

Tilastokeskus

Tekijä	Päiväys	N:o
Markku Suur-Kujala (pj.)	15.2.1980	62
Pertti Marjomaa		
Heikki Haven		
Risto Heinonen		
Hellevi Yrjölä		
Jorma Hilppö (siht.)		

TILASTOKESKUKSEN PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITELMA

Erillisselvitys

YHTEISKUNNAN TIETOAINEISTOJEN TILASTOLLISEN HYVÄSIKÄYTÖN
EDISTÄMINEN

Sisällysluettelo

Sivu

1.	Johdanto	1
2.	Välillisen tiedonkeruun kohteet	2
3.	Yhteiskunnan tietoaineistojen hyväksikäytön määrällisestä kehityksestä	5
4.	Tietojen välityksen perusedellytyksistä ja tilastotietokannasta	6
5.	Tilastokeskuksen rooli valtakunnan tietotuotannossa	6
6.	Ehdotus yhteiskunnan tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön toimintamalliksi	7

Liitteet:

I	Rekisterikartoitus
II	Käytetyistä käsitteistä
III	Toimeksianto

1.

Koko tilastotoimen PT-selvityksen keskeisenä tavoitteena on yhteiskuntaa koskevan joukko tiedon hyväksikäyttö korostaen nimenomaan "käyttöönsaattamista."¹⁾

Oheista PT-erillisselvitystä saatetaan tällöin tarkastella kahdesta näkökulmasta:

1. Minkä osan se muodostaa ns. yhtenäistettyjen tietoaaineistojen järjestelmästä.
2. Miten tämä yhtenäistettyjen tietoaaineistojen järjestelmä - eli sosioekonomisten rakenteiden ja niitä muuttavien virtailemisten kuvaus liittyy jatkokäyttöön: syy-analyysiin, ennustamiseen ja suunnitteluun. Ts. miten muiden kuin "varsinaisten" tilastoaaineistojen hyödyntäminen tilastoiksi liittyy kansallisen tietohuoltomme edellä kuvattuun osajärjestelmään.

Tässä PT-erillisselvityksessä keskitytään siis ns. muiden tietoaaineistojen tilastolliseen hyödyntämiseen. Muita tietoaaineistoja ovat toisaalta julkisen toiminnan ns. hallinnolliset tietoaaineistot toisaalta yksityisen sektorin tilastotyyppiset tietoaaineistot. Hallinnollisista tietoaaineistoista muodostavat pääosan rekisterityypiset tiedostot.

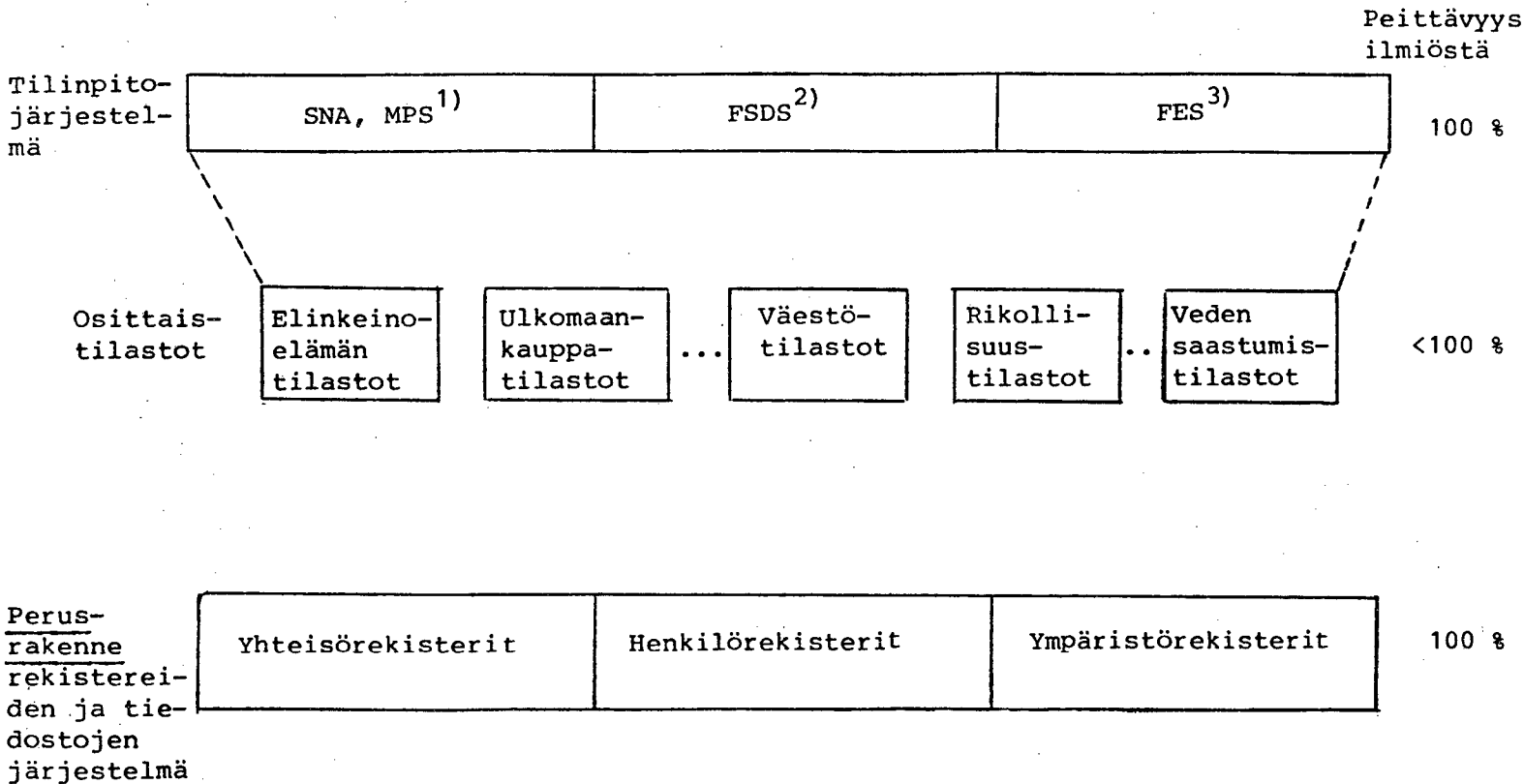
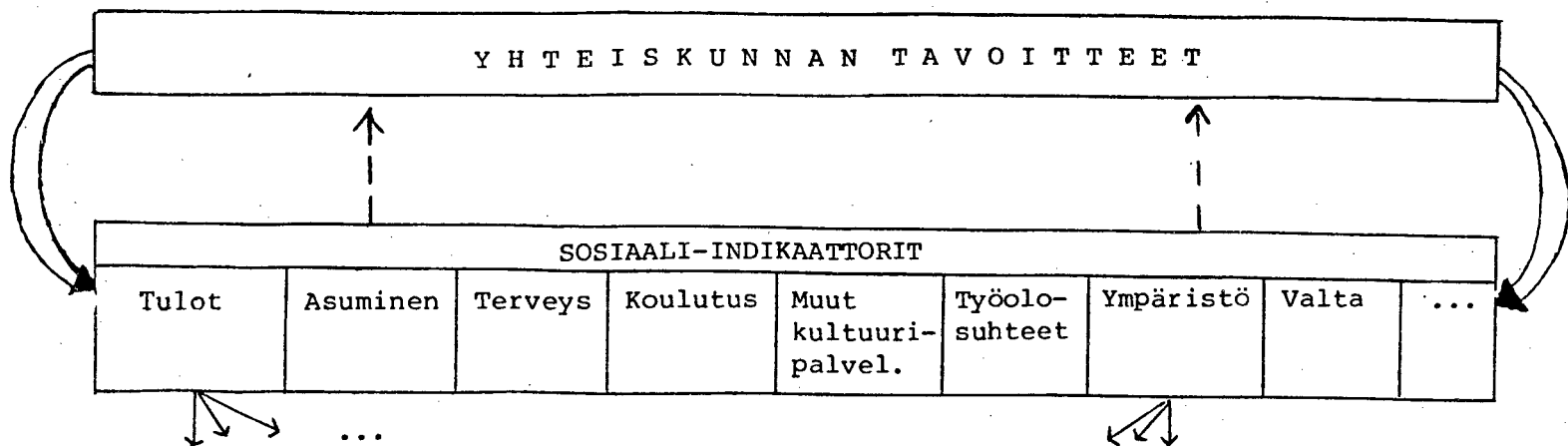
Yhtenäistettyjen tietoaaineistojen kokonaisjärjestelmää on kuvattu - tilastotoimen moninaisuutta vahvasti yksinkertaistamalla - seuraavalla asetelmalla.

O. E. Niitamo

1) Tämä yhteiskunnan tietoaaineistojen tilastollisen hyväksikäytön PT-selvitys on yksi niistä erillisselvityksistä, jotka liittyvät tilastointia 1980-luvulla koskevaan PTS-työhön. Tuon kokonaistutkimuksen rakenne koostuu seuraavista osista:

1. ALUSTAVA PTS-TAVOITEOHJELMA OSINEEN
 - nykytilaselvitys
 - ympäristötekijäin kehitysselvitys
 - nykyisen toimintapolitiikan arviointi
 - PTS-tavoitteet ja -toimintalinjat.
2. ERILLISSELVITYKSET
 - tuotantomenetelmien kehittäminen
 - tilastotietojen välittäminen käyttäjille
 - yhteiskunnan tietoaaineistojen hyväksikäytön edistäminen
 - tilastotoimen asema 1980-luvulla
 - käsitteiden ja luokitusten yhtenäistäminen
 - viraston henkilöstön kehittäminen
3. TARKISTETTU PTS-TAVOITEOHJELMA

VIRALLISEN TILASTON OSIEN HIERARKINEN JÄRJESTELMÄ
(YHTENÄISTETTYJEN TIETOAINEISTOJEN JÄRJESTELMÄ)



- 1) SNA = System of National Accounts (Ks. A System of National Accounts, Stud. in Methods, Series F, N:o 2, rev. 3, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office of the United Nations, New York, 1968)
MPS = System of Material Product Balances (Ks. Basic Principles of the System of Balances of the National Economy, Studies in Methods, Series F, N:o 17, United Nations.)
- 2) FSDS = Framework of Social and Demographic Statistics (Ks. "Concepts, Definitions and Classifications of a System of Demographic and Social Statistics, Conf. Eur. Stats./WG.34/9/)
- 3) FES = Framework of Environmental Statistics (Ks. Aarno Laihonon, The Framework of an Information System of Environmental Statistics, Tilastokeskuksen tutkimuksia n:o 23/1973.)

1. Johdanto

Automaattisen tietojenkäsittelyn laajempi käyttöönotto julkisella sektorilla ja varsinkin valtion informaatiojärjestelmissä johti -60 ja -70 lukujen vaihteessa myös tilastotoimen uudentyypin tilanteen eteen. Se joutui arvioimaan uuden, nopeasti kehittyvän atk-tekniikan käyttömahdollisuuksia tiedontuotannossa ja tietojen varastoinnissa. Toisaalta keskeiseksi kysymykseksi nousi muussa yhteydessä syntyvän tiedon hyväksikäyttö joko tilastojen perusaineistoina tai suoranaisina tilastotulosteina. Sopeutumismallina voitti alaa yhtenäistettyjen tilastoaineistojen järjestelmä, jonka perusajatuksena on yhtenäisiin käsitteisiin ja tunnusjärjestelmiin perustuva tilastotietovarasto, josta tilastotiedon kysynnän mukaisesti olisi mahdollista tuottaa kehittynyttä atk-tekniikkaa käyttäen tarpeellisia tietojen yhdistelmiä.

Rekistereiden synty valtion hallintoon on tapahtunut pääasiassa yksittäisten viranomaisten aloitteesta ja ne palvelevat a.o. rekisterinhaltijan toimintaa. Rekisterin haltijan tarve on pääasiassa saannut rekisterin sekä atk-tekniikan että tietosisältöratkaisun. Tilastokeskuksen osuus on ollut enimmäkseen eri johtoryhmissä toimimista sekä syntyneiden rekisteritietojen sopeuttamista tilaston perusaineistoksi.

Rekistereiden valmistaminen ei aina ole pysynyt aikataulussa. Nyt rekisterit ovat valmistuneet tai valmistumassa ja paine niiden hyödyntämiseen myös tilastotuotannossa on kasvanut. Tämä yhdistettyinä yleiseen käsitykseen kyselyihin vastaamisväsymyksestä on nostanut muussa yhteydessä kerätyn tiedon käytön eli välillisen tiedonkeruun tilastotoimen yhdeksi keskeisistä ratkaisua vaativista kysymyksistä. On selvitettävä missä määrin tulevaisuudessa turvaututaan muussa yhteydessä kerättyyn tietoon, miten tämä tieto kootaan ja mikä on Tilastokeskuksen rooli suhteessa valtakunnan tietotuotantoon.

Tilastot joutuvat usein jäämään yhteiskunnan informaatiojärjestelmässä sopeutujiksi. Tämä johtuu siitä, että tilastotietoa ei yleensä tuoteta mitään tarkoin määrättyä käyttöä varten vaan se usein määrää päätöksenteon ja sen valmistelun reunaehdot. Puhdas hallintotieto sen sijaan hakee käsitteensä usein hyvinkin yksityiskohtaisesta lainsäädännöstä ja tiedon avulla viranomaisen tulee voida toimia ensisijaisesti k.o. lain antamissa puitteissa. Näin ollen tilastotoimen välillisen tietojen keruun kehitys jää olennaisesti riippuvaiseksi yhteiskunnan ja varsinkin julkisen sektorin tehtävien ja niiden suorittamiseen tarvittavan informaation kehittämistarpeista. Tilastokeskuksen tuleekin pyrkiä määrätietoisesti tilanteeseen, jossa tarpeen vaatiessa hallintokyselyihin voidaan sisällyttää tilastokysymyksiä tai kun se on mahdollista viranomaisen laatii hallintokyselyn tilastotoimen käsittein ja luokituksin. Samalla tulee Tilastokeskuksessa ulkopuolisten aineistojen hyödyntämisessä perinteisen sisältöasiantuntemuksen rinnalle nousemaan vaatimus eri viranomaisten tehtävien ja toiminnan tuntemuksesta.

Välillinen tiedonkeruu tulee olemaan keskeinen perustiedon hankintatapa. Se ei kuitenkaan tule korvaamaan eikä voi korvata kokonaan suoraa tiedonkeruuta. Syynä tähän on ennenkaikkea se, että tiettyjen tietojen säännöllisen päivitysrutiinin luontiin ei ole edellytyksiä, vaikka rekisterin perustaminen onnistuisikin esim. jonkun laskennan tai tilaston laadinnan yhteydessä. Varsinkin useat ihmisten elinolosuhteisiin ja kokemiseen liittyvät tiedot ovat sen laatuista, että niitä ei helposti voi rekisteröidä. Toisaalta voidaan sanoa, että useimmat suoraan kohdejoukolta kerättävät tiedot koskevat niin vaikeasti mitattavia seikkoja, että niitä ei ole mahdollista tulkita edes lähteisten substituuttien kautta vaan ne on kerättävä suoraan kohdejoukolta. Tilastokeskuksen tulisi harkita huolellisesti myös välittömän tiedonkeruun tavoitteita PT-kaudella.

Lisättäessä välillistä tiedonkeruuta tulee pitää mielessä se, että on muutakin yhteiskunnan kannalta tärkeitä informaatiota kuin se mitä joku pitää rekisterissään. Samoin kaikki rekisterissä olevat tiedot eivät ole tilastomielessä tärkeitä. Myöskin tilastotuotannon nopeuttamistavoitteesta jouduttaneen usein tinkimään silloin kun perustiedon keruu tapahtuu muussa yhteydessä kerätystä aineistosta.

Tilastotoimen kannalta voi voimakas suuntautuminen muussa yhteydessä kerätyn tiedon tilastolliseen hyväksikäyttöön pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että tilastojen kehittämissuunnitelmat pohjautuvat tarjolla olevaan aineistoon eivätkä niinkään tiedon todelliseen tarpeeseen. Tämän takia tulee suunnitelmakaudella huolehtia siitä, että tarveselvitykset, tilastoluokitukset ja muu vastaava tietämys ohjaa tilastojen sisältöä ja että ulkopuolisten aineistojen käytön lisäys on johdettavissa näistä lähtökohdista.

2. Välillisen tiedonkeruun kohteet

Harkittaessa miten laajalta muussa yhteydessä kerättyä tietoa tulee hyödyntää, tavoitteeksi voidaan asettaa seuraavaa: uusien tilastojen tuottamiseksi, moninkertaisen tiedonkeruun välttämiseksi ja yhteiskunnallisten kustannusten minimoimiseksi hyödynnetään muussa yhteydessä syntyvä tieto maksimaalisesti silloin kun seuraavat ehdot ovat voimassa:

- tiedoilla voidaan tyydyttää yhteiskunnassa esiintyviä tai potentiaalisia tietotarpeita
- tieto antaa riittävän kuvan a.o. olosuhteista yhteiskunnasta
- muussa yhteydessä kerätty tieto on yhteiskuntataloudellisesti halvempaa kuin mihin k.o. tiedon useampi-kertainen kerääminen johtaisi.
- tiedon saanti ajankohdasta toiseen on turvattu.

Lisäksi ulkopuolisia aineistoja tulee hyödyntää silloin kun niiden tarjoamien tietojen avulla voidaan tilaston tuottamisessa käyttää otostekniikkaa.

Seuraavassa tarkastellaan tilastotoimen kannalta keskeisiä yhteiskunnan eri sektoreiden (valtio, kunnat, yksityinen) hallussa olevia tietoaaineistoja.

Valtio

Ulkopuolisten aineistojen hyödyntämisen käytännön mahdollisuudet ovat parhaimmat silloin kun koko perusjoukkoa koskevat tiedot on kerätty samaan rekisteriin tai perusjoukko ja sitä koskevat tiedot saadaan yhdistämällä lukumäärältään vähäiset osarekisterit. Tällaiset ominaisuudet ovat useimmilla valtion keskusrekistereillä ja vastaavilla keskushallinnon tietoaaineistoilla. PTS-kaudella onkin tarkoituksenmukaista asettaa ulkopuolisten tietoaaineistojen hyödyntämisen painopiste ensivaiheessa valtion tietoaaineistoihin.

Hyödyntäminen on jo nyt edennyt varsin pitkälle väestörekisterikeskuksen aineistojen osalta. Näiden rinnalle tulevat nousemaan myös verohallinnon aineistot. Niiden laajentaminen ja siirto yhä enenevästi atk:lle avaa ainakin potentiaalisesti laajat hyväksikäyttömahdollisuudet. Edellä mainittujen aineistojen avulla saadaan esille suuri osa luonnollista henkilöitä, rakennuksia ja asuntoja käsittelevistä sekä luonnollisten oikeushenkilöiden taloudellista toimintaa koskevien tilastojen perustiedoista. Edellisten kanssa lähes samantasoisina tulee pitää myös sosiaaliturva- ja eläkerekistereitä. Tietyillä ilmiöalueilla tulevat kysymykseen seuraavat tietolähteet: oikeuden käyttö ja täytäntöönpano: oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmä

koulutus: opetushallinnon tietoaaineistot

työllisyys: työvoimahallinnon tietorekisteri

valtion talous: maksuliike- ja kirjanpitojärjestelmä

Kunnat

Kuntien tietoaaineistot voitaneen jakaa käyttötarkoituksen perusteella kolmeen luokkaan.

- kuntien kirjanpidon,
- valtionosuus- ja -apulain soveltamisen,
- kuntasuunnittelun tarpeiden perusteella kerättävät aineistot.

Kunta-aineistojen hyväksikäytön edellytyksenä on ensinnäkin tiedonkeruun kokonaisvaltainen järjestäminen. Kunnat ovat kooltaan hyvin erilaisia ja niiden tiedon tarve sekä tiedonkäsittelytekniikat ovat hyvinkin paljon toisistaan poikkeavia. Tilastotoimen kannalta tämä tarkoittaa nykyisin sitä, että kunta-aineistojen tiedonkeruutekniikan on oltava yhdistettyä konekielisen ja lomakeaineiston käyttöä. Kuntien tietoaaineistojen atk-käsittelyn yleistyessä tulee Tilastokeskuksen pyrkiä vaikuttamaan siihen, että aineistojen yhdistely tilastotarkoituksiin voi tapahtua hallitusti. Tilastokeskuksen tulee varautua tähän kehitykseen toimimalla aktiivisesti mm. kunnallistalouden neuvottelukunnan ja julkisen talouden luokituslautakunnan kautta.

On olemassa merkkejä siitä, että kuntasuunnitelmiin liittyvä tiedonkeruu tulee muodostumaan tilastotoimen kannalta keskeisimmäksi kuntasektorin tarjoamista perustietolähteistä jo suunnitelmakauden loppupuolella. Kuntien tavoitteena on yhdenmukaistaa lakisääteisten kuntasuunnitelmien laadintaa. Tähän hankkeeseen liittyy myös hahmotelu tarvittavien tietojen keruu- ja käsittelymenetelmistä. Eräänä mahdollisena tietojenkäsittelyjärjestelmänä voisi tulla kysymykseen lähtökohdiltaan nykyisten ns. kuntasuunnittelurekistereiden malli. Kuntien kehittämistavoitteena olisi tällöin jo nyt olemassa olevien kuntasuunnittelurekistereiden tietosisällön laajentaminen ja uusien vastaavien rekistereiden perustaminen eri kuntiin.

Nykyisellään kuntasuunnittelurekisterit ovat lähestulkoon eri keskusrekistereiden tietojen kopioita ja sellaisenaan tilastotoimen kannalta merkittäviä lähinnä uutena potentiaalisena tilastotuotantoa nopeuttavana tiedonkeruureittinä.

Arvioitaessa kuntasuunnittelurekistereiden käyttöä on otettava huomioon hyödyntämispäätöksen mukanaan tuoma laaja kuntasuunnitteluaineistojen koordinoitavuus. Vaikka pitkällä tähtäyksellä onkin vakavasti harkittava kuntarekistereiden hyödyntämistä, niin tavoitteeseen tulisi pyrkiä siinä tahdissa mitä julkisen sektorin työnjako-ongelmien ratkaisu yleisemmin tiedontuotannon osalta edellyttää. Tätä silmällä pitäen Tilastokeskuksen tulee seurata kiinteästi atk-alan neuvottelukunnan ja julkisen hallinnon atk-yhteistyöryhmän toimintaa sekä yleistä viranomaisten välistä keskustelua julkisen sektorin hallinnon ja varsinkin sen tietotuotannon kehittämiskysymyksistä.

Yksityinen sektori

Pitkällä tähtäyksellä ovat myös yksityisen sektorin todennäköisesti eri toimialajärjestöjen keräämät tiedot potentiaalisia tietolähteitä. Lähimmän 10-vuoden kuluessa niiden hyödyntämistä rajoittaa ensisijaisesti tietojen saantiin ja niiden yhteiskäytön järjestämiseen liittyvät vaikeudet.

Yksityisen sektorin tietojen hyödyntämisessä voidaan todelliseksi tavoitteeksi asettaa uusi ja varsinkin nopeasti käyttöön saatettava tieto. Kysymykseen tulevat lähinnä tuotannon, työllisyyden, tilauskannan ja varastojen kuvauksen parantaminen sekä toisaalta joidenkin nykyisin erikseen kysyttävien tietojen saanti suoraan yrityksen/toimialajärjestön tai keskusjärjestön tiedostosta.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että yksityisen sektorin keräämien ja sitä itseään koskevien tietojen välillinen keruu tulee laajenemaan hitaasti. Kehitys tulee kuitenkin olemaan suorassa suhteessa elinkeinoelämän omaan halukkuuteen luoda laaja-alaisia informaatiojärjestelmiä.

Tilastotoimen näkökulmasta ehkä vaikeimmat pulmat johtuvat tilastoyksiköiden sekä niitä koskevien tietojen yrityskohtaisista määrittelyistä ja niissä tapahtuvista siirtymistä. Toisin sanoen hyödynnettäessä yrityksen tulosityksikköjen seurantatietoa tulee esim. toimipaikka- tai aktiviteettikäsitteiden tilastokäytössä olevista määritelmistä joustaa. Yksityisen sektorin tietoaaineistojen käyttö tilaston perusaineistona johtaa joka tapauksessa koordinointi- ja valvontatehtävien voimakkaaseen lisääntymiseen.

Elinkeinoelämää kuvaavien "pikatilastojen" kohdealueet tulisi selvittää tarkoin ennenkuin ryhdytään laajakantoisiin hankkeisiin yritysten oman tietotuotannon hyödyntämiseksi välillisen tiedonkeruun mielessä. On muistettava että verotusaineistot tulevat jo lähitulevaisuudessa laajaksi taloudellista kehitystä kuvaavien pikatilastojen laadintalähteeksi. Tämä koskee varsinkin palkkoja ja työllisyyttä kuvaavia lyhyen aikavälin tilastoja.

Valtion tilastotoimen ja yksityisen sektorin tilastoyhteistyön kehittämiseksi tulisi ehkä lähteä liikkeelle siten, että tilastotoimi "syöttäisi" elinkeinoelämän tiedostoihin niitä koskevia toimialatietoja. Tällainen takaisinraportointi voisi omalta osaltaan ajanoloon edistää laajempien tiedostojen käyttöä elinkeinoelämän järjestöissä ja tätä kautta tilanteeseen, jossa myös tilastotoimi voisi saada tarvitsemaansa tietoa.

3. Yhteiskunnan tietoaaineistojen hyväksikäytön määrällisestä kehityksestä

Muussa yhteydessä kerättyjen tietoaaineistojen hyväksikäytön määrällisen kehitysarvion lähtökohtana on pidetty sitä, että nyt tuntemattomia hyödyntämiskelpoisia aineistoja suunnitelmakaudella syntyy vain muutamia. Arviossa tarkoitetaan ulkopuolisen (muussa yhteydessä kerätyn) aineiston hyväksikäytöllä siirtämistä Tilastokeskukseen esim. magneettinauhalla. Sen sijaan käytöksi ei lasketa Tilastokeskuksessa olevien aineistojen toistuvia käsittelyjä tai yhdisteltyjä olemassa olevien aineistojen yhdistelyn kautta on mahdollista laatia uusia tilastoja. Volyymin kasvu johtuu ensisijaisesti aineistojen laajentumisesta.

Työryhmän käymän keskustelun perusteella päädyttiin tulokseen, että välillisen tiedonkeruun sekä absoluuttinen määrä että osuus koko Tilastokeskuksen tiedonkeruusta kasvaa jonkin verran. Tämä johtuu pääasiassa nykyisen suoran tiedonkeruun korvaamisesta välillisellä. Ulkopuolisen aineiston käyttöä lisäävät mm.:

- kokonaan rekistereihin perustuva väestö- ja asuntolaskenta
- yritysrekisterin siirtyminen käyttämään hallintotietoja
- koulutustilastojen siirtyminen käyttämään opetushallinnon aineistoja
- veronkantoaineiston hyödyntäminen
- oikeustilastojen siirtyminen käyttämään oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmää
- rakennus- ja huoneistorekisterin pohjalta tuotettavat tilastot

Ulkopuolisten aineistojen hyväksikäytön (Tilastokeskukseen kerätyn) volyymi kasvanee suunnitelmakaudella noin kaksinkertaiseksi.

4. Tietojen välityksen perusedellytyksistä ja tilastotietokannasta

Ulkopuolisten tietoaaineistojen käyttö tilastojen perusaineistoina edellyttää ensisijaisesti eri aineistoissa olevien yksikköjen yhdenmukaista määrittelyä ja varustamista laajakäyttöisillä yksikkötunnuksilla. Yksikkörekistereiden ja niissä olevien tunnus-ten käyttöä tulee edistää kaikin keinoin. Keskeiset yksikkötun-
nukset ovat henkilö-, liike- ja yhteisötunnukset sekä kiinteis-
tö-, rakennus- ja huoneistotunnukset.

Valtionhallinnossa on väestörekisterikeskus tulevaisuudessa vielä nykyistä selvemmin muodostumassa keskeiseksi rekisteriviranomai-
seksi. Väestörekisterikeskus ylläpitää väestökirjalain pohjalta henkilö-, kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotunnuksia sekä odo-
tettavissa olevan liike- ja yhteisörekisterilain pohjalta myös
juridisten henkilöiden tunnuksia.

Yksikkötunnuksen kehittämiseen ja käyttöönsaattamiseen liittyvät ti-
lastotoimen kannalta tärkeät näkökohdat saataneen parhaiten esille
tehostamalla Tilastokeskuksen ja väestörekisterikeskuksen yhteistyötä.

Väestörekisterikeskuksen ylläpitämien rekistereiden rekisteriyksi-
köiden varustaminen keskeisillä tilastollisilla luokittelutunnuk-
silla laajentaisi myös tilastoluokittelujen käyttöä yhteiskunnan
eri tietoaaineistoissa ja toisi tätä kautta paremmat hyväksikäyttö-
mahdollisuudet vähentämällä mm. muutoin tarvittavaa koordinoitua.

Ulkopuolisten aineistojen hyväksikäytön kannalta tulisi pyrkiä ti-
lanteeseen, jossa voitaisiin käyttää suoraa yksikkötunnusten avulla
tapahtuvaa identifiointia. Epäsuora identifiointi tullee kysymykseen
silloin, kun aineiston käytön hyöty/kustannussuhde muodostuisi epä-
edulliseksi esim. tarvittavan yksikkötunnuksen mukaanoton aiheutta-
mien kustannusten vuoksi.

Ulkopuolisten aineistojen tilastokäsittelyn joustavuuden kannalta
tulisi ensi vaiheessa pyrkiä siihen, että tarvittavat tiedon siir-
retään erityisesti muodostettaviin tilastotietokantoihin. Pidemmän
aikavälin tavoitteena tulisi pyrkiä hajautettujen tiedostojen yh-
teiskäyttöön sitä mukaan kun atk-tekniikan kehittymisen kautta pääs-
tään nykyistä suurempaan laite- ja ohjelmistoriippumattomuuteen.

5. Tilastokeskuksen rooli valtakunnan tietotuotannossa

Tilastokeskuksen toimintaa leimannut pytäytyminen perinteiseen ti-
lastotuotantoon sekä suhteellisen vähäinen yhteistyö muiden valtion
hallinnon yksiköiden kanssa on väistymässä. Etuna suhteellisesta
eristymisestä on ollut mahdollisuus keskittyä tilastojen tuotta-
miseen ja niiden kehittämiseen. Samalla Tilastokeskus on ilmeisesti
säilyttänyt sille tärkeän puolueettoman tiedon tuottajan maineen.

Suunnitelmakaudella Tilastokeskus ei kuitenkaan voi enää pysytellä pelkästään tilastotuotannossa ja valtion tilastotoimen koordinoinnissa. Pääsyyinä tilanteen muuttumiseen on yhteiskunnan eri sektoreiden tuottama koko ajan paisuva tietovirta ja tästä johtuva tilastokäsittelyn ja eri viranomaisten välisten aluerajojen hämärtyminen. Tätä taustaa vasten Tilastokeskus tulee vedetyksi mukaan julkisen sektorin tietohuolto-ongelmien ratkaisuun. Tällaisten ongelmien eräällä osa-alueella virasto toimii jo nyt pyrkiessään yhä voimakkaammin edistämään ulkopuolisten aineistojen tilastollista hyväksikäyttöä.

Tilastokeskuksen tulisi suunnata toimintaansa siten, että se, paitsi,

- 1) laatii tarpeisiin perustuvia tilastoja, joita varten kerätään tietoja joko välittömästi tai välillisesti
- 2) ja huolehtii tilastotoimen kokonaisuudesta sekä on selvillä eri sektoreiden tietoaineistojen kehityksestä sekä niiden soveltuvuudesta tilastokäyttöön
- 3) myös tekee yhteistyötä valtion hallinnon muiden yksiköiden kanssa edistääkseen niitä pyrkimyksiä, jotka leimautuvat valtion tiedontuotannon yleisiä tavoitteita. Samalla Tilastokeskuksella on mahdollisuus esittää näkemyksensä siitä, mitkä seikat tulee ottaa huomioon tilastotoimen edun kannalta.

Ulkopuolisten aineistojen hyväksikäytön kannalta edellä luetellut tehtävät tarkoittavat sitä, että koordinoitua toimintasuunnitelma-kaudella suuntautuu nykyistä enemmän Tilastokeskuksesta ulospäin. Tämän tehtävän osat voisivat olla:

- yleinen tietojen välittämisen edistäminen ja osallistuminen oman asiantuntemuksensa ja toimivaltansa puitteissa yleiseen tiedontuotannon rationalisointiin
- yhteisverkoston luonti tilastotoimen ja muiden tietoaineistojen haltijoiden välille tavoitteena konkreettinen tietoaineistojen tilastollinen hyödyntäminen, sekä toisaalta koordinointi eri aineistojen yhteiskäytön edellytysten parantamiseksi.

6. Ehdotus yhteiskunnan tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön toimintamalliksi

Seuraavassa hahmotellaan eräs mahdollisuus yhteiskunnan tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön edistämiseen tähtäävän toiminnan toimintamalliksi. Toiminnan on ajateltu tapahtuvan kahden tehtäväkokonaisuuden puitteissa. Ensimmäinen kokonaisuus liittyy tietotuotannon yleisiin, lähinnä institutionaalisiin ja säädöksellisiin puitteisiin. Toinen tehtäväkokonaisuus suuntautuu eri aineistoihin tarkoituksena kulloinkin kyseessä olevan tietojoukon tilastollinen hyödyntäminen. Jälkimmäinen lähestymistapa on siis voimakkaasti sisältöpainotteinen ja keskittyy kyseessä olevan aineiston tilastokäyttöön saattamisen erityisongelmiin.

Yleinen tietojen välittämisen edistäminen

Tehtävän sisältö muodostuisi ensisijaisesti atk-koordinointiin ja tiedonsiirtoon, ts. laitteistoihin, sovelluksiin, ohjelmiin ja tiedostoihin, sekä yksikkötunnuksiin, luokituksiin, tietosuojaan ja maksuperusteisiin liittyvistä tehtävistä.

Tehtävän tavoitteena on aikaansaada mahdollisimman laaja - ainakin julkisen sektorin käsittävä - tiedonsiirtoverkosto ja sille tilastotoimen kannalta riittävät toimintaedellytykset.

Toimintatapana tulevat kysymykseen lähinnä yhteistyö valtiovarainministeriön, valtion tietokonekeskuksen, valtionalouden tarkastusviraston, oikeusministeriön, väestörekisterikeskuksen ja valtion koulutuskeskuksen kanssa. Erilaisista työryhmistä tulee seurata kiinteästi ainakin atk-alan neuvottelukunnan, julkisen hallinnon atk-yhteistyöryhmän työtä sekä käyttää tehokkaasti julkisen talouden luokituslautakuntaa.

Tilastokohtainen hyödyntäminen

Tehtävän sisältö muodostuisi ensisijaisesti koordinoidusta ulkopuolisten aineistojen tilastokohtaisesta hyödyntämisestä ts. kulloinkin kysymykseen tulevan tilaston ja aineiston haltijan välisestä yhteistyöstä siten, että mahdollisimman monet tuossa tilanteessa tunnetuista aineistoon kohdistuvista tietotarpeista otetaan huomioon.

Tehtävän tavoitteena on parantaa ja laajentaa tilastojen tietosisältöä, välttää moninkertaista tiedonkeruuta, alentaa tilaston laadintakustannuksia ja nopeuttaa tilastojen valmistumista.

Toimintatapana olisi pysyvä ja kiinteä yhteistyö suunnitelmakauden alkupuolella ainakin väestörekisterikeskuksen, verohallituksen ja valtiokonttorin kanssa sekä eläkeaineistojen hyödyntämismahdollisuuksien oleellinen parantaminen. Yhteistyötä laajennettaisiin sitä mukaan kuin kuntien ja yksityisten sektorin tietoaaineistot tarjoavat tilastopohjaa myös näille sektoreille.

Rekisterikartoitus

Yhteiskunnan tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön edistämistä selvittävän työryhmän tuli kartoittaa keskeisiä julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin tietoaineistoja. Kartoitus tuli tehdä siten, että huomio kiinnitettäisiin sellaisiin aiheistoihin, joilla on potentiaalista merkitystä tilastotuotantoon. Työryhmä laati kartoituksen siten, että se punnitsi eri sektoreiden tietotuotantoa ja valitsi näkemyksensä mukaan keskeisimmät aineistot.

Tilastotuotannon kannalta keskeisimpiä aineistoja ovat valtion eri viranomaisten aineistot. Pt-näkökulmasta ovat myös muut julkisen sektorin - varsinkin kuntien - aineistot merkittäviä potentiaalisina tietolähteinä. Työryhmän käsityksen mukaan sen sijaan yksityisen sektorin tietoaineistojen hyödyntäminen sellaisena kuin Tilastokeskuksessa välillinen tiedonkeruu ymmärretään - jäänee ensisijaisesti riippumaan yksityisen sektorin sisällä tapahtuvasta laaja-alaisten tietosysteemien luonnista.

Tietoaineisokartoituksessa esim. otettuja aineistoja koskevat tiedot ovat suurelta osin kerätyt vuoden 1979 lopun ja 1980 alun aikana suoritetuista selvityksistä¹⁾.

Keskeisiä tietolähteitä ovat olleet mm:

- 1) Julkishallinnon atk-yhteistyöryhmän asettaman rekisteriprojektin loppuraportti 12.5.1980.
- 2) Tilastokeskuksen yritysrekisterin uudistamisen yleissuunnitelma 31.1.1980.
- 3) Tietoja valtionhallinnon atk-toiminnasta 1979, Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.

Rekisterit	Sivu
1. Väestön keskusrekisteri	3
2. Rakennus- ja huoneistorekisteri	6
3. Liike- ja yhteisörekisteri	8
4. Kiinteistötietorekisterihanke	11
5. Verohallinnon rekisterit	13
6. Muita valtionhallinnon rekistereitä	24
6.1. Autorekisterikeskus	24
6.2. Sosiaalitoimi	24
6.3. Terveystoimi	25
6.4. Koulutoimi	25
6.5. Työvoimahallinnon tietojärjestelmä-projekti	25
6.6. Maa- ja metsätilarekisterit	26
6.7. Oikeus- ja poliisihallinnon aineistot	26
7. Muita julkishallinnon rekistereitä	27
7.1. Eläketurvakeskuksen rekisterit	27
7.2. Kunnallishallinnon rekisterit	28
8. Yksityisen sektorin tietoaineistoista	33

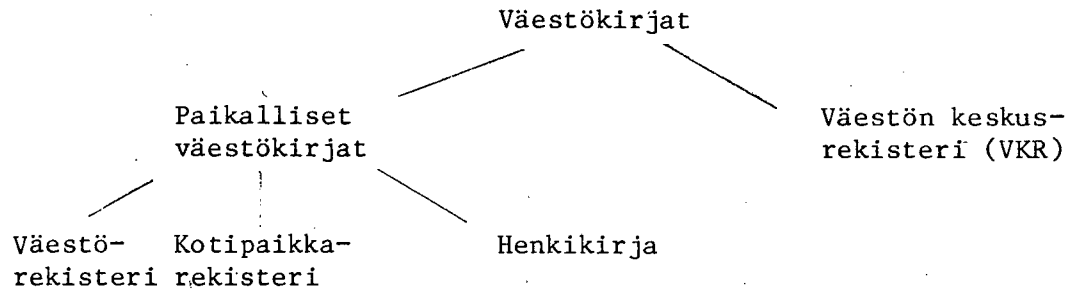
1. Väestön keskusrekisteri

Väestön keskusrekisteriin (VKR) luetaan tässä kiinteistörekisteri ja henkilörekisteri. VKR:n pitäminen perustuu väestökirjalakiin ja -asetukseen.

Yleistä väestökirjanpidosta

Väestökirjanpidon toiminta-ajatuksena on ylläpitää ja kehittää riittävän palvelutasoista yhtenäistä rekisteröintijärjestelmää, joka tuottaa yhteiskunnan tarpeisiin tietoja fyysisistä ja juridisista henkilöistä sekä kiinteistöistä ja rakennuksista ja jonka tuottamien tietojen hyväksikäytössä otetaan huomioon asianmukaiset tietojen suojaamisnäkökohdat.

Väestökirjaviranomaiset pitävät paikallisia väestökirjoja ja väestön keskusrekisteriä. Väestökirjat jakaantuvat seuraavasti:



Paikallisia väestökirjoja pidetään kunnittain. Väestörekisteriä pitää henkikirjoittaja tai asianomainen evankelis-luterilainen tai ortodoksinen seurakunta. Henkikirjoittaja pitää myös kotipaikkarekisteriä ja vahvistaa kotipaikkarekisterin vuodenvaihteen tilanteen eli henkikirjan. Väestön keskusrekisteri sisältää koko maasta samat tiedot kuin paikalliset väestökirjat ja sitä pitää väestörekisterikeskus.

Tietojen hyväksikäytön laajuus ja ongelmat

Väestökirjajärjestelmän tiedot muodostavat keskeisen tietolähteen väestöstä, kiinteistöistä ja rakennuksista sekä väestön sijoitumisesta eri alueille.

Määrällisesti tai alueellisesti laajat tietojoukot luovutetaan väestön keskusrekisteristä, josta myös toimitetaan jatkuvasti väestömuutostietoja eräisiin valtionhallinnon rekisterisovellutuksiin. Viimeksi mainitusta menettelystä on tällä hetkellä sovittu autorekisterikeskuksen, pääesikunnan, sosiaaliviraston, tapaturmaviraston, Tilastokeskuksen, verohallituksen sekä kansaneläkelaitoksen, eläketurvakeskuksen ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan kanssa.

Tietojen hyväksikäytön kannalta merkitykselliset kehittämissuunnitelmat

Vuosina 1979-1980 on tarkoitus toteuttaa VKR:n teknillinen uudistaminen päivitystiheyden lisäämiseksi ja kyselysovelluksen luomiseksi. Aikataulu tähtää uuden keskusrekisterisovelluksen käyttöön-ottoon syyskuussa 1981.

Teknisen uudistuksen tavoitteiksi on asetettu

- tietojen saatavuuden ja yhdistelymahdollisuuksien parantaminen
- viiveiden lyhentäminen (ylläpito viikon välein, nykyisin kuukauden välein)
- päällekkäisen ylläpidon välttäminen.

VKR:n tekninen uudistaminen luo edellytyksiä mm. väestökirjanpidon paikallishallinnon tietojenkäsittelyn mahdolliselle automatisoinnille sekä ennalta ehkäisee osaltaan päällekkäisten rekisteriratkaisujen syntymistä.

Väestökirjanpidon paikallishallinnon uudelleen järjestämisen suunnittelu on katsottu ajankohtaiseksi.

Valtioneuvosto päätti 1978-06-22 ryhtyttäväksi toimenpiteisiin väestörekisterikeskuksen eräiden toimintojen alueellisen hajauttamisen suunnittelemiseksi.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti sisäasiainministeriö asetti 1979-06-21 toimikunnan, jonka tehtävänä on

- 1) laatia "Väestörekisterikeskuksen toimintojen hajautustyöryhmän" mietinnössä esitettyjä yleisiä suuntaviivoja noudattaen tarkennettu ehdotus väestörekisterikeskuksen eräiden toimintojen alueellisesta hajauttamisesta sekä
- 2) laatia ehdotus väestökirjanpidon ja siihen liittyvien tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisesta uudelleen järjestämisestä paikallisella ja läänin tasolla.

Toimikunnan on saatettava työnsä päätökseen 1980-12-31 mennessä. Asettamiskirjeen liitteenä olevassa muistiossa todetaan mm, että:

Toimikunnan tulisi selvittää laatiessaan ehdotusta tietojenkäsittelyjärjestelmän tekniseksi kehittämissuunnitelmaksi

- mitkä väestökirjanpidon käsittelyvaiheet tulisi edelleen suorittaa keskitetysti ja mitkä hajauttaa
- tarvitaanko väestökirjanpidon koneellisessa tietojenkäsittelyssä myös aluekeskuksia ja voitaisiinko mahdollisesti tarvittavat aluekeskukset sijoittaa lääninhallitusten yhtyeen
- mitä teknisiä apuvälineitä väestökirjanpidossa läänitasolla ja/tai paikallistasolla tarvitaan ja miten ne on sijoitettava ao. viranomaisten hoidettaviksi

- miten tietojen luovutusta koskevat tehtävät olisi jaettava keskushallinnon, lääninhallinnon ja paikallishallinnon kesken
- mitä muutoksia tietojenkäsittelyjärjestelmän tekniseen kehittämiseen liittyen olisi tehtävä väestökirjanpitoa koskeviin aineellisiin säännöksiin
- mitä vaatimuksia rakennus- ja huoneistorekisterin perustaminen sekä vireillä oleva henkikirjoituksen ja vaalijärjestelmän uudistaminen asettavat toimintojen hajauttamiselle
- mitä vaatimuksia muiden viranomaisten tietojenkäsittelyjärjestelmien kehittäminen asettaa väestökirjanpidon tietojenkäsittelyjärjestelmän kehittämiseksi.

Laatiessaan ehdotusta hallinto-organisaation kehittämistä koskevaksi suunnitelmaksi toimikunnan tulee selvittää

- mitä tehtäviä väestökirjanpidon hallinnossa olisi annettava lääninhallinnolle ja minkä viranomaisten tulisi hoitaa väestökirjanpidon paikallishallinnon tehtävät
- olisiko ja millä tavoin erilaistia väestökirjanpitoon kuulumattomia paikallisia rekisteritehtäviä nykyistä suuremmassa määrin annettava väestökirjanpitoa paikallistasolla hoitaville viranomaisille
- miten siirtyminen uuteen hallinto-organisaatioon olisi järjestettävä
- miten väestökirjanpidon organisaatiota koskevia säännöksiä olisi muutettava
- miten toimintojen hajauttaminen vaikuttaa eri tasoilla henkilöstön määrään, rakenteeseen ja asemaan.

Harkittaessa, miten väestökirjanpidon paikallishallinto tulisi järjestää, on pyrittävä erityisesti selvittämään mahdollisuuksia siirtä nykyisestä väestökirjanpidon kahdenkertaisesta paikallistason organisaatiosta yhdenkertaiseen paikallisorganisaatioon. Tällöin on erityistä huomiota kiinnitettävä mahdollisuuteen siirtää pitkällä tähtäyksellä väestökirjanpidon paikallishallinnon tehtävät seurakunnilta ja henkikirjoittajilta kunnille.

Lyhyellä tähtäyksellä nykyinen organisaatio muodostaa kehittämisen puitteet. Kirkko on omalta osaltaan voimakkaasti kehittämässä ja automatisoimassa paikallisten väestökirjojensa pitoa.

Lähivuosina jatketaan paikallisrekisteröinnin yksinkertaistamista ja pyritään vähentämään tietojen moninkertaista keruuta ja päällekkäisrekisteröintiä. Tällä luodaan perustaa myöhemmälle automatisoinnille ja mahdolliselle kokonaisuudistukselle.

Väestön keskusrekisteriin liittyviä mittavia hankkeita ovat lisäksi tietosisällön laajentaminen rakennus- ja huoneistotiedoilla sekä erillisen liike- ja yhteisörekisterin perustaminen. Näitä hankkeita on käsitelty kohdissa 2.3 ja 2.4.

2. Rakennus- ja huoneistorekisterihanke

Rakennus- ja huoneistorekisterin (RHR) tausta ja lähtökohdat

Rakennuksia, huoneistoja ja asumista kuvaavien tietojen tuotanto perustuu nykyisin eri hallinnonalojen omiin tietojärjestelmiin sekä valtakunnallisiin tilastosovellutuksiin. Ne ovat itsenäisiä järjestelmiä, joiden toteutuksessa ei ole otettu huomioon tietojen yhdistelytarvetta.

Nykyisiä hallinnonalakohtaisia järjestelmiä, jotka sisältävät rakennus- ja huoneistotietoja, on mm. väestökirjanpidon, verohallinnon, kunnallishallinnon, asuntohallituksen eri sovellutusten sekä karttajärjestelmien piirissä.

Valtakunnallisia rakennus- ja huoneistotietoja käsitteleviä tilastosysteemejä ovat tilastokeskuksen väestö- ja asuntolaskennat, talonrakennustilastosysteemi ja asumiskustannuksia kuvaavat tilastot sekä maatilahallituksen maatiloja kuvaavat tilastot.

Laki väestökirjalain muuttamisesta (558/78) ja laki eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten annetun lain 4 §:n kumoamisesta (559/78) muodostavat säädöspohjan väestökirjojen tietosisällön laajentamiselle rakennus- ja huoneistotiedoilla. Tarvitavat yksityiskohtaisemmat säännökset mm. tietosisällöstä annetaan vuoden 1980 aikana.

Näiden säädösten taustana ovat useat viime vuosina tehdyt ehdotukset rakennus- ja huoneistotietojen rekisteröinnistä. Viimeksi valtiovarainministeriön asettama asuntotilastotyöryhmä vuonna 1977 mietinnössään totesi rekisteriratkaisun ja tietojen jatkuvan ylläpidon parhaaksi vaihtoehdoksi, kun otetaan huomioon tietojen laatuvaatimukset, käyttömahdollisuuksien lisääntyminen ja taloudellisuusnäkökohdat.

Väestön keskusrekisteri ja kotipaikkarekisteri sisältävät jo nyt eräitä rakennustietoja, joten tarkoituksenmukaisimmaksi ja taloudellisemmaksi keinoksi on katsottu laajentaa väestökirjoja aotiedoilla. Perustiedot kerätään vuoden 1980 väestö- ja asuntolaskennan yhteydessä kuntien, Tilastokeskuksen ja väestörekisterikeskuksen yhteistyönä siten, että näiltä osin päävastuu on väestörekisterikeskuksella. Jatkuvan ylläpidon ohella tietoja tarkistetaan vuosina 1982-1985. Kehittämisessä ovat eri osapuolet kiinteässä yhteistyössä.

RHR:n tavoitteet

RHR:n yleistavoitteena on korjata nykyisen järjestelmän puutteita, joita ovat valtionhallinnossa tietojen riittämättömyys, hajanaisuus ja vanhentuneisuus. Paikallisella tasolla tavoitteena on, että kaikilla kunnilla olisi käytettävissään tarvittavia tietoja alueensa asumisesta, rakennuksista ja rakentamisesta.

Luvan alussa esitetyt yleistavoitteet on jaettu mm. seuraaviin yksityiskohtaisempiin tavoitteisiin:

Tietojen keruun järjestäminen ao. toiminnon osaksi

Monipuoliset yhteydet muihin tietoaineistoihin

- Rekisterin tunnisteet ja luokituksen mahdollistavat sen, että tietojen vaihto ja yhdistely muiden rekisterien kanssa voidaan hoitaa joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Myöskin kunnat voivat hoitaa yhteyksiä rakennus- ja huoneistorekisterin ja kuntien tietorekisterien välillä.

Monipuoliset tulostusmahdollisuudet

- Järjestelmä tuottaa rakennusten ja huoneistojen tuotantoa, rakennus- ja huoneistokantaa ja sen poistumaa sekä asumisoloja koskevien tilastojen valmistamiseen tarvittavat tiedot.

Taloudellisuus

- Taloudellisuuteen pyritään siten, että sekä perustamisessa että ylläpidossa käytetään jo nykyisin olemassa olevia toimintoja. Koko julkisen hallinnon näkökulmasta katsoen voidaan ajatella kustannuksien peittyvän säästöillä, jotka saavutetaan tietojen keruun ja käsittelyn järjeistämällä sekä järjestelmän mahdollistaman tietotuotannon tehokkaalla hyväksikäytöllä.

3. Liike- ja yhteisörekisterihanke (LYR)

LYR:n kehittämisen lähtökohdat ja nykytilanne

Nykyisin ei ole yhtenäistä tunnusjärjestelmää eikä koordinoivaa rekisteriä, joka kattaisi yksityis- ja julkisoikeudelliset yhteisöt ja säätiöt sekä liike- ja elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt sekä näiden kaikkien alayksiköt.

Tällaisesta järjestelmästä olisi hyötyä sekä viranomaisille että yksityiselle sektorille. Rekisterin perustamisella aikaansaadaan yksiselitteinen tunnusjärjestelmä, joka on välttämätön siirryttäessä yhä enemmän automaattiseen tietojenkäsittelyyn. Järjestelmä vähentäisi viranomaisten ja yksityisen sektorin päällekkäistä työtä samojen tietojen keräämisessä ja ylläpitämisessä, rationalisoi ilmoitusliikennettä viranomaisten ja yksityisten yritysten kesken ja parantaisi tietojen luotettavuutta. Rekisteri tarjoaisi lisäksi kunnille ja muille julkisille yhteisöille uuden apuvälineen yhteiskuntapoliittiseen tutkimukseen ja suunnitteluun.

Valtiovarainministeriö on verohallitukselle osoittamassa kirjeessään 17.04.1978 n:o 51/12-34/78 antanut sisäasiainministeriön suosituksella luvan perustaa vain verohallinnon tarpeita palveleva liike- ja yhteisörekisteri (LYR), jota väestörekisterikeskus pitää.

Rekisteri on perustettu toteuttamalla projektin johtoryhmän 1977-03-23 hyväksymässä liike- ja yhteisörekisterijärjestelmän yleissuunnitelmassa kuvatut kolme ensimmäistä osasysteemiä (perustietojen keruu 1. vaihe, rekisterin päivitys, verotuksen liittymät ja julkisyhteisöjen rekisteröinti), jotka mahdollistavat verohallinnon tarvitsemien oikeushenkilöiden yksilöinnin ja tunnuksenannon. Tietojen jatkuva ylläpito on aloitettu syksyllä 1978 ja rekisteriä pidetään yllä verohallinnon rekistereistä suoraan konekielisinä saatavilla muutostiedoilla kaksi kertaa kuukaudessa.

Suunniteltua paljon suppeampana toteutettu rekisteri ei kuitenkaan poista nykyisiä epäkohtia. Esimerkiksi osoitetietojen ja niiden muutoksista ilmoittaminen suunnitellulla tavalla ei ole mahdollista ilman tähän velvoittavaa uutta lainsäädäntöä. Vain verohallintoa palvelevana järjestelmänä ei liike- ja yhteisörekisterijärjestelmästä saada yleissuunnitelmassa esitettyjä hyötyjä.

Rekisterin käyttö verotuksen ulkopuolella edellyttää verotuslain muuttamista. Rekisteröitävien yksiköiden velvollisuus ilmoittaa osoitteenmuutoksista edellyttää lainsäädäntöä liike- ja yhteisörekisteristä.

LYR:in tavoitteet

Liike- ja yhteisörekisterijärjestelmän tarkoituksena on tyydyttää julkisella ja yksityisellä sektorilla esiintyvää oikeushenkilöihin ja liikkeisiin kohdistuvaa perustietojen tarvetta.

Liike- ja yhteisörekisterijärjestelmälle on suunnittelun edistyessä asetettu seuraavat tavoitteet:

- Luodaan keskitetysti ylläpidettävä rekisteri oikeushenkilöistä, elinkeinonharjoittajista ja niiden toiminnallisista alayksiköistä.
- Rekisteriä pidetään jatkuvasti ajan tasalla.
- Rekisteri sisältää perustiedot em. yksiköistä näiden tunnistamiseksi, tunnuksen antamiseksi ja osoitteiden ylläpitämiseksi.
- Rekisteröitäville yksiköille luodaan yksikäsitteinen ja yleisesti tunnettu tunnusjärjestelmä.
- Rekisterin avulla yhdenmukaistetaan vähitellen liittymäjärjestelmien rekistereissä olevien yksiköiden tunnistamistiedot.
- Tietojen luotettavuus lisääntyy.
- Pääallekkäinen työ tietojen keruussa ja ylläpidossa vähenee.

- Tehostetaan verotusta, henkikirjoitusta, tilastotuotantoa, elinkeinoilmoitusmenettelyä sekä rakennus- ja huoneisto-rekisterin ylläpitoa ja tietojen hyväksikäyttöä.
- Luodaan valtion viranomaisille ja kunnille uusi apuväline yhteiskuntapoliittiseen tutkimukseen ja suunnitteluun.

LYR-järjestelmä kattaa seuraavat yksiköt:

- yhteisöt
- säätiöt
- eräät yksityiset elinkeinonharjoittajat
- alayksiköt
- valtion virastot ja laitokset, kunnat ja kuntainliitot, sekä muut julkiset yhteisöt ja laitokset.

Rekisteröitävistä yksiköistä kerätään ja ylläpidetään minimimäärä sidosryhmien tarpeita tyydyttäviä perustietoja. Tällaisia ovat yksikön tunnistamiseen tarvittavien tietojen lisäksi

- viitetiedot muihin vastaaviin rekistereihin
- luokitustiedot etupäässä tilastotuotannon perustarpeita vastaavasti
- historiatiedot
- liikeyritysten ja vastaavien henkikirjoituksessa tarvittavat tiedot
- alayksikkötiedot.

Järjestelmän yleissuunnitelmassa on lisäksi asetettu seuraaville ratkaisuihin vaikuttaville tekijöille varsin yksityiskohtaisia tavoitteita:

- tietojen luotettavuus
- tietojen oikeellisuus
- tietojen saatavuus
- ilmoitusliikenne
- tietosuoja
- järjestelmän taloudellisuus
- liittymäjärjestelmien tukeminen.

LYR:n tulevaan hyväksikäyttöön liittyvät ongelmat

Hallinnollisella päätöksellä rajattuun tarkoitukseen perustettu liike- ja yhteisörekisteri luo kyllä perustan tulevalle järjestelmälle, mutta nykymuodossaan sisältää erittäin vakavia ongelmia.

Tilastokeskus pitää liiketunnusasetuksen (411/70) perusteella liiketunnusrekisteriä. Väestörekisterikeskus pitää tällä hetkellä verohallinnon liike- ja yhteisörekisteriä. Järjestelmä palvelee vain verohallintoa. Henkikirjaan ja väestön keskusrekisteriin merkitään tiedot liikeyrityksistä ja vastaavista. Nykyisellään mainittuja tietosysteemejä ei voida yhdistää. Säädökset edelleen kehittämiseksi puuttuvat.

4. Kiinteistötietorekisterihanke (KTR)

KTR:n kehittämisen tausta ja lähtökohdat

KTR:n tarkoituksena on korvata nykyiset manuaaliset kiinteistö- ja kirjaamisrekisterit sekä perustaa uusi suunnitelmarekisteri.

Kehittämisvastuu on eri rekisteriosien osalta seuraava:

- kiinteistörekisterit: maanmittaushallitus
- kirjaamisrekisterit: oikeusministeriö
- suunnitelmarekisterit: sisäasiainministeriö

Hankkeen toteuttamiseksi pystytetyssä projektiorganisaatiossa ovat lisäksi mukana mm. valtiovarainministeriö ja kuntien keskusjärjestöt.

Kehittämisen lähtökohtana ovat mm. KTR:n yleissuunnitelmaan v. 1977 kirjatut seuraavat nykytoiminnan epäkohdat:

- rekisterinpidon hajanaisuus ja huono palvelukyky
- tietojen ylläpitoon ja hyväksikäyttöön liittyvien päällekkäisten tehtävien määrä
- käytettyjen tunnusten ja määritysten epäyhtenäisyys ja puutteellisuus

KTR:n kehittämistavoitteet

Kiinteistötietojen rekisteröinnin uudistamisen päämäärä on kiinteistöihin kohdistuvan tietotarpeen tehokas tyydyttäminen niin yksityisen kuin julkisen toiminnan suunnittelun, hallinnon ja tutkimustoiminnan alueilla.

Päämäärän saavuttamiseksi muodostetaan kiinteistötiedoista yhtenäinen tietokanta, kiinteistötietorekisteri, johon kootaan perustiedot nykyisistä kiinteistötietoja sisältävistä rekistereistä sekä otetaan mukaan eräitä tarpeellisia tietoja ko. rekisterien ulkopuolelta.

Kukin hallinnonala kerää ja ylläpitää vain sille ominaista tietoutta. Tiedontarvitsija sen sijaan saa samasta paikasta kaikki haluamansa käytettävissä olevat tiedot. Yhtenäiseen tietokantaan siirtyminen vähentää nykyistä päällekkäisyyttä kiinteistötietojen rekisteröinnissä sekä kiinteistöviranomaisten välistä ilmoitusliikennettä.

Kiinteistötietorekisterijärjestelmästä tulee olla yhteys ainakin väestön keskusrekisterin henkilö-, rakennus- ja huoneisto-, liike- ja yhteisörekistereihin samoin kuin eräissä kunnissa oleviin kuntien tietorekistereihin. Yhteys edellyttää yhtenäistä tunnusjärjestelmää ja toisiinsa sopivaa yksikköjaotusta.

Nykyisen kiinteistöjaotuksen rinnalla on voitava ottaa kaavoitukseen, suunnitteluun tms. perustuva yksikköjaotus.

Kiinteistötietojen rekisteröinnin uudistuksen yhteydessä on karttalaitos saatava kytketyksi varsinaiseen rekisteriin niin, että kartalta on paikannettavissa niin kiinteistöt kuin muutkin rekisteriyksiköt sekä rakennukset.

Kehittämisen lähtökohtana pidetään nykyistä säännöstöä, jonka lisäksi järjestelmän suunnittelutyössä on otettava huomioon tehdyt esitykset organisaation tai lainsäädännön muuttamiseksi. Uudistettavan rekisterijärjestelmän tulee pystyä joustavasti mukautumaan tulevaisuudessa suoritettaviin uudistuksiin.

Nykyisten epäkohtien poistamiseksi on yleissuunnitelmassa esitetty tavoitteet rekisterin pidolle, palvelukyvyille, tietojen keruulle, rekisterin ja tietojen ylläpidolle, rekisteriyksikön tunnukselle sekä rekisterin sisällölle.

Sidosryhmien tarpeista on ensisijassa otettava huomioon

- väestökirjanpidon
- verotuksen
- kuntien lakisääteisen suunnittelun ja tutkimuksen
- tilastotuotannon
- suunnittelu- ja tutkimustoiminnan
- talouselämän

piiriin kuuluvien tietojärjestelmien asettamat vaatimukset.

KTR:n kehittämistilanne

KTR-järjestelmän yleissuunnitelmassa esitettiin järjestelmän sisältö ja periaateratkaisu sekä kannattavuuslaskelmat. Periaateratkaisua täydennettiin kiinteistötietorekisterijärjestelmän kokonaisratkaisuehdotuksessa. Lisäksi toiminnallisten ja atk-tekniisten ratkaisujen kokeilua varten laadittiin 1978-12-07 suunnitelma kiinteistötietorekisterin kokeilusysteemiksi.

Eri toiminnallisia vaihtoehtoja on tarkoitus kokeilla. Kokeilut tulee suorittaa ensisijaisesti raportin "Suunnitelma kiinteistötietorekisterin kokeilusysteemiksi" mukaisesti siten, että kokeilun tulosten perusteella voidaan päättää koko maata koskien KTR-järjestelmän toiminta- ja atk-ratkaisuista. Kokeilussa tulee erityisesti selvittää yhtenäisen järjestelmän toimivuus, eri atk-ratkaisujen soveltuvuus ao. viranomaisten toiminnallisiin tarpeisiin sekä keskitettyjen, läänikohtaisten ja käyttäjälähteisten atk-ratkaisujen tarkoituksenmukainen tehtäväjako ja sisältö.

Uudenmaan maarekisteritietojen keruu on käynnissä ja tarkoitus on saada keruu loppuun vuonna 1981.

Kirjaamisrekisterin osalta vastaava keruusysteemi on toteutusvaiheessa ja keruu alkaa vuonna 1980.

Suunnitelmaosan yleissuunnitelma valmistuu 1980 aikana.

Kokeilut tulee suorittaa loppuun 1982-06-01 mennessä. Kokeilun aikana KTR-järjestelmää voidaan edelleen kehittää sekä toteuttaa tarpeellisilta osin. Ennen kokeiluaajan päättymistä tulee tehdä ehdotus toteuttamisen jatkamisesta.

KTR-projekti on organisoitu siten, että sekä johto- että koordinaointiryhmässä on edustus kuntien keskusjärjestöistä ja valtion toteutuksesta vastaavista virastoista ja laitoksista.

5. Verohallinnon rekisterit

Yleistä verotuksen toimittamisesta

Verotusta hoitavat viranomaiset ovat valtiovarainministeriö, verohallitus, läänien verovirastot ja verotoimistot (215 kpl). Kunnilla ei ole verotukseen liittyviä viranomaistehtäviä. Rekisterinpito perustuu vain verotuslaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseen.

Verotuksen päätoimintoja ovat veron määrääminen ja maksuunpano, veron kanto ja perintä sekä verotarkastus. Hyväksikäytön kannalta oleellisia ovat välittömän verotuksen määräämisessä ja maksuunpanossa käytettävät henkilö- ja verotusrekisterit.

Tietojen luovuttamista, salassapitoa ja julkisuutta koskevat säännökset sisältyvät verotuslain, liikevaihtoverolain ja ennakkoperintälain säännöksiin.

Verotuksen rekisterit

Tilastokeskuksessa on selvitetty verohallinnon rekisterien hyväksi käyttöä tilastossa koko 70-luvun ajan¹⁾. Nykyistä laajempaa hyväksikäyttöä on pääasiassa rajoittanut se, että aikaisemmin näistä puuttui yhtenäinen tunnistetieto. Liikevaihtoverotuksen systeemisessä käytössä oleva liiketunnus on mahdollistanut vain liikevaihtoverovelvollisia yrityksiä ja vastaavia koskevan koneellisen käsittelyn ja tietojen siirron rekisteristä toiseen. Nykyinen yritysrekisterisysteemi perustuu liiketunnuksen käyttöön. Nyt kuitenkin liike- ja yhteisötunnus on otettu laaja-alaisesti käyttöön verohallinnon rekistereissä. Teknisiä esteitä ei enää näin ollen ole yritysrekisterin laajentamiselle liikevaihtoverovelvollisten ja liikevaihtoverotussysteemin ulkopuolelle.

Veronkannon rekisterit

Veronkannon keskeisiä tietovarastoja ovat veronkannon pysyvät rekisterit. Oma-aloitteiset maksut (työnantajasuoritukset, liikevaihtoveron kuukausimaksut) kirjataan kanto 1:n maksurekisteriin ja sen sovellutuksissa käytetään apuna oma-aloitteisten maksuvelvollisten perustiedot sisältävää kanto 1:n perusrekisteriä. Tiedot maksuunpannuista veroista (mm. liikevaihtovero) päivitetään kantorekisteriin, johon myös kirjataan näiden verojen maksusuoritukset. Jäämiksi

1)

Ensimmäinen laaja-alaisempi selvitys julkaistiin jo vuonna 1973 Tilastokeskuksen Muistio-sarjassa nimellä: "Verotuksesta saatavien tietojen hyväksikäyttö tilastotuotannossa". Tämän jälkeen Tilastokeskuksessa on tiiviisti seurattu verotusaineistojen hyväksikäyttömahdollisuuden kehitystä. Viimeksi erityisesti veronkannon tietojen hyväksikäytöstä kerättiin näkemyksiä virastossa 21.3.1979 ennakkoperintäseminaarin jälkeen.

siirretyt (laiminlyödyt) verot siirretään jäämärekisteriin, johon kirjataan myös näiden jäämien maksusuoritukset. Sekä maksuunpantujen verojen että jäämien kannossa käytetään lisäksi apuna veronkannon henkilörekisteriä.

Kaikki mainitut rekisterit ovat verovelvolliskohtaisia ja ne sisältävät yksilöintitietona joko henkilötunnuksen tai liike- ja yhteisötunnuksen. Veronsaajille tapahtuvaa tilittämistä varten kanto 1:n maksu-, kanto- ja jäämärekisteristä kerätään tietoja veronsaajareskontraan, mikä puolestaan on yritysrekisterisysteemissä.

1) Kanto 1:n perusrekisteri

Tämä sisältää perustiedot oma-aloitteisesti maksettavien verojen ja veronluonteisten maksujen maksuvelvollisista, joita kantosysteemissä ovat työnantajina toimivat fyysiset ja juridiset henkilöt (ml. kunnat ja kuntainliitot), ja lisäksi valtion tilivirastot ja maksupisteet ja näiden ulkopuolelle jäävät liikevaihtoverovelvolliset (luonnolliset ja oikeushenkilöt). Muita kuin työnantajina toimivia ammatinharjoittajia rekisteri ei sisällä. Se ei myöskään sisällä ns. rekisteröimättömiä työnantajia, joita ovat satunnaisesti palkkaa maksavat. Sen sijaan siinä ovat ne kotitaloudet, joilla on palkalista palvelusväkeä enemmän kuin yksi henkilö. Lisäksi rekisterissä on jonkin verran suurten työnantajien erillisiä tilistuspisteitä. Kaikkiaan tiedostossa on noin 90 000 yksikköä täydentyen kuitenkin edelleen.

Työnantajista on tarkemmin määriteltynä rekisteröity

- Säännöllisesti palkkaa maksavat
- Kausityönantajat
- Tilapäisesti useille palkansaajille samanaikaisesti palkkaa maksavat työnantajat

Muut työnantajat ovat ns. rekisteröimättömiä työnantajia, joista saadaan tietoja niukasti. Niitä koskevia tietoja on tallennettu kanto 1:n maksurekisteriin ja niiden merkitystä kuvaa se, että niiden työntajasuoritukset ovat vähemmän kuin yksi prosentti kaikista työntajasuorituksista. Näillä on vain silloin ly-tunnus, jos ovat lvv-velvollisia tai yhteisöinä sisältyvät välittömän verotuksen henkilörekisteriin, josta ne ovatkin poimittavissa. Tietosisällössä on liiketunnus, mikä mahdollistaa niitä koskevien tietojen linkkaamisen nykyiseen yritysrekisteriin.

Rekisteri on organisoitu läänikohtaiseksi (niin kuin muutkin veronkannon rekisterit) ja niiden hoidosta vastaavat lääninverovirastot. Tiedot yhdistellään verohallinnon toimesta kaksi kertaa vuodessa koko maan tasolle.

1)

Ns. rekisteröidyt työnantajat (säännöllisesti palkkoja maksavat, kausityönantajina toimivat tai tilapäisesti useille palkansaajille saman aikaisesti palkkaa maksavat). Asia voidaan ilmaista myös, että työnantajina rekisteröityjä ovat yleensä kirjanpitovelvolliset, jotka maksavat palkkaa vähintään yhdelle työntekijälle ja ei-kirjanpitovelvollisista yleensä ne, jotka maksavat palkkaa vähintään kahdelle työntekijälle.

Perusrekisterin tietosisältö voidaan jakaa seuraaviin tietoryhmiin:

- tekniset päivitystiedot
- tunnistetiedot
- nimi- ja osoitetiedot
- muut perustiedot
- valvontatiedot
- maksuunpanotiedot
- luokittelutiedot
- yhteystiedot
- aloittamista ja lopettamista koskevat tiedot

Tietoja päivitetään eräkäsittelyssä kerran päivässä. Päivitystieto- ja säilytetään kuukausi. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen liike- ja yhteisörekisterin tietosisällön mukaiset tiedot toimitetaan sil- le kyseisen rekisterin päivitystä varten.

2) Veronkannon henkilörekisteri

Tätä käytetään maksuunpantujen verojen ja jäämien kannossa ja se sisältää veronkannon kohteena olevien yksikköjen perustietoja. Se on, kuten perusrekisterikin, läänikohtainen.

Tietosisältö on keskeisten tietojen osalta perusrekisterin kanssa yhtenevä. Siinä on lisäksi joitakin välittömän verotuksen rekiste- rin tietoja (lausuntokunta, ammatti).

3) Kantorekisteri

Rekisteri sisältää sekä maksuunpantuja veroja että maksusuorituksia koskevia tietoja. Näistä voidaan mainita esim. verot eriteltyinä veronsaajittain, veronlisäystä koskevat tiedot, veronmaksu- ja erääntymispäivät ja lisäksi teknisiä tietoja.

Tämä rekisteri saattaa olla käyttökelpoinen suoraan vuositiedus- teluun vastaamattomien yritysten toiminnan tai toimimattomuuden selvittämisessä kontrollimielessä. Tarkempi käyttö ratkaistaan vasta systeemin suunnitteluvaiheessa.

4) Jäämärekisteri

Laiminlyötyjä veroja koskevat tiedot siirretään "jäämiksi" ns. jäämärekisteriin, johon kirjataan myös näiden maksusuoritukset.

Rekisteriin ei sisälly yritysrekisterisysteemin kannalta olennai- sia tietoja eikä näiden laadustakaan vielä ole riittävää selvyyttä. Se voisi tulla kysymykseen lähinnä kontrollimielessä kantorekiste- rin tavoin, joskin siinä olevat kysymykseen tulevat tiedot ovat saatavissa myös välittömän verotuksen rekistereistä.

5) Kanto 1:n maksurekisteri

Kanto 1:n perusrekisterissä olevien, työnantajien työnantajasuoritusten valvonta jakautuu kuukausi-¹⁾ ja vuosivalvontaan²⁾.

Työnantaja tilittää oma-aloitteisesti kuukausittain palkkatiedoista ennakonpidätyksen ja työnantajan sosiaaliturvamaksun. Tilitys on suoritettava palkanmaksukuukautta seuraavan kuukauden 10. päivään mennessä. Samalla työnantajan on ilmoitettava palkat ja luontaisedut, joista on suoritettava ennakonpidätys ja sosiaaliturvamaksu sekä eläkkeet ja palkkiot, joista näitä suorituksia ei tehdä. Tietoja ei eritellä palkansaajittain.

²⁾ Vuosivalvonnan tarkoituksena on kuukausittain toimitettujen ennakonpidätysten, valtiolle tilitettyjen suoritusten ja verovelvollisille verotuksessa hyväksi luettavien ennakonpidätysten valvonta vuosittain. Sen avulla seurataan myös palkkojen, palkkioiden ja veronalaisen eläkkeiden verotukseen ilmoittamista.

Lääneittäin ylläpidettävä maksurekisteri sisältää perusrekisterin ohella kuukausi- ja vuosivalvonnan keskeiset tiedot. Kuukausittain eritellyt työnantajasuorituksen muodostavat yhdessä lopullisen verotuksen yhteydessä kerättyjen vuosi-ilmoitusten kanssa tärkeimmät maksutietopäivitykset. Vuosivalvonnassa työnantaja erittelee tiedot palkansaajittain³⁾. Rekisteriin tallennetaan työnantajittain myös työntekijöiden henkilötunnukset. Vuosi-ilmoitusten tiedot on päivitetty rekisteriin viimeistään palkanmaksuvuotta seuraavan huhtikuun aikana ja kuukausittaiset työnantajasuoritukset seuraavan kuukauden loppuun mennessä.

Yritysrekisterisysteemin kannalta keskeisiä ovat

- Palkat ja luontoisedut (kuukausittaiset ja vuosittaiset)
- Palkansaajien henkilötunnukset työnantajittain.

- 1) Henkilökunnan määrää ei tällä hetkellä tallenneta konekieliseen muotoon kuukausi-ilmoituksista.
- 2) Vuosivalvontasysteemin suunnittelu on vielä kesken, joten tässä esitetty saattaa vielä muuttua.
- 3) Po. rekisteri ei sisällä työsuhteen kestoa eikä osa-aikaisuutta kuvaavia tietoja. ATK-tiedostoon viedään ainakin seuraavat tiedot: palkansaajien henkilötunnukset; kullekin palkansaajalle maksetun ennakonpidätyksen alaisen rahapalkan ja luontoisedun määrä; kultakin palkansaajalta ennakkoperintälain 8 §:n mukaiset vähennykset; kultakin palkansaajalta toimitetun ennakonpidätyksen alaisten palkkojen ja niistä toimitettujen ennakonpidätysten yhteismäärät; suoritettu työnantajan sosiaaliturvamaksun määrä koko vuodelta, päivä- ja äitiysrahojen sekä tapaturmapäivärahojen yhteismäärä; sekä edellisen kohdan perusteella vähennetty työnantajan sosiaaliturvamaksun määrä.

Verohallinnon toimesta läänittäiset rekisterit yhdistellään kerran vuodessa valtakunnalliselle tasolle.

Rekisteristä saadaan sellaisenaan valmista perustietoa tilastoon (palkat ja luontoisedut). Lisäksi näitä tietoja voidaan käyttää yrityksiltä saatujen tietojen, välittömän verotuksen liikevaihto-tietojen ja eräiden muiden tietojen kanssa yritysten keskimääräisen henkilökunnan määrän estimointiin. Menettelyä voidaan soveltaa suoraan vuositiedusteluun sisältyvämmien yritysten, vastaamattomien yritysten tietojen arviointiin ja vuositiedustelussa ilmoitet- tujen tietojen kontrollointiin.

Välittömän verotuksen rekisterit

Välittömän verotuksen aineistojen käyttö rajattiin kehittämis- suunnitelmassa koskemaan kiinteistö-, henkilö- ja verotusrekistereitä. Seuraavassa tarkastellaan näitä.

1) Kiinteistörekisteri

Kiinteistöjä koskevan verotuksen apuvälineenä käytetään mm. kiin- teistö-, maatala- ja verotusrekistereitä. Kiinteistörekisteri on kiinteistökohtainen sisältäen noin miljoona yksikköä. Tietosisäl- tö voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:

- Tunnistetiedot
- Maapohjatiedot
- Rakennustiedot
- Verotustiedot (luokittelevia)
- Tekniset tiedot

Rekisteriä on suunniteltu käytettäväksi apuvälineenä monitoimipaik- kaisuuden toteamiseksi pienten suorasta vuositiedustelusta pois jätettävien yritysten osalta. Jos yritys todettaisiin tiedoston pe- rusteella monitoimipaikkaiseksi, niin se sisällytettäisiin vuosi- tiedusteluun koostaan huolimatta.

Rekisterin tarkoituksenmukaisuutta tähän vähentävät kuitenkin seu- raavat näkökohdat:

Mitä pienempi yritys on kyseessä, sitä epätodennäköisempää on että se olisi monitoimipaikkainen. Tämä vaihtelee kuitenkin toimialoit- tain. Esim. vähittäiskaupassa tämä on yleisempää kuin teollisuudes- sa.

Jos yrittäjä toimii vuokratiloissa tai asuinhuoneistossa, monitoi- mipaikkaisuuden selvittäminen ei onnistu tätä tietä.

Kokonsa vuoksi rekisteri on kalliskäyttöinen ¹⁾.

1)

Rekisteriä käytetään kuitenkin asuntoyhteisöjen yritystilaston otoskehikon laadinnassa. Yhteiskäyttö vähentää kustannuksia.

Monitoimipaikkaisuutta koskevia tietoja saadaan pienten yritysten osalta niiltä itseltään uusien aloittaneiden ja luokittelutietoja koskevien tarkistustiedustelujen yhteydessä. Tietoja saadaan lisäksi isoilta yrityksiltä ns. siirtymistietoina. Myös verotusrekisteri sisältää tähän tarkoitukseen sopivaa ainesta (esim. lausuntokunta).

Sanotun perusteella kiinteistörekisteristä saatava hyöty osoitetaan niin olemattomaksi, että sitä ei esitetä käytettäväksi syötteenä yritysrekisterisysteemissä ¹⁾.

2) Henkilörekisteri

Tämä sisältää kaikki verovelvolliset niin luonnolliset kuin oikeushenkilötkin. Sitä käytetään verotusrekisterin kanssa kaikkien verovelvollisten verotuksen toimittamiseen. Rekisteri on valtakunnallinen, kunnittain lajiteltu ja sitä päivitetään jatkuvasti eräksitelyssä. Sama yksikkö voi esiintyä usean kunnan kohdalla (eri kentät koti- ja lausuntokunnilla).

Rekisteri sisältää vain tunniste-, nimi-, osoite, luokittelu yms. tietoja. Sitä esitetään käytettäväksi syötteenä yhdessä verotusrekisterin kanssa (seur.).

3) Verotusrekisteri

Tämä on verotuslaskentasysteemin päärekisteri. Se sisältää verovelvolliskohtaisesti verojen ja maksujen määräämistä ja maksuunpanoa varten tarvittavia sekä eräitä tarkastustoimintaa ja tilastoa palvelevia tietoja.

Rekisterissä on verovelvollisia luonnollisia henkilöitä nettomääräisesti n. 4 350 000 ja verovelvollisia yhteisöjä samoin nettomääräisesti noin 254 000, ja se muodostetaan kerran vuodessa, joka vuosi uudestaan. Se on verovuosi-kohtainen niin, että edellistä verotusvuotta koskevat tiedot ovat käytettävissä seuraavan vuoden marras-joulukuun vaihteessa. Tietosisältö ei ole kiinteä, vaan se vaihtelee verotuslaskennan tarpeiden mukaisesti.

Tietueet ovat verovelvollisen numeron (juokseva) mukaan nousevassa järjestyksessä kunnittain rekisterin ollessa lisäksi veropiirikohdainen.

Verotusrekisteri muodostetaan henkilörekisterin tietojen ja tallennettujen syöttötietojen (pääasiassa verolomakkeilta esim. palkan-saajien) perusteella. Joitakin tietoja siirretään myös suoraan muista konekielisistä tiedostoista (esim. veronkannon rekistereistä, kiinteistörekistereistä). Laskentatuloksia talletetaan rekisteriin verotuslaskelmien ja maksuunpanoasiakirjojen valmistamisen yhteydessä.

1)

Erikseen esitetään harkittavaksi mainitun aineiston tilastollista hyväksikäyttöä ("kuka omistaa kiinteistöt ja rakennukset"). Tämä ei kuitenkaan kuulune yritysrekisterille.

Rekisterin perusteella verohallitus laatii ja julkaisee tilastoa mm. tulojen ja varallisuuden perusteella maksuunpannuista veroista.

Rekisterin tietoryhmistä voidaan mainita mm. seuraavat:

- veronalaiset tulot ja varat lajeittain
- vähennykset tuloista ja varallisuudesta lajeittain
- verotettava tulo ja varallisuus
- tulo- ja varallisuusvero
- ennakoiden määrät
- henkilötiedot
- käsittelyä ohjaavat tunnuksot
- verohallinnon tilastoa palvelevat muut tiedot

Verotuksen rekistereistä välittömän verotuksen verotus- ja henkilörekisteri yhdessä ovat veronkannon perus- ja maksurekisterin ohella yritysrekisterin tärkeimmät hallinnollisiin tietoaaineistoihin perustuvat syötteen. Tarkemmin eriteltyä seuraavat verotusrekisterin käyttömahdollisuudet ovat olemassa:

1) Verotusrekisteristä ovat vuosittain poimittavissa yritysrekisterin laajentuessa liikevaihtoverovelvollisten ulkopuolelle ne yritykset, jotka eivät ole ammatinharjoittajia ja jotka eivät ole veronkannon perusrekisterissä. Näitä ovat yritykset, joissa omistajan lisäksi työskentelee enintään aviopuoliso tai alaikäisiä lapsia ja joiden oikeudellinen muoto on yksityinen henkilö, avoin tai kommandiittiyhtiö, koska näissä aviopuolisolle tai lapsille maksettua rahakorvausta työpanoksesta ei pidetä palkkana veronkannon tarkoitettavalla tavalla. Osakeyhtiömuotoa tämä verotussääntö ei koske²⁾. Näin poimittavien yritysten lukumäärän voidaan karkeasti arvioida olevan 10 000.

Näiden merkitys tilaston kannalta tutkitaan vielä lähemmin kuin verohallitukselta on ensin saatu po. rekisteri Tilastokeskukseen lähemmin analysoitavaksi. Vasta tällöin voidaan tehdä lopullinen päätös näiden mukaanotosta uusien aloittaneiden tiedusteluun. Vuositiedusteluunhan nämä eivät missään tapauksessa tulisi sisällyttymään³⁾.

2) Rekisterin liikevaihtotietoja voidaan käyttää pieniä yrityksiä ja isoja suoraan vuosittaiseen tiedusteluun vastaamattomia yrityksiä koskevien liikevaihtotietojen päivityksinä, puutteellisesti ilmoitettujen tietojen täydentäjinä, yritysten yritysrekistereille suoraan ilmoittamien tietojen kontrollissa ja eräiden tietojen estimoinnissa.

-
- 1) Julkaistaan verohallituksen tiedote-sarjassa.
 - 2) Myös osakeyhtiöt, jotka eivät ole lvv-velvollisia eivätkä rekisteröityjä työnantajia, mutta ovat elinkeinoverovelvollisia, saadaan tätä kautta.
 - 3) Näiden yritysten sisällyttäminen yritysrekisteriin on eräs edellytys mm. tulo- ja omaisuusverotilaston liiketulon ja yhteisöjen verotuksen kuvauksen kehittämiseksi (mm. toimialat, suuruusluokat, ym.).

3) Muita käyttöjä ovat

- Monitoimipaikkaisuuden toteaminen (lausuntokunnan/ulkokuntalaisuuden perusteella) pienten yritysten osalta tai kontrollointi (isot yritykset)
- Yrityksen toiminnassaolon kontrollointi (jäämärekisterin korvaaminen)
- Toiminnan lopettaminen
- Työpanostietojen arviointi (aviopuolison osalta toisen aviopuolison omistamassa yrityksessä, lasten työpanostietoja ei kuitenkaan saada; palkansaajien "jakaminen" eri yritysten kesken).
- Kotitalouksien "puhdistaminen" pois kanto 1:n perusrekisteristä saatavista syötteistä ("yrityksen määrittely liiketuloa hyväksikäyttäen")
- Yleensä puutteellisten tietojen estimointi ja yritysten ilmoittamien tietojen tarkkailu
- Palkansaajien ja yrittäjien iän ja sukupuolen, mahd. asuinkunnan, poiminta.

Lisäksi verotusrekisterin avulla täydennettynä henkilörekisterillä voidaan selvittää ammatinharjoittajien yritystoiminnan merkitys ja tämän jälkeen voidaan mahdollisesti suunnitella niitä koskevia rakennetilastojen tuottamisen hyödyllisyys.

Liikevaihtoverotuksen rekisterit

Liikevaihtoverotussysteemi on uudistettu vuoden 1979 alusta lukien. Mm. atk-ratkaisu on järjestetty kokonaan uudelle pohjalle. Yritysrekisterin nykysysteemiä ei ole mukautettu tähän.

Liikevaihtoverotussysteemin yksiköt (samalla yritysrekisterin nyky-systeemin) yksiköt ovat liikevaihtoverovelvolliset yritykset ja vastaavat, (yritysrekisterissä on lisäksi näiden toimipaikat, joita liikevaihtoverotuksessa ei ole) sekä vakuutusverovelvolliset. Vuoden 1976 yritysrekisterin mukaan toiminnassa olevia liikevaihtoverovelvollisia yrityksiä ja vastaavia oli vajaat 58 000 (aivan pienet rajattu tilastosta pois) ja näillä toiminnassa olevia toimipaikkoja yli 80 000.

Systeemi käsittää toistakymmentä rekisteriä, joista yritysrekisterisysteemin kannalta olennaiset ovat seuraavat¹⁾:

Läänin kuukausimaksutiedosto²⁾: , joka sisältää mm. kuukausittaiset liikevaihtoveron ennakkomaksut, jotka on summattu verokausittain, mutta ovat eriteltyinä verovelvollisittain. Rekisteri muodostetaan kaksi kertaa vuodessa uudelleen eikä tässä mielessä ole "päivitettävä rekisteri".

Maksujen tiedosto syntyy kerran verokaudessa läänin kuukausimaksutietojen käsittelyssä.

1) Tunnisteena on liiketunnus tai vakuutusmaksuveronumero, mutta tietosisältöön kuuluu myös liike- ja yhteisötunnus (tai henkilötunnus).

2) Vastaa entistä "ennakkomaksurekisteriä".

Henkilörekisteri päivitetään kuukausittain. Se on lajiteltu liiketunnuksen mukaan. Se sisältää liikevaihtoverotuksen verovelvollisista tarvitsemat henkilö- ja tunnistetiedot.

Päätösrekisteri syntyy koneellisen verotuksen yhteydessä kerran vuorokaudessa. Siinä säilytetään tiedot verotuspäätöksistä ja veroilmoituksista. Tietosisältöön kuuluvat mm. seuraavat tiedot: veroton ja verollinen myynti, vähennyskelpoiset ostot, verotusarvo, vero/palautus, maksu- ja laskentatietoja.

Maksuunpanotiedosto sisältää mm. läänikohtaiset maksuunpanotiedot.

Muut kuin mainitut rekisterit eivät ole tarpeellisia yritysrekisterisysteemin syötteinä.

Systeemistä välitetään tietoja mm. kanto 1:n perusrekisteriin. Maksimisiirtoviive pelkkien liikevaihtoverovelvollisten osalta on 2 kuukautta, mutta työnantajien osalta lyhyempi. Lisäykset, poisotot ja eräät muut päivitykset toimitetaan myös Väestörekisterikeskukseen liike- ja yhteisörekisterin päivityksiksi. Todennäköinen maksimisiirtoviive on 1,5 kuukautta.

Uudessa yritysrekisterisysteemissä mainittujen rekisterien käyttö tulee kysymykseen seuraavasti:

Koska maksuunpano- ja myyntitiedot edelliseltä vuodelta ovat käytettävissä (lukuunottamatta käsin verotettuja) jo seuraavan vuoden syyskuussa, voidaan näitä käyttää ennen välittömän verotuksen liikevaihtotietojen siirtoa näiden korvikkeena. Kauppatilasto tarvitsee kontrollimielessä myyntitiedot otoksensa yritysten osalta. Henkilörekisteristä saadaan fyysisten henkilöiden käyttämä toiminimi ja yrityksen todellinen sijaintikunta kun taas veronkannossa näitä ei ole¹⁾. Lisäksi eräitä muita tietoja saatetaan tarvita.

Nykyistä liikevaihtoverotilastoa koskevan päätöksen jälkeen tiedetään, tarvitaanko lisäksi sen edellyttämiä muita tietoja. Verohallitus tulee lisäksi toimittamaan yritysrekisterille konekielisessä muodossa aloittamisilmoituksista talletettuja ns. siirtymistietoja.

Yksiköitä ei esitetä poimittavaksi liikevaihtoverotuksen tiedostoista (vaan varonkannosta ja välittömästä verotuksesta).

Jos yritysrekisterisysteemin uudistusta päätetään lykätä, voidaan nykysysteemiä muuntamalla hyödyntää entiseen tapaan myös uudistettua liikevaihtoverotussysteemiä.

1)

Vaihtoehtoisesti ainakin osa saatavissa välittömästi verotuksesta.

Tietojen hyväksikäyttöön vaikuttavia kehittämishankkeita

Verovelvollisten tunnusjärjestelmää uudistetaan tavoitteena pysyvän tunnusjärjestelmän luonti. Nykyinen numerointi vaihtuu vuosittain. Järjestelmän pohjana olisivat henkilötunnus ja liike- ja yhteisötunnus.

Uuden tunnusjärjestelmän ja mahdollisesti kehitettävän LYR-järjestelmän avulla on tekniset mahdollisuudet verotustietojen yhdistämiseen muiden rekisterien tietojen kanssa. Esimerkiksi väestön keskusrekisterin aluejaotuksia kyettäisiin tällöin nykyistä paremmin hyödyntämään.

Rekisterien teknisessä uudistamisessa pyritään poimintamuistitekniikan käyttöön. Hyötyinä saavutetaan atk-kustannusten aleneminen ja paremmat mahdollisuudet yksittäisten ja rajattujen tietojoukkojen poimintaan.

Verotuslain salassapitosäännösten mahdollinen muuttaminen tuonee uusia mahdollisuuksia myös tietojen luovuttamiseen valtionhallinnon ulkopuolisille hyväksikäyttäjille.

6. Muita valtionhallinnon rekistereitä

6.1. Autorekisterikeskus (ARK)

Ajoneuvorekisteri sisältää tyyppi- ja rakennetiedot, omistajaa ja haltijaa koskevat tiedot, moottoriajoneuvoveroa sekä autoveroa ja niiden maksuja koskevat tiedot, vakuutus tiedot sekä muut valvontatiedot noin 2,1 miljoonasta rekisteröidystä ajoneuvosta.

Rekisteri päivitetään viikottain. Lähes kaikkia tietoja voidaan luovuttaa tilastoina ja selväkielisinä luetteloina. Kuntien osalta ei rekisterin käyttö ole kovin laajaa.

Muita ARK:n pitämiä rekisterejä ovat ajokorttirekisteri ja vakuutusrekisteri.

6.2. Sosiaalitoimi

Sosiaalihallituksen pitämässä keskitetyssä lapsilisärekisterissä on tiedot kaikista lapsilisän nostajista ja lapsista. Lapsilisän käytön valvontaa ja huostaanottoja koskevia tietoja lukuun ottamatta kaikkia tietoja voidaan luovuttaa.

Muita sosiaalihallituksen pitämiä rekisterejä ovat sosiaalipalvelun asiakkaittain pidettävä sosiaalipalvelutilasto ja toimintayksikkökohtainen huoltolaitosten taloustilasto. Nämä rekisterit luodaan aina erikseen, eikä niitä päivitetä. Yksikkökohtaisia tietoja on luovutettu ainoastaan tilasto- ja tutkimustarkoituksiin.

6.3. Terveystoimi

Lääkintöhallitus pitää poistetuista potilaista poistoilmoitusrekisteriä, joka sisältää tietoja sairaalasta, tulo- ja lähtöpäivät, ammatin, diagnoosit yms. Lisäksi lääkintöhallitus pitää terveydenhuoltohenkilöstön keskuskortistoa.

6.4. Koulutoimi

Tilastokeskus pitää oppilaitosrekisteriä ja tutkintorekisteriä. Oppilaitosrekisteri sisältää oppilaitoksen nimen, osoitteen, tyypin, omistajan, kunnan, kielen sekä historiatietoja.

Tutkintorekisteri sisältää vuosittain täydennettävät tiedot

- tutkinnon suorittaneista henkilöistä
- suoritetuista tutkinnoista
- oppilaitoksista.

Ammattikasvatushallitus (AKH) pitää oppilaitosten tilarekisteriä, joka sisältää tiedot tonteista, rakennuksista, vuokratiloista, rakennussuunnitelmista ja tilojen käyttötarkoituksista.

AKH ja kouluhallitus pitävät myös vuosittain päivitettäviä opettajarekisterejä alaistensa oppilaitosten osalta.

6.5. Työvoimahallinnon tietojärjestelmäprojekti

Työvoimahallinnon tietojärjestelmän kehittäminen perustuu huhtikuussa 1978 valmistuneeseen työvoimahallinnon tietojärjestelmän kehittämissuunnitelmaan. Kehittämissuunnitelman mukaisesti on tietojärjestelmän I vaiheen toteuttaminen edennyt suunnitteluvaiheen loppupuolelle. I vaiheessa vuosina 1978-1980 toteutetaan alueellinen työpaikkatiedotus, työttömyyskorvauskäsittely ja työvälitystilastointi ja tietojenkäsittely laitteineen keskitetään tässä vaiheessa piiripaikkakunnille (12). Tietojärjestelmän tekninen ratkaisu pohjautuu hajautettuun tietojenkäsittelyyn, jossa paikallisena laitteena on pientietokone. II-vaiheessa vuosina 1981-1984 tietojenkäsittelyä laitteistoineen laajennetaan suurimpiin työvoimatoimistoihin (39). Samalla suunnitellaan ja toteutetaan paikalliset työnantajatiedostot, valtakunnallinen keskustiedosto sekä työpaikka- ja työnhakijarekistereiden työvälityskäyttö.

6.6. Maa- ja metästilarekisterit

Maatilarekisteriä pitää maatilahallitus. Rekisterin pidon perusta on maataloustilastolaki. Maatilarekisterin rekisteröidyn yksikön lajina on maatila ja sen tunnuksena on tilanumero. Rekisteri on otettu käyttöön vuonna 1972 ja sitä päivitetään kerran vuodessa.

Tärkeimpiä rekisterin tietoja ovat:

Sijaintikunta, kylä, tilan ja omistajan nimi, rekisterinumero, osoite, henkilötunnus, kieli, omistaja, tilaluku, pelto- ja puutarha-ala, vuokratpelto, peltoa viljelyksessä, luonnonniitty, kasvullinen metsä, muu maa, maata yhteensä, pinta-aloissa tapahtuneet lisäykset ja vähennykset. Lisäksi eri vuosina vaihtuvia tietoja.

Maatilahallitus pitää myös metsätilarekisteriä. Metsätilarekisterin rekisteröidyn yksikön lajina on metsälö ja sen tunnuksena on metsälön numero. Rekisteri on otettu käyttöön vuonna 1974 ja sitä päivitetään joka 3-5 vuosi.

Tärkeimpiä rekisterin tietoja ovat

Sijaintikunta, omistajan nimi, osoite, henkilötunnus, tilan rekisterinumero, kieli, pinta-alat, pelto- ja puutarha, luonnonniitty, metsä, muu maa, maata yhteensä, pinta-aloissa tapahtuneet muutokset.

6.7. Oikeus- ja poliisihallinnon aineistot

Oikeusministeriön tietojärjestelmäyksikkö kehittää oikeus- ja poliisihallinnon tietojärjestelmää. Järjestelmän kokonaisuus muodostuu mm. seuraavista osajärjestelmistä:

- rikosasiainsysteemi
- rangaistusmääräysasiainsysteemi
- rikostäytäntöönpanosysteemit
- tuomioistuinten diaarisysteemit
- siviilituomiolauselmasyteemit
- syyttäjän tietojärjestelmät
- poliisin tapahtumasysteemi

7. Muita julkishallinnon rekistereitä

7.1. Eläketurvakeskuksen rekisterit

Eläketurvakeskuksessa on kolme rekisteriä: henkilörekisteri, työsuhderekisteri ja eläkejärjestelyrekisteri. Tässä tarkastellaan näitä.

1) Henkilörekisteri

Tämä sisältää kaikki luonnolliset henkilöt. Siinä on näin ollen n. 4,7 milj. yksikköä ja lisäksi 0,7 milj. "passiivista" tapaus-ta, jotka poistetaan tiettyjen väliaikojen jälkeen. Rekisteri ei sisällä liike- ja yhteisötunnusta vaan mahdolliset eläkkeensaajat yksilöidään henkilötunnuksella. Lisäksi siinä on eläkejärjestely-numero, joka muodostuu seuraavista osista: eläkelaitoksen tunnus + juokseva numero eläkelaitoksen sisällä + tarkistusmerkki. Muita tietoja ovat sukunimi, edellinen sukunimi, syntymäkunta ja kuolinpäivä.

2) Työsuhderekisteri

Rekisteri sisältää yrittäjän eläkelain (YEL), maatalousyrittäjien eläkelain (MYEL), Työntekijäin eläkelain (TEL) alaisista työsuhteista tietoja. Lisäksi on lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelain (LEL) alaisten työntekijöiden eläketilitykset, mutta ei työsuhteita koskevia tietoja.

Henkilöt yksilöidään henkilötunnuksella, joita on kaikkiaan 3,5 milj. kpl.

TEL-, MYEL- ja YEL-työsuhteista on saatavissa työsuhteen alkamis- ja loppupäivämäärä. LEL-eläkelain alaisista on saatavissa työsuhteen alkamis- mutta ei loppumispäivää. Työsuhteen kesto voitaisiin kuitenkin laskea palkanmaksukuukausien lukumäärästä.

Rekisteri sisältää myös seuraavien eläkelakien alaisista tietoja, mutta nämä ovat edellä mainittuja puutteellisempia:

- Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL) alaiset,
- Evankelis-luterilaiset kirkon eläkelain (KiEL) alaiset,
- Valtion eläkelain (VEL) alaiset,
- Merimiesten eläkelain (MEL) alaiset ja
- Suomen Pankin ja Postipankin henkilöstö.

Esim. merimiesten osalta rekisterissä on vain läsnäolovuosi riippumatta siitä, onko työskennellyt 1 tai 12 kuukautta vuoden aikana. Julkisen hallinnon työsuhteista on tiedossa päättymisajankohta mutta ei alkamisajankohtaa. Palkkasumman osalta tilanne on sellainen, että LEL:n alaisesta on käytettävissä palkkasumma, mutta TEL:n alaisista palkkasumma on tiedossa vain, jos työsuhde on päättynyt. Vuosi-ilmoitusten palkkasumma ilmoitetaan TEL-suhteisten osalta eläkelaitoksille.

3) Eläkejärjestelyrekisteri

Rekisteriä käytetään vakuuttamisvelvollisuuden valvontaan ja sen yksikköinä ovat TEL:n alaiset työnantajat. Se ei sisällä työntekijöitä koskevia tietoja. Tunnisteena on eläkejärjestelynumero. Rekisterin koko on 0,5 milj. yksikköä.

Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja on ajateltu käytettäväksi yritysten henkilöstön työsuhteen keston mittaamiseksi, koska työsuhteen kesto ei sellaisenaan saada verotusaineistoista.

7.2. Kunnallishallinnon rekisterit

Kunnallishallinnon tietorekistereiden lähtökohdat, tavoitteet ja sisältö

Kunnallishallinnossa on atk:ta hyväksikäytetty jo perinteisesti lukuisissa hallinnollisissa tehtävissä. Tavanomaisimpia hallinnollisia tehtäviä ovat laskutus, maksatus ja kirjanpito- ja kirjallisuustehtävät. Tällä hetkellä on kunnallishallinnossa käytössä useita kymmeniä atk-systeemeitä peittäen lähes jokaisen kunnallishallinnon toiminta-alueen. Suurimmilla ja atk:ta laajasti käytävillä kunnilla on omat järjestelmänsä ja laitteistonsa, keskisuuret ja pienet kunnat käyttävät joko kunnallisia palvelukeskuksia, valtion palveluita tai muita atk-palvelulaitoksia.

Hallinnollisten tietojärjestelmien ohella on runsaassa kahdeskymmenessä suuressa tai keskisuuressa kunnassa perustettu myös erityisesti suunnittelun ja tutkimuksen tarpeisiin ns. kuntasuunnittelurekisterijärjestelmiä. Suunnittelun ja tutkimuksen tietopohjan parantaminen kuntasuunnittelurekisterijärjestelmillä on johtunut yhtäältä 60-70-lukujen voimakkaasta yhdyskunnan rakennemuutoksesta ja sen aiheuttamista vaikutuksista erityisesti kasvukeskusalueilla sekä toisaalta samanaikaisesti tapahtuneesta suunnittelulainsäädännön kehittymisestä.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kuntasuunnittelurekistereitä eli kunnallisia tietorekistereitä.

Tietorekisterien tarkoituksena on siis tuottaa riittävät perustiedot kunnan suunnittelun, hallinnon ja päätöksenteon tarpeisiin mahdollisimman käyttövalmiissa muodossa. Tarvittavat perustiedot koskevat yleensä väestöä, kiinteistöjä, rakennuksia, asuntoja, yrityksiä ja palveluita. Perustietojen hankinta edellyttää tietojen keräämistä lukuisista eri lähteistä - kunnan omasta hallintoprosessista, valtion rekistereistä, erillislaskennoista ym - sekä tiedon käsittelemistä ja muokkaamista ja tulostamista vaihtelevin vaatimuksin.

Vuonna 1978 rakennus- ja huoneistorekisterin yleissuunnittelun yhteydessä suoritetun selvityksen mukaan kunnallisia tietorekistereitä oli perustettu 23:een kuntaan, joista kaksi oli maalaiskuntia. Näiden kuntien asukasluku on yhteensä noin 40 % koko maan väestöstä. Rekisterikaupunkien väkiluku on 2/3 kaikkien kaupunkien väkiluvusta. Lisäksi useilla kunnilla on korttumuotoisia kiinteistö-, rakennus- ja huoneistotietoaaineistoja, joista osa on tarkoitettu lähiaikoina muodostaa tietorekisteripohjaisiksi. Esim. koko rakennuskantaa koskevia korttistoja on kaikkiaan ainakin 80:ssä eri kunnassa.

Rekisterien perustiedot on pääosin kerätty erillisillä laskennoilla, joita on täydennetty tiedonkeruulla viranomaisten kortistoista, asiakirjoista, kartoista jne. Laskentojen tarkistamisessa ja täydentämisessä maastokäynnit ja havainnot on ollut myös tärkeä työvaihe.

Ominaista kunnallishallinnon tietorekistereiden perustamisessa on ollut vähäinen yhteistyö ja eri rekisterihankkeiden koordinoinnin vähäisyys. Poikkeuksen tästä muodostavat pääkaupunkiseudun kuntien tietorekisteri, eräiden keskisuurten kaupunkien (Kuopio, Jyväskylä, Oulu, Kajaani ja Vaasa) osittain yhdessä suunnittelema tietorekisteri, sekä eräiltä osin yhteistyö ns. kehyskunnissa. Tämän seurauksena rekisterit poikkeavat toisistaan jonkin verran rakenteen, tunnusikäytännön, tietosisällön sekä ylläpitomenettelyn osalta.

Rekisterien atk-toteutuksessa on käytetty sekä kunnan omia atk-laitteistoja että ulkopuolisia atk-palvelukeskuksia.

Esimerkkinä pitkälle kehitetystä rekisterijärjestelmästä voitaneen tarkastella lähemmin Pääkaupunkiseudun tietorekisterijärjestelmää.

Tietojen hankintajärjestelmää on hajautettu kuntien virastoihin ja laitoksiin. Näin tietojen keruun peruskäsittelyt tapahtuvat siellä missä syntyvätkin.

Järjestelmän atk-toteutus perustuu nykyaikaiseen suorakäyttötekniikkaan ja tiedonhallintaohjelmiston käyttöön. Atk-järjestelmä muodostuu ylläpito-ohjelmistosta (perusrekisterien päivitysohjelmistot ja seurantaohjelmistot), hyväksikäytön yleisapuneuvoista (keskustelukäytön mahdollistavat ohjelmistot, digitoinnin hallintaohjelmisto, aluejakojen käsittelyjärjestelmä) sekä lukuisista sovellutuskohtaisista valmisohjelmistoista.

Pääkaupunkiseudun tietorekisterin tietojen käyttöön saaminen on luvan varaista. Tietosuojaperiaatteet vastaavat valtakunnallista käytäntöä.

Tietojen hyväksikäytön laajuus ja ongelmat

Yleisempänä erityisesti kunnallishallintoa koskettavana rekisterien hyväksikäyttöä rajoittavana ongelmana on esiintynyt eri osarekisterien välisten yhteystietojen ylläpito. Ongelmana ovat olleet yhteys asuntojen ja asukkaiden välillä (väestötiedot väestön keskusrekisteristä, asuntotiedot kunnan omasta rekisteristä) sekä toimipisteiden ja rakennusten välillä (tietoja osin väestön keskusrekisteristä, osin useista muista lähteistä). Yhdistelyn vaikeus johtuu yleisen ja virallistetun yksiköinti-, tunnus- ja luokitusjärjestelmän puuttumisesta asuntojen ja toimipisteiden osalta.

Kunnallisten rekisterien kehittämissuunnitelmat

Kunnallishallinnon rekistereiden kehittämisperiaatteita ei ole tois-
taiseksi määritelty kattavasti eikä tähän saakka toteutettuja rekis-
terijärjestelmiä ole koordinoitu yhtenäisen kokonaisuuden saavutta-
miseksi. Viime aikoina on kuitenkin esiintynyt lukuisia kunnallishal-
lintoa koskettavia atk-hankkeita, jotka ovat vaatineet pohtimaan
asioita periaatteellisesti ja koko kunnallishallinnon kannalta. Täl-
laisia asioita ovat mm. vireillä olevat useat valtakunnalliset rekis-
terihankkeet, useissa kunnissa toteutustyön alla tai suunnitteilla
olevat rekisterihankkeet, eräät kunnallishallinnolle tulevat uudet
tehtävät (katumaksut, jätehuolto), joissa atk:n rationalisointihyöty
on tuntunut ilmeiseltä sekä atk:n hyväksikäytön yleinen kasvu ja
atk-kapasiteetin hankinta yksittäisiin kuntiin.

Kunnallishallinnon atk-neuvottelukunta asetti keväällä 1978 toimi-
kunnan selvittämään atk:n käyttöä yhdyskuntatekniikan eri sektoreilla
ja laatimaan esitykset atk:n käytön tehostamiseksi. Toimikunnan ra-
portti hyväksyttiin kunnallishallinnon atk-neuvottelukunnassa
1977-08-27.

Tähän tarkastelukulmaan liittyen kannattanee toimikunnan laatimista
lukuisista suosituksista ja esityksistä poimia seuraavat:

- Kunnallishallintoon olisi luotava johdonmukainen laitteis-
topolitiikka joka perustuisi joustavuuteen ja työnjakoon
sekä riittävään tietojenkäsittelyn hajauttamiseen. Tätä
silmällä pitäen tulisi suurimpiin kuntakeskuksiin hankkia
tietokonelaitteistot tarpeellisine atk-ohjelmineen. Näin
syntyvien aluekeskusten ja suurten kunnallisten palvelu-
keskusten tulisi sopia keskenään joustavasta työnjaosta
niin että yksittäisellä kunnalla olisi käytettävissään tar-
vitsemansa atk-kapasiteetti.
- Kuntien tietoja sisältävät rekisterit tulisi ylläpitää
kunnallishallinnon atk-organisaatioiden tai kuntien omilla
laitteilla. Näiden rekisterien tietosisällön tulisi olla
virallinen. Valtionhallinnon tarvitsemat tiedot tulisi voi-
da toimittaa konekielisenä kuntien rekistereistä mikäli ne
ylläpidetään atk:lla.
- Lisäksi toimikunta esittää eri sektoreille lukuisia eri
tutkimus- ja menetelmäkehitysprojekteja sekä mm. seuraavien
uusien rekisterijärjestelmien perustamista:
 - kuntasuunnittelurekisterijärjestelmän kehittämi-
nen siten, että se soveltuu eri kokoisten kun-
tien käyttöön ja on käytettävissä päätteen väli-
tyksellä. Tietosisällön tulisi olla myös muita
yhdyskuntatekniikan sektoreita palvelevaa
 - johtotietojärjestelmän kehittäminen joka sisältäi-
si teknisen huollon verkostoa koskevan tietorekis-
terin graafisine sovellutuksineen

- kaupunkien maahankintaa ja luovutustoimintaa varten tarvittavan kauppahintarekisterin kehittäminen
- kaupungin omistamien kiinteistöjen rekisteröintijärjestelmän perustaminen joka sisältäisi ne tiedot joita kiinteistöjen hallinto tarvitsee eri tarkoituksiin.
- kuntakohtaisen katurekisterin kehittäminen joka sisältäisi kunnossapidon kannalta tarpeelliset tiedot kustakin kadusta.

Edelleen kunnallishallinnon atk-neuvottelukunta on asettanut joulukuussa 1979 tietojärjestelmätoimikunnan tehtävänä

- kunnallishallinnon yleisten rekisteripohjaisten tietojärjestelmien tavoitteiden suunnittelu
- toimintamallien luominen kuntien tietorekisterin pidossa ja niiden avulla tapahtuvassa tietotuotannossa
- valtion ja kuntien tietorekisterijärjestelmiin, niiden ylläpitoon ja tietotuotantoon liittyvien yhteistoimintaperiaatteiden ja menettelytapojen suunnittelu.

Laatimansa työsuunnitelman mukaan sa toimikunta työnsä valmiiksi 1980-06-30.

Yhtenä mahdollisuutena arvioida kunnallishallinnon rekistereiden kehitysnäkymiä yleisesti voitaneen pitää kehitysnäkymien tarkastelua Pääkaupunkiseudun järjestelmien ja hankkeiden pohjalta, siitä huolimatta että Pääkaupunkiseutu kokonsa ja toimintojensa vaatimusten sekä mahdollisuuksiensa vuoksi on tietynlainen erityisalue.

Pääkaupunkiseudulla saadut kokemukset osoittavat, että aluetietojen käsittelyssä ollaan siirtymässä kohti integroituja alueellisia tietojärjestelmiä. Tätä johtopäätöstä tukevat myöskin muualla maailmassa tapahtuneesta kehityksestä saadut tiedot.

Kuntien alueellisten tietojärjestelmien kehittämisessä ovat seuraavat kehitystrendit ja periaatteet todettu olennaisiksi.

- tietojen päivitys on hajautettu tiedon synty paikalle osaksi hallinnollista prosessia
- tietorekisteri muodostaa yhtenäisen kehikon eri virastojen ja laitosten tietojen välityksellä
- tietorekisteri muodostaa eräiden hallinnollisten järjestelmien perustan
- tietojen välitys kunnilta valtiolle ja päinvastoin tapahtuu automaattisesti.

Useissa kunnissa on lisäksi vireillä tai toteutustyön alla lukuisia atk-hankkeita, joiden yhteydessä syntyy erilaisia rekistereitä, erityisesti koulutoimen, sosiaalitoimen sekä terveydenhuollon alueella.

Yksittäisistä kehitteillä olevista rekistereistä on syytä mainita katurasituslainsäädännön toimeenpanossa syntyvät katumaksurekisterit, jotka sisältävät kiinteistö, rakennus- ja asemakaavatietoja kaavoitetuilta alueilta, mm. kiinteistöjen pinta-alat, omistajat, kaavan mukaisen ja toteutuneen rakennusoikeuden. Yksikkönä on kiinteistö tai sen määrä-ala. Katumaksurekisterit toteutetaan atk-muodossa ainakin useissa kaupunkikunnissa.

Koko kunnallishallinnon kattavia rekisterijärjestelmiä on lisäksi Kunnallisen sopimusvaltuuskunnan virkarekisteri sekä Kunnallisessa eläkelaitoksessa kehitteillä olevat henkilöstörekisterit.

8. Yksityisen sektorin tietoaaineistoista

Yksityisen sektorin aineistoista ei ole tässä yhteydessä mahdollisuuksia esittää niin laajaa katsausta kuin julkisen hallinnon aineistoista. Tässä tyydytäänkin esittämään vain esimerkin omaisesti muutamaa yksityisen sektorin tietoaaineistotyyppiä.

Palkkahallinnon aineisto: työnantajien tai työnantajien keskusjärjestöjen jäsenyrityksiltään keräämät palkkoja, työntekijöitä ja niihin liittyviä tietoja sisältävät aineistot.

Markkinaindeksi Oy:n myymälärekisteri: yksityisen yrityksen ylläpitämä myymälärekisteri, joka palvelee mm. myymälöiden lukumäärien ja myynnin seuraamiseen.

Laskutuksen ja varastokirjanpidon atk-sovellukset: Elinkeinoelämän ja varsinkin kaupan siirtyessä laajemmin (ainakin kaupparyhmittymien puitteissa, atk-pohjaiseen laskutukseen ja varaston valvontaan tulee periaatteessa mahdolliseksi luoda elinkeinoelämän aktiviteettia kuvaavia laajoja tietoaaineistoja.

LIITE II Käytetyistä käsitteistä

Tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin liittyvä terminologia on, kuten erillisselvityksistäkin näkyy, vielä jäsentymätöntä. On todennäköistä, että alan kehittyessä näin tulee olemaan aina. Käsitteet rekisteri, tietoaineisto, hallinnollinen tietoaineisto, tilastollinen tietoaineisto, tietojärjestelmä, tilastojärjestelmä jen. ovat määrittelyiltään epämääräisiä, eläviä ja osin päällekkäisiä. Yksikäsitteisiä ja riidattomia määritelmiä ei ole mahdollista antaa ja vaikka niistä voitaisiinkin esimerkiksi Tilastokeskuksen sisällä sopia, yleinen kielenkäyttö tuskin näihin määritelmiin mukautuu. Näinollen käytettyjen käsitteiden tarkka määrittely on asian kannalta epäolennainen kysymys.

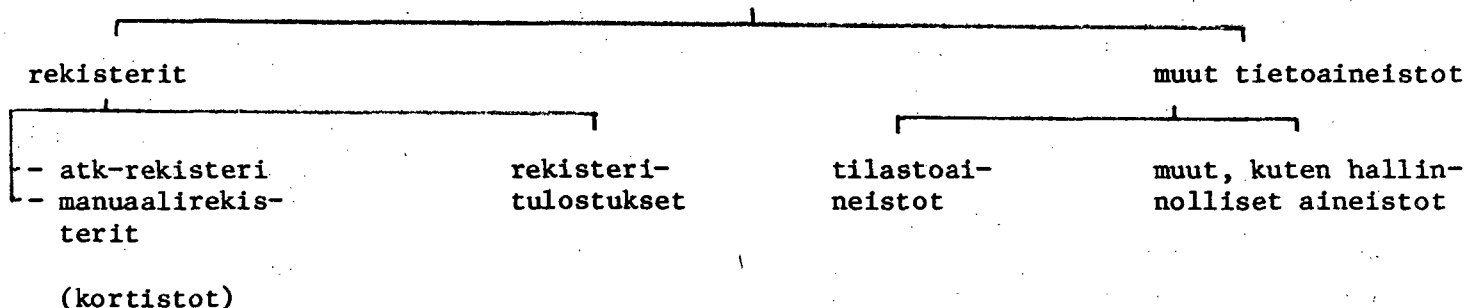
Tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön kehittämisen kannalta tärkeintä on selvittää aineistoihin liittyviä ominaisuuksia. Aineistot voidaan näin ominaisuuksien tai ulottuvuuksien mukaan ryhmitellä hyväksikäytön kehittämisen kannalta kulloisessakin tapauksessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Syntyville ryhmille voidaan haluttaessa antaa sopivia nimityksiä kuten esimerkiksi "rekisterityyppisten aineistojen" hyväksikäyttö. Tällaisia keskeisiä tarkasteltavia ominaisuusulottuvuuksia ovat mm.

- aineiston käyttötarkoitus ja tehtävä
- aineiston tietosisältö, yksiköt ja muuttujat, niiden tyypit
- aineiston päivitys (aikaulottuvuus)
- aineiston luonne ulottuvuudella perusaineisto-tulosteet
- tietojärjestelmän ratkaisuun liittyvät ominaisuudet (atk-manuaalijärjestelmä jne.)
- aineiston institutionaalinen sijainti hallinnossa ja aineistoa säätelevät normit
- aineiston luotettavuus.

Näiden ominaisuusulottuvuuksien mukaan tarkastellen esimerkiksi rekisterityyppiset aineistot saattavat olla hyvinkin ratkaisevasti toisistaan poikkeavia, jolloin erityisiä rekistereiden hyväksikäyttöön liittyviä ongelmia ei sinänsä ole.

Edellisestä huolimatta yleinen kielenkäyttö noudattaa joitain karkeita määritelmiä käytettäessä sanoja rekisteri, tietoaineisto, hallinnollinen aineisto, tilastoaineisto jen. Oheisessa kaaviossa on karkeasti hahmoteltu käsitteiden välisiä keskinäissuhteita. Loppuun on liitetty lisäksi viitteenomaisia määritelmiä.

tietoaineistot



rekisteri:

nykysuomen sanakirjan mukaan yksinkertaisesti luettelo, hakemisto, usein käsitteeseen liitetään jonkintasoinen ajantasaisuus ja korostetaan sitä, että rekisterissä yksiköt ovat identifioitavissa, useimmiten tunnistetietojen lisäksi rekisterissä on yksiköitä koskevia rekisterin käyttötarkoituksesta riippuvia erilaisia muuttujatietoja

tietoaineisto:

yleisesti ottaen mikä tahansa kokonaisuus, joukko- jonka aineksena, materiaalina ovat tiedot, tietojoukko; käyttötarkoituksen, synnyn, instituution tms. ominaisuuden mukaan voidaan puhua:

- tilastollisesta tietoaineistosta, joka syntyy tilastojen teon yhteydessä tai jota käytetään tilastojen tekemiseen
- hallinnollisesta tietoaineistosta, joka syntyy hallintotoiminnan yhteydessä tai jota käytetään hallinnollisiin tarkoituksiin.

(aläkäsitteet ovat osin päällekkäisiä)

Helsinki 11.8.1980

N:o TK/04/11.1979

Viite

Asia Yhteiskunnan tietoaineistojen tilastollisen hyväksikäytön edistämistä PT-näkökulmasta selvittävän työryhmän asettaminen

Tilastokeskus asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on

Kartoittaa keskeisiä julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin tietoaineistoja, joilla on potentiaalista merkitystä tilastollisen hyväksikäytön kannalta. Lisäksi tulee selvittää näiden aineistojen kehitysnäkymiä hyödyntämismahdollisuuksien kannalta, aineistojen kehitysnäkymiä hyödyntämismahdollisuuksien kannalta, hyödyntämisen säädöksellisiä ja institutionaalisia rajoituksia sekä ne keskeiset tilastot, joissa aineistoja voidaan käyttää.

Selvityksessä tulee myös hahmottaa hyväksikäyttöä edistävän toiminnan konkreettista sisältöä, toimintalinjavaihtoehtoja ja yhteyksiä käsitteiden ja luokitusten yhtenäistämiseen sekä atk-standardien kehittämiseen ja käytön edistämiseen.

Erityisesti tulee selvittää myös mahdollisuuksia edistää ulkopuolisten aineistojen käyttöä epäsuoran identifioinnin ja koneellisten aineistonmuunnosten avulla. Tämä merkitsee sitä, että kehitetään ohjelmistoja, joilla tilastoyksikköä koskevien aineistossa olevien tietojen (nimi, osoite, syntymäaika jne.) avulla tunnistetaan yksikkö ja annetaan sille TK:n käyttämä viraston tietojenkäsittelyjärjestelmään sopivaan muotoon ilman, että itse perusaineistoon tarvitsee tehdä muutoksia sen hyväksikäytön mahdollistamiseksi.

Työryhmän työn lähtökohtana on PTS-johtoryhmän valmistama Tilastokeskuksen pitkän tähtäyksen runkosuunnitelma (alustava).

Tehtävän määräaika päättyy 30.11.1979.

Työryhmään määrätään Markku Suur-Kujala puheenjohtajaksi sekä jäseniksi Pertti Marjomaa, Heikki Haven, Risto Heinonen ja Hellevi Yrjölä. Sihteerinä toimii Jorma Hilppö.

Työryhmän laskentatoimen koodi on SU 26.

Ylijohtaja

Olavi E. Niitamo

Vt. osastopäällikkö

Tapio Leppo