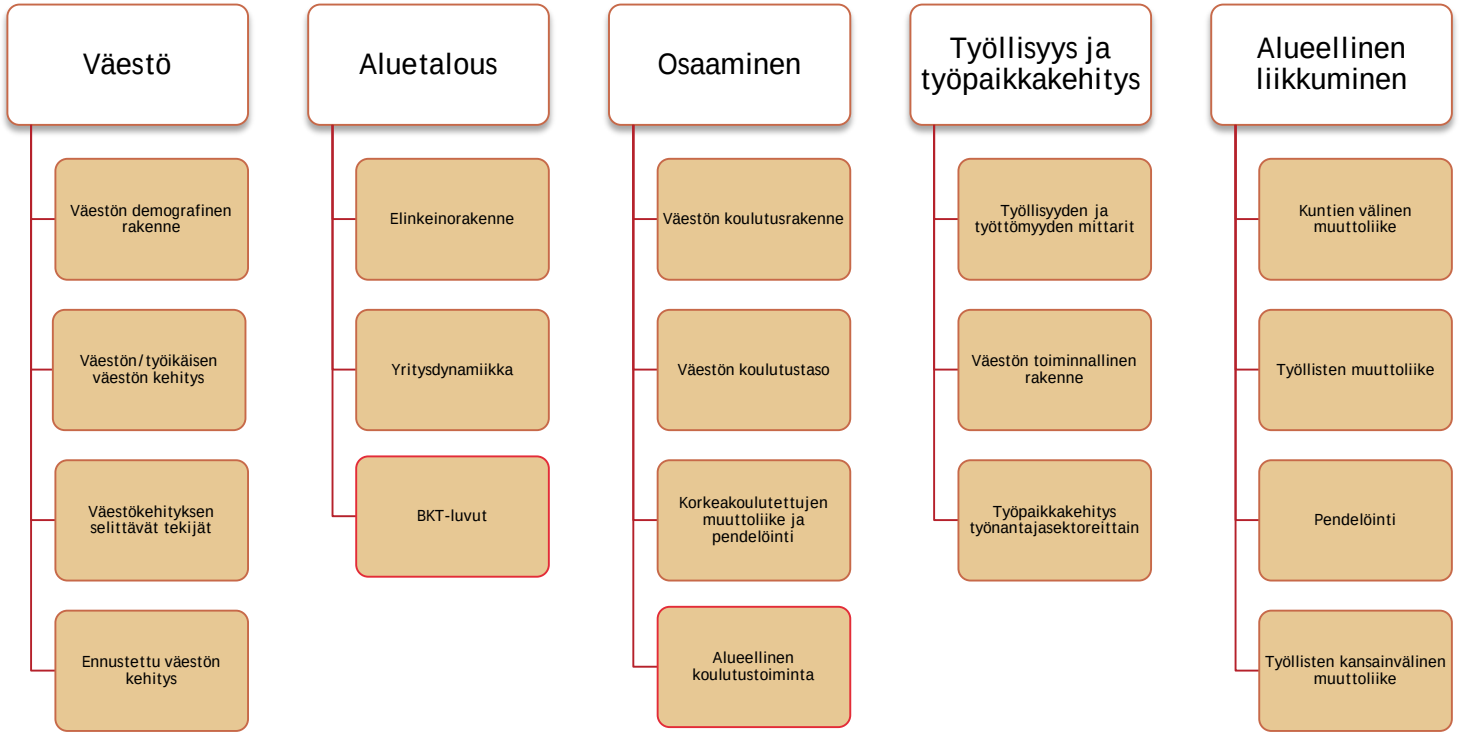
# Alueellistamisstrategian tilastopohjan esittely

VTM RASMUS ARO
Alueellistamisen uudistaminen

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI

# TILASTOLLISEN TIETOPOHJAN TEEMAT JA MUUTTUJAT

- MDI tuotti Valtiovarainministeriölle maakuntakohtaisen tietopohjan alueellistamisen strategian uudistamisen tueksi.
- **Tietopohjan tavoitteena on kuvata kunkin maakunnan toimintaympäristön kehitystä, nykytilaa ja muutosta**. Toimintaympäristö on kuvattu koko maakunnan tasolla suhteessa muihin maakuntiin, mutta tietopohjassa on myös huomioitu maakunnan sisäiset kehityserot ja moninaiset toimintaympäristöt. **Useassa maakunnassa erot maakunnan sisäisessä toimintaympäristöissä ovat suuremmat kuin maakuntien välillä.**
- **Toimintaympäristöanalyysi koostui viidestä teemasta, ja niiden keskeisistä muuttujista.** Kaikki teemat ovat keskinäisriippuvaisia ja luovat yhdessä tarkan kuvan toimintaympäristöstä.
- Toimintaympäristöanalyysin sekä aiheeseen liittyvän tutkimuksen pohjalta on arvioitu myös, minkälaisia vaikutuksia paikkariippumattomuudella valtion työpaikoista olisi maakunnittain ja maakuntien sisällä.
- Tarkat maakuntakohtaiset toimintaympäristökuvaukset sekä teemottaiset analyysit ovat saatavilla erillisissä raporteissa valtiovarainministeriön verkkosivuilta.



# SISÄLTÖ

1. Toimintaympäristöanalyysi

2. Paikkariippumattomuuden vaikutusten arviointi

# 1. Toimintaympäristöanalyysi

# Väestönkehitys 2007-2018

- **Maakuntatasolla väestönkehitys on ollut voimakkaasti eriytynyttä etenkin suurten korkeakoulutusmaakuntien ja muiden maakuntien välillä vuosien 2007-2018 aikana**. Väestönkasvu on ollut voimakasta etenkin kasvukolmion kärkimaakunnissa. Vuosien 2007-2018 aikana väestö kasvoi yhdeksässä maakunnassa, joskin **vuosina 2017-2018 kasvua tapahtui enää viidessä maakunnassa.**

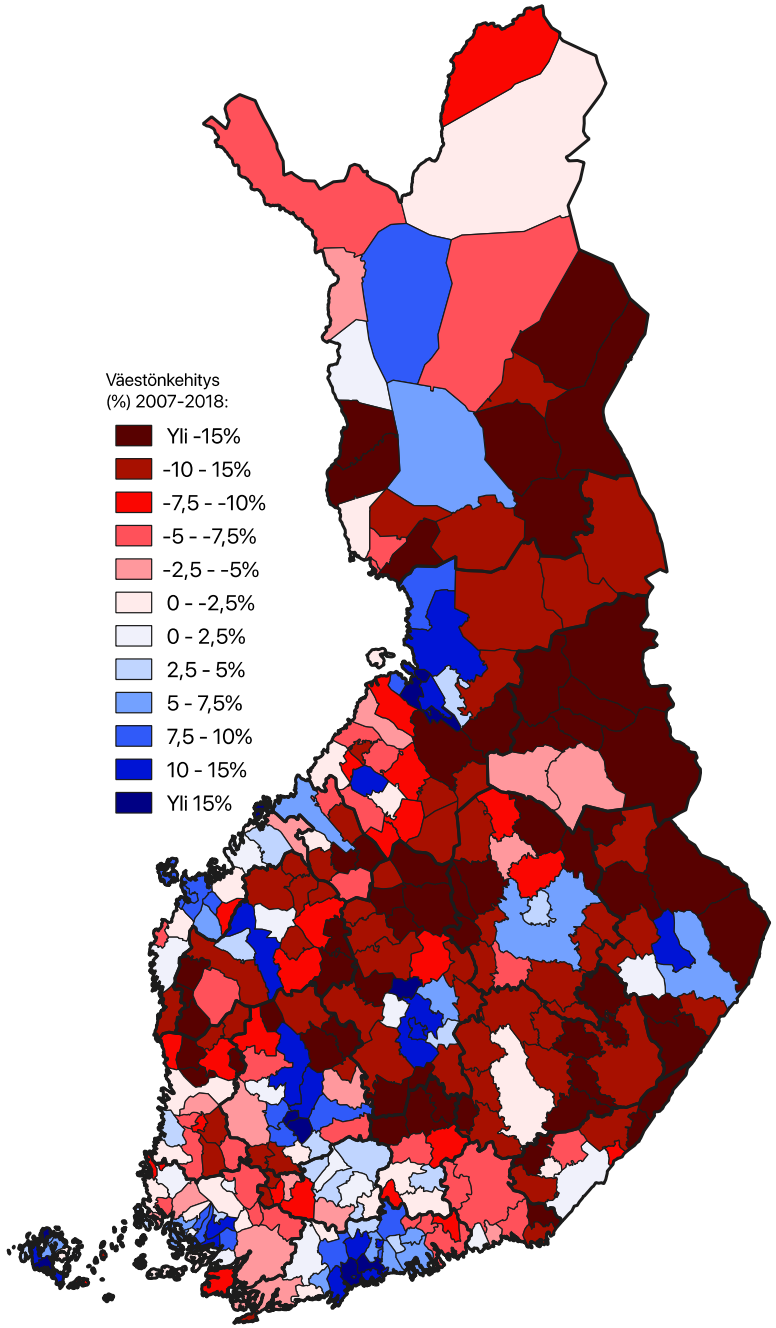
- Kuntatasolla väestönkehityksen polarisaatio korostuu voimakkaasti. **Väestö kasvoi vuosien 2007-2018 aikana etenkin suurissa yliopistokaupungeissa ja näitä ympäröivissä kehyskunnissa, jotka ovat integroituneet osaksi keskuskaupungin asumisen ja työssäkäynnin ratkaisuja**. Väestönkasvu oli maltillista useimmissa muissa maakuntakeskuksissa. Maaseutumaiset kunnat ja seutukaupungit taas lähinnä supistuivat vuosien 2007-2018 aikana. Väestönkehitys oli erityisen heikkoa maakuntien reunoilla. **Käytännössä kaikissa maakunnissa maakuntakeskuksen väestönkehitys oli selvästi muut maakuntaa vahvempaa.**

- Voimakkaasti polarisoitunutta väestönkehitystä selittävät väestönkehityksen osatekijöiden eriävät vaikutukset. Kaikki väestönkehityksen osatekijät vaikuttavat eri tavoin polarisoituvaan väestönkehitykseen:

  **1) Erot ikärakenteessa johtavat negatiiviseen luonnolliseen väestönkehitykseen suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella, huolimatta kaupunkien matalasta syntyvyydestä.**

  **2) Muuttoliike siirtää etenkin nuoria ja nuoria aikuisia koulutuksen ja työn perässä kaupunkiseuduille. Erityisesti korkeakoulutetut ovat yliedustettuja muuttoliikkeessä.**

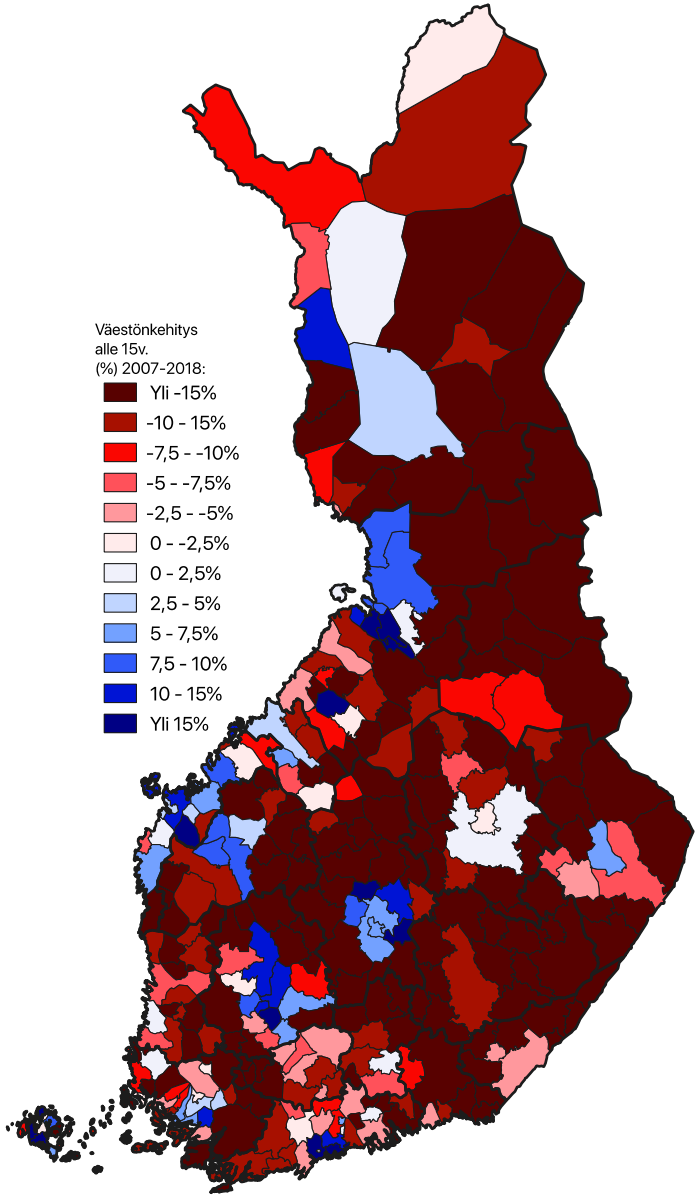
  **3) De facto kaikki kunnat saavat muuttovoittoa nettosiirtolaisuudesta, kaupunkiseudu saavat kuitenkin sekä määrällisesti, että suhteellisesti suurimmat muuttovoitto kansainvälisestä muuttoliikkeestä.**



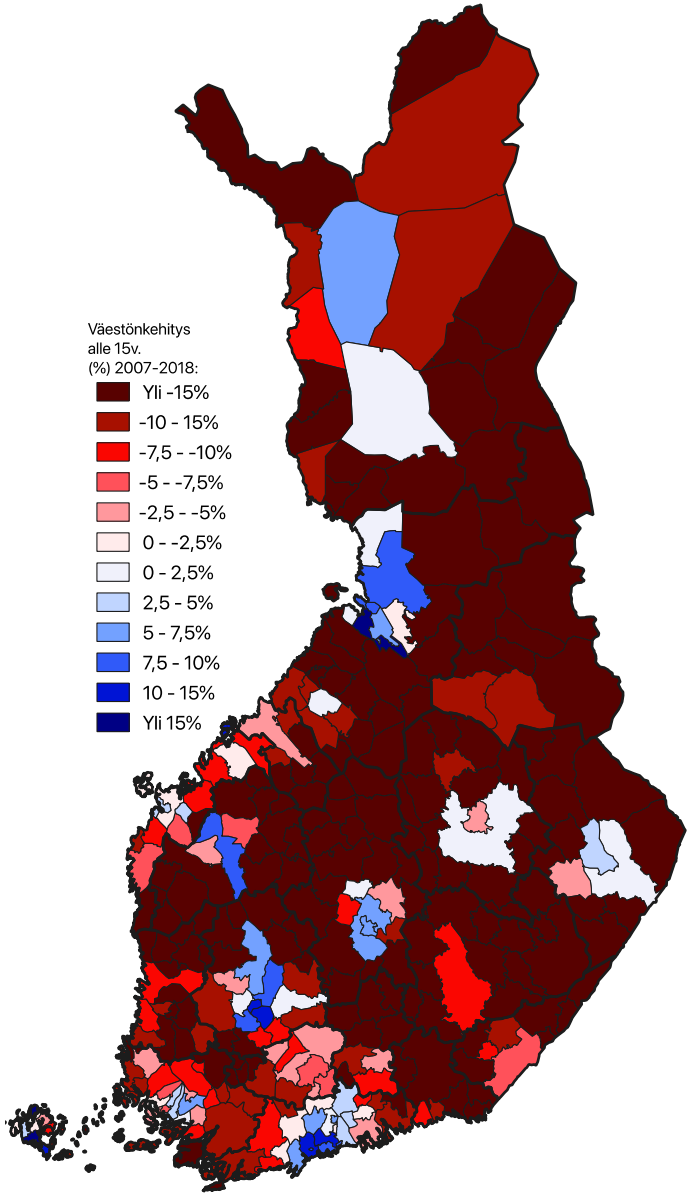

Kunnittainen väestönkehitys 2007-2018

Lähde: Tilastokeskus väestörakenne Kartat ja luokittelut: Rasmus Aro

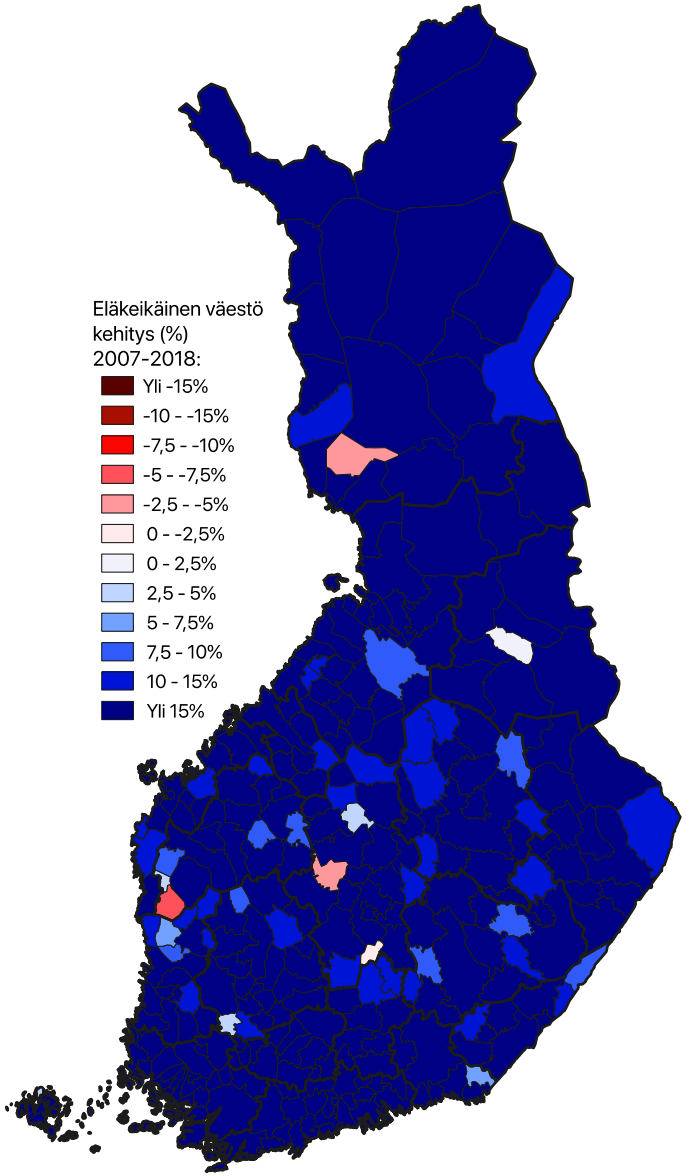
# Väestön ikärakenteen muutokset 2007-2018




Alle 15-vuotiaiden kehitys (%) 2007-2018




Työikäisten kehitys (%) 2007-2018




Eläkeikäisten kehitys (%) 2007-2018

Lähde: Tilastokeskus väestörakenne, Kartat ja luokittelut: Rasmus Aro

# Koko maan väestönkehitys 2019-2040

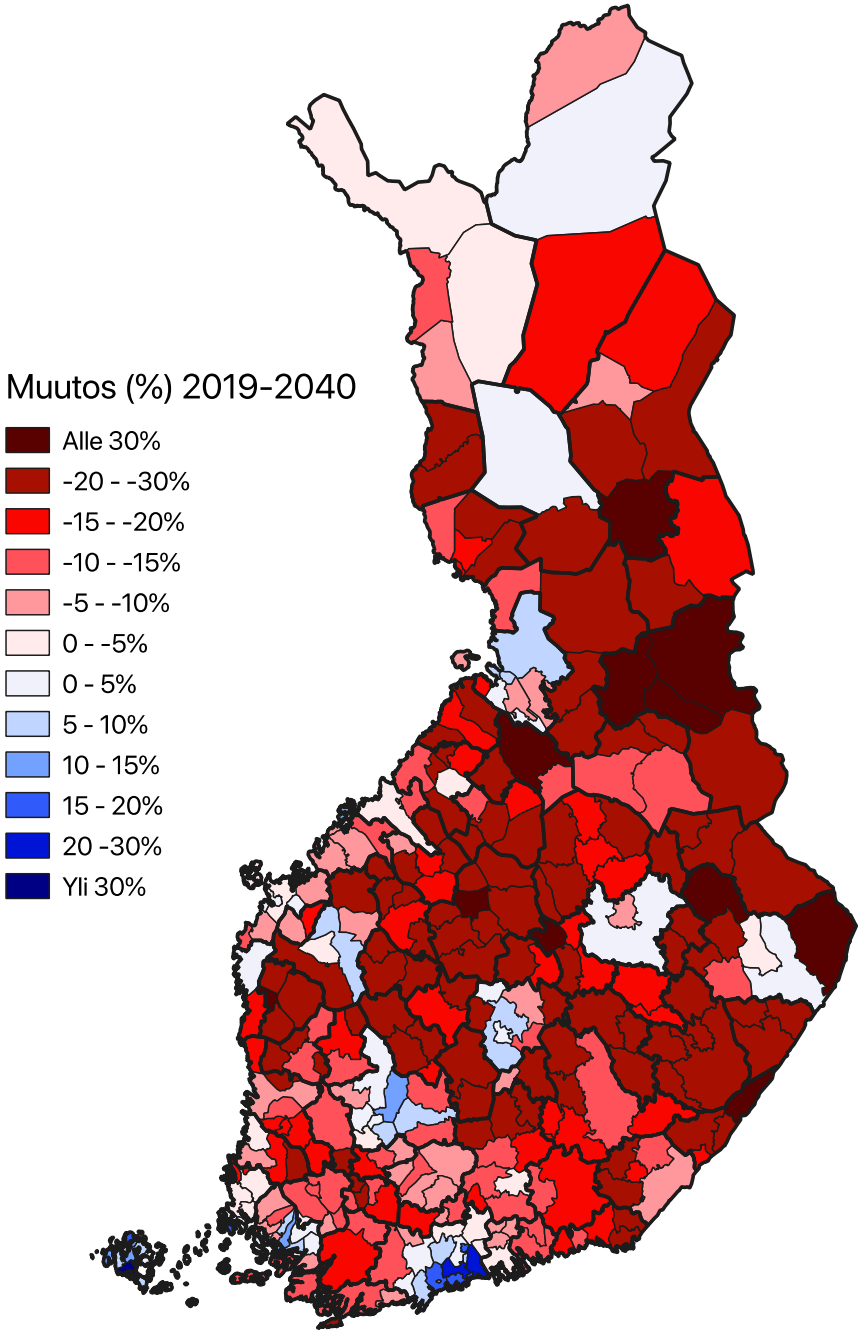
Oheisissa kartoissa on kuvattu koko maan väestönkehitystä vuosien 2019-2040 aikana.

- **Maakuntatasolla väestönkasvu Manner-Suomen keskittyy kasvukolmion kärkimaakuntiin** (Uusimaa, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi). Kaikissa muissa Manner-Suomen maakunnissa väestö supistuu, mutta supistumisen voimakkuus vaihtelee voimakkaasti.

- Kuntatasolla keskittyvä kehitys korostuu. **Kasvavat kunnat ovat lähinnä keskuskaupunkeja ja niiden välittömässä yhteydessä olevia kehyskuntia** (muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta). Seitsemässä maakunnassa ei ole yhtään kasvavaa kuntaa. **Lähes kaikissa maakunnissa (pl. Kymenlaakso) keskuskaupungin ja keskuskaupunkien välittömässä yhteydessä olevien kuntien väestönkehitys on selvästi muuta maakuntaa vahvempaa.** Väestönkehitys jää erittäin heikoksi maakuntien syrjäisissä kunnissa sekä pienemmissä seutukaupungeissa.

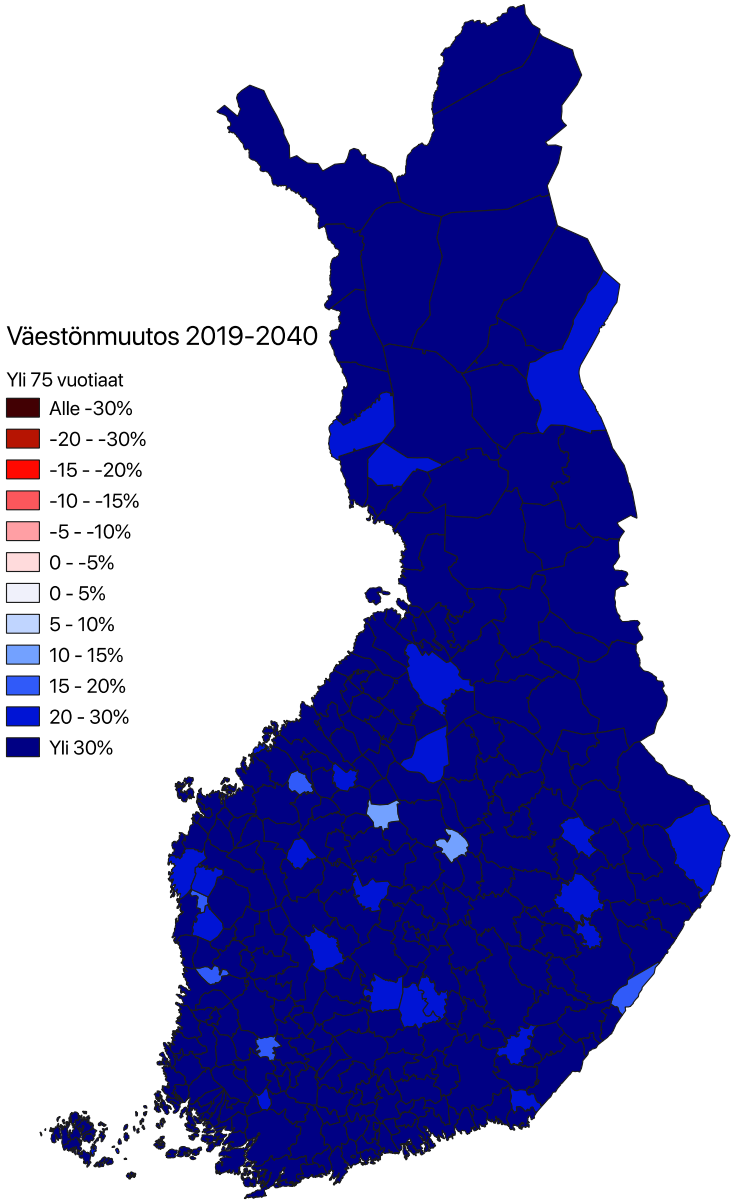
- Voimakasta väestön supistumista ja polarisaatiota selittävät eri väestönkehityksen osatekijät. **2020-luvun aikana etenkin maan sisäinen muuttoliike keskittää väestöä maakuntien ”reunoilta” kohti keskuskaupunkeja ja kaupungeista kohti suuria kaupunkeja.** Tämä johtaa lähes kaikissa maakunnissa maakunnan kaupungistumiseen, ja keskuskaupungin merkitys väestön ja työvoiman näkökulmasta korostuu entisestään. **2030-luvun aikana luonnollinen väestönlisäys taas selittää suurimman osan väestön supistumisesta**: laskeneen syntyvyyden ja väestön ikärakenteen kehityksen takia luonnollinen väestönlisäys jää lähes koko maassa negatiiviseksi vuosien 2030-2040 aikana.

Kuntien väestönkehitys 2019-2040




Lähde: Tilastokeskus: Väestöennuste 2019. Kartta ja luokittelu: Rasmus Aro

# Tuleva väestönkehitys ikäluokittain



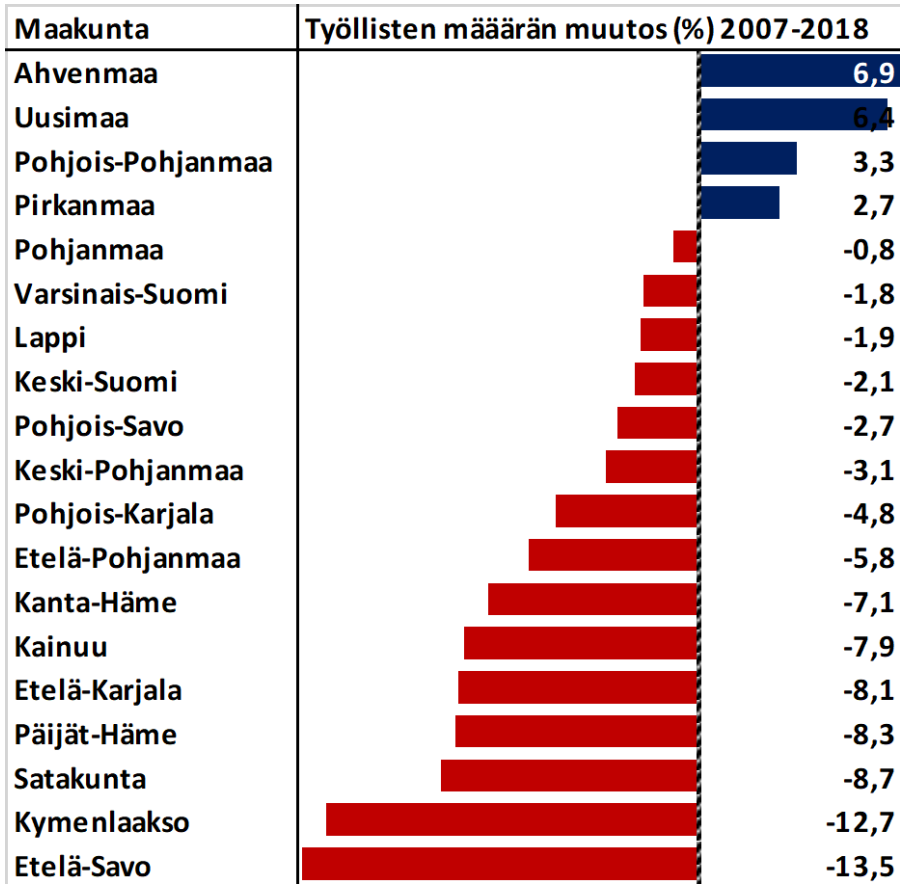

Yli 75 vuotiaat 2019-2040

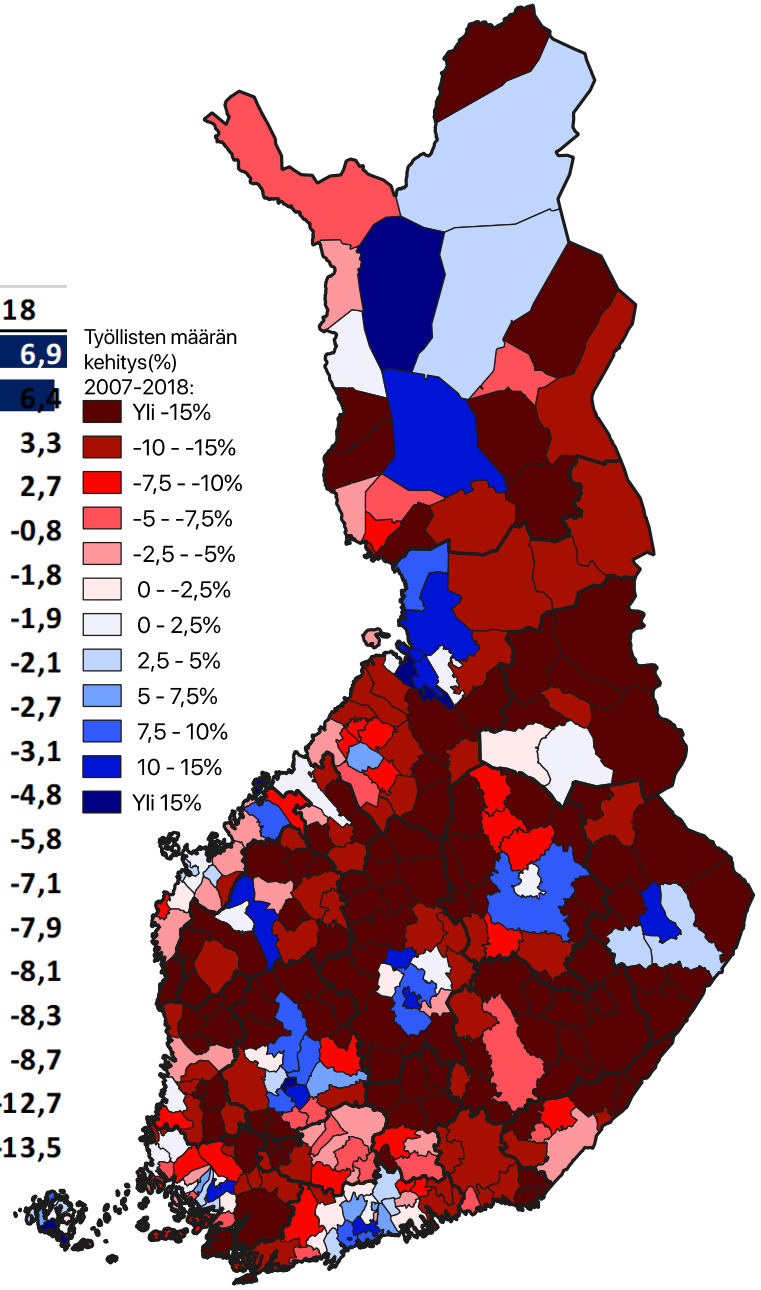
# Työllisyyden ja työllisten kehitys

- Ensimmäisessä kartassa ja kuviossa on kuvattu työllisyysastetta kunnittain ja maakunnittain vuonna 2018. **Erot työllisyysasteessa olivat vuonna 2018 huomattavan suuria sekä maakuntien että kuntien välillä**. Erot perustuvat eroihin työttömien, opiskelijoiden ja pian eläkeikään siirtyvien määrissä. **Työllisyysaste oli korkea etenkin Uudellamaalla ja Pohjanmaalla (sekä Ahvenanmaalla).** Pääsääntöisesti etenkin suurten kaupunkien työllisyysaste oli matala kun ympäröivien kehyskuntien työllisyysaste oli korkea.

- Toisessa kartassa ja kuviossa on kuvattu työllisyysasteen muutosta prosenttiyksikköinä vuosien 2007-2018 aikana. **Työllisyysaste kasvoi tämän ajanjakson aikana lähes koko maassa**, ainoastaan Uudenmaan ja Kanta-Hämeen työllisyysaste laski tämän ajanjakson aikana. **Erityisesti Kainuun ja Lapin työllisyysaste kasvoi voimakkaasti.**

- Kuva työllisyysdynamiikan kehityksestä kuitenkin muuttuu, kun tarkastellaan työllisten määrällistä kehitystä. **Työllisten määrä laski koko maan tasolla ja useimmissa maakunnissa. Merkittävästi työllisten määrä kasvoi lähinnä Helsingin, Tampereen ja Oulun vaikutusalueilla.** Työllisten määrä supistui voimakkaasti etenkin rakennemuutoksesta kärsineissä maakunnissa, kuten Satakunnassa, Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa. **Maakuntien reunoilla ja useimmissa seutukaupungeissa työllisten määrät vähenivät voimakkaasti vuosien 2007-2018 aikana.**

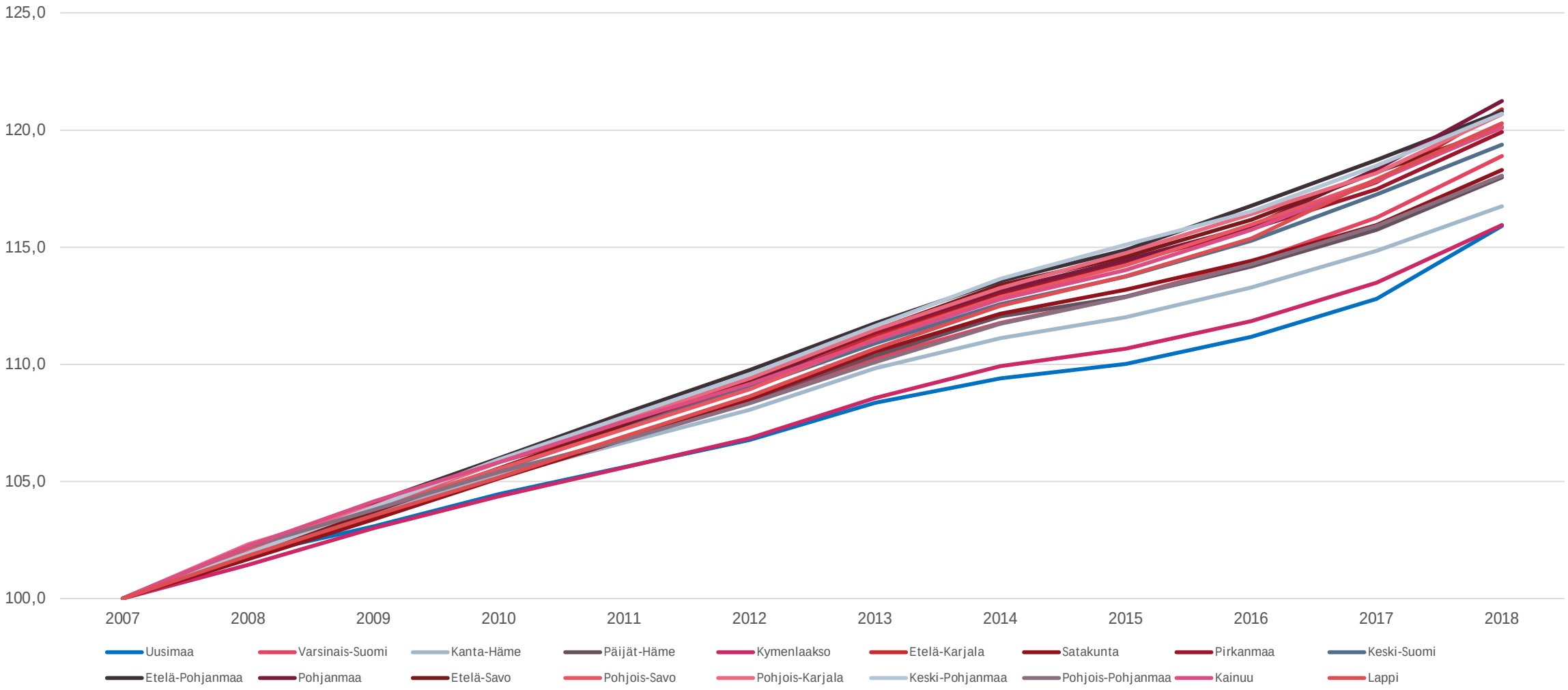



Työllisten määrän muutos 2007- 2018

Lähde: Tilastokeskus: kaupunki- ja seutuindikaattorit; työssäkäynti

# Väestön koulutustason kehitys 2007-2018




VKTM-indeksin kehitys maakunnittain 2007-2018

Lähde: Tilastokeskus: väestön koulutusrakenne

# Väestön koulutustasoerot

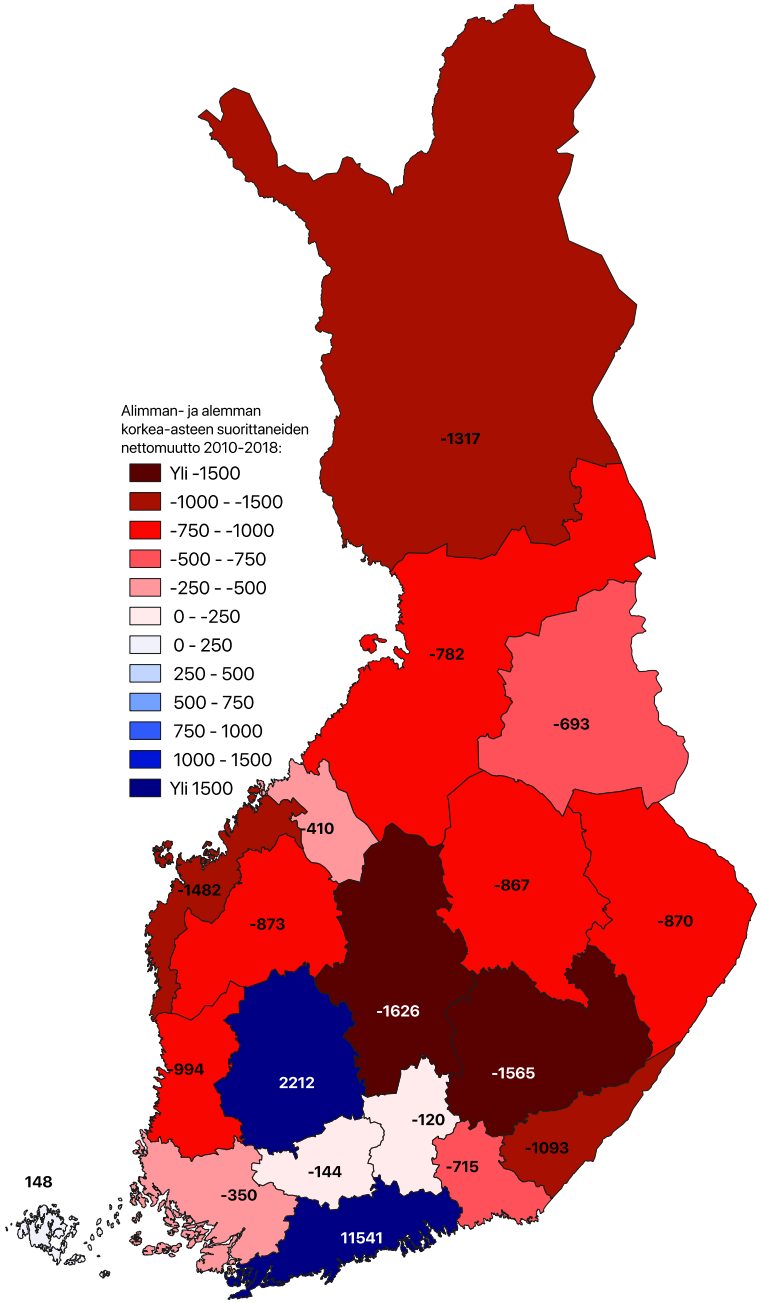
- Huolimatta siitä, että väestön koulutustaso on kehittynyt vastaavasti kaikissa maakunnissa, **erot maakuntien, seutujen ja kuntien välillä väestön koulutustasossa ovat yhä suuria.**

- Määrällisesti suurin osa korkeakoulutetuista valmistuu suurissa maakunnissa (Viidessä suurimmassa maakunnassa 57,6% AMK valmistuneista ja jopa 76,5% yliopistosta valmistuneista). Väkilukuun suhteutettuna erot etenkin yliopistomaakuntien välillä tasaantuvat. **Yliopistokoulutuksen puuttuminen on ensimmäisiä alueellisia koulutustasoeroja selittäviä tekijöitä.**

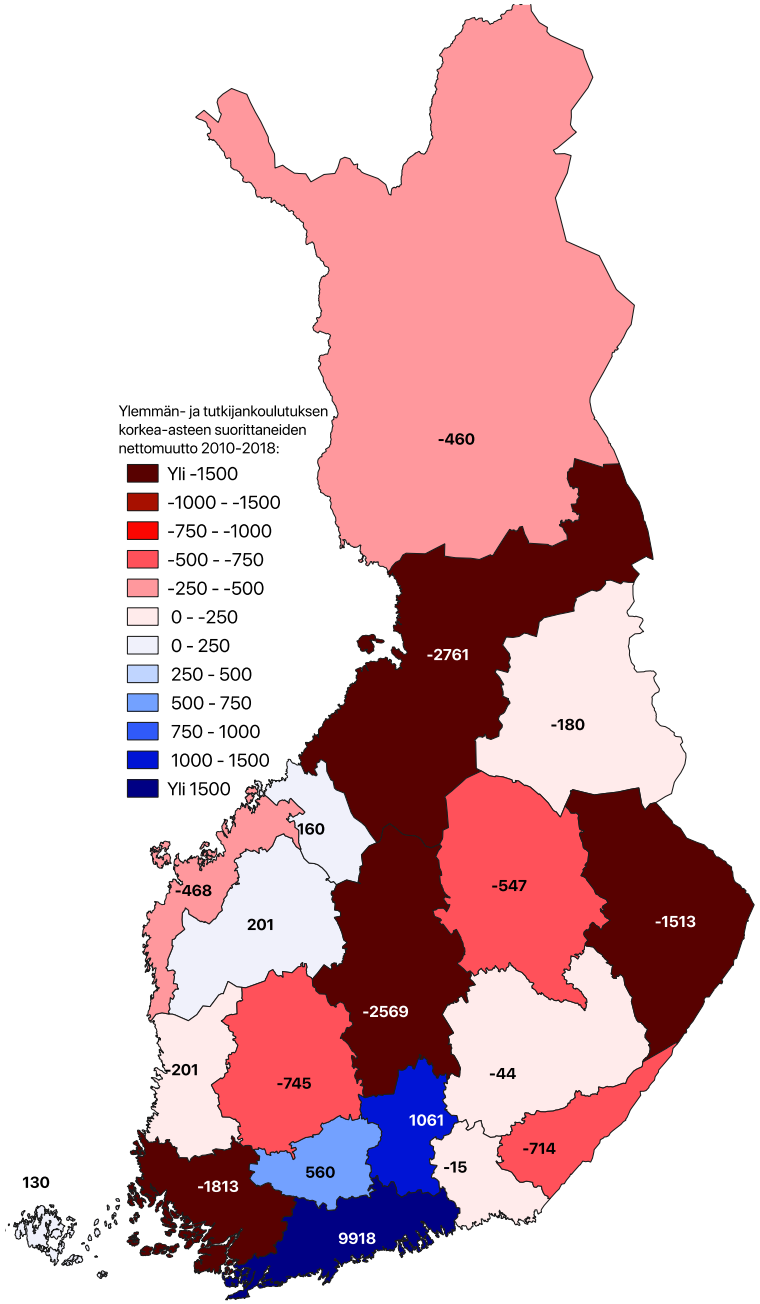
- **Toinen selittävä tekijä on vastavalmistuneiden alueellinen sijoittuminen.** Uudellemaalle jääväien osuudet ovat erittäin korkeita, kun taas esimerkiksi pieniin yliopistomaakuntiin jää vain pieni osuus vastavalmistuneista.

- **Kolmas väestönkoulutustasoja selittävä tekijä on muuttoliikkeen kohdentuminen.** Uusimaa ja vähäisemmässä määrin Pirkanmaa ovat defacto ainoat korkeakoulutetuista muuttovoittoja saavia alueita. **Etenkin merkittävää korkeakoulutusta tarjoavat maakunnat kärsivät suuria muuttotappiota.**

Lähde: Tilastokeskus: väestön koulutusrakenne
OPH vipunen: valmistuneet, alueellinen sijoittuminen




Alimman- ja alemman korkea-asteen suorittaneiden nettomuutto 2010-2018




Ylemmän- ja tutkija korkea-asteen suorittaneiden nettomuutto 2010-2018

# Toimintaympäristö tiivistettynä

1. Väestön näkökulmasta alueet eriytyvät ja erilaistuvat, väestö vähenee, vanhenee ja keskittyy. Maakuntien keskusten asema korostuu.

2. Työllisyyden näkökulmasta erot ovat tasaantuneet, joskin erot ovat yhä suuria alueiden välillä. Useimmilla alueilla aluetalouden potentiaali on heikentynyt työllisen väestön ja työvoiman supistuessa. Työllisen väestön määrä ja työpaikkakehitys on korostanut keskuskaupunkien asemaa.

3. Väestön koulutustaso on kasvanut käytännössä kaikilla aluetasoilla. Erot ovat yhä suuria ja etenkin korkeakoulutettujen työpaikkojen keskittyminen suuriin kaupunkeihin sekä vastavalmistuneiden muuttoliike ylläpitää näitä eroja. Inhimillisen pääoman kasaantuminen suurille kaupunkiseudulle kiihdyttää aluetalouden kehityseroja ja entisestään keskittää korkeakoulutettuja tietyille alueille.

→ **Suomeen on muodostunut voimakkaasti eriytyneitä toimintaympäristöjä**. Väestönkehityksen dynamiikka toimii polarisaation ajurina. Erityisesti erot kaupunkialueiden ja muiden alueiden välillä on korostunut voimakkaasti, lähes kaikissa maakunnissa maakuntatkeskusten asema korostuu. Suurimmassa osassa maata toimintaympäristöä leimaa supistuminen niin väestön kuin aluetalouden näkökulmasta. **Maakuntien välisten erojen lisäksi erot maakunnan sisällä toimintaympäristöissä ovat suuria,** ja osassa tapauksia suurimmat erot toimintaympäristössä löytyvät maakuntien sisältä.

# 2. Paikkariippumattomuuden vaikutusten arviointi

# Paikkariippumattomuuden vaikutusten arviointi

- Valtion työpaikkojen paikkariippumattomuuden vaikutuksia on arvioitu esityksessä (ja maakuntakohtaisissa raporteissa teoriaan, muuttoliikkeen- ja pendelöinnin dynamiikkaan, alueelliseen koulutustoimintaan ja työssäkäyntiin perustuen. **Arviot tulee tulkita asiantuntijan suuntaa antavina arvioina, ei tarkkoina tuloksina.**

- **Paikkariippumattomuuden vaikutukset maakuntien aluekehitykseen voidaan jakaa 1) Lyhyen ajanjakson aikana syntyvät vaikutukset ja 2) Pidemmällä ajanjaksolla syntyviin vaikutuksiin.**

- **Lyhyen ajanjakson aikana** monipaikkaisuuteen ja paikkariippumattomuuteen perustuva alueellistaminen voi vaikuttaa merkittävästi eri alueiden kehitykseen lähinnä muuttoliikkeen kautta. Tällöin vaikutuksia voidaan arvioida perustuen muuttoliikkeen dynamiikkaan ja muuttopäätöksiin vaikuttaviin motiiveihin, kannustaviin ja estäviin tekijöihin perustuen (teorian perusteella).

- **Pidemmällä ajanjaksolla** monipaikkaisuus ja paikkariippumattomuus voi vaikuttaa merkittävästi eri alueiden kehitykseen muuttoliikkeen lisäksi mahdollistamalla työnhaun laajemmalta alueelta ja vähentämällä vastavalmistuneiden tarvetta muuttaa työn perässä. Tällöin muuttoliikkeen lisäksi esimerkiksi alueellisella korkeakoulutustoiminnalla, väestön koulutustasolla ja alueellisella työssäkäynnillä on merkitystä paikkariippumattomuuden vaikutuksiin.

| | Lyhyt ajanjakso | Pitkä ajanjakso |
|---|---|---|
| Vaikuttavat tekijät | **Muuttoliike/työntekijöiden lähes välitön asuinpaikan vaihto** | **Muuttoliike, alueellinen koulutustoiminta, alueen työvoiman rakenne, alueellinen työllisyysdynamiikka** |
| Mitkä tekijät vaikuttavat | Muuttoliikettä rajoittavat sosiaaliset suhteet, koko kotitalouden saaman kokonaishyödyn jääminen pieneksi, omistusasuminen, alaikäiset, asuminen hyvällä sijainnilla (työpaikan vaihtuessakin preferoidaan pendelöintiä, muutto vieraalle paikkakunnalle, työasialiikkumisen hankaloituminen. Muuttoon kannustavat kotitalouden merkittävä hyöty muutosta, sosiaalisten suhteiden säilyminen (läheinen sijainti), kilpailukykyinen asuminen (hinta ja preferenssit), muutto takaisin alueelle, jossa on aiemmin asunut (etenkin lapsuuden tai opiskelupaikkakunnat) sekä muut siteet paikkakunnalle (esim. kakkosasunto tai kesämökki). | Muuttoliikkeeseen vaikuttavat tekijät (ks. Vasemmalla lyhyt ajanjakso). Koulutustoiminta ja sen laajuus (kuinka paljon potentiaalisia valmistuneita, jotka jäävät tai palaavat alueelle), työmarkkinoiden koko (onko alueella potentiaalisia työntekijöitä paikkariippumattomaan työhön), Työllisyyden ja työpaikkojen kehitys (ovatko alueen työmarkkinat kilpailukykyiset ja vetovoimaiset?) saavutettavuuteen liittyvät tekijät, etenkin suhteessa suuriin työmarkkina-alueisiin (jos työhön liittyy paljon liikkumista, hyvä saavutettavuus ja sujuvat yhteydet ovat tärkeitä, vaikka työ itsessään olisi paikkariippumatonta). |
| Esimerkkejä tekijöistä, jotka lisäävät alueen potentiaalista hyötyä | **Sijainti, lähialueella asuu paljon ko. alueella asuneita, suuret työmarkkinat** (etenkin pariskuntien muutto), **kilpailukykyinen asumisen hinta, hyvä saavutettavuus, sijaitsee lähellä lähtöaluetta** (sosiaaliset suhteet), **hyvä mainekuva.** | **Merkittävä ja laaja korkeakoulutustoiminta** (etenkin yliopisto ja amk alueella), **maakunta kouluttanut paljon korkeakoulutettuja** (paljon potentiaalisia paluumuuttajia), **alueella suuret ja dynaamiset työmarkkinat** (paljon potentiaalisia paikkariippumattomaan työhön hakevia ja työllistyviä), **alueen hyvä saavutettavuus ja yhteydet** (houkutteleva alue paljon työn takia liikkuvalle, etenkin suhteessa suuriin työssäkäyntialueisiin, erityisesti Helsingin työssäkäyntialueeseen), **alueella jo valmiiksi paljon väliaikaisesti asuvia.** |
| Esimerkkejä tekijöistä, jotka vähentävät alueen potentiaalista hyötyä | **Heikko sijainti, kaukana entisestä asuinalueesta, pienet työmarkkinat** (koko kotitalouden työllistyminen), **vieras paikkakunta, kallis asuminen tai omistusasumiseen liittyvät riskit** (esim. hintojen lasku), **hankala saavutettavuus etenkin suurilta kaupunkiseuduilta, huono mainekuva** | **Vähäinen korkeakoulutustoiminta, maakunnassa opiskelleita vain vähän, kaukana suurista työssäkäyntialueista ja heikot yhteydet näihin, työmarkkinoiden heikko kehitys tai epädynaamisuus, vain vähän ennestään monipaikkaisia asukkaita.** |

# Paikkariippumattomuuden arvioidut vaikutukset

- Käytännössä voidaan olettaa, että paikkariippumattomuudesta valtion työpaikoissa hyötyvät maakuntatasolla alueet, joissa on merkittävää korkeakoulutustoimintaa, suuret työmarkkinat tai hyvät yhteydet suurille työmarkkinoille, kilpailukykyinen asumisen hinta.

- **Paikkariippumattomuus ja monipaikkaisuus vaikuttaisi oletettavasti negatiivisesti lähinnä Uuteenmaahan**, jonne muuttaa paljon vain työnperässä muuttaneita ja jossa etenkin asumisen hintataso on korkea. Monipaikkaisuus sekä vähentäisi tarvetta muuttaa Uudellemaalle, että lisäisi muuttoalttiuksia pois maakunnasta.

- **Suurimmat monipaikkaisuudesta hyötyvät alueet olisivat oletettavasti Kanta- ja Päijät-Häme**, joka perustuu erinomaiseen saavutettavuuteen suhteessa Helsingin työmarkkinoihin, hyviin yhteyksiin, asumisen kilpailukykyiseen hintaan jne. Lisäksi myös **Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa hyötyisivät kohtuullisen merkittävästi** paikkariippumattomuudesta sijaintiin, suurten työmarkkinoiden ja merkittävään korkeakoulutustoimintaan ja Helsingin seutuun verrattuna asumisen hintatason vaikutuksesta.

- **Muut merkittävät korkeakoulutuspaikkakunnat (esim. P-Savo ja P-Karjala) hyötyisivät maltillisesti paikkariippumattomuudesta** valtion työpaikoilla, lähinnä vähentämällä tarvetta muuttaa työn perässä Uudellemaalle.

- **Vähäisimmäksi hyöty jäisi oletettavasti pienemmissä ja syrjäisemmissä maakunnissa**, joissa koulutustoiminta on vähäistä ja työmarkkinat ovat pienet etenkin korkeakoulutetuille.

- **Maakuntien sisällä paikkariippumattomuus voi siirtää osan työvoimasta keskuskaupungin työssäkäyntialueen reunoille tai seutukaupunkeihin.**

- **Kokonaisuudessa suorat hyödyt jäävät korkeintaan kohtuullisiksi**, sillä valtio on suhteellisen pieni työllistäjä, ja kaikki työt eivät voi olla paikkariippumattomia. Valtion paikkariippumattomuus voi kuitenkin kannustaa myös muita toimijoita paikkariippumattomuuteen ja täten lisätä vaikutuksia.

| Maakunta | Paikkariippumattomuuden arvioidut vaikutukset |
|---|---|
| Ahvenanmaa | Vähäinen vaikutus |
| Varsinais-Suomi | Maltillisesti positiivinen vaikutus |
| Kanta-Häme | Merkittävästi positiivinen vaikutus |
| Päijät-Häme | Merkittävästi positiivinen vaikutus |
| Kymenlaakso | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Etelä-Karjala | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Satakunta | Vähäinen vaikutus |
| Pirkanmaa | Maltillisesti positiivinen vaikutus |
| Keski-Suomi | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Pohjanmaa | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Etelä-Pohjanmaa | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Etelä-Savo | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Pohjois-Savo | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Pohjois-Karjala | Maltillisesti positiivinen/vähäinen vaikutus |
| Kainuu | Vähäinen vaikutus |
| Keski-Pohjanmaa | Vähäinen vaikutus |
| Pohjois-Pohjanmaa | Maltillisesti positiivinen vaikutus |
| Lappi | Vähäinen vaikutus |
| Uusimaa | Maltillisesti negatiivinen/vähäinen vaikutus |

# Oppeja alueellistamisesta
## dokumenttianalyysin pohjalta

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI

# Nykymuotoisen alueellistamisen lähtökohdat

Alueellistamisella tarkoitetaan valtion virastojen ja laitosten tai niiden toimintojen siirtämistä pääkaupunkiseudulta muualle maahan.

- Yksiköiden siirto
- Uusien yksiköiden perustaminen
- Päätösvallan, resurssien ja toimintojen hajauttaminen alue- ja paikallistasolle.

# Säädöspohjan nykytila

Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisen toimivaltaa ohjataan lailla (362/2002) ja valtioneuvoston asetuksella (567/2002).

Lain mukaan alueellistamisen tavoitteina on turvata valtion tehtävien tuloksellista hoitamista ja työvoiman saantia valtion tehtäviin, edistää maan tasapainoista alueellista kehitystä sekä tukea työllisyyttä maan eri osissa.

# Ministeriön tehtävä toimialallaan

**Alueellistamislaki ja -asetus velvoittavat:**

- Selvittämään valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, kun:
  - **perustetaan uusi yksikkö tai toiminto,**
  - **laajennetaan olemassa olevaa toimintaa olennaisesti tai**
  - **organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen.**

- Toteuttamaan selvityksen valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn prosessin mukaisesti.

- Soveltamaan asetuksessa säädettyä menettelyä myös silloin, kun pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia alueellisia ja paikallisia valtion yksikköjä ja toimintoja lakkautetaan tai supistetaan.

# Alueellistaminen moniulotteinen ja laaja prosessi

- Mitkä toiminnot ovat tänä päivänä alueellistettavissa?
- Mitkä tekijät sitovat toimintoja pääkaupunkiseudulle?
- Alueellistettavan organisaation/toiminnon toimintalogiikan suhde aluekehityksen logiikkaan:
  - Alueelliset vaikutukset ovat usein merkittävimmät pienimmillä ja kehitysedellytyksiltään heikommilla paikkakunnilla, kun taas organisaation toimintaedellytykset ovat usein parhaimmat osaamisintensiivisissä ja toiminnallisesti erikoistuneissa kasvukeskuksissa.
  - Miten näiden tekijöiden välistä suhdetta arvotetaan päätöksenteossa?

# Alueellistamisen perustelut

1) Valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen turvaaminen

2) Työvoiman saatavuuden turvaaminen

3) Tasapainoisen alueellisen kehityksen edistäminen

# Alueellistamisen perustelut

- Keskushallinto keskittynyt voimakkaasti pääkaupunkiseudulle, hallinnon hajauttaminen yksi hallinnon kehittämisen tavoitteista jo 1950-luvulta
- Aluerakenteen tasapainottaminen sekä varautuminen kasvaviin kehittyneisyyseroihin
- Varautumista tulevaan väestönkehitykseen ja valtion henkilöstön eläköitymiseen
- 2000-luvulta painotettu voimakkaasti informaatio- ja kommunikaatioteknologian luomia mahdollisuuksia hajauttaa toimintoja maantieteellisesti sekä tukea sekä alueiden kilpailukykyä että tasapainottaa alueiden välisiä kehittyneisyyseroja.
- Aluehallinnon ja seudullisen yhteistyön kehittämistä.

# Mitä on opittu?

- Kokemukset tähänastisista alueellistamisratkaisuista varsin vaihtelevia.
- Parhaimmat ja onnistuneimmat kokemukset niissä tapauksissa, joissa työtä on siirretty toiselle paikkakunnalle olemassa olevaa toimintaa vahvistaen tai kokonaan uusi yksikkö perustaen.
- Olemassa olevia toimintoja siirrättäessä uuteen sijaintiin henkilöstö on suhtautunut alueellistamissuunnitelmiin pääosin kielteisesti.
- Osaavan henkilöstön saamisessa sekä haasteita että onnistumisia.
- Pienten yksiköiden paikkakunnilla alueellistamisen vaikutukset ovat jääneet suhteellisen vähäisiksi, mutta toimenpiteet ovat joka tapauksessa luoneet uskoa tulevaisuuteen.
- Alueellistamisprosessin onnistuminen yhteydessä toimeksiannon selkeyteen sekä siihen, että organisaatiolla on ollut käytössään erillinen projektihenkilöstö (esim. projektipäällikkö ja henkilöstökoordinaattori) alueellistamisen läpiviemiseksi.

# Toteutuneista alueellistamisista havaittuja vaikutuksia

## Negatiivinen

Organisaatioiden kustannusten nousu etenkin siirtymävaiheessa. Lisäkustannuksia mm. päällekkäisten henkilöstö- ja matkustuskustannusten muodossa. Prosessin alkuvaiheessa alueellistettu organisaatio ja emo-organisaatio ovat tehneet osittain päällekkäisiä tehtäviä.

Ohjaus ja seuranta on ollut puutteellista. Alueellistaminen on edennyt pitkälti ministeriöiden yksittäisten päätösten perusteella ilman kokonaisvaltaisempaa koordinointia ja ohjausta (kokonaiskuvan puute ja mahdolliset päällekkäiset toimenpiteet.) Puutteellisuudet ja koetut epäkohdat alueellistamisissa ovat heikentäneet tavoiteltujen myönteisten vaikutusten saavuttamista ja lisännyt riskiä epätarkoituksenmukaisten sijoituspäätösten tekemiselle.

Kielteiset vaikutukset henkilöstölle ovat useissa tapauksissa olleet merkittäviä.

- Henkilöstön alhainen halukkuus vaihtaa työ- ja asuinkuntaa
- Muutosprosessin aikana henkilöstöön on kohdistuneet voimakkaat paineet koettu raskaaksi. Muutosjohtajuuden tietotaidossa puutteita.
- Tehtäväkenttä on saattanut laajentua, mutta henkilöstöä ei ole ollut riittävästi tehtävien hoitamiseen.
- (Useasti) Yllätyksenä tulleet alueellistamispäätökset lisänneet epävarmuutta. Myös alueellistamisen tavoitteet ja päämäärät ovat jääneet henkilöstölle usein avoimeksi.
- Siirtymävaiheen kuormittavuus: ei riittäviä resursseja alueellistamisen vaatimiin prosesseihin organisaation ydintehtävien rinnalla

## Neutraali

Valtion työpaikkojen määrämuutoksilla ei merkitsevää vaikutusta yksityisen sektorin työpaikkoihin tai muihin alueen taloudellisiin muuttujiin. Merkittävät ulkoisvaikutukset esim. yksityiselle sektorille epätodennäköisiä.

Mahdollinen aluekehityserojen tasaaminen, mutta absoluuttisesti verokertymä, työllisyys tai tuote- ja palvelukysyntä kasvaa ainoastaan paikallisesti toisen alueen kustannuksella.

Aluetaloudelliset vaikutukset jääneet vähäisiksi alueellistamisen kohteena olevien yksiköiden tai virastojen pienuudesta johtuen. Alueellistamisten todetut vaikutukset alueiden kuntatalouteen erittäin pieniä tai olemattomia.

Valtion työpaikat ovat lisääntyneet 2000 -luvulla pääkaupunkiseudulla, kun ne ovat muualla maassa vähentyneet. Joissakin alueellistamistapauksesta ovat korvanneet sijoituspaikkakuntien valtion työpaikkojen menetykset vuosina 2002 – 2008.

Ei merkittäviä vaikutuksia organisaatioiden tuottavuuteen ja organisaatioiden toiminnan taso on pysynyt valtaosin hyvänä. Alueellistettujen toimintojen kustannustehokkuus on pysynyt kohtuullisella tasolla. Taloudellisten vaikutusten seuranta on ollut kuitenkin puutteellista.

Työn ja tehtävien siirto aiheuttaa vähiten kustannuksia / ovat kustannus-neutraaleja / saadaan aikaan säästöjä (vs. kokonaiset virastot tai osastot)

## Positiivinen

Mahdollisia positiivisia vaikutuksia sijoitusalueen työllisyyteen, verokertymään, palvelu- ja tuotekysyntään sekä ruuhkien alueellisiin vähenemiin ja asumiskustannuksiin.

Riittävän suuri tehtävien volyymi (suuri alueellistettu organisaatio /useiden eri toimintojen siirtäminen samalle kohdepaikkakunnalle) synnyttää elinkeinoelämään ja palveluiden käyttöasteeseen heijastuvia kerrannaisvaikutuksia.

Osaavaa työvoimaa, uusia yhteistyökumppaneita organisaatiolle. Sidosryhmien määrä lisääntynyt lähes poikkeuksetta alueellistamisen myötä. Toimintojen uudelleen organisointi / tehostaminen.

Kohdealueen

- osaamispääoman vahvistaminen.
- työn tarjoaminen alueen koulutetulle väestölle sekä paikallisen koulutustarjonnan lisääminen.
- yritystoiminnan tukeminen, esimerkiksi osaamisperäisen klusterin vahvistumisella.
- institutionaalisen kapasiteetin monipuolistuminen: luoneet uusia verkostoja kohdealueella ja vahvistaneet alueen ulkopuolelle suuntautuvia verkostoja.
- Imagoa vahvistavat vaikutukset. Alueellistaminen on useassa tapauksessa toiminut piristysruiskeena kohdealueella. Vaikutukset ovat olleet suuressa määrin psykologisia positiivisia vaikutuksia, joilla on luotu tulevaisuususkoa paikkakunnalla etenkin nuorille.

# Tunnistettuja toistuvia ongelmia ja haasteita

- Henkilöstön siirtymishaluttomuus
- Epävarmuutta ja myös muutosvastarintaa henkilöstön keskuudessa
- Toimipisteiden lakkauttamiset (valtion toimipaikkojen keskittyminen)
- Hallinnolliset aluerajat palvelujen järkevän suunnittelun ”esteenä”
- Sektoreiden välisen yhteistyön puute ja toiminnan suunnittelu tilojen ehdoilla
- Lisäkustannukset mm. päällekkäiset henkilöstökustannukset ja matkakustannukset
- Päätöksenteon koettuun poliittisuuteen suhtaudutaan kriittisesti
- Alueellistamisen hallinnollisten prosessien (erit. koordinaatioryhmä) raskaus
- Ministeriöiden haluttomuus puuttua muiden ministeriöiden selvityksiin ja päätöksiin
- Tietojärjestelmälliset haasteet
- Poissa silmistä, poissa mielestä? Hajautuneen työn haasteet.

# NYKYMUOTOISTA ALUEELLISTAMISTA TEHTY 2000-LUVUN ALUSTA

Mikä on muuttunut?

- Väestönkehityksen polarisaatio voimistunut (valikoitunut muuttoliike, ikääntyminen)
- Alueiden välinen mutta myös sisäinen eriytyminen vahvistunut (mm. työpaikat, työllisyys, väestö)
- Työnteon ja asiakaspalvelun muutos (digitalisaatio, etäyhteydet robotisaatio, tekoäly)
- Paikkariippumattoman ja monipaikkaisen työskentelyn mahdollisuudet kehittyneet eteenpäin
- Alueellistamispotentiaali on pienentynyt, helpot päätökset tehty.

## Valtio alueiden, alueet valtion voimavarana – Alueellistamisesta paikkariippumattomaan työhön. Alueellistamispolitiikka ja -periaatteet 2020-luvulla –selvityshenkilöhankkeen loppuraportti (Ikonen & Reina, 2019)

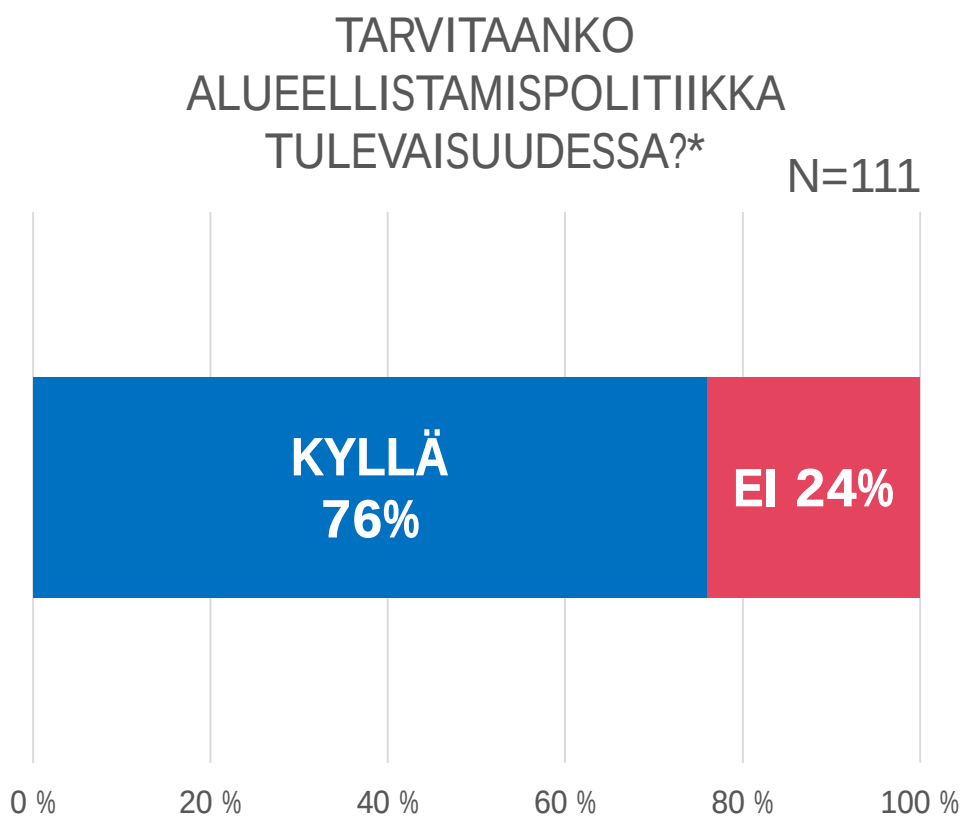
RAPORTISSA TUNNISTETAAN 30 KEHITTÄMIS-EHDOTUSTA

- Valtio tarvitsee uuden strategian alueelliseen läsnäoloon ja paikkariippumattomuuteen
- Valtion toiminnalle alueilla on asetettava selkeät tavoitteet
- Johtaminen ja henkilöstöpolitiikka paikkariippumattomuuden mahdollistajina
- Toimitila- ja ICT-ratkaisut tukemaan alueellistamista ja paikkariippumattomuutta
- Osaamiskeskittymien vahvistaminen osana alueiden kehittämistä tarpeen jatkossakin
- Valtion, alueiden ja kuntien välinen vuoropuhelu tiiviimmäksi
- Yhteisten asiointipalveluiden kehittäminen tavoitteellisesti
- Alueellistamisen päätöksentekoprosessia on uudistettava

# Tarve alueellistamiselle 2020-luvulla?

Selvityshenkilöhankkeen* kuulemiskyselyn tulokset osoittavat, että alueellistamispolitiikalle koetaan olevan tarvetta jatkossakin.

”Alueellistamisen ei tulisi olla itseisarvo. Entisenlainen alueellistamispolitiikka koettiin tarpeettomaksi, mutta uudentyyppiselle, uudet työn tekemisen tavat mahdollistavalle alueellistamispolitiikalle ja uuden tyyppisille toimintatavoille nähtiin tilausta.”




*Ikonen, A-K. & Reina, T. 2019: Valtio alueiden, alueet valtion voimavarana – Alueellistamisesta paikkariippumattomaan työhön Alueellistamispolitiikka ja -periaatteet 2020-luvulla – selvityshenkilöhankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:15.

# Eväitä 2020-luvun alueellistamislinjauksille*

- Sujuvan hallinto ensisijaista
- Pitkäjänteisyys, yli hallituskausien ulottuva valmistelu ja päätöksenteko
- Uusia/laajenevia toimintoja tai yksittäisten työtehtävien sijoittumista/monipaikkaista työskentelyä koskeva alueellistaminen toivottavaa. Virkapaikka-käsitteestä luopuminen?
- Valtion tehtävien erilaisuus huomioitava, ratkaisut tapauskohtaisesti.
- Paikkakuntien elinvoima syntyy laajemmista kokonaisuuksista. Alueiden, kaupunkien tai kuntien menestys ei voi perustua valtion työpaikkoihin, mutta niiden merkitystä ei pidä myöskään unohtaa.
- Viranomaisten alueellisen läsnäolon sekä paikallisten palveluiden turvaaminen tärkeätä.
- Toiminta alueilla edistää parhaimmillaan ilmiöpohjaisuutta ja siiloutumisen purkua.
- Julkisen hallinnon yhteistoimipisteet
- Paluu takaisin aluevastuuseen?
- Monipaikkainen organisaatio vaatii uudenlaista johtamisosaamista.

*Kuulemiskyselyn tuloksia raportissa Ikonen, A-K. & Reina, T. 2019.

# Oli ilo!

mdi.fi

@MDIfriends

MDIfriends

Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI