**Tilastokeskus**

Tekijä	Päiväys	nro
Anja Simola Kaija Hovi Aarno Laihonon	31.8.1987	109

TILASTOKESKUKSEN REKISTERITOIMINTOJEN SISÄLLÖSTÄ
JA ORGANISOINNISTA

Jakelu A

Vuosia 1988-1992 koskevan Tilastokeskuksen toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelua varten virasto kokosi ryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää viraston rekisteritoimintojen sisältöä ja organisointia kaikilta puoliltaan. Selvitystyön tulokset on kirjattu tähän muistioon. Lukuun III on koottu yhteenvedonomaaisesti ryhmän kirjaa-
mia viraston rekisteritoimintojen sisältöön ja organisointiin liittyviä ongelmia ja ratkaisumahdollisuuksia.

Muistion sisältö	sivu
I KANSALLINEN TIETOHUOLTO JA TIETOHALLINTO- TILASTOKESKUKSEN ROOLIT	1
1. Tilastokeskuksen rooli kansallisessa tietohuollossa	1
2. Tilastokeskuksen tietohallintotehtävät	2
II TILASTOKESKUKSEN REKISTERITOIMINTOJEN SISÄLTÖ JA ORGANISOINTI	4
1. Rekisterit tietokentässä	4
2. Tilastokeskuksen rekisteritoimintojen sisältö	6
2.1 Rekisterien käyttö viraston tuotannon perusaineistoina	7
2.2 Viraston rooli rekisteriviranomaisena	10
2.2.1 Nykyisin ylläpidettävät rekisterit	11
2.2.2 Viraston rekisteriviranomaisrooli	13
2.3 Rekisterikoordinointi	15
3. Viraston rekisteritoimintojen organisointi	17
3.1 Rekisterien hyväksikäytön organisointi	17
3.2 Rekisterien ylläpidon organisointi	20
3.3 Rekisterikoordinoinnin organisointi	21
III RYHMÄN KIRJAAMIA VIRASTON REKISTERITOIMINTOIHIN LIITTYVIÄ ONGELMIA JA RATKAISUMAHDOSSUUKSIA	24
1. Rekisteritoimintojen sisältö	24
2. Rekisteritoimintojen organisointi	25

Liite: Tilastokeskuksessa rekistereitä perusaineistoina käyttävät tietotuotteet linjoittain ja toimistoittain sekä rekisterin pitäjä

Ryhmä on myöhemmin saanut tehtäväksi selvittää vaihtoehtoja viraston rekisteritoimintojen organisoimiseksi, mikä ei varsinaisesti kuulunut käsillä olevan selvityksen piiriin. Organisoitinvaihtoehdot ryhmä esittää erillisessä muistiossa.

I KANSALLINEN TIETOHUOLTO JA TIETOHALLINTO - TILASTOKESKUKSEN ROOLIT

1. Tilastokeskuksen rooli kansallisessa tietohuollossa

Tietohuolto
käsitteenä

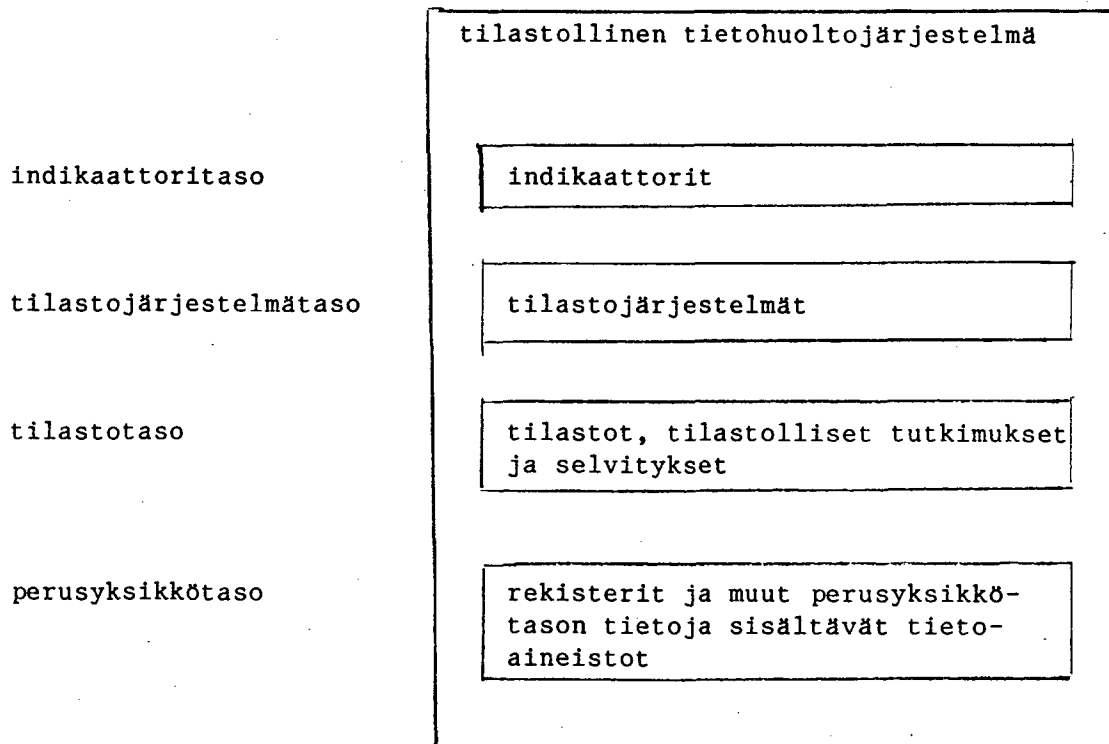
Tietohuolto on tiedon hankkimista ja toimittamista tarvitsijoille heille käyttökelpoisessa muodossa.

Laajasti ottaen kansallinen tietohuoltojärjestelmämme muodostuu useista eri osista. Siihen luetaan kuuluvaksi mm. arkistotoimi, hallinnollinen kirjaaminen, joukkoviestintä, kirjallisuus, kirjastotoimi, tiede, tilastotoimi ja tutkimus. Nämä järjestelmien osat eivät ole tarkkarajaisia ja toisensa poissulkevia vaan erittäin vuorovaikuttaisia.

Tilastollinen
tietohuolto

Tilastollisen tietohuollon tehtävänä on palvella oleellisilla, objektiivisilla ja oikea-aikaisilla tiedoilla - tietosuojan puitteissa - yhteiskunnan eri tehtävien hoitamista ja kansalaisia tiedon käyttäjinä.

Tilastollinen tietohuoltojärjestelmämme muodostuu eri osista, joita kuvataan seuraavassa kuviossa.



Tilastokeskuk- sen tietohuolto- rooli

Valtioneuvoston vahvistaman valtion tilastotoimen kehittämissuunnitelman mukaisesti valtion tilastotoimen tehtävänä on tuottaa suuri osa yhteiskunnan tarvitsemista tiedoista. Valtion tilastotoimen organisaation yleisperiaate on, että valtion tilastotuotanto tapahtuu Tilastokeskuksessa, ellei tätä tehtävää ole joiltakin osin annettu muulle viranomaiselle.

Tilastokeskuksen keskeisiä tietohuollollisia tehtäviä on virastoa koskevien säädösten mukaan

- laatia ja julkaista yhteiskuntaoloja koskevaa tilastoa sekä tehdä tilastollisia selvityksiä ja tutkimuksia
- ylläpitää tilastotoimintaa palvelevia rekistereitä ja muita tietoaaineistoja

mikäli näitä tehtäviä ei ole säädetty tai määrätty muulle viranomaiselle kuuluvaksi.

Tilastokeskuksen ohella tilastoja laaditaan myös muualla valtionhallinnossa. Valtion tilastoviranomaisiksi luetaan tällä hetkellä Tilastokeskuksen lisäksi 35 muuta virastoa ja laitosta. Tämä raja on sopimuksenvarainen ja liittyy Tilastokeskukselle säädöksissä annettuun valtion tilastotoimen ohjaus- ja valvontatehtävään. Mainittakoon, että tilastoviranomaisiksi rajattujen lisäksi tätä nykyä lähes 30:llä muulla valtion budjettitalouden piiriin kuuluvalla virastolla ja laitoksella on jonkinasteista tilastotuotantoa. Tilastoviranomaisiksi määriteltyjen joukkoon ei ole toistaiseksi sisällytetty niitä tilastotoimen kannalta keskeisiä rekistereitä ylläpitäviä viranomaisia, joilla ei ole merkittävämmässä määrin tilastojen tuotantoa. Mainittakoon kuitenkin tässä, että koordinoitumistossa on käynnissä selvitystyö, jonka perusteella tullaan kuluvan syksyn aikana tekemään tilastoviranomaisten uudelleen rajaamista koskeva ehdotus.

2. Tilastokeskuksen tietohallintotehtävät

Tietohallinto käsitteenä

Tietohallintoa ovat ne tehtävät ja toiminnot, jotka ohjaavat tai tukevat tietohuollon kannalta keskeisten tietojen tuottamista, säilytystä, käsittelyä ja käyttämistä.

Tietohallinto-termi ei ole vakiintunut tietotoimintoja koskevaan sanastoon yhtä nopeassa ajassa kuin termi tietohuolto. Tosin jälkimmäistäkin maisteltiin varsin pitkään. Tietohallintotermin sijasta käytetäänkin vielä varsin yleisesti ilmaisuja tietohuollon ohjaus ja valvonta tai koordinointi.

Tilastokeskuk-
sen tietohal-
lintotehtävät

Tilastokeskukselle on annettu sitä koskevissa laissa ja asetuksessa useita tietohallintotehtäviä. Näistä mainittakoon tässä

- valtion koko tilastotoimen kehittäminen, ohjaus ja valvonta sekä tässä tarkoituksessa valtion tilastotoimen kehittämisohjelmaehdotuksen valmistelu ja tilastotoimen kehitystä koskevan kertomuksen laadinta
- tilastoissa ja tietoaaineistoissa sovellettavien käsitteiden, luokitusten ja tunnusjärjestelmien vahvistaminen sekä tarvittaessa myös muiden tilastojen yhtenäistämistä koskevien ohjeiden antaminen
- valtion viranomaisten hallussa olevien rekisterien ja muiden tietoaaineistojen soveltuvuuden seuranta tilastojen laatimiseen sekä esitysten tekeminen näiden aineistojen tilastollisesta käytöstä ja kehittämisestä tilastolliseen käyttöön soveltuviksi
- osallistuminen tilastojen kannalta tärkeiden rekisterien ja muiden tietoaaineistojen perustamiseen ja muuttamiseen liittyvään suunnittelutyöhön
- osallistuminen kansainvälisten tilastojen kehittämis- ja yhtenäistämistyöhön

Tietotekninen kehitys ja tietotekniikan lisääntynyt käyttöönotto ovat lisänneet tuotetun tiedon määrää niin valtionhallinnossa kuin sen ulkopuolella. Mainittakoon tässä vain, että yksistään valtionhallinnossa lienee tällä hetkellä liki 100:lla viranomaisella ylläpidettäviä rekistereitä rekisterien kokonaismäärän ollessa noin 500 rekisterin tuntumassa.

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston asettamassa työryhmässä selvitettiin vuoden 1986 aikana yhteiskunnan tietohuollon kannalta keskeisten valtionhallinnon rekisterien käyttöönsaantiin liittyviä ongelmia. Tulosten mukaan tietohuollollisesti tärkeimpien rekisterien käytettävyyttä heikentäisivät useinkin eroavuudet käytetyissä käsitteissä, määritelmässä, luokituksissa ja yksilöintitunnuksissa sekä atk-ratkaisuissa. Ongelmat johtuvat ymmärrettävästikin siitä, että rekisterien perustamisen taustalla on ollut useinkin ensisijaisesti rekisterin pitäjien omien toimintojen tehostaminen, joten rekistereihin kohdistetut tavoitteet on asetettu myös sen mukaisesti. Työryhmän raporttiin onkin kirjattu ponsi tietoympäristön nykyistä paremmasta huomioon ottamisesta tietojärjestelmien suunnittelussa.

II TILASTOKESKUKSEN REKISTERITOIMINTOJEN SISÄLTÖ JA ORGANISOINTI

1. Rekisterit tietokentässä

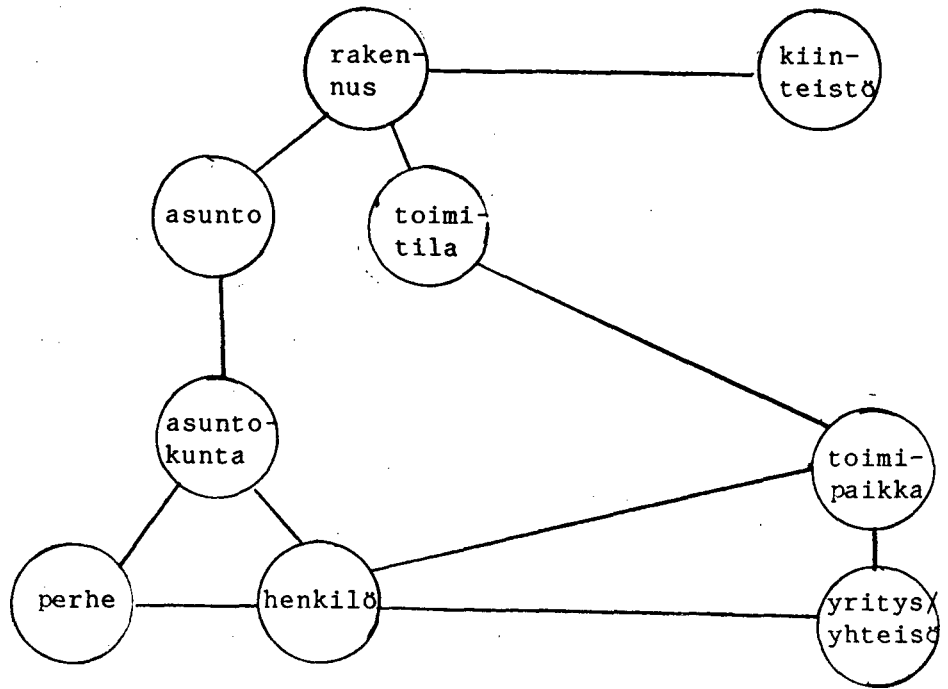
Rekisteri
käsitteenä

Rekisterillä tarkoitetaan tietokoneella olevaa tietovarastoa, joka sisältää useita käsittelykertoja verraten muuttumattomina säilyviä tietoja. Rekistereiksi ei katsota sellaisia tietokoneella olevia hallinnollisia ym. tietoaaineistoja, joista ei ole muodostettu ylläpidettäviä tiedostoja.

Yhteiskunnan
perusrekisterit

Yhteiskunnan perusrekistereillä tarkoitetaan henkilöitä, yhteisöjä, toimintoja sekä fyysistä "tilaa" perusyksikköinä yksilöiviä ja niiden keskeisiä ominaisuuksia mittaavia yksikkötason tietojärjestelmiä.

Yhteiskunnan tietohuollon kannalta keskeisinä perusrekistereinä pidetään yleensä ainakin seuraavia yksilötyyppejä ensisijaisesti rekisteröiviä rekistereitä:

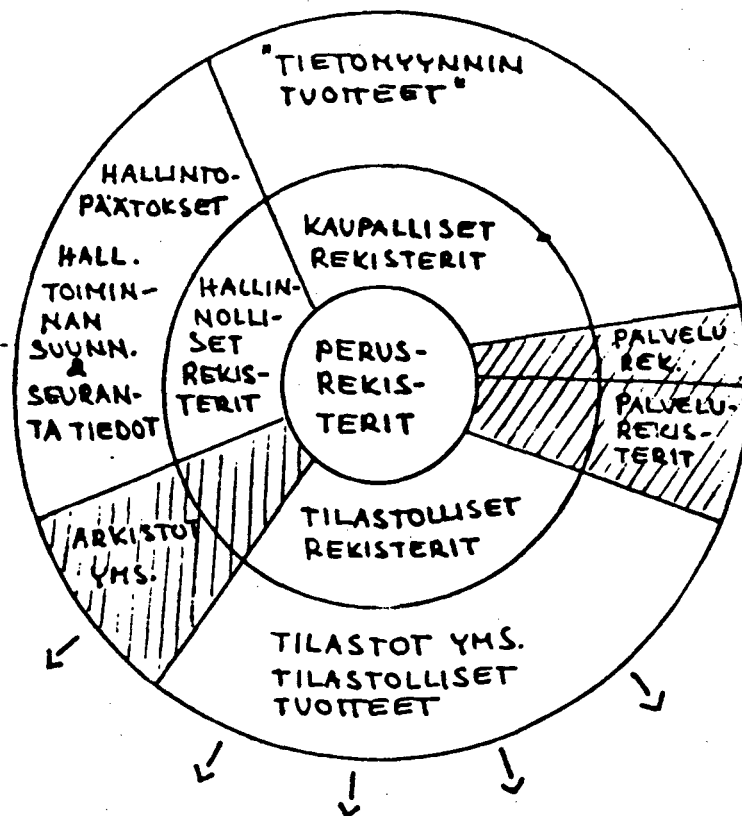


Mainittakoon tässä esimerkkinä, että yksistään valtionhallinnossa on tällä hetkellä 6 kiinteistötietoja rekisteröivää rekisteriä, 4 lähes koko yritys-kentän kattavaa rekisteriä, joiden yksikkönä on yritys sekä useita kattavuudeltaan vaihtelevia rekistereitä, joiden yksikkönä on fyysinen henkilö. Kaikkia näitä rekistereitä ei kuitenkaan pidetä pe-

rusrekistereinä, vaan useinkin perusrekistereihin liitetään ainakin seuraavat ominaisuudet:

- kattavuus
- pysyvyys
- julkisuus
- ajantasaisuus
- konekielisyys
- luotettavuus
- käyttöaste

Perusrekisterien asemaa yhteiskunnan tietokentässä on hahmoteltu seuraavassa kuviossa. Hallinnollisten, kaupallisten ja tilastollisten rekisterien rajat eivät tosin ole enää nykyisin tiukan selväpiirteisiä.



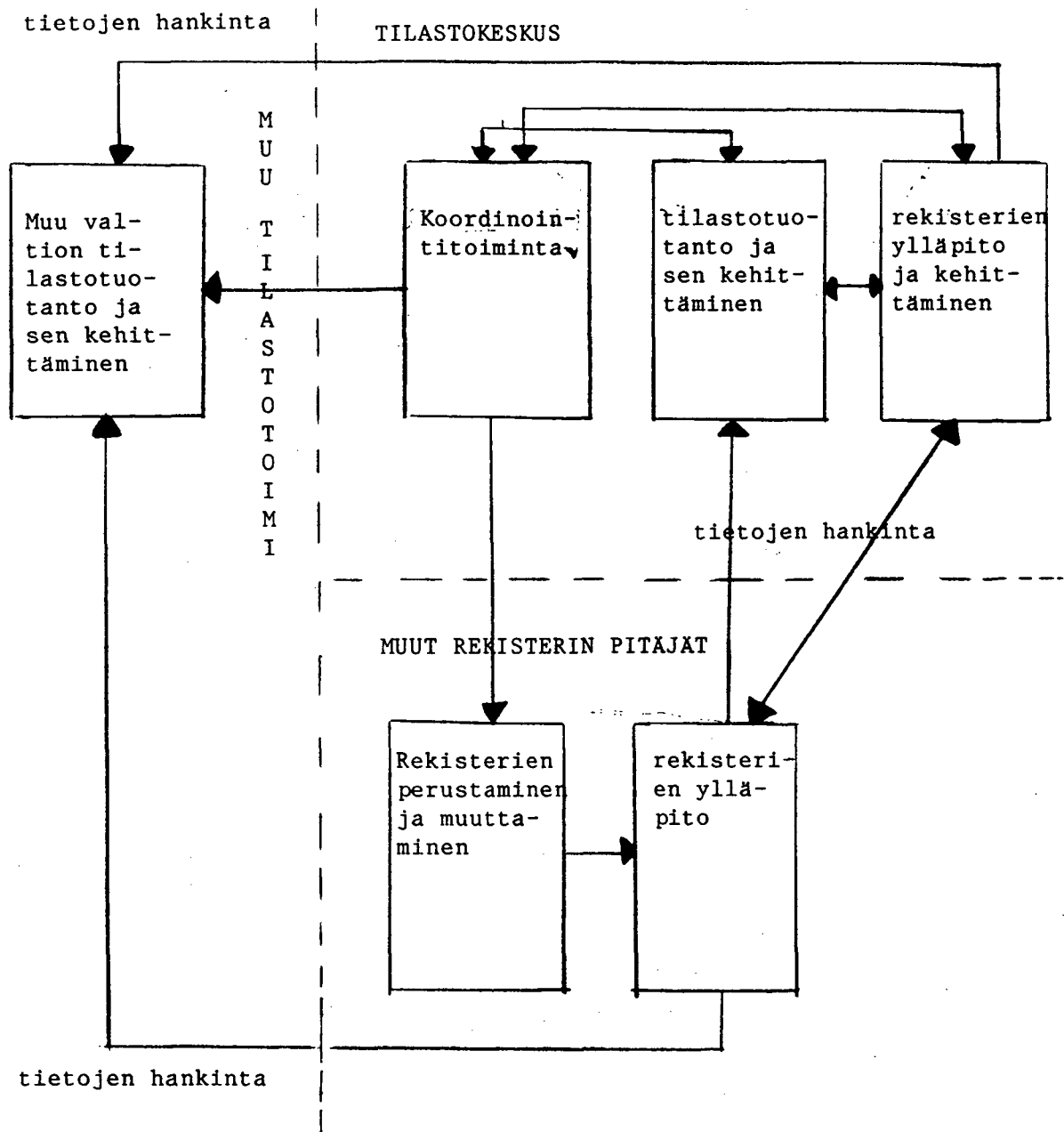
SUUNNITTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO
TUTKIMUS, YLEISTIETO YHTEISKUNNASTA

2. Tilastokeskuksen rekisteritoimintojen sisältö

Tässä muistiossa viraston rekisteritoimintoja on tarkasteltu seuraavista lähtökohdista:

- rekisterien käyttö viraston tietotuotannon perusaineistoina
- virasto rekisterin pitäjänä
- rekisterikoordinointi

Eri rekisteritoimintojen keskinäisiä kytkentöjä on yritetty havainnollistaa seuraavalla kaaviolla:



2.1 Rekisterien käyttö viraston tuotannon perusaineistoina

Perusaineis-
toina käytetyt
rekisterit

Tilastokeskus käyttää tai tulee suunnitelmien mukaan lähitulevaisuudessa käyttämään ainakin 25 rekisterin pitäjän rekistereitä tuotannossaan rekisterien määrän ollessa 35. Näihin lukuihin eivät sisälly korkeakoulut ja niiden opiskelijarekisterit. Tiedot perustuvat kuluvan vuoden keväällä koordinoititoimistossa tehtyyn kartoitukseen. Tuloksiin voi sisältyä jonkin verran epätarkkuuksia, koska niitä ei ole tarkistettu. Rekisterin pitäjät ja rekisterit ovat seuraavat:

rekisterin pitäjä

rekisteri

Asuntohallitus
Ammattikasvatushallitus
Autorekisterikeskus
Eläketurvakeskus
Ev.luterilainen kirkko
Kansaneläkelaitos

Kunnallinen eläkelaitos

Maatilahallitus
Merimieseläkekassa
Oikeusministeriö
Posti- ja telehallitus
Pääesikunta
Sosiaalihallitus
Suomen lastauttajain työn-
antajaliitto
Suomen Pankki
Tapaturmavirasto

Tie- ja vesirakennushallitus
Tilastokeskus

Työvoimaministeriö
Työeläkekassa
Valtiokonttori
Verohallitus

Valtion opintotukikeskus
Väestörekisterikeskus

Ylioppilaslautakunta
sekä
Korkeakoulut

asumistukirekisteri
amm.oppilaitosten yhteisvalintarek.
ajoneuvorekist. (ja Ahvenanmaan rek.)
työsuhderekisteri
palvelussuhderekisteri (valm.1988)
eläkekantarekisteri
sairausvakuutuksen korvausrekisteri
työsuhderekisteri
toimintayksikkörekisteri
työsuhderekisteri
maatilarekisteri
työsyhderekisteri
diaari- ja seurantajärjestelmät
työsuhderekisteri
asevelvollisuusrekisteri
lapsilisärekisteri

jäsenrekisteri
työsuhderekisteri
päättösrekisteri
kuntoutusrekisteri
henkilörekisteri
sotavammakorvausten rekisteri
liikenneonnettomuusrekisteri
tutkintorekisteri
yritys- ja toimipaikkarekisteri
työvoimatoim.työnhakijoiden rekisteri
Lel-rekisteri
palvelussuhderekisteri (valm.1988)
kanto l:n perusrekisteri
palkka- ja eläkerekisteri
välittömän verotuksen henkilörekisteri
yhtymärekisteri
opintolainarekisteri
väestön keskusrekisterin henkilö-osa
väestön keskusrekisterin rakennus-
ja huoneisto-osa
yo-rekisteri

opiskelijarekisterit

Rekistereitä perusaineistoina käyttävät tietotuotteet

Seuraavassa on luettelo niistä viraston säännöllisesti tuottamista tietotuotteista, joiden perusaineistoina käytetään, tai on suunnitelmassa lähitulevaisuudessa käyttäviä, edellä lueteltuja rekistereitä. Luetteloon ei ole sisällytetty enää vuoden 1985 väestölaskentaa. Luettelosta myös ilmenee, mitkä viraston tietotuotteet tuotetaan yksinomaan rekisteritietojen pohjalta. Luettelo on tarkistamaton ja siihen voi sisältyä jonkin verran epätarkkuuksia.

	tuotanto perustuu rekistereihin
Ajoneuvotilasto	kokonaan
Alueellinen työvoimatilasto	pääosin
Ammatilliset oppilaitokset	osin
Asuinolotilasto	kokonaan
Asuntojen vuokrat, hinnat	osin
Asuntotuotantotilasto	kokonaan
Asuntoyhteisöjen yritystilasto	osin
Elinolotutkimus	pääosin
Kansantalouden tilinpito	osin
Korkeakoulutilastot	osin
Kotitaloustiedustelu	pääosin
Kuolemansyytilasto	osin
Maatalouden yritys- ja tulotilasto	kokonaan
Perhetilasto	kokonaan
Rakennus-, asuntokanta- ja toimitilatil.	kokonaan
Rikollisuustilasto	osin
Talonrakennustilasto	kokonaan
Tieliikenneonnettomuustilasto	osin
Tilinpäätöstilastot	osin
Tulo- ja varallisuustilasto	kokonaan
Tulonjakotilasto	pääosin
Tutkintorekisteri	pääosin
Tuomioistuinten toim. koskevat tilastot	osin
Työolotutkimus	osin
Työvoimatutkimus	osin
Väestön koulutusrakennetilasto	osin
Väkiluku- ja väestön rakennetilasto	kokonaan
Yleissivistävät oppilaitokset	osin
Ympäristötilastot (kokoomajulk.)	osin
Yritys- ja toimipaikkarekisteri	pääosin

Muistion liitteestä ilmenee, mitä rekistereitä eri tilastot käyttävät tuotannossaan perusaineistoina. Liitteestä erottuu selvästi käytettävien rekisterien määrällä mitaten alueellinen työvoimatilasto, jonka tuotannossa tultaneen käyttämään perustietojen saantilähteinä runsasta 20 rekisteriä. Määrässä ovat tällöin mukana myös korkeakoulujen sekä eräiden muiden tahojen opiskelijarekisterit. Kokonaan tuotantonsa rekistereihin perustavia tietotuotteita virastossa on tällä haavaa luettelosta ilmikäyvät 9 tilastoa.

Rekisterien hyväksikäytön moniulotteisuutta virastossa edustanevat luetteloon sisältyvät Tilastokeskuksen itsensä ylläpitämät rekisterit - tutkintorekisteri ja yritys- ja toimipaikkarekisteri. Rekisterit sekä käyttävät itse oman tiedonkeruunsa ohella perustietojen saantilähteinä viraston ulkopuolisia rekistereitä että toimivat puolestaan myös perustietojen saantilähteinä useille muille viraston tietotuotteille.

Perustietojen
saanti rekistereistä

Vahvistetun valtion tilastotoimen kehittämishojelman mukaisesti valtion tilastotoimessa on käytettävä tietojen moninkertaisen keruun välttämiseksi mahdollisimman paljon muussa yhteydessä hankittavia tietoja. Tilastokeskuksen omissa toimintaohjelmissaan ja suunnitelmissaan kirjaamat tavoitteet ja käytännön pyrkimykset ja toimenpiteet ovat olleet tämän mukaisia.

Nykyisin voimassa olevat, Tilastokeskuksen tietojen saantia koskevat säännökset eivät kuitenkaan sovi enää yhteen kaikkien Tilastokeskuksen käyttämien tiedonhankintamenetelmien kanssa. Säännösten määrittelemä tiedonantovelvollisuuden raja on tilastotuotannon tarpeita ajatellen liian suppea eikä niissä ole otettu riittävästi huomioon viranomaisten, yhteisöjen ja laitosten rekistereistä tapahtuvaa perustietojen hankintaa. Säännöksissä määritellyn tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle jäävät ainakin seuraavat rekisterin pitäjät, joiden rekistereillä on nykyisin käyttöä Tilastokeskuksessa perustietojen saantilähteinä:

Eläketurvakeskus
Kansaneläkelaitos
Merimieseläkekassa
Suomen Pankki
Työeläkekassa
Kunnallinen eläkelaitos

Tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten ulkopuolelle jäävien rekisterin pitäjien kanssa on kuitenkin onnistuttu aikaansaamaan sopimuksia, joten tiedot on voitu saada tyydyttävällä tavalla.

Tietojen käyttö
ja edelleen luovuttaminen

Myös nykyiset tietojen käyttöä ja luovuttamista koskevat säännökset ovat nykyaikaisen tilastotuotannon vaatimukset huomioon ottaen monilta osin vanhentuneita. Vuodelta 1954 peräisin olevan lain "Eräiden tietojen antamisesta virallisia tilastoja varten" perusteella kerättyjä tietoja saa käyttää vain tilastollisiin tarkoituksiin. Vuodelta 1970 peräisin oleva laki Tilastokeskuksesta edellyttää puolestaan samaa salassapitovelvollisuutta kuin tiedot luovuttaneella viranomaisella. Käytännössä muilta viranomaisilta saatujen ja näiden viranomaisten säännösten mukaan salassapidettävien tietojen edelleen luovuttaminen edellyttää ao. viranomaisen lupaa. Lupa-anomuksen tekee ao. viranomaiselle tietopyynnön esittäjä ts. viranomainen, yhteisö ym., joka haluaa käyttöönsä rekisterin pitäjän Tilastokeskukselle luovuttamia tietoja. Mikäli lupa on myönnetty, tekee Tilastokeskus oman päätöksensä tietojen edelleen luovuttamisesta.

Hankaluutena rekisteritietojen edelleen luovuttamisessa ei ole nykyisin niinkään luvan saanti vaan lupamenettelyn kankeus. Jos tietopyyntö kohdistuu sellaiseen Tilastokeskuksen aineistoon, jossa on yhdisteltynä useamman rekisterin pitäjän tietoja, joutuu tietopyynnön esittäjä osoittamaan lupa-anomuksensa erikseen kaikille niille viranomaisille, joiden rekisteritietoja on käytetty yhdistelyssä.

Oman ongelmansa lainsäädännön soveltamisessa muodostaa yritys- ja toimipaikkarekisteri, josta luovutetaan nykyisin luokittelu- ja kokotietojen lisäksi myös yritysten tunnistetietoja. Rekisteri käyttää tiedonsaantilähteenä mm. verohallinnon rekistereitä. Verotuslaki taas kieltää tunnistetietojen edelleen luovutuksen. Luovuttamisperusteena Tilastokeskus on vedonnut liiketunnusasetukseen sekä vuodelta 1963 peräisin olevaan asetukseen liikeyrityslaskennan toimittamisesta ja sen perusteella syntyneeseen käytäntöön. Näistä liikeyrityslaskenta-asetus ei ole enää voimassa eikä liiketunnusasetuksen mukaista liiketunnusta ole olemassa. Rekisterin tunnistetiedoista vain liikevaihtoveronumeron luovuttaminen on mahdollista salassapitosäännösten puitteissa. Verottajan suunnitelmissa on kuitenkin luopua tämän tunnistetiedon käytöstä.

Rekisteritietojen luotettavuus

Rekisterien peittävyys ja luotettavuuden tutkiminen on osa tilastoyksiköissä tapahtuvaa prosessia, jossa ratkaistaan jonkin rekisterin käyttöönotto tilaston perusaineistoina. Tätä muistiota kirjoitettaessa ei ole ollut kuitenkaan käytettävissä selvitystä siitä, miten peittäviä ja luotettavia eri tilastojen näkökulmasta virastossa nykyisin perusaineistoina käytetyt rekisterit todella ovat. Koordinoitotoimistossa on kuitenkin käynnissä voimassa olevaan toiminta- ja taloussuunnitelmaan sisältyvänä hankkeena selvitys, jonka yhteydessä mm. kootaan yhteensä kokemukset ja tiedot, joita rekistereitä hyväksikäyttävillä yksiköille on kertynyt sekä selvitetään, onko aihetta laatia selkeät puitteet rekisteriaineistojen luotettavuuden tutkimiselle. Selvitys valmistunee kuluvan vuoden syksyllä.

2.2 Viraston rooli rekisteriviranomaisena

Rekisteriviranomainen käsitteenä

Rekisteriviranomais-sanaa käytetään usein synonyyminä ilmaisulle rekisterin pitäjä. Kummallakin tarkoitetaan organisaatiota, joka on perustanut rekisterin tai rekistereitä ja joka vastaa itse sen tai niiden sisällöstä ja ainakin sisällön ylläpidosta.

Tilastokeskuksen rekisteriviranomaisroolina on virastoa koskevien säännösten mukaan ylläpitää tilastotointa palvelevia rekistereitä. Viraston ylläpitämiä rekistereitä, jotka ovat lähes koko ilmiöalueen kattavia ja joilla on laajempaa käyttöä niin viraston sisällä kuin sen ulkopuolella, on varsinaisesti tällä hetkellä kaksi: tutkintorekisteri ja yritys- ja toimipaikkarekisteri. Kumpikin on suunniteltu alunperin palvelemaan tilastotointa. Yritys- ja toimipaikkarekisterin osalta on kuitenkin esiintynyt tarpeita asettaa rekisterille myös muita vaatimuksia ts. kehittää rekisteriä palvelemaan tilastotoimen ohella myös muita tietotarpeita.

2.2.1 Nykyisin ylläpidettävät viraston omat rekisterit

Tutkintorekisteri

- sisältö
- Rekisteri kattaa kaikki Suomessa vakinaisesti asuvien henkilöiden suorittamat ylioppilastutkinnot sekä ammatillisissa oppilaitoksissa ja korkeakouluissa suorittamat tutkinnot.
- Tutkinnoksi/koulutukseksi on rekisterissä määritelty oerusteen jälkeen oppilaitoksissa loppuun suoritettu koulutus, jonka kesto on vähintään 400 tuntia. Myös oppilaitosten järjestämien kurssien suoritus on katsottu tutkinnoksi/koulutukseksi. Rekisteri sisältää tutkintoja koskevien tietojen ohella tietoja myös tutkinnon suorittajan pääkielestä, siviilisäädystä ja asuinkunnasta. Rekisterin tunnistetietona on henkilötunnus.
- rekisterin ylläpito
- Rekisteri päivitetään väestömuutosten osalta kerran vuodessa vuoden viimeisen päivän mukaan. Tutkintojen osalta rekisteriä päivitetään vuosittain lisäämällä siihen oppilaitoksilta, ylioppilastutkintolautakunnalta, työvoimaministeriön työllisyyskurssirekisteristä ja Valtion opintotukikeskukselta saadut tiedot suoritetuista tutkinnoista sekä lääkintöhallitukselta saadut tiedot ulkomailta lääketieteen tutkintoja suorittaneista.
- käyttö
- Tutkintorekisteriä käytetään useiden virastossa laadittavien tilastojen perusaineistoina. Tutkintorekisterin tietoja käyttävät perusaineistoina Tilastokeskuksessa ainakin seuraavat tilastot:
- väestötilastot
 - koulutustilastot
 - Alueellinen työvoimatilasto
 - Elinolotutkimus
 - Kotitaloustiedustelu
 - Tulonjakotilasto
 - Työolotutkimus
 - Työvoimatutkimus
- ajantasaisuus ja kattavuus
- Rekisteri valmistuu vuoden viimeisestä päivästä lukien seuraavan vuoden marraskuussa eli lähes vuosi rekisteröimisajankohdasta. Tällöin rekisteriin on viety tiedot maastamuuttaneista ja kuolleista. Uusilla tutkinnoilla päivitetty rekisteriversio on kuitenkin valmis jo saman vuoden syyskuussa.
- Tutkintorekisterin tietojen peittävyttä ja oikeellisuutta tutkitiin viimeksi vuoden 1980 väestö- ja asuntolaskennan yhteydessä tehdys- sä luotettavuustutkimuksessa. Tutkimuksen otoksena oli lähes 3 700 henkeä 15-74 vuotiaasta väestöstä. Tulosten mukaan tutkintorekisteristä puuttui vuoden 1980 lopulla noin 78 000 henkilön tutkintotiedot. Rekisterin alipeitto oli 5 % tutkinnon suorittaneesta väestöstä. Rekisterin korkein tutkinto oli virheellinen 3 %:ssa tutkituista tapauksista.

Yritys- ja toimipaikkarekisteri

- sisältö

Yritys- ja toimipaikkarekisterin perusyksikköinä ovat työnantajina toimivat yritykset ja näiden toimipaikat sekä liikevaihtoverovelvolliset luonnolliset ja oikeushenkilöt. Rekisteri kattaa nykyisin muut yritystyyppiset yksiköt ja näiden toimipaikat paitsi kunnat ja näiden toimipaikat sekä maatilatalouden harjoittajat ja ne ammatinharjoittajat, jotka eivät ole työnantajia tai liikevaihtoverovelvollisia. Rekisteri sisältää tunnistetietojen lisäksi luokittelutietoja ja kokotietoja.

- rekisterin ylläpito

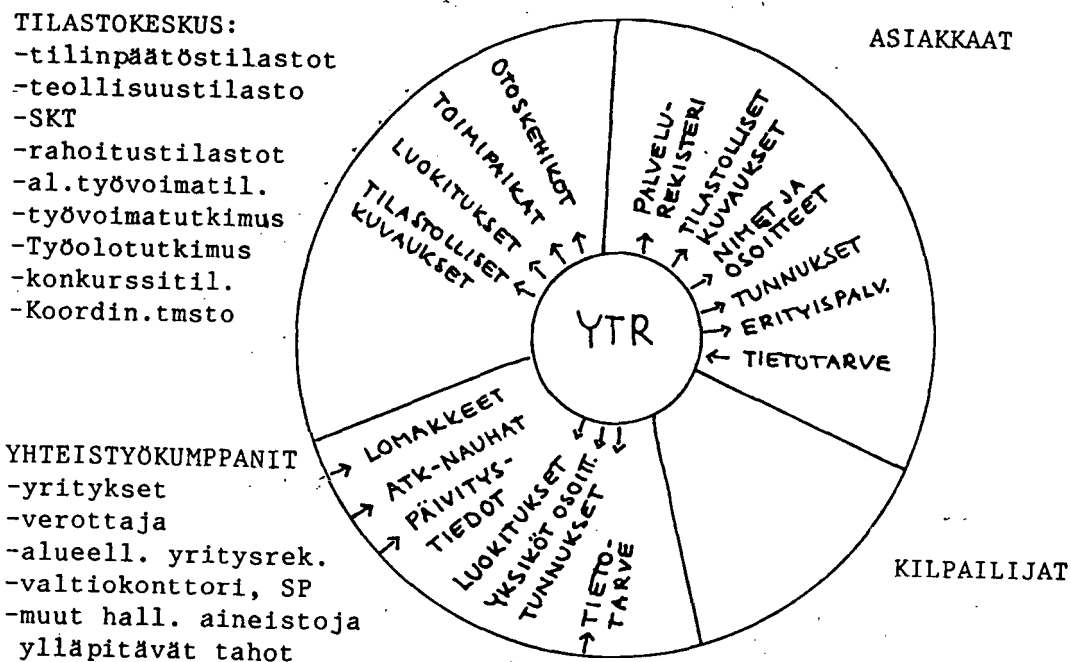
Virasto asetti vuoden 1986 keväällä projektin rekisterin edelleen kehittämiseksi. Tarkoitus on siirtyä rekisterin tietojenkeruussa vuodesta 1988 vuosirytmiiin ja saada edellisen vuoden tiedot valmiiksi seuraavan vuoden loppuun mennessä. Rekisterin päivityksessä käytetään sekä omalla tiedonkeruulla saatuja että verohallinnolta ja muista aineistoista saatuja tietoja.

- kehittämistävoitteet

Hyväksytyn projektisuunnitelman mukaan yritys- ja toimipaikkarekisterin kehittämisen toiminnallisena tavoitteena on aikaansaada sellainen tila, että useiden viranomaisten ja muiden tahojen tarvitsemat yritys- ja toimipaikkatiedot saadaan yhdestä ajantasalla olevasta rekisteristä ja että näitä tietoja kysytään yrityksiltä pääsääntöisesti vain yhden viranomaisen toimesta. Tavoitetilän toteuttamiseksi yritys- ja toimipaikkarekisteristä on tarkoitus kehittää yhteiskunnan tietohuollon kannalta keskeinen perusrekisteri, jonka tehtävänä on yksilöidä Suomessa toimivat toimipaikat, tuottaa yrityskantaa koskevia rakennetietoja sekä yhtenäistää yrityssektoria kuvaavia luokituksia ja muita standardeja. Lisäksi tarkoitus on kehittää rekisteristä ja sen henkilöstöstä palveluyksikkö, jonka tuotteet vastaavat asiakastarpeita. Tavoitetilassa rekisterin tulee tyydyttää sekä tilastolliselle rekisterille asetettavat vaatimukset, hallinnollisen käytön asettamat vaatimukset että yksityisen liike-elämän tietotarpeita.

- tietoympäristö

Yritys- ja toimipaikkarekisterin tietoympäristöä havainnollistaneen seuraava kuvio:



2.2.2 Viraston rekisteriviranomaisrooli

Eri rekisteri-
rooleja

Tilastollisilla rekistereillä tarkoitetaan yleensä rekistereitä, jotka on perustettu ensi sijaisesti palvelemaan tilastotuotantoa tiedon-
saantilähteinä. Näille rekistereille on ominaista se, että niiden
tietosisältöä, käytettäviä käsitteitä ja luokituksia ja mm. laatua kos-
kevat vaatimukset on asetettu ensi sijaisesti tilastotuotannon näkö-
kulmasta. Tilastolliseen rekisteriin kuulumisella ei ole re-
kisteröidylle yksikölle mitään oikeusvaikutuksia.

Hallinnollisilla rekistereillä tarkoitetaan yleensä rekistereitä, jot-
ka liittyvät olennaisesti rekisterin pitäjälle annetun hallinnollisen
tehtävän hoitoon (esim. verotuksen toimittaminen, väestökirjainto).
Hallinnollinen rekisteri on useimmiten perustettu hallintotehtävän
hoidon edellyttämän tiedonhankinnan seurauksena tai tiedot on hankittu
erikseen hallintotehtävän hoitoa varten. Hallinnolliseen rekisteriin
kuulumisella on yleensä myös rekisteröidylle yksikölle tietty oikeus-
vaikutus ja yksikköä koskevien tietojen perusteella tehdään myös hal-
linnollisia päätöksiä.

Palvelurekistereillä tarkoitetaan yleensä rekistereitä, joiden tavoittei-
siin kuuluu vastata mahdollisimman kattavasti myös rekisterin pitäjän
ja sen toimintojen ulkopuolisiin tietotarpeisiin. Tietohuollollisesti
tavoitteena on palvelussa päällekkäisen rekisteröinnin välttäminen, jo-
ten yleensä myös yksilöitävissä olevien tietojen luovutus ulkopuoli-
sille on ainakin tietyissä rajoissa mahdollista.

Samalla rekisterillä ja rekisterin pitäjällä voi olla rekisterinpidossa
eri rooleja. Ensi sijaisesti hallinnolliseen käyttöön perustettu rekis-
teri voi palvella myös tietojen saantilähteenä tilastotointia ja se voi
rekisterin pitäjän säännösten sallimissa puitteissa omata myös palvelu-
rekistereihin samaistettavia piirteitä. Ensi sijaisesti tilastotointia
palveleva rekisteri voi puolestaan omata myös rekisterin pitäjän sään-
nösten sallimissa puitteissa palvelurekisterin roolin mutta ei yksi-
selitteisesti hallinnollisen rekisterin roolia, koska tilastolliseen
rekisteriin kuulumisella ei ole rekisteröidylle yksikölle hallinnolli-
sia vaikutuksia.

Viraston rekis-
teriviranomais-
rooli

Tilastokeskuksen rekisteriviranomaistehtävänä on säännösten mukaan yl-
läpitää tilastotointia palvelevia rekistereitä. Viraston tutkintorekis-
teri ja yritys- ja toimipaikkarekisteri palvelevat tilastotointia ts.
niillä kummallakin on tilastollisen rekisterin rooli. Yritys- ja toi-
mipaikkarekisterin osalta on kuitenkin esiintynyt tarpeita asettaa rekis-
terille myös muita vaatimuksia ts. kehittää rekisteriä (tilastollisen
rekisterin ohella palvelurekisterin ja väljästi ottaen myös hallinnolli-
sen rekisterin suuntaan.

Toistaiseksi virastolla ei ole keskusteltua näkemystä siitä, missä laa-
juudessa sen on tarkoituksenmukaista rekisterien määrällä mitaten
lisätä painavuuttaan rekisteriviranomaisena ja mihin yksiköihin rekis-
teröinnin tulisi kohdistua. Keskusteltu näkemys puuttuu myös siitä,

mitä eri rekisterirooleja viraston ylläpitämällä rekistereillä tulisi olla. Tulisiko ylipäätään viraston ylläpitämällä rekistereillä olla

- hallinnollista roolia, jolloin viraston rekisteriin kuulumisella olisi rekisteröidylle yksikölle tietty oikeusvaikutus ja yksikköä koskevien tietojen perusteella tehtäisiin myös hallinnollisia päätöksiä
- palveluroolia, jolloin tavoitteena olisi päällekkäisen rekisteröinnin välttäminen ja mm. yksilöitävissä olevien tietojen luovuttaminen rekisteristä

vai tulisiko viraston pitäytyä vain tilastollisten rekisterien ylläpitoon.

Yritys- ja toimipaikkarekisteri osana yhteiskunnan perusrekisterijärjestelmää

Yritys- ja toimipaikkarekisterin kehittämisen tavoitteet on asetettu siten, että rekisteri olisi hyväksyttävissä osana yhteiskunnan perusrekisterien järjestelmää, johon tällä hetkellä luontevasti sijoitetaan ainakin väestörekisterikeskuksen väestön keskusrekisteri henkilö- ja rakennus- ja huoneisto-osineen sekä maanmittaushallituksen kiinteistörekisteri.

Yhteiskunnan perusrekisterien järjestelmän ajatellaan muodostavan erilaisista rekistereistä koostuvan rekisteriverkon ytimen. Tästä syystä asetetaan perusrekisterien tunnistetiedoille erityistä painoa. Vaatimuksena on tunnisteina käytettyjen tietojen yleisyys, julkisuus ja että tiedot ovat tarvittaessa kaikkien käytettävissä. Ongelmana onkin tällä hetkellä nimenomaan julkisen yritystunnuksen puuttuminen. Valtionhallinnon keskeisissä tiedostoissa yrityksillä on nykyisin useita erilaisia tunnuksia. Näistä liike- ja yhteisötunnuksen (LY-tunnuksen) on katsottu parhaiten vastaavan yleiselle ja julkiselle tunnukselle asetettavia vaatimuksia. Tunnuksen antaa nykyisin verottaja, jonka säädökset kuitenkin rajoittavat tunnuksen luovuttamista. Erityisesti elinkeinoelämälle yleisen ja julkisen yritystunnuksen puuttuminen on tuottanut vaikeuksia ja aiheuttanut paineita omien tunnusjärjestelmien luomiseen. Mutta myös varauksellista suhtautumista liike- ja yhteisötunnuksen luovuttamiseen on esiintynyt elinkeinoelämän piirissä.

Viraston yritys- ja toimipaikkarekisteri sisältää sekä LY-tunnuksen että myös muut yrityksen tunnistamiseen tarvittavat tiedot. Tilastokeskus onkin määrätietoisesti pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että LY-tunnus saataisiin säädösteitse julkiseksi tunnukseksi, jolloin Tilastokeskus voisi hoitaa tunnusta koskevan tietopalvelun. Nämä pyrkimykset ja myös muut yritys- ja toimipaikkarekisterin kehittämistavoitteet ovat näyttöä siitä, että rekisterillä voi olla mahdollisuuksia ottaa vastatakseen tilastollisen roolin ohella myös muitakin rekisterirooleja.

2.3 Rekisterikoordinointi

Koordinointi-
käsite

Nykysuomen sanakirjan mukaan verbi koordinoida tarkoittaa järjestämistä sopusuhtaiseen yhteistoimintaan. Tietotoimintoja koskevassa sanastossa termiä koordinointi käytetään varsin yleisesti synonyyminä termille tietohallinto ja ilmaisulle tietohuollon ohjaus ja valvonta. Termin sisältöä voi havainnollistaa myös seuraavasti:

koordinointi on

- ohjausnäkökulma päätöksenteossa ja suunnittelussa
- osien sovittamista kokonaisuuteen

Koordinoinnin
kohteet

Tilastokeskuksen asemaa tilastoja ja tilastojen kannalta tärkeitä rekistereitä ja muita tietoaaineistoja koordinoivana viranomaisena vahvistettiin viraston vuoden 1971 organisaatiouudistuksen yhteydessä. Viimeksi toteutettuun organisaatiomuutokseen liitetään vastaavasti usein ilmaisu koordinoinnin aseman heikentyminen.

Tilastokeskuksen koordinoinnin kohteita on havainnollistettu seuraavassa:

tavoitekoordi-
nointi

- valtion tilastotoimen kehittämissuunnitelman valmistelu ja sen toteuttamisen seuranta
- eri viranomaisten määräaikaissuunnitelmat ja muut kehittämissuunnitelmat

systemiriippumaton
koordinointi

- käsitteet ja määritelmät
- luokitukset
- tunnusjärjestelmät

systemikohtainen
koordinointi

- tilastojen ja tilastojärjestelmien kehittäminen ja muuttaminen
- tietojärjestelmien kehittäminen ja muuttaminen

Viraston suorittama systeemiriippumaton ja systeemikohtainen koordinointi ulottuvat kaikille kolmelle toimintoalueelle:

- rakentaminen
- ylläpito
- soveltaminen ja käyttö

Rekisterikoordinointi

Viraston rekisterikoordinoinnin sisältöä on havainnollistettu seuraavassa:

toimintalinjat

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - päämäärien - strategioiden - tavoitteiden
asettaminen |
|---|

koordinoinnin
välineet

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - toimintaohjelmat ja
-suunnitelmat - luokitukset, nimikkeistöt ja muut standardit - projekteihin, työryhmiin ym osallistuva koordinointi |
|---|

Viraston rekisterikoordinoinnin yleisinä tavoitteina on vaikuttaa siihen, että

- relevanttia tietoa syntyy yleensä jossakin
- tiedonkeruu tapahtuu rationalisoidusti ts. tavoitteena on päällekkäisen tiedonkeruun välttäminen

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi virasto pyrkii tietojärjestelmä-hankeissa vaikuttamaan

- tietosisältöön niin, että se vastaa myös yleisiä ja valtion tilastotoimen tietotarpeita
- käytettäviin käsitteisiin, määritelmiin ja luokituksiin niin, että ne ovat vahvistettujen standardien ja suositusten mukaisia

- tunnisteisiin ja tietojenkäsittely- ja -siirtotekniikkaan niin, että tietojen siirto järjestelmästä toiseen ja tietojen yhteis- ja monikäyttö on mahdollista
- tietojen saantiin niin, että vältetään päällekkäistä tiedonkeruuta

Tietojärjestelmien perustaminen ja kehittäminen on nykyisin tavallisimmin ryhmätyötä, mikä on merkinnyt myös virastolle osallistuvan koordinoinnin lisääntymistä. Tietojärjestelmän suunnittelu ja rakentaminen kestää yleensä useista kuukausista vuosiin, mikä myös merkitsee sitä, että koordinoitavuuden tulos on hyödynnettävissä vasta pitkienkin aikojen kuluttua.

Tilastokeskuksen työryhmä-tiedostoon kirjatusta viraston ulkopuolisista työryhmistä ja projekteista, joihin osallistuu virastosta henkilöitä, määrällisesti varsin merkittävää osuutta pitävät hallussaan tietojärjestelmien kehittämishankkeet. Rekisterikoordinoinnin ympäristöä kuvannee vaatimattomalla tavalla myös se, että viraston ylläpitämän rekisterihakemiston mukaan valtionhallinnossa oli vuoden 1985 syksyllä suunnitteluasteella noin 40 rekisteriä. Koordinoitavista kohteista ei ainakaan näyttäisi olevan pulaa. Osallistuvan koordinoinnin ehkä näkyvämpiä ongelmia onkin ennen kaikkea se, että valtion tilastoviranomaisten ulkopuolelle rajatut rekistereitä kehittävät viranomaiset eivät monastikaan huomaa ottaa tilastotointa huomioon suunnitteilla olevan rekisterinsä potentiaalisena hyväksikäyttäjänä. Kutsu kehittämistyöhön jää virastolle saapumatta. Pahimmassa tapauksessa viraston näkemyksiä tiedustellaan vasta lausuntovaiheessa, jolloin muutosten saaminen suunnitelmiin on useinkin jo mahdotonta.

3. Viraston rekisteritoimintojen organisointi

3.1 Rekisterien hyväksikäytön organisointi

Rekisterien hyväksikäyttö linjoissa

Liitteeseen on koottu luettelo niistä tilastoista, toimistoista ja linjoista, jotka käyttävät tai ovat suunnitelleet käyttävänsä eri rekisterin pitäjien rekistereitä tuotannossaan. Tietoihin voi tässäkin tapauksessa sisältyä jonkin verran epätarkkuuksia, koska niitä ei ole tarkistettu. Liitteestä erottuvat rekisterin pitäjäkontaktien määrällä mitaten suunnitteilla oleva alueellinen työvoimatilasto sekä elinolututkimus, kotitaloustiedustelu ja tulonjakotilasto. Seuraavassa on liitteestä poimittua luetteloja eri linjojen ja toimistojen rekisterin pitäjäk kontakteista.

- henkilötilasto- linja	tilasto(toimisto)	rekisterin pitäjät, joiden rekisteri- tietoja käytetään tuotannossa
	(OI)	
	-tuomioistuinten toiminta	OM
	-rikollisuustilastot	OM
	(KO)	
	-ammatill. oppilaitokset	AKH
	-yleissiv. oppilaitokset	AKH, YO-lautakunta
	-korkeakoulutilastot	Korkeakoulut
	-väestön koulutus rakenne	TK
	-tutkintorekisteri	VRK
	(VL)	
	-alueellinen työvoimatilasto	AKH, ETK, Ev. lut. kirkko, KELA, Korkeakoul. Kunn. eläkelaitos, MTH, Merimieseläke- kassa, PTH, Pääesikunta, SP, TK, VK, VEROH, VOTK, VRK
	(VA)	
	-väkiluku, väestöennusteet	TK, VRK
- sosiaali-tilas- tolinja	(EL)	
	-elinolotutkimus	AH, KELA, TK, VEROH, VRK
	-kotitaloustiedustelu	AH, ETK, KELA, SH, TK, VEROH
	-tulonjakotilasto	AH, ETK, KELA, SH, TTV, TK, VEROH, VRK
	-asuinolotilasto	KELA, VEROH, VRK
	-tulo- ja varallisuustilasto	VEROH
	(TY)	
	-työvoimatutkimus	TK, VRK
	-työolotutkimus	TK, VRK
	(HI)	
	-asuntojen vuokrat, hinnat	VRK
	-asuntoyhteisöjen yritystil.	VRK
- taloustitasto- linja	(YR)	
	-ajoneuvotilasto	ARK
	-yritys- ja toimipaikkarekisteri	SP, VEROH, VK
	-tilinpäätöstilastot	Suomen lastautt. liitto, TK, Työeläke- kassa, VEROH
	-tieliikenneonnettomuustilasto	TVH
	(TR)	
	-rakennus- ja asuntotilastot	VRK
	(KT)	
	-maatalouden yritys- ja tulotil.	MTH
	-kansantal. tilinpito	TK

Rekisteritietojen käyttöön-
saannin organi-
sointi

Rekisteritietojen käyttöön-
saantiin liittyvistä neuvotteluista, sopimuk-
sista, lupapyyntöistä tms. vastaa virastossa yleensä se organisaatio-
yksikkö, jonka tarkoitus on käyttää rekisterin pitäjän tietoja tuotan-
nossaan. Eräänlaista koordinoitua tietojen hankinnassa edustaa vain
menettely verohallituksen kanssa, jonka rekisterien käyttöä koskevat lu-
papyynnot on pyritty hoitamaan keskitetysti yritystilastotoimiston kaut-
ta. Seuraavassa on luetteloitu rekisterin pitäjittäin ne viraston or-
ganisaatioyksiköt, jotka ovat tai tulevat olemaan lähiaikoina yhteydessä
ao. rekisterin pitäjiin.

rekisterin pitäjä	henkilötil. linja	sosiaalitul. linja	taloustil. linja
Asuntohallitus	EL		
Ammattikasvatushallitus	VL, KO		
Autorekisterikeskus			YR
Eläketurvakeskus	VL	EL	
Ev. lut. kirkko	VL		
Kansaneläkelaitos	VL	EL	
Korkeakoulut	VL, KO		
Kunn. eläkelaitos	VL		
Maatilahallitus	VL		KT
Merimieseläkekassa	VL		
Oikeusministeriö	OI		
Posti- ja telehallitus	VL		
Pääesikunta	VL		
Sosiaalihalitus	EL		
Suom. lastautt. liitto			YR
Suomen Pankki	VL		YR
Tapaturmavirasto	EL		
Tie- ja ves. rak. hallitus			YR
Tilastokeskus	VL, KO, .VA	EL, TY	YR, KT, TR, RT
Työvoimaministeriö	VL		
Työeläkekassa			YR
Valtiokonttori	VL		YR
Verohallitus	VL	EL	YR
Valt. opintotukikeskus	VL		
Väestörekisterikeskus	VL, KO, .VA	EL, TY, HI	TR
YO-lautakunta	KO		

Rekisterin pitäjien määrällä mitaten eri toimistoilla on yhteyksiä
seuraavasti:

toimisto	rekisterien pitäjien lukumäärä, joihin	
	yksin kontak- tissa	kontaktissa yhden tai useamman toimis- ton kanssa
HL/VL	7	10
OI	1	-
KO	1	4
VA	-	2
SL/EL	3	5
HI	-	1
TY	-	2
TL/YR	4	4
KT	-	2
TR	-	2
RT	-	1

Seuraavassa on esitetty ne rekisterin pitäjät (pl. Tilastokeskus), jotka ovat tietojen hankinnassa yhteisiä kohteita sekä edellisestä taulukosta selvästi erottuvalle alueelliselle työvoimatilastolle että alla luetelluille muille toimistoille ja tilastoille.

toimistot ja tilastot, joilla samat rekisterin pitäjäkategoriat kuin alueellisella työvoimatilastolla	rekisterin pitäjät			
KO -ammattill.oppilaitokset	AKH			
-yleissiv.oppilaitokset	AKH			
-korkeakoulutilastot	- Kork.			koulut
EL -kotitaloustiedustelu	-	-	ETK, KELA, VEROH	
-tulonjakotilasto	-	-	ETK, KELA, VEROH, VRK	
-asuinolotilasto	-	-	- KELA, VEROH, VRK	
-elinolotutkimus	-	-	- KELA, VEROH, VRK	
-tulo- ja varallisuust.	-	-	- - VEROH	
YR -yritys- ja toim.rek.	-	-	-	VEROH - SP, VK
-tilinpäätöstilast.	-	-	-	VEROH
VÄ -väkil., väestöenn.	-	-	-	- VRK
-kuolemansyytil.	-	-	-	- VRK
TY -työvoimatutkimus	-	-	-	- VRK
-työolotutkimus	-	-	-	- VRK
HI -asunt.vuokrat, hinn.	-	-	-	- VRK
-as.yht.yritystil.	-	-	-	- VRK
KT -maat.yritys- ja tulot.	-	-	-	- - - - MTH
TR -rak.- ja asuntotil.	-	-	-	- VRK

Rekisterin pitäjien määrällä mitaten eniten yhteisiä rekisteriviranomaiskohteita alueellisen työvoimatilaston kanssa on elinolotilastotoimiston tulonjakotilastolla, kotitaloustiedustelulla, asuinolotilastolla ja elinolotutkimuksella.

Rekisterien ylläpidon organisointi

Tutkintorekisteri

Tutkintorekisterin ylläpidosta vastaa viraston henkilötilastolinjan koulutustilastotoimisto. Rekisterillä on tietojen ylläpidon osalta läheinen kumppanuussuhde saman linjan väestötilastotoimiston kanssa, sillä rekisteriä päivitetään väestömuutostiedoilla.

Yritys- ja toimipaikkarekisteri

Taloustilastolinjan yritystilastotoimistossa sijaitsevalla yritys- ja toimipaikkarekisterillä on ollut tietojen ylläpidon osalta läheinen kumppanuussuhde saman linjan teollisuustilastotoimiston kanssa. Rekisteri on saanut teollisuustilastolta tiedot rekisteristä puuttuvista teollisista toimipaikoista sekä mm. yritysrekisterissä oleville toimipaikoille päivitettyjä nimi-, osoite- ja suuruusluokkatietoja. Rekisteri on puolestaan ilmoittanut teollisuustilastolle tietoja uusista teollisista yrityksistä. Tätä yhteistyötä on kuitenkin tarkoitus vähentää lähiaikoina ennen kaikkea siksi, että tavoitteena on nopeuttaa yritys- ja toimipaikkarekisterin valmistumista.

Henkilötilastolinjan puolella vuosittaiseksi yhteistyökumppaniksi on tulossa alueellinen työvoimatilasto. Alueellinen työvoimatilasto tulee saamaan yritys- ja toimipaikkarekisteristä tiedot sellaisista toimipaikkayksiköistä, joiden henkilöstötietoja ei saada verottajan rekisteristä eli tietoja monitoimipaikkaisista yrityksistä ja niiden toimipaikoista. Vuosikymmenen vaihteen tienoilla yritys- ja toimipaikkarekisteri tulee saamaan henkilötietoja alueelliselta työvoimatilastolta.

Muut tärkeät yritys- ja toimipaikkarekisterin kumppanuussuhteet liittyvät rekisteritietojen hyväksikäyttöön ja koordinointiin. Taloustilastolinjan yritystilastotoimiston tuottamat tilinpäätöstilastot käyttävät rekisteriä otoskehikkona sekä luokitusten määrittelijänä. Saman linjan kansantalouden tilinpito käyttää rekisterin tietoja kehikkotietoina ja linjan rahoitustilastotoimisto luokittelutietoina omiin perusaineistoihinsa.

3.3 Rekisterikoordinoinnin organisointi

Koordinointitehtävien organisointi virastossa

Virastolle sisäisesti koskevilla säännöksissä annettuja rekisterikoordinointiin liittyviä tehtäviä toteuttavat virastossa nykyisin:

tehtävä	vastuuyksikkö	valmistelija
Toimintalinjat	johto	KR, linjat
Koordinoinnin yleisvastuu	KR	KR
Koordinoinnin välineet	KR	KR, linjat
Tietojärjestelmäkohtainen koordinointi		
- henkilötietoja sisältävät rekisterit	HL, SL, KR	
- rakennus- ja huoneistotietoja sisältävät rekisterit	TL, KR	
- yritys- ja toimipaikkatietoja sisältävät rekisterit	TL	
- kiinteistötietoja sisältävät rekisterit	KR	
- muut yhteis- ja monikäyttöä edistävät valtakunnalliset ja alueelliset tekniset järjestelmät (esim. LIS, LYHDE)	KR, HL, TI	
- palvelutietokannat	TI	

Virastossa ensi sijaisesti koordinoitintoimiston tehtävänä on valmistella johdolle rekisterikoordinoinnin linjaukseen liittyviä asioita. Toimistolla on myös yleisvastuu viraston rekisterikoordinoinnista. Tätä tehtävää se toteuttaa osallistumalla itse tietojärjestelmähankkeisiin sekä raportoimalla säännöllisesti hankkeiden tilasta. Koska rekisterihankkeiden määrä on viime vuosina tuntuvasti lisääntynyt, on myös viraston tuotantoyksiköiden osallistuminen tietojärjestelmäkoordinointiin kasvanut. Tällöinkin toimisto on pyrkinyt yhteydenpidolla hankkeisiin osallistuviin viraston organisaatioyksiköihin ainakin seuraamaan hankkeen etenemistä. Viime vuosina toimiston osallistuvan koordinoinnin kohteita ovat viraston työnjaossa olleet yhä useammin sellaiset tietojärjestelmähankkeet, jotka eivät suoranaisesti liity johonkin yksiselitteisesti rajattuun ilmiöalueeseen.

Rekisterikoordinoinnissa erityisenä ongelmana koetaan tällä hetkellä se, että virastolla ei ole selvää strategiaa tehokkaan koordinoinnin toteuttamiseksi. On kuitenkin vaikea määritellä toimintastrategioita, jos keskusteltu näkemys viraston omasta rekisteriviranomaisroolista puuttuu. Oman ongelmansa koordinoinnissa muodostaa myös edelleen se, että viraston koordinoititehtävä ei ole riittävän tunnettu viraston ulkopuolella - eikä ehkä aina viraston sisälläkään. Koordinoitipalveluja ei ole yritettykään tehdä tunnetuksi. Edelleen eteen tulee liian usein kehittämishankkeita, joihin tilastotoimen mahdollisuudet vaikuttaa rajoittuvat lausunnon antamiseen, jos siihenkään.

Muita rekisteri-
koordinointiin
osallistuvia
viranomaisia

- valtiovarain-
ministeriö

Valtiovarainministeriön tehtävänä on ohjata ja valvoa valtionhallinnon atk-toimintaa. Toistaiseksi ehdotusasteella olevan tietotekniikan hyväksikäyttöä valtionhallinnossa ja virastojen ja laitosten tietohallinnon järjestämistä koskevan asetuksen mukaisesti ministeriön on erityisesti huolehdittava tietojärjestelmien tekniseen ja toiminnalliseen yhdenmukaistamiseen ja tietohallinnon järjestämiseen liittyvistä ohjaus- ja valvontatehtävistä. Ministeriön sisäisessä työnjaossa tietotekniikan käyttöön liittyvät ohjaus- ja valvontatehtävät on määrätty järjestelyosaston vastuulle. Osaston tietojärjestelmäkoordinointi on kohdistunut ensi sijaisesti laajoihin kehittämishankkeisiin (luokkaa LIS-, LYHDE-, kiinteistötietojärjestelmä ym.). Lisäksi osaston ohjaus- ja valvontatehtävien piiriin on sisällytetty myös yleisiä tietohuoltoa ja tietotekniikan hyväksikäyttöä edistäviä hankkeita.

Tietojärjestelmäkoordinoinnissa Tilastokeskuksen ja järjestelyosaston yleiset tavoitteet ovat olleet samanlaisia eli on pyritty vaikuttamaan siihen, että relevanttia tietoa syntyy yleensä jossakin ja että päällekkäistä tiedonkeruuta vältetään. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kumpikin taho on pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että käytettävät käsitteet, määritelmät ja luokitukset ovat vahvistettujen standardien ja suositusten mukaisia, että tietojen siirto järjestelmästä toiseen ja tietojen yhteis- ja monikäyttö on mahdollista ja että tietojen saanti on järjestetty niin, että vältetään päällekkäistä

tiedonkeruuta. Olennaisimmat painotuserot ovat siinä, että Tilastokeskus on edellisten lisäksi kiinnittänyt erityistä huomiota tietojärjestelmän tietosisältöön ja järjestelyosasto puolestaan atk-laitteiden ja -palvelujen hankintaan ja käyttöön sekä muihin resurssihallinnollisiin seikkoihin.

- sisäasiain-
ministeriö

Sisäasiainministeriö on vuodesta 1980 kehittänyt lääninhallitusten tietotekniikkaa. Viime vuoden syksyllä sai työnsä valmiiksi ministeriön asettama projekti, jonka tehtävänä oli kehittää läänin tietojen yhdistelyjärjestelmä ns. LYHDE-järjestelmä. Järjestelmän pitäisi taata tiedon saanti ja yhdistelymahdollisuudet sekä valtakunnallisista että aluetason tiedostoista. Sisäasiainministeriö ohjaa ja koordinoi lääninhallitusten tietojenkäsittelyä ja osallistuu myös ilmeisesti lähinnä tästä näkökulmasta keskushallinnon ja aluetason tietojärjestelmä-hankkeisiin.

- valtion tietokonekeskus

Valtion tietokonekeskuksen palvelumuotoja ovat nykyisin suunnittelupalvelu ts. konsultointi ja mm. erityisohjelmistojen valmistaminen, käyttöpalvelu, johon kuuluvat mm. suora- ja eräkäyttö sekä tietopalvelu rekistereistä ja tietokannoista sekä järjestelmäpalvelu, joka sisältää laitteisto- ja ohjelmistokokonaisuuksien toimittamista asiakkaille. Lisäksi tietokonekeskus tekee mm. tietokonelaitteistoihin ja -ohjelmistoihin liittyviä vertailu-, selvitys- ja tutkimustehtäviä.

Laitos on mukana useissa käynnissä olevissa valtionhallinnon tietojärjestelmä-hankkeissa, jolloin sen roolina on useimmiten ottaa vastatakseen kehittämistyössä laitoksen palvelutoimintojen piiriin kuuluvia tehtäviä.

- maanmittaus-
hallitus

Maanmittaushallituksen LIS- hankkeen (Land Information System) tavoitettavina on luoda sellaiset periaatteet, jotka helpottavat eri rekisterien yhteiskäyttöä ja vähentävät sisällöltään päällekkäisten tietojen ylläpitämisen tarvetta. Tietoja yhdistävänä tekijänä LIS-perusteisessa järjestelmässä on reaali maailman tapausten maantieteellinen sijainti, joten LIS-periaatteen mukainen tietojen integrointimahdollisuus kattaa useimmat olemassa olevat rekisterit. Hankkeessa ollaan rakentamassa atk-perusteista tietohakemistoa, josta käyttäjät voivat hakea LIS-yhteiskäytössä olevien rekisterien sisällön ja luokitusten kuvauksia. Tavoitteena on myöhemmin palvelukeskuksen perustaminen LIS-järjestelmän ympärille.

Maanmittaushallitus osallistuu LIS-järjestelmän kehittämisen näkökulmasta tietojärjestelmäkoordinointiin vain siltä osin kuin se koskee rekisterien teknistä sovittamista itse LIS-järjestelmään.

III RYHMÄN KIRJAAMIA VIRASTON REKISTERITOIMINTOIHIN LIITTYVIÄ ONGELMIA JA RATKAISU- MAHDOLLISUUKSIA

1. Rekisteritoimintojen sisältö

Perustietojen saantia koskevat säännökset vanhentuneita

Nykyisin voimassa olevat Tilastokeskuksen tietojen saantia koskevat säännökset eivät sovi enää yhteen kaikkien viraston käyttämien tiedonhankintamenetelmien kanssa. Säännöksissä määritellyn tiedonantovelvollisuuden ulkopuolelle jää rekisterin pitäjiä, joiden rekisteritiedoilla on merkittävää käyttöä viraston tuotannossa.

Toimenpiteitä yhteistyössä VM/JO:n kanssa tarvitaan edelleen, jotta tilastolainsäädännön uudistuksen jatkovalmistelu eteni tavoitellulla tavalla. Neuvottelut oikeusministeriön kanssa ovat edelleen käymättä.

Vanhentuneisuus vaivaa myös tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä

Myös tietojen käyttöä ja luovuttamista koskevat säännökset ovat vanhentuneita. Tietojen edelleen luovuttamiseen liittyvä lupamenettely on kankeaa. Oman ongelmansa muodostaa yritys- ja toimipaikkarekisteri, josta tapahtuvan yksilöitävissä olevan tiedon luovuttamisen perusteet ovat enemmän tai vähemmän hataria.

Ratkaisumahdollisuudet kuten edellä.

Henkilörekisterilain voimaantulolla vaikutuksia tietojen keruuseen

On varsin ilmeistä, että henkilörekisterilain voimaantulolla on vaikutuksia sekä henkilötietojen että muiden tietojen keruuseen. Pääasiassa laki tullee vaikuttamaan henkilö- ja sosiaalitulostolinjojen, haastattelutoimiston sekä tietotekniikkalinjan käytännön toimintaan. Lailla on myös vaikutuksia koordinoitujen toimien tehtävälueeseen.

Henkilörekisterilain voimaantulon valmistelun ensimmäinen vaihe on käynnistynyt virastossa. Tuloksia ja ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi on odotettavissa alkusyksystä.

Ei selkeää strategiaa koordinoitujen hoitamiseksi

Erityisenä ongelmana rekisterikoordinoinnissa koetaan se, että virastolla ei ole selkeää strategiaa rekisterikoordinoitujen hoitamiseksi eikä keskusteltua näkemystä viraston omasta rekisteriviranomaisroolista. Tulisiko viraston ylläpitämällä rekistereillä olla tilastollisen roolin lisäksi hallinnollista roolia, jolloin viraston rekisteriin kuulumisella olisi rekisteröidylle yksikölle myös tietty oikeusvaikutus ja/tai palveluroolia, jolloin tavoitteena olisi päällekkäisen rekisteröinnin välttäminen ja mm. yksilöitävissä olevien tietojen luovuttaminen rekistereistä? Missä määrin viraston on taroituksenmukaista yleensä lisätä painavuuttaan rekisteriviranomaisena ja mihin yksiköihin rekisteröinnin tulisi kohdistua?

Käynnistetään lähiaikoina viraston johdon organisoimana keskustelu viraston rekisteriviranomaisroolista ja rekisterikoordinoinnin strategioista. Käytännön valmistelutyön voisi hoitaa koordinoititöimistö tuotantoryhmän avustamana.

LY-tunnus julkiseksi ja virastolle tunnusta koskeva tietopalvelu

Tilastokeskus on määrätietoisesti pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että liike- ja yhteisötunnus saatettaisiin säädösteitse julkiseksi tunnukseksi, jolloin virasto voisi hoitaa tunnusta koskevan tietopalvelun.

Toistaiseksi ei ole päästy tavoiteltuun lopputulokseen ja toimenpiteitä jatketaan edelleen. Tavoitteena olevalla tunnistetietojen edelleen luovuttajan roolilla on kosketuspintoja myös viraston rekisteriviranomaisroolia koskeviin pohdintoihin.

Rekisteritietojen luotettavuuteen jatkuva huomiota

Tätä muistiota kirjoitettaessa ei ole ollut käytettävissä selvitystä siitä, miten peittäviä ja luotettavia viraston eri tietotuotteiden näkökulmasta perusaineistoina käytettävät rekisterit todella ovat.

Koordinoititöimistössä on käynnissä rekisterien luotettavuutta koskeva selvitys, joka valmistunee kuluvan vuoden aikana. Kokonaisvaltaisen näkemyksen saaminen käytettävien rekisterien puutteista on aiheellista, jotta virastossa voidaan sopia tehokkaista keinoista vaikuttaa rekisterien luotettavuuden ja peittävyyden lisäämiseen.

2. Rekisteritöimintöjen organisointi

Työnjaon tarkistaminen ja selkiinnytäminen rekisterikoordinoinnissa

Rekisterikoordinoinnissa koordinoitivistuu on koordinoititöimistölla, jos virasto ei ole hankekohtaisesti määritellyt vastuuta toisiin. Kun rekisterien määrä on vuosi vuodelta kasvanut, on hankekohtainen koordinointi myös muualla virastossa lisääntynyt. Ollaanko virastossa täsmällisesti selvillä siitä, mikä organisaatioyksikkö ja kuka mitäkin tietöjärjestelmää koordinoi? Mitkä ovat toimintastrategiat koordinoinnissa? Onko tavoitteet asetettu ensi sijaisesti Tilastokeskuksen yhden organisaatioyksikkön näkökulmasta, Tilastokeskuksen näkökulmasta vai valtion tilastotöimien näkökulmasta?

Koordinoinnin työnjakoa saattaisi olla aiheellista tarkistaa ja määritellä selkeästi, mitkä viraston tahot minkinlaisiin tietöjärjestelmähankkeisiin osallistuvat. Myös toimintastrategiat viraston rekisterikoordinoinnille olisi saatava aikaan.

Mahdollisuuksia koordinoituun rekisteritietojen hankintaan

Tyypillistä rekisteritietojen hankinnassa on, että kukin viraston organisaatioyksikkö hoitaa itse tietojen hankintaan liittyvän yhteydenpidon viraston ulkopuolisiin rekisterin pitäjiin. Melko usein kontaktiviranomainen on sama useammalle viraston organisaatioyksikölle. Eräänlaista koordinoitua tietojen hankinnassa edustanee vain menettely verohallituksen kanssa, sillä rekisterin käyttöä koskevat verohallitukselle osoitetut lupapyynnöt on pyritty hoitamaan keskitetysti yritystilastotoimiston kautta.

Vaikka eri organisaatioyksiköt voivatkin käyttää tiedonsaantilähteinä saman rekisterin pitäjän eri rekistereitä tai samaa rekisteriä mutta joiltakin osin eri tietoja, saattaa olla aiheellista selvittää, voitaisiinko järkevällä organisaatioyksiköiden välisellä työnjaolla hoitaa rekisteritietojen hankintaa nykyistä koordinoitummin.

Tilastoviranomaisten uudelleen rajauksella tehokkuutta koordinointiin

Toistaiseksi valtion tilastoviranomaisten joukkoon ei ole sisällytetty tilastotoimen kannalta keskeisiä rekistereitä ylläpitäviä viranomaisia (esim. väestörekisterikeskus, verohallitus), joilla ei ole merkittävämmässä määrin tilastotuotantoa.

Koordinoinnin tehokkuutta voitaisiin mahdollisesti parantaa muun ohella lisäksi sillä, että tilastotoimen piiriin kuuluvia viranomaisiin sisällytettäisiin myös sellaisia rekistereitä pitäviä virastoja ja laitoksia, jotka eivät ole niinkään tilastojen tuottajia mutta sitäkin tärkeämpiä perustietojen antajia. Koordinoititöimistössä on käynnissä valtion tilastotoimen organisaatiota koskeva selvitystyö, jonka pohjalta tullaan loppusyksystä tekemään ehdotus tilastotoimen uudelleen rajaamiseksi.

Viraston ja VM/JO:n välisellä yhteistyöllä ja työnjaolla tehokkuutta rekisterikoordinointiin

Tilastokeskus ja valtiovarainministeriön järjestelyosasto ovat usein esiintyvä parivaljakko laajemmissa tietojärjestelmähankeissa. Myös koordinoinnin yleiset tavoitteet ja vaikuttamistavat ovat useimmiten lähes samoja vaikka painotuserojakin tosin löytyy. Se, mikä näitä viranomaistahoja erottaa, on erilainen tunnettuus ja arvostus koordinoijana. Tämä näkyy selvimmän siinä, että Tilastokeskus ei läheskään aina ole kutsuttuna mukaan kehittämistyöhön, vaikka hankkeella voisi olla merkitystä myös tilastotoimen näkökulmasta. Sen sijaan järjestelyosasto resurssihallinnon organisaatioyksikkönä kutsun kylläkin saa.

Keskustelua koordinointiin liittyvistä tavoitteista ja työnjaosta on aiheellista käydä myös järjestelyosaston kanssa.

TILASTOKESKUKSESSA REKISTEREITÄ PERUSAINEISTOINA KÄYTTÄVÄT TIETOTUOTTEET LINJOITTAIN JA TOIMISTOIT-
TAIN SEKÄ REKISTERIN PITÄJÄ

Rekisterin pitäjä	Rekisterin pitäjän rekistereitä Tilastokeskuksessa perusaineistoina käyttävät tietotuotteet	Käyttäjän sijainti Tilastokeskuksessa
ASUNTOHALLITUS	Elinolotutkimus Kotitaloustiedustelu Tulonjakotilasto	SL/EL SL/EL SL/EL
AMMATTIKASVATUSHALLITUS	Alueellinen työvoimatilasto Ammatilliset oppilaitokset Yleissivistävät oppilaitokset	HL/VL HL/KO HL/KO
AUTOREKISTERIKESKUS	Ajoneuvotilasto	TL/YR
ELÄKETURVAKESKUS	Alueellinen työvoimatilasto Kotitaloustiedustelu Tulonjakotilasto	HL/VL SL/EL SL/EL
EV.LUTERILAINEN KIRKKO	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
KANSANELÄKELAITOS	Alueellinen työvoimatilasto Asuinolotilasto Elinolotutkimus Kotitaloustiedustelu Tulonjakotilasto	HL/VL SL/EL SL/EL SL/EL SL/EL
KORKEAKOULUT	Alueellinen työvoimatilasto Korkeakoulutilastot	HL/VL HL/KO
KUNNALLINEN ELÄKELAITOS	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
MAATILAHALLITUS	Maatilatalouden yritys- ja tulotilasto Alueellinen työvoimatilasto	TL/KT HL/VL
MERIMIESELÄKEKASSA	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
OIKEUSMINISTERIÖ	Tuomioistuinten toiminta Rikollisuustilasto	HL/OI HL/OI
POSTI-JA TELEHALLITUS	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
PAAESIKUNTA	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
SOSIAALIHALLITUS	Kotitaloustiedustelu Tulonjakotilasto	SL/EL SL/EL
SUOMEN LASTAUTTAJAIN TYÖNANTAJA- LIITTO	Tilinpäätöstilastot	TL/YR
SUOMEN PANKKI	Alueellinen työvoimatilasto Yritys- ja toimipaikkarekisteri	HL/VL TL/YR
TAPATURMAVIRASTO	Tulonjakotilasto	SL/EL
TIE-JA VERIRAKENNUSHALLITUS	Tieliikenneonnettomuustilasto	TL/YR
TILASTOKESKUS	Väkiluku, väestöennusteet Alueellinen työvoimatilasto Väestön koulutusrakennetilasto Työvoimatutkimus Työolotutkimus Tulonjakotilasto Kotitaloustiedustelu Elinolotutkimus	HL/VA HL/VL HL/KO SL/TY SL/TY SL/EL SL/EL SL/EL
TYÖVOIMAMINISTERIÖ	Alueellinen työvoimatutkimus	HL/VL
TYÖELÄKEKASSA	Tilinpäätöstilastot	TL/YR
VALTIOKONTTORI	Alueellinen työvoimatilasto Yritys- ja toimipaikkarekisteri	HL/VL TL/YR

VEROHALLITUS	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
	Tulonjakotilasto	SL/EL
	Tulo- ja varallisuustilasto	SL/EL
	Kotitaloustiedustelu	SL/EL
	Elinolotutkimus	SL/EL
	Asuinolotilasto	SL/EL
	Yritys- ja toimipaikkarekisteri	TL/YR
	Tilinpäätöstilastot	TL/YR
VALTION OPINTOTUKIKESKUS	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
VAESTÖREKISTERIKESKUS	Väkiluku, väestöennusteet	HL/VA
	Alueellinen työvoimatilasto	HL/VL
	Työvoimatutkimus	SL/TY
	Työolotutkimus	SL/TY
	Tulonjakotilasto	SL/EL
	Elinolotutkimus	SL/EL
	Asuinolotilasto	SL/EL
	Asuntojen vuokrat, hinnat	SL/HI
	Asuntoyhteisöjen yritystilasto	SL/HI
	Rakennustilasto	TL/TR
YLIOPPILASTUTKINTOLAUTAKUNTA	Yleissivistävät oppilaitokset	HL/KO