

# Pirkanmaan siltasopimuksen arviointi: Aluekehittämisen näkökulma

**23.4.2020**

Jari Kolehmainen

Tutkimusjohtaja, HT

Tampereen yliopisto

S-posti: [jari.kolehmainen@tuni.fi](mailto:jari.kolehmainen@tuni.fi)

Puh. 050-5749704

# Tavoitteita / näkökulmia

- Toimeksiannon näkökulma:
  - Siltasopimuksen strategisuus
  - Suhde aluekehittämisen kokonaisuuteen
- Tarkastelun jäsenitys:
  - Huomioita Siltasopimuksen toteutuksesta Pirkanmaalla
  - Siltasopimusmenettely osana aluekehitysjärjestelmää
  - Kehittämisehdotus: Rakennemuutosmenettely

# Prosessi ja aineisto

- Prosessi:

- Aloitustapaaminen (Leena Nykänen, Marko Koskinen, Päivi Myllymäki ja Jari Kolehmainen) 8.4.
- Keskustelu Marko Koskisen kanssa 14.4.
- Kansainvälinen osaaminen –pienryhmän tapaaminen 14.4.
- Keskustelu Jarmo Palmin (TEM) kanssa 16.4.
- Keskustelu Hanna-Maria Urjankankaan (TEM) kanssa 17.4.
- Päätöspalaveri 23.4.

- Aineisto:

- Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma
- Esko Ahon selvitysmiesraportti (Kasvun mahdollisuus – positiivisen rakennemuutoksen hyödyntäminen Lounais-Suomessa)
- Pirkanmaan siltasopimus (+ muiden alueiden siltasopimukset)
- Pirkanmaan siltasopimuksen seurantadokumentti (kevät 2020)
- Siltatyöryhmän ja Siltatyöryhmän sihteeristön kokousmuistiot
- Em. keskustelut ja pienryhmätapaaminen

# Taustaa ja lähtökohtia (1/2)

- 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.
- Positiivinen rakennemuutos käynnistyi Lounais-Suomesta, mutta hyvät kasvunäkymät ja työvoiman saatavuuden haasteet leviävät koko Suomessa. Globaalissa ympäristössä toimivat yritykset vaativat laadukkaat toimintaedellytykset sekä osaavaa työvoimaa. Positiivisen rakennemuutoksen edistäminen edellyttää paitsi nopeita ja tehokkaita lyhyen aikavälin toimia, myös pitemmän aikavälin muutoksia.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 4.4.2017 kutsui East Office of Finnish Industries Oy:n hallituksen puheenjohtajan, entisen pääministerin Esko Ahon selvittämään positiivisen rakennemuutoksen edistämiseen tarvittavaa toimintamallia ja käytännön ratkaisuja. Selvitystyö luovutettiin elinkeinoministeri Mika Lintilälle 24.8.2017.

# Taustaa ja lähtökohtia (2/2)

- Selvitystyön pohjalta käynnistettiin pilottina 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. Se 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 (n. 2-3 vuoden aikajänne)
- Hallitus päätti budjettiriihessä syksyllä 2018 laajentaa Lounais-Suomen siltasopimusmallia myös muille työvoimapulasta eniten kärsiville alueille. Tilastollisesti alueittain tarkasteltuna rekrytointiongelmista eniten kärsivät alueet ovat Kainuu, Pirkanmaa ja Pohjois-Savo. Kyseiset alueet kokivat myös itse siltasopimusmallin tarpeelliseksi, joten uudet siltasopimukset laadittiin valtion ja Kainuun, Pirkanmaan sekä Pohjois-Savon kesken.

# Siltasopimus Pirkanmaalla: Huomioita (1/2)

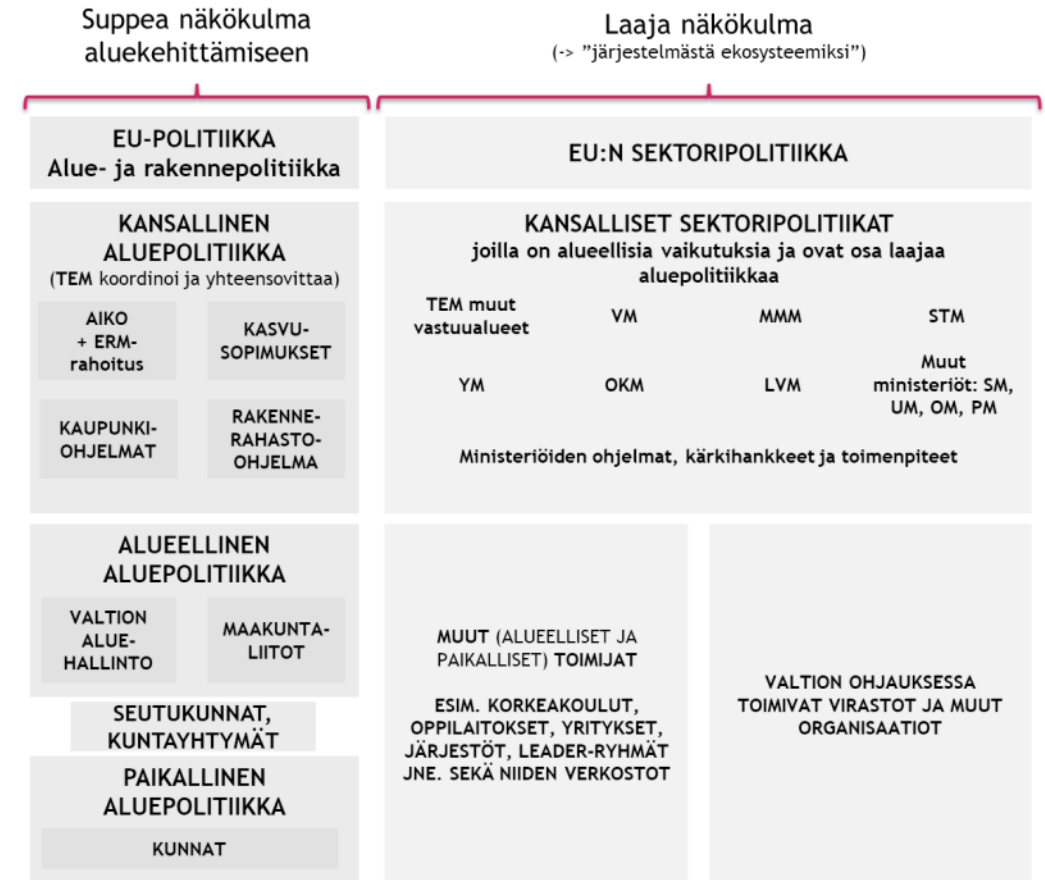
- Siltasopimuksen valmisteluprosessi saatiin toteutettua nopeasti ja hyvin, vaikka valtakunnallinen ohjeistus oli jäsentymätöntä. → Alueellisten kehittäjäverkostojen ja niiden sisäisen yhteistyön laadun tulee olla koko ajan riittävän korkealla tasolla. → Valmius ”manöövereihin”.
- Pirkanmaalla laaja-alainen lähestymistapa Siltasopimuksen hyödyntämisessä suhteessa osaavan työvoiman saatavuuteen. → Pirkanmaan haasteena on työvoiman yleinen saatavuus ja työvoiman kysyntään ja tarjontaan liittyvä kohtaamattomuus, näkökulmana erityisesti vienti- ja teknologiateollisuus. Tähän perushaasteeseen pureuduttiin seuraavien teemojen kautta: *1) Työvoiman saatavuus ja teollisuuden kilpailukyky, 2) Pirkanmaan työllisyyspotentiaalin ja T&K –alustojen hyödyntäminen 3) Kiertotalouden osaamistarpeet sekä 4) Sujuva ja ilmastoystävällinen liikenne.*
- Pirkanmaan valitsema lähestymistapa on sinällään perusteltu ja linjassa maakunnan muiden keskeisten strategisten linjauksien kanssa (esim. maakuntaohjelma, MAL-sopimus ja seutukaupunkien pyrkimykset). → Siltasopimuksen painotus välittömiin toimenpiteisiin sallisi sinällään verrattain väljänkin suhteen maakunnan keskeisiin strategisiin pyrkimyksiin, mikäli toimenpiteet ovat muutoin perusteltavissa.
- Siltasopimusmenettely on Pirkanmaalla pikemminkin legitimoinut ja tehnyt näkyväksi aiemmin tehtyjä strategisia linjauksia kuin luonut uusia. → Tämä on perusteltu marssijärjestys.

# Siltasopimus Pirkanmaalla: Huomioita (2/2)

- Siltasopimusmenettelyn todellinen vaikuttavuus suhteessa toteutettuihin toimenpiteisiin jää hieman epäselväksi. → Yhtäältä liikkeelle on saatu joitakin laajoja kokonaisuuksia (esim. toisen asteen ammatillinen koulutus, kiertotalous), toisaalta suurin osa Siltasopimuksen hankkeista on tai olisi voinut lähteä liikkeelle ilman erillistä menettelyäkin. Huomionarvoista kuitenkin on, että LVM:n hallinnonalalla tiehankkeiden kanssa ei olla päästy eteenpäin.
- Siltasopimusmenettely on vahvistanut Pirkanmaan yhteyttä valtakunnan päätöksentekoon; myös yhteistyö muiden maakuntien kanssa on ollut merkityksellistä niiden erilaisuudesta huolimatta.
- Vaikutelmaksi jäi, että siltasopimusmenettely on prosessina ainakin jossain määrin yhtenäistänyt maakunnassa osaavan työvoiman saatavuuteen liittyvää ajattelua → Parhaimmillaan menettely luo ”punaista lankaa” erilaisille toiminnoille ja toimenpiteille.
- Pirkanmaan oma-aloitteisuus Siltasopimuksen seurannassa ja arvioinnissa on hyvä asia.

# Siltasopimus osana aluekehitysjärjestelmää

- Sopimuksellinen politiikka aluekehittämisessä on kurottanut yli ”kapean ja laajan aluepolitiikan” rajan. Esimerkiksi Kasvu- ja MAL-sopimuksissa on elementtejä sekä kapeasta että laajasta aluepolitiikasta.
- Myös siltasopimusmenettely on viritetty toimimaan samoin. → Erityinen haaste on saada sektoripolitiikkoja (esim. liikennepolitiikka) toimimaan nopeasti, mikä on ollut yksi menettelyn lähtökohdista.
- Sopimuksellisen politiikan kokonaisuuteen on tulossa ja toiveissa otteeltaan erilaisia toimenpiteitä. → Esim. Ekosysteemisopimukset ja alke-keskusteluiden kehittyminen sopimuksellisempaan suuntaan. → Käytännön haasteena erityisesti keskushallinnon mahdollisuudet sitoutua sopimusneuvotteluprosesseihin ja niiden tuottamiin tuloksiin.
- EU:n koheesio- ja rakennepolitiikka muotoutuu EU- ja kansallisilla tasoilla ohjelmakausittain
- Aluekehitysjärjestelmä ja toimenpiteiden kirjo on kokonaisuudessaan verrattain monimuotoinen. → Uusien instrumenttien ja menettelyiden lisääminen kokonaisuuteen tulee tehdä vasta huolellisen harkinnan jälkeen.



Kuva: Laasonen ym. 2020



# Laaja näkökulma osaavaan työvoimaan

- Osaavan työvoiman saatavuuden ja hyödyntämisen varmistamisessa tarvitaan moninäkökulmaista työskentelyä. Esimerkiksi seuraavat näkökulmat ovat keskeisiä:
  - (Makro-)talouspolitiikka, työlainsäädäntö ja työmarkkinatoimet (kansallinen päätöksenteko)
  - (Proaktiivinen) työvoimapolitiikka
  - Yrittäjyyspolitiikka, uusyrityspolitiikka
  - Ammatillinen koulutus, korkeakoulutus sekä täydennys- ja muuntokoulutus
  - Maahanmuuttoon liittyvät toimenpidekokonaisuudet
  - Saavutettavuus ja työmarkkinoiden toimivuus
  - Asuntopolitiikka
  - Erilaisten vetovoima- ja pitovoimatekijöiden kehittäminen
  - Jne.
- Alueellisesta näkökulmasta pitäisi pystyä harjoittamaan laaja-alaista, integroitua osaamispolitiikkaa, joka huomioi edellä esitetyt näkökulmat koherentilla tavalla. → Käytännössä kuitenkin esimerkiksi jo maakuntatasolla toimenpiteiden koordinaatio ja samansuuntaistaminen on erittäin haastavaa.
- Siltasopimusmenettelyssä laaja-alainen osaamis- ja työvoimapolitiikan ote on kuitenkin perusteltu. → Toimenpiteitä on käsiteltävä kokonaisuutena. → **Kuinka varmistetaan toimenpiteiden strategisuus?**

# Toimenpiteiden kohde ja toimenpiteiden luonne



# Kehittämisehdotus: Rakennemuutosmenettely (1/2)

- **Rakennemuutostojen tuominen yhteen:** Aluetta voi kohdata äkillinen **negatiivinen** tai **positiivinen rakennemuutos**, joka edellyttää useiden tahojen yhteisiä nopeita ja koordinoituja toimia, joilla syntyneeseen tilanteeseen pystytään vastaamaan. Vaikka haasteet ovat keskenään erilaisia, on tilanteissa ja niihin vastaamisen toimintalogiikoissa nähtävissä yhtäläisyyksiä. Samanaikaisina tapahtumina negatiivisia ja positiivisia rakennemuutoksia voi ratkoa jopa yhteisillä toimenpiteillä. Tämä perustelee osaltaan sitä, että näihin äkillisiin rakennemuutostilanteisiin luodaan yhteinen toimintamalli, joka kokoaa valtion keskus- ja aluehallinnon, maakuntahallinnon, kuntien ja yritysten toimet.
- **Selkeä fokus ja määräaikaisuus:** Negatiivisen tai positiivisen rakennemuutoksen kohteen tulee olla selkeästi tunnistettavissa (esim. yritys, tuotantoketju, toimiala tai klusteri), jotta siihen voidaan kohdentaa selkeitä ja vaikuttavia toimenpiteitä. Samalla on rajattava selkeä ja perusteltu ajanjakso, jonka aikana erityistoimenpiteet toteutetaan ja joiden puitteissa voidaan varmistua myös niiden osuvuudesta ja vaikuttavuudesta. Tyypillisesti sopimuksen kesto voisi olla 2-4 vuotta.
- **Rakennemuutosmenettelyn muoto:** Kyse on valtion keskushallinnon (valtioneuvosto) ja alueen keskinäisestä määräaikaisesta sopimuksesta, jossa eri osapuolet (esim. alueen kunnat, ELY-keskus, maakuntaliitto ja elinkeinoelämä) sitoutuvat yhteisiin toimenpiteisiin joko negatiivisen tai positiivisen rakennemuutoksen hoitamiseksi. Sopimuksen pohjana on suunnitelma keskeisistä toimenpiteistä, joilla rakennemuutostilanne hoidetaan.
- **Rakennemuutosmenettelyyn valinta:** Menettelyyn tulee valita alueet selkeiden, mutta monipuolisten kriteereiden perusteella. Tällaisia kriteereitä ovat mm. seuraavat: 1) äkillisyys (lyhyessä ajassa isoja muutoksia), 2) merkittävyys (työpaikkamäärien muutoksella on merkitystä koko alueen työllisyyden kannalta), 3) pysyvyys (menetetyn tai syntyvien työpaikkojen luonteeltaan pysyviä), 4) vaikuttavuus (erityisillä toimilla on nähtävissä selkeitä vaikutuksia tilanteeseen) sekä 5) sitoutuneisuus (julkisten toimijoiden lisäksi myös yritykset ovat sitoutuneet toimenpiteisiin).

# Kehittämisehdotus: Rakennemuutosmenettely (2/2)

- **Rakennemuutosmenettelyn kattavuus ja organisointi:** Rakennemuutosmenettelyn maantieteellinen kattavuus tulee harkita kunkin tapauksen mukaan siten, että toimenpiteet ovat mahdollisimman vaikuttavia. Ne voivat olla myös esimerkiksi kahden tai useamman alueen yhteisiä. Näin ollen myös rakennemuutosmenettelyn alueellinen organisointi voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisuusperiaatetta noudattaen. Oleellista kuitenkin on, että kunkin alueen toimivaltaiset viranomaiset (esim. ELY-keskus ja maakuntaliitto) ovat menettelyä organisoivassa ryhmässä edustettuina.
- **Rakennemuutosmenettelyn toimet ja rahoitus:** Rakennemuutosmenettelyyn varataan kohdennettua rahoitusta, joita menettelyyn piiriin valituilla alueilla on mahdollista käyttää esimerkiksi toimenpiteiden jatkosuunnitteluun, osarahoitukseen ja kiireellisimpien toimenpiteiden toteuttamiseen. Rahoituksen volyymin näkökulmasta rakennemuutosmenettelyllä on kuitenkin suurin merkitys erilaisten sektorirahoitusten kohdentamisessa ja priorisoinnissa. Oleellista on myös tarkastella mahdollisuutta muuttaa sektorirahoitusten aikataulutusta, jotta toimet voidaan käynnistää oikea-aikaisesti.
- **Rakennemuutosmenettelyn verkostoulottuvuus:** Rakennemuutosmenettelyyn päätyviä alueita kannustetaan keskinäiseen verkostoyhteistyöhön kokemusten ja toimivien toimintatapojen levittämiseksi. Verkostoyhteistyössä olisivat mukana paitsi kullakin ajan hetkellä menettelyn piirissä olevat alueet, mutta myös ne alueet, jotka ovat aiemmin kohdanneet merkittävän rakennemuutoksen. Periaatteessa ei olisi estettä sillekään, etteivätkö muut alueet voisi olla myös tässä työssä mukana ikään kuin ennakoitavan rakennemuutoksen hallinnan hengessä.
- **Seuranta ja arviointi:** Sopimusmenettelyyn kuuluu oleellisena jatkuva seuranta ja kehittävä arviointi, joka kohdistuu sekä keskushallinnon että alueellisten toimijoiden toimiin. Arvioinnin tulee kohdistua sekä kuhunkin alueelliseen caseen että menettelyyn kokonaisuudessaan. Tavoitteena on löytää mahdollisimman hyvät menettelytavat ja rakennemuutosmenettelyn vähittäinen kehittäminen saatujen kokemusten pohjalta.

# Yhteenvertäviä huomioita

- Siltasopimusmenettelylle on lähtökohtaisesti hyvät perustelut; osaavan työvoiman saatavuus on erittäin keskeinen, strateginen aluekehittämisen teema-alue. → Kyse ei ole pelkästään suhdanneluonteisesta asiasta, vaan demografisten tekijöiden tuottama pitkäaikainen strateginen haaste, johon on tartuttava pitkäjänteisellä yhteiskuntapolitiikalla (nk. laaja aluepolitiikka). → Sen tulisi olla keskeisessä roolissa aluekehittämisen perusprosesseissa (esim. ALKE-keskustelut).
- On kuitenkin tunnistettavissa erityisiä aikan ja alueeseen sidottuja tilanteita, joissa tarvitaan nopeita ja temaattisesti kohdistettuja toimenpiteitä. → Periaatteessa sopimuksellisuus on hyvä lähtökohta myös tällaiselle menettelylle. On kuitenkin tunnistettava sopimuksellisten ja poikkisektoraalisten menettelyiden haasteet.
- Siltasopimusmenettely on tähänastisessa muodossaan ollut kansallisesta näkökulmasta hieman ristiriitainen kokonaisuus. → Esimerkiksi alueiden valintamenettely, valmistelun kiireellisyys ja peruslogiikkaa sektoripolitiikkoja ohjaavana löyhänä sopimuksena ovat herättäneet myös kritiikkiä. → Mukana olevat alueet ovat sinällään pitäneet menettelyä positiivisena.
- Pirkanmaalla siltasopimusta on toteutettu vallinneissa reunaehdoissa linjakkaasti, mutta sen todellista vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Todennäköisesti suuri osa toteutetuista toimenpiteistä olisi toteutettu joka tapauksessa. Siltasopimusmenettelyllä on kuitenkin ollut myös muita positiivisia vaikutuksia.
- Siltasopimuksen kaltaisella menettelyllä on sijansa osana Suomen aluekehittämisjärjestelmää, mutta sitä pitää kehittää edelleen. → Vrt. ehdotus Rakennemuutosmenettelystä

# Kiitos!

Jari Kolehmainen

Tutkimusjohtaja, HT

Tampereen yliopisto

S-posti: [jari.kolehmainen@tuni.fi](mailto:jari.kolehmainen@tuni.fi)

Puh. 050-5749704