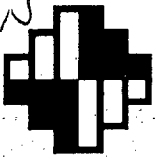


F15,3



muistio

Tilastokeskus

Tekijä	Päiväys	N:o
Tilastoneuvosto Kustannus-, hyöty- analyysijaosto	1976-09-06	35
Kauko Erkkö pj. Reino Hjerppe Tauno Kallinen Pertti Parmanne Aarno Laihonen		

YHTEISKUNTATILASTON HYÖDYN JA
TARPEELLISUUDEN SELVITTÄMISESTÄ

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO

1	Yhteiskuntatilaston hyödyn ja tarpeellisuuden arvioinnista	1
2	Tarveselvitykset hyötyarvioiden perustana	6
2.1	Kokonaisvaltaiset tarveselvitykset	8
2.2	Tilastokohtaiset tarveselvitykset	16
	Lähdeluettelo	21



JOHDANTO

Tilastoneuvosto asetti 10.9.1975 valtion tilastotoimen kustannuslaskentaa ja hyötyjä selvittävän jaoston, joka sai tehtäväkseen selvittää 31.5.1976 mennessä

- mitä mahdollisuuksia on luoda yhtenäinen valtion kaikki tilasto- ja tuottavat virastot kattava kustannuslaskentajärjestelmä, jossa otettaisiin huomioon tilastotuotannon erilliskustannukset, tilaston perustamiskustannukset sekä tilaston edellyttämät ja sille kohdennettavissa olevat yleiset palvelu-, kiinteistö- ja kalustonkäyttökustannukset sekä mahdollisuuksien mukaan tietojen antajille aiheutuvat kustannukset
- mitä mahdollisuuksia on luoda yhtenäinen järjestelmä tilastojen tärkeysjärjestyksen määrittelyksi.

Tilastoneuvosto kutsui jaoston puheenjohtajaksi aktuaari Kauko Erkon (tilastokeskus) sekä jäseniksi suunnittelija Reijo Hjerppen (tilastokeskus), maisteri Tauno Kallisen (Elinkeinoelämän tutkimuslaitos) ja valt.kand. Pertti Parmanteen (Työväen taloudellinen tutkimuslaitos). Jaosto valitsi sihteerikseen suunnittelija Aarno Laihosen (tilastokeskus).

Jaosto jätti I osaraporttinsa 31.5.1976. Osaraportissa käsiteltiin lähinnä jaoston toista osatehtävää, joka koski yhtenäistä järjestelmää tilastojen tärkeysjärjestyksen määrittämiseksi. Ensimmäisen osatehtävän ja koko toimeksiannon mukaisen tehtävän suorittamiseksi jaosto sai lisäaikaa 30.11.1976 asti.

Jaoston I osaraportissa tarkasteltiin yleisesti edullisuusvertailumenetelmiä, informaation hyödyn mittaamista ja sen ongelmia teoreettiselta kannalta sekä erityisesti yhteiskuntatilaston hyödyn arviointia.

Tässä muistiossa esitetään I osaraportin keskeiset kohdat, jotka koskevat tarveselvitysmenetelmien käyttöä toisaalta valtion tilastotoimen kehittämishankkeen laadinnan yhteydessä, toisaalta yksittäisten tilastojen ja tilastojen kehittämishankkeiden yhteydessä.

Kauko Erkko

Tauno Kallinen

Reino Hjerpe

Pertti Parmanne

Aarno Laihon

1. Yhteiskuntatilaston hyödyn ja tarpeellisuuden arvioiminen

Kun pyritään tarkastelemaan yhteiskuntatilaston hyötyä tai tarpeellisuutta ovat seuraavat lähtökohdat keskeisiä:

- on rajattava yhteiskuntatilaston alue
- on tarkasteltava yhteiskuntatilaston tuottaman tiedon merkitys-tä suhteessa muuhun yhteiskunnalliseen informaatioon
- on tarkasteltava tietojen arvoa useiden käyttäjien ja käyttäjäryhmien kannalta, joilla on keskenään erilaiset ja jopa risti-riittaiset arvostusfunktiot tiedon suhteen.

Yhteiskuntatilaston rajaaminen edellyttää tilastokäsitteen määrittelyä. Tilastokäsitteelle ei löydy yleisesti hyväksyttyä, yksikäsitteistä määrittelyä, mutta sitä on yleisesti pyritty pragmaattisesti määrittämään seuraavilla ominaisuuksilla:

- tilasto on havaintoihin pohjautuvaa numeerista tietoa
- sen tulokset koskevat joukkoilmiötä, ei yksittäistä havaintokohdetta.

Yhteiskuntatilastolle on vielä ominaista se, että sitä useimmiten tuotetaan säännöllisesti, periodisesti.

Yhteiskuntatilaston tuottajat eli kansallinen tilastotoimi voidaan nyt rajata esimerkiksi seuraavasti: ¹⁾

Kunkin maan tilastotoimen muodostavat ne julkisen vallan organisaatiot, joiden tehtävänä on tuottaa yhteiskuntapolitiikkaa

1) Claus Moser: Statistical services in the government hierarchy, UN interregional seminar on statistical organization, Ottawa, Canada 1973

ja päätöksentekijöitä varten yhtä lailla määrättyihin politiikkatarkoituksiin tarvittavia tietoja kuin myös tuottaa säännöllisesti yleistä tilastotietoa yhteiskunnasta kattavasti ja yksityiskohtaisesti siten, että valtiovalta saa tietoja kansantalouden ja muun yhteiskuntaelämän nykytilasta ja kehityssuunnasta. Tilastotoimen tehtävänä on tämän lisäksi palvella myös muuta yhteiskuntaa, elinkeinoelämää, ammattiyhdistysliikettä, paikallishallintoa, akateemista ja muuta tutkimusta jne. yleensä yhteiskunnassa esiintyvää tietojen tarvetta. Tehtävään sisältyy yleisesti oikean tiedon tuottaminen oikeaan aikaan oikeaan kohteeseen sekä sen varmistaminen, että tietoa käytetään myös oikein.

Valtion tilastotoimi rajataan edelleen valtionhallinnon tilastoja tuottaviin organisaatioihin. Tämä rajaus on käytännössä suoritettu valtion tilastotoimen kehittämishjelmassa.

Vaikka tarkastelu rajataankin koskemaan vain valtion tilastotoimen piiriin kuuluvaa tilastojen tuotantoa on tilastojen merkitystä tarkasteltava suhteessa muuhun yhteiskuntainformaation tuotantoon (yhteiskuntatutkimus, hallinnollinen tietojen tuotanto, joukkotiedotus, yksilöjen ja yhteisöjen välinen kommunikointi).

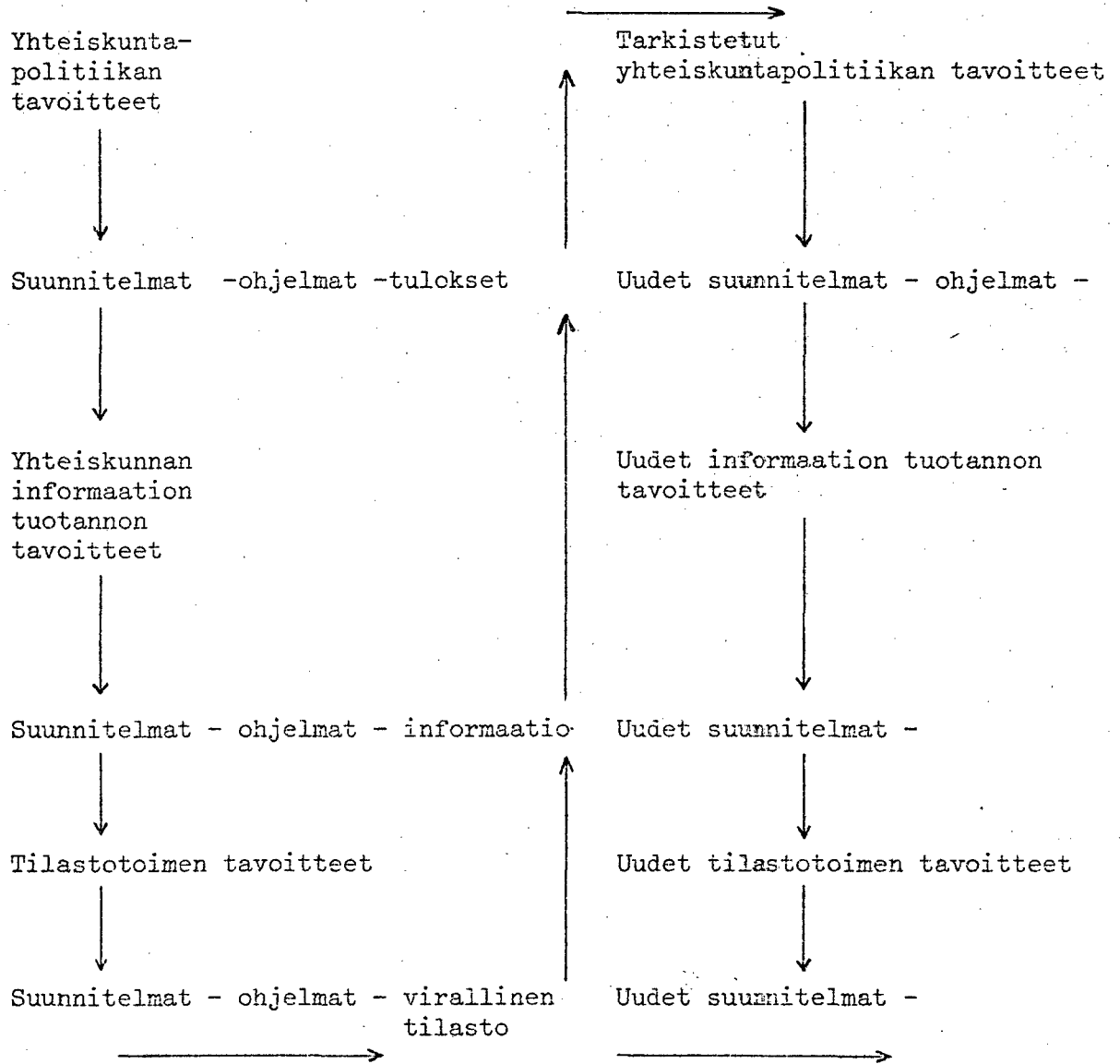
Yhteiskuntatilaston rajaamisen ja sen merkityksen arvioimisen kannalta keskeistä on rajanveto yhteiskuntatilaston ja muun julkisen hallinnon tietojen tuotannon eli hallinnollisen informaation välillä.

Hallinnollinen informaatio koskee yleensä yksittäistä tapahtumaa tai kohdetta ja sitä käytetään etupäässä valvonnan ja seurannan tarpeisiin. Rajaa yhteiskuntatilastoon ja valtion tilastotoimeen on usein vaikea vetää. Eräänä käytännön kriteerinä luokiteltaessa tietoa yhteiskuntatilastoksi voidaan pitää sitä, että tieto on edellä mainittujen kriteerien mukaan tilastotietoa jos sillä on käyttöä sitä tuottavan viraston tai laitoksen ulkopuolella.

Yhteiskuntatilaston suunnittelun yhteyttä yhteiskuntapolitiikkaan ja yhteiskuntasuunnitteluun voidaan havainnollistaa seuraavalla kaaviolla (kuvio 1): ¹⁾

1) Dalenius: Official statistics and their uses s. 937.

Kuvio 1: Yhteiskuntatilasto ja yhteiskuntasuunnittelu



Edellä on esitetty karkeat puitteet yhteiskuntatilaston ja valtion tilastotoimen tarkastelulle. Kun pyritään lähemmin tarkastelemaan tilastotoimeen kuuluvaa tilastoa, on sen hyötyä arvioitaessa pyrittävä tavalla tai toisella aggregoimaan yksittäisten käyttäjien mahdollisesti keskenään ristiriitaiset arvostukset.

Tilastoviranomaisen on tällöin pyrittävä yhteiskuntapolitiikan valossa tarkastelemaan:

- tilastojen käyttäjäryhmiä ja niiden tarpeita sekä
- erilaisia tilastojen yhteiskunnallisia käyttötarkoituksia.

Lisäksi tilastojen lopullista hyötyä arvioitaessa on otettava huomioon niiden mahdollinen välituotekäyttö edelleen jalostetuissa tilastoissa (esimerkiksi teollisuustilaston käyttö kansantalouden tilinpidossa).

Tilastoviranomaisen tulee toiminnassaan lähteä sille laissa ja asetuksessa annetuista tehtävistä, jotka tilastokeskuksen osalta ovat:

Tilastokeskuksen tehtävänä on laatia ja julkaista yhteiskuntaoloja koskevaa tilastoa (ellei tätä ole joltakin osin annettu jollekin muulle viranomaiselle) sekä kehittää ja valvoa valtion koko tilastotointa. Lähinnä tilastotoimen kehittämiseen ja valvontaan kuuluu se, että tilastokeskuksen tulee laatia vähintään kolme seuraavaa vuotta koskeva valtion tilastotoimen kehittämisschjelma, johon tulee liittää selvitykset ehdotettujen uudistusten tarpeellisuudesta ja kustannuksista, antaa tilastoalan täydennyskoulutusta, edistää tilastomenetelmien ja tilastotietojen hyväksikäyttöä, suorittaa maksullista tietopalvelutoimintaa sekä suorittaa myös muita erikseen määrättyjä tehtäviä.

Valtion tilastotoimen kehittämisschjelma (VATKO) on keskeinen tilastotoimen kehittämisen ja ohjaamisen väline, jonka yhteydessä yhteiskunnan tiedontarpeita on pyrittävä kokonaisvaltaisesti punnitsemaan.

Allokoidessaan resurssejaan ja ohjattaessaan valtion tilastotoimen kehittämistä tilastokeskuksen on otettava huomioon seuraavat lähtökohdat:

- sen päätehtävänä on laatia ja julkaista yhteiskuntaoloja koskevaa tilastoa sekä mm. edistää tilastotietojen hyväksikäyttöä. Tällöin resurssien kohdentamisessa lähdetään yhteiskunnassa vallitsevasta tilastotietojen tarpeesta
- toisaalta tilastokeskuksen tehtävänä on myös suorittaa maksullista tietopalvelutoimintaa, johon vaikuttaa yhteiskunnan tietojentarpeen lisäksi maksukykyinen kysyntä.

Nämä kaksi lähtökohtaa voivat johtaa keskenään ristiriitaisiin allokaatio-
ratkaisuihin ja tilastokeskuksen on kyettävä ottamaan molemmat lähtökohdat
huomioon yhteiskunnan kokonaisedun mukaisesti.

Edullisuusvertailun suorittamiseen yhteiskuntatilaston tuottamisen yhtey-
dessä on useita mahdollisuuksia. Oleellista kuitenkin on se, että tavan-
omaisia kustannus-hyötyanalyysimenetelmiä on vaikeata soveltaa erityisesti
tilastojen hyödyn arvioimiseen.

Eräänlaista kustannus-hyötyanalyysia kokeiltiin kuitenkin tilastokeskukses-
sa ensimmäisen valtion tilastotoimen kehittämissohjelman laadinnan yhteydes-
sä (v. 1971). Hyötyjen määrittämisen osalta käytettiin eräänlaista delfi-
menetelmän sovellutusta, jota kutsuttiin hyötyindikaattorimenetelmäksi.
Menetelmän käytöstä luovuttiin, koska se oli liian raskas soveltaa ja
lisäksi oli arveluttavaa, että tilastojen käyttäjien ja käyttötarpeiden
painot arvioitiin yksinomaan tilastokeskuksen virkamiesten toimesta.

Yhteiskuntatilaston hyödyn ja tarpeellisuuden arviointiin voidaan käyttää
myös muita kokonaisvaltaisia menetelmiä, joita sovellettaessa tulisi ottaa
huomioon seuraavat näkökohdat ja toimenpiteet: ¹⁾

- 1 Kansallisten informaatiotarpeiden selvittäminen
- 2 Näiden informaatiotarpeiden priorisointikriteerien kehittäminen
- 3 Relevanttien tilastojen ja niiden tarkkuusvaatimusten selvit-
täminen
- 4 Vaihtoehtoisten tilastotietojen perillesaattamisen menetelmien
selvittäminen
- 5 Tilastotietojen käyttäjien selvittäminen
- 6 Tilastotietojen käyttötarkoitusten selvittäminen
- 7 Tilastotietojen käyttötarkoitusten arvottaminen
- 8 Virheiden vaikutus tilastotietojen käyttöön
- 9 Tilastotietojen tuoreuden vaikutus niiden käyttöön.

1) Dalenius: Official statistics and their uses, s. 947, kohdat 1-8.

Esimerkkinä menetelmistä, joiden avulla em. asioita voidaan kokonaisvaltaisesti selvittää voidaan mainita seuraavat:

- tilastoja ja tilastopolitiikkaa koskevien yhteiskunnallisten kannanottojen hyväksikäyttö
- yhteiskunnan, sen rakenteen, toimintatavan ja informaatiovirtojen tutkiminen
- yhteiskunnan informaatiopoliittisten ohjelmien tutkiminen
- tilastojen käyttäjien ja tilastojen tuottajien välinen yhteistyö
- tilastojen käytön selvittäminen ilmaispalvelujen sekä maksullisen tietopalvelun osalta
- käyttäjiin kohdistetut systemaattiset tarveselvitykset.

Näitä menetelmiä tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

2. Tarveselvitykset hyötyarvioiden perustana

Valtion tilastotoimen kehittämishjelmassa todetaan, että "tilastotieto- ja tulee tuottaa entistä paremmin palvelemaan kaikilla yhteiskuntapolitiikan lohkoilla harjoitettavaa suunnittelua, toimeenpanoa ja valvontaa. On tärkeää myös tuottaa tietoja tutkimusta varten, sekä sitä yleistä informaatiota, jota kansalaiset kansanvaltaisesti hallitussa yhteiskunnassa tarvitsevat voidakseen muodostaa käsityksiään yhteiskuntaelämän ja ympäristönsä ilmiöistä." Tätä perustehtävää ei voida toteuttaa, ellei tiedetä millaisia tilastoja yhteiskunnassa tarvitaan.

Huolimatta tilastojen tarpeiden selvittämisen keskeisestä merkityksestä tilastotoimen ohjauksessa ei tarveselvityksiin ja niihin liittyviin menetelmiin ole riittävästi kiinnitetty huomiota. Aikaisemmin on usein lähdetty siitä, että tilaston tuottaja ilman erillisiä selvityksiäkin tietää mitä tietoja tarvitaan. On myös vedottu siihen, ettei ole resursseja tarveselvitysten tekemiseen. Toisaalta käyttökelpoisten tarveselvitysten tekeminen on osoittautunut vaikeaksi vakiintuneiden menetelmien puuttuessa. Kuitenkin juuri tilastojen tarpeen selvittäminen on perusedellytys myös

resurssien järkevälle käytölle ja parhaiden mahdollisten tietojen tuottamiselle käytettävissä olevin resurssein.

Valtiontalouden menoja lisäävien tilastotoimen laajennusten lisäksi voidaan tilastotoimen kehittämistä suorittaa myös sisäisin resurssisiirroin. Tällöin on selvitettävä, mistä voidaan vapauttaa kehittämiseen tarvittavat resurssit. Tämä edellyttää myös eri tietojen tarpeellisuuden keskinäistä punnintaa.

Yhteiskunnan tietotarpeiden selvittäminen liittyy kiinteästi yhteiskuntatilaston hyödyllisyyden arviointiin sekä makro- että mikrotasolla - koko yhteiskuntatilaston ja yksittäisten tilastojen tasolla.

Tällöin valtion tilastotoimen kehittämissuunnitelman rooli asettaa eräät puitteet ongelman tarkastelulle. VATKO: on rooli on hahmoteltavissa valtion koko tilastotoimen päämäärästä ja tilastokeskuksen tehtävästä. Jos voidaan sanoa esim. lyhyesti, että VATKO: n avulla on tarkoitus ohjata tilastotointia niin, että koko tilastotoimen tietojen tarjonta vastaa yhteiskunnan tarpeita, seuraa tästä, että yhteiskunnan tarpeet on VATKO: n yhteydessä tavalla tai toisella selvitettävä.

Tämä on kokonaisvaltaisen tarveselvityksen ongelma, jossa on lähdettävä tilastojen yleisestä yhteiskunnallisesta merkityksestä, niiden keskeisistä käyttötarkoituksista, käyttötilanteista ja käyttäjäryhmistä. Näin selvitetään se mihin suuntaan tilastotointia on VATKO: n avulla kehitettävä.

Toisaalta, tilastojen kehittämissuunnitelmat koskevat VATKO: on sisältyviä yksittäisiä tilastoja ja niihin liittyvät perustelut uudistusten tarpeesta. Näiden perustelujen tulisi pohjautua johonkin systemaattiseen tarveselvitysmenetelmään (yksittäistä hanketta koskevaan), jotta eri hankkeiden perustelut olisivat keskenään mahdollisimman vertailukelpoisia.

VATKO: n keskeinen ohjausongelma on siten: Miten näiden yksittäisten hankkeiden perustelujen pohjalta valitaan sellainen uudistushankkeiden kokonaisuus, joka vie tilastotointia lähimmäs em. kokonaisvaltaisesti hahmoteltua tavoitetilaa pienimmin yhteiskunnallisista kustannuksista.

Tarveselvityksiin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa toisaalta kokonaisvaltaisten tarveselvitysten ja toisaalta tilastokohtaisten tarveselvitysten kannalta.

2.1 Kokonaisvaltaiset tarveselvitykset

Kokonaisvaltaiset tarveselvitykset palvelevat lähinnä valtion tilastotoimen kehittämishojelman laadintaa. Nykyinen kehittämishojelmapirosessi pohjautuu seuraaviin tilastokeskukselle asetuksessa annettuihin tehtäviin:

- tilastokeskuksen tulee huolehtia vähintään kolmea seuraavaa vuotta käsittävän valtion tilastotoimen kehittämishojelman ... laadimisesta ja valvoa sen toteuttamista sekä muutoinkin kehittää, ohjata ja valvoa valtion tilastotoimintaa,
- tilastokeskuksen laatimaan ehdotukseen kehittämishojelmaksi tulee liittää selvitykset ehdotettujen tilastojen, tilastojärjestelmien sekä tilastorekisterien tarpeellisuudesta sekä niiden aiheuttamista kustannuksista,
- kehittämishojelman laadimisesta varten tulee tilastoja laativien valtion viranomaisten toimittama ehdotukset uusiksi tilastoiksi taikka entisten muuttamiseksi tai lakkauttamiseksi tilastokeskukselle sen asettaman määräajan kuluessa.

Tällä hetkellä VATKO-prosessiin kuuluvat seuraavat osat:

- 1) kehittämishojelma (ehdotus)
- 2) selvitykset ehdotettujen tilastojen, tilastojärjestelmien sekä tilastorekisterien tarpeellisuudesta
- 3) selvitykset ehdotettujen tilastojen, tilastojärjestelmien sekä tilastorekisterien aiheuttamista kustannuksista
- 4) tiedot, joiden avulla voidaan valvoa kehittämishojelman toteuttamista

Varsinainen kehittämisohjelmaehdotus on muotoutunut noin parikymmensivuiseksi asiakirjaksi, joka jakautuu kolmeen lukuun:

- I Valtion tilastotoimen päämäärä
- II Tilastotoimen kehittämisen yleiset suuntaviivat
- III Eri tilastoryhmien kehittämistoimenpiteet

Tarpeellisuusselvitykset esitetään liitteessä, jossa kustakin hankkeesta esitetään seuraavat tiedot:

xx.xx. Hankkeen nimi (tilaston nimi)

KEHITTÄMISOHJELMA-
EHDOTUS

Suora lainaus varsinaisen kehittämisohjelmaesityksen vastaavasta kohdasta

TAUSTAA JA
PERUSTELUT

Tilastosta kuvataan pääpiirteissään nykyinen sisältö, pääasialliset käyttäjät ja käyttötarpeet sekä kehittämissankkeen sisältö ja mahdollisesti aikataulu

VERTAILU VAHVISTETTUUN
KEHITTÄMISOHJELMAAN

Esitetään mahdolliset muutokset vahvistettuun ohjelmaan sekä perustelut muutokselle

HUOM.

Esitetään mm. liittymät muihin hankkeisiin.

Kustannustiedot esitetään hankkeittaisina tilasto- ja atk-henkilökunnan muutoksina. Koko tilastotoimen osalta esitetään henkilökunnan kokonaismäärät ja kokonaiskustannukset markkamäärinä erittelyllä erilliset laskennat (väestölaskenta jne.) ja ilman erillisiä laskentoja.

Kehittämishojelman toteuttamisen valvonnan konkreettisena tuloksena tilastokeskus toimittaa valtiovarainministeriöön vuosittain kesäkuun loppuun mennessä raportin kehittämishojelman toteutumisesta.

Ohjelmaa laadittaessa yhteiskunnan tilastotietojen tarpeen selvittäminen on pohjautunut lähinnä tilastoviranomaisten harkintaan ja ohjelmaluonnoksesta annettuihin lausuntoihin. Tarpeen kartoituksen systematisointiin ja nimenomaan käyttäjien näkemysten selvittämiseen on ilmeistä tarvetta, jos lähdetään siitä, että VATKO on keskeinen tilastotoimen ohjaamisen väline ja tilastotoimen päämääränä on tuottaa tilastotietoja yhteiskunnasta tilastojen käyttäjien tarpeita vastaavasti.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin luvussa 1 esitettyjen kokonaisvaltaisten tarpeenkartoitusmenetelmien käyttömahdollisuuksia VATKO:n yhteydessä.

1 Tilastoja ja tilastopolitiikkaa koskevien yhteiskunnallisten kannanottojen hyväksikäyttö

Nämä kannanotot voidaan ryhmittää esimerkiksi seuraavaan kolmeen luokkaan

- Valtiovallan (eduskunta, valtioneuvosto, valtiovarainministeriö) kannanotot. Tilastokeskus on osa valtiohallintoa ja sen tulee toteuttaa osaltaan sitä ohjaavien päätöksentekaelinten tilastopolitiikkaa
- Tilastoneuvoston kannanotot. Tilastokeskuksen yhteyteen on asetettu tilastojen käyttäjiä, tuottajia, valtiovaltaa ja tilastotieteen asiantuntemusta edustava lausuntoja antava elin
- Tilastojen käyttäjien kannanotot. Käyttäjien kannanotot voivat olla pyydettyjä lausuntoja tai oma-aloitteisesti esitettyjä. Oma-aloitteisia kannanottoja voidaan seurata vastaanottamalla ja kirjaamalla käyttäjien suullisia tai kirjallisia kannanottoja sekä seuraamalla tiedotusvälineitä joko suoraan tai leikepalvelun avulla.

Käyttäjien kannanottojen merkitykseen vaikuttaa luonnollisesti kannanoton esittäjän merkittävyys tilastojen käytön kannalta.

2. Yhteiskunnan rakenteen, toimitavan ja informaatiovirtojen tutkiminen

Tilastojen tuotantoa voidaan pitää tieteellisenä toimintana, sen tavoitteena on yhteiskuntailmiöiden parempaan ymmärtämiseen johtavan tiedon tuottaminen.

Yhteiskuntatilaston tuottajan on siten tarkasteltava tietojen keräämistä (havainnointia) enemmän tai vähemmän yhteiskuntatieteilijän näkökulmasta ellei näitä tieteellisen havainnoinnin perusteita saada valmiina ulkoapäin. ¹⁾

Eräänä esteenä kokonaisvaltaiselle tiedon tarpeen selvittämislle tätä kautta on se, että yleisesti hyväksyttyä kokonaisvaltaista yhteiskuntateoriaa ei ole.

Riittävän monipuolisella tieteiden välisellä tarkastelulla voidaan tätä estettä madaltaa.

Yhteiskuntatutkimuksen hyväksikäytössä tilastoviranomaisella on lähinnä kolme mahdollisuutta: ²⁾

A Saavutettujen tulosten seuraaminen. On pyrittävä edistämään erilaisissa tutkimusprojekteissa esiintulleiden näkemysten tuntemusta ja hyväksikäyttöä tarveanalyysissä.

B Tutkimustoimintaan osallistuminen ja aihevalintoihin aktiivisesti vaikuttaminen. Tilastoviranomaisen on oltava aktiivisessa yhteydessä ja yhteistyössä yhteiskuntatutkimusta suorittaviin elimiin.

1) A.J. Boreham: How far should and could those who produce statistics engage in research and analysis, A paper for ISI conference 1-9 X 1975, Warszawa, ss. 1-2.

2) P. Parmanne: Tilastojen tarvetutkimuksista, muistio 2.3.1972, s. 2.

C Tilastoviranomaisen itse suorittama tai teettämä tutkimus. Olisi ainakin selvitettävä mitkä ovat yhteiskuntatieteellisen analyysin tarjoamat mahdollisuudet tilastotietojen tarpeen selvittämisessä, jotta voitaisiin löytää sopivat keinot sen hyödyntämiseen.

3 Yhteiskunnan informaatiopoliittisten ohjelmien tutkiminen

Informaatiopoliittiset ohjelmat voivat liittyä mm. tiedonvälitykseen, tutkimustoimintaan, tiedepolitiikkaan jne. Esimerkkinä voidaan mainita valtion tiedeneuvoston tiedepoliittinen ohjelma "Suomen tiedepolitiikan suuntaviivat 1970-luvulla", joka pyrkii kattamaan kaiken julkisin varoin suoritetun tutkimustoiminnan ja vaikuttamaan myös yksityisen sektorin rahoittamaan tutkimustoimintaan.

Itse ohjelmassa on tarkasteltu vain tutkimustoimintaa ja siihen välittömästi liittyviä toimenpiteitä. Ohjelman vaikutukset heijastuvat kuitenkin myös niihin yhteiskunnallisiin toimintoihin, jotka kiinteästi liittyvät ohjelman painopistealojen tutkimukseen. Erityisesti tämä koskee valtion tilastotoimintaa, joka suureksi osaksi joutuu vastaamaan kokonaisvaltaisen yhteiskuntatieteellisen, taloustieteellisen ja muun ihmisten elinolosuhteita koskevan soveltavan tutkimuksen perustietojen tuotannosta.

Tiedepoliittisen ohjelman tutkimuksen painopistealojen tietotarpeen sijoittumista tilastotoimen kehittämisohjelman kohdealueille on tarkasteltu vuosien 1975-1979 kehittämisohjelman laatimisen yhteydessä. ¹⁾

4 Tilastojen tuottajien ja käyttäjien välinen organisoitu yhteistyö

Suorat kontaktit tilaston tuottajan ja käyttäjien välillä ovat eräs keino kartoittaa tilastojen tarvetta. Tällaiset kontaktit voivat tapahtua säännöllisesti esimerkiksi pysyvän yhteistyöryhmän tai kontaktihenkilöverkoston puitteissa.

1) A. Laihonen: Tiedeneuvoston tiedepoliittinen ohjelma ja valtion tilastotoimi, muistio 11.6.1973

Yhteyttä voitaisiin tällä tavalla pitää vain keskeisimpiin käyttäjiin tai käyttäjäryhmien edustajiin (työmarkkinajärjestöihin, puolueisiin tms.).

Toisaalta pysyvien yhteistyöryhmien asettaminen tai kontaktihenkilöstöverkoston luominen pelkästään kokonaisvaltaista tiedontarpeen selvittämistä varten ei liene perusteltua, sillä muutokset tiedontarpeessa koko tilastotoimen tasolla tapahtuvat yleensä hitaasti eivätkä edellytä jatkuvaa seurantaa.

Valtion tilastotoimen kohdalla on kuitenkin niin, että tilastojen käyttäjät ovat usein myös tilastojen tuottajia (valtion tilastotoimen piiriin kuuluvat hallintoviranomaiset) tai tilastojen perustietojen antajia (yritykset, yhteisöt, henkilöt). Juoksevasa tilastojen tuotannossa esiintulevia yhteistyöongelmia varten olisi perusteltua perustaa koko tilastotoimen kattava joukko yhteistyöryhmiä. Tällaisten ryhmien puitteissa voidaan luontevasti käsitellä myös tilastojen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä, muun muassa tilastojen tarvetta. Yhteistyöryhmien ei tarvitse olla pysyviä. Myös tilapäisiä ryhmiä tulee hyödyntää.

Pysyviä yhteistyöryhmiä käytetään laajasti mm. Norjassa. Myös meillä vastaavan tyyppisiä työryhmiä on perustettu, mutta niiden käyttö voisi olla systemaattisempaa (mm. maatilatilastollinen neuvottelukunta, metsätilastollinen neuvottelukunta).

Valtion tilastotoimen kehittämishojelman laadinnan yhteydessä toimii muut tilastoviranomaiset kattava kontaktihenkilöiden verkko, jota voitaisiin kenties käyttää myös erillisen kokonaisvaltaisen tilastojen tarvekartoituksen suorittamiseen.

5

Tilastojen käytön selvittäminen

Tilastojen käytön selvittäminen liittyy lähinnä jo olemassa olevien tilastojen tarpeellisuuden arviointiin. Tosin tyydyttämättömän kysyntä antaa myös viitteitä tilastojen kehittämistarpeista.

Käyttö- ja kysyntäselvitysten kannalta tilastokeskuksen tuotteet voidaan jakaa karkeasti tietopalveluun ja tilastojulkaisuihin. Tietopalvelu on edelleen syytä jakaa maksulliseen ja maksuttomaan tietopalveluun. Samoin julkaisut on erotettava maksullisen ja ilmaisjakelun mukaan.

Tietopalvelun käyttöselvitykset voivat tapahtua tietopalvelupyynnöitä rekisteröimällä ja laatimalla sen pohjalta selvityksiä. Maksullisen tietopalvelun osalta tämä on jo laskutuksen vuoksi välttämätöntä. Sen sijaan maksuttomassa tietopalvelussa seurannan järjestäminen on hankalampaa, koska toiminta on hajautettu eri osastoille. Laskentatoimi tosin antaa tietopalvelutoimintaan käytetystä työajasta tietoa, jota voitaisiin käyttää. Täyttämättä jääneistä tietopalvelupyynnöistä ei kuitenkaan tätä kautta saa tietoa.

Julkaisujen kohdalla tulisi seurata julkaisujen myyntiä, jota suorittaa valtion painatuskeskus. Myyntimäärästä ei luonnollisestiikaan selviä julkaisun käyttäjä eikä käyttötarkoitus. Tämän vuoksi voidaan lisäksi suorittaa käyttöä koskevia tiedusteluja esimerkiksi ajoittain julkaisun mukaan liitettävän lomakkeen avulla.

6

Käyttäjiin kohdistetut systemaattiset tarvetutkimukset

Tärkeimpiin käyttäjiin kohdistuvat kyselytutkimukseen perustuvat tarveselvitykset ovat eräs keino tilastojen tarpeen selvittämiseksi erityisesti valtion tilastotoimen kehittämisohjelman laadinnan yhteydessä.

Jotta kyselyn avulla saataisiin kokonaisvaltainen kuva tilastojen tarpeellisuudesta, sen tulisi kohdistua edustavasti käyttäjäryhmiin, jotka kattavat tilastotoimen koko käyttäjien joukon. Tällainen käyttäjäluokitus voisi olla esimerkiksi seuraava: ¹⁾

1) A. Kenttä: Miksi yhteiskuntatilastoa laaditaan, Osuuspankkijärjestön taloudellinen katsaus, s. 16

- 1 Valtion keskushallinnon viranomaiset
- 2 Alue- ja väliportaan viranomaiset
- 3 Kuntien ja muut paikallishallinnon viranomaiset
- 4 Opetus- ja tutkimuslaitokset
- 5 Yritykset ja niiden järjestöt
- 6 Yksityiset henkilöt ja heidän järjestönsä
- 7 Kansainväliset järjestöt, ulkomaat ja muut ulkomaiset tarvitsijat

On huomattava, että käyttäjäluokituksen muodostaminen ja luokkien edustajien valitseminen tarvetutkimukseen sisältää impliittisen käyttäjien ja käyttäjäryhmien keskinäisen merkityksen punninnan. Tästä syystä käyttäjäluokituksen muodostamiseen ja käyttäjien edustajien valintaan tarvetutkimuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Edellä esitetyn luokituksen osalta tulisi harkita esimerkiksi ensimmäisen luokan jakamista osiin hallinnonaloittain. Tämä korostaisi valtion hallinnon merkitystä tilastojen käyttäjänä ja helpottaisi valtion tilastotoimen ja valtion hallinnon keskipitkän tähtäyksen suunnitelmien vertailua valtiovarainministeriössä.

Käyttäjäluokkien edustajien valinnassa ei juuri voida käyttää tilastollisia menetelmiä käyttäjien keskinäisen koon ja merkityksen suuren vaihtelun takia. Valinta suoritettaneen harkintaan pohjautuen, jolloin valintakriteerit on tuotava selvästi esille ja niiden muodostamiseen kiinnitettävä erityistä huomiota.

On korostettava edelleen sitä, että tarvetutkimuksessa on pyrittävä selvittämään paitsi uusien tietojen tarve, myös jo tuotannossa olevien tilastojen tarpeellisuus.

Edellä esitetyistä kokonaisvaltaisista tarveselvitysmenetelmistä ei mikään yksin ole täysin riittävä VATKO:n laatimisen pohjaksi. Sopivasti painotettuna niitä tarvitaan kaikkia.

Selvitysten runkona tulisi olla käyttäjiin kohdistetut systemaattiset tarvetutkimukset, joita muilla menetelmillä sopivasti täydennettäisiin. Tällöin on kuitenkin varottava joutumasta liian raskaaseen menettelyyn. Toisaalta kokonaisvaltaista, perusteellista tarvekartoitusta VATKoa varten ei ole syytä suorittaa joka vuosi, vaan harvemmin, esimerkiksi kerran kolmessa vuodessa.

Lopuksi on todettava, että käytettävät kokonaisvaltaiset tarveselvitykset tähtäävät vain kehittämissuunnitelman laatimiseen. Lopullinen tietojen tarve punnitaan poliittisten päätöksentekijöiden toimesta ohjelmaa vahvistettaessa ja resursseja myönnettäessä budjetin kautta.

2.2 Tilastokohtaiset tarveselvitykset

Tilastokohtaisia tarveselvityksiä tarvitaan tilastouudistusten ja uusien tilastojen tietosisällön suunnittelun tarpeisiin sekä yksittäisten uudistusten ja olemassaolevien tilastojen tarpeellisuuden arvioimiseen valtion tilastotoimen kehittämishjelmaa varten ja tulo- ja menoarvioesitysten perustelujen laatimiseen.

Tällöin voidaan puhua kolmen tyyppisistä tilastokohtaisista tarveselvityksistä:

- 1 Vanhan tilaston ja sen tietosisällön tarpeellisuutta koskeva selvitys

Yhteiskunnan ja sen tietotarpeiden muuttuessa saattaa käyttäjien olemassaolevaan tilastoon ja sen tietoihin kohdistuva tarve muuttua niin, että tilaston tietosisältö joko kokonaan tai osittain käy tarpeettomaksi. ¹⁾ Sen tähden tulee vanhan tilaston tietosisällön tarpeellisuus selvittää aika-ajoin sekä tilastoon kohdistettavia toimenpiteitä että VATKoa varten.

1) Käytännöllisiä ongelmia aiheuttaa nykyisin myös tietojen käsittely- ja julkaisutekniikan kehittyminen, atk-tulostus, valokopiointi tms. joka on vähentänyt julkaisujen lisäsivujen tuottamisen rajakustannuksia siten, että se on saattanut johtaa verraten vähän käytettävien tietojen julkaisemiseen.

2 Tilastohankkeen esivalmisteluun liittyvä tarveselvitys

Tämä selvitys tehdään kehittämisideaan liittyen ennen hankkeen aloittamista tapahtuvan esivalmistelun yhteydessä. Selvityksen tuloksia käytetään paitsi hankkeen valmisteluun myös VATKOn liiteosan hankekohtaisten tarveperustelujen sekä tilastokeskuksen tulo- ja menoarvioesityksen perustelujen laatimiseen

3 Tilaston tietosisällön suunnitteluun liittyvä tarveselvitys

Selvityksen tarkoituksena on saada perusteita tietosisällön yksityiskohtaiselle suunnittelulle käyttäjien tarpeita vastaavaksi.

Edellä mainittujen selvitysten tekemiseen olisi periaatteessa useita mahdollisia keinoja kuten kokonaisvaltaistenkin tarveselvitysten kohdalla. Tilastokohtaisissa selvityksissä olisi kuitenkin tärkeätä käyttää yhtenäistä, esimerkiksi kyselytutkimukseen pohjautuvaa menetelmää. Tähän on monta-kin syytä. Ensinnäkin selvityksen tekijät säästävät aikaa, kun käytössä on yhtenäiset standardit. Toiseksi selvityksen tuloksia on helpompi analysoida käyttämällä hyväksi aikaisemmin käytettyjä menetelmiä. Kolmanneksi yhtenäinen standardi mahdollistaa eri selvitysten vertailemisen, ja siten niitä voidaan käyttää avuksi kokonaisvaltaisissa tarveselvityksissä. ¹⁾

Toisaalta on pidettävä mielessä, että tarveselvityksillä on omat rajoitukset eikä niillä ilman muuta saada harhatonta kuvaa todellisesta tarpeesta. Riittävän kevyinä ja sopivin väliajoin suoritettuna niistä koituva hyöty kuitenkin ylittää selvästi kustannukset. On myös huomattava, että tarveselvitykset tehdään ennen tilaston tietosisällön yksityiskohtaista suunnittelua, joten ne eivät korvaa esimerkiksi suunnitelmien hyväksymiseen liittyvää lausunntomenettelyä.

Tarveselvityksiä laadittaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä tietojen tarpeellisuuden kysymisen lisäksi niiden käyttötarkoituksen selvittämiseen.

1) Tilastokeskuksessa on suoritettu eräitä yksittäisiä hankekohtaisia tarveselvityksiä. Tyyppiä 1 edustava selvitys on tehty liikennetilastoista 1973 ja tyyppiä 3 edustavat selvitykset työvoimatiedustelun ja sijoittumistilastojen uudistusten yhteydessä 1973 ja 1974. Selvityksistä lähemmin H. Laine: Tilastojen tarve ja tarvetutkimukset, suunnitteluosasto, muistio, syyskuu 1975.

Tämä on tärkeä kontrolloikeino käyttäjien antamia tarpeellisuusarvioita tarkasteltaessa. ¹⁾

Vanhojen tilastojen tietosisällön tarpeellisuutta koskevia määrämuotoisia tarveselvityksiä tulee suorittaa, jotta välttyttäisiin tarpeettomien ja kustannuksiin verrattuna vähämerkityksellisten tilastojen ja tietojen tuottamisesta yhteiskunnan tietotarpeiden muuttuessa.

Tilastojen tuottajien velvollisuus on suorittaa tällaisia selvityksiä aika ajoin esimerkiksi joka kolmas vuosi. Näitä selvityksiä voidaan käyttää tilastojen turhan tietosisällön karsimiseen ja tarpeettomien tilastojen lakkauttamiseen.

Määrämuotoisena ja määräajoin tehtynä näitä tarveselvityksiä voidaan käyttää luvussa 2.1. esitettyyn tilastojen käytön selvittämistä koskevaan kokonaisvaltaisen tarveselvityksen osaan pohjamateriaalina.

Tilastohankkeen esivalmistelun yhteydessä tehtävä tarveselvitys liittyy kehittämisidean edelleenkehittelyyn. Tarveselvitys tehdään sellaisista kehittämisideoista, jotka tilaston tuottaja arvioi toteuttamiskelpoisiksi.

Tarveselvityksessä keskitytään tilaston potentiaalisten käyttäjien kehittämisideaa koskevien tarvearvioiden selvittämiseen. ²⁾

VATKON kokonaisvaltaisiin tarveselvityksiin hankekohtainen esivalmisteluun kuuluva tarveselvitys liittyy siten, että tämän selvityksen pohjalta voidaan laatia VATKON liiteosaan tuleva hanketta koskeva perusteluteksti.

Kun kehittämis ehdotukset VATKO-prosessissa on kerätty tilastokeskuksen eri yksiköiltä ja muilta tilastoja laativilta viranomaisilta, näitä perustelutekstejä "peilataan" kokonaisvaltaisessa tarveselvityksessä hahmotettuun tilastotoimen kehittämistarpeen kokonaiskuvaan jotta voitaisiin valita ne

1) Eva Herner: Vad vet statistikern om konsumentbehoven, Statistisk tidskrift 1968:1, ss. 32-33.

2) Selvityksellä pohjustetaan ja myös korvataan osittain VTKK:n oppaan systeeminrakentamismallin määrittelyvaiheeseen liittyvää vaatimusten määrittelytehtävää.

- 19 -

kehittämishankkeet, jotka parhaiten toteuttavat kokonaisvaltaista valtion tilastotoimen kehittämistarvetta. Toisaalta hankekohtaiset tarveselvitykset voivat vaikuttaa hahmotettuun tilastotoimen kehittämistarpeen kokonaiskuvaan.

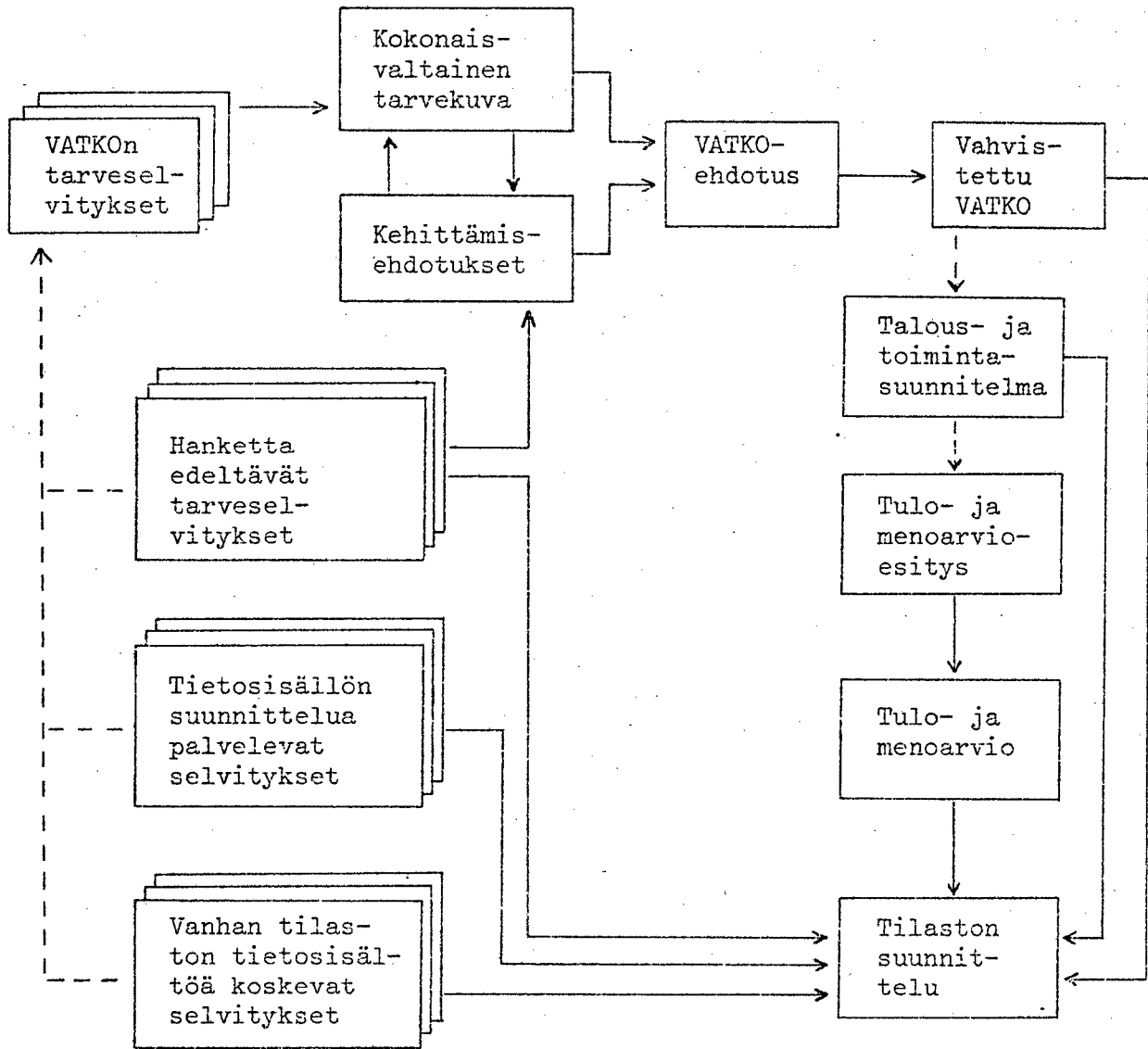
Näitä hankkeiden esivalmisteluun liittyviä tarveselvityksiä voidaan käyttää myös tilastokeskuksen ja muiden tilastoja laativien viranomaisten tulo- ja menoarvioesityksissä. Tällöin voidaan viitata valtion tilastotoimen kehittämissohjelman liitteen vastaaviin perusteluihin.

Tilaston tietosisällön suunnitteluun liittyvät tarveselvitykset suoritetaan kun uudistushanke on jo aloitettu. Sen tarkoituksena on tarkentaa tietosisältöön kohdistuvia käyttäjien tarpeita siinä vaiheessa kun tietosisältö on jo osittain suunniteltu. Tällöin painopiste on tilaston tulostietojen suunnittelussa. ¹⁾

Edellä esitettyjen tilastokohtaisten tarveselvitysten liittymistä tilastokeskuksen suunnittelujärjestelmään voidaan havainnollistaa seuraavalla kaaviolla (kuvio 2).

1) Systeemityön puitteissa tarvetiedustelu suoritetaan yleissuunnittelu- vaiheeseen kuuluvana tehtävänä, jonka pohjalta tietosisältö suunnitellaan loppuun.

Kuvio 2. Tarveselvitysten liittyminen tilastokeskuksen suunnittelu-
järjestelmään



LÄHDELUETTELO

- Boreham A.J.: How far should and could those who produce statistics engage in research and analysis, a paper for ISI conference 1 - 9 X 1975, Warszawa.
- Dalenius T.: Official statistics and their uses, invited paper for the 36th ISI session, Sydney 1967, Bulletin of International Statistical Institute, Volume XLII, Book 2, 1969.
- Herner Eva: Vad vet statistikern om konsumentbehoven, Statistiskt tidskrift 1968:1.
- Kenttä A.: Miksi yhteiskuntatilastoa laaditaan, Osuuspankkijärjestön taloudellinen katsaus 1/1976.
- Laihonen A.: Tiedeneuvoston tiedepoliittinen ohjelma ja valtion tilastotoimi, tilastokeskus, suunnitteluosasto, muistio 11.6.1973.
- Laine H.: Tilastojen tarve ja tarvetutkimukset, tilastokeskus, suunnitteluosasto, muistio, syyskuu 1975.
- Moser Claus: Statistical services in the government hierarchy, UN interregional seminar on statistical organization, Ottawa, Canada 1973.
- Parmanne P.: Tilastojen tarvetutkimuksista, tilastokeskus, suunnitteluosasto, muistio 2.3.1972.