

# Tarkemmalla tilannekuvalla vaikuttavampaa alueiden kehittämistä

Laasonen Valtteri et al.<sup>1</sup>

## Maakuntien kehittämiseen tarvitaan tarkempaa tilannekuvaa

Alueiden kehityksestä tarvitaan tietoa sekä kansallisen että alueellisen tason päätöksenteon ja politiikkavalmistelun tarpeisiin. Tietojohtamisen vahvistaminen ja tilannekuvan laaja-alainen analyysi ovat edellytyksenä sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden saavuttamiselle ja maakuntien tulevista tehtävistä suoriutumiselle. Tiedon tuotantoon ja jalostamiseen tarvitaan puolestaan tietojärjestelmäinfrastruktuuria sekä toimivia prosesseja yli hallinto-, sektori- ja organisaatorajojen.

Kasvua ja kilpailukykyä tiedolla alueille (KAKITA) -hankkeessa on rakennettu aluekehityksen tietoperustan viitekehys, jossa yhdistetään valtion ja alueiden tietotuotannon toimivimmat mallit ja käytännöt. **Selvityshankkeen tuloksena on syntynyt ehdotus mittaristoksi ja prosessiksi maakuntien ja valtion yhteisen tilannekuvan muodostamiselle, eli niin sanottu tilannekuvaviitekehys.** Tilannekuva rakentuu yhteiselle tilastotietopohjalle, jota täydentää kokemuksellinen seuranta- ja ennakoitietä. Tilannekuva valottaa keskeisiä aluekehityksen teemoja ja dynamiikkaa ja mahdollistaa myös eri hallinnonalojen toimien alueellisten yhteisvaikutusten tarkastelun. Tilannekuvalla pyritään lisäämään ymmärrystä aluekehittämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä ja nostaa näitä keskusteluagendalle politiikkatoimissa.

## Tieto on valtaa

Tiedolla johtaminen<sup>2</sup> on vahvistuva piirre hallinnossa ja sen arvo on yhä enemmän ymmärretty ja tunnustettu. **Aluekehityksen tilannekuvassa** on kyse strategisen tason tietojohtamisesta, sillä tarkoitus on koota ja jalostaa tietoa alueiden kehityksen tilanteesta laaja-alaisena

<sup>1</sup> Tämän Policy Briefin ovat kirjoittaneet Valtteri Laasonen, Janne Antikainen, Susanna Haanpää ja Timo Aro aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:stä, Vesa Salminen ja Anne-Mari Järvelin Forefront Oy:stä, Juha Koskinen ja Eero Laesterä Perlacon Oy:stä sekä Janne Huovari Pellervon taloustutkimuksesta.

<sup>2</sup> Ks. tarkemmin tietojohtamisesta ja tiedolla johtamisesta esim.:

Laihonen, H., Hannula M., Helander N., Ilvonen I., Jussila J., Kukko M., Kärkkäinen H., Lönnqvist A., Myllärniemi J., Pekkola S., Virtanen P., Vuori V. & T. Yliniemi (2013). Tietojohtaminen. Juvenes Print, Tampere.  
Virtanen P., Stenvall J. & P-H Rannisto (toim.) (2015). Tiedolla johtaminen julkishallinnossa. Tampereen Yliopistopaino, Tampere.

ja poikkihallinnollisena toimintana. Aluekehityksen tilannekuva tukee yhteisen ymmärryksen avulla maakuntien ja koko maan kehittämistä, suunnittelua, päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa. Tilannekuva luo käsitystä maan eri osien ja ilmiöiden kehityksestä keskeisimpien indikaattoreiden avulla.

Tietotuotanto ja tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa elää digitalisaation ja jatkuvasti lisääntyvän tiedon tuottamisen aikana myös isoa murrosta. Suomessa tilastointi on maailman kärkiluokkaa ja avointa tietoa on paljon saatavilla. Tieto on tästä huolimatta pirstaleista, digitaalisuuden tuomia mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää vielä enemmän, mittareissa on jatkuva tarve kehittämiselle ja lisäksi tieto tarvitsee aina koontia ja tulkintaa avuksi. Nykyisin hajautuneen ja keskenään koordinoimattoman aluekehityksen tietotuotannon vuoksi tehdään huomattavan paljon päällekkäistä työtä. Viime vuosina myös julkiset (henkilö)resurssit ovat vähentyneet ja osa tilastoista on muuttunut maksulliseksi. Koordinoimattomuus ja toisaalta tiedon objektiivisuutta ja läpinäkyvyyttä heikentävä tarkoitushakuinen edunvalvonnallisuus on myös suuri haaste tiedon hyödyntämiselle. Tiedon tulee olla mahdollisimman ajantasaista, realistista ja vertailukelpoista eri alueiden välillä.

## Toimivia tietokäytäntöjä on vahvistettava ja niitä on kootava yhteen

Useat maakunnat ovat rakentaneet ja hioneet jo pitkään malleja ennakointiin sekä tiedon yhteiseen prosessointiin eri toimijoiden yhteistyönä. Lisäksi useilla alueilla maakuntaliitto, ELY-keskus ja koulutus- ja kehittäjäorganisaatiot ylläpitävät yhteistyössä aluetietopalveluja ja erilaisia ennakointipalveluja, jotka tuottavat aluekehitykseen välittömästi tai välillisesti kytkeytyvää tilastotietoa ja suhdannekatsauksia alueen kehityksen suunnasta (ks. taulukko 1).

### Taulukko 1. Esimerkkejä toimivista tietojohtamisen prosesseista ja tietokäytännöistä.

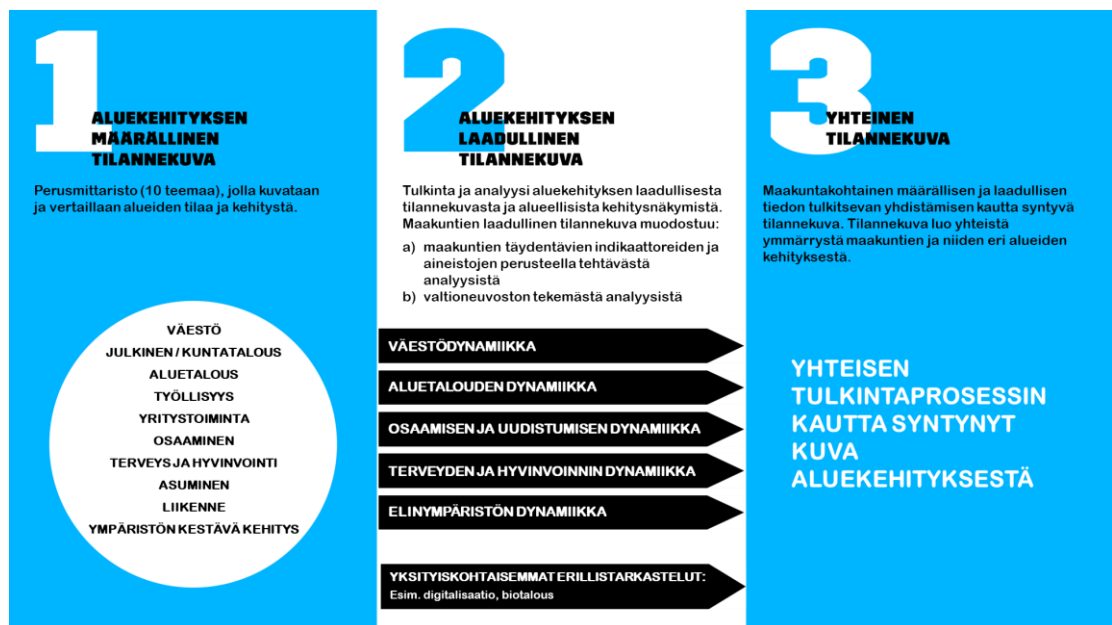
<b>Pirkanmaan innovaatio toiminnan tilannekuva</b>	Pirkanmaan liiton organisoima järjestelmällinen ja monipuolinen tietojohtamisen käytäntö, jolla vahvistetaan alueellista päätöksentekoa. Tilannekuva luo yhteistä käsitystä innovaatiojärjestelmän kilpailukyvyistä ja kehittämistarpeista maakunnan eri toimijoille. Pirkanmaan toimintamallia ja indikaattoripakettia on kehitetty muutamia vuosia ja siihen on osallistunut laajasti eri organisaatioiden toimijoita. <a href="http://www.pirkanmaa.fi/innovaatioymparisto/innovaatiotoiminnan-tilannekuva/">http://www.pirkanmaa.fi/innovaatioymparisto/innovaatiotoiminnan-tilannekuva/</a>
<b>Keski-Suomen ennakointityö</b>	Keski-Suomi on panostanut voimakkaasti laajaan ja systemaattiseen ennakointityöhön. Ennakointi on prosessimaista toimintaa, jota jäsentävät ennakoinnin vuosikello ja ennakointilupaukset sekä toisaalta Keski-Suomen aikajana -julkaisu ja maakunnan ennakointisivusto. Ennakointityössä käytetään Keski-Suomessa tilastollisten menetelmien lisäksi laadullisia ja osallistavia menetelmiä tulkinnan luomiseen maakunnan kannalta merkittävistä ilmiöistä ja teemoista. <a href="http://keskisuomi.info/">http://keskisuomi.info/</a>
<b>Alueelliset kehitys näkymät</b>	Valtakunnallisesti hyvinä tietokäytäntöinä aluekehityksen asiantuntijat nostavat esille erityisesti yhtenäisesti kerättävät kokemukselliset indikaattoritiedot, jotka perustuvat säännöllisiin otantoihin ja kerättyyn laadulliseen tietoon nykyisestä ja tulevasta kehityksestä. Alueelliset kehitys näkymät on hyvä esimerkki valtakunnallisesta tietokäytännöstä useiden eri tietolähteiden kokoomisesta sekä tämän tiedon prosessoinnista ja tulkinnasta. <a href="http://tem.fi/toimialapalvelu/alueelliset-kehitysnakymat">http://tem.fi/toimialapalvelu/alueelliset-kehitysnakymat</a>
<b>Aikuisten terveys, hyvinvointi ja palvelu tutkimus (ATH-tutkimus)</b>	Yksi valtakunnallisesti merkittävä ja laajasti hyödynnetty kokemuksellista indikaattoritietoa tuottava tutkimus on THL:n 1–4 vuoden välein tuottama ATH-tutkimus. Tutkimus tarjoaa alueellista tietoa eri väestöryhmien hyvinvoinnista ja terveydestä. <a href="https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/finsote-tutkimus">https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/finsote-tutkimus</a>

Valtakunnallisista ja alueellisista hyvistä käytännöistä ja pitkälle viedystä työstä on tärkeä pitää kiinni ja tehdä nämä selkeämmin näkyviksi. Toimivien tietokäytäntöjen tulisi palvella entistä paremmin aluekehityksen valtakunnallista tilannekuvaa. Jatkossa tilannekuvaprosessi

on myös yhteinen tapa jäntevöittää maakunnallista ennakointityötä ja kokemuksellisen tiedon kokoamista yhteen sekä luoda työlle vakiintunut muoto jatkossa.

## Tilannekuvaviitekehys aluekehityksen seurantaan ja tulkin- taan

**Tilannekuvassa analysoidaan aluekehitystä laaja-alaisesti.** Aluekehitystä tarkastellaan viitekehyksessä erityisesti talouden kilpailu- ja uudistumiskyvyn näkökulmasta. Huomiota kiinnitetään kuitenkin yhä lailla aluekehityksen ”pehmeämpiin tekijöihin” ja hyvinvointiin. Tilannekuvan viitekehys muodostuu kolmesta toisiaan täydentävästä osiosta, jotka on esitetty kuvassa 1. Aluekehityksen **määrällinen tilannekuva**, ns. perusmittaristo, sisältää kymmenen teemaa. Valtion ja maakuntien yhteisen tilannekuvan kokoamista ohjaa tietysti kulloinkin erityiset tietotarpeet ja tavoitteet tilannekuvatarkastelulle. Aluekehityksen tilannekuvaan on tässä kuitenkin pyritty kokoamaan sellainen perusmittaristo, joka tuo esille alueen kehitystä kattavasti eri näkökulmista.



**Kuva 1.** Tilannekuvaviitekehityksen rakenne ja tilannekuvatyon vaiheet.

Teemojen avulla kuvataan kokonaisvaltaisesti tärkeimpiä näkökulmia aluekehityksen analysoimiseen ja mittaamiseen. Jokainen teema sisältää hankkeen aikana iteroidun teemakohtaisen mittariston (kuva 2). Aluekehityksen määrällisen tilannekuvan pohjalta luodaan **tulkintaa ja analyysiä aluekehityksen laadullisesta tilannekuvasta** ja alueellisista kehitysnäkymistä. Laadullinen tilannekuva muodostuu sekä maakuntien että ministeriöiden asiantuntijoiden tekemästä analyysistä perusmittariston sekä mittaristoa täydentävien ja kokemuksellisten indikaattoreiden perusteella. Laadullinen tilannekuva rakentuu dynamiikkatarkastelulle, jonka avulla kootaan määrällisen tilannekuvan indikaattoreiden teemoja vielä isommiksi kokonaisuuksiksi ja kuvataan sanallisesti aluekehityksen keskeisten näkökulmien dynamiikkaa ja sisäistä vaihtelua indikaattoreiden valossa. Laadullinen tilannekuva sisältää myös alueprofiilin, joka luo pohjan käsitellä maakuntaa kokonaisuutena, suhteessa koko maan kehitykseen sekä maakunnan sisäiseen kehitykseen.

VÄESTÖDYNAMIIKKA

VÄESTÖN PERUSINDIKAATTORIT
Väestömuutos %
- Sisempi kaupunkialue
- Ulompi kaupunkialue
- Kaupungin kehysalue
- Maaseudun paikalliskeskus
- Kaupungin läheinen maaseutu
- Ydinmaaseutu
- Harvaan asuttu maaseutu
Luonnollinen väestönlisäys 1000 asukasta kohden per vuosi
Kokonaisnettomuutto 1000 asukasta kohden per vuosi
Vieraskielisten %-osuus väestöstä
Väestöllinen huoltosuhte (indeksi)

ALUETALouden DYNAMIIKKA

JULKISEN / KUNTATALouden PERUSINDIKAATTORIT
Kuntien verotulot €/asukas
Kuntakonsernin kertynyt yli-/alijäämä €/asukas
Kuntien konserniverkka €/asukas
Bruttoinvestoinnit €/asukas 10 vuoden aikajaksolla

ALUETALouden PERUSINDIKAATTORIT

Alueen BKT €/asukas, käyvin hinnoin
Alueen kaikkien toimialojen liikevaihdon vuosimuutos %
Alueen kaikkien toimialojen palkkasumman muutos %
Avoimen sektorin %-osuus alueen työpaikoista
Viennin arvo työllistä kohden, €

TYÖLLISYYDEN PERUSINDIKAATTORIT

Taloudellinen huoltosuhte (indeksi)
Työllisyysaste 15-64-vuotiaat (työvoimatutkimus)
Työttömyysaste % (työvoimatutkimus)
Työttömät työnhakijat (TEM vuosikeskiarvo sekä kuukausitilasto)
Avoimet työpaikat (TEM vuosikeskiarvo sekä kuukausitilasto)
Työpaikkaomavaraisuusaste

OSAAMISEN JA UUDISTUMISEN DYNAMIIKKA

YRITYSTOIMINNAN PERUSINDIKAATTORIT
Yrityspuustanta suhteessa yrityskantaan
Aloittaneiden yritysten määrä suhteessa yrityskantaan
Lopettaneiden yritysten määrä suhteessa yrityskantaan
Yritystoimipaikkojen määrä 1000 asukasta kohden
Kasvuyritysten määrä suhteessa yrityskantaan

OSAAMISEN PERUSINDIKAATTORIT

Koulutustasomittain (VKTM-indeksi)
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus, % 25-34-vuotiaasta väestöstä
Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot €/BKT
Elinkeinoelämän %-osuus alueen tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista
Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17-24-vuotiaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN DYNAMIIKKA

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN PERUSINDIKAATTORIT
THL:n sairastavuusindeksi, ikävakiolu
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien osuus % (NEET)
Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden %-osuus 25-64-vuotiaista
Pientuloisuusaste %

ELINYMPÄRISTÖN DYNAMIIKKA

ASUMISEN PERUSINDIKAATTORIT
Valmistuneiden asuntojen lukumäärä 10 000 asukasta kohden
Vanhojen osakeasuntojen nelöhinnat
Tehtyjen asuntokauppojen lukumäärä 10 000 asukasta kohden

LIIKENTEEN PERUSINDIKAATTORIT

Maanteiden liikennesuorite yhteensä milj. auto-km (vuosimuutos %)
Nopean laajakaistan tarjonta, 100 Mbit/s kiinteä verkko, kotitaloudet %

KESTÄVÄN KEHITYKSEN PERUSINDIKAATTORIT

Kasvihuonekaasupäästöt / as.
- energian (sis. liikenteen) päästöt / as.
- teollisuusprosessien päästöt / as.
- maatalouden päästöt / as.

Kuva 2. Määrällisen tilannekuvan perusindikaattorilistaus. Rakenteellista muutosta kuvaavat indikaattorit on kuvattu **oranssilla** värillä ja nopeasti päivitetty indikaattorit **sinisellä** värillä.

## Työkalua kehitettävä jatkuvasti

Työkalun lähtökohtana oli lukuisat eri vakiintuneet seurantatavat ja prosessit sekä eri hallinnonalojen sadat erilaiset indikaattorit, joista rajausta ja ”lentokorkeutta” lähdettiin säätämään. Perusmittaristo on siis eräänlainen kompromissi ja lähtötilanne saatavilla olevilla tiedoilla, jota on hiottava jatkuvasti.

**Mittaristoa ja prosessia on tärkeä tarkistaa ja kyseenalaistaa tietyin aikavälein**, eli luoda selkeät tarkistusasteet vähintään kerran vuoteen. Tilannekuvan kautta on tärkeä hahmottaa nykyistä paremmin, vertailukelpoisemmin ja laajemmin maakunnallinen ja valtakunnallinen kokonaiskuva, mikä mahdollistaa myös toimien paremman koordinoimisen ja ilmiö- ja teemapohjaisen kehittämisen. Tilannekuvan tulee olla lähtökohtaisesti jämäkkä ja yhtenäinen, jotta se pysyy kasassa ja tietoja voidaan tulkita samalla tavalla. Toisaalta tulee olla tilaa alueellisten erityispiirteiden kuvaamiselle.

Tilannekuvaviitekehityksen lisäksi työssä on rakennettu **yritysekosysteemien mittaamisen viitekehystä ja lähestymistapaa**. Tarkoituksena oli täydentää ja syventää varsinaisessa raportissa esitettyä aluekehityksen mittaristoa ekosysteemien näkökulmasta sekä tarjota näkökulma elinkeinoelämän ja siten alueiden uudistumisen tarkasteluun.

Rakennettujen viitekehysten pohjalta on syytä korostaa, että tulkinta ja tilannekuvan rakentamisen prosessi ovat yhtä tärkeitä kuin mittarit, jotka helposti ohjaavat toimintaa liiankin vahvasti. **Oleennaista on, että tilannekuvatyöstä syntyy eri osapuolille lisäarvoa tuottava prosessi, jossa aluekehitykseen liittyvää tietoa kerätään, tulkitaan ja hyödynnetään.** Mittarit ohjaavat toimintaa ja niiden tarkastelu kriittisesti johdetuista tavoitteista on erityisen tärkeää. Yksittäiset indikaattorit eivät saa varastaa aluekehityksen seurannassa liikaa huomiota.

## Tilannekuvatyöryhmissä ja -tiimeissä kootaan ja tulkitaan tietoa

Tilannekuvatyön vakiinnuttamiseksi olisi tärkeä **organisoida maakunnalliset tilannekuvatii- mit ja valtakunnallinen aluekehityksen tilannekuvatyöryhmä**. Tilannekuvaprosessi on myös tapa jäntevöittää maakunnallista ennakointityötä ja luoda sille vakiintunut muoto jat- kossa. Tilannekuvan rakentamisessa pitäisi pyrkiä myös minimoimaan edunvalvontaa niin, että tieto olisi mahdollisimman realistista. Kansallisella tilannekuvatyöllä tulisi tukea maakun- tien vertaissparrausta ja työn tukena olisi hyvä olla neuvoa antava paneeli, joka mahdollistaisi neutraalin ja kriittisen näkemyksen.

Tietojohtaminen on tärkeä katsoa maakuntauudistuksessa kokonaisuutena ja kytkeä alueke- hityksen tilannekuva alkaneeseen maakuntatieto-ohjelmaan. **Valtioneuvostotason eri mi- nisteriöissä tehtävä tietotuotanto on siten tärkeä kytkeä yhteen**. Tällöin saavutetaan sel- keää synergiaa suhteessa nykyiseen tilanteeseen eri ministeriöiden välille ja myös selkeämpi koordinaatio tilastotuotannosta vastaavien organisaatioiden suuntaan. Lisäksi tietojohtamisen osaamista ja resursseja on vahvistettava sekä valtiohallinnossa että maakunnissa.

## Tiedon kokoamiseen, jalostamiseen ja visualisointiin uusia välineitä ja yhteishankintoja

Tilannekuvassa on pyrittävä yhä reaaliaikaisemman alueellisen tiedon tuottamiseen, visuali- sointiin ja hyödyntämiseen. Digitaalisuuden ja digityökalujen täysimääräinen hyödyntäminen tilannekuvan kokoamisessa ja tiedon esittämisessä on ehdoton edellytys tiedon entistä tehok- kaammalle hyödyntämiselle päätöksenteossa. **Aluekehityksen tilannekuvan tiedot tulisi löytyä yhdestä paikasta ja selkeästi visualisoituna**. Lisäksi tilannekuvaan kytkeytyvän tie- totyökalun tulisi olla avoin kaikille ja tarjottava näkymät käyttäjäprofiileittain (päättäjät, asian- tuntijat, kansalainen).

**Aluetalouden ja työllisyyden avoimesti saatavia tietoja syytä lisätä ja yhtenevät tiedot on tuotettava alueille**. Aluetalouden ja työllisyyden kehityksen seuranta on avoimesti saata- villa olevilla tiedoilla heikoissa kantimissa. Suurin ongelma on, että avoimet tiedot valmistuvat varsin suurella viiveellä. Jotta aluekehityksestä voidaan muodostaa yhteinen kuva, täytyisi kaikilla toimijoilla olla myös pääsy keskeisiin tietoihin.

Aluekehityksen näkökulmasta haasteita tuottavat erityisesti elinympäristön dynamiikkaa ku- vaavat indikaattorit. Esimerkiksi kestävien liikkumismuotojen osuuden muutos, yhdyskuntara- kenteen kehitys, vyöhykkeet ja toiminnalliset alueet sekä kasvihuonekaasupäästöt ja erittelyt olisi tuotettava yhtenevällä ja tarkemmalla tasolla.

Jotta tietoa voidaan hyödyntää jatkossa päätöksenteossa vahvemmin, tilannekuvaprosessi vaatii systemaattista hiontaa tiedon tarvitsijoiden ja tuottajien yhteistyönä ja samalla on kehi- tettävä tietojen analysoinnin välineitä ja alustoja. **Yhteistyössä on myös päästävä pidem- mälle eri sektoreita ja nykyisiä tilastoluokitteluja yhdistäviin ilmiöihin**. Vain yhteisellä ja systemaattisella kehitystyöllä päästään kokoamaan tarvittavaa määrällistä ja laadullista tietoa yhteen sekä parempaan aluekehityksen seurantaan, jota voidaan käyttää maakuntien kehittä- misessä.

## Lisätietoja:

### Kehitysjohtaja Janne Antikainen

Antikainen työskentelee aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä. Hänen osaamisensa liittyy tietoperusteiseen alueelliseen kehittämiseen eri aluetasoilla.

[janne.antikainen@mdi.fi](mailto:janne.antikainen@mdi.fi)

### Asiantuntija Valtteri Laasonen

Laasonen työskentelee aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä osaamisalueenaan erityisesti verkostomainen ja osaamisvetoinen alueiden ja julkishallinnon kehittäminen.

[valtteri.laasonen@mdi.fi](mailto:valtteri.laasonen@mdi.fi)

## Kasvua ja kilpailukykyä tiedolla alueille (KAKITA) -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Selvityshanke on toteutettu kokonaisuudessaan vuoden 2017 aikana ja perustuu laajaan lähdeaineistoon ja erilaisiin tiedonhankintamenetelmiin. Meta-analyysin keinoin kartoitettiin valtion ja alueiden käytössä olevat aluekehityksen tietolähteet, indikaattorit ja resurssit. Hankkeessa on myös toteutettu valtakunnallisia kyselyjä sekä haastatteluja aluekehityksen asiantuntijoille ja tilastotuotannosta vastaaville tahoille. Tilannekuvaviitekehystä on testattu ja kehitetty vuorovaikutuksessa ministeriöiden ja alueiden asiantuntijoiden kanssa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Hanna-Maria Urjankangas  
Työ- ja elinkeinoministeriö

[Hanna-Maria.Urjankangas@tem.fi](mailto:Hanna-Maria.Urjankangas@tem.fi)

Aluekehittämisen konsulttitoimisto **MDI**

**4FRONT** **PERLACON**

**PTT**

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA  
[www.tietokayttoon.fi](http://www.tietokayttoon.fi)