoelämän ja laajemmin työllisyyden tarpeita.

Kemin ÄRM-toimintasuunnitelma on toteuttanut osaamisen ja sosiaalisen kestävyysrakentamisen tavoitetta kattavasti. Osaamisen kasvu on kuitenkin kohdistunut pitkäkestoisten koulutusten osalta erityisesti nuorempiin ikäluokkiin. Neuvontapalvelujen kattavuus näyttäytyy vahvana, ja se on kattanut laajasti tarkastelun kohteena olevat ryhmät. Eri toimista huolimatta aineisto kertoo siitä, että ÄRM-toimenpiteistä huolimatta rakennemuutoksen tuomien työpaikkojen ulkopuolelle jäi erityisesti 55 vuotta täyttäneitä irtisanottuja Veitsiluodon työntekijöitä.

Aineiston perusteella ei ole aivan kiistatonta ovatko ÄRM-toteuttajat muodostaneet toimenpiteiden aikana tietopohjaa, joka olisi tukenut osallisuutta ja kiinnittymistä Kemin ÄRM-toimintasuunnitelmaan. Kokonaisuuden hallinta on toteutunut, mutta toimenpiteiden jakautuminen yksityisiin ja julkisiin lohkoihin on siilouttanut ja rajoittanut tietoa toimijoiden liikkumisesta eri toimenpiteiden välillä. Tämä rajoittaa myös toiminnallisten tulosten arviointia. Prosessiarvioinnin näkökulmasta tarkasteltuna ÄRM-toimintasuunnitelman toteuttaminen on määrittänyt aluetalouden uutta tasapainoa ja mahdollistanut toimijoiden kiinnittymistä elinkeinorakenteen muutokseen. Aineiston perusteella tämä näkyy yritysten toimialojen muutoksena, työntekijöiden osaamistason muutoksena, näiden mahdollistamina työmarkkinoiden siirtyminä ja kokonaisuutena elinkeinorakenteen uudistuksena.

Yhteistyö, ennakointi sekä strateginen ja uuteen suuntautuva ote tilanteen ratkaisemiseksi pitkäjänteisesti nousivat aineiston perusteella ÄRM-työskentelyssä oleellisiksi tekijöiksi. Poikkileikkaavaksi tekijänä kaikessa toiminnassa oli tiedon liikkuminen. Nämä tekijät näkyivät ydinasioina rakentavan äkillisen rakennemuutoksen hoidossa.

LÄHTEET

Coenen, L., Asheim, B., Bugge, M.M. & Herstad, S. J. (2017). Advancing regional innovation systems: What does evolutionary economic geography bring to the policy table? *Politics and Space*. Vol. 35/4, 600-620.

Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus. 2021. Stora Enson Kemin Veitsiluodon tehtaan lopettamispäätökseen liittyvät ÄRM – lisämäärärahatarpeet.

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus. 2023. Myönteiset ÄRM-kehittämisyavustuspäätökset (EAKR + kans.) kunnittain.

Honkatukia, J. & Törmä, H. (2005). Stora Enso Oyj:n Kemijärven sellutehtaan 40-vuotisen toiminnan alueellinen kokonaisvaikuttavuus. VATT-keskustelualoitteita 368. Helsinki.

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

Kemi (2021). Kemin äkillisen rakennemuutoksen toimintasuunnitelma - Case Veitsiluoto. 1. Vaiheen toimintasuunnitelma, Kemi kaupunginhallitus 8.6.2021.

TEM (2022). ÄRM-toimintamallin toimivuuden arviointi. OWAL Group Oy. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:68. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164499>