



Tilastokeskus

Tekijä

PTS-johtoryhmä

Päiväys

25.4.1980

N:o

60

TILASTOKESKUKSEN PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITELMA

Erillisselvitys:

VALTION TILASTOTOIMEN ASEMA 1980-LUVULLA

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO
2. HISTORIALLINEN KATSAUS TILASTOTOIMEN JA TILASTOLLISEN KESKUSVIRASTON TEHTÄVIIN
3. YMPÄRISTÖTEKIJÖIDEN KEHITYKSESTÄ JA NIIDEN VAATIMUKSISTA VALTION TILASTOTOIMELLE JA TILASTOLLISELLE KESKUSVIRASTOLLE
 - 3.1. Tilastotietojen käyttäjien vaatimukset
 - 3.2. Perustietojen antajien vaatimukset
 - 3.3. Muiden sosioekonomisten informaatiojärjestelmien kehitys
 - 3.4. Valtionhallinnon asettamat vaatimukset
 - 3.5. Kansainvälisen tilastoyhteistyön vaatimukset
 - 3.6. Tietojenkäsittelyteknologian kehitys
 - 3.7. Yleinen yhteiskuntakehitys
4. VALTION TILASTOTOIMI JA VALTIONHALLINNON SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄT
 - 4.1. Kehitysnäkymistä
 - 4.2. Tilastollisen keskusviraston kytkentä valtion suunnittelumenet- telyyn
5. VALTION TILASTOTOIMI JA TUTKIMUS
 - 5.1. Valtion tilastotoimi ja tutkimus osana yhteiskunnan tietohuoltoa
 - 5.2. Tutkimus tilastotoimen tietojen käyttäjänä
 - 5.3. Tutkimus tilastotoimen kehittämisen osana
6. VALTION TILASTOTOIMI JA ALUEELLISEN TILASTOTIEDON TUOTANTO
 - 6.1. Nykytila
 - 6.2. Alueellisten tilastotietojen tarpeen kehitys 1980-luvulla
 - 6.3. Tilastollisen keskusviraston nykyiset mahdollisuudet vastata kas- vavaan alueellisten tilastotietojen tarpeeseen
 - 6.4. Tilastotuotannon alueellistaminen
 - 6.5. Muut toimintalinjat
7. VALTION TILASTOTOIMEN ASEMAN KEHITTÄMINEN
 - 7.1. Kehittämispalvelut
 - 7.2. Säädökselliset keinot
 - 7.2.1. Tilastotoimen nykyisistä säännöksistä ja niissä esiinty- vistä vaullinaisuuksista
 - 7.2.2. Tilastotoimen säännösten kehittämislinjoista
 - 7.3. Toiminnalliset keinot
 - 7.3.1. Tilastokeskuksen aseman kehittäminen tilastoalan keskus- virastona
 - 7.3.2. Tilastotoimen keskitys vaihtoehtona tilastotoimen tehok- kaammalle koordinoinnille
 - 7.3.3. Muut toiminnalliset keinot
 - 7.4. Valtion tilastotoimen aseman kehittämismahdollisuuksista
 - 7.4.1. Tilastollisen keskusviraston aktiivinen ja pitkäjänteinen kehittämistyö
 - 7.4.2. Tilastollisen keskusviraston hallinnollinen sijainti val- tion keskushallinnossa
 - 7.4.3. Uusi tilastokomitea
 - 7.4.4. Tilastoneuvosto ja tilastokohtaiset taustaryhmät

Taulukko-, kuvio- ja kaavioluettelo

- Taulukko 1: Potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen käyttäjäryhmittäin
- Taulukko 2: Potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen kuvaus-tasoittain
- Taulukko 3: Käyttöönsaattomuotojen potentiaalinen merkitys eri käyttötarkoituksissa
- Kuvio 1: Tilastotoimen ja Tilastokeskuksen keskeiset ympäristötekijät
- Kuvio 2: Tutkimus ja yhteiskuntatilasto yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon ja suunnittelun kannalta
- Kuvio 3: Valtion keskushallinnon ja paikallisen tason tietotuotannon väliset yhteydet
- Kaavio 1: Tilastokeskuksen kytkentä valtionhallinnon KTS- ja TMAE-menettelyyn
- Kaavio 2: Tilastokeskuksen vaikutusmahdollisuuksia tilastotoimen edustajana valtionhallinnon toimintojen suunnittelussa ns. lausuntovaiheessa

1. JOHDANTO

Valtion tilastotoimen asema 1980-luvulla on yksi 6 taustaselvityksestä, jonka tarkoituksena on täydentää Tilastokeskuksen pitkän tähtäyksen runkosuunnitelmaa (alustava 25.5.1979). Tämän selvityksen luonne on kokoava ja näkökulmaltaan koko tilastotointa koskeva.

Selvityksessä on tarkasteltu tilastotoimen ja tilastollisen keskusviraston tehtäviä, toimintalinjoja ja asemaa paitsi perinteisestä tilastollisesta (= tilastoalan ammattiviraston ja tilastomiesten) näkökulmasta, myös hallinnollisesta näkökulmasta. Toisin sanoen siinä tuodaan esiin tilastotoimen ja Tilastokeskuksen tehtävät ja asema hallinnossa ja hallinnollisena tilastoalan keskuselimenä, tilastollisena keskusvirastona.

Selvitys jakaantuu 2 osaan, joista ensimmäinen tarkastelee aluksi yleisellä tasolla valtion tilastotoimen ja tilastollisen keskusviraston keskeisten ympäristötekijöiden kehityspiirteitä ja niiden asettamia vaatimuksia (luku 3) ja sitten ympäristötekijöitä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kiinnittäen erityistä huomiota valtionhallinnon suunnittelujärjestelmiin, tutkimustoimintaan ja aluetason tietotuotantoon. Toisessa osassa käsitellään tilastotoimen ja tilastollisen keskusviraston aseman vahvistamisen keinoja ja niitä toimintalinjoja, joita tilastotoimella ja tilastollisella keskusvirastolla on valittavana 80-luvulla tehtäviensä ja asemansa selkiyttämiseksi ja lujittamiseksi.

Historiallisessa katsauksessa (luku 2) pyritään tuomaan esiin niitä seikkoja, joiden kohdalla tilastotoimen ja tilastollisen keskusviraston tehtävien ja aseman suhteen on tapahtunut muutoksia - usein ainakin osittain huonompaan suuntaan. Viimeksi mainitun kaltaisista seikoista mainittakoon esimerkiksi säännöksien puolelta viranomaisten velvollisuus pyytää silloiselta Tilastolliselta päätoimistolta lausunto tilastojen suunnitteluvaiheessa ja määrärahananomsvaiheessa, Tilastollisen päätoimiston lausunnonanto- ja ehdotustenteko-oikeus tilastoasioissa hallitukselle.

Valtion tilastotoimen keskeisiä yhteyksiä vuorovaikutusympäristöönsä eli siihen osaan ympäristöstään, johon tilastotoimi ja tilastollinen keskusvirasto voivat toiminnallaan vaikuttaa käsitellään luvussa 3.

Valtion tilastotoimen ja valtionhallinnon suunnittelujärjestelmien väliset kytkennät ovat tilastotoimen tulevan kehityksen kannalta oleellisia siksi, että jos nykyinen kehityssuunta jatkuu niin, että kukin valtionhallinnon suunnittelujärjestelmä pyrkii pohjautumaan omaan tietojärjestelmäänsä, ovat tilastot suunnittelun pohjana jäämässä yhä enenevässä määrin taka-alalle.

Paitsi suunnittelusta valtion tilastotoimi on ehkä etäännytynyt myös tutkimuksesta viime vuosikymmenen kuluessa. Kuitenkin sillä tulisi olla seuraavallaiset kiinteät kytkennät tutkimukseen:

- 1) tilastotoimen tulisi tutkimuksen myötä olla osana yhteiskunnan tietohuoltoa
- 2) tutkimuksen tulisi olla keskeinen tilastotoimen tietojen käyttäjä ja
- 3) tutkimuksen tulisi toimia osana tilastotoimen kehittämistä.

Valtion tilastotoimen suhdetta alueelliseen tietotuotantoon tarkastellaan selvityksessä toisaalta siitä näkökulmasta mitä mahdollisuuksia tilastollisella keskusvirastolla on vastata yhä kasvavaan alueellisen tiedon tarpeeseen ja toisaalta tarkastellaan alueellisen tilastotuotannon muotoja ja organisointia (ns. alueorganisaatiokysymys). Selvityksessä ei olla päästy varsin pitkälle meneviin ja perusteltuihin ratkaisuvaihtoehtoihin ja 1980-luvun toimintalinjoihin verrattuna Tilastokeskuksessa viime vuosina käytyyn keskusteluun. Mutta ehkä selvitys liittyy aluetilastoista ja tilastotoimen mahdollisesta alueorganisaatiosta käytävän varsin vilkkaan keskustelun tukevammin siihen laajempaan tilastotoimen 1980-luvun kehittämiskysymysten joukkoon, josta se on osa.

Selvitys päättyy (luku 7) tarkasteluun valtion tilastotoimen ja tilastoalan keskusviraston keinoista ja menettelytavoista toimintaedellytystensä turvaamiseksi ja parantamiseksi. Valtion tilastotoimen ja Tilastokeskuksen aseman ja tehtävien selkiyttämisen kannalta siinä tuodaan esiin mm. seuraavia tekijöitä: tilastoalan säännösten tarkistamistarpeet ja mahdollisuudet, tilastotoimen ohjauksen ja valvonnan tehostaminen, virallisen tilaston aseman selkiyttäminen, tilastollisen keskusviraston aseman parantaminen, tilastotoimen organisaation ja työnjaon tarkistaminen ja tilastoneuvoston asema ja tehtävät.

2. HISTORIAALLINEN KATSAUS TILASTOTOIMEN JA TILASTOLLISEN KESKUSVIRASTON TEHTÄVIIN

Ensimmäisenä tilastovirastona maailmassa perustettiin Ruotsi-Suomeen v. 1748 taulustolaitos laatimaan väestötilastoa. Tilastojen kehitys maassamme oli kuitenkin verkkaista ja hajanaista kunnes maahamme vuonna 1865 perustettiin väliaikainen tilastollinen toimisto, joka vakinaistettiin vuonna 1870. Toimiston organisaatiota uudistettiin vuonna 1884 ja nimi muutettiin Tilastolliseksi päätoimistoksi.

Tilastojen perusaineistot koottiin 1800-luvulla ja vielä 1900-luvun puolellakin pääasiassa eri hallintoviranomaisten kautta, joko niiden hallintotoimen sivutuotteina tai erityisesti tilaston laadintaa varten. 1900-luvun alkupuolelle saakka koottiin huomattava osa tilastoista läänneittäin kuvernöörier kertomuksiin lääninsä tilasta. Maamme tilastotoimi on siis alusta alkaen ollut melko hajautunut. Julkaisutoimen, mutta ei laadintaorganisaation keskittämistä merkitsi Suomen Virallisen Tilaston (SVT) uudistaminen v. 1884 eri tilastovirastojen yhteiseksi julkaisusarjaksi.

Kysymykseen valtion tilastotoimen organisaation keskittyneisyydestä on eri aikoina suhtauduttu eri tavoin. Näkemys, jonka mukaan tilaston laadintaa olisi syytä hajauttaa niitä käyttävien hallintoviranomaisten hoitettavaksi, oli vallalla 1800-luvun loppupuolella ja 1900-luvun alussa. Eri tilastoaloille yhteisen ammattitaidon ja tekniikan korostaminen on itsenäisyyden ajalla johtanut keskittämistoimenpiteisiin. Useiden tilastojen laadinta on siirretty muilta hallinnonhaaroilta Tilastolliseen päätoimistoon. Samalla on kuitenkin uusia tilastoja perustettu muidenkin viranomaisten laadittaviksi ja jossakin tapauksessa jopa tilasto siirretty Päätoimistosta muuallekin. Viime vuosikymmeninä on korostettu myös eri tilastojen keskinäisen yhtenäisyyden tarvetta. Keskittämistoimenpiteitä ei kuitenkaan ole toteutettu vuoden 1971 jälkeen. Tilastotoimemme on edelleen muihin maihin verrattuna varsin desentralisoitu ja yhtenäisyyttä on pyritty parantamaan kehittämällä hajautetun laadintaorganisaation keskitettyä ohjausta.

Tilastollinen päätoimisto toimi aluksi senaatin talousosaston alaisena (vv. 1865-1917), jonka jälkeen se on toiminut 3 eri ministeriön hallinnonalalla seuraavasti:

- 1971-1922 valtioneuvoston kanslian (nimi vuoteen 1918 senaatin talousosaston kanslia)
- 1922-1928 sosiaaliministeriön
- 1928-1950 valtioneuvoston kanslian ja
- 1951- valtiovarainministeriön hallinnonalalla.

Lähes sata vuotta sitten Tilastollisen päätoimiston tehtäviin kuului mm.

- koota ja valmistaa viralliseen tilastoon kuuluvat tiedot
- kerätä muiden viranomaisten arkistoista tiedot tilastotuotantoa varten
- ilmoittaa niistä vaillinaisuuksista ja tarpeettomista erikoiseikoista, joita tavataan virastoilta hallitukseen tulleissa tilastollisissa ilmoituksissa
- antaa lausuntoja sanottuja ilmoituksia varten käytettävistä kaavakkeista
- estää kaksin- tai moninkertaisten ilmoitusten kokoamista
- pitää huolta virallisen tilaston jatkuvasta kehityksestä yhä suurempaan tarkkuuteen ja täydellisyyteen sekä
- antaa lausuntoja ja tehdä tarvittavia ehdotuksia näistä asioista hallitukselle.

1920-luvulla Tilastollisen päätoimiston asemaa yritettiin tilastotoimessa vahvistaa määräämällä muut tilastoviranomaiset laatimaan päätoimistolle selvityksiä toiminnastaan ja antamalla sen tehdä niiden perusteella tarvittavia toimenpide-ehdotuksia. Käytännössä päätoimisto ei kuitenkaan saanut merkittävää asemaa muualla laaditun tilaston ohjaajana. Tilastotuotantoa ryhdyttiin myös valtion keskushallinnon uudistusten myötä keskittämään Tilastolliseen päätoimistoon. Tällöin sinne siirrettiin isoista tilastoista mm. teollisuustilasto ja koulutilastot. Toisaalta sosiaalitulastot, jotka 1920-luvun alkupuolella tulivat Tilastollisen päätoimiston laadittavaksi, siirrettiin 1920-luvun lopulla sosiaaliministeriöön.

Tilastollisen päätoimiston asemaa korosti vuoden 1953 tilastokomitean mietinnön valmistuminen v. 1956 ja vuonna 1954 Tilastollisesta päätoimistosta annettu asetus, joka perustui tilastokomitean ehdotuksiin. Sen mukaan Tilastollisen päätoimiston tuli valvoa muiden viranomaisten tilastotyötä sekä huomauttaa siinä ilmenevistä vaillinaisuuksista ja muista muutosta kaipaavista seikoista ao. virastolle tai tarpeen mukaan valtioneuvostolle. Asetuksessa säädettiin:

"Jotta päätoimisto voisi valvoa valtion toimesta laadittavaa tilastoa, tulee uutta tilastoa suunnittelevien valtion viranomaisten ennen tilastotyöhön ryhtymistä pyytää päätoimiston lausunto suunnitellun tilaston tarkoituksenmukaisuudesta. Kun viranomaisena anoo määrärahaa uutta tilastoa varten, on valtiovarainministeriölle toimitettava päätoimiston antama lausunto asiassa. Niin ikään ovat tilastoa laativat valtion viranomaiset velvollisia antamaan päätoimistolle muitakin sen pyytämiä selvityksiä".

Käytännössä ei päätoimisto tämänkään säännöksen pohjalta voinut merkittävästi vaikuttaa muualla laadittujen tilastojen kehitykseen.

Verrattaessa Tilastokeskuksen nykyistä asemaa ja tehtäviä säännösten pohjalta 50-luvun tilanteeseen näyttäisi siltä, että Tilastokeskuksen asema valtion tilastotointa ohjaavana ja valvovana viranomaisena ei ole yhtä vahva kuin aiemmin. Tilastollinen päätoimisto ei kuitenkaan pystynyt luomaan riittävän tehokasta muun tilastotoimen ohjausta ja valvontaa näiden säännösten varaan. Näin ollen Tilastokeskus saikin säännöksiinsä tilastotoimen koordinoititehtävän kannalta osittaisen parannuksen 1970-luvun alussa, jolloin annettiin säännökset valtion tilastotoimen kehittämishajelmasta (VATKO).

Vuoden 1953 tilastokomiteassa (KM 1956:6) tuotiin melko voimakkaasti esiin tehokkaan tilastotuotannon vaatimus eräänä keskeisimmistä tilastotoimen tavoitteista. 1950-luvun tilastopolitiikan mukaan tehokkaaseen tilastotietojen tuotantoon päästään vain luomalla tiedollisesti hallittavissa oleva mahdollisimman yhtenäinen tilastojärjestelmä (YTJ), jossa koko tilastotoimi on täysin koordinoitua ja joka sallii mahdollisuuden yhdenmukaisten käsitteiden ja menetelmien käyttämiseen, jossa voidaan välttää monenkertaista työtä sekä saadaan varmuutta siitä, että kerättävät perustiedot antavat pohjan tarpeita vastaavalle tilastolle.

Tietojenkäsittelytekniikan voimakas kehitys 1960- ja 1970-luvulla aiheutti kuitenkin tilanteen, jossa yhteiskunnan eri yksiköt kykenevät keräämään kolmenkymmenen vuoden takaisiin aikoihin verrattuna moninkertaisen määrän erilaisia tietoja yhteiskunnasta, käsittelemään ne ja saattamaan ne entistä joustavammin eri käyttäjäryhmien käyttöön. Mm. hallinnon ja

sitä palvelevan suunnittelun laajenemisesta johtuva informaatiotulva vaikuttaa myös tilastotoimen asemaan. Useiden maiden kansalliset tilastoviranomaiset ovat todenneet eri yhteyksissä 70-luvulla, että virallinen tilastotoimi ajautuu viimeistään 80-luvulla suureen murroskauteen. Keskustelu on käynnistynyt milloin rekisteripolitiikasta, milloin salassäätösäännöksistä, milloin tilastollisen keskusviraston organisaatiosta. Yhteinen piirre keskustelussa on kuitenkin se, että on olemassa ilmeistä tarvetta selkiinnyttää valtion tilastotoimen asemaa suhteessa muihin informaatiojärjestelmiin.

3. YMPÄRISTÖTEKIJÖIDEN KEHITYKSESTÄ JA NIIDEN VAATIMUKSISTA VALTION TILASTOTOIMELLE JA TILASTOLLISELLE KESKUSVIRASTOLLE

Seuraavassa tarkastellaan valtion tilastotoimen ja Tilastokeskuksen olennaisen ympäristön kehityspiirteitä 1980-luvulla ja niiden asettamia vaatimuksia.

Ympäristö voidaan jakaa vuorovaikutusympäristöön eli siihen osaan ympäristöstä, johon tilastotoimi ja Tilastokeskus voi toiminnallaan vaikuttaa ja ulkoisten toimintaedellytysten muodostamaan ympäristöön, jonka vaikutus tilastotoimeen on yksisuuntainen.

Vuorovaikutusympäristön osalta ovat keskeisiä tilastotoimen yhteydet¹⁾

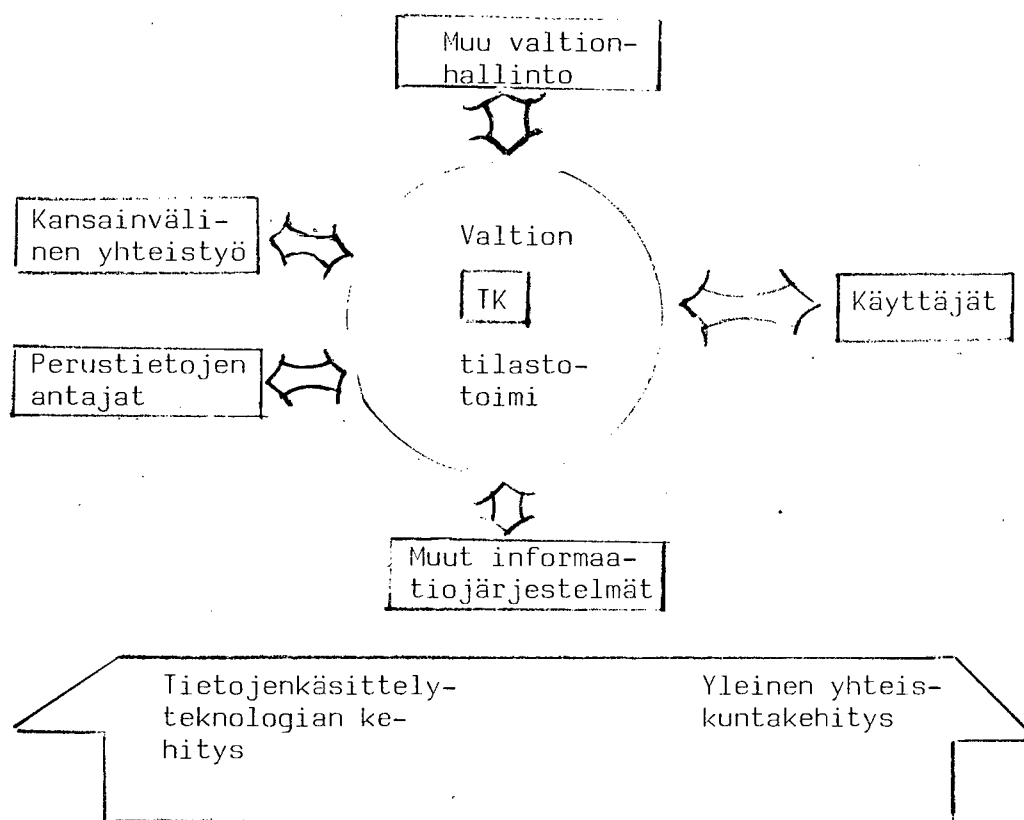
- tilastotietojen käyttäjiin
- perustietojen antajiin
- muihin "kilpaileviin" informaatiojärjestelmiin
- muuhun valtionhallintoon
- kansainväliseen tilastoyhteistyöhön.

Yleisten toimintaedellytysten kannalta keskeisiä tekijöitä ovat tietojenkäsittelyteknologian kehitys ja yleinen yhteiskuntakehitys.

Ympäristötarkastelua voidaan havainnollistaa oheisella kuviolla (kuvio 1).

1) Tarkastelun alajaottelu on suoritettu kulloisenkin näkökulman mukaan. Siten samaa yksikköjoukkoa - esimerkiksi yrityksiä - tarkastellaan erikseen tilastotietojen käyttäjinä ja erikseen perustietojenantajina.

Kuvio 1: Tilastotoimen ja Tilastokeskuksen keskeiset ympäristötekijät



3.1. Tilastojen käyttäjien vaatimukset

Tilastotoimen tuottamia tilastotietoja käytetään yhteiskunnassa määrällisesti vielä suhteellisen vähän. Potentiaaliset mahdollisuudet käytön huomattavaan lisääntymiseen ovat hyvät, jos palveluista tiedotetaan tehokkaasti ja tarjotaan oikeassa muodossa oikeille käyttäjäryhmille.

Seuraavassa tarkastellaan eri käyttäjäryhmien ja käyttötarkoitusten osalta 80-luvun käyttäjien vaatimuksia tilastojen tietosisällölle, keskeisille ominaisuuksille ja käyttöön saattamiselle.

Tarkastelussa käytetyt käyttäjäryhmät ovat seuraavat:

1. Valtion keskushallinto
2. Aluehallinto
3. Paikallishallinto
4. Tutkimuslaitokset, korkeakoulut, tutkijat
5. Opetuslaitokset

6. Elinkeinoelämä
7. Ammattijärjestöt
8. Puolueet
9. Tiedotusvälineet ja informaatiopalvelulaitokset
10. Yksityiset kansalaiset ja heidän järjestönsä
11. Ulkomaat ja kansainväliset elimet

Tilastojen käyttötarkoitukset ovat:

1. Päätöksenteko¹⁾
2. Suunnittelu²⁾
3. Seuranta
4. Tutkimus
5. Opetus ja koulutus
6. Yleinen informaatio

Potentiaalisesti keskeiset käyttäjäryhmät 80-luvulla tulevat olemaan valtion keskushallinto, aluehallinto, elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset, ammattijärjestöt ja puolueet. Suhteellisesti eniten lisääntynee aluehallinnon merkitys todennäköisen väliportaan hallinnon uudistuksen johdosta. Tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen sekä opetuslaitosten suhteellinen merkitys voi lisääntyä suurestikin 80-luvulla käyttöönsaattamismuotojen kehityksen ja tilastojen markkinoinnin johdosta. Myös poliittisten puolueiden merkitys lisääntynee yhteiskunnan poliittisen ja parlamentaarisen ohjauksen merkityksen kasvun johdosta.

Tärkeä tilastotoimen käyttäjäryhmä on myös ulkomaat - erityisesti kansainväliset järjestöt - jotka säännöllisillä kyselyillä keräävät tilastotietoja useilta valtion viranomaisilta. Kyselyt ovat usein osittain päällekkäisiä (esimerkiksi ECE:n ja OECD:n) ja samaakin alaa koskeviin kyselyihin saatetaan vastata riippumattomasti eri viranomaisten toimesta. Kansainväliin tilastokyselyihin vastaamisen koordinointi ja mahdollinen keskittäminen olisi ilmeisesti edullista sekä käyttäjän että tiedonantajan kannalta.

1) Välitön päätöksenteko

2) Suunnittelu ja muu päätöksenteon valmistelu

On huomattava, että yksittäisten käyttäjien lukumäärä tärkeimmissä käyttäjäryhmissä on usein suhteellisen pieni. Tällä on vaikutuksena mm. näille käyttäjäryhmille tarjottavien tilastojen ominaisuuksien painottumiseen ja käyttöönsaattamismuotoihin. Näihin ongelmiin palataan myöhemmin.

Tilastojen käyttötarkoituksista tulee erityisesti päätöksenteon, tutkimuksen sekä opetuksen ja yleisen informaation suhteellinen merkitys lisääntymään. Myös seurannan merkitys tulee kasvamaan nimenomaan hallinnon päätösten toteuttamisen ja vaikutusten kokonaisvaltaisen seurannan osalta. Suunnittelu säilyy kuitenkin keskeisenä tilastotiedon käyttömuotona.

Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) esitetään potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen käyttäjäryhmittäin.

Tietosisältöön kohdistuvat vaatimukset

Maailmantalouden kehityksen epävarmuudesta johtuen tulevat käyttäjien tietotarpeiden painopisteet todennäköisesti voimakkaastikin vaihtelevaan 1980-luvulla. Tämä edellyttää tilastotoimelta ja Tilastokeskukselta jatkuvaa ja systemaattista tietotarpeiden seurantaa ja joustavuutta sopeutua nopeasti vaihteleviin tarpeisiin.

Käyttäjärühmätasolla ei ole siten mahdollista ennakoida sisällöllisten painopisteiden kehitystä. Yleisinä kehityssuuntina voidaan nähdä lähinnä taloudellisen kehityksen ennakointia, resurssi- ja energiapolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa sekä elinolosuhteita koskevaa yhteiskuntapolitiikkaa palvelevien tilastojen merkityksen korostuminen. Myös automaation aiheuttamat työllisyyspolitiikan sekä väestön uudelleen- ja jatkokoulutustarpeen korostuminen ja julkisten palvelujen merkityksen korostuminen suhteessa käytettävissä olevaan tuloon tulevat heijastumaan tilastotoimeen kohdistuvissa tietotarpeissa. Väestörakenteen muutos tulee myös muuttamaan yhteiskuntapolitiikan painopisteitä.

Tilastotietojen keskeisiin ominaisuuksiin kohdistuvia vaatimuksia

Tilastojen käytön merkityksen lisääntyminen välittömän päätöksenteon sekä suunnittelun ja päätöksenteon integroitumiskehitys tulevat edelleen korosta-

Taulukko 1: Potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen käyttäjäryhmittäin¹⁾

	P	SU	SE	TU	O&K	Yi
1. Valtion keskushallinto	x	x	x			
2. Aluehallinto	x	x	x			
3. Paikallishallinto		x				
4. Tutkimuslaitokset, korkeakoulut, tutkijat				x		
5. Opetuslaitokset					x	
6. Elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset	x	x	x			
7. Ammattijärjestöt	x	x	x			
8. Puolueet	x	x	x			x
9. Tiedotusvälineet ja informaatiopalvelulaitokset				x	x	x
10. Yksityiset kansalaiset ja heidän järjestönsä			x			x
11. Ulkomaat			x			

P = Päätöksenteko

Se = Seuranta

O&K = opetus ja koulutus

Su = suunnittelu

Tu = tutkimus

Yi = yleinen informaatio

1) Rastit tarkoittavat käyttötarkoituksen painopisteitä

maan tilastojen valmistumisen nopeutta ja oikea-aikaisuutta erityisesti taloustilastojen osalta.

Samasta syystä sekä tietotarpeiden vaihtelusta johtuen myös joustavuus ja tietojen yhdisteltävyysvaatimus korostuvat voimakkaasti. Erityisesti tämä koskee tilastotietoja, joita käyttävät edellämainitut keskeiset käyttäjäryhmät. Tämä heijastuu myös käyttöönsaattomuotoihin kohdistuviin vaatimuksiin, joihin palataan jäljempänä.

Tilastotietojen merkityksen korostuminen välittömän päätöksenteon ja toisaalta tutkimuksen pohjana tulee lisäksi painottamaan erityisesti näihin käyttötarkoituksiin tuotettavien tilastotietojen luotettavuutta.

Alueellisten tietojen tarvetta sekä aluetasolla että valtakunnan tasolla tulee lisäämään todennäköinen väliportaan hallinnon uudistus. Erityisesti tämä merkitsee alueellisten taloustilastojen tarpeen kasvua. Myös ympäristöpolitiikan korostuminen lisää alueellisten tilastojen tarvetta ympäristöongelmien voimakkaan alueellisen vaihtelun johdosta.

Eräs tilastotietojen ominaisuus, jota koskevissa käyttäjien vaatimuksissa on ennakoitavissa muutosta on tilastojen kuvaustaso. Karkeasti ottaen voidaan puhua seuraavista tasoista:¹⁾

1. Indikaattoritaso

- pitkälle jalostettua, tiivistä tilastotietoa (esim. sosiaali-indikaattorit), joka palvelee lähinnä päätöksentekoa, tutkimusta ja yleisiä tietotarpeita

2. Tilastojärjestelmätaso

- kokonaisvaltainen kuvaustaso (mm. kansantalouden tilipito sekä erilaiset kokoomajulkaisut), joka palvelee lähinnä kokonaisvaltaista päätöksentekoa ja suunnittelua sekä yleisiä tietotarpeita

3. Yksittäisten tilastojen taso

- perinteinen kuvaustaso, joka palvelee lähinnä suunnittelua, seurantaa ja tutkimusta

1) Kuvaustasolla tarkoitetaan tässä käyttäjälle luovutettavien tietojen yksityiskohtaisuustasoa, joka on riippumaton sovellettavasta tilastotietojen tuotantoteknologiasta

Lisäksi voidaan omina kuvaustasoinaan pitää perustietotasoa sekä erilaisia tietohakemistoja, jotka muodostavat ns. meta-kuvaustason.¹⁾ Oheisessa taulukossa 2 on esitetty potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen näille kuvaustasoille.

Taulukko 2: Potentiaalisten käyttötarkoitusten jakautuminen kuvaustasoin²⁾

	Indikaattoritaso	Til.järj.taso	Yks.til.taso	Perustietotaso	Hakemistot, käsikirjat
Päätöksenteko	x	x			
Suunnittelu		x	x		x
Seuranta			x		
Tutkimus	x	x	x	x	x
Opetus & koulutus		x			x
Yleinen informaatio	x	x			x

Käyttäjien tietotarpeissa tulee myös muiden kuin yksittäisten tilastojen tason suhteellinen merkitys kasvamaan. Erityisesti tämä koskee indikaattoritasoa ja tietohakemistoja.

1) Tällä meta-kuvaustasolla tarkoitetaan tietoa tiedosta - kuvaustasoa

2) Rastit ilmaisevat vain painopisteitä

Tietojen käyttöönsaattamiseen kohdistuvat vaatimukset

Käyttöönsaattamiseen kohdistuvat vaatimukset liittyvät lähinnä tilastotietojen saavutettavuuteen, käyttöönsaattamismuotoon ja joustavuuteen sekä käyttäjän kustannuksiin.

Tilastotietojen saavutettavuuden kannalta on keskeistä se, että käyttäjillä on tietoa saatavilla olevista tilastotiedoista. Tämä korostaa tiedotuksen merkitystä yleensä sekä erityisesti käyttökelpoisten hakemistojen, käsikirjojen ja oppaiden tarvetta.

Saavutettavuuteen vaikuttaa myös yleensä käyttäjien valmius tilastotiedon hyväksikäyttöön. Tätä valmiutta voidaan parantaa käyttäjäkoulutuksella. Käyttäjäkoulutuksen tarve voidaan jakaa karkeasti kahteen tyyppiin: Keskeisten käyttäjien tuotekohtaiseen koulutustarpeeseen ja yleisen kansalaiskasvatuksen ja ammattikoulutuksen koulutustarpeisiin.

Käyttöönsaattamismuotoihin kohdistuvia vaatimuksia tarkastellaan seuraavan ryhmittelyn puitteissa:

1. Vuorovaikutteiset päätejärjestelmät
 - käyttäjien suora yhteys päätteillä makrotietokantoihin ja niihin liitetyt joustavat tulostus- ja jatkotulostusohjelmistot
2. VIDEOTEX-tyyppiset laitteistot
 - pääteyhteys kiinteällä tulostuksella
3. Magneettinauhat ja muut siirrettävät muistivälineet
4. Mikrotulosteet
5. Järjestelmä- ja kokoomajulkaisut
 - vuosikirja, kansantulojulkaisut, elinolosuhdetilasto, kulttuuritilasto, ympäristötilasto jne.
6. Erityisjulkaisut
 - perinteiset tilastojulkaisut, käsikirjat, oppaat, tutkimukset, kertaselvitykset jne.
7. Muut tulosteet
 - valokopiot, puhelinpalvelu jne.

Taulukossa 3 tarkastellaan käyttönsaattamismuotojen potentiaalista merkitystä eri käyttötarkoituksissa.

Taulukko 3: Käyttönsaattomuotojen potentiaalinen merkitys eri käyttötarkoituksissa *)

	Vuorovai- kutteiset päätejärj.	VIDEO- TEX	Mg.nau- hat yms.	Mikro- tulost.	Järj. ja kok.julk.	Erityis- julk.	Muut tulost.
Päätöksenteo	x	x			x		
Suunnittelu	x				x		
Seuranta			x			x	
Tutkimus	(x)		x	x		x	x
Opetus & koulutus		x			x		
Yleinen inf.		x			x		x

*) Rastit ilmaisevat painopisteitä

Koska nopeus ja joustavuus ovat päätöksenteon ja suunnittelun kannalta keskeisiä korostuu vuorovaikutteisten päätejärjestelmien merkitys käyttönsaattamismuotona erityisesti näitä käyttötarkoituksia palvelevien tilastotietojen kohdalla. Toisaalta nämä käyttötarkoitukset ovat tilastotoimen keskeisimpien käyttäjäryhmien pääasialliset käyttötarkoitukset. Koska keskeisten käyttäjien lukumäärä on usein pieni voisivat päätejärjestelmät ja osittain VIDEOTEX olla näiden käyttäjäryhmien pääasiallinen käyttönsaattamismuoto PTS-kaudella. Mukana voisivat olla myös keskeiset tutkimuslaitokset ja korkeakoulut.

Opetuksen ja koulutuksen sekä yleisen informaation osalta - joita vastavissa käyttäjäryhmissä käyttäjien lukumäärä on hyvin suuri- keskeinen käyttönsaattamismuoto voisi olla Elinolosuhteet -tyyppiset kokoomajulkaisut.¹⁾ Näiden painosmääriä voitaisiin tehokkaan markkinoinnin tuella

1) Tilastokeskuksen v. 1977 julkaisema tilastollinen tiedonanto (nro 58) Elinolosuhteet 1950-1975, Tilastotietoja suomalaisten elämisen laadusta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

nostaa ehkä moninkertaisiksi nykyisestä. Pidemmällä tähtäyksellä myös VIDEOTEXista saattaa kehittyä laajoja käyttäjäryhmiä palveleva käyttöön-saattomuoto.

Erityisjulkaisujen kohdalla kysyntää ja tarvetta tulee kohdistumaan etupäässä hakemisto- ja opasjulkaisuihin sekä mahdollisesti Tutkimuksia-sarjaan, jos tilastoihin liittyvää tutkimustoimintaa lisätään. Sen si-jaan perinteisten tilastojulkaisujen käyttö pienenee suhteellisesti.

Tilastotietojen sijaitseminen hajallaan valtion tilastotoimessa hajanaisessa muodossa haittaa tilastojen käyttöä. Ongelmaa ei täysin pystytä poistamaan edes hyvillä tietohakemistoilla. Tietojen välittäminen keskitetysti Tilastokeskuksesta tehostaisi olennaisesti tilastojen käyttöä.

Myös kansainvälisten järjestöjen tietoaaineistot ovat yhä enenevässä määrin atk-pohjaisia, mikä tekee niiden konekielisen siirron ja hyödyntämisen joustavaksi. Tilastotoimessa tulisi selvittää näiden aineistojen välittämismahdollisuuksia kotimaisille käyttäjille.

Ongelmana yksilöllisessä tietopalvelussa on sen kalleus erityisesti eräiden käyttäjäryhmien kannalta. Painetta käyttäjien kustannusten alentamiseen tulee esiintymään ja sitä voidaan pitää edellytyksenä yksilöllisen käyttäjäpalvelun yleistymiselle.

3.2. Perustietojen antajien vaatimukset

Tilastotoimen perustietojen antajia ovat

1. Henkilöt
2. Yritykset (ja yrityksiä palvelevat järjestöt)
3. Valtion yhteisöt¹⁾
4. Kunnat ja kuntainliitot
5. Muut yhteisöt
6. Ulkomaat

1) Liitteen sivun 1 alaviitan 1 institutionaalisen luokituksen luokka
1.1. Valtio

Henkilöiden osuus välittöminä perustietojen antajina on jo nyt laskentoja lukuunottamatta pieni ja mahdollinen siirtyminen rekisteripohjaisiin laskentoihin tulee rajoittamaan henkilöiden välittömän tiedonannon lähinnä haastattelupohjaisiin tutkimuksiin.

Haastattelututkimusten merkitys ja osuus tulee kuitenkin PTS-kaudella kasvamaan, mutta otantamenetelmällä suoritettuna ne eivät muodosta merkittävää tiedonantotaakkaa henkilöille.

Jo 1970-luvulla nopeasti yleistyneet yksityiset markkina- ja mielipidetutkimuslaitokset ovat toiminnallaan aiheuttaneet sen, että Tilastokeskus ei riittävästi erotu muista kyselijöistä. Yksityisten tutkimuslaitosten käyttämä palkkiomenettely sekä yleisen suhtautumisen kehittyminen "lomakevihamieliseksi" saattaa aiheuttaa vastaushaluttomuuden lisääntymistä erityisesti Tilastokeskuksen haastattelututkimuksissa. Tästä syystä Tilastokeskuksen on kiinnitettävä huomiota vastaajien motivointiin ja pyrittävä erottumaan muista kyselijöistä.

Henkilöitä koskevia tietoja kerätään kuitenkin suuret määrät yhteiskunnan eri tietoaaineistoihin, joita Tilastokeskus puolestaan käyttää perustietolähteenä. Tietosuojakysymykset saattavat 1980-luvulla nousta Ruotsin tapaan esille aineistojen ja rekisterien yhdisteltävyyden edistämispöytäkirjojen myötä. Tämä saattaa aiheuttaa Ruotsin kaltaisia ongelmia, ellei tilastotoimen toimintaedellytyksiä hyvissä ajoin pyritä turvaamaan.

Yrityssektorin tiedonantovalmius kasvaa erityisesti suurempien yritysten ja elinkeinoelämän järjestöjen tietosysteemien kehittyessä joustavammiksi ja monipuolisemmiksi. Näiden tietosysteemien hyödyntämiseen liittyy kuitenkin runsaasti käsitteellisiä ja teknisiä yhtenäistämisongelmia. Tämä kehitys merkitsee samalla erityisesti suurten yritysten tiedonantotaakan suhteellista kevenemistä nykyisestä. Pienempien yritysten osalta ongelmana tulee olemaan vastaushaluttomuus, joka heikentää perustietojen laatua, jollei vastausalttiutta pystytä nostamaan joko tiedonantosäädösten kehittämisen tai vastaajien motivaation parantamisen avulla.

Järjestöjen kautta tapahtuvaan välilliseen tiedonkeruuseen saattaa liittyä tiedonantajien kustannusten korvaamiseen liittyviä ongelmia. Tämä

saattaa aiheuttaa tarvetta tiedonantovelvollisuussäädösten tarkistamiseen. Sama ongelma koskee myös kuntasektorin välillistä tiedonkeruuta kuntainliittojen aineistoista sekä yksityisten tai julkisten palvelukeskusten tietojen hyödyntämistä.

Myös valtionyhteisöiltä tietoja tullaan entistä joustavammin saamaan konekielisessä muodossa. Ongelmia aineistojen hyödyntämismahdollisuuksissa liittyy lähinnä sellaisten valtionyhteisöjen tietoaineistoihin, jotka eivät ole valtion hallinnon piiriin kuuluvia. Valmisteilla olevat valtionhallinnon tietotuotannon rationalisointihankkeet tulevat toteutuessaan vaikuttamaan tilastotoimen tietolähteinä oleviin aineistoihin. Näihin vaikutuksiin on varauduttava seuraamalla ja olemalla mukana rationalisointihankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Hallinnon aineistojen entistä tehokkaampi hyödyntäminen edellyttää myös Tilastokeskuksen entistä aikaisempaa mukaantuloa aineistojen sisällön ja käsitteiden suunnitteluun ulottuen mahdollisesti jo tietotarpeiden taustalla olevan lainsäädäntötyön seuraamiseen.

Kuntasektorin kohdalla valtionapupohjaisen toiminnan laajeneminen on johtanut raskaaseen ja moninkertaiseen seurantatietojen keruuseen, jota seurantatietoa käytetään myös perustietona tilastotoimessa. Tähän tiedonkeruuseen kohdistuu myös voimakkaita rationalisointipaineita ja mahdollisilla toimenpiteillä on vaikutuksia myös tilastotoimeen. Ongelma liittyy edellä mainittuun valtionhallinnon tietotuotannon rationalisointiin.

Yleisenä kehityspiirteenä tilastojen tuottajien ja perustiedonantajien välisissä suhteissa on se, että välillisen tiedonkeruun yleistyminen on luonut tilanteen, jossa välittömien tiedonantajien lukumäärä on vähentynyt ja yhä merkittävämpää osaa näyttelevät suurien tietoaineistojen haltijat. Tämä kehitys on muuttanut ja muuttamassa tiedonantaja - tuottaja suhteen luonnetta yhä tiiviimmän ja läheisemmän yhteistyön pohjalle. Samalla etäännyttään varsinaisista tiedon kohteista. Ongelmana on vapausasteiden väheneminen tilastovaatimusten turvaamisessa sekä lukuisia käsitteellisiä ja teknisiä vaikeuksia. Edellytyksenä on tiedonantajayhteyksien parantaminen tiedotuksen, koulutuksen, yhteistyöryhmien yms. puitteissa, sekä tekniset edellytykset tietojen muuntamiseen mikro- tai makrotasolla tilastotarpeita vastaaviksi.

3.3. Muiden sosioekonomisten informaatiojärjestelmien kehitys

Hallinnollisen tietojenkeruun laajeneminen valtion keskushallinnossa jatkuu vielä 1980-luvullakin hallinnon uusien tehtävien ja atk:n suomien mahdollisuuksien johdosta. Tätä kehitystä hidastaa toisaalta voimistunut pyrkimys päällekkäisen tiedonkeruun vähentämiseen ja mahdollinen hallinnon hajauttaminen aluetasolle. Joka tapauksessa keskushallinnon tietoa-aineistot, jotka eivät kuulu valtion tilastotoimen piiriin, muodostavat 1980-luvulla laajan atk-pohjaisen tietoa-aineistojen kokonaisuuden, jonka hyödyntäminen eri tarkoituksiin tulee tietojenkäsittelyteknologian kehityksestä johtuen yhä helpommaksi ja joustavammaksi.¹⁾

Tämä merkitsee sitä, että yhä suurempi osa yleisestä tilastomuotoisen tiedon tuotannosta saattaa tapahtua ohi Tilastokeskuksen ja valtion tilastotoimen nimenomaan tilastojen keskeisten käyttäjien toimesta. Tilastokeskus ja valtion tilastotoimi saattavat jäädä pitkälti vain pidemmälle jalostetun ja yleisen kansalaistilasto tiedon tuottajaksi.

Aluetasolla tapahtuu tilastotoimen kannalta seuraavaa kehitystä. Ensimmäkin mahdollinen väliportaan hallinnon uudistus saattaa johtaa tilastotoimen kanssa kilpailevaan tilastotietojen tuotantoon, ellei asiaa hyvissä ajoin ratkaista hallinnollisin järjestelyin. Kuntatasolla erityisesti ns. kuntasuunnittelurekisterit tulevat yleistymään ja kehittyvät yhä monipuolisemmin kuntien omia tietotarpeita palveleviksi tietosysteemeiksi. Tämä tulee vähentämään valtion tilastotoimen suhteellista merkitystä kuntien tietotarpeen tyydyttäjänä.

Myös yhteiskuntatutkimus kerää huomattavat määrät tilastomuotoista tietoa. Nykyistä suurempi osa tästä aineistonkeruusta voitaisiin suorittaa valtion tilastotoimen puitteissa. Tämä voi edellyttää rahoituskysymysten, maksuperusteiden ja tietosuojasäädösten tarkistamista .

1) Keskeisiä tällaisia tietoa-aineistoja ovat rekisteriviranomaisilla ja valtionhallinnon sektorisuunnitelmien pohjana olevat tietoa-aineistot. Potentiaalisesti suuret mahdollisuudet yleiseen tietopalveluun on mm. VTKK:lla, jonka laitteilla käsitellään suuri osa valtionhallinnon aineistoja.

Yksityisessä sektorissa tapahtuva toimialajärjestöjen ja työmarkkinajärjestöjen tietojärjestelmien kehittyminen on tekijä, joka saattaa vähentää valtion tuottamien tilastotietojen suhteellista merkitystä, ellei tarkoituksenmukaiseen yhteistyöhön päästä.

3.4. Valtionhallinnon asettamat vaatimukset

Tilastokeskus ja valtion tilastotoimi ovat osa valtionhallintoa. Muilta kuin Tilastokeskuksen osalta valtion tilastotoimen organisointi on puutteellista. Vain muutamien viranomaisten kohdalla tilastojen tuotanto on säädöksiin perustuva tehtävä ja erikseen organisoitu toiminta. Tilanne on viimeisen parinkymmenen vuoden kehityksen tulos, joka on merkinnyt tilastotuotannon vähittäistä hajauttamista uusien tilastojen tuotannon sijoittuessa pääsääntöisesti perustietoja tuottaville viranomaisille.

Tämä kehitys, joka edelleen näyttää jatkuvan, on johtamassa tilanteeseen, jossa Tilastokeskuksen tehtävänä olevan valtion tilastotoimen koordinoinnin toteuttaminen käy yhä vaikeammaksi ja resursseja vaativammaksi.

Tilastotoimen ja Tilastokeskuksen aseman merkittävää paranemista ilman Tilastokeskuksen omaa aktiivista toimintaa eivät ennakoi myöskään valtion keskushallinnon kehittämistä koskevat suunnitelmat 1970-luvulla.

Tilastokeskukseen kohdistuu muusta valtionhallinnosta paineita, jotka ovat ristiriidassa tilastoviranomaisen perinteisen yksikkötietojen luottamuksellisuuteen perustuvan yleisen palvelutehtävän kanssa. Valtionhallinnon yleiseen tietojen liikkuvuuden lisäämiseen ja päällekkäisen tiedontuotannon vähentämiseen vedoten kohdistetaan vaatimuksia myös perustietojen entistä joustavampaan luovuttamiseen.

Kun samalla tilastojen tuotanto yhä suuremmassa määrin perustuu hallinnon itsensä keräämiin tietoihin, joihin ei liity tilastojen perustietojen luottamuksellisuusvaatimusta, saattaa tilastotoimen perustietojen luottamuksellisuuskysymys vaatia tarkistamista.

3.5. Kansainvälisen tilastoyhteistyön vaatimukset

Suomi harjoittaa tilastoalan kansainvälistä yhteistyötä lähinnä YK:n ja sen erityisjärjestöjen, pohjoismaiden, OECD:n sekä SEVin puitteissa. Sen lisäksi Tilastokeskuksella on ollut kahdenkeskistä yhteistyötä muun muassa Unkarin ja Ruotsin tilastollisten keskusvirastojen kanssa.

Kansainvälinen tilastoalan yhteistyö liittyy tilastotoimeen seuraavasti:

1. Kansainvälisten järjestöjen toimesta pyritään edistämään tilastotietojen kansainvälistä vertailtavuutta antamalla kansainvälisiä suosituksia tilastoissa käytettävistä käsitteistä ja luokituksista yms.
2. Kansainvälisten järjestöjen puitteissa suoritetaan sellaista aikaa ja resursseja vaativaa tilastoalan kehittämistyötä, jossa voimavarojen yhdistäminen ja päällekkäisen työn välttäminen on tarkoituksenmukaista tai joka suoraan hyödyttää järjestöjen omia tilastotarpeita. Lisäksi ne välittävät suunnitelmia ja kokemuksia maasta toiseen sekä välittävät asiantuntijoita, koulutusta jne.
3. Kansainväliset järjestöt keräävät jäsenmailta tilastotietoja omiin tarpeisiinsa ja toisaalta välittävät kansainvälisiä tilastoja kansallisille käyttäjille.¹⁾

Kahdenkeskisessä yhteistyössä paino on yleensä konkreettisissa ja suppealaisissa yhteistyökohteissa, joista molemmat osapuolet hyötyvät.

Tilastoja koskevissa kansainvälisissä suosituksissa Suomi on perinteisesti muiden pohjoismaiden kanssa korostanut YK:n johtavaa asemaa. Näin myös tapahtuu jatkossa. Tilastojen kehittämistyön painopiste Euroopan alueella on kuitenkin muuttunut siten, että muun muassa OECD on 1970-luvulla laajentanut toimialaansa taloustilastoista sosiaalitulastoihin (sosiaalindikaattoriprojekti) ja parhaillaan on käynnistynyt laaja ympäristöra-

1) Näitä kysymyksiä tarkastellaan lyhyesti luvuissa 3.1. ja 3.2.

portoinnin kehittämiseen liittyvä ohjelma. Lisäksi EEC ja SEV ovat 1970-luvulla ryhtyneet harrastamaan voimakasta tilastojen yhtenäistämiseen tähtäävää työtä.

Tämä kehitys viittaa siihen, että YK:n ja erityisesti ECE:n tosiasiallinen merkitys kansainvälisessä tilastojen kehittämis- ja yhtenäistämistyössä tulee jossain määrin pienenemään. Se saattaa johtaa Euroopan alueella yhteistyön ja resurssien kanavoitumiseen ECE:n sijasta entistä enemmän OECD:n ja SEVin puitteissa tapahtuvaan työhön.

Eräs hyvin näkyvä ja ilmeisen tuloksekas yhteistyöalue ECE:n piirissä on 1970-luvulla ollut YK:n Bratislavan laskentakeskuksen puitteissa tapahtunut tilastollista tietojenkäsittelyä koskeva yhteistyö. Ruotsin tilastollisen keskusviraston SCB:n PT-suunnitelman¹⁾ mukaan menetelmäkysymyksiä koskeva yhteistyö voisi ylipäänsä olla 1980-luvun lupaava yhteistyöalue ECE:n puitteissa.

Kansainvälisten järjestöjen työmenetelmät ovat tehtävien ja sihteeristöresurssien kasvun epäsuhteen vuoksi kehittymässä yhä enemmän jäsenmaiden välittömän valmistelutyöhön osallistumisen pohjalle. Tämä lisää painetta myös Suomen resurssipanoksen lisäämiseen niillä alueilla, joilla Suomella on riittävää asiantuntemusta.

Kahdenkeskinen yhteistyö on erityisesti resursseja vaativaa, joten sen lisääminen ainakaan yhteistyökumppaneiden lukumäärän osalta ei liene juuri mahdollista.

Eräs alue, jossa tarvetta voisi 1980-luvulla esiintyä, olisi kehitysapuna annettavat kahdenkeskiset konsultointipalvelut kehitysmaiden kansallisen tilastotoimen kehittämisessä. Tällaisen toiminnan rahoituksen tulisi kuitenkin tapahtua kehitysyhteistyövaroista.

1) Statlig statistik inför 80-talet (STAMP), en miljöstudie.

3.6. Tietojenkäsittelytekniologian kehitys

Tietojenkäsittelytekniologiassa näyttää varsinainen innovaatiomullistus mikroelektroniikan muodossa jo suureksi osaksi tapahtuneen. 1980-luku on tämän innovaatioaallon sovellutusten läpimurtoa käytännön tietojenkäsittelyssä.

1980-luvun tietojenkäsittelylaitteet ovat kapasiteetiltaan moninkertaisia ja joustavuudeltaan toista luokkaa kuin 1970-luvun laitteet. Leimaa antava piirre erityisesti tietokoneille on niiden sekä syöte- että tulospuolen oheislaitteiden ja kytkentämahdollisuuksien monipuolisuus. Mainittakoon muun muassa kytkennät tekstinkäsittelylaitteistoihin ja valoladontalaitteisiin.

Tämä tekee mahdolliseksi rakentaa entistä tehokkaampi ja työntekijöiden kannalta mielekkäämpi tiedontuotantoprosessi uusien ihminen-laite-toiminto -yhdistelmien pohjalle.

Kestävien käytännön sovellutusten rakentamista haittaa jatkossakin jos-sain määrin laitteistojen nopea tekninen vanheneminen. Atk-laitteiden tärkeimpien rakenneosien hintakehitys jatkuu edelleen laskevana. Tämä on johtamassa siihen ,että sekä tilastotoimen perustietojen antajilla, tilastojen tuottajilla että niiden käyttäjillä on aivan toisenlaiset mahdollisuudet koneiden käyttöön kuin 1970-luvulla.

Myös tiedonsiirtotekniologian kehittyminen ja käyttöönotto tulee avaamaan uusia mahdollisuuksia sekä tilastojen perustietojen keruulle, että tilastotietojen käyttöönsaattamiselle ja mahdolliselle tilastotuotannon alueellistamiselle. 1980-luvusta saattaa muodostua ohjelmistojen ja systeimiratkaisujen kehittymisen vuosikymmen. Keskeisinä kehityspiirteinä ovat monipuolisuuden; helppokäyttöisyyden sekä laitteisto-, "sovellutusympäristö"- ja systeemi riippumattomuuden lisääntyminen.

3.7. Yleinen yhteiskuntakehitys

Taloudellinen kehitys 1980-luvulla saattaa olla hidasta ja varsin epävarmaa verrattuna 1960-lukuun ja 1970-luvun alkuun. Kehityksen epävarmuus ja mahdolliset äkilliset muutokset korostavat nopeiden ja ennakoivien tilastojen tarvetta, erikoisesti tämä koskee taloustilastoja. Myös yhteiskunnassamme tapahtuvista rakenteellisista muutoksista olisi saatava tilastollista kuvausta mahdollisimman selkeästi ja tehokkaasti.

Valtionhallinto ei todennäköisesti tule määrällisesti kasvamaan paljon 1980-luvulla ja tämä rajoittaa mahdollisuuksia saada tilastotoimen uusiin tehtäviin olennaisesti lisää resursseja. Tilastotoimen kehittäminen on mahdollista pääasiassa vain tehtävien tärkeyttä priorisoimalla ja rationalisoimalla tilastotuotantoa voimakkaasti sekä käyttämällä täten vapautuvat resurssit uusien tehtävien hoitoon.

Yhteiskunnan päätöksentekomenettelyt kehittyvät demokratisoimispyrkimysten myötä tähän astista desentralisoidumpaan suuntaan yhdessä päätöksentekoa palvelevien suunnittelujärjestelmien desentralisoitumisen kautta. Päätöksentekotasojen ja päättäjien määrän lisääntyessä tarvitaan päätösten pohjaksi kullekin päätöksentekotasolle ja -ryhmälle sopivassa muodossa olevaa yhtenäistä tilastotietoa valmistelijoille hallinnossa. Järjestöjen ja poliittisten puolueiden sekä eduskunnan merkitys tilastojen käyttäjinä korostuu entisestään.

Koulutuksen lisääntyessä ja yleisen tiedontason kasvaessa sekä koulutusjärjestelmämme että ns. suuri yleisö tulevat vaatimaan tilastotoimelta entistä enemmän yleisen kansalaistiedon kohottamista palvelevaa tilastotietoa. Jos koulutusjärjestelmä pystyy hyödyntämään menetelmällisesti kehityksen saavutuksia tietojen hyväksikäytössä elämisenlaatukirjat, vuosikirjat, sosiaalitulastot jne. tulevat uuteen asemaan koulutuksen apuvälineinä.

Myös tasa-arvokysymykset tulevat korostumaan PTS-kaudella, minkä tulisi heijastua jakautuma- ja rakennetilastojen kehittämisessä.

4. VALTION TILASTOTOIMI JA VALTIONHALLINNON SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄT

4.1. Kehitysnäkymistä

Valtionhallinnon suunnittelujärjestelmät voidaan tietosisältönsä puolesta informaatiotuotannon näkökulmasta jakaa kahteen ryhmään:

- 1) varsin yksityiskohtaista "empiiristä" tietoa tarvitseva ns. sektorisuunnittelu
- 2) poikkisektoreittainen, eri sektoreiden kehityksen oleellisempia piirteitä kuvaavaa, ongelmaorientoituneeseen "etsivään" tarkasteluun soveltuvaa tavoitetietoa, trendi- ja kokoomatietoa tarvitseva yhteensovittava suunnittelu.

Ensimmäisen kohdan suunnittelujärjestelmissä tietotuotannon pääpaino on todellisuutta koskevilla varsin yksityiskohtaisella ja tuoreella asiantiedolla. Tietomäärät ovat suuria, koska kaikki suunnittelun piiriin kuuluvat yhteisöt (kunnat, terveyskeskukset jne.) ovat tasavertaisia sen johdosta, että suunnittelujärjestelmän ydinajatus on, että näiden suunnitelmien hyväksymisen kautta keskushallinto ohjaa alapuolellaan olevia yksiköitä. Toisen kohdan suunnitelmat ovat tietotuotannoltaan eräänlaisia yleissuunnitelmia, tavoitesuunnitelmia, joissa tietotarve rajoittuu kehityspiirteiden kuvaamiseen, taustatiedon saantiin jne. Näillä suunnitelmilla keskushallinnon ohjausote ei ole kovin voimakas mm. siitä syystä, että näiden kohdalla ei ole kysymys välittömästä rahanjaosta toiminnoille.

On vaikea saavuttaa pitkälläkään tähtäyksellä näiden erityistavoitteita palvelevien suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmien koordinoitua ja merkittävää rationalisointia niiden oman toiminnan kautta. Näin ollen voitaisiin tietotuotannon tehostaminen, moninkertaisen tiedon välttäminen yms. tavoitteet toteuttaa perustietoja tuottavan organisaation kautta. Valtionhallinnossa ei ole montaa viranomaista, jolle kuuluu päätoimenaan vastata eri yhteiskunta-alojen tietojen tuottamisesta.

Tilastokeskus on yksi näistä. Tilastokeskuksen ongelmana on vain tähän asti suunnittelujärjestelmien tietotarpeiden suhteen ollut se, että Tilastokeskus on jättäytynyt tavoitetasolle. Valtion tilastotoimen kehittämisohjelmassa eräs keskeisimpiä tilastotoimen tavoitteita on palvel-

la valtionhallinnon suunnittelua. Kun eri organisaatioiden suunnittelujärjestelmät perustuvat niiden omiin informaatiojärjestelmiin Tilastokeskuksessa ei tunneta suunnittelujärjestelmien laadintamekanismeja, -prosesseja, niiden tiedonkeruumenettelyjä jne. Olemme monessa tapauksessa joutuneet ohjaamaan suunnittelutoimesta tulleita tietopyyntöjä maksulliseen tietopalveluun tai toimittamaan keskeisille suunnitteluelimille julkaisuja kerran vuodessa - tämäkin passiivinen toimenpide osuu ehkä usein ajoituksellisesti väärään aikaan vuodesta ao. suunnitelman laadinta-aikatauluun nähden.

Varsin keskeinen osa julkisen hallinnon tiedoista tuotetaan jotain erityistä suunnittelujärjestelmää tai sen seuranta- ja valvontajärjestelmää varten. Suuri osa rekistereistä ja muista tietoaaineistoista on perustettu palvelemaan suunnittelujärjestelmiä. 1980-luvulla eräs keskeisimpiä hallinnon tehostamis- ja rationalisointikohteita tullee olemaan julkisen hallinnon suunnittelu- ja seurantajärjestelmät tietojärjestelmineen. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto on ryhtynyt tehostamaan valtionhallinnon rationalisointitoimia tietotuotannon alueella (mm. Turhan Tiedon Tappoprojekti). Valtioneuvoston kanslia ja oikeusministeriö ovat puolestaan käynnistäneet julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmien selvittämistyön.

Suunnittelujärjestelmien kehittämisessä on oleellista tilastotoimen kannalta se, että niiden tietotuotannon kehittämis- ja järkeistämistehtävien katsotaan pääosin kuuluvan julkisen hallinnon tietotuotannosta vastaaville viranomaisille, joista Tilastokeskus on yksi suurimmista.¹⁾

1) Eräänä esimerkkinä siitä, että valtionhallinnossa ymmärretään

Tilastokeskuksen Valtion tilastotoimen kehittämisohjelmassa ilmaisema tavoite palvella suunnittelua varsin konkreettisesti, on v. 1975 silloisen oikeusministeri Gestrinin lausunto koskien lakkautetun tietojärjestelmäkomitean uudelleenasettamista eduskunnassa: "Tilastotoimen yhteiskunnallisten tehtävien selvittäminen ja tiedonsaannin sekä tietojen tasapuolisen jakelun turvaaminen tilastotoimen alalla sekä suunnittelua palvelevien tietojärjestelmien kehittäminen kuuluu erityisesti Tilastokeskuksen toimialaan".

Pitkällä tähtäyksellä on ajateltavissa, että valtionhallinto pyrkiessään rationalisoimaan tietojenkeruutaan mm. 1) keräämällä saman tiedon vain kerran ja 2) vaivaamalla samaa perustiedonantajaa tai -tiedonantajaryhmää mahdollisimman harvoin keskittää jollekin viranomaiselle tietojen keruun suunnittelua, saatujen tietojen varastointia ja tietojen työstämistä eri tarkoituksiin sekä niiden jakelua eri tiedonkäyttäjille.

Kysymystä suunnittelujärjestelmien tietosisällön ja perustiedonkeruun yhtenäistämisestä ei ole otettu esille keskushallinnossa riittävän laajoissa puitteissa. Tämä johtunee kunkin suunnittelujärjestelmän itsenäisyydestä ja eri hallinnonalojen ja viranomaisten jyrkistä toimivalta- ja tehtävärajoista. Tietotuotannon rationalisointitavoitteiden läpivienti suunnittelun sisällön kautta tuleekin kohtaamaan ehkä ylitsepääsemättömiä esteitä tästä syystä. Sen sijaan pitkällä tähtäyksellä tietotuotannon rationalisointia voisi lähestyä valtionhallinnon yhteisen tietopalvelulaitoksen perustamisella ja valtionhallinnon tietopalvelutoimintoja tehostamalla.

Yhteisiin tietojärjestelmien kehittämistavoitteisiin on vaikea päästä myös siitä syystä, että esimerkiksi sektorikohtaiset tietojärjestelmät ovat laajuudeltaan siinä määrin rajallisia, että näiden luominen ei ole aiheuttanut sanottavampaa kiinnostusta ao. sektorin ulkopuolella. Tilastokeskus tilastoalan keskusvirastona voisi pidemmän päälle toimia eräänlaisena "välitysmiehenä" valtionhallinnon suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmien rationalisoinnissa. Tilastokeskuksen intressi on yhteinen kaikille hallinnonaloille ja -tasoin, eri tiedonkäyttäjärhyhmille, eri tiedonkäyttömuodoille jne.

Tilastokeskuksen tilastotuotanto näyttää jo tällä hetkellä olevan melko irrallaan valtionhallinnon suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmistä. Suunnittelujärjestelmillä tarkoitetaan määrämuotoista, määräraikaista suunnitteluprosessia, jossa tuotetaan suunnitelma-asiakirja/-asiakirjoja päätöksenteon pohjaksi. Suunnittelujärjestelmiä on tällä hetkellä noin puolisen sataa julkisessa hallinnossamme.

Jos valtion tilastotoimen ja Tilastokeskuksen yhteydet valtionhallinnon suunnittelujärjestelmiin eivät ole tarpeeksi kiinteät niin vielä heikompi yhteys tilastotoimella ja Tilastokeskuksella nykyisin on komitealaitoksen kautta tapahtuvaan suunnitteluun ja päätöksenteon valmisteluun. Tilastokeskuksen suunnitteluosaston tutkiessa 1970-luvun komitea- ja työryhmien mietintöjä valtion tilastotoimen kehittämisohjelman (VATKOn) valmistelua varten selvittääkseen komitealaitoksen tilastotoimelle ja Tilastokeskukselle esittämiä tilastojen kehittämisvaatimuksia, kävi selvityksestä ilmi seuraavaa:

- komiteat ja työryhmät hyvin harvoin käyttivät tilastotietoja ao. komitean tehtäväalueen ongelmien, nykytilan, kehityspiirteiden yms. kuvaamiseen (usein rajoituttiin komitean jäsenten arvioihin, tutkimuksiin tai tehtiin oma kysely tai selvitys)
- komiteat ja työryhmät varsin usein valittavat, että ao. komitean tehtäväalueelta ei ole saatavissa tilastotietoja ja tai ne eivät ole sopivassa muodossa
- komiteoihin kutsuttiin jäseniksi tai asiantuntijoiksi hyvin harvoin Tilastokeskuksen tai yleensä tilastotoimen edustajaa (poikkeuksena koulutusalan komiteat).

Suunnitteluosaston selvityksen mukaan 1970-luvulla ilmestyi n. 1230 komitea- ja työryhmämietintöä, joista n. 1/3 käytti apuna tilastotietoja, mutta joista näistäkin suurin osa ei saanut kaikkia tarvitsemiaan tilastotietoja tai ne eivät olleet käsitteiltään, tuoreudeltaan, luokituksiltaan tms. syyn takia tarkoituksenmukaisia.

Jos kehitys jatkuu 1980-luvulla niin, että kukin suunnittelujärjestelmä rakentaa omia tarpeitaan varten laajat tietojärjestelmänsä Tilastokeskuksen tilastojen suhde suunnitteluun muuttuu pian tavoitetilaan nähden ylösalaisin: Tilastokeskuksen tilastojen pitäisi palvella julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmiä, mutta suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmät palvelevatkin Tilastokeskuksen tilastotuotantoa keskeisinä hallinnollisina tietoaaineistoina.

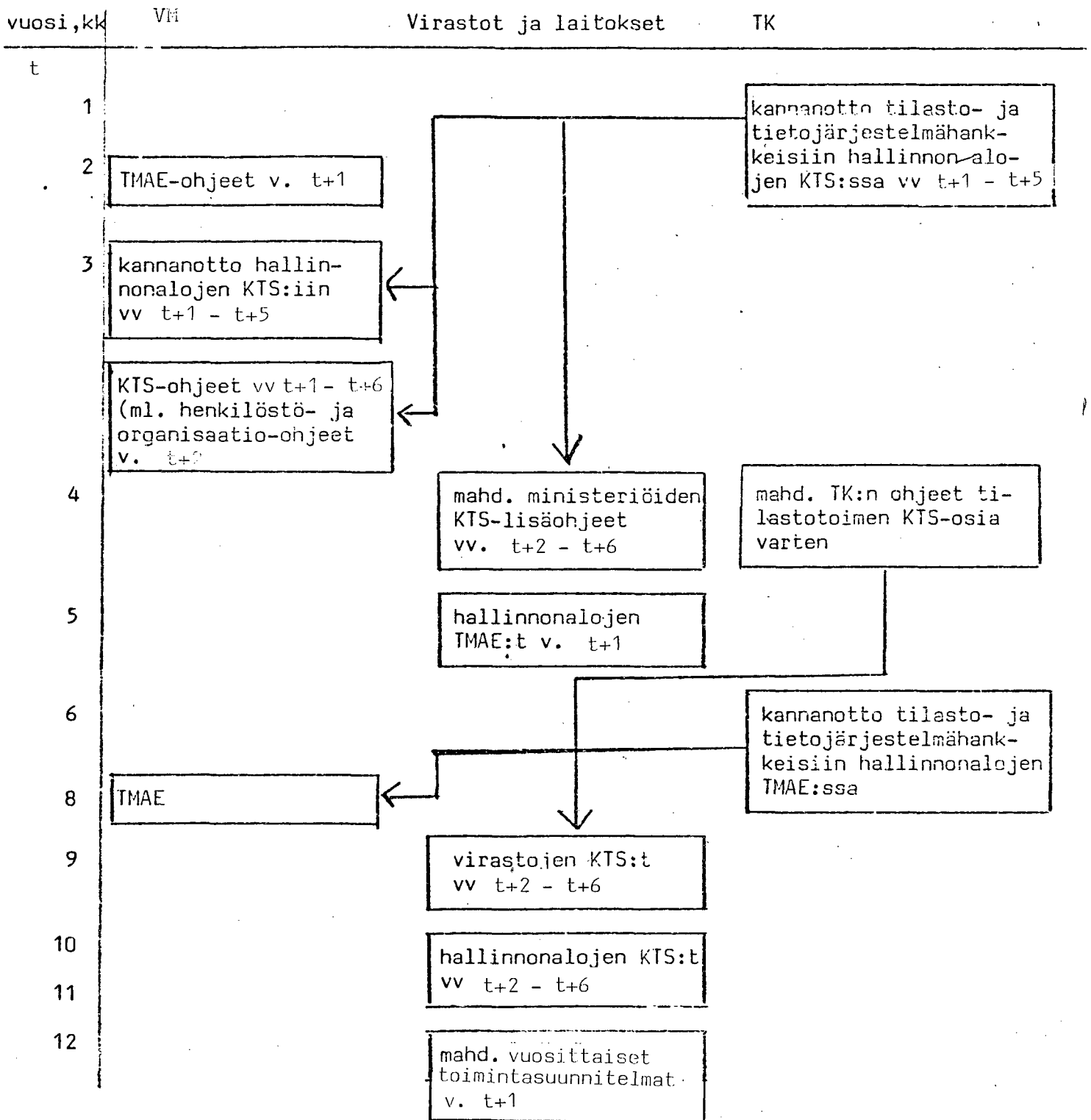
Tämäntyyppinen kehitys vaikuttaa Tilastokeskuksen toimintaan mm. niin, että sen tuottamista tilastoista yhteiskuntapoliittisesti merkittäviksi tuotteiksi uhkaavat jäädä lähinnä ne tilastot, jotka pohjautuvat suoraan tietojen keruuseen tai hallinnon ulkopuolisiin aineistoihin. Eri hallinnonhaarojen suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmien täyttäessä julkisen sektorin tuoreiden tietojen tarvetta, Tilastokeskuksen tilastot jäävät yhä enemmän eräänlaisiksi yleisiksi kansalaistilastoiksi.

4.2. Tilastollisen keskusviraston kytkentä valtion suunnittelumenettelyyn

Valtion tilastotoimen suunnittelujärjestelmää kehitettäessä on erääksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettu sen saaminen tähänastista kiinteämpään yhteyteen valtionhallinnon taloussuunnitteluun (KTS- ja TMAE-menettely) kanssa. Tällöin kolmivuositain tehtävä tilastotoimen normatiivinen tilastopoliittisia tavoitteita sisältävä kehittämisohjelma (VATKO) ei jäisi valtioneuvoston periaatteelliseksi kannanotoksi tilastotoimen tavoitteista. Ongelmana KTS- ja TMAE-menettelyn kanssa tilastotoimen kannalta on kuitenkin se, että tilastohankkeet ovat useimmiten niin pieniä tai ne ainakin koetaan ao. viraston tai laitoksen toiminnan kannalta varsin vaatimattomiksi ja niitä ei täten kirjata virastojen KTS:iin - puhumattakaan hallinnonalojen KTS:istä.

Tilastokeskuksen ohjausmahdollisuuksia tilastotoimen koordinoijana valtionhallinnon KTS- ja TMAE-valmistelumenettelyssä voidaan kuvata seuraavan kaavion avulla.

Kaavio 1. Tilastokeskuksen kytkentä valtionhallinnon KTS- ja TMAE-menettelyyn



TMAE:stä tilastohankkeet löytää edellyttäen, että ne vaativat nimenomaan tilastoalan uusia resursseja tai huomattavia määrärahoja. Tällöinkin ne voivat olla varsin pelkistetysti esitettyjä ja jollakin muulla nimikkeellä kuin tilaston laadinnan aloitus tai laajentaminen. Useimmiten virastojen tietojärjestelmät ovat niin kiinni joko virastojen suunnittelujärjestelmissä tai niiden hallinnollisissa toiminnoissa, että taloussuunnitelmistakaan ei ole kovin helppoa seurata tilasto- ja rekisterihankkeiden etenemistä. Ja koska KTS-TMAE-prosessit ovat nykyiselläänkin tarpeeksi raskaita eikä ole odotettavissa, että niitä yksityiskohtaistettaisiin, tilanne tulevaisuudessa ei näytä Tilastokeskuksen ohjaustehtävän kannalta yhtään valoisammalta.

Lisäksi on otettava huomioon se merkittävä rajoitus KTS- ja TMAE-menettelystä, että niihin ei oteta mukaan kuin uudet hankkeet tai vanhan niin huomattavat laajennukset että ne vaativat uusia resursseja. Kuitenkin viime vuosina varsin merkittävääkin tietojärjestelmien kehittämistyötä on tehty virastojen normaalina kehittämistyönä mm. resursseja siirtämällä. Esim. virastojen suunnittelujärjestelmien kehittäminen ei tule näkymään sen enempää KTS:ssa kuin TMAE:ssäkään ja kuitenkin suunnittelujärjestelmän muutos voi oleellisesti vaikuttaa sen taustana olevaan tietojärjestelmään ja edelleen viraston tiedonkeruutapaan, tietomäärään, keruun useuteen, niistä laadittaviin tilastoihin jne.

Kuvaavaa KTS-menettelyn epävarmuudelle tilastotoimen ohjauksen kannalta - johtuen hallinnonalojen KTS:ien varsin vaihtelevasta tasosta ja tarkkuudesta on se, että vv. 1981-84 kierroksella valtioneuvoston kanslian KTS on 8 sivua, Kauppa- ja teollisuusministeriön KTS 14 sivua, Oikeusministeriön KTS n. 100 sivua. Oikeusministeriön KTS:ssa on omana liitteenään varsin perusteellinen selvitys OM:n rekisterihankkeista, kun sen sijaan Kauppa- ja teollisuusministeriö on KTS:ssaan tyytynyt esittämään muutamia ranskalaisin viivoin joitain toimintalinjoja 5-vuotiskaudelle.

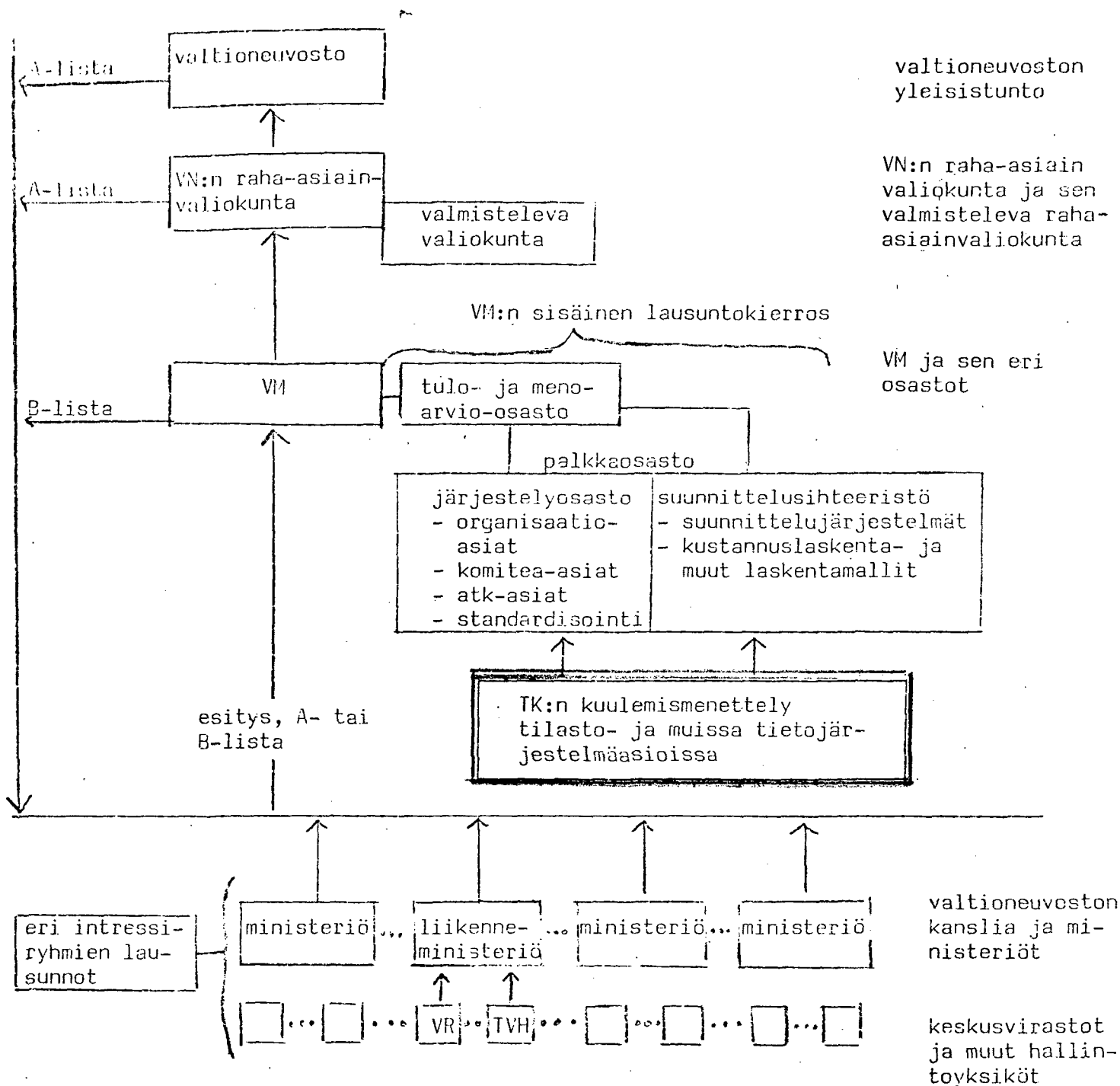
KTS- ja TMAE-prosessia ehkä tärkeämmäksi voisikin nousta Tilastokeskuksen lausunnonantomenettely valtionhallinnon tilasto- ja tietojärjestelmähankeista niiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa.

Kaikista valtionhallinnon tietojärjestelmä uudistus- tai laajennushankkeista pyydetään eri suunnitteluvaiheiden jälkeen lausuntoja. Sama koskee esimerkiksi lainsäädäntömuutosasioita. Lausuntomenettelyssä ei ole mitään muuta systematiikkaa¹⁾ esim. keneltä viranomaiselta pyydetään muutoin kuin se, että VM on viranomainen, jolta käytännössä aina pyydetään lausunto ja koska Tilastokeskus on valtiovarainministeriön alainen, voisi tavoitteeksi asettaa, että Tilastokeskusta kuultaisiin valtiovarainministeriön lausuntoa varten. Valtiovarainministeriöltä pyydetään lausunto, jos hanke koskee seuraavia asioita:

- vaatii määrärahaa (käytännössä virastot tiedottavat valtiovarainministeriölle hyvin varhaisessa vaiheessa)
- vaatii organisaatiomuutosta, koskee rationalisointia tai tuottavuutta
- koskee komitean, toimikunnan tai neuvottelukunnan asettamista, niiden tehtäviä jne.
- atk-laitteita, atk-menetelmiä, atk-rekistereitä
- koskee valtionhallinnon standardointia
- koskee suunnittelujärjestelmän kehittämistä
- koskee kustannuslaskentamallia tai muita laskenta-asioita.

1) Tilastokeskuksesta annetun asetuksen (71/112) 4 §:n mukaan rekisteri- ja tietoaineistokysymyksissä tulee Tilastokeskukselta pyytää lausunto jo suunnitteluvaiheessa.

Kaavio 2. Tilastokeskuksen vaikutusmahdollisuuksia tilastotoimen edustajana valtionhallinnon toimintojen suunnittelussa ns. lausuntovaiheessa.



Etuna sille, että Tilastokeskukselle varattaisiin mahdollisuus esittää kannanottojaan valtiovarainministeriön kautta oheisessa kaaviossa esitetyllä tavalla voidaan katsoa, että

- Tilastokeskus saisi mahdollisimman varhain tiedon kaikista valtionhallinnon tilasto- ja tietojärjestelmäasioista (myös niistä, jotka eivät vaadi uutta määrärahaa)
- Tilastokeskus voisi laajentaa lausunnonantokohdettaan, koska ei ole tarkoituksenmukaista lausua ns. puhtaista tilastojen perustamis/laajennus/lakkauttamishankkeista, koska pidemmän päälle ei ole hallinnossa enää erotettavissa selvästi tilastotietoja muista tietojärjestelmistä - ei ainakaan esim. niiden suunnittelu- tai perustietojen keruuvaiheessa
- tilastotietosisällölliset tavoitteet tulisivat em. menettelyn vakiinnuttua automaattisesti erääksi tarkastelukulmaksi valtionhallinnon suunnittelu- ja tietojärjestelmiä luotaessa, koska Tilastokeskus tilastotoimen edustajana olisi eräs vakituinen lausunnonantaja
- tilastotoimen ohjausvaikutuksen kohde laajenisi valtiovarainministeriön taloussuunnittelusta virastojen ja laitosten suunnittelujärjestelmiin, joista em. sektorisuunnitelmat ovat ja tulevat olemaan varsin merkittävässä asemassa ja näin päästään resurssisuunnittelusta lähemmäksi itse sisällön suunnittelua.

Koska komitealaitos on eräs merkittävimpiä julkisen hallinnon suunnittelun ja päätöksenteon valmistelua suorittava organisoititapa, pitäisi se ja tilastotoimen yhteydet saada kiinteiksi. Tästä syystä komitealaitosta koskeviin ohjeisiin tulisi saada maininta siitä, että komiteoiden on syytä valmistelutyössään selvittää onko komitean tehtäväalueelta olemassa valmiita tilastotietoja tai voiko Tilastokeskus niitä tuottaa. Ja vasta ellei valmiita tilastotietoja ole saatavissa komitea voisi harjoittaa oman kyselyn, tutkimuksen tms. tekemistä.

Oleellisinta valtion tilastotoimen kehittämässä, ohjauksessa ja valvonnassa on kuitenkin Tilastokeskuksen tilastotoimeen tai siihen läheisesti vaikuttavien hankkeiden ja muun kehittämistoiminnan aktiivinen seuranta ja pyrkiminen vaikuttamaan näihin. On nimittäin melko turhaa pyrkiä luomaan ja vakiinnuttamaan edellä kuvatunlaista Tilastokeskuksen lausunnonantomenettelyä KTS:n ja muiden suunnitteludokumenttien avulla, ellei Tilastokeskus riittävästi itse tiedä lausuttavista asioista, niiden taustasta, ongelmista. Käytännössä tilanne on se, että tilastotoimen ohjaukselle merkittävää lausuntoa ei ole esimerkiksi jonkin hankkeen ollessa menossa raha-asiaivaltiokuntaan mahdollista selvittää ja valmistella varsin pitkään ottaen huomioon, että Tilastokeskus on vain välillinen lausunnonantaja valtiovarainministeriön kautta.

5. VALTION TILASTOTOIMI JA TUTKIMUS

5.1. Valtion tilastotoimi ja tutkimus osana yhteiskunnan tietohuoltoa

Yhteiskuntatilasto muodostaa keskeisen perustietopohjan empiiriselle yhteiskuntatutkimukselle. Se on lisäksi ainoa perustietolähde sellaiselle kokonaisvaltaiselle tutkimukselle, jossa tarvitaan laajoja, koko väestöä, elinkeinoelämää tai elinympäristöä koskevia tietoja. Yhteiskunnan toimintojen monipuolistuessa ja monimutkaistuessa tällaisen tutkimuksen merkitys tulee kasvamaan.

Tavoitteellinen yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko ja suunnittelu edellyttävät jatkuvaa, laaja-alaista informaation tuotantoa keskeisistä yhteiskuntailmiöistä ja niiden välisistä suhteista. Tarvitaan

- säännöllistä tilastotietoa tapahtuneesta kehityksestä yhteiskuntapolitiikan eri tavoitelohkoilla
- yhteiskuntapolitiikan ongelmien mukaan suuntautunutta soveltavaa tutkimusta, jolla tapahtunutta kehitystä selitetään, tulevaa kehitystä ennakoidaan ja löydetään keinoja kehityksen ohjaamiseksi haluttuun suuntaan.

Tätä taustaa vasten yhteiskuntatilasto, soveltava yhteiskuntatutkimus sekä yhteiskuntapoliittinen päätöksenteko ja suunnittelu muodostavat saumattomasti toisiinsa liittyvän osan kansallisen tietohuollon kokonaisuudessa.

Soveltava yhteiskuntatutkimus liittyy tähän kokonaisuuteen yhteiskuntatilastoa edelleen jalostavana päätöksentekoa ja suunnittelua välillisesti tai välittömästi palvelevana osana. Tilannetta voidaan havainnollistaa oheisella kaaviolla (kuvio 2).

On kuitenkin huomattava, että esitetty kuvio on yksinkertaistus ja edustaa näkökulmaa, jossa tilastojen tuottaminen, yhteiskuntatutkimus sekä päätöksenteko ja suunnittelu on toiminnallisesti erotettu toisistaan.

Käytännössä raja tilastojen tuottamisen, yhteiskuntatutkimuksen ja suunnittelun välillä on liukuva ja epämääräinen. Tutkimukseksi luonnehdittavaa tilastotietojen edelleen jalostamista tapahtuu toiminnallisesti sekä valtion tilastotoimen, että päätöksentekoa palvelevan suunnittelu- ja valmistelutoiminnan yhteydessä. Toisaalta yliopistoissa, korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa suoritetaan empiiristä yhteiskuntatutkimusta, jonka yhteydet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja suunnitteluun ovat melko etäiset ja välilliset.

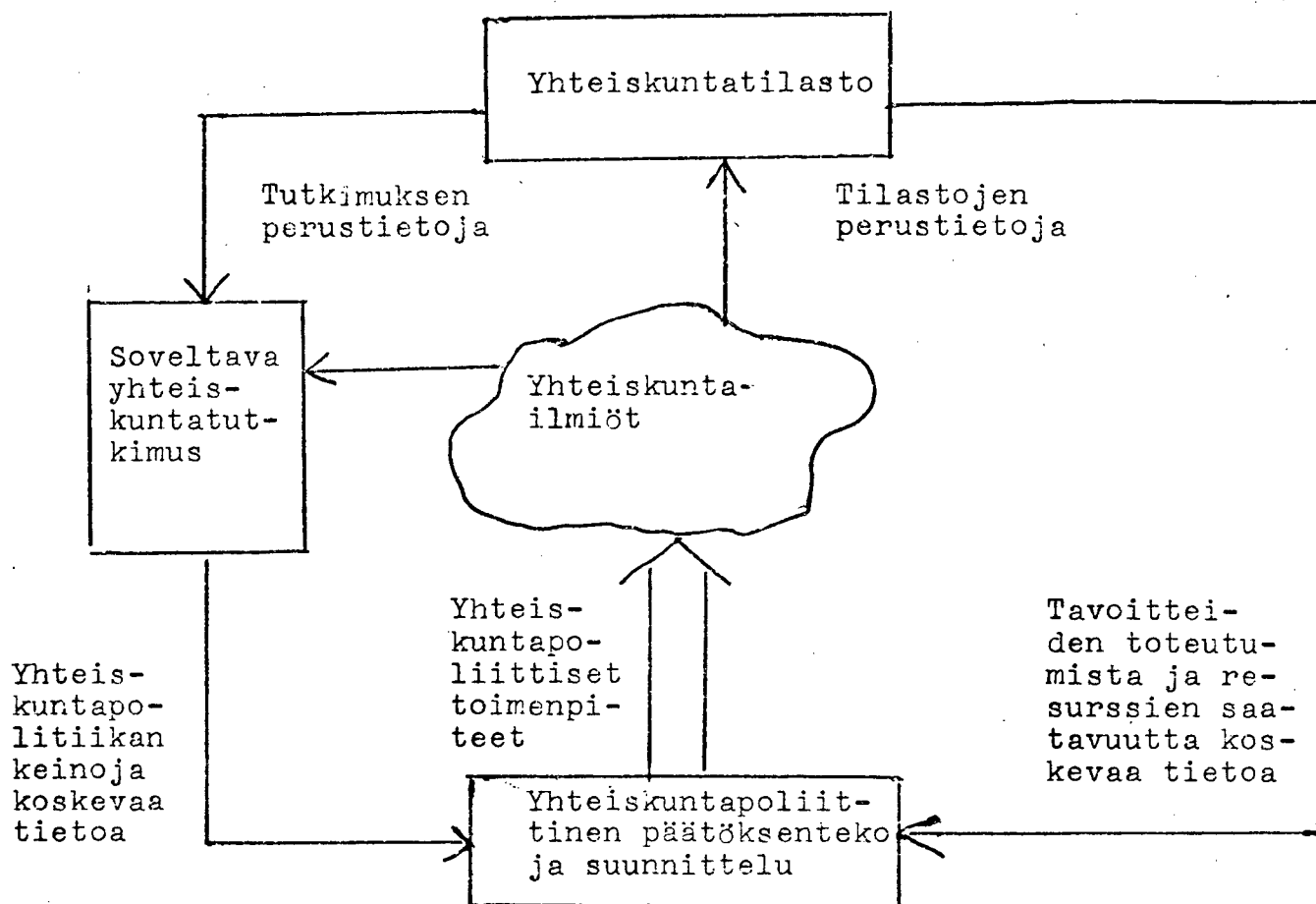
Päätöksentekoa ja suunnittelua välittömästi palvelevan tilastotietojen tutkimustyyppisen jatkojalostamisen lisääminen valtion tilastotoimessa auttaisi integroimaan näitä toimintoja entistä paremmin toisiinsa. Lisäksi yleiset tilastotietoihin pohjautuvat tutkimukset ja selvitykset sekä mm. viranomaisille, komiteoille ja toimikunnille suoritettavat erityistutkimukset sopisivat hyvin Tilastokeskuksen rooliin yleisenä palvelulaitoksena.

5.2. Tutkimus tilastotoimen tietojen käyttäjänä

Tutkimuksen keskeinen asema kansallisen tietohuollon kokonaisuudessa ja sen merkitys tilastotietojen edelleenjalostajana merkitsee sitä, että yhteiskuntatutkimuksen painopisteiden voidaan katsoa heijastelevan yhteiskuntapolitiikan keskeisiä tietotarpeita. Näiden painopisteiden voidaan katsoa heijastuvan myös valtion tilastotoimeen kohdistuvina tutkimuksen tietotarpeina.

KUVIO 2

TUTKIMUS JA YHTEISKUNTATILASTO YHTEISKUNTA-
POLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON JA SUUNNITTELUN
KANNALTA



Tiedepoliittista painopistesuunnittelua on harjoitettu 1970-luvulla lähinnä tiedeneuvoston ja Suomen Akatemian toimesta. 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa on Akatemian painopistesuunnittelun osalta havaittavissa seuraavia tutkimusalueita, joilla vielä 1980-luvulla tullee olemaan erityistä painoa tutkimusrahoituksessa

- kansanterveyteen kohdistuva tutkimus,
- raaka-aineisiin ja energiaan, teknologiaan ja tuotantorakenteeseen sekä alueelliseen kehitykseen kohdistuva tutkimus,
- ympäristönsuojelua sekä luonnonvaroja ja ympäristöä säästäviä menetelmiä ja tuotteita koskeva tutkimus,
- koulutusta, hallintoa ja muita yhteiskunnan rakenteellisia ongelmia koskeva tutkimus,
- työelämän ja työolosuhteiden tutkimus,
- kulttuuritutkimus,
- ihmiskunnan tulevaisuuden suuria kysymyksiä (väestö, ravitsemus, energia, ilmasto, ympäristö jne.), kansainvälisiä kehitysongelmia koskeva tutkimus,
- tieteen tutkimus.

Yleisenä tutkimuspoliittisena kehityslinjana näyttää 1980-luvulla olevan toisaalta pitkäjänteisen perustutkimuksen, kansainvälistä kilpailukykyä edistävän tutkimuksen sekä raaka-aine- ja energiaongelmia koskevan tutkimuksen erityinen painottuminen.

Tutkimus on perinteisesti kerännyt laajassa mitassa myös itse tilastomuotoista perusaineistoa. Osaksi on ollut kysymys tiedoista, joita ei ole saatavissa valtion tilastotoimesta tai muista olemassaolevista tietoa-aineistoista. Usein on kuitenkin kysymys siitä, ettei ole riittävästi tietoa olemassaolevista tiedoista tai tietoa ei saada sopivassa muodossa tai sen saaminen on kohtuuttoman kallista. Lisäksi esimerkiksi tilastotoimen salassapitosäädökset ja niiden tulkinta ovat haitanneet tilastojen perustietoja tarvitsevaa tutkimusta.

Kehitys 1980-luvulla näyttää siltä, että tutkimuksen harjoittama suora perustietojen keruu tulee suhteellisesti vaikeammaksi ja kalliimmaksi kuin ennen. Tähän vaikuttaa muun muassa yleinen asennoituminen erilaisia tiedus-

teluja kohtaan ja se, että suora tiedonkeruu on tulevaisuudessa kalliimpaa kuin valmiiden atk-aineistojen hyödyntäminen, joka teknisen kehityksen edistyessä tulee entistä halvemmaksi. Näin tutkimus näyttää tulevan yhä riippuvaisemmaksi yhteiskunnan toimesta aikaansaattujen tietoaisteiden hyödyntämismahdollisuuksista. Tämä aiheuttaa paineita tutkimuksen tarpeiden entistä parempaan huomioimiseen myös valtion tilastotoimessa.

5.3. Tutkimus tilastotoimen kehittämisen osana

Tutkimuksen ja valtion tilastotoimen yhteyksiä voidaan tarkastella vielä tilastojen kehittämisen näkökulmasta. Perinteisesti tilastojen kehittäminen on ollut sidoksissa soveltavaan tilastotieteelliseen tutkimukseen, joka on ollut tilastojen kehittämisen menetelmällisenä pohjana. Laajempi tutkimuskytkentä voidaan nähdä myös yleensä yhteiskuntatutkimuksen ja yhteiskuntatilaston välillä.

Valtion tilastotoimi tuottaa yhteiskuntatilastoa, jonka tarkoitus on antaa kokonaiskuva yhteiskuntaoloista. Yhteiskuntatutkimus puolestaan pyrkii analysoimaan ja selittämään samaa ilmiökokonaisuutta, muodostamaan teorioita ja malleja yhteiskunnasta ja sen osa-alueista. Nämä pyrkimykset yhdistyvät kokonaisvaltaisia kuvauskehikkoja - tilastojärjestelmiä - koskevassa kehittämistyössä.

Tämä yhteiskuntatilaston kuvausmallien - jotka perustuvat tutkimuksen tähänastisiin saavutuksiin - kehittäminen on itseasiassa perustavaa laatua olevaa yhteiskuntatutkimusta.

Kansainvälisellä tasolla tilastojärjestelmien käsitteellinen kehittämistyö on ollut perinteisesti voimakasta. Tässä työssä on ollut havaittavissa kehityslinja, joka on johtamassa kansantalouden tilinpitoa väljempien järjestelmäkehikkojen suuntaan. Väestö- ja sosiaalitalastojärjestelmän ja ympäristötilastojärjestelmän kohdalla ei enää puhuta systeemistä kansantalouden tilinpidon mielessä, vaan kehikosta (framework). Tämä johtuu suureksi osaksi siitä, ettei muilla kuin taloudellisten ilmiöiden alueella ei vielä voida päästä umpeenmenevään, kvantitatiiviseen, yhtenäiseen teoriaan pohjautuvaan kuvausmalliin. Tämä merkitsee sitä, että uudet tilastojärjestelmät operationalisoituvat suoraan perustilastojen kehittämisessä ja yhtenäistämässä eivätkä muodosta sellaista yhtenäis-

tä tiedontuotantojärjestelmää kuin kansantalouden tilinpito. Toisaalta laajoja sektorikohtaisia kokoomajulkaisuja - kuten ympäristötilastojulkaisu ja elinolosuhteita koskeva julkaisu - voidaan pitää vastaavien järjestelmien "väljinä" operationaalisina vastineina ja vastaavien perustilastojen konkreettisina koordinoitikehikkoina.

Tutkimuksen kytkeytymistä tällä tavoin yhteiskuntatilaston kehittämiseen voidaan tarkastella myös laajempänä kuin vain tilastojärjestelmiä koskevana kysymyksenä. Se voidaan ulottaa koko ongelmakokonaisuuteen mitä, miten ja kenelle tilastoja tulisi tuottaa valtion toimesta. Tällöin tarvitaan monitieteistä tutkimusta, joka palvelisi koko tilastotoimen kehitystä.¹⁾

Tällaisen tutkimusotteen kehittymisessä on merkinä muunmuassa YK:n puitteissa tapahtunut tilastotoimen organisointiperiaatteita koskeva tarkastelu sekä koko tilastotoimen kattavan pitkän tähtäyksen suunnittelu-työn yleistyminen.²⁾

6. VALTION TILASTOTOIMI JA ALUEELLISEN TILASTOTIEDON TUOTANTO

Alueellisia tilastotietoja tarvitaan ja käytetään yhteiskunnassa kaikilla tasoilla. Aluetietojen käyttäjät jaetaan seuraavassa kolmeen tasoon

- valtakunnan tason käyttäjät (valtion keskushallinto, muut koko maasta alueetasolla kiinnostuneet käyttäjät)
- alueellisen tason käyttäjät (läänit, seutukaavaliitot, valtion piirihallinto, laaja-alaiset kuntainliitot ja muut yksittäisistä alueen kokonaisuuksista kiinnostuneet käyttäjät)
- paikallistason käyttäjät (kunnat, kuntainliitot, valtion paikallishallinto, muut pieniä aluekokonaisuuksia koskevista tiedoista kiinnostuneet käyttäjät).

1) Yhteiskuntatieteiden lisäksi kuvaan tulevat tällöin informaatiotieteet, atk-laitteet, informatiikka, päätöstieteet sekä hallintotieteet ja organisaatioteoriat.

2) Erikseen voidaan vielä mainita Statistics Canadian "ideaalituotantomallia" koskeva pioneerityö.

6.1. Nykytila

Tilastokeskus ja valtion tilastotoimi tuottavat tällä hetkellä pääosin valtakunnan tason käyttäjien tarvitsemia alueellisia tilastotietoja. Lisäksi aluetason käyttäjät käyttävät myös tilastotoimen tuottamia tilastotietoja. Paikallistasolla tilastotoimen tuottamien tietojen käyttö on varsin rajoitettua. Kunnat käyttävät lähinnä kuntatasolla ja kuntaa pienemmillä aluejaoilla tuotettavia tilastoja. Sama koskee kuntainliittoja.

Alueellisia tilastotietoja tuotetaan toisaalta valtion piirihallinnon pohjalta varsin kirjavan aluejaon mukaan. Tämä merkitsee sitä, että yhtenäisiä aluetason tietoja ei ole helposti saatavana. Toisaalta nykyisin piirihallinnon kirjavuus korostaa tarvetta saada aluetietoja joustavasti eri aluejaoilla.

Koska valtion tilastotoimessa aluetietojen julkaisu normaalien tilastojulkaisujen puitteissa rajoittuu pääosin alueelliseen tasoon, joutuvat paikallistason käyttäjät yleensä turvautumaan maksulliseen tietopalveluun. Kuntasektori onkin ollut Tilastokeskuksen osalta suurin yhtenäinen maksullisen tietopalvelun käyttäjäryhmä (kustannuksilla mitattuna 40-50 % kaikista tietopalvelutoimeksiannoista). Kuntaa pienemmillä aluejaoilla tuotetut tilastot edellyttävät, että tilaston perusaineistoon saadaan liitetyksi maantieteelliset koordinaatit.

Ainoat tilastotoimen tuotteet, joita on tuotettu kuntaa pienemmällä aluejaoilla ovat väestölaskenta sekä asunto- ja elinkeinolaskenta, joiden suorittamisen keskeisenä perusteena on ollut juuri yksityiskohtaiset alueelliset tietotarpeet lähinnä kuntatasolla sekä väestön keskusrekisterin pohjalta tuotettavat väestötilastot. Laskentoja suoritetaan kuitenkin kovin pitkin väliajoin ja niiden tiedot valmistuvat suurien tietomassojen käsittelystä johtuen kovin hitaasti.

Kaikilla käyttäjätasoilla monet käyttäjät myös tuottavat itse tarvitsemiaan alueellisia tilastotietoja. Valtakunnan tasolla tämä koskee erityisesti suunnittelujärjestelmiä, jotka käyttävät aluetietoja. Aluetasolla erityisesti seutukaavaliitot tuottavat itse tilastotietoja ja paikallis-

taso joutuu jo tilastotoimen palvelukyvyn rajoitusten vuoksi tuottamaan suuren osan tarvitsemistaan tilastotiedoista itse.

Alueetason tilastotietojen käyttäjät ovat usein myös joko välillisiä tai välittömiä perustietojen antajia valtion tilastotoimelle. Tämä koskee lähinnä lääninhallintoa , valtion piirihallintoa ja paikallishallintoa.

6.2. Alueellisten tilastotietojen tarpeen kehitys 1980-luvulla

Valtakunnan tason käyttäjien kohdalla tietotarpeiden lisääntyminen liittyy lähinnä mahdolliseen väliportaahan hallinnon uudistukseen. Toisaalta tilastotoimi ei ilmeisesti tyydytä nykyistäkään aluetietojen tarvetta tyydyttävällä tavalla. Esimerkiksi valtakunnallisen aluesuunnittelun tarvitsemat tiedot on osittain jouduttu keräämään tilastotoimen ohi ja alueetason käyttäjien on vaikeaa saada tietoja tarvitsemillaan aluejaoilla. Mahdollinen väliportaahan hallinnon uudistaminen saattaa kuitenkin toteutusratkaisusta riippuen lisätä alueetason tietotarpeita. Erityisesti näin on, jos keskushallinto pitkälle menevästi valvoo väliportaanhallinnon varojen käyttöä.

Alueellisella tasolla mahdollinen ja todennäköinen väliportaahan hallinnon uudistus aiheuttaa hallinnossa toimialan laajenemisen ja päätösvallan lisääntymisen johdosta voimakkaan tilastotiedon tarpeen kasvun kaikilla ilmiöalueilla. Suhteellisesti eniten se saattaa lisääntyä alueetason taloudellisten tilastotietojen kohdalla budjetin alueellistamisen ja alueetason talouspolitiikan syntyminen myötä. Myös erityisesti ns. kokoavan aluetilaston tarve tulee tällöin kasvamaan. Väliportaahan hallinnon uudistus aiheuttaa todennäköisesti tiedontarpeen kasvua myös muissa käyttäjäryhmissä kuin itse väliportaahan hallinnossa.

Toisaalta väliportaahan hallinnon uudistukseen liittyy todennäköinen valtion piirihallinnon tehtävien siirtäminen lääninhallinnolle, mikä taas merkitsee hallinnon aluejakojen kirjavuuden vähenemistä ja siten alueellisen tiedontarpeen ja perustietojen tuotannon yhtenäistymistä.

Yleisinä alueetason tietoihin kohdistuvina vaatimuksina tulevat olemaan tietojen valmistumisen ja käyttöön saattamisen nopeus sekä joustavuus.

Tämä merkitsee painetta myös muiden kuin julkaisupohjaisten käyttöön-saattamismuotojen kehittämiseksi.

Yksityiskohtaisilla aluejaoilla tuotettavat tilastot halutaan usein kart-tamuodossa. Tämä edellyttää, että aineistojen koordinaatit ovat kunnossa ja toisaalta yhteistyötä ja roolien selkiyttämistä maanmittaushallituk-sen kanssa.

Paikallistason tietotarpeen voimakas laajeneminen tapahtui erityisesti kuntasektorin kohdalla jo 1970-luvulla. Tämä tietotarpeiden kasvu on liittynyt kuntatason suunnittelun voimakkaaseen lisääntymiseen. Jo pel-kästäärn erilaisia lakisääteisiä suunnitelmia, joita kunta joutuu laatimaan on pitkälti toistakymmentä. Näistä 8 on sellaisia, jotka laaditaan tai joita tarkistetaan vuosittain. Erityisesti uuden kunnallislain edellyt-tämän kunnan kaikki toiminnot kattavan kuntasuunnitelman laatiminen on laajentanut kunnan tietotarpeet kattamaan käytännöllisesti katsoen kaik-ki keskeiset yhteiskuntaelämän alueet.

Tilastotoimi ei ole kyennyt vastaamaan kuntasektorin tilastotietojen tarpeen kasvuun. Tämä on johtanut mittavaan kuntatason oman tietojen tuo-tannon kasvuun. Tätä kasvua on toisaalta edistänyt kuntien tietojenkäsit-telykapasiteetin voimakas kasvu atk-tekniologian kehittymisen ja suhteel-lisen halpenemisen johdosta. Tämä kehitys tulee edelleen jatkumaan kustan-nuskehityksen sekä pientietokoneiden ja päätejärjestelmien kehittymisen pohjalta. Tietojenkäsittelykapasiteettia lisäävät myös atk-alan palvelu-laitokset ja kuntien tietojenkäsittely-yhteistyö.

Suunnittelun kasvavat tietotarpeet sekä lisääntyneet tietojenkäsittely-kapasiteetin suomat mahdollisuudet ovat yhdessä johtaneet ns. kuntasuun-nittelurekisterien perustamiseen. Kuntasuunnittelurekisteri ei sinänsä ole yksiselitteinen konkreetti kokonaisuus, vaan se voidaan määritellä yhtenäiseksi atk-pohjaiseksi tiedontuotantojärjestelmäksi, joka tuottaa kuntasuunnittelun tarvitsemia tietoja.

Ajantasalla pidettäviä kuntasuunnittelurekistereitä on yli kahdessakym-menessä kunnassa, joiden yhteinen asukasluku oli v. 1977 n. 40 % maan koko väkiluvusta. Rekisterien lukumäärän voidaan olettaa edelleen lisään-

tyvän 1980-luvulla kattamaan ehkä noin 60-70 % koko maan väestöstä (lähtökohtana oletus, että tietojen atk-käsittely ja omien tietoaisteiden muodostaminen tulee tarkoituksenmukaiseksi yli 10 000 asukkaan kunnissa = n. 60 kuntaa).

Pienissä kunnissa suunnittelu ei välttämättä edellytä mainittavaa määrää tilastotietoja. Tietojen tarve lisääntyy paikoitellen, jos kuntauudistus etenee voimakkaasti 1980-luvulla.

6.3. Tilastollisen keskusviraston nykyiset mahdollisuudet vastata kasvavaan alueellisten tilastotietojen tarpeeseen

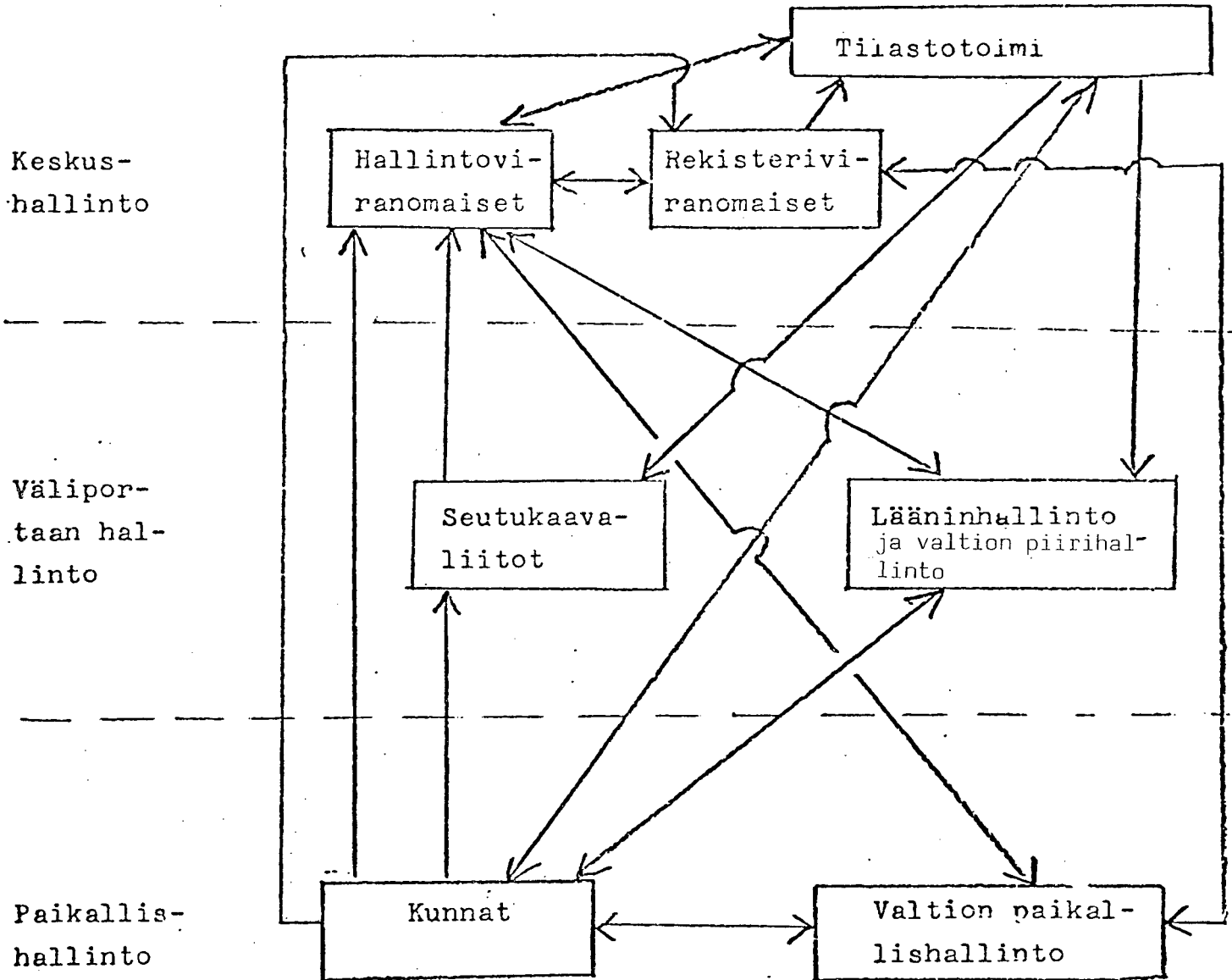
Keskitetty valtakunnallinen tilastotiedon tuotanto pystyy nykyisellään eräitä poikkeuksia lukuunottamatta laajamittaisesti palvelemaan vain tietotarpeita, joissa pienimpänä alueyksikkönä on kunta tai vastaava yksikkö.

Kuten edellä todettiin kuntaa pienempiä alueita koskeva tilastotiedon tuotanto on tähän asti tapahtunut lähinnä väestö- ja asuntolaskentojen puitteissa. Näitä suoritetaan kuitenkin niin harvoin, etteivät ne riitä tyydyttämään paikallisen tason tietotarpeita.

Edes laskentojen saaminen pitkällemenevästi rekisteripohjalle ei todennäköisesti ratkaise paikallistason tiedonsaantiongelmia tuoreutta ja joustavuutta edellyttävien tietojen osalta.

Hallinnollisia kanavia kulkevan tiedon pohjalta on myös vaikeaa saada paikallistason käyttöön joustavasti tuoretta tietoa jo pelkästään keskuks-hallinnon ja paikallistason välisten käsittelytasojen lukuisuuden johdosta. Tämä voidaan havainnollistaa oheisella kuviolla (kuvio 3).

Kuvio 3: Valtion keskushallinnon ja paikallisen tason tietotuotannon väliset yhteydet



Edellä esitetyn tarkastelun pohjalta voidaan johtopäätöksenä todeta, että Tilastokeskus ja tilastotoimi voivat tehokkaasti palvella valtakunnan tason ja alueellisen tason käyttäjien tietotarpeita yleisen palvelutoiminnan puitteissa. Ongelmia Tilastokeskuksen roolille aluetasolla saattaa aiheuttaa väliportaan hallinnon uudistus siten, että väliportaan hallinnon tilastotuotanto eriytyy keskushallinnon tilastotoimesta kuten näyttää Ruotsissa käyvän.

Paikallistason tietotarpeiden tyydytysmahdollisuudet näyttävät lähivuosina edelleen eräitä poikkeuksia lukuunottamatta rajoittuvan lähinnä kuntapohjaisiin tietoihin ja sellaisiin lähinnä rakennetietoihin, joilta ei edellytetä suurta tuoreutta.

Toisaalta esimerkiksi koordinaattitietojen yleistyminen keskushallinnon aineistoissa sekä tietoliikenneyhteyksien paraneminen johtanee pidemmällä tähtäyksellä myös tilastotoimen palvelumahdollisuuksien huomattavaan laajenemiseen paikallistasolla. Tämäkin vaikuttanee lähinnä hitaammin tarvittavan rakennetiedon ja erityistietojen tuotantoon paikallistason käyttäjille. Etenkin kuntien kohdalla oma kehittyvä tiedontuotantokapasiteetti tulee huolehtimaan suurelta osin nopeasti ja joustavasti tarvittavasta perustiedosta.

6.4. Tilastotuotannon alueellistaminen

Tilastotuotannon alueellistamista voidaan tarkastella lähinnä väliportaan hallinnon taso- ja/tai paikallishallinnon tason alueorganisaatiovaihtoehtojen puitteissa. Edellä jo tarkasteltiin keskitetyn tilastotoimen mahdollisuuksia palvella aluetietojen käyttäjiä. Tilastotoimen alueorganisaatio eittämättä parantaisi edellytyksiä alue- ja paikallistason käyttäjien palveluun.

Toisaalta alueorganisaatio väistämättä jäykistää jossain määrin tilastojen tuotantoprosessia ja saattaa myös hidastaa tietojen valmistumista valtakunnan tasolla. Tätä vaaraa voidaan vähentää esimerkiksi tuottamalla valtakunnalliset koko maan ja aluetiedot alueellisista ennakkotiedoista otantamenetelmällä. Byrokratihaitat kuitenkin jäävät. Myös painottamalla alueorganisaation käyttöönsaattamisfunktiota ja keskittämällä tietojen keruuta voidaan tuotantoprosessin jäykistymistä välttää.

Tilastotoimen kannalta realistisia alueorganisaatiovaihtoehtoja olisivat lääninhallintoon kytketty alueorganisaatio tai jokin piirihallintoratkaisu joka voitaisiin rakentaa haastattelijajorganisaation ja/tai VRK:n alueorganisaation pohjalle.

Piirihallintoratkaisu on mielekäs vain jos se voidaan rakentaa pitkälle-menevästi valmiin alueorganisaation pohjalle. Tämä edellyttäisi mahdollisesti VRK:n ja Tilastokeskuksen organisatoorista yhdistämistä.

Lääninhallinnon yhteyteen muodostettu alueorganisaatio vaikuttaisi lu-paavalta varsinkin jos siihen kytketään voimakas tukeutuminen kuntien tietotuotantoon. Tämä edellyttää kuitenkin raskasta yhteensovittamis- ja koordinoituvuustyötä, joka voidaan toteuttaa nykyisen kuntien itsehallinto-mallin pohjalta vain molempia osapuolia hyödyttävällä yhteistyöllä, sil-lä kuntien nykyisiä tiedonantorasitteita ei juuri lainsäädännöllisesti voida lisätä.

6.5. Muut toimintalinjat

Riippumatta alueorganisaatioratkaisuista Tilastokeskuksen tulisi nykyi-
sestään lisätä yhteistyötä kuntasektorin kanssa molempia osapuolia hyö-
dyttävän yhtenäistämisen ja tietojen vaihdon pohjalta.

Lisäksi tulisi erityisesti selvittää valtakunnallisten väestö- ja asun-
tolaskentojen tarkoitusta kuntien oman tietotuotannon ja tietojenkäsitte-
lykapasiteetin kasvu huomioonottaen.

Myös ainakin alueellisen tason käyttäjien tarpeiden laajamittaisempaa
huomioonottamista tilastojulkaisuissa tulisi harkita. Erityisesti tämä
koskee yleisjulkaisuja, mutta myös sellaisia tilastojulkaisuja, joilla
on merkittävää tarvetta aluetason käyttäjien keskuudessa.

7. VALTION TILASTOTOIMEN ASEMAN KEHITTÄMINEN

7.1. Kehittämispalvelut

Edellä on kuvattu tilastotoimen laajoja kehittämis- ja muuntumistarpeita 1980-luvulla, mutta myös vaikeuksia tämän kehittymisen ja muuntumisen tiellä. Erityisen vaikeaksi näyttää muodostuvan informaatiotuotannon koordinointi: toisaalta usean eri tilastoviranomaisen tuotteiden välisen vertailukelpoisuuden varmistus, toisaalta perustietojen keräyksen yhtenäistäminen tehokkaaksi sekä tiedonannon että tietojen hallinto- ja tilastokäytön kannalta. Kummassakin suhteessa Tilastokeskuksella on tärkeitä yhtenäistämistehtäviä valtionhallinnon informaatiojärjestelmien kehittämisessä.

Näiden yhtenäistämistehtävien hoitaminen tuottaa vaikeuksia hallintojärjestelmässämme, jossa eri viranomaiset suunnittelevat itsenäisesti omat tietoaineistonsa ja -järjestelmänsä. Tulosten saavuttaminen yhtenäistämässä edellyttää, että virastot ymmärtävät koordinoinnin merkityksen ja kokevat sen itselleen hyödylliseksi. Tilastokeskuksen onkin kehitettävä koordinoitintoimintaansa erityisesti muulle hallinnolle tarjottavien kehittämisspalvelujen avulla. Yleiseen käyttöön valtion tilastojärjestelmissä luotujen käsitteistöjen, luokitusten ja menettelyjen kehittämisessä tulee tietysti ottaa huomioon tietojen erilaisiin käyttöihin liittyvät tarpeet, jotta niiden hyväksyminen ei ole ristiriidassa soveltajan tarpeiden kanssa. Niihin tulee myös pyrkiä liittämään käyttäjälle avuksi ohjeita, atk-ohjelmia, palvelutarjouksia ym. Tärkeimpänä edellytyksenä koordinoitintyön onnistumiselle on korkeatasoinen ammattitaito, jonka hyväksikäytön tietojärjestelmiään kehittävät elimet valtionhallinnossa ja sen ulkopuolellakin kokevat itselleen hyödylliseksi.

Eri viranomaisten tietoaineistojen yhtenäistämistyö on vaikeutunut mm. siksi, että viranomaiset saavat tietää toistensa kehittämishankkeista vasta vaiheessa jolloin nämä ovat edistyneet varsin pitkälle, usein niin valmiiksi suunnitelmiksi, ettei niitä voida muuttaa merkittävästi ennen toimeenpanoa.

7.2. Säädökselliset keinot

7.2.1. Tilastotoimen nykyisistä säännöksistä ja niissä esiintyvistä vaillinaisuuksista

Tilastotoiminta koskevia säännöksiä on varsin niukasti muualla kuin TK:sta annetussa laissa ja asetuksessa. Yleensä valtionhallinnossa viranomaisia koskevissa säännöksissä rajoitutaan sääntelemään organisaatio- ja toimivalta-kysymyksiä sekä lyhyesti viranomaisten tehtäviä. Varsinaisesti eri tehtävä- ja toimialakysymyksistä säännellään erikseen joko yhdellä laajalla yleislailla tai -asetuksella taikka useammalla erityislailla tai -asetuksella. Täten on pystytty paremmin kokoamaan kunkin tehtäväalueen keskeiset säänneltävät asiat yhteen ja saatu ne kokonaisvaltaisemmin asianomaisille tiedotettua; oletettavasti ne ovat tulleet myös paremmin noudatetuiksi.

Tilastotoimen keskeisten säännösten kohdalla on osittain johtuen niiden sijainnista TK:sta annettujen organisaatio- ja hallintosäännösten sisällä käynyt niin, että niiden noudattamisessa muualla on ilmennyt selviä puutteita. Tilastoalan säännösten noudattamattomuutta, joka osittain johtuu siitä, ettei niitä tunneta tai niissä säänneltyjen asioiden merkitystä ei riittävästi ymmärretä, on havaittavissa molempien TK:n päätehtävien, tilastojen tuottamisen ja tilastotoimen koordinoinnin kohdalla.

Esimerkkinä tilastotoimen säännösten puutteellisuudesta tai ainakin hajanaisuudesta tilastotuotantotehtävän kannalta on perustietojen saannin sääntely. Laissa Tilastokeskuksesta (3 §) säädetään TK:n oikeudesta saada valtion viranomaisilta niiden hallussa olevat tilastojen laatimista varten tarvittavat tiedot. Tämän lisäksi tilastotoimen säännöksissä on laki eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten (L 96/1954)¹⁾ Laki maatilatilastosta (475/1975) ja väestölaskentasäännökset. TK ja muut tilastoja laativat viranomaiset turvaavat perustietojensa saannin varsin huomattavassa määrin sopimuksilla.

1) Kun tätä lakia säädettiin muiden maiden tilastovirastot tosin ihmettelivät Suomen tilastoviraston siinä saamia yleisvaltuuksia tietojen keruusta virallista tilastoa varten.

Tilastotoimen koordinoititehtävän osalta voidaan melko pitkälle toteutumattomana pitää esimerkiksi Tilastokeskuksesta annetun asetuksen 4 §:ää. Sen 1 momentissa on asiaankuuluvasti säännökset Tilastokeskuksen tehtävistä rekisterien ja muiden tietoaaineistojen koordinoinnissa ja 2. momentissa säännökset menettelytavoista, joilla Tilastokeskuksen vaikutusmahdollisuudet em. rekisterien koordinoinnissa turvataan. Tällöin mm. velvoitetaan valtion viranomaisia pyytämään Tilastokeskukselta lausunto, milloin suunnitteilla on uusi rekisteri tai muu tietoaaineisto tai näiden muuttaminen. Lausunto velvoitetaan pyytämään suunnittelun alkuvaiheessa. Samoin velvoitetaan valtion viranomaisia varaamaan Tilastokeskukselle mahdollisuus osallistua itse suunnittelutyöhön. Tätä 4 §:ää ei ole kuitenkaan läheskään aina noudatettu siitä huolimatta, että mm. viime KTS-kierroksella (vv. 1981-84) kaikille valtion virastoille ja laitoksille KTS-yleisohjeissa huomautettiin asian tärkeydestä.

Tilastoalan säännösten epäselvyys ja riittämättömyys ilmenee myös tilastoalan keskusvirastokysymyksen yhteydessä. Tilastotoimen säännöksissä ei Tilastokeskusta katsota keskusvirastoksi vaikka se on ollut sitä tosiasiassa jo vuodesta 1884. 1980-luvun hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa Tilastokeskus systemaattisesti jätetään keskusvirastojen ulkopuolelle (esim. Mäenpää: Keskusvirastojen asema valtionhallinnossa, oikeustieteellinen väitöskirja 1979 tai Keskushallintokomitea 1978:22). Tähän vaikuttanee se, että valtion keskushallinnossa pyritään pitämään keskusviraston aseman omaavien luku mahdollisimman pienenä jolloin se käsittää vain keskeiset ja merkittävät ministeriöiden alapuolella olevat tärkeää yhteiskuntapoliittista tehtävää hoitavat viranomaiset, joille on osoitettu itsenäinen toimivalta ja tehtäväalue.

Kasvanut tarve tilasto- ja muun sen tyyppisen tiedon liikkuvuuteen ja sen tuottamisen rationalisointiin on aiheuttanut uudistuspaineita näitä asioita koskeviin säännöksiin. Korostetaan tiedonsiirron edistämistä eri tarvitsijoiden välillä ja puhutaan innokkaasti jopa "turhan tiedon tappamisesta". Tämä edellyttää ainakin valtionhallinnon tietojenkeräystä koskevien säännösten tarkistamista sekä salassapitosäädösten saattamista ajankohtaisia tarpeita vastaaviksi.

Nyky-yhteiskunnassa perustietokannoista tuotetaan eri tahoilla yhä enemmän tilastoja, selvityksiä jne. Pääallekkäisen ja ristiriitaisen tilastotiedon tulva lisää tarvetta luotettavan ja asianmukaisen tilastoinformaation erottamiseen niistä samantyyppisistä tiedoista, joiden perusaineistoissa ja laadinnassa saattaa olla melkoisia puutteellisuuksia. 1980-luvulla tulee ilmeisesti esiintymään tarvetta ammattitaidolla ja virkavastuulla laaditun virallisen tilaston erottamiseen entistä selvemmin muista tilastotiedoista. Tämä edellyttää virallista tilastoa ja sen laadintaa koskevien säännösten luomista.

7.2.2. Tilastotoimen säännösten kehittämislinoista

Tilastotoimen säädöksellisen aseman parantamiseksi voisi 1980-luvulla harkita tilastotoimen oleellisten säännösten kehittämistä seuraavien asioiden osalta:

- koko yhteiskuntataloudellinen tilastotoimen toimiala ja tehtävät.
- maamme virallisen tilaston asema
- tilastotoimen ohjaus, kehittäminen ja valvonta sekä sen organisointi
- tilastollinen keskusvirasto, sen asema ja tehtävät
- tilastojen perustietojen keruujärjestelmä
- tilastotietojen julkaisemuodot (yleisjulkaisut, tietokantatulosteet tms.)
- tilastotoimen salassapito ja tiedonantovelvollisuus sanktioineen
- tilastotoimen kansainväliset asiat
- tilastotoimen ja julkishallinnon aineistojen, erityisesti rekisterien, suhteet
- tilastotoimen käsitteet, määritelmät ja luokitukset tms. tilastotoimen standardointivälineet ja sovellutustavat
- tilastotuotteiden hinnoittelu jne.

Tilastotoimen säännökset voisi koota joko yhteen tilastoalan yleislakiin tai laatimalla kustakin isosta asiakokonaisuudesta lakinsa.

Tilastotoimen yhtenäislainsäädännön läpivienti on todennäköisesti poliittisesti vaikea. Toinen tie tilastotoimen ja Tilastokeskuksen aseman säädökselliseen vahvistamiseen on se, että pyritään saamaan tilastoja laativista viranomaisista ja tilastollisesti merkittävistä rekisteri- viranomaisista annettuihin säännöksiin tarvittavat lisäykset tilastollisista tehtävistä, yhteydenpidosta Tilastokeskukseen, salassapidosta jne. Tämäkin tie näyttää kuitenkin käytännössä raskaalta. Joitain parannuksia voitaisiin tosin saavuttaa esimerkiksi saamalla tilastotoimen osuutta koskevat säännökset yleisiin rekisterisäännöksiin, käynnistymässä olevaan salassapitosäännösten uudistukseen jne.

Käytännössä Tilastokeskuksella on oltava valmiudet ajaa tilastotoimen etuja kaikkien hallintouudistusten yhteydessä niin, että tilastotehtävien hoito helpottuu yhteiskunnassamme.

7.3. Toiminnalliset keinot

7.3.1. Tilastokeskuksen aseman kehittäminen tilastoalan keskusvirastona

Tilastokeskukselle tulisi tilastoalan keskusvirastona, enemmän kuin tällä hetkellä saada toiminnallisia ohjauskeinoja. Tällaisia toiminnallisia ohjauskeinoja ovat mm. pakollinen lausuntonenettely, KTS-TMAE-neuvottelut, ohjeet, käytettävien lomakkeiden ja muiden asiakirjojen muotojen vahvistusmenettely, koulutus jne.

Toiminnallisesti Tilastokeskuksen vahvempi keskusvirastoasema vaikuttaisi tilastotoimen vaikutusmahdollisuuksiin Tilastokeskuksen yläpuolella oleviin viranomaisiin ja tilastotoimen ympäristöön yleensä niin, että Tilastokeskus edustaisi selvästi koko valtion tilastotointa lausunnoillaan, osallistumisellaan komitea- ja työryhmätyöhön, kansainväliseen tilastoyhteistyöhön jne. Tilastotoimen ollessa nykyisin hajautunut lähes kaikille hallinnonaloille - ministeriöittäin tarkasteltuna - tilastoja laativien viranomaisten määrän ollessa nyt jo lähes 40¹⁾, eräiden keskeisten teh-

1) Tosin on huomattava, että tilastoviraston käsitettä on 1970-luvulla pyritty koordinoititehtävän takia laajentamaan.

tävien keskittäminen tilastoalan keskusvirastoon voisi toimia vastapainona tapahtuneelle tuotannolliselle hajautukselle.

7.3.2. Tilastotoimen keskitys vaihtoehtona tilastotoimen tehokkaammalle koordinoinnille

Kun Tilastokeskuksen organisaatiota uudistettiin ja valtion tilastotoimen yhtenäinen ohjausjärjestelmä luotiin 1970-luvun alussa, perustuivat toimenpiteet kannanottoon, jonka mukaan valtion tilastotoiminta ei keskitetä ainakaan merkittävästi yhteen virastoon. Melko suuria osia tilastotoimesta katsottiin silloin tarkoituksenmukaiseksi jättää usealle muita päätehtäviä suorittavalle virastolle ja laitokselle. Edellä on tarkasteltu keinoja, joilla tämän hajanaisen tilastotoimen yhtenäistämistä voidaan vahvistaa nykyisestäään 1980-luvun tarpeita vastaavasti.

Näyttää mahdolliselta, että näillä keinoilla ei saavuteta riittäviä tuloksia valtionhallinnon ja muun tietotuotannon yhtenäistämässä ja tehostamisessa. Esimerkiksi säädösten kehittämistyö voi osoittautua niin vaikeaksi, että tuloksia syntyy hitaammin kuin mitä yhtenäistämistarpeen kasvu edellyttää.

Esimerkkeinä ympäristön kehityspiirteistä, jotka voivat aiheuttaa vakavia ongelmia tietojärjestelmien yhtenäistämislle ovat isojen keskusrekisterien tietojen laatutarkkailun vaikeutuminen sekä hallintoaloittaisten ja alueittaisten tietojärjestelmien eriytyminen. Julkisen hallinnon merkittävänä kehityspiirteenä on viime vuosikymmenen aikana ollut sektorisuunnittelujärjestelmien luominen useimmille hallinnonaloille. Valtion viranomaiset tukeutuvat yhä enemmän suunnittelujärjestelmiinsä ja niiden perustaksi luomiinsa laajoihin perustietojärjestelmiin. TK:lla ei ole ollut mahdollisuuksia vaikuttaa merkittävästi näiden kehittelyyn eikä huolehtia eri järjestelmien välisestä yhtenäisyydestä. Vastaavasti kasvavat alue- ja kuntasuunnittelun tietojärjestelmät omilla tahoillaan.

Jos tietojärjestelmien kehittyessä tässä luvussa aiemmin käsitellyt keinot eivät osoittautu riittäviksi tarpeellisen yhtenäisyyden ja työnjaon saavuttamiseen järjestelmien kesken, 1980-luvulla voi osoittautua tarpeelliseksi keskittää tilastotuotantoa nykyistä enemmän tilastolliseen keskus-

virastoon. Vaihtoehtoisena tai täydentävänä keskittämismallina olisi tilastojen tuotanto- ja koordinoititehtävien keskittäminen muutamalle suurimmalle tilastoviranomaiselle. Tällöinkin rekisterit ja muut pohjatiedostot pysyisivät hajautuneina, mutta varsinainen tilastotuotanto tapahtuisi tilastoviranomaisten toimesta, jotka myös huolehtisivat tilastojen yhtenäisestä toimittamisesta käyttöön julkaisuina, atk-käyttöisinä tietokantoina ja muilla tavoin. Tilastoviranomaiselle pitäisi myös varmistaa mahdollisuudet valvoa, että muualta saatavien perustietojen laatu tyydyttää tilastoille asetettavat vaatimukset.

Ruotsissa toimi 1960-luvun puolivälissä komitea, jonka tehtävänä oli mm. tilastotoimen uudelleenorganisointi. Komitean ehdotusten perusteella Ruotsin tilastolliseen päätoimistoon (SCB) siirrettiin vuosittain 1960-luvun loppuun mennessä varsin suuri osa tärkeistä tilastoista, jotka olivat hallinnollisten tietoaaineistojen synnyn tai muiden syiden takia siirtyneet pois SCB:stä.

1970-luvun loppupuolella on Ruotsissa keskusteltu tilastotoimen organisoinnista SCB:n ulkopuolella niin, että olisi 3 päävastuullista tilastovirastoa oman tilastoilmiöalueensa johdossa. Nämä olisivat sosiaalihalitus, metsähallitus ja valtionvakuutuslaitos.

7.3.3. Muut toiminnalliset keinot

Toimintalinja, jolla Tilastokeskus pystyy tilastotoimen ja oman virastonsa asemaa yhteiskunnassamme vahvistamaan, on Tilastokeskuksen kehittäminen laaja-alaista, tehokasta ja edullista informaatiopalvelua suorittavaksi palvelulaitokseksi. Tilastokeskuksen etuina olisi tällöin tilastoalan valtion virastona mm. tilasto-, haastattelu- ja tietojenkäsittelymenetelmien tuntemus, korkea ammattitaito, valtion viraston luotettavuus ja neutraliteetti, perustietojen saannin takuut, tilastoalan tutkimusperinteet, palvelun kehittäminen kulloisiakin tarpeita tyydyttäväksi.

Tietotuotannon hajauduttua on pelättävissä, että 1980-luvulla eri tiedontuottajat esittävät tilastoina tietoja samoista yhteiskuntailmiöistä, ja että nämä tilastot eri perustietoihin pohjautuvina ja eri menetelmillä tuotettuina, antavat ilmiöistä hyvinkin erilaisen kuvan. Todennäköisesti

yhteiskunnassamme kasvaa tarve erottaa luotettavaksi katsottava "virallinen" tilasto muista tilastotiedotteista. Odotukset tilastoalan keskuselimeen, Tilastokeskukseen "virallisten" tilastolukujen tuottajana ovat ilmeisiä mm. seuraavista syistä:

- Tilastokeskus on valtion virasto, joka on parlamentaarisen hallintojärjestelmämme mukaisessa ohjauksessa
- Tilastokeskuksella on yli 100 vuoden ammatillinen kokemus ja perinne tilastoalalla
- Tilastokeskus kerää huomattavan osan tilastojen perustiedoista ja tuottaa suurimman osan virallisista tilastoista.

Virallista tilastoa voisi luonnehtia erona muista tilastoista ja yhteiskunnan tietoa-aineistoista sillä, että se on tilastoa, jolla on yleistä, yhteiskunnallista mielenkiintoa ja sitä tuotetaan yhteiskunnan varoilla (se rahoitetaan valtion budjetin kautta). Virallinen tilasto voi olla muodoltaan julkaisu, tietokanta, mikrokortti tms - toisin sanoen sitä voidaan antaa virallisen tilaston lukujen käyttäjille kullekin käyttäjälle parhaiten sopivassa muodossa. Oleellista on kuitenkin se, että viralliselle tilastolle on asetettava tiettyjä vaatimuksia standardoinnin, laatutarkistusten, dokumentoinnin, sopivuuden, salassapidon ja objektiivisuuden suhteen.

Virallisen tilaston aseman selkiyttämisessä on eräänä osana sen tarkka määrittely. Virallisen tilaston määrittelymahdollisuuksia ovat mm. seuraavat:

- 1) virallinen tilasto on tilasto, joka TK:n päätöksellä julkaistaan SVT-sarjassa
- 2) virallinen tilasto on tilastollisen keskusviraston julkaisema tilasto
- 3) virallinen tilasto on valtion viranomaisen, joka on tilastovirastoksi määrätty, tuottama tilasto
- 4) virallinen tilasto on valtion viranomaisen tuottamaa, joka kuuluu säädöksin määriteltyyn virallisen tilaston luetteloon
- 5) virallinen tilasto on se osa tilastotietoja, joiden perustietojen keruu on turvattu tiukemmilla tiedonantovelvollisuutta koskevilla säännöksillä kuin muun tiedonkeruun.

Kaikkien edellä esitettyjen virallisen tilaston määrittelyvaihtoehtojen takana on ajatus siitä, että jonkin valtion viranomaisen - mieluiten tilastoalan keskusviraston - tulee virkavastuulla huolehtia yhteiskunnallemme tärkeän tilaston tuottamisesta luotettavaksi kuvaksi yhteiskunnallisista ilmiöistä.

7.4. Valtion tilastotoimen aseman kehittämismahdollisuuksista

Valtion tilastotoimen aseman vahvistamisen keinojen realistisuudesta ja niiden sisältämien toimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksista on PT-aikavälin ollessa 10-15 vuotta varsin vaikea esittää muuta arviota kuin tarkastella keskeisimpiä toteuttamismahdollisuuksiin vaikuttavia tekijöitä tilastotoimen ja Tilastokeskuksen toimintaympäristössä.

7.4.1. Tilastollisen keskusviraston aktiivinen ja pitkäjänteinen kehittämistyö

Eräs perusedellytys tilastotoimen aseman vahvistamiselle on, että Tilastokeskus aktiivisesti ajaa tilastotoimen kehittämiseksi tärkeitä uudistuksia niin pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti kuin mahdollista. On todennäköistä, että kiinnostus Tilastokeskuksen ajamiin uudistuksiin herättää voimakasta mielenkiintoa ympäristössään, koska tietojärjestelmiin liittyvien ratkaisujen vaikutukset lienevät 1980-luvulla varsin mittavia ja laajakantoisia.

7.4.2. Tilastokeskuksen hallinnollinen sijainti valtionhallinnossa

Tilastokeskus oli lausunnossaan valtion keskushallintokomitean II osamietinnöstä (KM 1978:22) Tilastokeskuksen sijainnista sitä mieltä, että Tilastokeskuksen suorittaessa yleishallintotehtäviä ja sen ollessa hallinnossa koko yhteiskuntaa eikä vain hallintoa itseään palveleva elin, sen tulisi olla alistettuna sellaiselle ministeriölle, joka hoitaa yleishallintotehtäviä. Valtionhallinnon nykyorganisaatiossa tällaisia ovat valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö. Sen sijaan jos keskushallintokomitean uudistusehdotukset toteutuvat Tilastokeskus sopisi joko valtiovarainministeriön tai sisäasiainministeriön alaisuuteen.

Tilastoviraston hallinnollisen sijainnin ongelmallisuutta kuvaa se, että tilastovirasto on ollut sijoitettu valtiovarainministeriön lisäksi sosiaaliministeriön ja 2 eri otteeseen valtioneuvoston kanslian alaisuuteen.¹⁾

Tilastokeskuksen sijainti valtionhallinnossa tulee tärkeäksi, jos Tilastokeskus pyrkii keskittämään tilastolliseen keskusvirastoon tilastotuotantoa ja samalla muodostumaan eräänlaiseksi informaatioalan palvelua suorittavaksi keskuselimeksi. Nämä tehtävät ovat kaikille hallinnonaloille yhteisiä tehtäviä selvemmin kuin Tilastokeskuksen tehtävät nykyisin.

Yksittäisestä hallinnonalasta ja ministeriöstä riippumattomuuden tarvetta korostaa myös 1980-luvulla todennäköisesti huomattavasti laajeneva valtionhallinnon ulkopuolelle kohdistuvat tietopalvelutehtävä (talouselämä, kunnat, järjestöt, kansainvälinen yhteistyö, ns. suuri yleisö jne.).

Eräänä mahdollisuutena on pidetty Tilastokeskuksen siirtämistä suoraan eduskunnan alaisuuteen. Eduskunnan alaisuus merkitsisi kuitenkin irtautumista valtion keskushallinnosta. Tilastokeskus menettäisi valtionhallinnon tilastotoimen koordinoititehtävät ellei eduskunnan alaisuus merkitsisi samalla valtion virallisen tilastotuotannon keskittämistä eduskunnan alaiseen Tilastokeskukseen.

7.4.3. Uusi tilastokomitea

Komitealaitos on perinteisesti ollut eräs käytetyimpiä laajojen ja merkittävien uudistusten valmistelija, uudistustavoitteiden asettaja ja usein varsin pitkälle menevästi uudistusten toteutuksen suunnittelijakin. Komitealaitoksen käytöllä taataan uudistusten suunnittelussa toisaalta uudistusten yhteiskuntapoliittinen kantavuus käyttämällä esimerkiksi parlamentaarista komiteamuotoa tai ns. poliittista johtoryhmää ja toisaalta sillä taataan eri intressiryhmien - mukaanlukien eri hallinnonalat - osallistuminen suunnittelutehtäviin.

Tilastotoimessa ei Suomessa ole ollut yleistä komiteaa kuin 1950-luvun alussa. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa on tilastoalan komiteoitaa ollut vähintään yksi kullakin vuosikymmenellä.

1. Valtioneuvoston kansliaa edelsi vuoteen 1918 senaatin talousosaston kanslia.

7.4.4. Tilastoneuvosto ja tilastokohtaiset taustaryhmät

Tilastoneuvosto, josta säädetään Tilastokeskuksesta annetussa asetuksessa (A 112/71 18-19 §), mutta joka ei ole Tilastokeskuksen alainen, on tähänastisessa työssään varsin pitkälle keskittynyt lausuntojen antamiseen Tilastokeskuksen valmistelemista asioista. Tilastoneuvoston toisena tehtävänä on seurata yhteiskunnan tietotarvetta ja tehdä aloitteita tilastojärjestelmien, tilastojen ja rekisterien suunnitelmallisesta ja tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä. Tilastoneuvosto on harvemmin esittänyt aloitteita Tilastokeskuksen lisäksi muille rekisteri- ja tietojärjestelmäasioita käsitteleville viranomaisille.

1980-luvulla kun informaatiojärjestelmien merkitys yhteiskunnassamme entisestään kasvaa, kasvaa todennäköisesti myös tarve näiden informaatioasioiden koordinointiin. Saattaa olla tarkoituksenmukaista muodostaa tietotuotannosta vastaavien elinten lisäksi tehtäviltään laaja-alainen ja sekä yhteiskuntapoliittiselta että hallinnolliselta kokoonpanoltaan edustava informaatiojärjestelmien ja yleensä tietohuolto-ongelmien käsittelyä varten pysyväisluontoinen elin. Valtionhallinnossa on käytetty ns. pysyviä neuvottelukuntia tämäntyyppisten koordinoititehtävien organisoinnissa (esim. ATK-alan neuvottelukunta). Tilastoneuvostosta voisi pitkällä tähtäyksellä kehittää eräänlainen pysyväisluonteinen tilasto- ja informaatioalan neuvottelukunta, jonka tehtävät liittyisivät tilasto- ja informaatiotuotantoon, sen kehittämiseen ja valvontaan.

Tilastoittain tai tilastoryhmittäin voitaisiin perustaa tilastollisia tausta- ja tukiryhmiä. Näiden tilastoryhmäkohtaisten tausta- ja tukiryhmien - jotka voisi muodostaa esimerkiksi Tilastokeskuksen toimistojaon pohjalta - tehtävänä olisi Tilastokeskuksen tilastojen yhteyksien luominen ympäröivään yhteiskuntaan, vuorovaikutuksen lisääminen ao. tilaston käyttäjien ja tietojen antajien kanssa. Tällaisia onkin TK:n henkilötilasto-osastolla jo perustettu, tosin niiden pääasiallisin tehtävä on tilastoihin ja niiden pohjana oleviin hallinnollisiin aineistoihin liittyvät yhteistyökysymykset.

Liite:

KÄSITTEISTÄ

Seuraavassa käsitellään valtion tilastotoimen aseman tarkastelun kannalta keskeisiä käsitteitä, joiden avulla rajataan tarkastelun kohdetta ja näkökulmia.

Informaatiojärjestelmä

Informaatiojärjestelmällä tarkoitetaan ihmisten, laitteiden, sääntöjen, toimenpiteiden ja tulosten joukkoa, johon kuuluu aineiston keruuta, tallentamista, hakua ja käsittelyä, jotta voitaisiin varmistaa asianmukaisen tiedon (informaation saanti) tarpeellisiksi katsottuja päätöksiä ja toimintoja varten.

Yksityisen ja julkisen sektorin informaatiojärjestelmät erottuvat toisistaan järjestelmän ylläpitäjän mukaan.

Organisaation ylläpitämät informaatiojärjestelmät voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoisiin informaatiojärjestelmiin sen mukaan kuvaavatko järjestelmän käsittelemät tiedot organisaation sisäistä toimintaa (esim. sisäinen laskentatoimi) vai organisaation toimintaympäristöä (organisaation ulkoisia toimintaedellytyksiä, esimerkiksi "panosten" saatavuutta ja "tuotteiden kysyntää" koskevat tiedot). Organisaation toiminnan panoksia ja tuotoksia koskeva informaatio kytkee nämä kokonaisinformaatiojärjestelmän osat toisiinsa.

Julkisen sektorin informaatiojärjestelmä¹⁾

sisältää kaikki ne informaatiojärjestelmät, jotka ovat julkiseen sektoriin kuuluvien yksiköiden ylläpitämiä ja joilla on keskenään sisällöllisiä tai toiminnallisia kytkentöjä.

Määritelmällisesti julkisen sektorin informaatiojärjestelmä koostuu julkisen sektorin hallinnollisesti erillisten yksiköiden ulkoisista informaatiojärjestelmistä.

Julkisen sektorin informaatiojärjestelmän osajärjestelmänä voidaan erottaa valtionhallinnon informaatiojärjestelmä.

Yhteiskuntatilasto

Yhteiskuntatilasto on tilastomuotoista tietoa, joka kuvaa yhteiskuntaoloja. Tilastomuotoinen tieto on joukkoilmiöitä, ei yksittäistä kohdetta tai tapahtumaa kuvaavaa "numeerista" tietoa, jota tavallisesti tuotetaan säännöllisin väliajoin.

-
1. Julkisella sektorilla tarkoitetaan tässä julkisen sektorin institutionaalisten yksiköiden muodostamaa joukkoa, joka on seuraava:
 1. Julkisyhteisöt
 - 1.1. Valtio
 - 1.1.1. hallintoyksiköt
 - 1.1.2. julkisyhteisöjä palvelevat valtion liikelaitokset
 - 1.2. Kunnat ja kuntainliitot (ml. Ahvenanmaan maakuntahallinto)
 - 1.2.1. hallintoyksiköt
 - 1.2.2. julkisyhteisöjä palvelevat kuntain liikelaitokset
 - 1.3. Sosiaaliturvarahastot (mm. Kela, Eläketurvakeskus)
 - 1.4. Muut julkisyhteisöt (valtion ja kuntain rahoittamat ja valvomat)
 2. Julkiset yritykset
 - 2.1. Julkisenemmistöiset osakeyhtiöt
 - 2.2. Yleisöä palvelevat julkiset liikelaitokset (VR, PLL, kunnalliset sähkö- ja vesilaitokset)
 3. Julkiset rahoituslaitokset
 - 3.1. Suomen Pankki
 - 3.2. Muut julkiset rahalaitokset (Postipankki)
 - 3.3. Muut julkiset rahoituslaitokset (KERA, Mortgage Bank of Finland, Vientiluotto Oy)

Tilastotoimi

on toimintojen ja niiden tulosten muodostama kokonaisuus, jonka puitteissa tuotetaan yhteiskuntatilastoa.

Tilastotointa on sekä yksityistä että julkista sen mukaan tuotetaan-ko tilastoa yksityisten vai julkisen sektorin toimesta.

Julkinen tilastotoimi

on se osa julkista informaatiojärjestelmää, jonka puitteissa tuotetaan yhteiskuntatilastoa.

Valtion tilastotoimi

on se osa valtionhallinnon informaatiojärjestelmää, jonka puitteissa tuotetaan yhteiskuntatilastoa.

Valtion tilastotoimen rajaamisen kannalta on tärkeää tehdä ero yhteiskuntatilaston ja muun kvantitatiivisen ns. "hallinnollisen informaation" tuotannon suhteen.

Tiedon tuotanto kuuluu valtion tilastotoimen piiriin, jos

- tieto on yhteiskuntatilastoa (eli on tilastomuotoista tietoa ja kuvaa tuottavan viranomaisen toimintaympäristöä, ei viranomaisen omaa sisäistä hallintotoimintaa)
- tiedolla on aktuaalista tai potentiaalista käyttöä myös muille kuin tuottavalle viranomaiselle.

Tilastokeskus

on valtion virasto, jonka nykyinen toiminta-ajatus on seuraava:

Tilastokeskus tuottaa, analysoi ja saattaa käyttöön tilastotietoja yhteiskunnasta ja ohjaa valtion koko tilastotointa niin, että se kulloinkin parhaalla mahdollisella tavalla tyydyttää tilastotietojen käyttäjien tarpeet, sekä edistää yhteiskunnan tietoaineistojen käyttöä tilastotoimessa.

Nämä tehtävät Tilastokeskus pyrkii suorittamaan niin, että kulloinkin käyttäjien tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla tyydyttävät tilastotiedot saadaan pienimmillä mahdollisilla yhteiskunnallisilla kokonaiskustannuksilla.

Tilastoviranomainen

on valtion viranomainen, jonka tehtävänä on tuottaa ja saattaa käyttöön kuntatilastoa kaikkien yhteiskunnan käyttäjäryhmien käyttöön.

Tilastollinen tietosysteemi

on sekä tietosisällön että toimintojen suhteen rajattavissa oleva informaatiojärjestelmä, jonka puitteissa tuotetaan tilastotietoja.

Tilastojärjestelmä

Tilastojärjestelmällä tarkoitetaan sellaista yhteiskuntatilaston laajan ilmiöalueen peittävää, yhtenäistä kuvausjärjestelmää, joka tyydyttää tai pyrkii tyydyttämään kokonaisvaltaista, ilmiöiden välisiä riippuvuuksia ja yhteyksiä korostavaa tietotarvetta alueella, jolla yksityiskohtaisempia ja erityisnäkökulmia koskevia tietotarpeita tyydyttää kahden tai useamman perustilaston joukko. Tilastojärjestelmä voi olla joko tiedontuotantojärjestelmä tai käsitekehikko, jota käytetään pelkästään apuvälineenä perustilastojen yhtenäisyyttä ja peittävyttä kehitettäessä.