



Visualisoinnit hallinnassa?

Tapaus TEAviisari suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa

LEENA TERVONEN & MARJA ALASTALO

Artikkelissa analysoidaan, miten numeerista dataa visualisoidaan kuviksi ja kuvioiksi poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon tarkoituksiin. Visualisointia ja sen tutkimusta havainnollistetaan terveyden edistämisen aktiivisuutta mittaavalla TEAviisarilla. Analyysi osoittaa, miten TEAviisari kytkeytyy muihin kuntien hallintoon, ohjaukseen ja valvontaan keskittyviin politiikkainstrumentteihin. Sen voima piilee yksinkertaisen ja pelkistetyn ilmaisun muokattavuudessa, siirrettävyydessä ja reaktiivisuudessa.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Tilastot, indikaattorit ja ylipäänsä numerotieto ovat keskeisiä modernin hallinnan välineitä (Espeland & Sauder 2007; Davis ym. 2012; Rose 1991). Vuosituhannen vaihteen jälkeen tallennus- ja laskentakapasiteetin lisääntyminen ovat mahdollistaneet sen, että suuria määriä dataa säilytetään niin kutsutuissa data-altaissa ja indikaattoripankeissa¹. Tähän kehityskulkuun viitataan myös datafikaation käsitteellä, joka tarkoittaa intensifioituvaa datan keräämistä, säilyttämistä ja käyttöä, jonka tavoitteena on parantaa, tehostaa ja tarkemmin kohdentaa toimintoja ja palveluita niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla (van Dijck 2014). Myös politiikkatoimia ja niissä suoriutumista mittaamaan pyrkivien indikaattorien määrä on noussut voimakkaasti (Power 2021). Dataa ja indikaattoreita visualisoidaan yhä useammin erilaisina pistetaulukoina (*scoreboard*), useita taulukkoja yhdistävinä tulostauluina (*dashboard*) tai infograafeina. Visualisointien avulla dataa ja indikaattoreita pyritään tarjoilemaan helpommin avautuvassa muodossa. Viimeisen vuosikymmenen aikana kansalliset toimijat ja tutkimuslaitokset ovat tuottaneet hyvinvointipolitiikan alalle vii-

sareita, vaakoja, puntareita, kompasseja ja navigaattoreita², joissa mittarien osoittimien toivotaan näyttävän suunnan paitsi kunnan myös kansakunnan politiikalle.

Vaikka standardoidun datan tuottaminen ja visualisointi ovat vuosituhannen vaihteen jälkeen muodostuneet arkipäiväksi suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ja alueellisten toimijoiden (kuntien, alueiden ja maakuntien) ohjauksessa, ei niitä ole juurikaan tutkittu. Aikaisempi numeerisen tiedon tutkimus on kohdistunut muun muassa tiedon käyttöön hallinnassa (Rose 1991), tilastoinnin ja valtion suhteisiin (Desrosières 1998; Hacking 1991), indikaattoreihin (Davis ym. 2012; Rottenburg ym. 2015) ja rankingeihin (Espeland & Sauder 2007; 2016). Tällä numeerisen tiedon tutkimuksen kentällä on toistaiseksi kiinnitetty varsin vähän huomiota siihen, miten visualisoinnit toimivat. Tätä voi pitää yllättävänä ottaen huo-

² Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tuottamia vertailutietokantoja ovat TEAviisari (www.thl.fi/teaviisari) ja Hyvinvointikompassi (www.thl.fi/hyvinvointikompassi). Kela tuottaa ja ylläpitää Terveyspuntaria (www.kela.fi/terveyspuntari), Kuntaliitto puolestaan Kuntanavigaattoria (www.kunnat.net/kuntanavigaattori). THL päätti Palveluvaaka (www.thl.fi/palveluvaaka) palveluhakemiston ylläpidon vuonna 2018.

¹ Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon indikaattoripankki *Sotkanet* sisältää yli 2 000 indikaattoria (THL 2023).

Rahoitus: Datalukutaito ja vastuullinen päätöksenteko (Strategisen tutkimuksen neuvosto, hanke 336074)

mioon sen, että monet kaikkein seurauksellisimmista kuvista visualisoivat numeerista dataa (Espeland & Sauder 2007).

Tässä artikkelissa tutkimme sitä, miten numeerista dataa visualisoidaan kuviksi ja kuvioiksi hallinnan, poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon tarkoituksiin. Keskushallinto paitsi tuottaa ja käyttää kuvia ja kuvioita itse, myös velvoittaa kuntia ja alueita käyttämään niitä muun muassa lainsäädännön avulla. Kutsumme tätä kuvioiden politiikaksi. Empiirinen analyysimme kohdistuu valtionhallinnon tietokäytäntöihin hyvinvointi- ja terveyssektorilla. Tarkemmin sanottuna analysoimme THL:n tuottamaa ja ylläpitämää TEAvisariaa. Se on kaikille avoin verkkopalvelu, joka kuvaa kunnan toimintaa kuntalaisten terveyden edistämiseksi. (TEAvisari n.d.) Valitsimme TEAvisarin, koska se on hyvinvointipolitiikan kentällä asemansa vakiinnuttanut verkkopalvelu, jossa datavisualisoinnit ovat keskeisessä asemassa. Tavoitteemme on näyttää, miten datavisualisoinnit TEAvisarin tapauksessa toimivat ja miten se koostaa terveyden edistämistä hallinnan kohteena. Pyrimme analyysimme avulla tekemään laajemminkin näkyväksi datavisualisointien lisääntyntä käyttöä hallinnan välineenä ja niiden valtaa hallinnan kentällä.

Tarkastelemme TEAvisaria esimerkkinä modernista hallintavallasta. Hallinnan analyttisen tutkimuksen näkökulmasta modernille hallinnalle on ominaista virkamiesorganisaatioihin ja asiantuntijaverkostoihin hajautunut valta (Rose & Miller 2010). Hallinnassa ei ole kyse valtionpään tai valtionhallinnon korkeimman viraston hierarkkisesta saneluvallasta, vaan pikemminkin hallintokoneiston vallasta, joka tiedonmuodostuksen välineillään (käsitteillään, kuvillaan ja tekniikoillaan) määrittelee todellisuutta ja tekee siitä näkyvän (listattavan, mitattavan, kuvattavan ja hallittavan).

Lähestymme kriittisesti niin politiikassa, valtionhallinnossa kuin tutkimuksessakin vallitsevaa näkemystä, jonka mukaan datavisualisoinneissa on ennen kaikkea kysymys ”datan hyvästä käytöstä”, sen läpinäkyvyyden ja saatavuuden edistämistä (esim. VN 2014; Takala 2018; Kirk ym. 2016; Koponen ym. 2016). Visualisointien avulla datasta tuotetaan nopeasti hahmotettavia nostoja tiedolla johtamisen ja tietoon pohjautuvan politiikanteon tarpeisiin. Datan tehokas mobilisointi kuviksi ja kuvioiksi edellyttää kuitenkin lukuisissa ja toisistaan irrallisissa paikoissa tuotetun datan puhdistamista epäjatkuvuuksista, eroista ja epävarmuuksista, jotta se voidaan puristaa taulu-

kon, viisarin tai kartan vaatimiin muotoihin (Ratner & Ruppert 2019). On myös huomattava, että hallinnon portaaleihin visualisoitu data ei tee datasta ainoastaan avointa ja helposti saavutettavaa, vaan se tuottaa myös kansalaisten, yhteisöjen tai organisaatioiden suoriutumisen arvioinnin hallinnan kohteeksi.

Artikkelimme etenee seuraavasti. Esittelemme aluksi teoreettisen viitekehysksemme. Tätä seuraa aineiston esittely ja menetelmällisen lähestymistavan kuvaus. Empiirinen analyysimme koostuu neljästä osiosta, joista ensimmäisessä erittelemme visualisointien kokoonpanoa ja niiden keskeisiä rakennuspuita. Toisessa osiossa teemme näkyväksi, mitä visualisoinnit tekevät. Kolmannessa osiossa erittelemme alustan niitä ominaisuuksia, joilla numeeristen kuvien ja datavisualisointien³ käyttöön houkuteltaan. Neljännessä osiossa analysoimme, kuinka kunta- ja aluetason toimijoita veloitetaan ja sitoutetaan TEAvisarin käyttöön. Tässä huomio on siinä, miten viisaria yhdistetään ja sulautetaan osaksi laajempia hallinnan käytäntöjä.

Yhteismitallistavat datavisualisoinnit

Teoreettisesti tutkimuksemme kiinnittyy määrällistämisen sosiologiaan, tieteen ja teknologian tutkimukseen (Latour 1986; Espeland & Stevens 1998; Espeland & Sauder 2007; Espeland & Stevens 2008; Ratner & Ruppert 2019; Engbretsen & Kennedy 2020) ja hallinnan tutkimukseen (Rose & Miller 2010). Näistä lähtökohdista ajattelemme, että visualisoinnit ovat performatiivisia. Performatiivisuuden käsite suuntaa huomion siihen, kuinka asiat muodostuvat niiden jatkuvassa esittämisessä. Sovellamme visualisointeihin John Law’n ym. (2011) ajatusta ”menetelmien kaksinkertaisesta sosiaalisesta elämästä”. Sen mukaan menetelmät – kuten visualisoinnin tavat – ovat sosiaalisia, koska ensinnäkin ne ovat sen sosiaalisen maailman konstituioimia, jonka osa ne ovat, ja toiseksi ne auttavat konstituimaan tätä maailmaa. Tätä ajatusta mukaillen voi sanoa, että datavisualisoinnit, kuten politiikassa suoriutumista ilmentävät kartat ja viisarit, sekä kuvaavat todelli-

³ Käytämme rinnan sekä numeeristen kuvien (*numerical pictures*) että datavisualisointien (*datavisualizations*) käsitteitä. Ne molemmat tekevät näkyviksi numeerisen datan ja visuaalisten kuvioiden yhteen kietoutuneisuuden. (Espeland & Stevens 2008; Walker Rettberg 2020.)

suutta että tuottavat sitä. Siten esimerkiksi TEA-viisari sekä kuvaa että tuottaa terveyden edistämistä (tietynlaisena).

TEAviisarin olemassaolon oikeutus (*raison d'être*) kiteytyy iskulauseeseen ”TEAviisari näyttää kunnan terveydenedistämistyön suunnan” (TEAviisari n.d.). Jotta kunnan tai sen eri toimialojen ja yksiköiden (yksittäinen koulu tai terveystakeskus) toimintaa ja siinä suoriutumista voidaan visuaalisesti esittää, tulee tietoa kerätä ja edelleen jalostaa tietyn kriteerein. Keskeinen osa organisaatioiden toiminnan ja toiminnassa suoriutumisen visualisoinnissa on määrällistämällä (*quantification*) ja yhteismitallistamisella (*commensuration*).

Määrällistäminen tarkoittaa numeroiden tuottamista ja viestimistä. Numeroita voidaan käyttää yksinkertaisesti merkinä (esim. pelinumero urheilupaidassa tai lähdeviitteiden numerointi), mutta useimmat merkittävimmistä numeroista pitävät sisällään yhteismitallistamista. Tällä tarkoitetaan eri asioiden mittaamista tai arvottamista yhdellä mittarilla (esim. hintojen avulla määritellään tavaroiden arvoa tai erilaisilla pisteytyksillä arvioidaan niin viinien, hotellien kuin tieteellisten julkaisujen laatua). Wendy Espeland ja Mitchell Stevens (2008) ovat tunnistaneeet viisi määrällistämisen ulottuvuutta, jotka määrällistämisen sosiologian on syytä tunnistaa.

Ensiksi määrällistäminen vaatii niin paljon hallinnollista ja intellektuaalista työtä, että se edellyttää usein byrokrattista apparaattia (ks. myös Latour 1987). Myös Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon keskushallinnon virkamieskunta (STM, THL) on keskeisessä asemassa erilaisten hyvinvointipoliittisten mittareiden ja niiden visualisointien rakentamisessa (ks. alaviitteet 1–2). Toiseksi määrällistäminen on reaktiivista toimintaa, sillä se vaikuttaa ihmisten ja organisaatioiden ajatteluun ja toimintaan. Mitat myös muuttavat valtasuhteita vaikuttamalla esimerkiksi siihen, kuinka resursseja uudelleen jaetaan tai työtä uudelleen määritellään. Kun indikaattorit ja niiden visualisoinnit osoittavat parhaiten suoriutuneet ja heikoiten menestyneet, ne pakottavat kuvauksen kohteet – esimerkiksi organisaatiot – toimimaan eli parantamaan suoritusta. Ne vaikuttavat kuvauksen kohteiden kollektiiviseen itseymmärrykseen ja asemoitumiseen, ongelmien määrittelyyn ja tavoitteiden asetteluun. Reaktiivisuuden seurauksena mittareilla pelaaminen on lisääntynyt arvioitavien keskuudessa (Espeland & Sauter 2007).

Kolmanneksi Espeland ja Stevens (2008, 414–416) huomauttavat, että mitoilla, jotka on alun perin luotu kuvaamaan toimintaa, on taipumus tulla käytetyiksi toiminnan arviointiin ja kontrollointiin. Michel Foucault'n (1977) kurivallan (*discipline*) käsite kuvaa tätä mitan ulottuvuutta. Kvantitatiiviset mittarit ovat avainasemassa yksinkertaistamisessa, luokittelussa, vertailemisessa ja arvioimisessa ja siten kurivallan ytimessä. Tilivelvollisuus (*accountability*) ja läpinäkyvyys (*transparency*), jotka nykyisin assosioituvat julkisten ja yksityisten organisaatioiden johtamiseen, liittyvät läheisesti mittareihin. Määrällistäminen tekee näkyväksi ja olemassa oleviksi sellaisetkin kohteet, piirteet tai ilmiöt, jotka ovat aiemmin voineet olla näkymättömiä (esim. kuntien terveyden edistämisasiivisyys) tai olemassa olemattomia. Asian näkeminen on ensimmäinen askel sen kontrollointiin.

Neljäntenä ulottuvuutena on vaikutusvalta. Numeroiden auktoriteetti ja houkuttelevuus perustuvat tunteeseen numeroiden tarkkuudesta tai objektiivisesta luotettavuudesta representoimassa tiettyä osaa maailmasta sekä ymmärrykseen numeroiden käyttökelpoisuudesta ongelmien ratkaisemisessa. Auktoriteetti perustuu myös tapaan, jolla numerot yhdistävät käyttäjiä, jotka ovat investoineet niihin. Keskeistä on myös numeroiden pitkä ja kehittyvä kytkös rationaalisuuteen, objektiivisuuteen ja tieteellisyteen. Yksi tapa tutkia numeroiden ja niiden visualisointien auktoriteettia on analysoida niiden käyttöä ja sitä, kuinka ne tulevat sulautetuiksi viranomaisten ja muiden toimijoiden verkostoihin sekä niitä käytäntöjä ja rutiineja, jotka auttavat tässä sulauttamisessa. (Espeland & Stevens 2008, 416–422.)

Viidentenä ulottuvuutena on kvantifioinnin esteettisyys (Espeland & Stevens 2008, 422–431). Hyvin usein numerot esitetään meille visuaalisesti, erilaisina kuvioina ja kaavioina. Esteettisyyden ideaalina on selkeys ja niukkuus. Numeerisen datan visualisointien viehäytys perustuukin niiden kykyyn tehdä monimutkaiset ilmiöt helposti ymmärrettäviksi. Kuvat ovat tehokas väline esittämään ja tehdä ymmärrettäväksi asioita ja toimintaa, joita silmä ei voi nähdä tai joka tapahtuu kaukana (esim. syöpäsoluja, taloutta, kaukaisia maita ja planeettoja, terveyden edistämisasiivisyys). Kuvien kyky tehdä kohteet näkyviksi kirjan sivuilla tai tietokoneen näytöllä tekee niistä liikuteltavia, muuttuvia, esitettäviä ja luettavia. Kaikkia näitä ominaisuuksia voidaan pitää keskei-

sinä kriteereinä muiden suostuttelulle. Kuvilla on myös etulyöntiasema kiistatilanteissa. Mikäli vastapuoli ei tahdo uskoa suullisesti kerrottua, kuvala voi näyttää, kuinka asiat ovat (Latour 1986,13).

Kvantifointia ja visualisointia tutkivan kirjallisuuden perusteella esitämme, että keskushallinto ja sen asiantuntijaorganisaatiot investoivat huomattavan määrän aikaa ja rahaa rakentaakseen erilaisia visualisoinneiksi taipuvia mittareita siksi, että ne – viisarit, vaa’at ja puntarit – nähdään tehokkaana hallinnan ja ohjauksen välineenä. Monimutkaisten, kaukana tapahtuvien ja hallintaa vaativien ilmiöiden esittäminen kuvina tekee niistä houkuttelevia välineitä viranomaisille. Nämä ominaisuudet ovat tehneet datavisualisoinneista haluttuja instrumentteja tiedolla johtamisen, informaatio-ohjauksen tai näyttöön pohjautuvan päätöksenteon malleihin. Niille kaikille on yhteistä tietoon – sen tuotantoon, jakeluun ja käyttöön – liittyvä hallinta ja valta.

Tutkimusaineisto ja menetelmät

Bruno Latour (1986) on todennut, että maailmamme on täynnä kuvia, minkä vuoksi valinta muodostaa haasteen niitä analysoiville. Tämän haasteen voittamiseksi Latour kehottaa keskittymään kuviin, jotka ovat muuttaneet tapaamme ajatella, uskoa ja argumentoida. Espelandin ja Stevensin (2008) mukaan numeerinen tieto ja sen visualisoinnit ovat sitä vaikuttavampia, mitä ylempäs ne kytkeytyvät valtionhallinnon kommentoituissa.

Näitä neuvoja seuraten valitsimme analyysin kohteeksi TEAviisarin eli Terveyden edistämiskäytännön vertailutietokannan, jota THL tuottaa ja ylläpitää. Analysoimme TEAviisaria esimerkkinä datan visualisoimiseen perustuvasta julkisen hallinnon tiedolla johtamisen projektista, joka on vähitellen vahvistanut asemaansa sekä luonut uusia yhteistyösuhteita ja liittolaisia. Yhteistyökumppaneiden logot TEAviisarin sivustolla kertovat ministeriöiden ja korkean tason viranomaisten tuesta ja sitoutumisesta. TEAviisarin toteutukseen osallistuvat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä opetushallitus. TEAviisari on myös esimerkki keskushallinnon dataportaalien kahtalaisista kuntiin kohdistamista hallinnan käytännöistä (vrt. Ratner & Ruppert 2019). Ensin kunnilta kerätään toistuvien kyselyjen tietoja, ja sitten ne tarjotaan niille koottuna datana, jot-

ta kunnat voivat käyttää niitä hallinnollisten tavoitteidensa täyttämässä ja poliittisten päätösten perusteluissa ja strategioissaan.

TEAviisarin vaikutuspiirissä on koko Manner-Suomi. Vuosina 2020–2021 kuntakyselyiden vastausprosentit liikkuvat 86–97:n välillä (TEAviisari tiedonkeruut n.d.). Kuntakohtaisen tiedon lisäksi TEAviisari tarjoaa myös kuntakohtaisesta tiedosta johdettua alueellista tietoa, jota on saatavilla maakunta-, aluehallintovirasto-, erityisvastuualue- ja hyvinvointialuetasolta (TEAviisari n.d.).

TEAviisarin juuret ulottuvat vuoteen 2006, jolloin sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta käynnistettiin terveyden edistämisen vertailutietojärjestelmän kehittämishanke (Ståhl & Rimpelä 2010, 134). Toimeksiannon taustalla oli Terveys 2015 -kansanterveysohjelmassa (VN 2001) tehty esitys, jonka mukaan valtionosuuksia jaettaessa tulisi ottaa huomioon kuntien tekemä työ asukkaidensa terveyden edistämiseksi (Ståhl & Rimpelä 2010). Ensimmäinen kyselykierros kuntiin toteutettiin vuonna 2008. Tämän jälkeen tietokantaa on kehitetty ja laajennettu. Tietoa kerätään seitsemältä eri sektorilta eli kuntajohdosta, perusopetuksesta, lukiokoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta, perusterveydenhuollosta, liikunnasta ja kulttuurista. Erilaisia mitattavia muuttujia on noin 800. Toistuvat tiedonkeruut rytmittävät kuntien arkea, sillä TEAviisari perustuu THL:n säännöllisesti kahden vuoden välein vuorotellen kuntien eri sektoreille lähettämiin kyselyihin. Tulokset julkaistaan TEAviisarin sivuilla, ja sieltä ne ovat maksutta käytössä. Lisäksi TEAviisariin poimitaan dataa myös kansallisista tilasto- ja tietolähteistä. (TEAviisari tiedonkeruut n.d.)

Aineistomme koostuu TEAviisarin online-portaalin (teaviisari.fi) materiaalista ja THL:n Terveyden edistämisen johtaminen -sivuston materiaaleista (Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen, thl.fi). Aineistoksi valitun materiaalin tavoitteena on opastaa ja neuvoa yleisöä käyttämään näitä palveluita ja niiden puitteissa tuotettua tietoa osana kunnallista päätöksentekoa ja toimintaa. Analysoitaviksi valitut online-portaalien tietosisällöt, raportit ja esitteet ovat vapaasti saatavilla yllä mainituilla verkkosivustoilla. Lisäksi mukana on muutamia aiheeseen liittyviä valtioneuvoston julkaisuja ja lainsäädäntöä. (Ks. aineistoluettelo artikkelin lopussa.)

Perinteisesti yhteiskuntatieteellisessä visualisuuden tutkimuksessa on analysoitu valokuvia, taidetta tai rakennuksia (Pauwels & Mannay

2020). Artikkelissamme viemme visuaalisuuden politiikan ja hallinnan kentälle ja tutkimme kuntien ja alueiden ohjaamiseen tuotettuja kuvia ja visuaalisia numeroita. Empiirisessä analyysissä sovellamme aineiston analyysiin visuaalisen retoriikan tutkimusta. Retorinen analyysi on perinteisesti keskittynyt puhutun tai kirjoitetun kielen analyysiin. Visuaalisen retoriikan analyysi tutkii tekstien sijaan kuvia ja sitä, kuinka kuvien kautta suositellaan ja houkutellaan, rakennetaan ymmärrystä, toiveita ja haluja (ks. Gries 2020). Yhdistämme kuvien analyysiin myös tekstit. Ymmärrämme, että analysoimamme tekstit ja kuvat täydentävät toisiaan ja tulevat ymmärretyiksi tekstien ja kuvien muodostamana kokonaisuutena (esim. Kress & van Leeuwen 2006).

Etenimme analyysissä seuraavasti. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa kiinnitimme huomiota visualisoinnin eri keinoihin. Tässä vaiheessa perehdyimme metadatan avulla siihen, mitä visualisoinnit oikeastaan mittaavat. Toiseksi kiinnitimme huomiota siihen, mitä visualisoinnit tekevät kuvatessaan terveyden edistämistä ja miten alusta toimii. Digitaalisaatio on kiihdyttänyt paitsi datan tuotantoa, myös moninaistanut sen esittämisen ja jakelun muotoja. Visuaalisuutta käsittelevässä menetelmäkirjallisuudessa tätä kuvataan multimodaalisuuden tai interaktiivisuuden käsitteellä (esim. mt.). Molemmilla käsitteillä viitataan siihen, että kuvat ovat siirrettävissä eri muotoihin, jaettavissa ja kierrätettävissä isoillekin yleisöille äärimmäisen nopeasti. Kolmanneksi jäljitimme niitä moninaisia tapoja, joilla TEAviisaria on sulautettu hallinnan käytäntöihin ja verkostoihin.

Kuvioiden politiikka

Seuraavaksi erittelemme empiirisesti kuvioiden politiikkaa eli sitä, miten TEAviisari visualisoi numeerista dataa hallinnan, poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon tarkoituksiin. Tässä yhteydessä kiinnitämme huomiota myös siihen, miten visualisointien käyttöön sitoutetaan, houkutellaan ja kannustetaan sekä siihen, miten datavisualisointeja tarjoavat palvelut ovat sulautetut viranomaisen käytäntöihin ja verkostoihin.

Datan visualisoinnin keinot

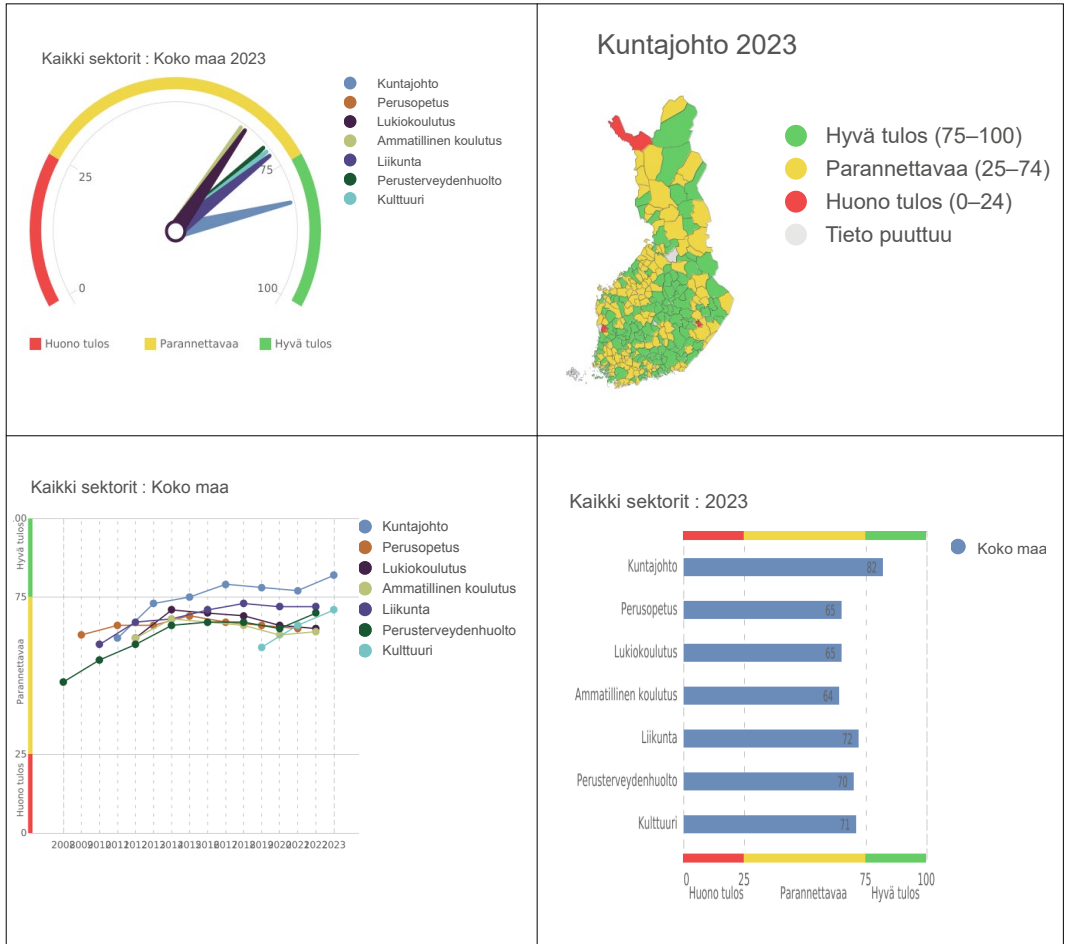
Kuntien ja alueiden toiminnan ohjaamiseksi rakennettujen vertailutietokantojen nimeäminen viisareiksi, kompassiksi, puntareiksi ja navigaat-

toireiksi kertoo siitä, miten niiden oletetaan toimivan – neulat ja viisarit näyttävät, miten tietty koulu, kunta tai alue on toimissaan suoriutunut ja osoittavat käyttäjälle suunnan, minne mennä. TEAviisari visualisoi dataa monin keinoin: viisareilla ja perinteisillä viiva- ja pylväsdiagrammeilla sekä kartoilla (kuvio 1). Sivusto tarjoaa puoliympyränmuotoista viisarivisualisointia, mutta käyttäjä voi valita haluamansa visualisoinnin.

Visualisoinnit osoittavat toivottavan ja epätoivottavan kehityssuunnan, mikä vaatii arvottamista (kuvio 1). Visualisoinnit arvottavat värein, sanoin ja numeroin. Liikennevaloista tutut värit – punainen, keltainen, vihreä – ovat intuitiivisesti ymmärrettäviä ja osoittavat, missä toiminta on toivotulla tasolla ja missä ei. Toiseksi tuloksen arvioimista ja kuntien ohjaamista kohti toivottavaa toimintaa tukee värien sanoittaminen yksiselitteisellä tavalla. Kaikissa visualisoinneissa punainen tulos on ”huono”, vihreä ”hyvä” ja keltainen merkitsee ”parannettavaa”. Kolmantena keinona arvottamisessa toimivat numerot ja viisarin, pylvään tai viivan paikka karkealla numeerisella asteikolla: 0–24 pistettä merkitsee huonoa tulosta, 25–74 pistettä parannettavaa tulosta ja 75–100 pistettä on hyvä tulos. Visualisoinnit eivät siis tuota tarkkaa numeerista kuvausta kuntien ja alueiden terveyden edistämistä. Numeerinen asteikko ohjaa (karkeaan) intuitiiviseen tulkittavuuteen.

Mitä visualisoinnit tekevät?

Mittarit yhteismitallistavat ja määrällistävät paikallisen terveyden edistämisen ja kommunikoivat sitä kuvallisesti. TEAviisari yhteismitallistaa noin 800 mitattavan piirteen suhteen mutta myös halki eri ”sektorien” (perusterveydenhuolto, kuntajohtaminen, liikunta, peruskoulut, toisen asteen oppilaitokset, kulttuuri) ja toisaalta kautta koko maan (kuvio 1). Yhteismitallistamisen etuna nähdään mitattavan ilmiön vertailtavuus. THL onkin määritellyt TEAviisarin terveyden edistämisen vertailutietokannaksi. Kunnat pohjoisesta etelään, rannikkoseudulta rajaseudun pitäjiin ovat kaikki vertailtavissa kuntakyselyn ja eräiden tilastotietojen suhteen. Samalla paikalliset ja paikalliseen kulttuuriseen kontekstiin pohjaavat tekemisen tavat ja piirteet peittyvät tai muuttuvat näkyvämmiksi, vaikka niilläkin voi olla merkitystä terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä. Mikäli toiminta ei taivu mitattavaksi, se jää tunnistamatta ja huomaamatta etenkin kansallisessa katsannossa.



Kuvio 1. TEAviisarin visualisointivaihtoehdot (lähde: teaviisari.fi).

Visuaalisten hallinnan välineiden, kuten karttojen, on todettu olevan sitä tärkeämpiä, mitä isompi hallittava alue on (Latour 1986). Visualisoimalla kuntavertailun tulokset esimerkiksi kartaksi terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kaltaiset melko abstraktit käsitteet tehdään näkyväksi, arvotetaan ja liitetään maantieteelliseen tilaan. Suomen kaltaisessa pinta-alaltaan suhteellisen suuressa maassa, jossa lukuisilla hallinnollisesti suhteellisen autonomisilla kunnilla on perinteisesti ollut verrattain suuri itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveyspolitiikan järjestämisessä, on suoriutumista mittaava kartta verraton koordinoinnin ja valvonnan väline. Kartta on myös kuviossa 1 esitetyistä visualisoinnin muodoista ainoa, joka tekee näkyväksi puuttuvan datan eli kyselyyn vastaamattomat kunnat.

Metadatan tarkoittaa kuvausta datankeruun ja käsittelyn menetelmistä. Metadatan on keskeisessä asemassa, kun analysoimme sitä, miten TEAviisarin visualisoinnit tuottavat terveyden edistämistä. Metadatan avulla on mahdollista tehdä näkyväksi, mitä visualisoinnit tekevät. Metadatan pitäisi olla keskeisessä asemassa myös silloin, kun käyttäjä tulkitsee ja arvioi datavisualisointeja. TEAviisarin metadatan on löydettävissä pääsivuilta tiedonkeruut-välilehdeltä, mutta tulosten kautta esimerkiksi tarkkojen kysymysmuotoilujen ja tiedonlähteiden hahmottaminen on haastavaa, koska viisareita on paljon ja jokaisessa viisarissa pitää porautua loppuun saakka löytääkseen alkuperäisen kysymyksen (TEAviisari tiedonkeruut / Perusterveydenhuolto n.d.). Metadatan avulla menetelmiin ja esimerkiksi vastausprosentteihin perehtyminen

vaatii vaivannäköä, koska eri sektoreiden datan keruut ovat erillisiä ja toteutettu eri aikaan (esim. kuntajohdon tiedonkeruusta löytyy oma laatuseloste, josta löytyy myös käytetty lomake) (Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa -TEA n.d.).

TEAvisarin metadata paljastaa, että useista TEAvisarin muodostamisessa käytetyn kyselyn kysymyksistä saa pisteitä joko 0 tai 100 sen mukaan, onko tiettyä asiaa tehty (100 pistettä) vai ei (0 pistettä). Tämä dikotominen jako helposti hämää, kun lukija olettaa viisarin mittaavan laatua koko yhdestä sataan ulottuvalla asteikolla. Mittaamisen dikotomisuuksia peittää myös se seikka, että viisarit osoittavat useamman kysymyksen yhteenlaskettua tulosta, ja vasta porautumalla viisarinäytöstä kyselyssä esitettyihin kysymyksiin asti lukijalle avautuu dikotomisen pisteytyksen käyttö. Niiden yleisyydestä suhteessa koko mittaristoon on vaikea saada tarkkaa käsitystä, mutta suuntaa antavaa on se, että käydessämme läpi kuntajohtoa koskevat kysymykset, laskimme, että 87 vastausvaihtoehdoista 65 perustui dikotomiseen pisteytykseen (0 tai 100) (TEAvisari n.d.).

Alustan käyttöön houkuttelevat ominaisuudet

Kuvallisen esittämisen muotojen lisäksi digitaaliseen alustan ominaisuudet ovat keskeisiä, koska ne lisäävät alustan ja datan käyttöä. Aiempi kirjallisuus on tunnistanut keskeisiksi ominaisuuksiksi datavisualisointien siirrettävyyden, interaktiivisuuden, helppokäyttöisyyden, muunneltavuuden ja saavutettavuuden (Espeland & Stevens 2008). Erittelemme seuraavaksi käytetyn digitaalisen alustan ominaisuuksia, joilla TEAvisarin käytöstä tehdään houkuttelevaa.

Alustan interaktiivisuus mahdollistaa sen, että sivuston käyttäjä voi valita hallinnonalan ja alueen ja jopa yksittäisen organisaation tarkkuudella tason, jolla tarkastelee terveyden edistämistä. Toiseksi alusta mahdollistaa syventymisen eli porautumisen mistä tahansa valitun visualisoinnin elementistä (viisarista, pylvästä, viivasta) tai tekstistä aina tiedonkeruussa esitettyyn kysymykseen saakka. Kolmanneksi se mahdollistaa vertailut paitsi ajan myös paikan suhteen. Paikaksi voidaan valita aluetaso, kuntataso tai kunnan yksittäisten organisaatioiden taso. Vertailu on olennainen TEAvisarin interaktiivisista toiminnoista. Yksi viisarin ominaisuuksista on vertailuparien luominen. Lisäksi yhden kunnan tilannetta voi verrata muu-

tamaan valittuun kuntaan tai verrata kaikkia kuntia keskenään. (TEAvisari ohjeet n.d.)

Alustan keskeinen ominaisuus on valittujen tulosten muunneltavuus muodosta ja esitystavasta toiseen vaivattomasti ja silmänräpäyksessä. Viisarinäkymän saa yhdellä klikkauksella vaihtumaan pylväsdiagrammiksi, viivadiagrammiksi, karttanäkymäksi tai taulukoksi. Käyttäjää houkuttelevaan myös sillä, että valitut muuttujat voi valitussa muodossa viedä niin ikään yhdellä klikkauksella Power Point -esitykseen tai Excel-tiluukkoon. Tämä palvelee tulosten esittämistä, jakelua ja levittämistä mitä erilaisemmissa yhteyksissä.

TEAvisarin sulauttaminen hallinnan käytäntöihin ja verkostoihin

Tunnistimme edellä keinoja, joilla TEAvisariin kerättyä dataa visualisoidaan (liikennevalovärit, numeerinen asteikko, sanallistaminen sekä taulukon, kartan, ja diagrammien muodoissa esittäminen) ja tehdään siitä houkuttelevaa (siirrettävyys, interaktiivisuus, helppokäyttöisyys, saavutettavuus). Seuraavaksi tarkastelemme hallinnan käytäntöjä ja rutiineja, joilla TEAvisaria sulautetaan viranomaisten toimintaan ja verkostoihin. Koska ymmärrämme kuvien toimivan yhdessä sanojen kanssa suuntaamme huomion lausumiin, joissa kuvataan sitä, mitä TEAvisari tekee ja esitetään perusteita sen käytölle tai hyödynnettävyydelle osana kuntien hallinnollisia käytäntöjä ja rutiineja.

TEAvisari-palvelu tukee kuntien ja alueiden terveyden edistämistoiminnan suunnittelua ja johtamista. (TEAvisari n.d.)

Se [TEAvisari] tarjoaa valmiiksi analysoitua tietoa esimerkiksi koulukohtaisen oppilashuoltosuunnitelman tueksi ja hyvinvointikertomuksen laadintaan. (TEAvisari esite n.d.)

Yllä olevat lausumat yhdistävät TEAvisarin kuntien ja alueiden johtamiseen ja toiminnan suunnitteluun, toisin sanoen paikalliseen päätöksentekoon. Viisarin esitetään edistävän näitä toimintoja tarjoamalla muun muassa ”valmiiksi analysoitua tietoa”. Tämä ilmaisu korostaa keskushallinnossa tehtyä työtä, jolla esimerkiksi kunnilta kerätystä datasta on saatu aikaan niitä koskevaa tietoa. Etenkin jälkimmäinen lausuma on erityisen kiinnostava. Siinä havainnollistetaan, mihin kuntia velvoitaviin käytäntöihin TEAvisaria voi käyttää. Nämä ovat esimerkkejä välineen sulauttamisesta kuntaviranomaisten rutiineihin ja kuntia koskeviin hallinnollisiin velvoitteisiin. Kuntia

on veloitettu kirjoittamaan hyvinvointikertomus ja käyttämään siinä kansallisia indikaattoreita^{4 5}. Tässä oteesta nostetaan esiin myös koulukohtainen oppilashuoltosuunnitelma, jonka laatimisessa TEAvisaria voi hyödyntää. Koulukohtaisista oppilashuoltosuunnitelmista on säädetty oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).

Lainsäädännöllisen veloitteen lisäksi hyvinvointikertomuksen laatimiseen on ohjattu jatkuvilla koulutuksilla sekä tuottamalla ja jakamalla hyvinvointikertomuksiin sopivaksi katsottua hyvinvointia ja terveyden edistämistä koskevaa, usein indikaattorimuotoista tietoa. Hyvinvointikertomus onkin vuosikymmenessä muodostunut keskeiseksi hallinnan välineeksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen politiikassa. Aineistossa toistuva termi ”hyvinvointikertomustyö” (Kunnan hyvinvointikertomus n.d.) kuvaa hyvinvointikertomuksen laadinnan laajuutta sekä prosessimaista ja syklistä luonnetta. Se on myös osoitus kunnan viranhaltijoita mutta myös luottamushenkilöitä sitovasta toistuvasta käytännöstä. (Hyvinvointikertomus prosessina n.d.; Hyvinvointikertomus kunnan strategisen johtamisen työvälineenä n.d.)

Ajallisen rytmittämisen (ts. aikatauluttamisen ja vaiheistamisen) lisäksi myös hyvinvointikertomuksen muotoa on pyritty kansallisesti koordinoimaan. THL ohjeistaa, että kertomukseen tulevia hyvinvointitietoja ”on hyvä esittää sekä tekstinä, graafisina kuvioina että taulukkoina. Graafisilla kuvilla voidaan lisätä kertomuksen helppolukuisuutta ja niitä voidaan käyttää hyvinvointikysymysten esittelyssä ja käsittelyssä jatkossa” (Kunnan hyvinvointikertomus. Sisältö ja hyödyntäminen n.d.) Visuaalisuus yhdistetään tässä helppolukuisuuteen sekä tiedon siirtämiseen esittelyn ja jatkokäsittelyn tarpeisiin.

4 *Terveydenhuoltolaissa (1326/2010) todetaan, että “[k]unnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava paikallisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin perustuvat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tavoitteet, määriteltävä niitä tukevat toimenpiteet ja käytettävä näiden perustana kuntakohtaisia hyvinvointi- ja terveysosoittimia.”*

5 *Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) todetaan, että “[k]unnassa on raportoitava kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä valtuustolle vuosittain. Kunnassa on valmisteltava valtuustolle valtuustokausittain hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista. (...) Lisäksi hyvinvointialueella on valmisteltava aluevaltuustolle valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista. Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa.”*

Myös hyvinvointikertomusten sisältöjä on pyritty yhdenmukaistamaan. THL on laatinut hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisällöt niin kunnille kuin hyvinvointialueille. Listoille on koottu tärkeimpänä pidetyt indikaattorit. Myös TEAvisarin tunnuslukuja on mukana vähimmäistietoluetteloissa. Laaditut luettelot eivät ole vielä kuntia velvoittavia, eikä niiden käyttöä valvota, mutta niiden velvoittavuudesta tullaan säättämään järjestämislaissa. (Hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisältö n.d.; Valtioneuvosto n.d.) Tämä (määrättyjen indikaattorien käytön velvoittavuuden kirjaaminen lakiin) on osoitus yhä tiukemmasta keskushallinnon kontrollista kuntiin ja hyvinvointialueisiin. Erilaisista tiedonkeruista on rakennettu vahvoja välineitä, joilla ohjataan paitsi paikallistason valmistelun ja päätöksenteon prosesseja myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen sisältöjä. Vaikuttaa siltä, että ohjauksesta ja koordinaatiosta ollaan siirtymässä kohti harmonisointia eli yhdenmukaistamista.

Viimeisenä hallinnan käytäntönä esittelemme TEAvisarin sulauttamisen osaksi uutta taloudellisen hallinnan instrumenttia. Kyseessä on valtionosuusudistuksessa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen lisäosana esitelty niin kutsuttu HYTE-kerroin, joka tuli voimaan vuoden 2023 alusta. HYTE-kerroin on rahallinen kannuste, jolla kuntia ja alueita palkitaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tehdystä työstä. Palkitseminen kohdistuu valituilla tulos- ja suoriutumismittareilla hyvin pärjänneisiin kuntiin. TEAvisarista on sulautettu HYTE-kertoimeen 14 suoriutumista mittaavaa indikaattoria. Kokonaisuudessaan HYTE-kertoimeen ja kuntien suoriutumisen palkittamiseen sen perusteella on varattu noin 100 miljoonaa euroa. (HYTE-kerroin – kannustin kunnille n.d.; Ikonen ym. 2018)

Ylläesitetyt esimerkit ovat osoitus yhteismitallisten mittarien reaktiivisuudesta. Mitä mitataan ja tehdään näkyväksi, sitä aletaan myös resursoida. Resursointia tapahtuu, kun kunnat (uudelleen)organisoivat työtään vastaamaan paremmin vertailujen esiin nostamia odotuksia, mutta sitä tapahtuu myös, kun mittariin yhdistetään ylhäältä päin jaettu rahallinen kannuste. Eli kuntien ja maakuntien on kirjoitettava hyvinvointikertomus ja käytettävä siinä tiettyjä indikaattoreita (mm. TEAvisaria), joiden pohjalta kohdistetaan tukea terveyden edistämässä hyvin pärjänneille kunnille. Tämä on hallintavaltaa, jossa pehmeät (diskursi ja tieto sekä niiden käyttöön houkuttelu) ja ko-

vat keinot (raha / 100 miljoonaa euroa) sulautuvat ja sekoittuvat.

Nämä esimerkit osoittavat, kuinka kuntia houkutellaan, kannustetaan ja veloitetaan osallistumaan hallinnan käytäntöihin paitsi datan tuottajina, myös kootun datan käyttäjinä. TEAviisari on tehokkaasti sulautettu osaksi kuntien toimintaa, niiden käytäntöjä ja rutiineja. Espelandia ja Stevensia (2008) mukailten esitämme, että numeroiden, numeeristen kuvien ja visualisoitua dataa tuottavien ja välittävien palveluiden auktoriteetti riippuu niiden kyvystä luoda mittareiden ja ihmisten välille niin jyrkeviä verkostoja, ettei niitä voi enää hajottaa tai hylätä. Erilaisten verkostojen ja vahvojen institutionaalisten instrumenttien (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021; HYTE-kerroin ja valtionosuusudistus) ja kuntia velvoittavien käytäntöjen, kuten hyvinvointikertomuksen tai oppilashuolto-suunnitelman laadinnan kautta TEAviisari on sulautettu ja institutionalisoitu pysyväisluonteiseksi välineeksi valtionhallintoon.

Johtopäätökset ja pohdintaa

TEAviisariin keskittyvän empiirisen analyysimme avulla olemme tehneet näkyväksi datavisualisointien käyttöä hallinnan välineenä suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa ja kuvanneet niiden kasvunutta valtaa hallinnan kentällä. TEAviisarin tapauksessa valta on kasvanut, kun se on yhteenkietoutunut muiden politiikkainstrumenttien kanssa. Tämä ilmenee niillä lukuisilla tavoilla, joilla TEAviisari on kytketty organisaatioiden ja ihmisten välisiin verkostoihin sekä kuntien rutiineihin ja toimintakäytäntöihin.

Visualisointien käyttö hallinnan ja politiikan välineenä ei suinkaan ole suomalainen erikoinisuus, vaan sama trendi on havaittavissa globaalisti (ks. esim. Ratner & Ruppert 2019; Engebretsen & Kennedy 2020; Nærland & Engebretsen 2021). Vaikka visuaalinen esittäminen on kiistatta tullut politiikankin kentälle, tutkitaan hallintaa ja politiikkaa yhä käyttäen aineistoina pääsääntöisesti tekstejä, erilaisia politiikkadokumentteja tai debatteja. Jos kuvia käytetään, analysoidaan usein esimerkiksi vaalijulisteita tai valokuvia. Toimintapolitiikan ja hallinnan maailmat ovat kuitenkin täynnä datavisualisoinneksi kutsuttuja kuvia tai kuvioita.

Kuvien käyttö hallinnan välineenä on ymmärrettävää, sillä hallinta visualisointien avulla on ää-

rimmäisen tehokasta. Ihmisaistien toimintaa tutkittaessa on havaittu, että näköaisti välittää joka hetki tietoa aivoihimme kahdeksan kertaa enemmän kuin kaikki muut aistit yhteensä. Näkö onkin ihmisen vahvin aisti. Tutkimuksissa on myös todettu, että uuden tiedon omaksuminen on yleensä nopeinta visuaalisessa muodossa. (Koponen ym. 2016.) Erilaisten teknisten ja teknologisten välineiden ja työtapojen kehityksen myötä datavisualisoinnit ovat nousseet entistä tärkeämmäksi osaksi organisaatioiden viestintää. Visualisointien käyttöä tukee osaltaan myös viestinnän ja kommunikoinnin kasvanut nopeus. Esimerkiksi twiiteillä ja erilaisilla avainsanoilla välitetään viestiä lyhyesti ja tehokkaasti. Tiedon visualisointi ja infograafit ovat osa tätä nopeaa viestintää. Ilmiötä kuvaa myös informaatiomuotoilu ja datavisualisointeja tarjoavien konsulttiyritysten suuri määrä. Tiedon visualisoinnille on kysyntää niin yritysten kuin politiikan ja hallinnan, median ja tutkimuksenkin maailmoissa. Nopeuden lisäksi visualisointeihin liitetään myös luotettavuuden ja uskottavuuden määreet. Anthony McCosker ja Rowan Wilken (2014) huomauttavat, että datavisualisoinnit tarjoavat usein ”fantasiaa tietämisestä” tai ”täydellisestä tiedosta” (Rusanen & Vesikukka 2023; McCosker & Wilken 2014).

Tässä visualisointeihin myönteisesti suhtautuvassa keskustelussa on jäänyt vähäiselle huomiolle se, että yksinkertaistamiseen ja helppolukuisuuteen pyrkiessään datavisualisoinnit tulevat väistämättä kaventaneeksi monimerkityksellistä todellisuutta yhteen kuvioon mahtuvaan tulkintaan ja usein ne myös irrottavat mitatun ja visualisoidun asian tai ilmiön kontekstistaan. Toiseksi väitämme, että vähälle huomiolle jää myös sen pohtiminen, että eri ilmiöt taipuvat yhteismitallistamiseen ja visualisointiin eri tavoin. Fysikaalisia tai biologisia seikkoja on jokseenkin yksinkertaisempaa mitata kuin ihmisyyteistöjen tai organisaatioiden kulttuurista tai poliittista toimintaa. Viimeksi mainituissa mittauksissa meidän on hyväksyttävä, että inhimillisen ja sosiaalisen toiminnan kirjo esimerkiksi yhteisön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on lähtökohtaisesti niin valtava, että sen mittaaminen ja yhteismitallistaminen on hyvin vaikeaa. Tämän vuoksi tämänkaltaiset kulttuurista tai poliittista toimintaa yhteismitallistavat ja visualisoivat välineet tulevat edistäneeksi tiettyjä näkökantoja ja näin kapeuttavat tapoja jäsentää toimintaa ja tarkasteluhorisontteja. Yhdistyessään muihin hallinnan muotoihin, kuten taloudellisiin

kannustimiin, visualisoinnit voivat muuttaa valalla olevia valtasuhteita tai luoda uusia vallan ja kontrollin muotoja.

Tarkasteltaessa datavisualisointeja hallinnan käytäntöinä on aiheellista pohtia myös keskushallinnon roolia suhteessa kuntien demokraattiseen päätöksentekoon ja paikalliseen yhteisölliseen terveyden edistämiseen. Vaikka erilaisten kansalaisosallistumisen muotojen on nähty haastaneen valtiokeskeistä näkökulmaa juuri paikallisella päätöksenteon tasolla (Nylund ym. 2016), vaikuttaa siltä, että keskushallinnon asiantuntijoilla on yhä huomattavasti valtaa esimerkiksi liittyen paikalliseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen politiikkaan. Heillä on valtaa määrittellä, kuvata ja kuvittaa niitä asiaitiloja, jotka nähdään ongelmiksi, ja ehdottaa keinoja niiden ratkaisemiseksi. Heillä on myös valta seurata ja valvoa politiikan ja toiminnan onnistumista. (Shore & Wright 1997.) Tämän suhteen heillä on valta lausua, kenen toiminta on onnistunut ja kenen epäonnistunut. Määrällistäminen, visualisoiminen ja erilaiset suoriutumismittarit näyttelevät näissä hallinnan ja vallankäytön prosesseissa keskeistä roolia. TEAviisari on tuottanut terveyden edistämisestä hallittavan, mitattavan objektin (terveydenedistämiskäsitteisyys) ja näin tehdessään se on myös muuttanut tapaa puhua terveyden edistämisestä kunnallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla sekä luonut aivan uuden tavan kuvata ja kuvittaa terveyden edistämistä, ja arvioida paikallisen toiminnan onnistumista.

Erilaiset vertailut ja mittarit osoittavat paitsi parhaiten suoriutuneet myös huonointen menestyneet. Alituinen vertailu altistaa kohteensa (alueet, kunnat, organisaatiot) jatkuvalle kilpailulle. Voimakkaasti kasvanut sosiaalisen median käyttö on

tehnyt suoriutumisesta myös entistä julkisempaa. Sosiaalisen median tilit ovat käytössä, kun kaupungit markkinoivat ja brändäävät itseään. Myös kuntien ja kaupunkien sometileillä haetaan positiivista näkyvyyttä ja tavoitteellaan mainetta. Tässä yhteydessä menestys esimerkiksi juuri TEAviisarin määreiden suhteen voidaan kääntää positiiviseksi huomioksi ja maineeksi. THL myös palkitsee parhaiten pärjänneitä kuntia kunniamaininnoin (THL 2017; 2018; 2022; Nurmijärven kunta 2022).

Tarkasteltaessa datavisualisointeja hallinnan käytäntöinä on huomattava, että niiden valta liittyy keskeisesti paitsi niiden reaktiivisuuteen myös esteettisyyteen. Datavisualisointien esteettikka on yksinkertaistavaa ja niukkaa. Tällainen kuviin ja kuvioihin paketoitu data on myös helposti liikuteltavaa. Tämä on tärkeää, koska data on niin vaikeasti käsiteltävää ja hankalaa yhdistää, harmonisoida ja koordinoita.

Datavisualisoinneilla on käyttövoimaa erilaisten ohjelmien ja esitysten laadinnassa, johtamisen ja markkinoinnin esityksissä ja esitelmissä. Näillä dokumenteilla puolestaan on keskeinen asema politiikanteon prosesseissa, yleisön ja yhteistyökumppanien vakuuttamisessa ja suostuttelussa sekä päätösten ja linjausten legitimoinnissa. Datavisualisointien esteettisyys viehättää meitä, ja niiden merkitys onkin kasvanut digitalisaation, big datan kasvun ja datafikaation prosessien myötä. Edellä mainitut asiat tekevät datavisualisoinneista keskeisen hallinnan ja vallan muodon. Analyysimme pohjalta esitämme, että datavisualisointien kasvunutta roolia ja seurauksia päätöksenteossa ja kulttuuristen mallien ja merkitysten muodostamisessa olisi syytä pyrkiä tunnistamaan ja tutkimaan nykyistä paremmin.

Saapunut 22.6.2023
Hyväksytty 6.12.2023

KIRJALLISUUS

Davis, Kevin & Fisher, Angelina & Kingsbury, Benedict & Merry, Sally Engle (eds.) (2012) Governance by indicators: global power through classification and rankings. Oxford: Oxford University Press.
Desrosières, Alain (1998) The politics of large numbers: A history of statistical reasoning. Cambridge, MA: Harvard University Press
van Dijck, José (2014) Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and

ideology. *Surveillance & Society* 12 (2), 197–208.
Engelbrechtsen, Martin & Kennedy, Helen (eds.) (2020) Data Visualization in Society. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzgb8c7>
Espeland, Wendy & Stevens, Mitchell (1998) Commensuration as a social process. *Annual review of sociology* 24(1), 313–343.
Espeland, Wendy & Sauder, Michael (2007) Rankings and reactivity: How public measures recreate so-

- cial worlds. *American journal of sociology* 113 (1), 1–40.
- Espeland, Wendy & Stevens, Mitchell (2008) *Sociology of Quantification*. *European Journal of Sociology* 49 (3), 401–436.
- Gries, Laurie (2020) *Advances in Visual Rhetorical Analysis in Pauwels, Luc & Mannay, Dawn (eds.) The SAGE Handbook of Visual Research Methods*. London: SAGE Publications, Limited.
- Hacking, Ian (1991) How should we do the history of statistics? In Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 181–195.
- Kirk, A. (2016) *Data Visualization: Representing Information on Modern Web*. [U.K.]: Packt Publishing. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=cookie,ip,uid&-db=e000xww&AN=1364679&site=ehost-live&scope=site>
- Koponen, Juuso & Hildén, Jonatan & Vapaasalo, Tapio (2016) *Tieto näkyväksi: informaatiomuotoilun perusteet*. Helsinki: Aalto-yliopisto.
- Kress, Gunther & van Leeuwen, Theo (2006) *Reading Images: The Grammar of Visual Design*. London: Routledge.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.
- Latour, Bruno (1986) *Visualization and cognition: Drawing things together*. *Knowledge and Society: Studies in the Society and Culture: Past and Present* 6, 1–40.
- Latour, Bruno (1987) *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Law, John & Evelyn, Ruppert & Mike Savage (2011) *The Double Social Life of Methods*. In CRESC Working Paper Series 95.
- McCosker, Anthony & Wilken, Rowan (2014) Rethinking “big data” as visual knowledge: the sublime and the diagrammatic in data visualization. *Visual Studies* 29 (2), 155–164.
- Miller, Peter & Rose, Nicholas (2010) *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.
- Nurmijärven kunta (2022) *Kunnanjohtajan blogi 25.12.2022 ”THL palkitsi Nurmijärven terveyden edistämisasiivisuudesta”*. (luettu 25.2.2023) <https://www.nurmijarvi.fi/kunnanjohtajan-blogi-25-11-2022-thl-palkitsi-nurmijarven-terveyden-edistamisaktiivisuudesta/>
- Nyholm, Inga ym (2016) *Julkisen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanomaa.
- Nærland, Torgeir & Engebretsen, Martin (2021) *Towards a critical understanding of data visualization in democracy: a deliberative systems approach*. *Information, Communication & Society*, DOI: 10.1080/1369118X.2021.1968922
- Pauwels, Luc & Mannay, Dawn (2020) *The SAGE Handbook of Visual Research Methods*. London: SAGE Publications, Limited.
- Power, Michael (2021) *Modelling the Micro-Foundations of the Audit Society: Organizations and the Logic of the Audit Trail*. *The Academy of Management Review* 46 (1), 6–32.
- Ratner, Helen & Ruppert, Evelyn (2019) *Producing and projecting data: Aesthetic practices of government data portals*. *Big Data & Society* 6 (2). <https://doi.org/10.1177/2053951719853316>
- Rose, Nikolas (1991) *Governing by numbers: Figuring out democracy*. *Accounting, organizations and society* 16 (7), 673–692
- Rottenburg, Richard & Merry, Sally Engle & Park, Sung-Joon & Mugler, Johanna (eds.) (2015) *The World of Indicators. The making of Governmental Knowledge through Quantification*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rusanen, Anna-Mari & Vesikukka, Teppo (2022) *On the 21st Century Digital Toys: The Paradox of Data Literacy*. In Christo El Morr (ed.) *AI and Society: Tensions and Opportunities*. Chapman and Hall/CRC. <https://doi.org/10.1201/9781003261247>
- Ståhl, Timo & Rimpelä, Arja (2010) *Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2010.
- Takala, Petri (2018) *Kohti jatkuvaa tilannekuvaa. Data-analytiikka yhteiskunnallisen päätöksenteon tukena*. Muistio. Viitattu 3.6.2022. <https://www.sitra.fi/app/uploads/2018/11/kohti-jatkuvaa-tilannekuvaa.pdf>
- THL (2017) *TEAvisarin tiedote ”Varkaus palkittiin ansiokkaasta osallisuuden edistämisestä”*. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedote/95> (luettu 25.5.2023)
- THL (2018) *TEAvisarin tiedote ”Helsinki ja Kuopio palkittiin edistyksellisessä päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista”*. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedote/86> (luettu 25.5.2023)
- THL (2022) *TEAvisarin tiedote ”Nurmijärvelle ja Orivedelle kunniamaininta ansiokkaasta terveyden edistämisestä”*. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedote/109> (luettu 25.2.2023)
- THL (2023) *Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet*. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/index>
- VN, Valtioneuvosto (2001) *Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- VN, Valtioneuvosto (2014) *Tieto käyttöön: Viestintäopas. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta*. https://vnk.fi/documents/10616/1152948/tieto+k%C3%A4ytt%C3%B6%C3%B6n+vnk_opas.pdf (luettu 3.6.2022)
- Walker Rettberg, Jill (2020) *Ways of knowing with data visualizations*. In Engebretsen, Martin & Kennedy, Helen (eds.) *Data Visualizations in Society*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 35–48.

- HYTE-kerroin – Kannustin kunnille n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 23.5.2023. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/hyte-kerroin-kannustin-kunnille>
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen. n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 15.11.2022. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen>
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa – TEA. Laatuseloste n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 3.4.2023 <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/tilastojen-laatu-ja-periaatteet/laatuselosteet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-kuntajohdossa-tea#Menetelm%C3%A4kuvas>
- Hyvinvointikertomus kunnan strategisen johtamisen työvälineenä n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 15.11.2022. http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131075/THL_TT_hyvinvointikertomus_verkko.pdf?sequence=1
- Hyvinvointikertomus prosessina n.d. THL. Infograafi. Viitattu 4.8.2022. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/141083/Hyvinvointikertomus%20prosessina_paivitetty.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hyvinvointikertomusten vähimmäistietosisältö n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 13.11.2022. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/tieto-ja-toimintamallit/hyvinvointikertomusten-vahimmaistietosisalto>
- Ikonen, Jonna & Saaristo, Vesa & Hakamäki, Pia & Saukko, Niina & Wiss, Kirsi & Ståhl, Timo (2018) Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskenta. Menetelmäraportti. Työpäperi 36/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Viitattu 12.5.2022. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137165/TY%c3%962018_36_HYTE_Menetelm%c3%a4raportti_web_p%c3%a4ivitetty.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Kunnan hyvinvointikertomus n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 4.3.2023 <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus>
- Kunnan hyvinvointikertomus. Sisältö ja hyödyntäminen n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 15.6.2022. <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/hyvinvointijohtaminen-kunnassa/kunnan-hyvinvointikertomus/sisalto-ja-hyodyntaminen>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Verkkosivu. Viitattu 20.2.2023. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon... 612/2021 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX *
- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013. Verkkosivu. Viitattu 6.2.2022. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX *
- TEAviisari n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 20.6.2023. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/index>
- TEAviisari esite. n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 2.5.2022. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/127135/THL_TEAviisari_esite_08122016_verkko_oph.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Teaviisari ohjeet. n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 12.5.2022. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/ohjeet>
- TEAviisari tiedonkeruu. n.d. THL. Verkkosivu. Viitattu 3.2.2023 <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedonkeruut>
- TEAviisari tiedonkeruut / Perusterveydenhuolto. n.d. Viitattu 13.5.2023. <https://teaviisari.fi/teaviisari/fi/tiedonkeruu/58>
- Terveydenhuoltolaki 1326/2010. Verkkosivu. Viitattu 6.2.2022. Terveydenhuoltolaki 1326/2010 Terveydenhuoltolaki 1326/2010 - Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX *
- Valtioneuvosto n.d. Sote-uudistus, Vähimmäistietosisältöasetus. Verkkosivu. Viitattu 25.5.2023. <https://soteuudistus.fi/vahimmaistietosisaltoasetus>

ENGLISH SUMMARY

Leena Tervonen & Marja Alastalo: Datavisualisations in governance. The case of TEAviisari in Finnish welfare policy (Visualisoinnit hallinnassa? Tapaus TEAviisari suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa)

The article analyses how numerical data is visualised as images and patterns for purposes of governance and policy-making. The empirical analysis focuses on the TEAviisari, which measures health promotion activity at the local level. We combine the conceptual tools of sociology of quantification and governance research with the methodological perspectives of visual rhetoric to explore how visualisations and digital platforms work in the case of the TEAviisari, and how central

government attracts, encourages and engages the use of visual comparisons and digital metrics.

Our research shows how the TEAviisari has become intertwined with other policy instruments focusing on municipal governance, steering, and monitoring over time. The analysis also reveals how the TEAviisari has been embedded in municipal activities, practices, and routines. The charm and power of the TEAviisari lie in its simplistic and parsimonious expression, adaptability, portability, and reactivity.

Keywords: datavisualisation, commensuration, governance, health promotion, sociology of quantification.

KIRJOITTAJAT

Tervonen, Leena, FT, terveystieteiden asiantuntija, Suomen syöpäyhdistys ry / terveystieteen yksikkö, Tampereen yliopisto (leena.tervonen[at]cancer.fi)

Alastalo, Marja, dos., YTT, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto (marja.alastalo[at]uef.fi)