

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2020:47

Siltasopimusten toimintamallin arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:47

Siltasopimusten toimintamallin arviointi

Minna Mayer, Mikko Valtakari, Janne Antikainen, Tommi Ranta,
Susanna Haanpää ja Juho Nyman

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-549-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	28.9.2020
Tekijät	Minna Mayer, Mikko Valtakari, Janne Antikainen, Tommi Ranta, Susanna Haanpää ja Juho Nyman	
Julkaisun nimi	Siltasopimusten toimintamallin arviointi	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:47	
Diaari/hankenumero	-	Teema Alueet
ISBN PDF	978-952-327-549-2	ISSN PDF 1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-549-2	
Sivumäärä	57	Kieli suomi
Asiasanat	alueet, aluekehitys, aluepolitiikka, siltasopimukset, työllisyys, rakennemuutos, rakennemuutosalueet	
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkasteltiin siltasopimusten toimintamallia, prosessia ja vaikutuksia sekä määriteltiin kriteerejä aluevalinnoille. Siltasopimuksia on tehty Lounais-Suomessa, Pirkanmaalla, Kainuussa ja Pohjos-Savossa. Menetelminä käytettiin aineistoanalyysiä, asiantuntijahaastatteluita, kyselyitä, tilastollista tarkastelua ja työpajatyöskentelyä. Siltasopimuksilla on ollut paljon myönteisiä vaikutuksia, kuten yhteistyön tiivistyminen valtioneuvoston ja alueiden välillä. Hankkeista suurin osa on keskittynyt saavutettavuuteen, koulutukseen ja työvoiman saatavuuteen eli tavoitteisiin nähden oikeanlaisiin asioihin. Tilastollisesti työvoiman saatavuus on Lounais-Suomessa parantunut, työttömiä on työllistynyt odotettua enemmän ja myös rekrytointiongelmien vähentyneet. Ehdotetaan siltasopimusten tarkempaa rajaamista, alueiden ja valtion roolien sekä vastuiden selkeää määrittelyä, keskeisten tavoitteiden listausta alueittain, seurantamittareiden kehittämistä ja tarkastelua 6 kk välein. Lisäksi ehdotetaan rahoituskokonaisuuden selkeyttämistä ja korvamerkityn rahan maksamista siltasopimuskokonaisuuden toteuttamiseen ja siltasopimusmallin rakentamista siten, että se motivoi alueita kehittämiseen ja yhteistyöhön toisten alueiden kanssa. Mallia suositellaan jatkettavaksi sekä positiivisen ja negatiivisen rakennemuutoksen alueilla. Aluevalinnat suositellaan tehtäväksi työllisyyteen liittyvien tilastojen vertailulla maakunnittain, huomioiden avointen työpaikkojen määrä, kohtaanto ja rekrytointivaikeuksia kokevien yritysten määrä.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Pirkko Jukka, puh. +358 295 048 981</p>	
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	28.9.2020
Författare	Minna Mayer, Mikko Valtakari, Janne Antikainen, Tommi Ranta, Susanna Haanpää och Juho Nyman	
Publikationens titel	Utvärdering av broavtalsmodellen	
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:47	
Diarie-/ projektnummer	-	Tema Regionerna
ISBN PDF	978-952-327-549-2	ISSN PDF 1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-549-2	
Sidantal	57	Språk finska
Nyckelord	regionerna, regional utveckling, regionpolitik, broavtal, regioner, sysselsättning, strukturomvandling, strukturomvandlingsområden	
Referat	<p>Utredningen utvärderade broavtalsmodellen, avtalsprocessen och avtalens konsekvenser samt fastställde kriterier för val av regioner. Broavtal har ingåtts i Sydvästra Finland, Birkaland, Kajanaland och Österbotten. Metoderna var materialanalys, expertintervjuer, enkäter, statistisk granskning och workshoparbete. Broavtalen har haft många positiva effekter, såsom ett intensivare samarbete mellan statsrådet och regionerna. Största delen av projekten har fokuserat på tillgänglighet, utbildning och tillgång på arbetskraft, det vill säga på rätta frågor med tanke på målen. Statistiskt sett har tillgången på arbetskraft förbättrats i Sydvästra Finland. Antalet sysselsatta har ökat mer än väntat och rekryteringsproblemen har minskat. Det föreslås att broavtalen avgränsas noggrannare, att rollerna och ansvarsfördelningen mellan staten och regionerna definieras på ett tydligt sätt, att de viktigaste målen per region fastställs samt att indikatorerna för uppföljning utvecklas och ses över med 6 månaders mellanrum. Det föreslås också att finansieringshelheten förtydligas, att öronmärkta pengar betalas för att genomföra broavtalshelheten och att broavtalsmodellen byggs upp så att den motiverar regionerna till utveckling och samarbete med andra regioner. Det rekommenderas att modellen fortsätter i områden med både positiv och negativ strukturomvandling. Enligt rekommendationen ska man välja regionerna så att man jämför sysselsättningsstatistiken landskapsvis med beaktande av antalet lediga jobb, matchningen och antalet företag som har rekryterings svårigheter.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Pirkko Jukka, tfn +358 295 048 981</p>	
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	28 September 2020
Authors	Minna Mayer, Mikko Valtakari, Janne Antikainen, Tommi Ranta, Susanna Haanpää and Juho Nyman	
Title of publication	Assessment Of The Operating Model For Bridge Agreements	
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:47	
Register number	-	Subject Regions
ISBN PDF	978-952-327-549-2	ISSN (PDF) 1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-549-2	
Pages	57	Language Finnish
Keywords	regions, regional development, regional policy, bridge agreements, employment, structural change, structural change regions	
<p>Abstract</p> <p>The report assessed the operating model, process and impacts of bridge agreements and defined the criteria for the selection of regions. Bridge agreements have been concluded in Southwest Finland, Pirkanmaa, Kainuu and North Savo. The methods used included material analysis, expert interviews, surveys, statistical reviews and workshops. Bridge agreements have had many positive effects, such as closer cooperation between the Government and the regions. Most of the projects have focused on accessibility, education and the availability of labour, which are relevant issues considering the objectives. Statistically, the availability of labour in Southwest Finland has improved, the number of unemployed people who have found jobs has increased more than expected, and problems in recruitment have eased. The report proposes a more precise definition of bridge agreements and the roles and responsibilities of regions and the state, a listing of key objectives by region and the development and biannual review of monitoring indicators. In addition, the report proposes that the financing package be clarified, that the earmarked money be paid for the implementation of the bridge agreement as a whole and that the bridge agreement model be built in such a way as to motivate regions to develop and cooperate with other regions. It is recommended that the model be continued both in the regions undergoing positive or negative structural changes. Finally, the report recommends that the selection of regions be based on comparisons of employment statistics by county, taking into account the number of vacancies, the match of labour supply and demand, and the number of businesses experiencing recruitment difficulties.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Pirkko Jukka, tel. +358 295 048 981</p>		
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment	
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi	

Sisältö

1	Työn tausta, tavoitteet ja toteutus	9
1.1	Työn tavoitteet.....	10
1.2	Työn toteutustapa.....	12
2	Siltasopimusten sisältöjen strateginen osuvuus	14
2.1	Yleistä siltasopimuksista ja niiden toteutusympäristöstä.....	14
2.2	Siltasopimusten sisältöteemojen osuvuus	20
3	Siltasopimusten toimeenpanon ja siltasopimusmallin toimivuuden arviointi	25
3.1	Siltasopimusten toimeenpano alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta.....	25
3.2	Siltasopimusten toimeenpano siltatyöryhmän näkökulmasta	27
4	Siltasopimusten vaikutukset ja lisäarvo	29
4.1	Alueiden kokemuksia siltasopimusten vaikutuksista ja lisäarvosta	29
4.2	Siltatyöryhmän näkemyksiä siltasopimusten vaikutuksista ja lisäarvosta.....	33
4.3	Siltasopimusten vaikuttavuus aluetiedon perusteella – case-Lounais-Suomi...	36
5	Johtopäätökset ja kehittämissuhteet	49
5.1	Johtopäätökset	49
5.2	Kehittämissuhteet ja ehdotus kriteeristöksi uusien siltasopimusalueiden valintaan.....	51
5.3	Yhteenveto tuloksista	56
	Lähteet	57

1 Työn tausta, tavoitteet ja toteutus

Positiivisella rakennemuutoksella tarkoitetaan tilannetta, jossa alueen elinkeinorakenne ja työllisyys muuttuvat nopeasti, kun yritys perustaa uuden tuotantoyksikön tai lisää muuten merkittävästi työpaikkoja. Yhden toimialan positiiviset uutiset aktivoivat koko alueen elinkeinoelämää, mikä puolestaan johtaa kasvuun myös muilla toimialoilla ja muualla Suomessa.

Lounais-Suomessa laivanrakennus ja autonvalmistus käynnistivät nopean ns. positiivisen rakennemuutoksen 2010-luvun puolessa välissä. Kasvun tueksi ja sen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi kehitettiin niin sanottu siltasopimuksen toimintamalli. Sopimusmalli pohjaa vuonna 2017 Esko Ahon¹ tekemään selvitystyöhön liittyen Lounais-Suomen positiiviseen rakennemuutokseen ja siihen, miten tilanne voitaisiin parhaiten hoitaa ja hyödyntää, jotta koko tilanteesta saadaan kaikki hyöty irti. Ahon johtopäätökset olivat, että kasvupotentiaalin tehokas hyödyntäminen on niin iso haaste, että siihen vastaamiseksi tarvitaan erillistoimia ja -rahoitusta. Valtion ja Lounais-Suomen välinen siltasopimus solmittiin vuosille 2018–2019.

Hallitus päätti budjettiriihessä syksyllä 2018 laajentaa Lounais-Suomen siltasopimusmallia myös muille työvoimapulasta eniten kärsiville alueille. Tilastollisesti tarkasteltuna rekrytointiongelmista eniten kärsivät alueet ovat Kainuu, Pirkanmaa ja Pohjois-Savo. Kyseiset alueet kokivat myös itse siltasopimusmallin tarpeelliseksi. Uudet siltasopimukset laadittiin valtion ja Kainuun, Pirkanmaan sekä Pohjois-Savon kesken. Siltasopimukset laadittiin valtion sekä Kainuun, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon välille vuosille 2019–2020.

Siltasopimus on prosessi, joka perustuu toimijoiden yhteistyöhön yli hallinnollisten rajojen. Siltasopimus pitää sisällään alueellisen ja valtakunnallisen tason toimia esimerkiksi työvoiman saatavuuden, t&k-toiminnan, koulutuksen ja tietopohjan vahvistamiseksi. Siltasopimuksissa sovitaan toimista, jotka vaikuttavat muun muassa työvoiman saatavuuteen,

¹ Aho, E. (2017) Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö.

osaamiseen ja koulutukseen, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä alueen saavutettavuuteen ja tunnettuuden kehittämiseen. Sopimuksissa painotetaan lyhyen tähtäimen toimia vuosille, mutta mukana on myös pitemmän ajan kuluessa tuloksia tuottavia toimenpiteitä. Sopimusten toimenpiteille ei osoiteta erillisrahoitusta, mutta monia uusien silta- ja maakuntien toimia on jo tuettu esimerkiksi erityisavustuksella osaajapulaan vastaamiseksi.

Sopimusperusteinen kehittämistyö kaupunkien ja alueiden tarpeista ja yhteistyöstä nousvilla sisällöillä ja painopisteillä positiivisen rakennemuutoksen edistämiseksi on kirjattu myös nykyiseen pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan.

1.1 Työn tavoitteet

Työssä arvioitiin siltasopimusten toimintamallia ja prosessia, siltasopimusten vaikutuksia sekä määriteltiin ehdotus kriteeristöksi uusien siltasopimusalueiden valintaan. Työssä tuotettiin myös kehittämis ehdotuksia, joita voidaan hyödyntää käynnissä olevien siltasopimusten toteutuksessa loppuvuonna 2020 sekä mahdollisissa uusissa siltasopimuksissa tulevaisuudessa.

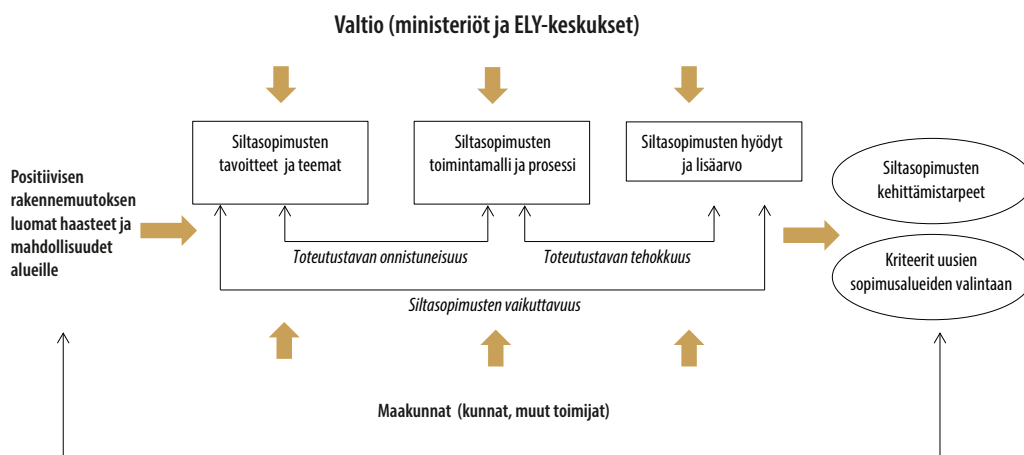
Arvioinnin ydinkysymyksiä olivat:

- Mitä lisäarvoa siltasopimusmalli ja -prosessi ovat tuoneet positiiviseen rakennemuutokseen vastaamiseen ja alueen kehittämiseen?
- Mitä lisäarvoa siltasopimusmalli ja -prosessi ovat tuoneet a) valtion ja alueiden väliseen yhteistyöhön, b) alueen sisäiseen yhteistyöhön ja c) valtion sisäiseen yhteistyöhön? Mikä on siltasopimusten konkreettinen lisäarvo?
- Onko siltasopimusten osallistuja- ja toimijajoukko ollut oikea?
- Ovatko siltasopimukseen valitut alueet olleet oikeat?
- Miten hyvin siltasopimusten sisältöteemat (osaavan työvoiman saatavuus, osaaminen ja koulutus, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä alueen saavutettavuus ja tunnettuus) tukevat positiiviseen rakennemuutokseen vastaamista? Miten hyvin yleistettäviä teemat ovat eri alueille?
- Onko siltasopimusalueille kanavoitunut olemassa olevasta budjetista uudelleen suuntaamalla sellaista rahoitusta, jota alueet eivät todennäköisesti muuten olisi saaneet? Pitäisikö siltasopimusten toimeenpanoon olla korvamerkittyä erillisrahoitusta?
- Miten hyvin siltasopimukset ovat generoineet alueellista rahoitusta sopimusten toimeenpanoon?
- Miten hyvin siltasopimuksen toimintamalli tukee laajempaa aluekehitystyötä ja sen välineistöä? Mikä on siltasopimusten suhde muihin aluekehittämisen toimintoihin ko. alueella? Mikä on siltasopimusten suhde muihin suunnitelmiin (esim. valtakunnallinen

liikennejärjestelmäsuunnitelma), sopimukseen (esim. MAL) ja malleihin (esim. aluekehittämisen toimintamalli)? Miten siltasopimuksen toimintamallin yhteensovitusta muuhun sopimuksellisuuteen, suunnitelmiin ja malleihin voitaisiin kehittää? Millaisia rajoituksia eri suunnitelmien, sopimusten, mallien ja prosessien välille tarvitaan?

- Mitä on opittu, eli mitkä ovat sellaisia elementtejä, joista olisi hyötyä myös muilla alueilla?
- Mitkä voisivat olla sopivia kriteerejä, joita voitaisiin käyttää mahdollisten uusien silta-alueiden valinnassa?
- Onko maakunta sopiva aluetaso siltasopimusten toteuttamiseksi? Voitaisiko toimintamallia hyödyntää pienemmillä maantieteellisillä alueilla, esimerkiksi seutukuntatasolla?
- Miten toimintamallia voidaan edelleen kehittää (esim. sisältö, rajoitukset suhteessa muihin suunnitelmiin, sopimukseen, prosesseihin ja malleihin, rahoitus, markkinointi/ viestintä, verkostoyhteistyö, tiedolla johtaminen)?
- Mikä on ollut siltasopimusten vaikuttavuus, ja miten sitä voisi vielä edelleen parantaa?

Siltasopimusten toimintamallia ja prosessia sekä näihin liittyviä kehittämistarpeita tarkasteltiin työssä moniulotteisesti ja monitasoisesti eri intressinäkökulmat huomioiden. Tarkastelussa keskiössä oli siltasopimustoimintamallin toimivuus kokonaisuudessaan. Siltasopimusten toimivuutta arvioidaan neljällä eri alueella saatujen kokemusten pohjalta suhteessa alueen tarpeisiin ja erityispiirteisiin, mutta lopulliset johtopäätelmät tehtiin yleisesti koskien siltasopimusten sopimusmallia ja prosessia kokonaisuutena. Kuvassa 1 on esitettyä työn kokonaisvaltainen lähestymistapa.



Kuva 1. Työn lähtökohtana ollut kokonaisvaltainen lähestymistapa siltasopimusten toimintatavan ja toteutusprosessin arviointiin.

1.2 Työn toteutustapa

Työ toteutettiin neljän toisiaan täydentävän työvaiheen kautta, jotka ovat: i) Siltasopimusten sisältöjen osuvuuden arviointi, ii) Siltasopimusten toimeenpanon ja siltasopimusmallin toimivuuden arviointi, iii) Siltasopimusten vaikutusten ja lisäarvon arviointi sekä iv) kehittämisehdotuksien generointi toimintamallin edelleen kehittämiseksi ja uusien alueiden valintakriteereiksi. Tämän raportin rakenne ja sisältö noudattaa kyseisiä työvaiheita.

Työssä käytettiin rinnakkain sekä laadullisia että määrällisiä aineistoja ja menetelmiä. Työn lopulliset johtopäätökset perustuvat eri näkökulmista kootun tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Työssä käytettävät pääasialliset menetelmät olivat:

Aineistoanalyysit: Eri työvaiheissa hyödynnettiin soveltuvin osin kaikki se selvitystyön kannalta relevantti kirjallinen aineisto, joka liittyy siltasopimukseen ja niiden toimeenpanoon. Aineistoanalyysit toteutetaan ns. kirjoituspöytätyönä. Etenkin siltasopimusten sisältöjen osuvuuden arvioinnissa keskeisen aineiston muodostivat hyväksytyt ja päivitetty siltasopimukset.

Teemahaastattelut: Teemahaastattelujen avulla kartoitettiin mm. siltatyöryhmän ja sihteeristön, siltasopimusten toteutusosapuolinen ja keskeisten sidosryhmien näkemyksiä siltasopimusmenettelyn toteutuksesta, hyödyistä ja lisäarvoista sekä kehittämistarpeista. Haastattelut toteutettiin puhelimitse puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Yhteensä kutsu alkuvaiheen teemahaastatteluun lähetettiin 10 henkilölle, joista 6 suostui haastatteluun. Lisäksi tehtiin yhden ulkopuolisen asiantuntijan haastattelu. Pidettyjen haastatteluiden laatu oli kuitenkin erinomainen ja niiden aikana saatiin riittävästi tietoa selvityksen etenemiseksi. Puutetta haastateltavien määrässä korvattiin sillä, että selvitystyöhön liittyvän työpajan alussa jokainen osallistuja sai kertoa keskeisimmän nostonsa ja havaintonsa siltasopimukseen liittyen. Tällä tavalla saimme isomman määrän keskeisimmät näkökulmat kerättyä vielä erikseen yhteen. Tässä yhteydessä kerätyt kommentit tukivat ja täydensivät aiemmin kerättyä aineistoa.

Sähköiset kyselyt: Työn aikana toteutettiin sähköiset Webropol-kyselyt siltatyöryhmälle sekä siltasopimusten alueellisille työryhmille. Sähköisellä kyselyllä selvitettiin mm. siltasopimusmallin toimivuutta, sopimusten toimeenpanon onnistuneisuutta, siltasopimusten vaikutuksia ja lisäarvoa sekä siltasopimusmallin ja toteutusprosessin hyviä käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Kysely siltatyöryhmälle toteutettiin 12.6.-3.9.2020. Kysely lähetettiin 30 siltatyöryhmäläiselle ja siihen vastasi 12 henkilöä (vastausprosentti 40 %). Vastaavasti kysely alueellisille työryhmille toteutettiin 14.8.-3.9.2020. Kysely lähetettiin 129 henkilölle ja siihen vastasi 19 henkilöä (vastausprosentti 15 %). Kyselyistä lähetettiin muistutukset vastaajille, mutta tästä huolimatta vastaajia oli melko vähän erityisesti alueellisten työryhmien edustajien osalta. Toisaalta myönteisenä asiana koettiin vastausten laatu, joka näkyi

esimerkiksi asiantuntevana kommentointina avointen vastausten osalta. Siltasopimuksia koskeviin kyselyihin saatiin kuitenkin laadukkaita vastauksia, sillä etenkin avoimiin vastauksiin oli saatu paljon kommentteja.

Siltatyöryhmälle tarkoitetussa kyselyssä oli yhteensä 12 vastausta. Vastaajista kolme edusti ELY-keskusta, kolme työ- ja elinkeinoministeriöstä ja kaksi opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Kainuun ELY-keskuksesta, Pirkanmaan ELY-keskuksesta, Pohjois-Savon liitosta sekä valtiolta/ministeriöstä oli kaikista yksi vastaaja. Suurin osa (9 vastaajaa) olivat siltatyöryhmän sihteeristössä. Kaksi olivat siltatyöryhmän jäseniä ja yksi oli siltatyöryhmän varajäsen.

Alueellisille ohjausryhmille ja sidosryhmille tarkoitetussa kyselyssä oli yhteensä 19 vastausta. Vastaajista kolme edusti Satakuntaliittoa ja kaksi Varsinais-Suomen liittoa. Muut olivat ilmoittaneet taustaorganisaatioksi julkisen tahon, Kainuun liiton, Kajaanin valtuuston, KAMKin, Länsirannikon Koulutuksen, yleisesti maakuntaliiton, Pirkanmaan ELY-keskuksen, Pirkanmaan TE-toimiston, Satakunnan ammattikorkeakoulun, SLP-kustannuksen, Tampereen kaupungin sekä Varsinais-Suomen ELY-keskuksen.

Vertailuasetelmaan perustuva tilastollinen analyysi: Tutkimuksen tilastollinen arviointiosio toteutettiin synteettisen kontrollin kaltaistamismenetelmään perustuvan vertailuanalyysin perusteella. Synteettisen kontrollin menetelmä on verrokiasetelmaan perustuva tieteellinen seuranta- ja arviointimenetelmä², jonka avulla erilaisten interventoiden vaikutuksia pystytään seuraamaan ja arvioimaan esimerkiksi alueiden, yritysten ja toimialojen osalta. Menetelmällä tuotettiin verrokiasetelma, jossa Lounais-Suomen siltasopimusalueen (Varsinais-Suomi ja Satakunta) kehitystä voitiin arvioida ja verrata niiden maakuntien yhdistelmään, joissa ei ole sopimusta ja joka vastasi mahdollisimman tarkasti Lounais-Suomen sopimusaluetta ennen sopimusta vuoden 2017 lopussa. Nykyisten siltasopimusalueiden Kainuun, Pohjois-Savon ja Pirkanmaan osalta kyseistä vertailua ei tehty, sillä näillä alueilla sopimukset ovat olleet voimassa niin lyhyen aikaa (solmittu 2019), että sopimusten mahdollisia (usein pitkällä aikavälillä syntyviä) vaikutuksia ja tavoiteltavia muutoksia ei vielä pysty todentamaan olemassa oleviin tilastoihin perustuvilla mittareilla.

Työpaja: arviointiprosessin loppupuolella 25.8.2020 järjestettiin 3 h etätyöpaja, jossa valittiin arviointihavaintoja, keskusteltiin siltasopimusmenettelyyn ja toteutukseen liittyvistä opeista ja kokemuksista sekä generoitiin kehittämissuhteita jatkoa silmällä pitäen. Työpajaan osallistui yhteensä 35 henkilöä ja he edustivat hyvin siltatyöryhmää sekä siltasopimusten alueellisia työryhmiä. Osallistujia oli mukana kaikilta alueilta.

² menetelmästä tarkemmin esim. Abadie, A ym. (2010)

2 Siltasopimusten sisältöjen strateginen osuvuus

2.1 Yleistä siltasopimuksista ja niiden toteutusympäristöstä

Kasvun mahdollisuus -raportissa (2017) Aho kuvaa siltasopimusmenettelyä toimintamallina, joka kohdistuu nimenomaan positiivisen rakennemuutoksen alueisiin. Raportissa kuvataan, miten aiemmin Suomessa on totuttu käynnistämään erityistoimia, kun jonkin alueen elinkeinoelämä ajautuu murrokseen ja merkittävä määrä työpaikkoja menetetään. Äkillisten, negatiivisten rakennemuutosten varalle on olemassa poliittisesta ja taloudellisesta paineesta syntyneitä mekanismeja, joilla valtiovalta yhteistyössä alueen kanssa pyrkii lievittämään ongelmia ja luomaan vaihtoehtoisia työllistymisen mahdollisuuksia. Näin syntyneiden hankkeiden toteuttamiseen on ollut käytettävissä valtion erityisrahoitusta. Raportin laadinnan aikaan Suomeen syntyi aivan uudenlaisia rakenteellisia ongelmia, kun jonkin alueen elinkeinoelämän kasvu ja työllisyysnäköymät olivat poikkeuksellisen hyvät. Lounais-Suomen tilanne on tästä hyvä esimerkki.³

Lounais-Suomessa teknologiateollisuuden, erityisesti laivanrakennuksen, tilauskanta kasvoi lyhyessä ajassa. Aho toteaa, että pelkästään jo tehtyjen sopimusten toteutuminen johtaa niin suureen työvoiman ja osaamisen sekä infrastruktuurin lisätarpeeseen, ettei Lounais-Suomi selviydy siitä tavallisin keinoin. Kasvupotentiaalin täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää valtion erityistoimia.⁴

Aho kuvaa, että ensimmäinen haaste on synnyttää tietoisuus erityistojien tarpeesta. Monista syistä negatiivinen rakennemuutos saa osakseen moninkertaisen huomion vastaavaan kasvunäkymään verrattuna. Olemassa olevan työpaikan menetys luo

³ Aho, E. (2017) Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö.

⁴ Aho, E. (2017) Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö.

päätöksentekijöihin huomattavasti suuremman paineen kuin vastaavan uuden työpaikan synnyttämisen mahdollisuus. Toinen tehtävä on rakentaa yhteistyömalli, jolla kansallisten ja alueellisten toimijoiden voimavarat kyetään yhdistämään kasvua uhkaavien pullonkaulojen estämiseksi. Lounais-Suomen teknologiateollisuuden käänne ja sen luomat mahdollisuudet ovat kansallinen haaste. Jos se onnistutaan täysimääräisesti käyttämään hyväksi, vaikutus näkyy koko kansantaloudessa. Vastaavasti, epäonnistuminen ei ole vain alueen vahinko, vaan sillä olisi laajat kielteiset seuraukset koko yhteiskuntaan. ”Lounais-Suomen malli” voisi toimia esikuvana myös muille alueille, joiden elinkeinojen kehitys synnyttää poikkeuksellisen kasvupotentiaalin.⁵

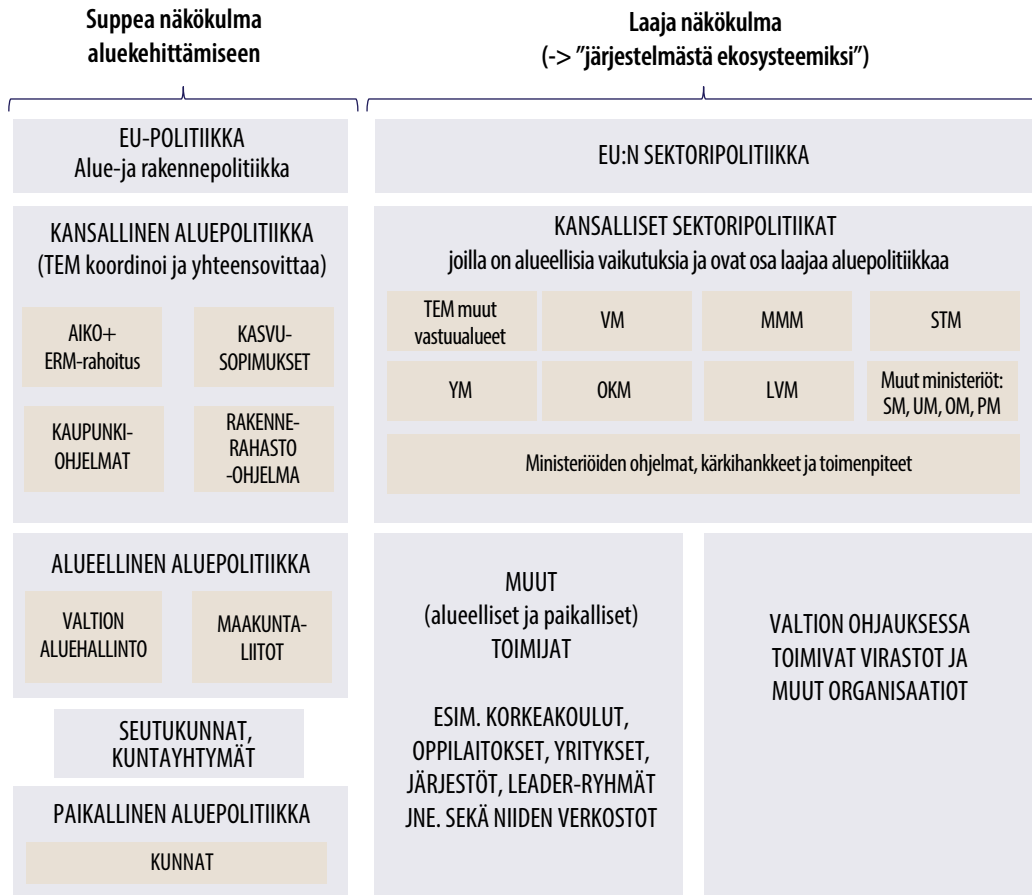
Ahon raportin pohjalta kokeiluna kasvun mahdollisuuden hyödyntämiseen tähtäävä valtion ja alueen poikkihallinnollinen yhteistyöprosessi. Siltasopimuksessa valtio (TEM, VM, YM, OKM, LVM) ja Lounais-Suomi (Varsinais-Suomi ja Satakunta) sitoutuivat mahdollisuuksien mukaan edistämään kasvun mahdollisuuden hyödyntämistä. Toiminta perustui toimijoiden yhteistyöhön ja alueen tilanteen ja toimenpiteiden tarkasteluun useiden hallinnon alojen ja kahden maakunnan kautta. Siltasopimus yhdistää alueen omia ja kansallisia toimia erityisesti työvoiman saatavuuden, t&k-alustojen, koulutuksen ja tietopohjan osalta. Myös kansainvälisten osaajien houkuttelu alueelle on osa prosessia. Lisäksi saavutettavuus, asuminen ja alueen tunnettuus tunnistetaan kasvun tekijöiksi. Erityisessä tarkastelussa ovat lyhyen tähtäimen toimet, joissa on muutaman vuoden aikajana.⁶

Tutkimusjohtaja Jari Kolehmainen Tampereen yliopistosta on tehnyt keväällä 2020 arvioinnin Pirkanmaan siltasopimuksesta aluekehittämisen näkökulmasta. Tässä työssä tarkasteltiin nimenomaan siltasopimuksen strategisuutta ja suhdetta aluekehittämisen kokonaisuuteen. Kolehmainen toteaa, että siltasopimukset ylittävät suppean ja laajan aluepolitiikan rajan (kuva 2), jolloin haasteena on saada sektoripolitiikka toimimaan nopeasti, joka on ollut yksi menettelyn lähtökohdista. Aluekehittämisen kokonaisuuden haasteena on keskushallinnon mahdollisuudet sitoutua sopimusneuvotteluprosesseihin ja niiden tuloksiin. Aluekehittämisen ja sen toimenpiteiden kirjo on monimuotoinen ja uusien meneteltyiden lisääminen tuleekin tehdä aina harkiten.⁷

5 Aho, E. (2017) Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö.

6 Kolehmainen, J. (2020) Pirkanmaan siltasopimuksen arviointi aluekehittämisen näkökulmasta. Pirkanmaan liitto.

7 Kolehmainen, J. (2020) Pirkanmaan siltasopimuksen arviointi aluekehittämisen näkökulmasta. Pirkanmaan liitto.



Kuva 2. Aluekehittämisen kokonaisuus. (Laasonen et. al. 2020)

Kolehmainen kuvaa Pirkanmaata koskevassa raportissaan hanketoimintaa aluekehittämissä (kuva 2). Kaaviosta kuvataan sitä, miten toimenpiteiden kohteen ja toimenpiteiden fokuksen laajuus linkittyy aluekehittämisen eri toimenpiteisiin. Jos toimenpiteiden kohde on tiukasti rajattu ja toimenpiteiden määrä on laaja, kuten siltasopimuksissa, löytynee sopimukselliselle politiikalle alueiden ja valtion välillä oma paikkansa aluekehittämisen kokonaisuudessa.⁸

⁸ Kolehmainen, J. (2020) Pirkanmaan siltasopimuksen arviointi aluekehittämisen näkökulmasta. Pirkanmaan liitto.



Kuva 3. Toimenpiteiden ja toimenpiteiden kohteen välinen suhde aluekehittämisessä (Kolehmainen 2020).

Lounais-Suomen ja valtion välinen siltasopimus

Lounais-Suomen positiivinen rakennemuutos johtui pääasiassa laivanrakennusteollisuuden ja teknologiateollisuuden tilauskannoista, jotka olivat kasvaneet merkittävästi 2010-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 2017 Varsinais-Suomen ELY-keskus arvioi, että työpaikkoja voisi alueelle synty seuraavan 5 vuoden aikana 30 000. Tuotannon kasvu ja sen vaatima lisätyövoiman tarve edellytti erillistoimia.⁹

Sopimuksella pyrittiin edistämään Lounais-Suomen positiivisen rakennemuutoksen ja voimakkaan kasvun hyödyntämistä. Yksittäisistä siltasopimuksen toimenpiteistä suurin oli 2,88 miljoonan euron osoitus Turussa sijaitseviin tekniikan alan koulutukseen keskittyviin infrastruktuureihin, jotka ovat moderneja, kilpailukykyisiä tutkimus-, kehitys- ja koulutusalan toimijoita. Tämän infrastruktuurin kehittäminen perustui turkulaisten korkeakoulujen, Turku Science Parkin ja Turun kaupungin turku Future Technologies Competence Factoryn yhteistoimintasopimukseen syyskuussa 2017. Siten siltasopimuksella oli tarkoitus vaikuttaa TKI- ja koulutusinfrastruktuurin kehittämiseen Turun seudulla elinkeinoelämän ja

⁹ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/esko-aho-esittaa-siltasopimusta-varmistamaan-lounais-suomen-kasvua>

tarpeiden mukaisesti. Lounais-Suomen ja valtion välisen siltasopimuksen tukemana on valmistunut poretieto.fi-palvelu, joka tarjoaa ajankohtaisen tilannekuvan Lounais-Suomen positiiviseen rakennemuutokseen. Poretieto -palvelussa seurataan mm. työllisyyden, avoimien työpaikkojen ja alueiden muuttovetovoiman kehittymistä ja toimialojen suhdannevaihtelua¹⁰. Aikaisemmin rakennemuutokseen liittyvää tilastotietoa ei ole löytynyt kootusti yhdestä paikasta.

Valtion ja Kainuun sopimus 2019–2020

Siltasopimuksen laadintaan on Kainuussa osallistunut laaja joukko paikallisia julkisen sektorin toimijoita ja yrityksiä. Sopimuksen laadintaprosessia on kuvattu rivakkana ja tiivistähtisenä.¹¹ Siltasopimuksessa valtion ja Kainuun välillä sovittiin toimista, jotka vaikuttavat mm. työvoiman saatavuuteen, osaamiseen, koulutukseen, tutkimus-, kehittämis-, ja innovaatiotoimintaan sekä alueen saavutettavuuteen sekä tunnettuuden kehittämiseen¹². Sopimuksessa painotetaan lyhyen tähtäimen toimia vuosille 2019-2020, mutta mukana on myös pidemmän aikavälin tuloksia tuottavia toimenpiteitä.

Kainuu on tähdännyt siltasopimuksella erityisesti työvoiman saatavuuden turvaamiseen. Sopimukseen on kirjattu, että Kainuun talouden kasvu on ollut kovaa viimeisenä kolmena vuotena (sopimuksen laadinnan aikaan) ja tulevia näkymiä pidettiin sopimuksen laadinnan ajankohtana erittäin myönteisinä. Alueelle suunniteltujen investointien arvo on ollut yli 2,4 miljardia euroa ja näiden myötä lisätyövoiman tarve on ollut 4600 henkilöä¹³. Tavoitteena on ollut turvata osaavan työvoiman saatavuus toimialoilla ja kohteissa, joilla on tai on tulossa suuria työvoimatarpeita ja joiden kestävän kasvun onnistuminen on Kainuulle kriittistä. Tällaisia toimialoja ovat esimerkiksi kaivostoiminta, metalliteollisuus, ICT-ala, metsäbiotalous, matkailu sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoala¹⁴. Siltasopimuksessa työvoiman saannin varmistamiseen on käytetty erilaisia toimenpiteitä, jotka ovat liittyneet saavutettavuuteen, koulutukseen & osaamiseen, TKI-alustojen vahvistamiseen, kansalliseen ja kansainväliseen rekrytointiin & työperäiseen maahanmuuttoon, tunnettavuuteen sekä veto- ja pitovoimaan.¹⁵ Sopimuksessa on myös toimia, jotka hyödyttävät kaikkia toimialoja. Esitettiin mm. osaamistiliä / -seteliä, jonka avulla voi päivittää osaamistaan hankkimalla tarvittavaa koulutusta koulutuspalveluiden tarjoajilta. Samoin suunniteltiin Kainuuseen työ- ja oleskelulupakokeilua, jossa tehdään Kainuusta pilottialue työlupaprosessin

10 <https://www.lounaistieto.fi/poretieto/>

11 <https://www.kainuunliitto.fi/ajankohtaista/valtio-ja-maakunnat-tiivistavat-yhteistyota-uusin-siltasopimuksin-kasvun-turvaamiseksi>

12 https://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/siltasopimus_kainuu_paivitetty_versio_11122019.pdf

13 https://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/siltasopimus_kainuu_paivitetty_versio_11122019.pdf

14 <https://www.kainuunliitto.fi/ajankohtaista/valtio-ja-maakunnat-tiivistavat-yhteistyota-uusin-siltasopimuksin-kasvun-turvaamiseksi>

15 https://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/siltasopimus_kainuu_paivitetty_versio_11122019.pdf

helpottamisessa, poistetaan tarveharkinta ja sujuvoitetaan maakuntaan tulevien opiskelijoiden työvoiman työ- ja oleskelulupakäytäntöjä. Kainuu on osoittanut siltasopimuksen toimenpiteiden rahoittamiseen myös käytössään olevia rahoitusinstrumentteja, mm. ESR-rahoitusta. Siltasopimuksen seuranta toteuttavat maakuntahallitus, valtakunnallisesti siltasopimuksen sihteeristö ja siltasopimusryhmä ovat seuranneet toimeenpanoa.

Valtio ja Pohjois-Savo 2019–2020

Pohjois-Savon talous perustuu kone- ja energiateknologiaan, puunjalostukseen ja elintarviketuotantoon. Nousevia aloja ovat terveysteknologia ja -palvelut, biojalostus ja vesiteknologia. Suurin osa alueen työvoimasta toimii sosiaali- ja terveyspalveluissa, rakentamisessa, opetuksessa, kaupallisissa palveluissa sekä yritysten käyttämissä ohjelmisto-, kehitystoiminta-, talous- ja lakipalveluissa. Pitkän aikajakson yritystoiminnan liikevaihdon ja viennin kasvu on Pohjois-Savossa ollut koko maan tasolla. Sen sijaan kone-, puu- ja elintarviketeollisuuden vientiyritysten yritystoiminta on ollut tällä vuosikymmenellä ollut huomattavan nopeaa, viennissä on kahtena vuotena ylitetty 20 % vuosikasvu. Alueella haasteena on erityisesti työvoiman saatavuus. Yritystoiminnan kasvu, pitkään jatkunut muuttotappio työikäisen väestön osalta ja koko maan työvoiman tarjonnan kasvun hidastuminen ovat johtaneet hankaluuksiin saada pätevää työvoimaa. Vientiteollisuuden vahvoja toimijoita on koko maakunnan alueella, ei pelkästään maakuntakeskuksessa. Vajaa kolmasosa viennistä tuotetaan Kuopion seudulla, lähes yhtä paljon Varkaudessa ja loput Ylä-Savossa ja Sisä-Savossa.¹⁶

Pohjois-Savon ja valtion välisessä siltasopimuksessa on tarpeellisia uusia avauksia, joiden tavoitteena on ollut lisätä alueen vetovoimaa, parantaa työvoiman saatavuutta ja osaaamista sekä tukea yritysten teknologista uudistumista. Siltasopimuksessa on neljä teema-alueita: työperäisen maahanmuuton edistäminen uusien keinoin ja kasvua kansainvälisistä osaajista, yritysverkoston laadun ja toiminnan parantaminen, maakunta yhtenäisenä työssäkäyntialueena ja tähän liittyvät liikennejärjestelyt ja työnantajien tarpeista lähtevä koulutus. Teemat heijastelevat alueen tarpeita. Työvoiman puuttuminen on yksi keskeinen kasvun este. Alueelle on pystyttävä houkuttelemaan huippuosaamista, myös ulkomailta. Yritysten verkostoitumiselle on myös ollut tarvetta, kuten myös teknologian kehittämiseksi.

16 https://www.pohjois-savo.fi/media/liitetiedostot/tiedotteet/2019/siltasopimus_pohjoissavo.pdf

Valtio ja Pirkanmaa 2019–2020

Pirkanmaa on kasvava yli puolen miljoonan asukkaan maakunta, jonka työttömyys on sopimuksen laadintahetkellä alentunut maan kärkivauhtia. Yritysten kasvu ja kannattavuus on maan kärkeä, mutta myös tällä alueella on yrityksillä ollut rekrytointivaikeuksia. Pirkanmaalle suunnatuilla lisätoimilla tavoitellaan erinomaista vastinetta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Siltasopimuksen tavoitteena on mm. nopeuttaa työllistymistä, uudistaa osaamista, tukea työpaikkojen syntymistä, vauhdittaa investointeja ja sujuvoittaa alueen logistista toimivuutta.¹⁷

Pirkanmaalla on haasteena työvoiman yleinen saatavuus ja kohtaanto-ongelma. Yrityksillä on rekrytointivaikeuksia, mutta samaan aikaan maakunnassa on suuri joukko työnhakijoita, joilla on koulutustarvetta puutteellisen tai vanhentuneen koulutuksen takia.

2.2 Siltasopimusten sisältöteemojen osuvuus

Tässä osiossa vastataan kysymyksiin, miten hyvin siltasopimusten sisältöteemat (osaavan työvoiman saatavuus, osaaminen ja koulutus, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta sekä alueen saavutettavuus ja tunnettuus) tukevat positiiviseen rakennemuutokseen vastaamista ja miten hyvin yleistettäviä teemat ovat eri alueille. Mikä on siltasopimusten suhde muihin suunnitelmiin (esim. valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma), sopimukseen (esim. MAL) ja malleihin (esim. aluekehittämisen toimintamalli). Samoin vastataan siihen, mitä lisäarvoa (siltasopimusmalli ja -prosessi) sisältöteemat ovat tuoneet positiiviseen rakennemuutokseen vastaamiseen ja alueen kehittymiseen. Aineistona käytetään dokumenttianalyysyjä, haastatteluita, työpajakoonteja sekä kyselyiden tuloksia.

Menetelminä ja aineistoina käytetään dokumenttianalyysyjä siltasopimusasiakirjoista, haastatteluita ja kyselyiden tuloksia.

Taulukkoon 1 on lisätty tiedot eri siltasopimusalueiden fokusalueista ja hankkeiden määrästä. Rahoitustietoja ei ole lisätty, vaikka sopimuksissa on listattuna rahoitus hankekohdaisesta. Tämä johtuu siitä, että näissä tiedoissa on ollut siltasopimusten laadinnan aikaan puutteita ja isoja epävarmuustekijöitä. Suunnitteluvaiheessa muiden kuin liikennehankkeiden kokonaisarviot liikkuvat kymmenissä miljoonissa ja kun liikennehankkeet lasketaan mukaan, ovat sopimusten hankkeiden yhteisarvot satoja miljoonia euroja. Alueiden välillä on eroja rahoitusmäärien suhteen. Lopullisten hankkeiden määrän ja niiden kustannusten arviointi on perusteltua tehdä, kun kaikki neljä siltasopimuskautta ovat tulleet päätökseen

¹⁷ https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/18549/7_siltasopimus_23_1_19.pdf

ja tiedetään, miten suunnitellut rahoitukset toteutuivat. Merkittävää on huomioida myös se, että kyseisillä alueilla on ollut siltasopimuksen laadinnan aikaan käynnissä useita, jo rahoituksen saaneita hankkeita, jotka linkittyvät siltasopimustoimintaan. Myös tämä hankaloiittaa rahoitusosuuksien kokonaisuuden arviointia.

Taulukosta 1 nähdään, että siltasopimusten teemat linkittyvät hyvin suoraan rakennemuutoksiin ja keskeisiin osa-alueisiin eli osaavan työvoiman saatavuuteen, osaamiseen ja koulutukseen, tki-toimintaan sekä alueen saatavuuteen ja tunnettuuteen.

Taulukko 1. Siltasopimusten teemat ja hankkeiden lukumäärät teemoittain.

Siltasopimusalue ja aikajakso	Sopimusteemat ja rakenne	Hankkeiden lukumäärä, jotka mainittu sopimuksessa
Lounais-Suomi 2018–2019	<ul style="list-style-type: none"> Työvoiman saatavuus, 8 hanketta Saavutettavuus, käynnissä sopimuksen laadinnan aikaan 11 hanketta, mahdollisia uusia hankkeita 14 Ammatillisen koulutuksen kehittäminen yritysten tarpeisiin, 5 hanketta käynnissä, 3 uutta hanketta T&K alustat, 2 hanketta Tietopohja, 1 hanke Tunnettuus, 1 hanke 	45 hanketta, joissa jo käynnissä aloituksen aikaan 16
Kainuu 2019–2020	<ul style="list-style-type: none"> Saavutettavuus, 9 hanketta Koulutus ja osaaminen, 20 hanketta TKI-alustojen vahvistaminen, 1 toimenpide (useampana hankkeena) Rekrytoinnin tehostaminen, 10 hanketta Tunnettuus, veto- ja pitovoima, 1 hanke 	41
Pirkanmaa 2019–2020	<ul style="list-style-type: none"> Työvoiman saatavuus ja teollisuuden kilpailukyky 10 hanketta Pirkanmaan työllisyyspotentialin ja T&K -alustojen hyödyntäminen 7 hanketta Kiertotalouden osaamistarpeet 2 hanketta Sujuva ja ilmastoystävällinen liikenne, noin parikymmentä hanketta 	19 hanketta + liikennehankkeita parikymmentä
Pohjois-Savo 2019–2020	<ul style="list-style-type: none"> Työperäisen maahanmuuton edistäminen uusien keinoin ja kasvua kansainvälisistä osaajista, 6 hanketta Yritysverkoston laadun ja toiminnan parantaminen, 2 hanketta Maakunta yhtenäisenä työssäkäyntialueena ja tähän liittyvät liikennejärjestelyt, 6 hanketta Työnantajien tarpeista lähtevä koulutus, 9 hanketta 	23

Taulukosta nähdään, että isoin määrä hankkeita on ollut liittyen saavutettavuuteen eli liikennehankkeisiin (noin 60 liikennehanketta, osa käynnissä jo aiemmin, osaa edistetty siltasopimuksen osana). Toiseksi yleisin on ollut koulutukseen liittyvät hankkeet (38 hanketta) ja kolmanneksi työvoiman saatavuuteen ja rekrytointiin liittyvät hankkeet (28 hanketta). Hankkeiden määrän osalta ei voida sanoa mitään niiden laajemmista vaikutuksista, vaan lopullinen vertailu vaikutuksista tulee tehdä, kun kaikki siltasopimukset ovat päättyneet

ja on tiedossa tarkkaan, kuinka paljon rahallista panostusta hankkeita kohden on saatu ja miten moni toimija / henkilö niissä on ollut mukana.

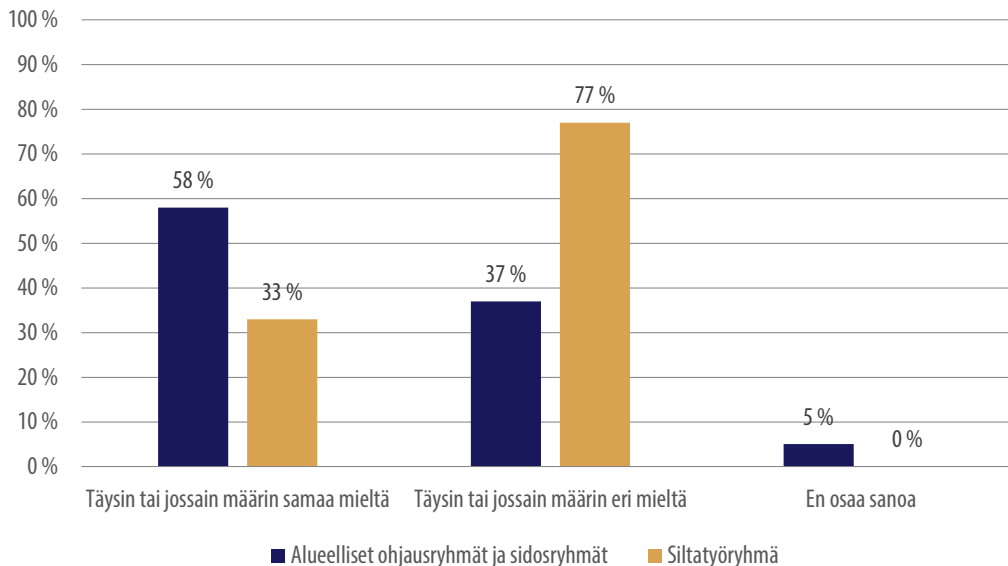
Siltasopimusten sisältöteemojen osuvuudessa suhteen arvioitiin sitä, miten hyvin sisältöteemat tukevat positiiviseen rakennemuutokseen vastaamista ja miten hyvin yleistettäviä teemat ovat eri alueille. Samalla tarkasteltiin siltasopimusten suhdetta muihin suunnitelmiin, sopimuksiin ja malleihin, ja arvioitiin, mitä lisäarvoa sopimusmalli ja -prosessi toivat positiiviseen rakennemuutokseen vastaamiseen ja alueen kehittämiseen.

Siltasopimusten rakenteet ovat erilaisia, vaikka tavoitteet ovat ylätasolla samat ja linkittyvät luonnollisesti työvoiman saatavuuteen joko suoraan vaikuttamalla työvoiman saatavuuteen ja rekrytointiin, työvoiman kouluttamiseen tai alueen saavutettavuuteen. Sopimusrakenteiden erot perustuvat alueiden omiin erityispiirteisiin ja tilanteeseen siltasopimuksen suunnitteluvaiheessa. Tässä selvityksessä kerätyn aineiston perusteella on selvää, että vastaajien näkökulmana on se, että siltasopimukseen liittyen on tehty pääsääntöisesti oikeita toimia. Alueiden erot paikoin hankaloittavat kokonaiskuvan hahmottamista sen osalta, mikä kaikki on sovitettavissa siltasopimusmalliin. Eli keskeisenä kysymyksenä on se, miten siltasopimuksia rajataan. Tällä hetkellä tilanne näyttää siltä, ettei rajoja ole vedetty tiukalle ja mukaan on otettu monenlaista toimintaa, joka linkittyy tavoitteisiin. Koetaan, että siltasopimusten osalta yhteistyö ja tekeminen on kasvanut paikoin turhan laajaksi. Alueilla toimintaan on panostettu ja kenties yritetty sovittaa menettelyn piiriin mahdollisimman paljon kaikenlaista. Sopivan tasapainon löytäminen ei kuitenkaan ole helppoa, toimien tuleekin olla monipuolisia ja kattavia, jotta isoihin haasteisiin kyetään vastaamaan.

Haastatteluissa ja kyselyiden avoimissa vastauksissa nousi esille tämä sama kysymys useaan kertaan ja pohdittiin mm. sitä, että laajalle leviävä toiminta on johtanut siihen, että siltasopimusten sisällöstä ei ole välttämättä selkeää kokonaiskuvaa ja sen strateginen kehittäminen on jäänyt vähemmälle. Alueilla on ollut paljon itsenäistä toimivaltaa sen suhteen, mitä tehdään ja mikä koetaan tärkeäksi. Kaikkien toimien kokonaisvaikutusten arviointi on haastavaa, kun isojen hankkeiden valmistelua ja toteutusta pyöritetään erillään. Pääasiassa strategisen kehittämisen vähäisyyden syynä on ollut valmistelutyön kiireellisyys osalla alueista. Tämä näkyy myös siinä, miten yksityiskohtainen siltasopimuksen sisältö on ja miten kattavasti valmistelua on tai ei ole ehditty tehdä. Siltasopimusten teemat luonnollisesti kytkeytyvät alueen omiin haasteisiin ja tilanteeseen, mutta sellaisenaan siltasopimusmenettelyt eivät ole samanlaisia eri alueilla. Tämä on herättänyt kysymyksen siitä, miten alueet tulisi valikoida ja mitä perusteita käytetään. Siltasopimuksilla taklataan haasteita, joita löytyy kaikkialta Suomesta, eri mittakaavassa. Jatkon kannalta on pohdittava, missä määrin pysytään uskollisena sille mallille, johon siltasopimusmenettely kehitettiin alkuun Lounais-Suomen osalta ja missä määrin mallia halutaan kehittää, muuttaa ja soveltaa

jatkossa. Tähän teemaan linkittyy myös kysymys alueiden välisestä tasa-arvosta, jota käsitellään myöhemmin.

Selvityksen kyselyissä kysyttiin sitä, miten vastaajat näkevät sen, että siltasopimusten toteutustapa ja ohjauskeinot ovat tehokkaita positiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa. Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien sekä siltatyöryhmän vastaajien näkemykset asiaan liittyen eroavat toisistaan. Väitteen kanssa samaa mieltä täysin tai jossain määrin oli 58 prosenttia alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien vastaajista ja siltatyöryhmän vastaajista vain kolmasosa. Täysin tai jossain määrin erimielisiä oli alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien vastaajista 37 prosenttia ja 77 prosenttia siltatyöryhmän vastaajista.



Kuva 4. Vastaajien suhtautuminen väitteeseen: "Siltasopimusten toteutustapa ja ohjauskeinot ovat tehokkaita positiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa".

Kussakin siltasopimuksessa on oma fokuksensa, ja tavoitteet poikkeavat osin toisistaan alueiden välillä. Valmisteluprosessin pituudessa on ollut eroja, jotka ovat vaikuttaneet siihen, miten hyvin sopimus on pystytty "sitomaan" alueiden muihin strategioihin, osa kokee, että työtä olisi voitu tehdä strategisemmin ja fokusoidummin alueilla, joissa valmisteluai-kaa on ollut vähemmän. Alueiden toimenpiteet on sovitettu paikallisiin tarpeisiin, joka on tietysti tarkoituksenmukaista, mutta on herättänyt haastateltavien keskuudessa kysymyksen siitä, miten reilua siltasopimusten kohdentaminen on tietyille alueille, koska jokaisella alueella Suomessa löytyy haasteita, joihin siltasopimuksen tyyppisellä mallilla voitaisiin vastata. Kriteeristön määrittely sille, millainen positiivinen rakennemuutos on riittävä, että mallia voitaisiin käyttää, on haastavaa. Positiivinen rakennemuutos ei välttämättä ole

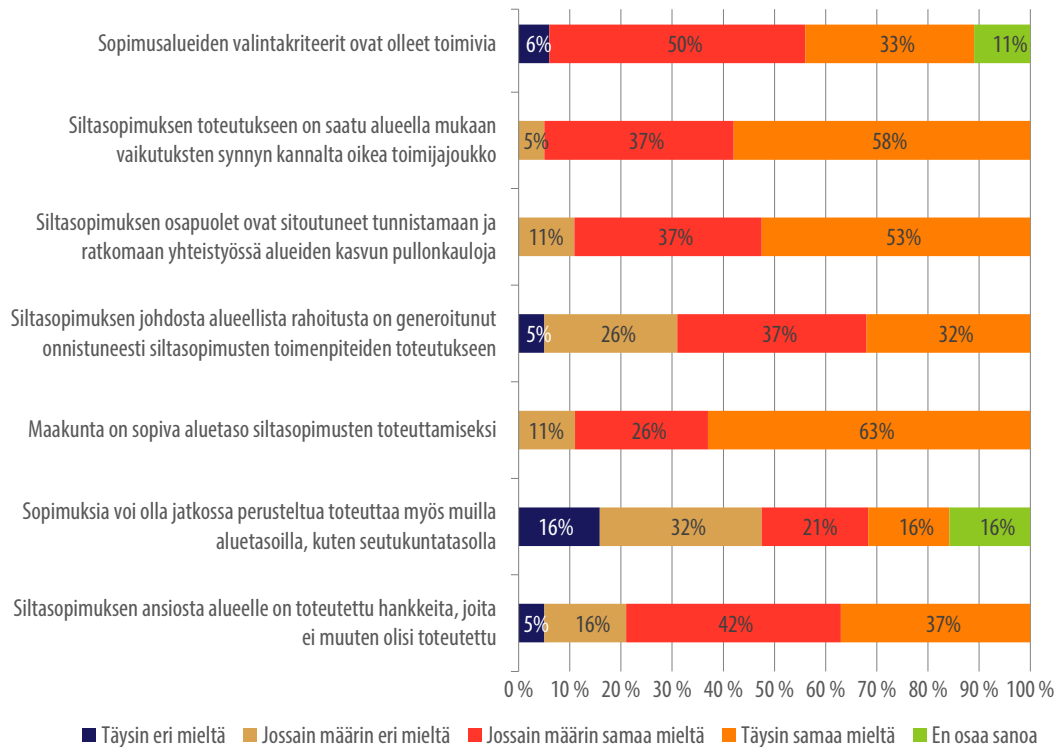
alueellinen, vaan esimerkiksi hyvin voimakkaasti tiettyihin aloihin ja sektoreihin keskittyvää, esim. laivanrakennus ja autoteollisuus. Siten positiivisen rakennemuutoksen haasteita voi olla ympäri maata, toki eri mittakaavassa esim. yritysten koosta riippuen. Siltasopimusmallin osalta tulee myös pohtia aikatauluttamista, eli onko hyödyllistä puuttua haasteeseen jo ennen kuin ongelma kasvaa mittakaavaltaan isoksi vai ennakoiden, silloin kun on vielä aikaa tehdä toimenpiteitä suunnitelmallisemmin. Osa vastaajista on kokenut, että valmisteluprosessi oli liian lyhyt ja toimenpiteistä olisi ollut hyötyä jo aikaisemmassa vaiheessa. Positiiviseen rakennemuutokseen on hyvin helppo linkittää monenlaisia tarpeita: koulutus, yhteistyö, tutkimus, kehittäminen ja innovaatiotoiminta, ja on mahdollista, että siltasopimusmallissa yhteistyö ja tekeminen leviää ja laajenee ennakoitua laivemmaksi ja siten fokuksen rajaamisessa voi olla haasteita. Tämä hankaloittaa osin myös tavoitteiden saavuttamista, jos toimenpiteiden linkki kokonaistavoitteeseen on kaukainen.

3 Siltasopimusten toimeenpanon ja siltasopimusmallin toimivuuden arviointi

Tässä osiossa kuvataan siltasopimusten toimeenpanoa ja vastataan kysymyksiin liittyen siltasopimusmallin lisäarvoon a) valtion ja alueiden väliseen yhteistyöhön, b) alueen sisäiseen yhteistyöhön ja c) valtion sisäiseen yhteistyöhön. Lisäksi selvitetään siltasopimusten konkreettista lisäarvoa. Lisäksi selvitetään, miten hyvin siltasopimuksen toimintamalli tukee laajempaa aluekehitystyötä ja sen välineistöä ja mikä on siltasopimusten suhde muihin aluekehittämisen toimintoihin ko. alueella. Tässä osiossa käsitellään myös sitä, onko osallistuja- ja toimijajoukko ollut oikea, onko valitut alueet olleet oikeita, mitä on opittu toiminnasta, josta muut alueet voisivat hyötyä. Aineistona tässä osiossa käytetään haastatteluja, kyselyiden tuloksia sekä työpajakoontia.

3.1 Siltasopimusten toimeenpano alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien vastaajia pyydettiin arvioimaan toimeenpanoon liittyviä väittämiä (kuva 5), joista osa oli samoja väittämiä, kuin siltatyöryhmälle suunnatut väittämät samaan teemaan liittyen. Selvästi suurin osa (83 prosenttia) alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien vastaajista koki, että siltasopimusten valintakriteerit ovat olleet toimivia. Toteutukseen on saatu kyselyn vastausten perusteella myös oikea toimijajoukko mukaan. Selvästi suurin osa vastaajista (89 prosenttia) näkee, että maakunta on sopivin aluetaso siltasopimuksen toteuttamiseksi. Yhteensä 37 prosenttia vastaajista on ainakin jossain määrin sitä mieltä, että jatkossa siltasopimuksia voi olla perusteltua toteuttaa myös muilla aluetasoilla.



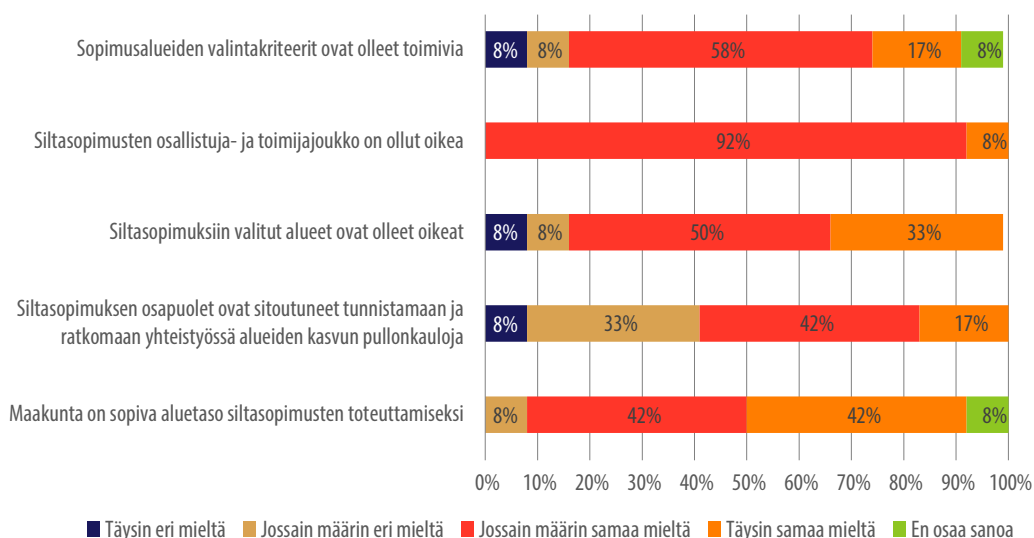
Kuva 5. Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkemyksiä toimeenpanoon liittyen.

Alueiden edustajien näkökulmasta alueen siltasopimuksen toimenpiteiden toteutusta ja vaikutusten syntyä edistäviä hyviä ja onnistuneita toimintatapoja on erityisesti toimijoiden välinen yhteistyö, joka mainittiin moneen kertaan. Usein mainittiin myös yhteinen tahtotila, sitoutuminen sekä toimivat työryhmät. Toimeenpanoa ja vaikutusten syntyä heikentäviä pullonkauloja mainittiin useita erilaisia, kuten liian laajat tavoitteet, rahoituksen puuttuminen, yritysten mukaan ottaminen (pitäisi olla enemmän yrityksiä mukana), lisärahoituksen löyhä kytkös siltasopimukseen ja liian tarkasti määritellyt käyttötarkoitukset rahoitukselle.

Alueiden edustajien näkökulmasta opit siltasopimuksen toteutuksesta, joista olisi hyötyä myös muille alueille ovat verkostotyö ja yhteistyö, yhteiset ja selkeät tavoitteet, sitoutunut ja alueen kannalta keskeisen toimijajoukon kokoaminen yhteen, keskustelut ministeriöiden kanssa yhteisestä tilannekuvasta, joustava ja nopeamman reagoinnin mahdollistava tavoiteasetanta, toimialafokusten valinta alkuvaiheessa, aito sitoutuminen, rahoituksen kohdentaminen priorisointia tehden, työllisyyden ja elinkeinoelämän tarpeiden huomiointi ja alueellisen strategiatyön kehittäminen. Lisäksi mainittiin, että valtion tulisi nähdä maakuntien sisällöt kansallisen vaikuttavuuden kautta eikä poliittisen vaikuttamisen kautta. Yksityisen sektorin roolia pidetään tärkeänä kuten myös maakunnallisten kehitystoimien yhdistämistä yhteen kokonaisuuteen.

3.2 Siltasopimusten toimeenpano siltatyöryhmän näkökulmasta

Siltatyöryhmän kyselyssä vastaajia pyydettiin myöskin arvioimaan siltasopimuksen toimeenpanoon liittyviä väittämiä (kuva 6). Kokonaisuudessaan vastaajat ovat olleet pääasiassa sitä mieltä, että siltasopimusten toimeenpano on ollut onnistunutta, kaikkien väitteiden osalta on eniten myötämielisiä vastauksia. Selvästi suurimman osan mielestä siltasopimusalueiden valintakriteerit olivat toimivia. Kaikki vastaajat olivat myös vähintään jossain määrin samaa mieltä siitä, että siltasopimuksen osallistuja- ja toimijajoukko on ollut oikea. Vastaajista 41 prosenttia myös kokee, että siltasopimusten osapuolet eivät ole välttämättä sitoutuneet tunnistamaan ja ratkomaan yhteistyössä alueen kasvun pullonkaloja. Iso enemmistö kaikista vastaajista (84 %) näkee, että maakuntataso on sopivin aluetaso siltasopimusten toteuttamiseksi.



Kuva 6. Siltatyöryhmän arviot siltasopimusten toimeenpanoon liittyen.

Siltatyöryhmän näkökulmasta siltasopimusmallin toimeenpanoa ja vaikutusten syntyä edistäviä hyviä toimintatapoja ovat yhteistyö ja yhdessä keskusteleminen sekä keskusteleminen ja vuorovaikutteinen toimintatapa, jotka mainittiin useampaan kertaan. Muita mainittuja asioita ovat ohjausryhmätyyppinen toimintamalli, alueiden keskinäinen vuorovaikutus, riittävät resurssit tekemään toimenpiteiden suunnittelua ja hankkimaan oikeat toteuttajat toimeenpanolle, sopiva määrä alueita mukana, riittävät konkreettiselle tasolle laaditut toimenpiteet sopimuksessa sekä laajat verkostot. Vastaukset koskien siltasopimusmallin toimeenpanoa heikentäviin pullonkaloihin oli sen sijaan jokseenkin hajanaisia. Heikentäviä pullonkaloja siltatyöryhmän näkökulmasta oli oman rahoituksen puute

ja epäketterät rahoitusinstrumentit, rahoituksen tavoittelu, epätasällinen vastuunjako, neuvottelumenettelyt, indikaattoreiden puute ja seurantamenettelyiden kehittämistarve ja tukitoimien ajoittaminen aikataulullisesti oikein. Konkretiaa kaivataan tekemiseen enemmän, tavoitteiden ja toimien sirpaleisuutta tulisi vähentää ja erillisten siilojen luomista tulisi välttää. Siltasopimukset näyttäytyvät osalle ministeriöistä välttämättömänä pakkona, joka heikentää sitoutumista toimintaan.

4 Siltasopimusten vaikutukset ja lisäarvo

Tässä osiossa perehdytään tarkemmin siltasopimusten vaikutuksiin ja havaittuun lisäarvoon. Aineistojen osalta katsotaan siltasopimusten rahoitusasioita, kuten olemassa olevan rahoituksen uudelleen suuntaus siltasopimuksen toimiin ja korvamerkittyyn rahoitukseen liittyviä asioita. Lisäksi tarkastellaan mikä on ollut siltasopimusten vaikuttavuus, ja miten sitä voisi vielä edelleen parantaa ja mitä lisäarvoa siltasopimusmalli ja -prosessi ovat tuoneet positiiviseen rakennemuutokseen vastaamiseen ja alueen kehittämiseen.

Aineistona käytetään haastatteluita, kyselyiden tuloksia siltasopimusten toimivuuteen ja vaikuttavuuteen liittyen sekä työpajamateriaalia.

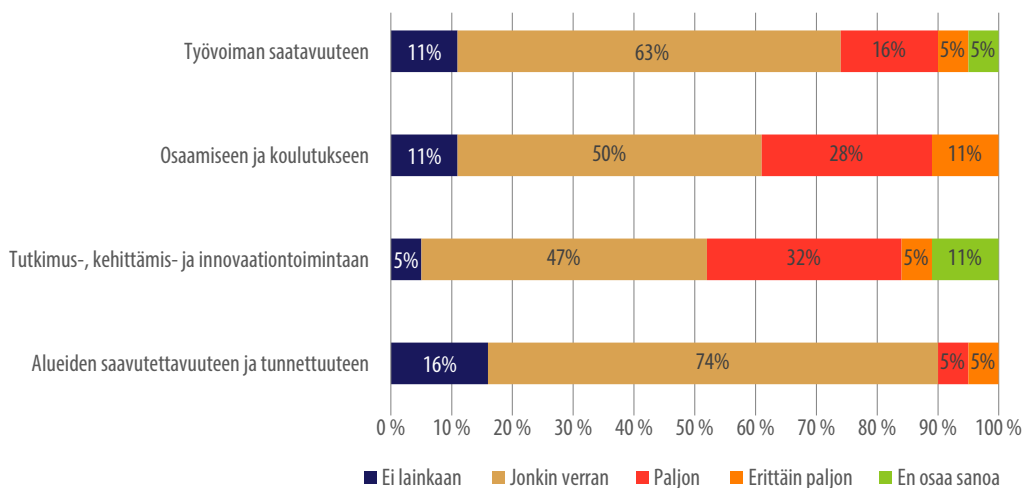
4.1 Alueiden kokemuksia siltasopimusten vaikutuksista ja lisäarvosta

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta alueen siltasopimuksen toimenpiteiden toteutusta ja vaikutusten syntyä edistäviä hyviä ja onnistuneita toimintatapoja on erityisesti toimijoiden välinen yhteistyö, joka mainittiin moneen kertaan. Usein mainittiin myös yhteinen tahtotila, sitoutuminen sekä toimivat työryhmät. Toimeenpanoa ja vaikutusten syntyä heikentäviä pullonkauloja mainittiin useita erilaisia. Niitä olivat esimerkiksi haasteet yhteisen sopimuksen valmistelussa, liian laajat tavoitteet, rahoituksen puute, yritysten vähäinen mukana olo, lisärahoituksen löyhä kytkös sopimukseen, liian tarkasti määritellyt käyttötarkoitukset, jolloin selkeisiin tarpeisiin ei ole pystytty vastaamaan. Lisäksi mainittiin, että osa toimista ja käyttötarkoituksista rahoitukselle on määritelty liian tarkkaan, jolloin selkeisiin tarpeisiin ei ole pystytty vastaamaan. Maakuntatasolla keskuskaupungin painoarvoa on pidetty liian suurena. Lisäksi mainittiin legitimitetti, maakuntien välisen yhteistyön toimimattomuus, resurssipula, valtion vähäinen rooli prosessissa, erilaiset alueelliset haasteet, todellisen yhteisen strategian valmistelun puute ja se, että tarvitaan ketteryttä, jolloin muuttuviin tilanteisiin voidaan reagoida. Valtion ja alueiden rooleja tuleekin pohtia kokonaisuudessa. Alueet toimivat itsenäisesti, mutta kaipaavat osittain ministeriöiden ohjausta. Ministeriön sitoutuneisuus on saanut siltasopimusten

osalta kritiikkiä, ja tuleekin pohtia, onko ministeriöiden edustajilla luontainen rooli siltasopimuksissa ja jos ei, miten sitä voitaisi kehittää, lisätä sitoutumista prosesseihin ja vastata alueiden tarpeisiin.

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta opit siltasopimuksen toteutuksesta, joista olisi hyötyä myös muille alueille ovat verkostotyö ja yhteistyö, yhteiset ja selkeät tavoitteet, sitoutunut ja alueen kannalta keskeisen toimijajoukon tapaamiset sekä keskustelu ministeriöiden ja alueen toimijoiden kanssa, joka edistää yhteisten tilannekuvan muodostamista. Lisäksi mainittiin joustava ja nopeamman reagoinnin mahdollistava tavoiteasetanta, ministeriöiden aito sitoutuminen ja rahoituksen kohdentaminen tärkeimpiin kohteisiin. Onnistumisen ja hyvien vaikutusten saamisen taustalla on maakunnan sopiva koko suhteessa siihen, että rahoittajat, kehittäjät ja yritysten johto tuntevat toisensa ja keskustelevat keskenään konkreettisista operatiivisista tavoista viedä yhdessä yksittäisiä asioita ja kokonaisuuksia eteenpäin. Työllisyyden ja elinkeinoelämän tarpeet tulee saada laajasti mukaan, alueellinen strategiatyö tulee saada kuntoon siltasopimukseen liittyvistä teemoista. Valtion tulisi nähdä maakuntien sisällöt kansallisen vaikuttavuuden kautta eikä poliittisen vaikuttamisen kautta. Laaja osallistavuus etenkin yksityisen sektorin suuntaan on tärkeää kuten myös maakunnallisten kehitystoimien yhdistäminen yhteen kokonaisuuteen.

Alueellisten ohjausryhmien jäseniä ja sidosryhmien edustajia pyydettiin arvioimaan tekijöitä, joihin siltasopimuksilla on pystytty vaikuttamaan alueella (kuva 7). Eniten siltasopimuksilla on pystytty vaikuttamaan vastaajien mukaan osaamiseen ja koulutukseen sekä TKI-toimintaan.



Kuva 7. Alueiden edustajien vastaukset siihen, missä määrin siltasopimuksilla on onnistuttu vaikuttamaan sopimusalueilla.

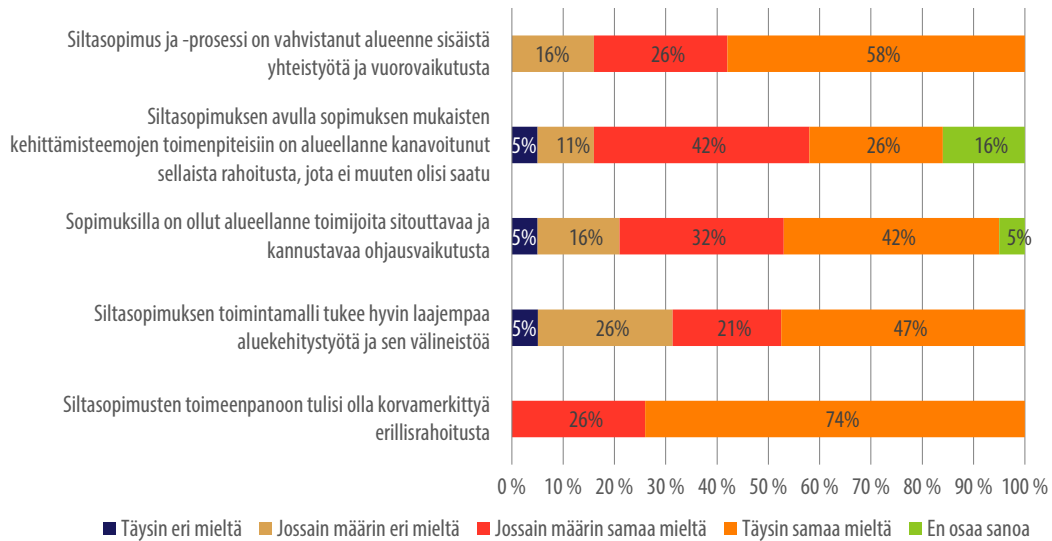
Alueiden edustajien näkökulmasta siltasopimuksen tärkeimmät vaikutukset ovat olleet yhteistyön tiivistyminen, tunnettuuden lisääntyminen, lisäkoulutuspaikat positiivisen rakennemuutoksen vaivaamille työvoimapula-aloille, automaation ja robotiikan toimialan kasvu ja vahvistuminen, TKI-työ sekä oppilaitoksissa että elinkeino-organisaatioissa ja yrityksissä, tiehankkeiden edistyminen, yhteinen tilannekuva -hanke, saatu perustettua uusi innovaatioalusta RoboAi ja yhteinen tahtotila on saavutettu. Alue toimijoiden toimintakoheesio lisääntyminen mainittiin myöskin. Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta 14 vastaajaa oli sitä mieltä, että vaikutukset olisi saavutettu myös ilman siltasopimuksia vähintään hitaammassa aikataulussa tai pienimuotoisempina. Kolme vastaajaa koki, että vaikutuksia ei olisi saavutettu ja yksi ei osannut arvioida asiaa.

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta siltasopimuksen keskeisin lisäarvo positiivisen rakennemuutoksen vahvistamisessa on työvoiman saatavuuden parantuminen, osaaminen ja koulutus, tietoisuuden kasvaminen, avoin keskustelu tärkeimpien tahojen välillä, TKI-toiminta, kehityksen pullonkaulojen tunnistaminen, tiehankkeet, yhteistyö ja valtion ja alueen toimijoiden yhteen kokoaminen ja ongelman tunnistaminen kansallisesti. Lisäksi mainittiin etätyömahdollisuuden kasvattaminen, elinkeinoelämän tarpeisiin vastaaminen ja kasvun mahdollistaminen, alueen koheesio lisääntyminen sekä yhteisen monialaisen foorumin olemassaolo.

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta siltasopimuksen keskeisin lisäarvo alueiden kehittämisessä ja välineistössä yleisemmin on yhteistyön tiivistyminen ja lisääntyminen, eri toimijoiden vuorovaikutus ja toimenpiteiden monialaisuus, tiehankkeet, tärkeimpien tahojen välinen avoin keskustelu tärkeimmistä panostusalueista, strategisten kokonaisuuksien tunnistaminen ja toimenpiteiden priorisoiminen. Lisäksi mainittiin, että siltasopimukset ovat väline, joka mahdollistaa normaaliväyliä nopeamman reagoinnin laajalla rintamalla. Mainittiin myös, että koko maan kattava päällekkäisyys muiden välineiden kanssa pitää tunnistaa.

Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien vastaajia pyydettiin arvioimaan siltasopimuksen vaikuttavuuteen liittyviä yleisiä väittämiä (kuva 8). Kaikki vastaajat olivat sitä mieltä, että siltasopimusten toimeenpanoon tulisi olla korvamerkittyä erillisrahoitusta. Eniten erimielisiä oltiin väitteen "siltasopimusten toimintamalli tukee hyvin laajempaa aluekehitystyötä ja sen välineistöä", jonka kanssa 31 prosenttia vastaajista oli ainakin jossain määrin eri mieltä. Tämä kuvaa osin sitä, etteivät siltasopimukset ole vielä vakiinnuttaneet paikkaansa aluekehittämisen kokonaisuudessa.

Yleisesti siltasopimukset ovat vahvistaneet alueen sisäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta, se on sitouttanut ja kannustanut alueen toimijoita (osittain tai täysin yhdenmielisiä 74%) ja ison osan mielestä (osittain tai täysin yhdenmielisiä 68%) alueelle on kanavoitunut rahaa, jota ei ilman siltasopimusta olisi saatu käyttöön.



Kuva 8. Alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkemyksiä vaikuttavuuteen liittyen.

Keskeisimpiä kehittämistarpeita siltasopimukselle ovat alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta korvamerkitty erillisiä rahoituksia, valtion laaja-alaisen mukanaolon selkeyttäminen, pysyvyys, valtion mandaatin vahvistaminen ratkaisujen toimeenpanemiseksi, aidosti uuden tekeminen, esim. rahoituksen jouheva käyttö, yrityskentän tuominen mukaan prosessiin, aito alueellinen strateginen eri toimijoiden yhteistyö haasteellisten ongelmien ratkaisemiseksi ja siihen saatava moniministeriöinen rahoitus alueelle. Mikäli sopimus valmistellaan esim. kahden tai useamman maakunnan yhteistyönä, niin pelisääntöjä tarvitaan, miten toimitaan. Ministeriöiden ymmärrys menettelyn tarkoituksenmukaisuudesta on varmistettava. Sopimus on välineenä reagoivampi, nykyvaiheen arvioinnin tulokset olisi syytä käsitellä aluetasolla pieteetillä, kokemuksista ja uusista ajatuksista oppien.

Nähtiin, että sopimuksellista aluekehittämistä tulisi jatkossa kehittää alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta, siten että tulevilla aluekehityskeskusteluilla ja siellä tapahtuvalla alueen ja valtion yhteisellä sopimisella on suuri merkitys. Alueen painoarvo hyvinvoinnin tuottamisessa koko maahan tulisi huomioida, esim. vientiosuus ja tukea sen kehitystä jatkossakin. Rahoitusmahdollisuuksista on oltava joku osuus jo suunnitteluvaiheessa, jotta siihen voidaan panostaa. Toiminnan tulee olla aidosti strategista ja strategiset valinnat tulee tehdä selkeästi. Tarvitaan ilmiöpohjaisuutta, kokonaisnäkökulmaa työllisyydestä ja siihen vaikuttavista toimista. Valtion ja maakuntien kumppanuuden vahvistaminen esim. ALKE-keskusteluissa on tärkeää. Esitettiin, että kaupunkipolitiikka, innovaatiopolitiikka, maaseutupolitiikka ja muut tulisi kansallisestikin kytkeä samaan kokonaisuuteen, kuten maakunnat tekevät maakuntaohjelmissa. Maakuntaliittojen tavoitteena on koko alueen ja koko maan elinvoiman vahvistaminen, kaupunkien nähdään sen

sijaan usein keskittyvän pääasiassa vain oman alueensa kehittämiseen ja kaupunkien keskinäiseen kilpailuun. Alueen ja usean eri hallinnonalan yhteistä sopimista voisi hyödyntää pienemmissäkin kokonaisuuksissa. Päällekkäisten sopimusinstrumenttien välttäminen koetaan hyvin tärkeäksi asiaksi.

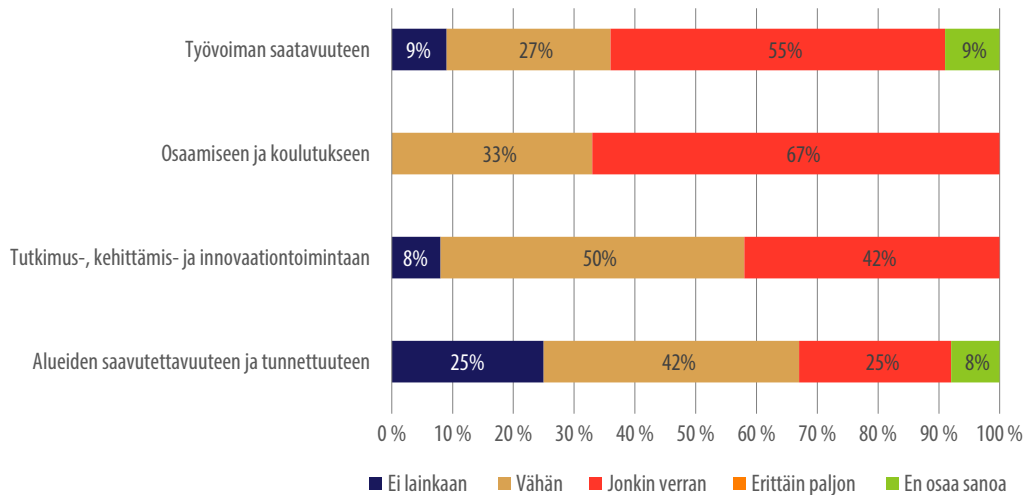
4.2 Siltatyöryhmän näkemyksiä siltasopimusten vaikutuksista ja lisäarvosta

Siltatyöryhmän näkökulmasta siltasopimusmallin toimeenpanoa ja vaikutusten syntyä edistäviä hyviä toimintatapoja ovat yhteistyö ja yhdessä keskusteleminen sekä keskusteleminen ja vuorovaikutteinen toimintatapa, jotka mainittiin useampaan kertaan. Muita mainittuja asioita ovat ohjausryhmätyyppinen toimintamalli, alueiden keskinäinen vuorovaikutus, riittävät resurssit tekemään toimenpiteiden suunnittelua ja hankkimaan oikeat toteuttajat toimeenpanolle, sopiva määrä alueita mukana, riittävät konkreettiselle tasolle laaditut toimenpiteet sopimuksessa sekä laajat verkostot.

Vastaukset koskien siltasopimusmallin toimeenpanoa heikentäviin pullonkauloihin oli sijaan jokseenkin hajanaisia. Heikentäviä pullonkauloja siltatyöryhmän näkökulmasta oli oman rahoituksen puute ja epäketterät rahoitusinstrumentit, rahoituksen tavoittelu, epätasällinen vastuunjakko, neuvottelumenettelyt, se, ettei valtion tasolla ei ole seurantaindikaattoreita eikä seurantamenettelyä ja monien ministeriöiden on ollut vaikea aloittaa tukitoimia aikataulussa. Lisäksi mainittiin, että siltahankkeissa on pyritty viemään sellaisia hankkeita eteenpäin, joista on olemassa jo selvät päätökset ja ohjeet siitä, että ne eivät ole mahdollisia. Tämä kertoo siitä, että selkeyttä tarvitaan lisää siltasopimusmenettelyyn liittyen. Siltahankkeissa mukana olevat eivät tunne eri hallinnonalojen lainsäädäntöä ja nykyisiä mahdollisuuksia riittävästi. Sopimusten jo valmistuttua toimenpiteisiin osoitettiin määräraha, joka koettiin kuitenkin täysin riittämättömäksi maakuntien esittämiin tarpeisiin. Konkretiaa ei ole välttämättä tarpeeksi, tai kokemusta yhteisestä näkemyksestä vaan tavoitteet ja toimet ovat sirpaleisia. Hankkeita on myös valmisteltu erillisissä siiloissa, jolloin lopputuloksena on hankkeiden epäselvä kokonaisuus, jolloin vaikutusten ennakointi on mahdotonta. Maakuntien välinen yhteistyö ja verkostoituminen nähtiin osin puutteellisena ja ministeriöt eivät ole sitoutuneet täysin.

Siltatyöryhmän vastaajien pyydettiin arvioimaan, missä määrin siltasopimuksilla on onnistuttu vaikuttamaan eri tekijöihin (kuva 9). Siltasopimukset ovat siltatyöryhmän mukaan vaikuttaneet sopimusalueilla jonkin verran erityisesti osaamiseen ja koulutukseen sekä työvoiman saatavuuteen. TKI-toimintaan siltasopimukset ovat vaikuttaneet jonkin verran 42 prosentin mielestä. Vähiten siltasopimukset ovat vaikuttaneet alueiden saavutettavuuteen ja tunnettuuteen kyselyn mukaan, sillä 67 prosenttia vastasi, että ne ovat

vaikuttaneet vain vähän tai eivät lainkaan. Siltatyöryhmäläisistä kaikki paitsi kaksi näkivät, että kyseiset vaikutukset olisi saavutettu myös ilman siltasopimuksia vähintään hitaamalla aikataululla tai pienimuotoisempina. Kaksi ei osannut sanoa, olisiko vaikutukset saavutettu ilman siltasopimuksia. Mainittuja syitä, miksi kyseiset vaikutukset olisi saavutettu myös ilman siltasopimuksia ovat esimerkiksi korvamerkityn rahan puute, joka on ollut jossain määrin esteenä tai hidasteena toimenpiteiden toteuttamiselle, eikä kovin innovatiivisia avauksia ei ole kyetty sisällyttämään siltasopimukseen. Koska sopimuksille ei ole varattu resursseja, on toimenpiteisiin listattu lähinnä jo valmiita hankkeita, joihin vain esitettiin rahoitustoiveja. Toimet ovat olleet sellaisia, joihin alueen toimija on hakenut rahoitusta erikseen. Tällöin voi olla, että rahoitus olisi tullut hankkeelle joka tapauksessa.

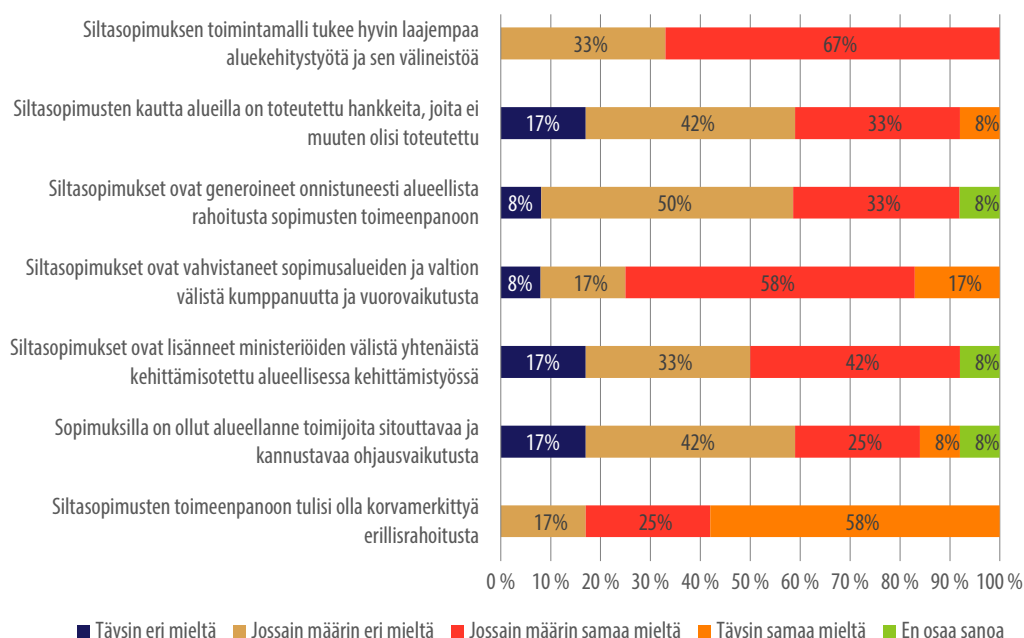


Kuva 9. Siltatyöryhmän jäsenten vastaukset siihen, missä määrin siltasopimuksilla on onnistuttu vaikuttamaan sopimusalueilla.

Siltatyöryhmän näkökulmasta siltasopimuksen keskeisin lisäarvo positiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa on yhteistyön kehittyminen, yhteinen keskustelu ja yhteinen päämäärä, asioiden ennalta miettiminen ja uusien toimintojen generointi. Lisäksi sopimus on ollut tavoitteellinen ja toimenpiteet yhteen kokoava asiakirja, joka on osaltaan ohjannut alueen kehittämistoimintaa ja rahoituksen suuntaamista. On pystytty muodostamaan eri osapuolien ymmärrys tarvittavista työvoima- ja koulutuspoliittisista toimenpiteistä alueilla ja tehty konkreettisia kehittämishankkeita. Toiminta on ollut tällä tavalla vaikuttavampaa, alueen tarpeet ovat tulleet esille, kokonaistilanne on tullut konkreettisesti tietoon ja asioista on voitu keskustella yhteisessä pöydässä.

Siltatyöryhmältä kysyttiin näkemyksiä liittyen siltasopimusten toimivuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviin väittämiin (kuva 10). Siltatyöryhmän edustajat ovat yleisesti ottaen kriittisempiä vaikutuksiin liittyen kuin alueiden vastaajat. Vastaajista 67 prosentin mielestä

siltasopimuksen toimintamalli tukee laajempaa aluekehitystyötä (jossain määrin samaa mieltä). Vastaajista 41 prosenttia olivat jossain määrin tai täysin samaa mieltä siitä, että siltasopimusten kautta alueilla on tehty hankkeita, joita ei muuten olisi tehty. Yli puolet suhtautui tähän väitteeseen kriittisesti. Vastaajista 58 prosenttia oli sitä mieltä, etteivät siltasopimukset olleet generoineet onnistuneesti alueellista rahoitusta sopimusten toimeenpanoon. Vastaajista myös yli puolet koki (59 %), ettei sopimuksilla ollut toimijoita sitouttavaa ja kannustavaa ohjausvaikutusta. Puolet vastaajista koki ainakin jossain määrin, etteivät siltasopimukset lisänneet ministeriöiden välistä yhtenäistä kehittämisotetta alueellisessa kehittämistyössä, 42 prosenttia oli väitteen kanssa jossain määrin samaa mieltä ja 8 prosenttia ei osannut arvioida asiaa.



Kuva 10. Siltatyöryhmän arviot koskien siltasopimusten toimivuutta ja vaikuttavuutta.

Siltatyöryhmän näkökulmasta siltasopimuksen keskeisin lisäarvo alueiden kehittämisessä ja välineistössä yleisemmin on alueiden sisäisen ja niiden välisen keskustelun lisääntyminen ja systemaattisempi suunnittelu, eri toimijoiden välisen yhteistyön tiivistyminen alueella ja suora keskusteluyhteys keskushallinnon kanssa. Toisaalta siltatyöryhmän vastaajien näkökulmasta nähtiin myös, ettei siltasopimukset juurikaan lisää välineistöä ja että olemassa on myös muita toimivampia malleja, kuten ELY-keskusten tulohjaus resursseineen.

Keskeisimpiä kehittämistarpeita siltasopimuksille ovat siltatyöryhmän näkökulmasta byrokratian vähentäminen, nopeampi päätöksenteko, korvamerkitty rahoitus, erillinen

rahoitus, lisärahoituksen kriteeristön muuttaminen, velvoittavuus, tavoitteiden ja mittareiden selkeys, hallituksen sitoutuminen siltasopimukseen paremmin, resurssit kehittämytyöhön ja tulosten arviointiin, näkyvyys ja tiedottamisen lisääminen, ylimatekunnallisen yhteistyön lisääminen, parempi valmistelutyö ministeriöiden välillä ja se, että ministeriöiden ja alueen kesken valittavat maakunnat pitäisi valita samasta sarjasta. Suunnitteluun ja toteutukseen tulisi saada mukaan asioita ymmärtävät toteuttajatahot ja neuvottelumenetelyjä tulisi parantaa.

Sopimuksellista aluekehittämistä tulisi laajemmin kehittää siltatyöryhmän näkökulmasta saamalla toteuttajatahot mukaan muutenkin kuin vastaamalla tarjouspyyntöihin, innovoimalla uusia asioita ja toteutustapoja, toteutuksen tavoitteiden, välitavoitteiden ja arvioinnin selkeyttämisen ja konkretisoinnin avulla. Alueiden ja keskushallinnon välisen vuoropuhelun lisääminen on tärkeää myös muutoin kuin siltasopimuksen osalta. Lisäksi mainittiin ennakoituyhteistyön lisääminen alueellisen ja valtakunnallisen tason välillä, tiiviimpi yhteistyö eri toimien ja prosessien välillä sekä ohjelmien parempi sitominen yhteen. Kaikissa on kuitenkin samat lopputavoitteet, jotka nousevat hallitusohjelmasta.

4.3 Siltasopimusten vaikuttavuus aluetiedon perusteella – case-Lounais-Suomi

Tässä osiossa tarkastellaan siltasopimusten vaikuttavuutta alueellisesti Lounais-Suomen osalta tilastojen näkökulmasta. Aluetiedon perusteella tehdyssä synteettisen kontrollin menetelmään perustuneessa vertailuanalyyssissä verrattiin Lounais-Suomen siltasopimusalueiden, Varsinais-Suomen ja Satakunnan, kehitystä niille synteettisesti muodostettuun verrokkialueeseen. Tarkasteltavina vaikutuksia kuvaavina tulosindikaattoreina käytettiin:

- i. Täytyneiden työpaikkojen ja avointen työpaikkojen suhdetta
- ii. Avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden suhdetta
- iii. Kohtaantotehokkutta, eli työllistyneiden työttömien määrää suhteessa työttömien työnhakijoiden varantoon ja avoimiin työpaikkoihin¹⁸
- iv. Rekrytointiongelmia kokeneiden työpaikkojen osuutta, sekä
- v. Työpaikkojen avoinna olon keskimääräinen kesto.

Kyseisten, lähinnä työvoiman saatavuutta kuvaavien, tulosindikaattoreiden käyttöön päädyttiin ennen kaikkea siksi, että niistä oli saatavilla ajantasaisia tilastotietoja

18 Kohtaantotehokkuus kertoo alueen kyvystä työllistää työttömiä. Se on vuosina 2016–2017 kehitetty mittari, jota raportoidaan TE-palveluiden Qlikviewssä kuukausittain. Laskentamalli perustuu työmarkkinoiden kohtaanto-teoriaan. Tässä se on laskettu 12 kk rullaavana arvona satunnais- ja kausivaihtelun eliminoimiseksi.

siltasopimuksen sopimisen jälkeiseltä ajanjaksolta. Lisäksi katsottiin, että työvoiman saatavuutta on sopimuksessa erityisesti painotettu ja työvoiman saatavuuteen on mahdollista vaikuttaa suhteellisen nopeallakin aikataululla verrattuna esimerkiksi siltasopimusten muihin tavoitteisiin. Lounais-Suomenkin osalta, jossa siltasopimus on solmittu vuoden 2017 lopussa, aikaikkuna vaikutusten tunnistamiseen muodostui ajallisesti hyvin kapeaksi, sillä sopimuksen erillisvaikutusten voi olettaa tulevan tilastoissa näkyviksi aikaisintaan vuoden 2018 loppupuolella. Käytännössä Lounais-Suomenkin osalta siltasopimuksen mahdollisia vaikutuksia onkin tarkoituksenmukaista nykytilanteessa tarkastella vuosien 2019 ja 2020 tilastotietojen perusteella.

Synteettinen verrokkialue Varsinais-Suomelle ja Satakunnalle muodostettiin niistä maakunnista, joissa siltasopimusta ei ole (käytännössä muut maakunnat, kuin Kainuu, Pohjois-Savo ja Pirkanmaa). Synteettisen verrokkialueen muodostamisessa taustamuuttujina käytettiin maakunta- tai ELY-keskuskohtaisia tietoja: kunkin tarkastellun tulosindikaattorin (i-v) arvoja vuonna 2014 ja 2017, bruttokansatuotetta/asukas (2017), teollisten työpaikkojen osuutta (2017), vieraskielisen väestön osuutta (2017), väestön koulutustason mittaria (2017) sekä nettomuuttoa suhteessa väestöön (vuosien 2015-2017 keskiarvo).

Seuraavassa on kuvattu Varsinais-Suomen ja Satakunnan kehitystä suhteessa synteettiseen verrokkialueeseensa kunkin tulosmuuttajan osalta 2010 luvun alusta nykyhetkeen. Tarkasteltavasta tulosmuuttujasta riippuen myös synteettinen verrokkialue on koostumukseltaan erilainen ja vastaa vuoden 2017 lopun tilanteessa taustamuuttujien osalta mahdollisimman hyvin sopimusaluetta. Menetelmällisenä haasteena työssä oli löytää mahdollisimman samankaltainen verrokkialue (tässä tapauksessa synteettisesti muodostettu kontrollialue) Lounais-Suomelle, jolle on ollut positiivisen rakennemuutoksen ohella luonteenomaista työvoiman kysynnän suuret vaihtelut (autotehdas, meriteollisuus). Kaikkien tarkasteltavien tulosmuuttujien osalta sopimusaluetta täysin vastaavaa synteettistä verrokkialuetta ei onnistuttu luomaan.

Analyysin tuloksia tulkittaessa on huomioitava, että ne eivät sellaisenaan kuvaa siltasopimuksen erillisvaikutuksia. Tulokset ilmentävät paremminkin sitä, miten Varsinais-Suomen ja Satakunnan kehitys siltasopimuksen solmimisen jälkeen eroaa alueiden odotetusta kehityksestä. Positiivinen kehitysero synteettiseen verrokkiin kertoo siten siitä, että siltasopimuksen solmimisen jälkeen alueen kyky tuottaa tuloksia on aiempaan nähden parantunut. Se ei kuitenkaan kerro siitä, että tämä johtuisi nimenomaisesti Siltasopimuksesta. Tarkempiin tulkintoihin tarvitaan lisäevidenssiä muista aineistolähteistä ja analyyseistä.

Täyttyneiden työpaikkojen ja avointen työpaikkojen suhde

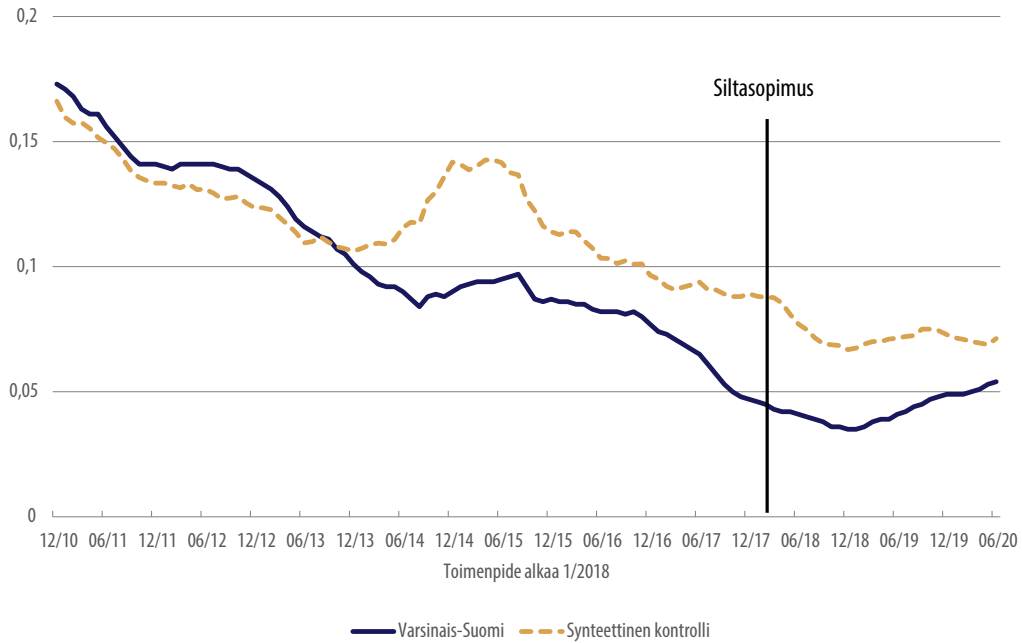
Täyttyneiden työpaikkojen ja avointen työpaikkojen suhde kertoo yleisesti siitä, miten tehokkaasti avoimet työpaikat täyttyvät. Mitä paremmin avoimet työpaikat täyttyvät työnhakijoilla sen paremmin työn kysyntä ja tarjonta kohtaavat. Avointen työpaikkojen täyttyminen kertoo osaltaan myös työvoiman saatavuudesta.

Synteettisen kontrollin menetelmään perustuvan analyysin perusteella avoimet työpaikat ovat Siltasopimusten käynnistymisen jälkeen täyttyneet Lounais-Suomessa aiempaa paremmin suhteessa synteettiseen verrokkinsa. Tämä näkyy etenkin vuoden 2019 luvuissa, jolloin täyttyneiden työpaikkojen osuus kaikista TE-toimistoon ilmoitetuista avoimista työpaikoista on kääntynyt selvään nousuun (kuva 11). Oleellista kehityksessä on se, että työpaikkojen tehokkaampi täyttyminen ei johdu avointen työpaikkojen määrän väheneemisestä¹⁹, vaan avointen paikkojen aiempaa paremmasta täyttymisestä. Tämä heijastuu myös toiseen tässä analyysissä tarkasteltuun tulosuuttajaan, eli työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon, joka myöskin on parantunut etenkin Varsinais-Suomessa.

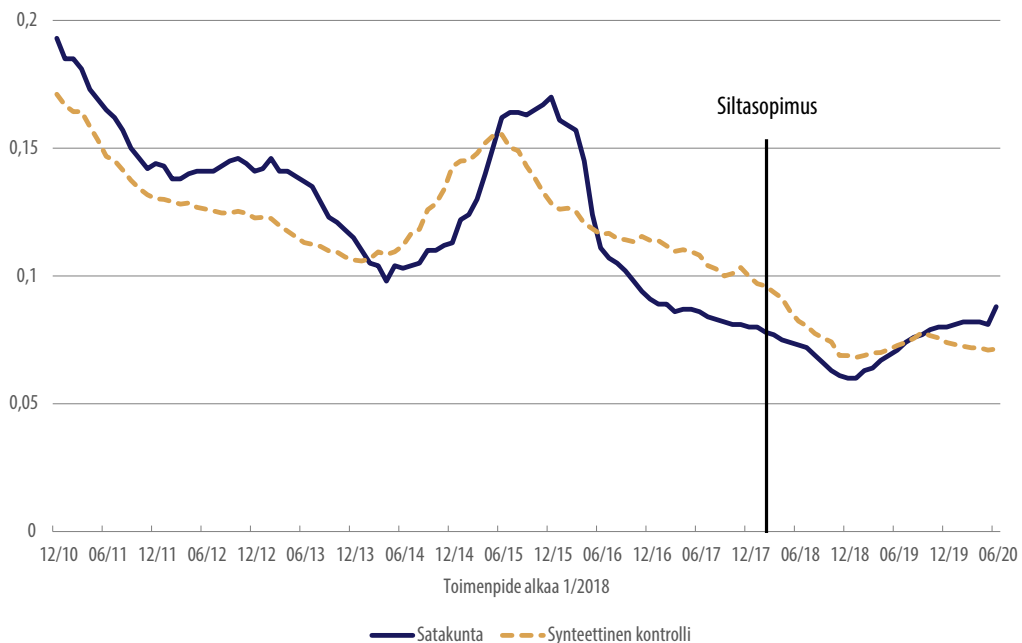
Huomionarvoista on myös se, että ajassa taaksepäin katsottuna etenkin Varsinais-Suomessa avoimet työpaikat ovat täyttyneet vuoden 2014 alusta lähtien selvästi heikommin, kun verokkialueella. Tämä osaltaan kielii tilanteen haasteellisuudesta paitsi kohtaannon, myös työvoiman saatavuuden näkökulmasta.

Synteettisen kontrollin antama kuva Varsinais-Suomen kehityksestä vuoden 2014 jälkeen kertoo myös siitä, että tilanne työpaikkojen täyttymisen suhteen on Varsinais-Suomessa poikennut selvästi muista maakunnista Suomessa. Tätä ilmentää se, että Suomen maakunnista ei synteettisen kontrollin vertaistamismenetelmän avulla löytynyt sellaista verokkialueiden koostumusta, joka olisi 2017 lopun tilanteessa vastannut taustamuuttujiltaan hyvin Varsinais-Suomen tilannetta työpaikkojen täyttymisen osalta.

¹⁹ Indikaattori muodostuu täyttyneiden työpaikkojen ja avointen työpaikkojen suhteesta, joista sekä jakaja että jaettava vaikuttavat lopputulokseen.

Täyttyneet työpaikat/avoimet työpaikat, **Varsinais-Suomi** (rullaava, 12 kk)

Synteettinen kontrolli: Etelä-Savo 62 %, Uusimaa 38 % (verrokkeina maakunnat)

Täyttyneet työpaikat/avoimet työpaikat, **Satakunta** (rullaava, 12 kk)

Synteettinen kontrolli: Etelä-Savo 40 %, Etelä-Pohjanmaa 26 %, Uusimaa 22 %, Keski-Pohjanmaa 12 % (verrokkeina maakunnat)

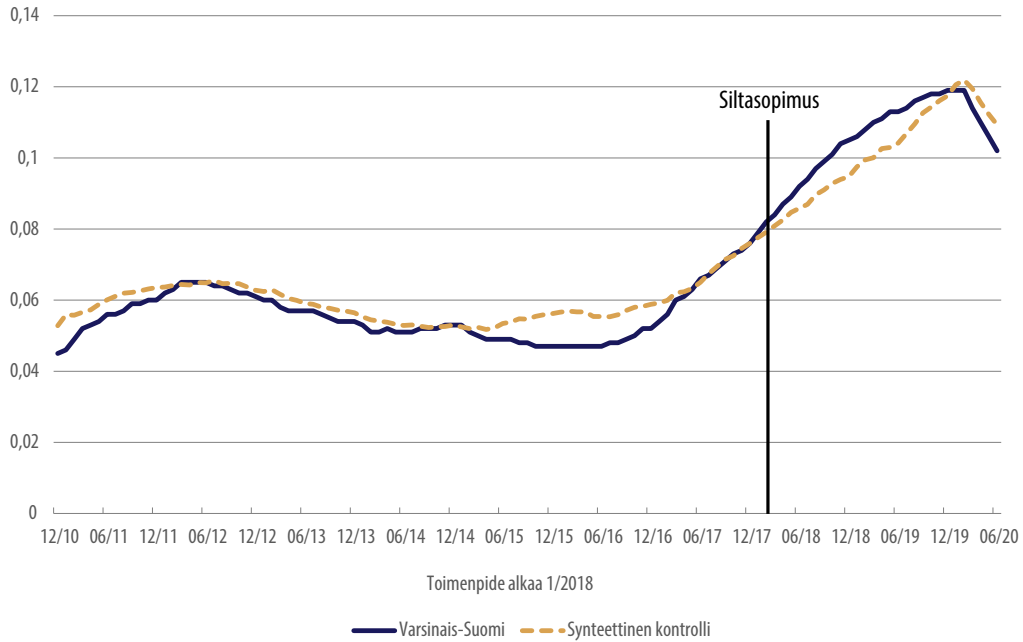
Kuva 11. Täyttyneiden työpaikkojen ja avointen työpaikkojen suhde (Lähde: TEM Työnvälitystilasto)

Avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden suhde

Avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden suhde kuvaa sitä, kuinka monta avointa työpaikkaa julkisessa työnvälityksessä on yhtä työnhakijaa kohden. Luku ei sinänsä suoraan kerro työvoiman saatavuudesta, mutta kuvaa alueen työmarkkinaympäristöä työvoiman kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta. Työllisyyden hoidon näkökulmasta on hyvä, jos avoimia työpaikkoja on työnhakijoille runsaasti tarjolla. Toisaalta työvoiman saatavuuden ja kohtaannon näkökulmasta tilanne voi olla päinvastainen, mikäli avoimia työpaikkoja on työnhakijoille runsaasti tarjolla siksi, että avoimet työpaikat eivät täyty.

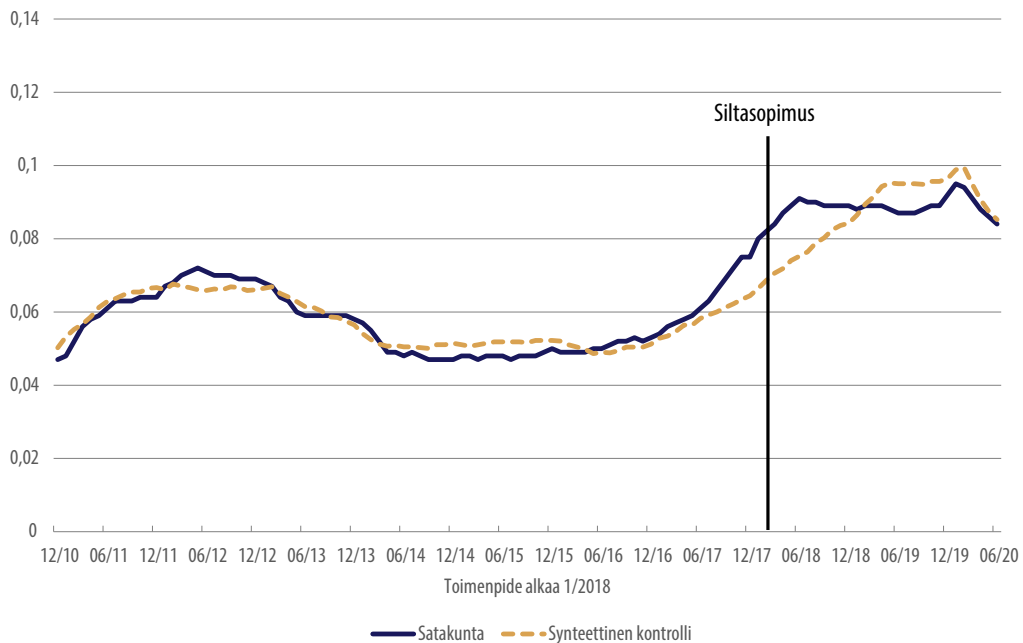
Tilastojen ja synteettisen kontrollin menetelmään perustuvan analyysin perusteella avointen työpaikkojen kehityksessä suhteessa työnhakijoihin ei ole havaittavissa Lounais-Suomessa merkitsevää muutosta synteettiseen verrokkialueeseen nähden sopimusten käynnistymisen jälkeen. Sen sijaan tilastoista käy ilmi se, että pitkään jatkunut kehitys, jossa avointen työpaikkojen määrä suhteessa työnhakijoihin on kasvanut, on kääntynyt vuoden 2020 aikana laskuun. Tämä saattaa johtua koronan vaikutuksesta ja näkyy yhtä lailla kontrollialueella.

Avoimet työpaikat/työnhakija, Varsinais-Suomi (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli: Lappi 47 %, Etelä-Karjala, 28 %, Päijät-Häme 13 %, Pohjanmaa 8 %, Uusimaa 5 % (verrokkeina maakunnat)

Avoimet työpaikat/työnhakija, Satakunta (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli: Päijät-Häme 80 %, Pohjanmaa 20 % (verrokkeina maakunnat)

Kuva 12. Avoimet työpaikat työnhakijaa kohden. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto).

Kohtaanto

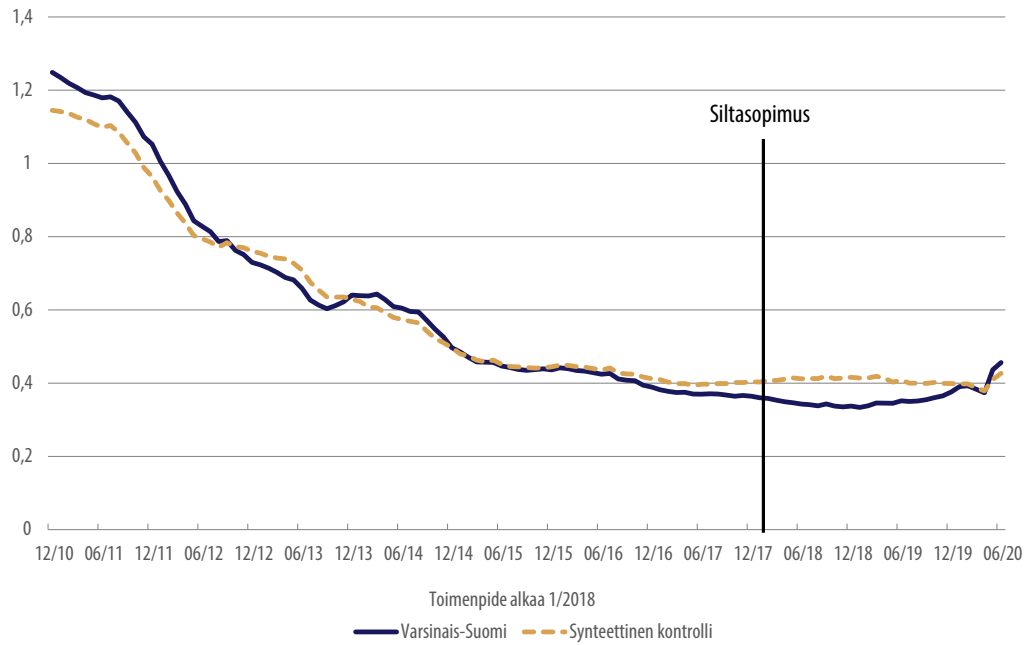
Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa on seuraavassa tarkastelu kohtaantotehokkuuden avulla. Sitä ilmentää indeksiluku²⁰, jossa alueen työllistyneiden työttömien määrää verrataan työttömien työnhakijoiden varantoon ja avoimiin työpaikkoihin. Kohtaantotehokkuus on uusi ja toimiva indikaattori ilmentämään kohtaantoa ja alueen kykyä työllistää työttömiä. Indikaattori huomioi yhtä lailla sekä työvoiman kysynnän että tarjonnan.

Synteettisen kontrollin menetelmään perustuvan analyysin perusteella kohtaanto on Varsinais-Suomessa parantunut siltasopimuksen käynnistymisen jälkeen, kun tarkastellaan tilannetta kesäkuussa 2020. Tämä muutos ei ole suuri, mutta merkittävä. Sen sijaan vastaava muutos ei ole havaittavissa Satakunnassa.

Varsinais-Suomen osalta kohtaannon indeksin muutos siltasopimuksen käynnistymisen jälkeen (viimeisin Varsinais-Suomen kohtaantoindeksi 0,456 ja synteettisen kontrollin 0,427) tarkoittaa sitä, että alueen kyky työllistää työttömiä on parantunut noin 1,07 kertaiseksi siitä, mikä olisi odotettu tulos synteettisen kontrollin perusteella 12 kk aikana. Kun tämä pieneltä vaikuttava ero muutetaan työllisyysvaikutukseksi, vastaa se erillisvaikutuksena noin 1600 työllistynyttä työtöntä henkilöä.

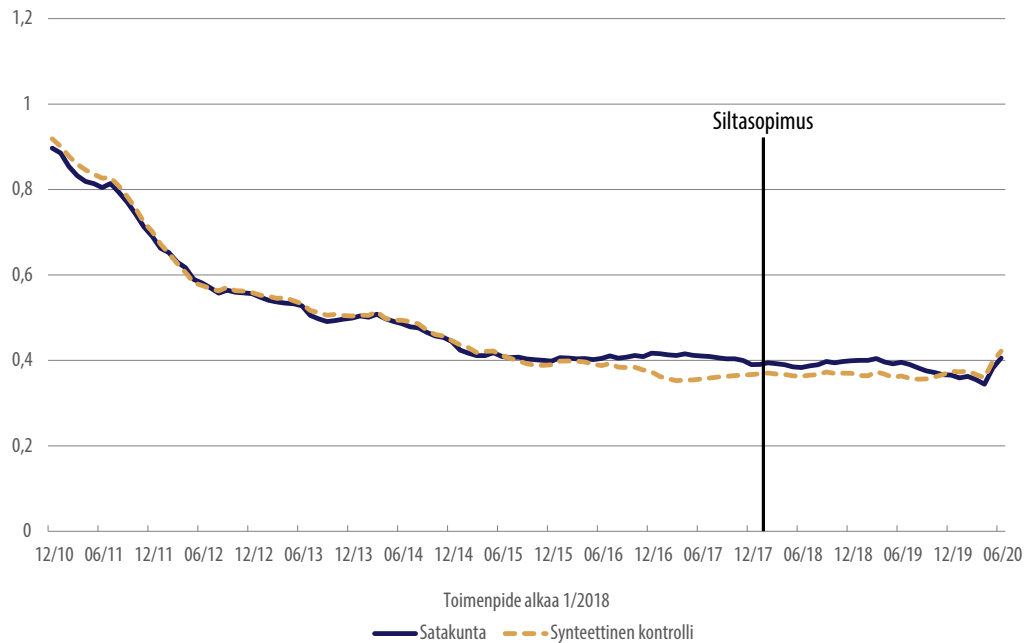
20 Kohtaannon indeksi = kohtaanto suhteessa vuosien 2006-2016 ELY-alueiden keskiarvoon Suomessa (1,0 keskiarvo)

Kohtaanto, Varsinais-Suomi (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli 45 % Lappi, 22 % Pohjois-Pohjanmaa, 18 % Keski-Suomi, 14 % Uusimaa (verrokkeina ELY-alueet)

Kohtaanto, Satakunta (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli Kaakkois-Suomi 44 %, Etelä-Savo 33 %, Häme 10 %, Pohjois-Pohjanmaa 8 % (verrokkeina ELY-alueet)

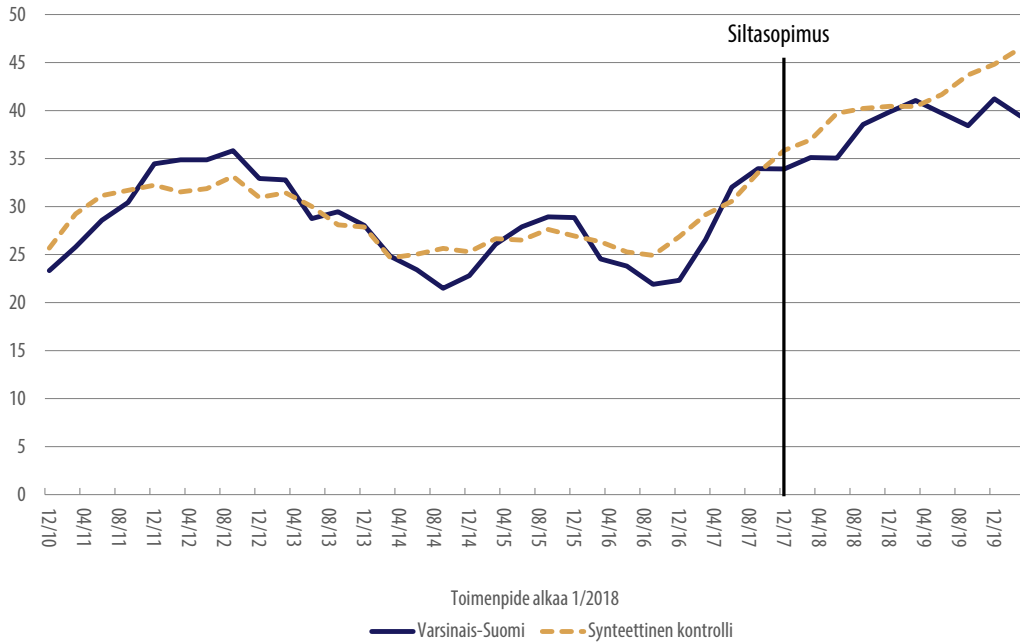
Kuva 13. Työllistyneiden työttömien määrä suhteessa työttömien työnhakijoiden varantoon ja avoimiin työpaikkoihin

Rekrytointiongelmat

Rekrytointiongelmat ilmentävät työpaikkojen täyttämiseen ja työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia. Ne eivät suoraan kuvaa työvoimapulaa, eli tilannetta, jossa työvoimaa ei ole saatavilla. Tietoa rekrytointiongelmista kerätään työnantajilta tilastokeskuksen kyselyllä neljännesvuosittain. Rekrytointiongelmat ovat yleisesti lisääntyneet koko massa 2010-luvun aikana, ja niiden taustalla on usein osaamiseen liittyvät syyt.

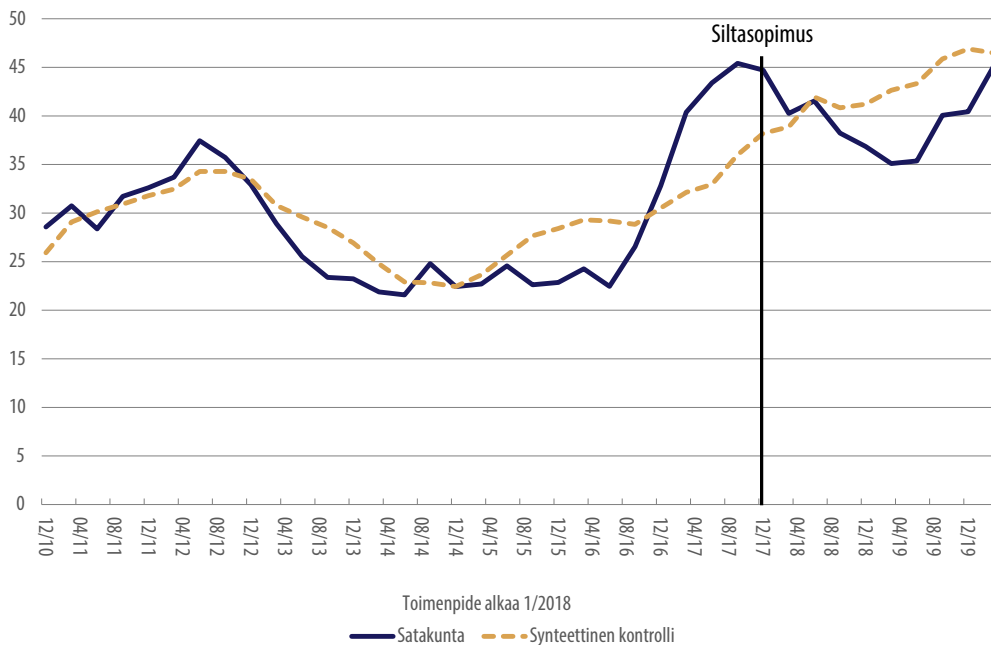
Synteettiseen kontrolliin perustuvan analyysin tulosten perusteella rekrytointiongelmat ovat Lounais-Suomessa muun Suomen lailla lisääntyneet 2010-luvulla, mutta vähentyneet verrattuna synteettiseen kontrollialueeseen. Huomionarvoista on se, että rekrytointiongelmien vaihtelu ajallisesti on ollut Lounais-Suomessa suurta. Tämä selittyy pitkälti alueen teollisella rakenteella, erityisesti auto- ja meriteollisuuden nopeasti muuttuneilla työvoiman tarpeilla. Vaikka rekrytointiongelmat näyttävät Lounais-Suomessa selvästi vähentyneen verrokkiin (odotettuun kehitykseen) nähden siltasopimuksen solmimisen jälkeen, heikentää suuri satunnainen vuosittainen huojunta tuloksen luotettavuutta.

Rekrytointiongelmien, Varsinais-Suomi. Rekrytointiongelmia kokeneiden työpaikkojen osuus



Synteettinen kontrolli Uusimaa 36 %, Kaakkois-Suomi 30 %, Häme 19 %, Keski-Suomi 14 % (verrokkeina ELY-alueet)

Rekrytointiongelmien, Satakunta. Rekrytointiongelmia kokeneiden työpaikkojen osuus



Synteettinen kontrolli Uusimaa 67 %, Keski-Suomi 33 % (verrokkeina ELY-alueet)

Kuva 14. Rekrytointiongelmia kokeneiden työpaikkojen osuus. (Lähde: Tilastokeskus, työnantajahaastattelut).

Työpaikkojen avoinna olon kesto

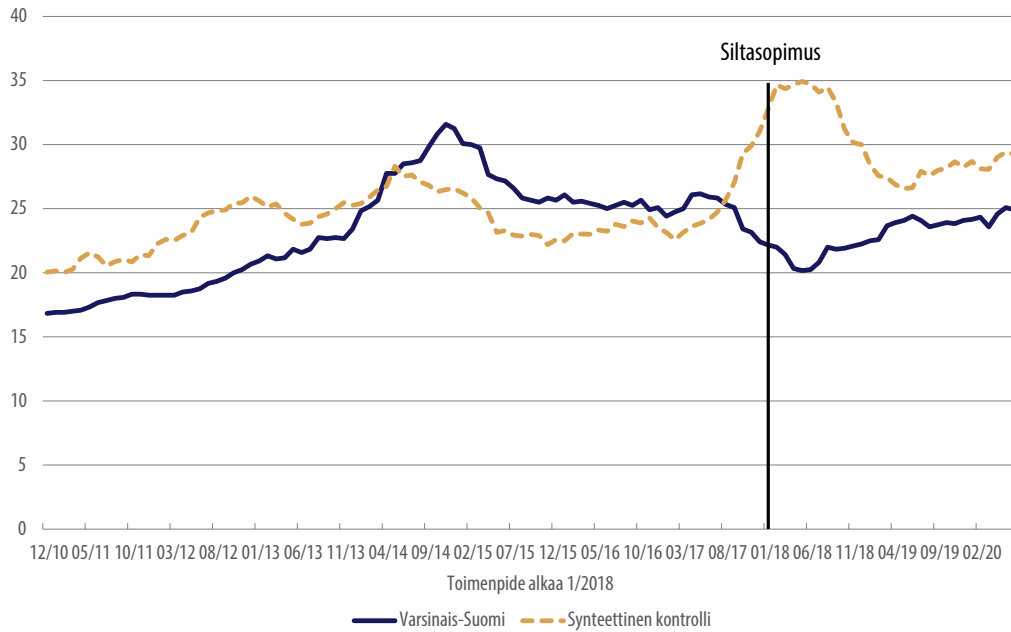
Julkisessa työnvälityksessä olevien työpaikkojen avoinna olon kesto ilmentää toisesta näkökulmasta samaa ilmiötä kuin rekrytointiongelmat, eli työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia. Kärjistetysti, mitä pidempään työpaikat ovat auki, sitä vaikeampi niitä on täyttää ja saada avoimiin paikkoihin työvoimaa²¹.

Työpaikkojen avoinna olon kesto on Varsinais-Suomessa selvästi lyhentynyt siltasopimuksen sopimisen jälkeen. Tosin tämä kehitys on alkanut jo 2015 vuoden alusta. Merkittävää on kuitenkin se, että synteettisen verrokkialueeseen nähden työpaikkojen avoinna olon kesto on lyhentynyt useita päiviä siltasopimuksen solmimisen jälkeen. Sen sijaan vastaava kehitystä ei ole havaittavissa Satakunnassa.

Tulos Varsinais-Suomen osalta on merkittävä, mutta sen luotettavuutta kuitenkin heikentää se, että synteettisen kontrollialueen vastaavuutta (matching) Varsinais-Suomeen ei onnistuttu saamaa erityisen hyväksi. Tästä kertoo muun muassa kehityskäyrien erilaisuus ennen siltasopimusta.

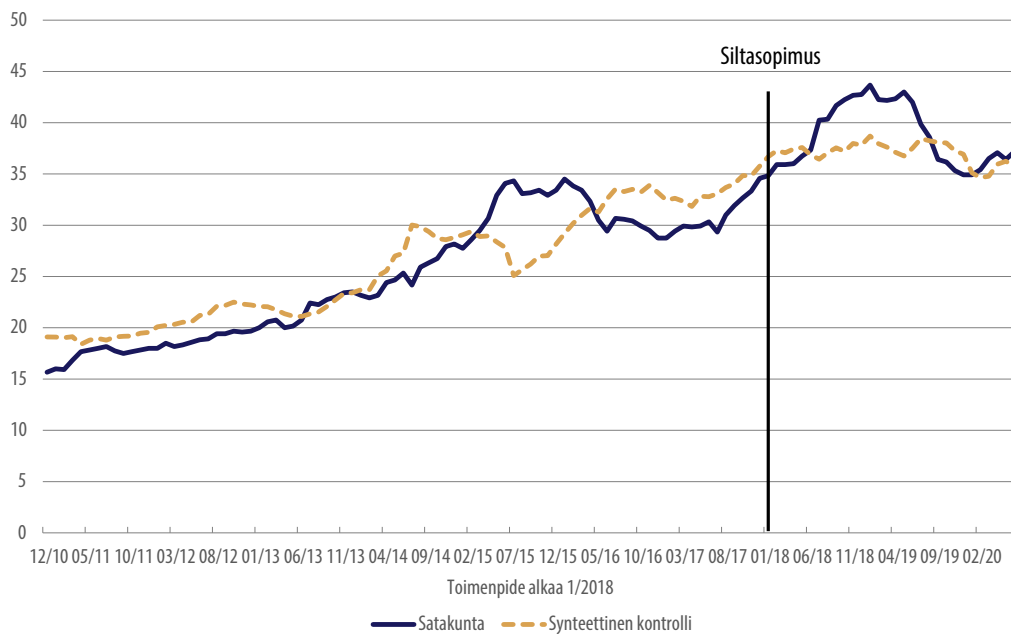
21 Yhteys ei ole tässä aivan suora, sillä osa TE-toimistoihin ilmoitetuista avoimista työpaikoista on pysyviä, eikä niiden avoinna olo päätty, vaikka paikkaan saadaan sopivaa työvoimaa. Muutoksia ajassa vertailtaessa tällä ei kuitenkaan ole merkitystä.

Työpaikkojen avoinna olo, Varsinais-Suomi (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli 58 % Etelä-Karjala, 37 % Pohjois-Karjala, 5 % Pohjanmaa (verrokkeina maakunnat)

Työpaikkojen avoinna olo, Satakunta (rullaava, 12 kk)



Synteettinen kontrolli Keski-Pohjanmaa 34 %, Keski-Suomi 33 %, Lappi 18 %, Etelä-Karjala 12 % (verrokkeina maakunnat)

Kuva 15. Työpaikkojen avoinna olon keskimääräinen kesto. (Lähde: TEM Työnvälitystilasto).

Yhteenveto

Yhteenvetona synteettisen kontrollin menetelmään perustuvasta vertailuanalyysistä voidaan todeta, että työvoiman saatavuus on Lounais-Suomessa parantunut ja työttömiä työllistynyt odotettua kehitystä (synteettistä verrokkialuetta) enemmän siltasopimuksen solmimisen jälkeen. Myös rekrytointiongelmien ovat Lounais-Suomessa vähentyneet, joskin tulosten luotettavuutta heikentää koettujen rekrytointivaikeuksien suuri ajallinen vaihtelu tarkastelujaksolla. Merkittävä vaikutus näkyy Varsinais-Suomen osalta myös alueen kohtaantotehokkuudessa, joka on Varsinais-Suomessa parantunut siltasopimuksen käynnistymisen jälkeen suhteessa verrokkiin noin 7 %. Tämä vastaa erillisvaikutuksena 12 kk aikana noin 1600 työllistynyttä työtöntä henkilöä.

Siltasopimusten vaikutuksia tulkittaessa on ymmärrettävä se, että siltasopimus ei ole ohjelma tai toimenpidekokonaisuus, jonka erillisvaikutuksia alueella olisi mahdollisuus arvioida systemaattisesti yhtenä interventiona. Sen vaikutukset syntyvät välillisesti eri toimijoiden ja toimenpiteiden (koulutus, työllisyys, saavutettavuus, innovaatiotoiminta) kokonaisuutena, jossa toimenpiteet alueella voivat olla keskenään hyvinkin erityyppisiä ja eriaikaisia. Edellä esitettyjä tuloksia ei myöskään voi tulkita suoraan siltasopimuksesta johtuvaksi. Tulokset ilmentävät paremminkin sitä, miten Varsinais-Suomen ja Satakunnan kehitys on siltasopimuksen solmimisen jälkeen eronnut synteettisen kontrolliin perustuen odotetusta kehityksestä. Positiivinen kehitysero synteettiseen verrokkiin kertoo siten siitä, että siltasopimuksen solmimisen jälkeen alueen ja sen eri toimijoiden kyvykyys tuottaa tuloksia on aiempaan nähden parantunut. Osasyynä tähän ovat mm. tämän tutkimuksen laadullisen aineiston perusteella siltasopimusten vaikutuksina tunnistetut viranomaisyhteistyön paraneminen, toimintatapojen uudistuminen, alueellisten resurssien aiempaa yhdenmukainen suuntaaminen sopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä erityyppisten täsmähankkeiden kohdentaminen alueelle.

5 Johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

5.1 Johtopäätökset

Tämän selvityksen johtopäätöksinä todetaan, että siltasopimuksilla on ollut paljon myönteisenä koettuja vaikutuksia. Siltasopimusten hankkeista suurin osa on keskittynyt saavutettavuuteen, koulutukseen ja työvoiman saatavuuteen. Näitä voidaan pitää tavoitteisiin suhteutettuna oikeanlaisina teemoina. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että työvoiman saatavuus on Lounais-Suomessa parantunut, työttömiä on työllistynyt odotettua kehitystä enemmän siltasopimuksen solmimisen jälkeen ja myös rekrytointiongelmat ovat Lounais-Suomessa vähentyneet. Siltasopimusmenettelyn keskeisimpiä myönteisiä asioita ovat olleet yhteistyön tiivistyminen valtioneuvoston ja maakunnan välillä yhteisesti tunnistetun ongelman ratkomisen suhteen.

Alueiden edustajat (alueellisten ohjausryhmien jäsenet ja sidosryhmien edustajat) kokevat siltasopimusten vaikutukset yleisesti myönteisempinä kuin siltatyöryhmän edustajat. Tuleekin pohtia, mistä siltatyöryhmän selkeästi kriittisempi kokonaiskuva siltasopimusten vaikutuksista johtuu. Onko kyse esimerkiksi siitä, ettei tieto siltasopimusten koetuista hyödyistä ole levinnyt alueilta siltatyöryhmälle vai näkevätkö siltatyöryhmän jäsenet saavutetut vaikutukset vähemmän merkityksellisempinä?

Siltasopimusmenettelyn ”virallisuus” on tässä tutkimuksessa tunnistettu keskeinen syy sille, miksi tuloksia on saatu aikaan. Siltasopimukset eivät ole sitovia, mutta niiden sopimuksellisuus tekee alueiden kehittämisestä selkeästi johdonmukaisempaan. On tärkeää huomioida, että samoja toimia voitaisiin tehdä ilman sopimustakin, mutta sopimuksellisuus tekee toiminnasta tavoitteellisempaa. Merkittävänä pidettiin myöskin ilmiöpohjaisuutta ongelmanratkaisemisessa ministeriöiden ja alueen yhteistyönä, yhteisen tilannekuvan muodostamista ja asioiden edistämistä nopeammin, mitä normaalin toiminnan puitteissa olisi ollut mahdollista. Alueiden yhteistoiminnallisuuden lisääntyminen ja kokonaisvaltaisempi näkemys ovat olleet myös hyvin tärkeitä seikkoja myönteisten vaikutusten saavuttamisessa.

Yhtenä tutkimuksen kysymyksenä oli vastata siihen, miten siltasopimusmenettelyllä saataisiin vielä enemmän vaikutuksia. Keskeisempiä haasteita ovat kerätyn aineiston mukaan olleet ministeriöiden sitoutuminen, vähäisten lisärahoitusresurssien saaminen, kiireellinen aikataulu, strategisen työn puutteellisuus, hankkeiden rahoitushankaluudet, vaikuttavuuden arviointi, hankekohtainen ajattelu ja heikot saavutukset saavutettavuuteen liittyvien asioiden osalta. Siltasopimusmenettely kaipaa lisää selkeyttä ja raameja, kuten myös ketteryyttä ja joustamista. Priorisoimalla ja fokusoimalla toimintaa strategisemmaksi voitaisiin saada merkittävämpiä vaikutuksia tietyillä osa-alueilla tai sektoreilla, joista sitten mahdollisesti tulee myönteisiä kerrannaisvaikutuksia. Tätä pidetään parempana vaihtoehtona, kuin maltillisempia panostuksia useampaan eri fokalalueeseen.

Siltasopimukset ovat vain yksi osa isoa kokonaisuutta, jolla alueita kehitetään. Aluekehittämisen osalta siltasopimukset eivät vielä ole vakiintuneet osaksi kokonaisuutta ja koska niitä ei ole tehty kaikilla alueilla, menettelyn käytännöt ovat vielä vieraita ja osin määrittelemättömiä. Tämä on tarkoituksenmukaista uudessa, kokeilevassa toiminnassa ja vie aikaa saada siltasopimukset luontaiseksi osaksi isompaa aluekehittämisen kokonaisuutta. Siltasopimusten jatkon kannalta tulee pohtia siltasopimusten toimien ja fokuksen laajuutta. Yhdymme Jari Kolehmainen näkemykseen (2020), että siltasopimuksilla on oma paikkansa sellaisessa aluekehittämisessä, jossa fokus on kapeampi mutta toimet laajoja.

Toimintamallin kehittämisen osalta tärkeää on huomioida, se että siltasopimusmenettely on monelle edelleen uusi. Tästä johtuen markkinointia, kohdennettua viestintää ja siltasopimuksen tavoitteita tulisikin tehdä aktiivisesti valikoiduille kohderyhmille. Verkostoyhteistyö on hyvin tärkeä osa tätä tunnetuksi tekemistä, ja siltasopimusalueiden yritysten tietoisuutta tulee asiaan liittyen lisätä. Tietojohdantamiseen liittyen mainittakoon, että tiedot kunkin alueen siltasopimuksen edistymisestä tulisi olla kätevästi saatavilla. Samoin tarkat, mieluiten kuukausittain julkaistut tilastot liittyen avoimiin työpaikkoihin, työllisyyteen ja työttömyyteen tulisi olla kätevästi saatavilla ja jaettavissa. Lounaistieto.fi sivuston positiivisen rakennemuutoksen tilannekuva -palvelu on hyvä esimerkki tarpeellisista tiedolla johtamisen työkaluista²².

22 <https://www.lounaistieto.fi/poretieto/>

5.2 Kehittämisehdotukset ja ehdotus kriteeristöksi uusien siltasopimusalueiden valintaan

Sopimuksellista aluekehittämistä tulisi laajemmin kehittää siltatyöryhmän näkökulmasta saamalla toteuttajatahot mukaan muutenkin kuin vastaamalla tarjouspyyntöihin, uusien asioiden ja toteutustapojen innovoinnilla, toteutuksen tavoitteiden, välitavoitteiden ja arvioinnin selkeyttämisellä ja konkretisoinnilla sekä alueiden ja keskushallinnon välisen vuoropuhelun lisäämisellä myös muutoin kuin siltasopimuksen osalta. Ennakointiyhteistyön lisääminen alueellisen ja valtakunnallisen tason välillä on myös tärkeää. Tarvitaan tiiviimpi yhteistyö eri toimien, prosessien ja kaikkien ohjelmien parempi sitominen yhteen. Siltasopimusten sisältöjen raamitus tulee tehdä tarkemmaksi ja tulee myös heti alussa selventää, miten toimitaan siltasopimuksen aikana mutta myös sen jälkeen. Siltasopimusalueiden tulee tehdä yhteistyötä muiden alueiden kanssa, jotta hyödyt levitetään laajalle ja etteivät alueet kilpaile toisiaan vastaan vaan tekevät yhteistyötä.

Sopimuksellista aluekehittämistä tulisi jatkossa kehittää alueellisten ohjausryhmien ja sidosryhmien näkökulmasta tulevilla aluekehityskeskusteluilla. Alueen ja valtion yhteisellä sopimisella on suuri merkitys. Alueen painoarvo tulisi olla hyvinvoinnin tuottamisessa koko maahan ja sinä tulisi huomioida, esim. vientiosuus ja tukea sen kehitystä jatkossakin. Rahoituksen saaminen aikaisessa vaiheessa, ilmiöpohjainen toimintatapa, kokonaisnäkökulman muodostaminen, valtion ja maakuntien kumppanuuden vahvistaminen sekä kaupunkipolitiikan, innovaatiopolitiikan, maaseutupolitiikan ja muiden tiivis kytkeminen siltasopimukseen koetaan tärkeänä. Lisäksi mainittiin päällekkäisten sopimusinstrumenttien välttäminen, sekä säännöllisyys, mittareiden kehittäminen ja parempi resursointi.

Alueiden osalta mainitaan, että maakuntaa pidetään parhaimpana alueena siltasopimuksia ajatellen, koska hallinto löytyy valmiina ja toimet ovat sellaisia, jotka sopivat hyvin maakuntatasolle. Seutukuntia pidetään myös yhtenä vaihtoehtona, mutta huomattavasti huonompana maakuntaan verrattuna. Osa näkee maakunnan ehdottomasti pienimpänä hallinnollisena yksikkönä siltasopimuksia ajatellen. Muutaman maakunnan yhteistyötä pidetään hyvänä mallina myöskin.

Kehittämissuhteet

Tämän selvityksen tulosten perusteella ehdotamme seuraavia viittä käytännön toimenpiteitä siltasopimusmenettelyn kehittämiseksi, joilla kyetään ratkaisemaan iso osa niistä haasteista, joita siltasopimusmenettelyyn on liittynyt:

1. Siltasopimuksen fokuksen tarkempi rajaaminen alueella (selkeät prioriteetit -> laajat toimet).
2. Alueiden ja valtion edustajien roolien ja vastuiden selkeä määrittely siltasopimusmenettelyn aikana.
3. Keskeisten siltasopimustavoitteiden listaaminen alueittain, sopivien seurantamittareiden kehittäminen ja niiden tarkastelu 6 kk välein.
4. Rahoituskokonaisuuden selkeyttäminen ja korvamerkityn rahan maksaminen siltasopimuskokonaisuuden hallinnoimiseen sopimuksen aikana.
5. Siltasopimusmallin rakentaminen siten, että se kannustaa ja motivoi kaikkia alueita sekä oman alueen kehittämiseen että yhteistyöhön muiden alueiden kanssa.

Siltasopimusten kehittämisessä jatkon kannalta on tunnistettavissa selkeät kolme vaihtoehtoa, joiden välillä voidaan tehdä valintoja sen mukaan, miten yleinen kansallinen tilanne kehittyy ja mitkä ovat resurssit ja toiveet jatkon kannalta.

Siltasopimuksen alkuperäinen idea oli parantaa alueiden kykyä hyödyntää positiivista rakennemuutosta. Lounais-Suomen osalta fokuksena oli juurikin tämä, mutta muiden alueiden tullessa mukaan oli kyse myös negatiiviseen rakennemuutokseen vastaamisesta. Samojen toimijoiden yhteistyötä tarvitaan kummassakin toki tapauksessa. Ero on siinä, että Suomessa on jo aiemmin kehitetty negatiiviseen rakennemuutokseen sopivia toimintatapoja.

Näemme jatkon kannalta kolme erilaista vaihtoehtoista mallia:

1. Siltasopimusta käytetään jatkossa yksinomaan ratkaisuna positiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa.

Mallin hyvänä puolena on se, että se rajoittaa resursseja ja fokusoi toiminnan kohdistamisen nimenomaan paikkoihin, joissa siltasopimusmenettelylle on tarvetta positiivisen rakennemuutoksen perusteella. Tämä vaihtoehto käyttää kaikista vähiten resursseja.

Mallin huonona puolena on se, ettei tällä tavalla kyetä levittämään siltasopimusmenettelyn hyviä puolia muille alueille, joissa niistä voisi myös olla merkittävää hyötyä.

2. Siltasopimusta käytetään jatkossa sekä positiiviseen että negatiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa.

Tämä vaihtoehto edellyttää suurempia resursseja, mutta voi toisaalta mahdollistaa myönteisen kehityksen niillä alueilla, joissa tarvetta on tukitoimille, sekä positiivisen että negatiivisen rakennemuutoksen osalta. Tämän mallin haasteena on alueiden valitseminen, sillä erot alueiden kesken voivat olla hyvin pieniä. Käytettävistä kriteereistä tulee tehdä selkeät ja aluevalinnat tulee perustella selkeästi. Siltasopimusmallin tulee edistää myös alueiden välistä yhteistyötä, eikä luoda kitkaa tai kilpailua alueiden välille. Haasteena on myös se, miten toimitaan, mikäli useat alueet täyttävät asetetut kriteerit, mutta resurssit eivät riitä siltasopimusmenettelyn käynnistämiseen kaikkialla. Mallin tulisi myös olla sellainen, ettei se palkitse huonosta tilanteesta ja jätä sellaisia alueita paitsioon, jossa myönteiseen kehitykseen on oma-aloitteisesti panostettu.

3. Siltasopimusmallin hyvät puolet ja myönteiset kokemukset levitetään toimintamalliksi kaikille alueille.

Tässä vaihtoehdossa jokaisella alueella hyödynnettäisiin siltasopimusmallin hyödyllisenä koettuja käytänteitä. Mallin etuna on hyötyjen leviäminen kaikkialle, jolloin voidaan myös ennakoita ja ehkäistä ongelmien kasvamista mittakaavaltaan turhan suuriksi. Toisena hyvänä puolena on myös se, ettei malli edellytä alueiden valikoimisprosessia, eli se kohtelee kaikkia alueita tasa-arvoisesti. Toisaalta tämä vaihtoehto edellyttää suurimman määrän resursseja ja toimintamallien uudistamista, sekä huolellista yhteensovittamista olemassa oleviin rakenteisiin. Tässä mallissa on myös huomioitava se, että siltasopimusten osalta on havaittu eniten tapahtuvan juuri siitä syystä, että kyse on virallisesta prosessista. Mikäli näin ei olisi, kuten tässä vaihtoehdossa, tekemisen ”vakavuusaste” voi heikentyä ja myönteiset vaikutukset jäädä vähäisemmiksi. Kaikkien alueiden kehittämiseen ei voida kuitenkaan laittaa samaa määrää energiaa ja resurssit ovat rajallisia, joten riskinä tässä mallissa on se, että vaikutukset jäävät puutteellisista panostuksista johtuen hyvin laihoiksi.

Vaihtoehtojen 1 ja 2 osalta on tärkeää määritellä selkeät kriteerit valinnalle, kuinka monta aluetta kerrallaan voi päästä menettelyn piiriin, kuinka kauan sopimuskausi on ja miten toimitaan, kun kausi päättyy. Samoin tulee määritellä etukäteen selkeästi mistä rahoitus otetaan, miten suuri osa haetaan ulkopuolisista lähteistä ja mikä osuus tulee korvamerkittynä.

Eri vaihtoehtojen vertailun osalta tulee miettiä, miten suuri merkitys siltasopimusmenettelylle annetaan jatkossa. Halutaanko että se on harvemmin käytetty menetelmä, vai halutaanko siitä ottaa parhaat puolet irti ja levittää ne käytäntöinä joka puolelle Suomea. Vasta kun kaikkien nykyisten neljän alueen osalta sopimukset tulevat päätökseen, on mahdollisuus arvioida kaikkea sitä mitä saatiin aikaiseksi ja mitä ei. Tässä selvityksessä ei ole aikataulullisesti ollut mahdollista arvioida tilastollista muutosta kuin vain yhden alueen osalta. Täten johtopäätökset ja valinnat jatkosopimusten osalta tuleekin tehdä vasta kun päätelmiä voidaan

tehdä kaikkien alueiden tietojen perusteella. Samoin tulee ilmoittaa, miten toimitaan siltasopimuksen päättymisen jälkeen. Tämä on tärkeää huolimatta siitä, onko ongelmista alueella päästy eroon vai ei.

Tällä hetkellä tiedossa olevien tulosten perusteella suosittelemme vaihtoehtoa 2, jossa siltasopimusta käytetään jatkossa sekä positiiviseen että negatiiviseen rakennemuutokseen vastaamisessa. Kolmesta tunnistetusta vaihtoehdosta tämä sisältää laajimmat hyödyt sekä pienimmät riskit. Rajallisista resursseista johtuen suositus on, että siltasopimusmenettely on jatkossa käytössä enintään neljällä alueella samanaikaisesti.

Lounais-Suomen osalta tässä selvityksessä esitetyt tilastot osoittavat myönteisen kehityksen, mutta on hankalaa erottaa mikä tämän myönteisen kehityksen taustalla on, siltasopimus vai joku muu tekijä, toimenpide tai muutokset, jotka ovat vaikuttaneet tilanteeseen mahdollisesti samanaikaisesti. Toisaalta tulee pohtia myös sitä, että muussakin kuin tilastollisessa aineistossa siltasopimusmenettelyyn liitetään monia myönteisiä käytäntöjä. Selvitykseen osallistujat olivat vahvasti sitä mieltä, että siltasopimusmenettelyn käytänteistä olisi hyötyä muillakin alueilla esimerkiksi tiivistyneen yhteistyön tuomien aika- ja rahasăästöjen muodossa. Kun tässä tutkimuksessa on havaittu, että toimintamalleja uudistamalla voidaan saada myönteisiä vaikutuksia, tulee miettiä, onko Suomella varaa olla hyödyntämättä näitä mahdollisuuksia. Vuonna 2020 alkaneen koronakriisin vaikutukset työpaikkoihin ovat olleet kaikilla alueilla hyvin vakavia ja seuraavien vuosien aikana tuleekin hyödyntää kaikki mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen ja kehittämiseen.

Siltasopimusten valintakriteerit

Tutkimukseen osallistuneiden vastaajien keskuudessa kriteeristöksi ehdotettiin useampaan kertaan positiivista tai negatiivista rakennemuutosta. Lisäksi vastauksissa mainittiin useampaan kertaan, että siltasopimusten tulisi keskittyä työvoiman saatavuuteen (työvoima- ja koulutuspolitiikkaan). Yhteistyö ja yhteistyöhalu saivat myös useampia mainintoja. Muita mainittuja asioita ovat maahanmuuttajien määrä ja alat, joilla liiketoimintaa harjoitetaan.

Siltasopimuksissa käytettävät kriteerit linkittyvät siihen, millaisella mallilla siltasopimuksia jatkossa toteutetaan. Edellä esitetyistä kolmesta eri vaihtoehdosta kaksi edellyttää kriteerien määrittelyä.

Vaihtoehto 1 eli siltasopimuksen käyttö vain positiivisen rakennemuutoksen alueilla rajaisi siltasopimusmenettelyn alueille, joissa on havaittu äkillinen positiivinen rakennemuutos, jonka hyödyntäminen edellyttää aktiivisia toimia sekä työllisyyteen että koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen liittyen. Konkreettisesti tämä tarkoittaisi merkittäviä

rekryointitarpeita yhdellä tai useammalla sektorilla, jotka selkeästi poikkeavat muiden alueiden kehityksestä.

Vaihtoehto 2 eli siltasopimuksen käyttö positiiviseen ja negatiiviseen rakennemuutokseen liittyen mahdollistaisi siltasopimuksen käytön useammilla alueilla. Tällöin tulee määritellä selkeästi kriteerit, joilla sopimuksen piiriin pääsee. Hankaluutena tässä on se, että luvut voivat olla hyvin lähellä toisiaan monella alueella ja että tilanteet muuttuvat nopeastikin. Tällöin voidaan esittää, että molempien osalta valikoidaan esimerkiksi kaksi tai vain yksi suurimman arvon saava alue mukaan siltasopimusmenettelyn piiriin. Konkreettisesti kyse olisi merkittävästä rekryointitarpeesta ja/tai isosta määrästä työttömäksi joutuneita henkilöitä. Yhtenä vaihtoehtona on vertailu maakuntien välillä sen suhteen, millä alueilla on 1) isoin määrä avoimia työpaikkoja, 2) heikoin kohtaanto ja 3) suuri rekryointivaikeuksia kokevien yritysten määrä. Apuna voi käyttää esimerkiksi pisteytystä, jossa maakunnan asetetaan kunkin muuttujan osalta järjestykseen ja pisteytetään. Suurimman yhteispistemäärän saaneet alueet valittaisiin sopimusmenettelyn piiriin. Tämä malli mahdollistaa myös painotusten käyttämisen, jolloin tietyille muuttujalle voidaan antaa hieman suurempi painoarvo.

Vaihtoehto 3 eli siltasopimusmallin hyvien puolien ja myönteisten kokemusten levittäminen toimintamalliksi kaikille alueille ei edellytä kriteerien määrittelyä eikä niiden mittaamista.

Yleisenä riskinä siltasopimukseen liittyen on tunnistettu tämän selvityksen puitteissa se, että toimintamalli voi kannustaa alueita kehittämään liian tiiviisti yksinomaan omaa toimintaansa. Tuleekin huolehtia, ettei malli motivoi alueita kilpailemaan keskenään tai kehittämään asioita vain omasta näkökulmastaan. Kansallinen etu on, että eri alueiden myönteistä kehitystä onnistutaan siirtämään alueelta toiselle ja tätä yhteistyötä tuleekin kannustaa aktiivisesti.

5.3 Yhteenveto tuloksista

Oheiseen taulukkoon on koottu yhteenveto siltasopimusten myönteisistä asioista sekä kehittämistarpeista.

Taulukko 2. Yhteenveto siltasopimusten myönteisistä puolista sekä kehittämis ehdotuksista.

Siltasopimusten myönteiset puolet	Siltasopimusten kehittämisaalueet
<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyön tiivistyminen eri hallinnonalojen toimijoiden kesken hallinnon eri tasoilla ollut hyvin arvokasta ja tärkeää. • Syventynyt yhteistyö on säästänyt sekä aikaa että rahaa. • Toimintatapoja on kyetty uudistamaan ja poikkihallinnollisuus on toiminut. • Ilmiöpohjainen lähestymistapa ongelmien ratkomiseen eri ministeriöiden ja maakuntien yhteistyönä on hyvä toimintatapa. • Tilannekuvan ja kokonaiskuvan muodostaminen ja ongelmien tunnistaminen yhteisesti on ollut erittäin hyödyllistä. • Alueilla on havaittu, että yhteistyö on lisääntynyt ja tiivistynyt siltasopimusten myötä, mistä on pitkäkestoista ja laajalle ulottuvaa hyötyä. • Yhteistyön tekeminen on luonut hyvän pohjan yhteistoiminnalle jatkossakin. • Työvoiman saatavuus on Lounais-Suomessa parantunut ja työttömiä työllistynyt aiempaa enemmän siltasopimuksen jälkeen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sopimuksiin tarvitaan selkeyttä sekä jonkin verran priorisointia, tekeminen laajenee helposti moneen suuntaan. • Toiminnalle tulee asettaa selkeämmät rajat, jotta priorisointia tehdään käytännössä. • Rahoituskysymyksen ratkaiseminen keskeistä. Korvamerkittyä rahoitusta toivotaan ja rahoituskuvioiden selkeyttämistä, jotta toteuttaminen helpottuu ja nopeutuu. • Seurannan tulee olla systemaattista ja avoimilla kriteereillä sekä tasaisin väliajoin tehtävää. • Sitoutumisen aste vaihtelee ja edellyttää toimintamallin hiomista, jotta eri toimijoiden roolia voidaan selkiyttää. • Siltasopimusmenettelyn periaatteiden tulee olla läpinäkyviä kaikille. • Siltasopimukset tulee kytkeä sujuvasti muuhun aluekehitykseen ja ALKE-keskusteluihin kuten myös alueelliseen strategiatyöhön. Nyt niiden rooli ei ole vielä vakiintunut osaksi kokonaisuutta. • Valmistelutyöhön tulee varata riittävästi aikaa, suunnitteluvaiheen kiireellisyys voi johtaa hankaluuksiin toteutusvaiheessa. • Alueiden välistä tasa-arvoa tulee pohtia siltasopimusten jatkokehityksessä. • Malliin tarvitaan lisää nopeutta ja joustavuutta, joilla voidaan reagoida toimintaympäristön muutoksiin (esim. koronakriisi). • Siltasopimusalueiden välistä yhteistyötä on kehitettävä.

Lähteet

- Abadie, A., Diamond A. ja Hainmueller J. (2010), Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program, *Journal of American Statistical Association* 105, 493–505.
- Aho, E. (2017) Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/4489136/Positiivinen+rakennemuutos%2C+selvitysmies+Esko+Ahon+raportti+24.8.2017.pdf/39cad949-89e9-461c-bef0-79ccc5685fe2/Positiivinen+rakennemuutos%2C+selvitysmies+Esko+Ahon+raportti+24.8.2017.pdf?t=1503559206000>
- Kolehmainen, J. (2020) Pirkanmaan siltasopimuksen arviointi aluekehittämisen näkökulmasta. Pirkanmaan liitto.
- Laasonen, V., Antikainen, J., Kolehmainen, J., Heikkinen, B., Piirainen, K., Järvelin A-M., Teräs, J., Turunen, E., (2020) Aluekehittämisen verkostoyhteistyön toiminta- ja rahoitusmallit – Kohti vaikuttavaa verkostotyötä. Valtioneuvoston kanslia.

Internet lähteet

- Kainuun liitto, siltasopimukset
<https://www.kainuunliitto.fi/ajankohtaista/valtio-ja-maakunnat-tiivistavat-yhteistyota-uusin-siltasopimuksin-kasvun-turvaamiseksi>
https://www.kainuunliitto.fi/sites/default/files/siltasopimus_kainuu_paivitetty_versio_11122019.pdf
- Poretieto
<https://www.lounaistieto.fi/poretieto/>
 Valtioneuvoston kanslia, uutiset
<https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/esko-aho-esittaa-siltasopimusta-varmistamaan-lounais-suomen-kasvua>

Tilastotietokanta

TEM, työnvälitystilasto.

Siltasopimukset

- Kainuun siltasopimus. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/4489136/Kainuu+siltasopimus.pdf/d4990538-0f66-5788-0f0f-5a6f65014fa5/Kainuu+siltasopimus.pdf?t=1576825126000>
- Lounais-Suomen siltasopimus. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/4489136/Siltasopimus+13.2.2018.pdf/1de9256b-afc6-49ab-90be-f87d011a3124/Siltasopimus+13.2.2018.pdf?t=1524027027000>
- Pirkanmaan siltasopimus. Saatavilla: <https://tem.fi/documents/1410877/4489136/Pirkanmaa+siltasopimus.pdf/1f230fa7-469a-4bea-da63-346a5762726c/Pirkanmaa+siltasopimus.pdf?t=1576825100000>
- Pohjois-Savon siltasopimus. Saatavilla: https://tem.fi/documents/1410877/4489136/Siltasopimus_Pohjois-Savo_FINAL.pdf/9464412e-67c9-9c4d-79a4-2bcb5eb1182f/Siltasopimus_Pohjois-Savo_FINAL.pdf?t=1548755124000

Siltasopimusten toimintamallin arviointi

Selvityksessä tarkastellaan siltasopimusten toimintamallia, prosessia ja vaikutuksia sekä määritellään kriteerejä aluevalinnoille. Tutkimusmenetelminä käytettiin aineistoanalyysiä, asiantuntijahaastatteluita, kyselyitä, tilastollista tarkastelua ja työpajatyöskentelyä. Raportissa tuodaan esille siltasopimusten lukuisat myönteiset vaikutukset sekä keskeiset haasteet. Mallia suositellaan jatkettavaksi jatkossa sekä positiivisen että negatiivisen rakennemuutoksen alueilla.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-549-2

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