



Tilastokeskus

Tekijä

Päiväys

N:o

PTS-johtoryhmä

27.3.1981

69

TILASTOKESKUKSEN PITKÄN TÄHTÄYKSEN SUUNNITELMA

Erillisselvitys:

TILASTOKESKUKSEN NYKYTILASELVITYS

Sisällysluettelo

	Sivu
1. JOHDANTO	1
2. TILASTOKESKUKSEN NYKYTILASELVITYS	1
2.1. Johdanto	1
2.2. Viraston tehtävien hoidon kehitys vuoden 1971 organisaatiouudistuksesta lähtien	1
2.2.1. Tilastojen tuotanto	2
2.2.2. Tilastotoimen kehittäminen ja valvonta ...	7
2.2.3. Tilastokeskuksen muut tehtävät	8
2.2.3.1. Maksullisten erillisselvitysten laadinta	8
2.2.3.2. Koulutus	9
2.2.3.3. Tilastomenetelmien ja tilastotietojen käytön edistäminen	10
2.2.3.4. Kansainvälinen yhteistyö	10
2.2.4. Viraston voimavarojen kehitys	11
2.3. Viraston tehtävien hoitoon vaikuttavat sisäiset tekijät	14
2.3.1. Keskitetyt tuotantovaiheet ja keskeiset tukitoiminnot	14
2.3.2. Rakenteelliset ja organisaatioilmastoon liittyvät tekijät	16
2.4. Yleisarvio viraston tehtävien hoidon nykytilasta ...	19
2.4.1. Viraston vahvat puolet	19
2.4.2. Viraston heikot puolet	19

1. JOHDANTO

Tilastokeskuksen pitkän tähtäyksen runkosuunnitelmaa laadittaessa syntyi noin 20-sivuinen kuvaus viraston nykytilanteesta, joka sisällytettiin lyhennettynä lopulliseen PT-runkosuunnitelmaan. Pidempi versio sisältää kuitenkin sellaisia viraston toiminnan kannalta merkittäviä asioita, että se katsottiin tarkoituksenmukaiseksi julkistaa Muistio-sarjassa PT-erillisselvityksenä.

2. TILASTOKESKUKSEN NYKYTILASELVITYS

2.1. Johdanto

Viraston nykytilaa koskeva katsaus pohjautuu osastojen vastaaviin selvityksiin, jotka on laadittu yhtenäisen rakenteen mukaisesti. Virastotason selvitys ei kuitenkaan ole pelkkä yhteenveto osastojen selvityksistä, joiden laatimisessa lähtökohtana on ollut tehtävien hoidon ja siihen liittyvien tekijöiden tarkastelu kunkin osaston kannalta.

Tässä viraston nykytilaselvityksessä pyritään tarkastelemaan viraston tasolla sen tehtävien hoitoa ja siihen liittyviä tekijöitä, jolloin tarkastelu painottuu koko viraston kannalta keskeisiin asioihin ja lisäksi mukana on myös sellaisia koko viraston ongelmia, jotka eivät ilmene osastokohtaisista selvityksistä.

Tarkastelu on rakenteeltaan seuraava: Ensin tarkastellaan viraston keskeisten tehtävien hoidon kehitystä organisaatiouudistuksesta lähtien, sitten tehtävien hoitoon liittyviä tärkeimpiä viraston ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä ja lopuksi esitetään yhteenvetona yleisarvio viraston vahvoista ja heikoista puolista sen keskeisten tehtävien hoidon kannalta.

2.2. Viraston tehtävien hoidon kehitys vuoden 1971 organisaatiouudistuksesta lähtien

Lähtökohdan viraston toiminnalle 1970-luvulla muodosti jo 1960-luvun lopulla valmisteltu organisaatiouudistus, joka toteutettiin vuoden 1971 alkupuolella. Tässä yhteydessä tilasto-osastojen lukumäärä supistettiin voimakkaasti kahteen osastoon. Lisäksi samaan aikaan perustetut tietojenkäsittelyosasto sekä suunnitteluosasto olivat organisatorisesti uusia kokonaisuuksia. Osastojen sisälle muodostettiin suunnitteluosastoa lukuunottamatta toimistojako, joka tilasto-osastojen kohdalla pitkälti noudatti aikaisempaa osastojakoa.

Samassa yhteydessä muutettiin viraston nimi perinteisestä Tilastollisesta päätoimistosta arkisemmaksi Tilastokeskukseksi. Näin aina "perinteitään myöten uudistetulle" virastolle annettiin laissa kaksi perustehtävää:

- laatia ja julkaista yhteiskuntaoloja koskevaa tilastoa, mikäli tätä tehtävää ei ole joiltakin osin annettu muulle viranomaiselle sekä
- kehittää ja valvoa valtion koko tilastotointia.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin viraston tehtävien suorittamista 1970-luvulla.

2.2.1. Tilastojen tuotanto

Tilastojen tuotannolle ennen organisaatiouudistusta oli leimautavaa se, että kunkin tilaston eri tuotantovaiheet (perustietojen keruu, käsittely, julkaisun laadinta jne) suureksi osaksi suoritettiin tilasto-osastoilla saman vastuualueen puitteissa. Tietojenkäsittely oli pitkälle manuaalista. Tietokonekäsittely alkoi 1960-luvun alkupuolella eräiden tilastojen osalta Valtion tietokonekeskuksessa (VTKK). Vuodesta 1923 käytössä olleiden reikäkorttikoneiden korvaaminen omalla tietokoneella aloitettiin vuonna 1969.

Siirtyminen reikäkorttikäsittelystä tietokonekäsittelyyn toteutettiin erittäin nopeasti - noin 2 vuoden aikana. Tietokonelaitteistoa, käytettyjä atk-menetelmiä ja atk-systeemejä on kehitetty jatkuvasti koko 1970-luvun ajan. Tietokonelaitteistona on ollut 1969- IBM s/360/20 reikäkorttikone, 1970- IBM s/360/20 mg-nauhakone, 1972- IBM s/360/25, 1973- IBM s/370/125 ja 1978- IBM s/370/138. Valtion tietokonekeskuksen käyttö on jatkunut koko 1970-luvun, loppuvuosina jopa lisääntyen oman laitteiston kapasiteettivajauksen johdosta.

Tuotannon rakenteellista kehittymistä 1970-luvun ensimmäisellä puoliskolla leimaakin voimakkaasti siirtyminen automaattiseen tietojenkäsittelyyn. Tähän liittyy lisäksi konekirjoitus-, painatus- ja monistusasioiden keskittäminen tiedotustoimistoon sekä siirtyminen aiemmin viraston ulkopuolella kohopainotekniikalla suoritusta julkaisujen painattamisesta viraston suureksi osaksi itsensä offset-tekniikalla suorittamaan julkaisujen valmistamiseen. Tuotannon rakenteen kannalta siirtyminen 1970-luvulle organisaatiouudistuksineen merkitsi lähinnä teknisestä kehityksestä johtuvaa tuotantovaiheiden organisatorista eriytymistä tilasto-osastoille, tietojenkäsittelyosastolle ja hallinto-osastolle.

Tällä hetkellä tilastot tuotetaan pitkälle menevästi atk:lla. Vaikka manuaalisyötä esiintyy tietojen esikäsittelyvaiheessa runsaastikin tilastosta riippuen, tapahtuu itse tietojen käsittely koneellisesti. Vaikka kaikissa tilastoissa voidaan erottaa samat perustoiminnot (tuotantovaiheet) on tilastojen suuri lukumäärä (250) ja koon vaihtelevuus aiheuttanut sen, että tuloksena on syntynyt atk-tekniisesti varsin monimutkainen tietosysteemikonaisuus.

Atk-systeemin "kokoa" on vaikea mitata yhdellä mitalla. Koon mittaamiseen soveltuvia systeemin piirteitä ovat ainakin sen käsittelemien tilastoyksiköiden määrä, yksiköstä kerättävien tietojen määrä sekä systeemin edellyttämät ihmis- ja tietokoneressurssit. Vaikeuksia tuottaa myös erillisen systeemin määrittely, koska systeemit usein leikkaavat toisiaan tai ovat sisäkkäisiä. Kenties tulisikin puhua erikseen keruu- ja tulostussysteemeistä. Seuraavassa tullaan koon määrittämisessä käyttämään lähinnä tilastoyksiköiden lukumäärää.

1) Ensimmäinen laajempi atk-sovellutus liittyi jo vuoden 1960 väestölaskentaan, jonka osalta atk-suunnittelu ja ohjelmointi suoritettiin yhteistyössä Ruotsin tilastollisen päätoimiston kanssa. Laajimmat taulut ajettiin Ruotsissa ja muut Suomessa Postisäästöpankin koneella.

Yksikkömäärältään suuria systeemejä, joissa tilastoyksiköitä on yli 25 000 kpl, on Tilastokeskuksessa varsin vähän, kaikkiaan 15 kappaletta. TK:n suurista atk-systeemeistä kokonaan rekisteripohjaisia oli neljä ja osittain rekisteripohjaisia kuusi. Lähivuosina muuttuvat useimmat näistä kokonaan rekisteritiedon käyttäjiksi. Suurille aineistoille tyypillistä on se, että kerättävien tietojen määrä tilastoyksikköä kohden on suhteellisen pieni; poikkeuksena lähinnä tulo- ja varallisuustilasto, joka kuitenkin on kokonaan rekisteripohjainen.

Keskisuurina voidaan pitää tilastoja, joiden yksikkömäärä liikkuu 5 000 ja 25 000 välillä. Haastattelututkimukset muodostavat selvän erillisen ryhmän näissä systeemeissä. Näihin liittyy yleensä merkittävää manuaalista työtä edellyttäviä muoto- ja loogisuustarkistuksia. Keskisuurissa lomakepohjaisissa tilastoissa kerätään usein suhteellisen paljon tietoa tilastoyksikköä kohden, esimerkiksi teollisuustilastossa ja yritystilastoissa.

Useimmat vuositilastot ovat yksikkömäärältään suhteellisen pieniä. Ne perustuvat tavallisesti lomakekeruuseen.

Suurimmat neljännesvuositilastot, talonrakennus- ja asuntotuotantotilastot, ovat vuositilastojen tapaan siirtymässä rekisterien käyttöön. Muut itsenäiset neljännesvuositilastot ovat pieniä. Kuukausitilastoissa yksikkömääriltään suurimmat systeemit ovat VRK:n palvelunauhan tietoja hyväksikäyttävät tilastot.

Toinen leimaa-antava piirre 1970-luvun ensimmäisen puoliskon tuotannon kehitykselle oli ajanjaksoon sijoittuneeseen voimakkaaseen taloudelliseen noususuhdanteeseen ja siitä johtuneeseen "resurssiväljyyteen" liittynyt laaja tilastojen sisällöllinen kehittäminen, joka ilmeni uusien tilastojen perustamisena sekä erityisesti vanhojen tilastojen tietosisällön laajentamisena. Tämä kehitys on jossain määrin jatkunut myös 1970-luvun jälkipuoliskolla. Tällaisia pääasiassa sisällöllisiä tilastouudistuksia olivat mm.:

- väestötilastojen täydentäminen eräillä väestörekisterissä olevilla tiedoilla (mm. perhetiedot)
- ammattikoulutustilastojen laatiminen
- työvoimatilastojen uudistus
- tutkimustilasto
- tutkinnon suorittaneiden sijoittumistilasto
- väestön koulutusrakennetilasto
- tulonjakotilasto
- sopimuspalkkaindeksi
- tulo- ja varallisuustilaston uudistukset (verotuksessa tapahtuneiden muutosten vuoksi)
- kuluttajahintaindeksin uudistus
- maatalouden yritys- ja tulotilasto
- kansantalouden tilinpidon ja neljännesvuositaisen kansantalouden tilinpidon uudistus
- kuntainliittojen taloustilasto
- kuntain ja kuntainliittojen talousarviotilastot
- rahoitustilastojen uudistus
- pankkitilastojen uudistus (kirjanpitolain uudistus)

- varastotilastot
- yritystilastojen uudistus (kirjanpitolain uudistus)
- tienrakennuskustannusindeksi
- talonrakennuskustannusindeksit
- ympäristötilasto- ja kulttuuritilastojulkaisut sekä elämisen olosuhteita koskeva julkaisu
- elinolosuhdetiedustelu sekä
- ajankäyttötutkimus.

Aivan viime vuosina ovat lisäksi alueelliset tilastotiedot tulleet erääksi tärkeäksi tilastojen sisällöllisen kehittämisen kohteeksi. Tähän liittyen on mm. aloitettu keskitetty aluetiedostojen ja aluetilastojen kehittäminen.

Tilastojen sisältö laajeni ja muuttui 1970-luvun ensimmäisellä puoliskolla myös vähitellen, ilman selviä kehittämishankkeita, ennenkuin kehittämistoiminta saatiin keskitettyyn hallintaan vuositteisen toiminnan suunnittelun yhteydessä.

Muutamia pieniä tilastoja on vähemmän tarpeellisina myös lakkautettu joko kokonaan tai toistaiseksi. Tällaisia ovat yhteisötilastojen osalta mm. osakeyhtiötilasto, ulkomaista matkustajaliikennettä liikennemuodoittain kuvannut tilasto, liikevaihtoverotilasto ja säätiötilasto. Lisäksi teollisuustilaston ja tieliikenneonnettomuustilaston sisältöä on supistettu. Henkilötilastojen osalta on mm. koulutustilastojen yksityiskohtaisuutta vähennetty sekä luovuttu omista pidemmän aikavälin työvoimannusteista ja sen sijaan on osallistuttu työvoimaministeriön organisoimaan ennusteiden laadintaan.

Tuotannon rakenteellista muutosta on myös hallinnollisten tietoa-aineistojen ja rekisterien laajeneva käyttö tilastojen perustietojen tuotannossa. Suhteellisesti voimakkaimmin atk-pohjaisten tietoa-aineistojen käyttö on vaikuttanut henkilötilasto-osaston tilastoihin, jotka perinteisesti ovat enemmän pohjautuneet hallinnolliseen tietojenkeruuseen. Erityisesti tämä koskee väestörekisteriin pohjautuvia väestötilastoja, väestölaskentoja sekä oikeus- ja koulutustilastoja. Yhteisötilastoissa hallinnollisia aineistoja käytetään mm. tulonjakotilastossa, tulo- ja varallisuustilastossa, palkkatilastoissa, kotitaloustiedustelussa, maatalouden yritys- ja tulotilastossa, kansantalouden tilinpidossa sekä moottoriajoneuvotilastossa.

Tilastojen tuotantoedellytyksiä erityisesti henkilötilastojen alueella sekä hinta- ja tulotilastojen alueella on parantanut myös vuonna 1976 toimintansa aloittanut haastattelijaorganisaatio.

Voimakas tuotantotekniikan muutos, tuotantotehtävien siirtyminen osastojen välillä sekä lukuisat tilastouudistukset ja uusien tilastojen kehittämisprojektit 1970-luvun ensimmäisellä puoliskolla aiheuttivat vaikeita pullonkauloja tilastojen tuotantoprosessissa, mikä johti useissa tapauksissa erityisesti uudistettuja tilastoja käyttöönotettaessa tilastojen valmistumisaikojen pidentymiseen.

1) Teollisuustilastossa oli ennen tätä tapahtunut vähittäistä tietosisällön laajenemista etenkin tuote- ja raaka-ainetilasto-osassa.

1970-luvun jälkipuoliskolla on nopeuttamiseen kiinnitetty erityistä huomiota ja saatu tuloksia aikaan. Kun käyttäjien vaatimukset tietojen tuoreuden suhteen ovat entisestään kasvaneet, on tilastojen valmistumisen nopeuttaminen edelleen TK:n kannalta keskeinen tuotannon kehittämistavoite.

Tilastojen luotettavuuteen kohdistuvat käyttäjien vaatimukset ovat selvästi kiristyneet. Toisaalta virastossa ei ole riittävästi selvitetty tilastojen luotettavuustasoa. Kuitenkin mm. samasta asiasta on monesti eri tilastoissa erilaisia tietoja. Erityisesti otantapohjaisten tilastojen osalta on syytä olettaa luotettavuuden olevan monessa tapauksessa liian heikon sekä otoskehikojen puutteellisuuksista että vastausprosenttien alhaisuudesta johtuen. Otoskehikon puutteellisuudet ovat keskeinen ongelma erityisesti yhteisötilastojen alueella. Henkilötilastojen puolella työvoimatiedustelun vastauskato on kehittynyt epäsuotuisaan suuntaan aivan viime vuosina. Myös muiden kuin otostilastojen luotettavuutta tulisi selvittää.

Tilastokeskuksen tilastojen käyttöönsaattaminen nojaa nykyisellään pääosiltaan julkaisutuotantoon ja julkaisujen jakeluun, joka on pääosiltaan muodostunut sarja- tai tilastokohtaisesti pitkän kehityksen tuloksena (taulukossa 1 esitetään julkaisujen lukumäärien ja sivumäärien kehitys 1975-79). Tietopalvelua on tehostettu 1970-luvulla. Keskeisimpiin tiedonkäyttäjiin kohdistuvan tietopalvelun kirjeitse ja puhelimitse hoitavat tilasto-osastot, muu tietopalvelu on lähinnä tiedotustoimiston tehtävä. Tilastojen tulostusmuodot on pyritty kehittämään sellaisiksi, että tietopalvelu valokopioina ym. olisi niistä helppoa ja nopeaa. Aktiiviseen tietopalveluun ei ole ollut resurssien puutteen vuoksi kuitenkaan riittäviä mahdollisuuksia. Tilastokirjaston palvelutasoa on pystytty nostamaan. Myös tiedotustoimintaan on kiinnitetty aikaisempaa merkittävästi enemmän huomiota ja aivan viime aikoina on myös markkinointiin ja koulutukseen ryhdytty kiinnittämään huomiota.

TAULUKKO 1: TILASTOKESKUKSEN ERI SARJOISSA JULKAISEMIEN JULKAISUJEN MÄÄRÄT

Sarja	Julkaisumäärä						Sivuja					
	1975	1976	1977	1978	1979	1975	1976	1977	1978	1979		
Yleisjulkaisut												
- Tilastollinen vuosikirja	1	1	1	1	1	539	535	529	525	528		
- Tilastokatsauksia	12	12	12	12	12	671	577	685	614	684		
- Taskutilasto (ruots. tai engl. erillispainokset)	1	1	1	1	1	32	32	32	32	36		
Suomen Virallinen Tilasto	34 ¹	17 ²	23	28 ³	33 ⁴	5 682 ¹	2 789 ²	2 381	5 647 ³	6 377 ⁴		
Tiedotussarjat												
- Tilastotiedotus (ruots. tai engl. erillispainokset)	296	304	325	315	307	4 884	4 500	6 087	5 292	5 440		
- Indeksitiedotus	(19)	(23)	(13)	(12)	(16)	(254)	(368)	(175)	(185)	(209)		
Käsitkirjoja	7	1	1	3	2	107	145	176	128	303		
Tilastollisia tiedonantoja	3	1	5	2	5	599	142	51	335	138		
Tutkimuksia	3	5	8	3	6	344	369	1 171	310	1 188		
(ruots. tai engl. erillispainokset)	(1)	(1)	(1)	(1)	(3)	(52)	(52)	(81)	(77)	(173)		
Yhteensä	405	396	426	414	419	13 136	9 509	11 742	13 116	15 197		
(mol. ruots. tai engl. erillispainokset)	(424)	(420)	(441)	(429)	(440)	(13 390)	(9 929)	(12 030)	(13 442)	(15 647)		

- 1) Näistä väestölaskeimen julkaisuja 9 kpl, joissa 2 769 sivua
- 2) Näistä väestölaskeimen julkaisuja 4 kpl, joissa 637 sivua
- 3) Näistä asunto- ja elinkeinotutkimuksen julkaisuja 4 kpl, joissa 1 196 sivua
- 4) Näistä asunto- ja elinkeinotutkimuksen julkaisuja 4 kpl, joissa 2 541 sivua

2.2.2. Tilastotoimen kehittäminen ja valvonta

Valtion tilastotoimen kehittämis- ja valvontatehtävä on toinen virastolle laissa annettu tehtävä. Tehtävä perustuu siihen, että valtionhallinnossa on useita toisistaan organisatorisesti riippumattomia tilastoja tuottavia viranomaisia, joiden toimintaa tilastotuotannon osalta halutaan kehittää kokonaisuutena yhtenäisten tavoitteiden puitteissa.

Tähän liittyen Tilastokeskus sai v. 1971 tehtäväkseen vuosittaisen valtioneuvoston vahvistaman valtion tilastotoimen kehittämisohjelman laatimisen, joka säädettiin asetuksella suunnitteluosaston tehtäväksi. Suunnitteluosaston tehtäviksi annettiin asetuksella lisäksi käsitteiden, määritelmien ja luokitusten yhtenäistämisen, uusien tilastojen ja tilastojärjestelmien suunnittelu sekä hallinnollisten tietoaaineistojen ja rekisterien tilastollisen hyväksikäytön edistäminen.

Virastossa on tehty kuusi vanhan asetuksen mukaista kehittämisohjelmaa vuosina 1971-77. Ohjelmien toteutuminen varsinkin ajoitusten suhteen ei ole ollut tyydyttävä. Tätä osoittaa mm. se, että ensimmäisessä v. 1972 vahvistetussa ohjelmassa ja viimeisessä v. 1977 vahvistetussa ohjelmassa esiintyy yli 20 samaa kehittämissanketta, joista useimpien kohdalla on kysymys alkuperäisen ajoituksen siirtymisestä.

Viraston ohjaava vaikutus muihin tilastoviranomaisiin on ollut vähäinen, vaikka laissa annetun tilastotoimen kehittämis- ja valvontatehtävän sekä kehittämisohjelman voidaankin katsoa painottavan juuri viraston muihin tilastoviranomaisiin kohdistuvaa ohjaustehtävää. Tämä johtunee siitä, että viraston toimesta tapahtunut tilastotoimen kehittäminen on ollut sisäänpäin kääntynyttä, pääpainotteisesti omien tilastojen kehittämistä ja ulospäin suuntautuvaan ohjaukseen ja vaikuttamiseen on kiinnitetty liian vähän huomiota ja resursseja.

Viraston toimesta on 1970-luvulla laadittu ja vahvistettu seuraavat luokitusstandardit:

- 1971 Koulutusluokitus (KOL), josta uusia laitoksia on julkaistu 1973, 1975 ja 1977
- 1972 Toimialaluokitus (TOL), uusi laitos ilmestynyt 1979
- 1975 Institutionaalisten sektorien luokitus (ISL)
- 1975 Rahoitusvaateiden luokitus ja
- 1979 Julkisyhteisöjen ja yksityisten voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tehtäväluokitukset.

Lisäksi on julkaistu oikeustilastoja koskeva siviiliasiaain nimikkeistö (1977). Kehittämisohjelmassa on kunta-, lääni- ja seutu-kaavajako vahvistettu perusaluejaotteluksi tilastoissa.

1) Valtion tilastotoimen kehittämisohjelma laadittiin aluksi vuosittain ja nykyisin joka 3. vuosi. Voimassaoleva ohjelma on vahvistettu syksyllä 1980.

Vaikka tilastojen käyttökelpoisuutta sekä tietojen yhdisteltävyyttä ja vertailtavuutta onkin voitu parantaa jo vahvistetuilla luokitusstandardeilla sekä mm. henkilötunnuksen käyttöönotolla, on keskeisten standardien laatimistyö yhä pahasti kesken ja jo vahvistettujen standardien käyttöönsaattamisessa vielä paljon tehtävää.

Hallinnollisten tietoaaineistojen hyväksikäytön osalta merkittävin vaikutus viraston tilastojen tuotantoon on ollut väestörekisterin käytöllä. Lisäksi verohallinnon ja opetushallinnon atk-pohjaisia tietoaaineistoja on hyödynnetty 1970-luvulla. Oikeustilastot ovat asteittain siirtymässä oikeus- ja poliisihallinnon konekielisten aineistojen käyttöön. Meneillään ovat verotusaineistojen laajamittainen hyödyntämishanke sekä perustettavan rakennus- ja huoneistorekisterin pohjalta tapahtuvaan tilastojen tuotantoon tähtäävä hanke.

Virasto ei kuitenkaan ole kyennyt hyväksikäyttämään kaikkia mahdollisuuksia hallinnollisten aineistojen hyödyntämisessä ja varsinaisen asetuksen 4 §:n edellyttämä aktiivinen tietoaaineistojen hyväksikäytön edistäminen, joka koskee myös muuta tilastotointia, on ollut vähäistä.

2.2.3. Tilastokeskuksen muut tehtävät

Muiden asetuksessa Tilastokeskukselle määrättyjen tehtävien hoidosta ja sen kehityksestä esitettäköön seuraavat katsaukset.

2.2.3.1. Maksullisten erillisselvitysten laadinta

Julkaisujen lisäksi pitää Tilastokeskuksen tuottaa tilauksesta selvityksiä ja tutkimuksia, antaa lausuntoja ja suorittaa muita palveluksia. Säädökselliset perusteet tälle toiminnalle luotiin 1960-luvun lopulla Tilastolliselle päätoimistolle suoritettavista maksuista annetulla lailla (715/68) ja asetuksella (153/69). Nämä säädökset korvattiin organisaation uudistuksen yhteydessä Tilastokeskuksesta annettuun lakiin (796/70) ja asetukseen (112/71) sisällytetyillä säännöksillä sekä valtion maksuperustelain (980/73) antamisen jälkeen sen perusteella annetulla asetuksella (1148/76, muutettu 781/78).

Erillisselvitysten laadinnasta huolehtii pääasiassa tätä tehtävää varten erityisesti palkattu henkilökunta. Toiminnan kehitystä kuvaavat seuraavat luvut

	Maksullisiin palvelutehtäviin palkattu henkilöstö (joulukuussa)	Maksullisen palvelutoiminnan tulot 1 000 mk
1971	-	102
1973	4	414
1975	11	499
1977	14	1053
1979	13	1525

Vuodesta 1976 Tilastokeskuksen haastatteluorganisaatio on suorittanut ulkopuolisten tilauksesta haastattelututkimuksia. Edellä mainituista tuloista v. 1979 johtui 431 000 mk haastattelututkimuksista. Lisäksi suoritettiin haastattelututkimuksia muille valtion elimille siten, että kustannukset kirjattiin niiden menomomentteille. Näiden menojen yhteismäärä v. 1979 oli 402 000 mk.

Erityisselvitykset jakautuivat v. 1979 seuraavasti toimeksiantajien mukaan

	Toimeksiannot %	Kustannukset %
Valtio	32	47
Kunnat	24	32
Tutkimuslaitokset, yliopistot	28	13
Muut yksityiset	15	8
	100	100

2.2.3.2. Koulutus

Vuonna 1971 uusitussa asetuksessa Tilastokeskuksesta virasto sai tehtäväkseen "huolehtia valtion tilastotointa palvelevan täydennyskoulutuksen antamisesta". Viraston antama koulutus on kehittynyt seuraavasti:

	Koulutuspäiviä	Koulutettava TK:n henkilöstö	Muut	Yhteensä
1971	2	26	-	26
1973	78	1350	85	1435
1975	92	1368	92	1460
1977	64	904	174	1078
1979	25	409	68	477

Vuosikymmenen alkupuolen koulutus oli suuntien etsimistä. Suuren koulutustarpeen tyydyttämiseksi kehitettiin etenkin vähintään päivän kestävää kurssimuotoista koulutusta. Koulutus liittyi vilkkaaseen tilastojen uudistustoimintaan ja kohdennettiin uudistusten suunnittelijoihin ja toimeenpanijoihin. Tulos ei kaikilta osin vastannut odotuksia mm. opettajien kouliintumattomuudesta ja opetusmateriaalin puutteista johtuen.

1970-luvun jälkipuoliskolla ei ole koulutuksen määrää enää pystytty ylläpitämään. Samalla tilastojen uudistustoiminta väheni ja virastossa kiinnitettiin päähuomio tuotannon nopeuttamiseen ja tehostamiseen. Painopiste siirtyi yleiseen ATK-koulutukseen ja johdon koulutukseen. Kurssimuotoinen koulutus väheni, tilalle tuli vajaan päivän pituisia tilaisuuksia ja opintoryhmiä. Noin puolet viraston koko henkilöstökoulutuksesta muodostaa osallistuminen muiden järjestämään koulutukseen, joka ei sisälly edellä esitettyihin lukuihin.

Muille tilastovirastoille Tilastokeskus on tarjonnut oppilaspaiikkoja niille kursseilleen, joilla on annettu yleistä, niillekin soveltuvaa koulutusta. Sitä on ollut lähinnä ATK-peruskoulutus ja tilastojärjestelmiin liittyvä koulutus.

Virasto ei ole järjestänyt ns. pätevoittävää koulutusta. Ammattitaidon yleiseen lisäämiseen tähtäävä koulutus on ollut vähäistä. Työryhmä selvittää paraikaa virastossa tilastoalan täydennyskoulutuksen kehittämistarvetta ja -suuntia.

2.2.3.3. Tilastomenetelmien ja tilastotietojen käytön edistäminen

Tilastotietojen käytön edistämiseksi ja helpottamiseksi laadittiin 1970-luvun alkupuolella Tilasto-opas, joka kuvaa tuotettuja tilastojulkaisuja sekä niiden pohjana olevaa tilaston tuottamista. Opasta on julkaistu 2 uusittua painosta.

Edelleen on kymmenluvun jälkipuoliskolla julkaistu vuosittain keskeisimpiä tilastotietoja sisältävää Taskutilastoa sekä samansisältöisiä ruotsin- ja englanninkielisiä julkaisuja.

Tilastotietojen käytettävyys parani huomattavasti, kun arkisto ja kirjasto saivat uudet tilat ja niiden kokoelmat järjestettiin käyttöä varten.

Kotimaisen tilaston, ulkomaisten virallisten tilastojen ja kansainvälisten tilastojen käyttömahdollisuudet ovat parantuneet kehitettäessä viraston kirjaston tietopalvelua valtakunnallisen tieteellisen tietopalveluverkoston yhtenä osana. Tämän seurauksena on 70-luvun jälkipuoliskolla vuosittain järjestetty tilastolisten tiedonlähteiden luentoja ja käyttöharjoituksia yliopiston eri aineiden opiskelijoille ja informaatiopalvelukurssilla oleville julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän tuleville informaatikoille.

Edelleen informaatio- ja tietopalvelun nimellä kulkeva tilastotietojen käyttöönsaattaminen on tehostunut teknologian kehityksen myötä. Jäljennelaitteet, telex, Telset ja kuvansiirtolaitteet ovat osatekijöitä siinä, että perinteellisesti julkaisuja lainaava kirjasto muuttuu yhä enemmän tietopalveluyksiköksi, josta telexin, puhelimen tai kirjeen välityksellä saa tarvitun tiedon lähdeviitteineen.

Uutena käyttöönsaattomuotona on kokeiltu vuoden 1975 asunto- ja elinkeinolaskennan aineistoista tuotettuja COM-kortteja. Mikromuotoiset tulosteet sisältävät pienessä tilassa paljon yksityiskohtaista tietoa ja niitä on helppo monentaa ja lähettää. Tilastotietojen käyttömahdollisuuksien lisäämisessä mikrokortit ovat hyviä, koska näin saadaan julkaisujen tietoja yksityiskohtaisempia tilastotaulukoita käytettäväksi eri puolilla maata. Kirjaston tietopalvelussa mikromuotoiset tulosteet ovat käyttökelpoisia ja niiden määrä kasvaa ainakin ulkomaisten aineistojen osalta.

2.2.3.4. Kansainvälinen yhteistyö

Tilastokeskuksesta annetun asetuksen mukaan viraston tulee

- seurata tilastotyön kehitystä ulkomailla sekä osallistua kansainväliseen tilastojen kehittämisen ja yhtenäistämistyöhön,
- soveltaa tilastosta annettuja kansainvälisiä suosituksia sekä

- toimittaa kansainvälisille järjestöille ja ulkomaisille viranomaisille Suomea koskevia tilastojulkaisuja ja tilastotietoja, mikäli tätä tehtävää ei ole annettu muille viranomaisille.

Tilastokeskus on 1970-luvulla, kuten aikaisemminkin, osallistunut aktiivisesti tilastoalan kansainväliseen yhteistyöhön, etenkin YK:n, ILO:n, UNESCO:n ja WHO:n järjestämään työhön. Käytännössä suuri osa tästä työstä on kanavoitunut YK:n tilastokomission ja ECE:n yhteisen elimen, Euroopan tilastokonferenssin kautta.

Pohjoismaiden tilastollisten keskusvirastojen perinteellinen yhteistyö on ollut laajaa, sen pääelinä ovat olleet eri tilastoalojen pohjoismaiset valiokunnat. 1970-luvulla on luotu läheinen yhteistyö myös SEV:n ja sen jäsenmaiden kanssa. Tilastokeskus on myös osallistunut OECD:n kasvaneeseen toimintaan tilastojen kehittämiseksi. Kaikissa näissä kansainvälisissä toiminnoissa yhdistyy pyrkimys eri maiden tilastojen kansainvälisen vertailukelpoisuuden varmistamiseen ja parantamiseen sekä kansainvälinen työnjako ja yhteistyö kansallisten tilastojen kehittämisessä ja siihen liittyvien ongelmien ratkaisemisessa. Kansainvälisistä tieteellisistä järjestöistä, joiden työssä Tilastokeskus on mukana mainittakoon erityisesti Kansainvälinen tilastoinstituutti (ISI), Väestötutkimuksen kansainvälinen unioni (IUSSP), Demografisen tutkimuksen kansainvälinen yhteistyökomitea (CICRED) sekä Tulo- ja varallisuustutkimuksen kansainvälinen yhdistys (IARIW).

Tilastoista annettuja kansainvälisiä suosituksia Tilastokeskus soveltaa eri tilastoissaan. Niihin on kiinnitetty erityistä huomiota tilastojen kehittämis- ja uudistustyössä.

Suomea koskevan tilastollisen tiedon toimittaminen kansainvälisiin tilastojulkaisuihin ja tiivistelmien toimittaminen TK:n tilastotuotannosta ja tutkimuksista on pienten resurssien vuoksi ollut passiivista. Kansainvälisten järjestöjen TK:lle lähettämiin tilastotiedusteluihin on vastattu oman viraston osalta, mutta Suomesta kokonaisuudessaan lähtevien tilastotietojen seuraaminen on puuttunut. 1970-luvun lopussa ryhdyttiin ECE:n lähettämien tilastotiedustelujen koordinoimiseen muidenkin tiedusteluihin vastaavien osalta. Resurssien niukkuus häiritsee tietojen toimittamista kansainvälisiin tilastojulkaisuihin ja tietokantoihin.

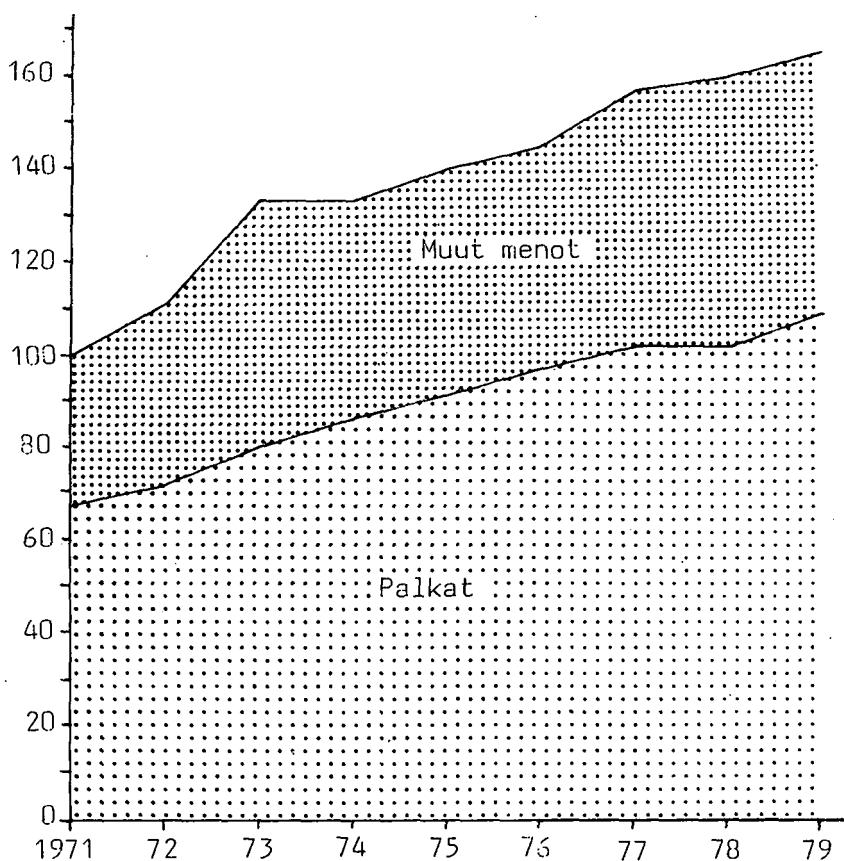
Ulkomaisille viranomaisille Tilastokeskus on toimittanut julkaisujaan juoksevasti vaihtosopimusten perusteella ja osaksi lahjoituksinakin. Tilastokeskus on myös vastannut sille saapuviin tilastotietoja ja tilaston laadintaa koskeviin näiden viranomaisten tiedusteluihin.

2.2.4. Viraston voimavarojen kehitys

Seuraavassa tarkastellaan viraston käytettävissä olleiden resurssien kehitystä 1970-luvulla. Tarkastelu koskee viraston ns. pysyviä resursseja eli esitettyihin lukuihin ei sisälly laskentoja, kotitaloustiedusteluja, maksullista tietopalvelua eikä muita erityismomentteihin kuuluvia lukuja.

Oheisessa kuviossa on esitetty viraston kokonaismenojen reaalin kehitys ilman erillismomentteja eriteltyinä palkkoihin ja muihin menoihin. Viraston reaaliset kokonaismenot ovat vv. 1971-79 kasvaneet n. 65 %, palkkamenot vastaavana aikana 62 % ja muut menot 71 %.

KUVIO 1: Viraston menojen reaalin kehitys vv. 1971-79
(v. 1971 = 100)



Oheisessa taulukossa (taulukko 2) on esitetty osastojen pysyvän henkilökunnan kasvu (ilman laskentoja, kotitaloustiedustelua, maksullista tietopalvelua yms.) vuoden 1972 joulukuusta (henkilökuntarekisterin perustamisajankohta) vuoden 1979 joulukuuhun

1) Reaaliset menot on laskettu deflatoimalla viraston tilinpäätöstiedot valtion kulutusmenojen hinnan muutoksella.

TAULUKKO 2: Viraston pysyvä henkilökunta ja sen kasvu osastoittain joulukuusta 1972 joulukuuhun 1979

Osasto	1972 joulukuu	1979 joulukuu	Kasvu lkm	Kasvu %
Hallinto-osasto	60	97	37	62
Suunnitteluosasto	19	22	3	16
Henkilötilasto-os.	75	86	11	15
Yhteisötilasto-os.	166	221	55	33
Tietojenkäsittely-os.	61	92	31	51
Yhteensä	381	518	137	36

Erikoista osastojen henkilökunnan kasvussa on hallinto-osaston ja tietojenkäsittelyosaston henkilökunnan keskimääräistä huomattavasti suurempi kasvu. Hallinto-osaston kasvuprosentista selittyy osa haastattelutoimiston perustamisella. Seuraavassa tarkastellaan vielä toimistotasolla hallinto-osaston ja tietojenkäsittelyosaston kasvua. Tämä tarkastelu esitetään taulukossa 3, jossa yleisen toimiston luvuista on poistettu siivoojat, koska viraston siivoustoimessa on tapahtunut siirtymiä omien siivoojien käytöstä (7 siivoojaa joulukuussa 1972 täysipäiväisiksi muutettuina) rakennushallituksen ja yksityisten palvelutoimistojen käyttöön.

TAULUKKO 3. Hallinto-osaston ja tietojenkäsittelyosaston henkilökunnan kasvu toimistoittain

Vastuualue	1972 joulukuu	1979 joulukuu	Kasvu lkm	Kasvu %
Yleinen toimisto				
Hal- (ilman siivoojia)	20	38	18	90
linto- Tiedotustoimisto	31	42	11	35
os.				
Suunnittelu- ja ohj.tsto	24	44	20	83
Tie- tojen käs. Konetsto	35	46	11	31
os.				

Hallinto-osastolla erityisesti yleisten hallintopalvelujen resurssit ovat kasvaneet voimakkaasti (90 %). Tähän kasvuun ovat vaikuttaneet henkilöstön kasvun lisäksi tilivirastoksi tulo v. 1973 sekä henkilöstöasiain entistä aktiivisempi hoito (VES- ja TES-neuvottelut, työsuojelu ja TK:n HEPO-ohjelma). Tiedotustoimiston kasvu (35 %) sensijaan vaikuttaa vaatimattomalta, kun ottaa huomioon, että toimisto osallistuu tilastotuotantoon konekirjoitus- ja julkaisupalvelujen osalta. Tiedotustoimiston kasvua on rajoittanut mm. siirtyminen atk-tulosteiden suoraan hyväksikäyttöön julkaisuissa.

1) Nyt ollaan taas siirtymässä omien siivoojien käyttöön.

Tietojenkäsittelyosastolla suunnittelu- ja ohjelmointitoimisto on kasvanut peräti 83 %. Osa kasvusta (n. 10 henkeä) selittyy budjettiteknisillä siirroilla, joilla ulkoa ostettuja palveluja on korvattu oman toiminnan vastaavalla lisäyksellä. Tietojenkäsittelyresurssien tarvetta ovat lisänneet paitsi uudet tilastot ja vanhojen tilastojen laajennukset, myös vanhojen tilastojen 1970-luvulla jatkunut siirtäminen tietojenkäsittelyyn. Esimerkiksi niissä tilastoissa, joissa on siirrytty hallinnollisten tietoa-aineistojen käyttöön, on tietojenkäsittelyn painopiste siirtynyt selvästi automaattiseen tietojenkäsittelyyn. Resurssitarvetta ovat osaltaan lisänneet tilastokohtaiset atk-ratkaisut käyttökelpoisten yleisohjelmien puuttuessa. Konetoimiston resurssien kasvun rajoittuminen vain 31%:iin johtuu atk-kirjoituksen osalta lisääntyneestä ulkopuolisten palvelujen käytöstä (v. 1978 n. 20 % atk-kirjoituksesta suoritettiin ulkopuolella) ja tietokoneen käytön osalta tehokkaammista laitteistoista ja käyttömenetelmistä.

2.3. Viraston tehtävien hoitoon vaikuttavat sisäiset tekijät

2.3.1 Keskitetyt tuotantovaiheet ja keskeiset tukitoiminnot

Keskitetyt tuotantovaiheet ovat koneellinen tietojenkäsittely sekä tekstinkäsittely (konekirjoitus) ja julkaisun tekninen valmistus (monennus ja painatus). Myös haastattelemalla suoritettava perustietojen keruu tapahtuu keskitetysti. Keskitettyjen tuotantovaiheiden ja tilasto-osastoilla suoritettujen tehtävien välillä on jatkuvasti esiintynyt kitkaa. Tämä on johtunut osittain kommunikaatio-ongelmista, jotka ilmenevät esimerkiksi kielellisinä ongelmina atk:n ja muiden toimintojen välillä sekä yleensä riittämättömänä yhteydenpitona eri vastuualueiden välillä. Osittain se on johtunut ajoitusongelmista sekä keskitettyjen tuotantovaiheiden töiden sovittamisvaikeudesta käytettävissä olevan kapasiteetin puitteisiin, kun palveltavien tilastojen lukumäärä on suuri. Osaksi mm. viimemainitusta syystä johtuen kitkatekijöitä ei ole juuri esiintynyt haastattelutoiminnon kohdalla, koska sen palvelemien tilastojen lukumäärä on pieni.

Eräs oleellinen kitkaa aiheuttava ja tuotantoprosessin hallittavuutta vähentävä lisätekijä on se, että tuotantotekniikasta tai töiden järjestelystä johtuen puolivalmis tuote siirtyy lukuisia kertoja vastuualueiden välillä. Tietojenkäsittelyn osalta on keskitettyihin eräkäsittelytietokoneisiin pohjautuva tekniikka ollut osasyynä tällaisen tilanteen kehittymiseen. Vastaavanlaisia ongelmia on julkaisun laadinnan osalta hallinto-osaston ja tilasto-osastojen välillä.

Tuotantoprosessin lukuisista osastojen välisistä yhteyksistä johtuen myös tilasto-osastojen sijainti fyysisesti erillään tietojenkäsittely- ja hallinto-osastoista aiheuttaa ongelmia tuotannon sujuvuudelle.

Eräs keskeinen tietojenkäsittelyyn liittyvä ongelma on ollut "räätäily" tilastojen systeemis suunnittelussa ja ohjelmoinnissa. Tämä on sitonut kohtuuttomasti suunnittelija- ja ohjelmoija- resursseja sekä systeemin rakentamiseen että ylläpitoon. Systeemi-kohtaiset ratkaisut lisäksi vielä kärjistävät atk-henkilökunnan vaihtumiseen liittyviä ongelmia. Siirtyminen systeemityössä yleisratkaisuihin ja -ohjelmistoihin on siten välttämätöntä, vaikka se merkitsee mm. vähäistä tinkimistä tilastojen taulukoiden yksilöllisestä ulkoasusta.

Tilastojen laadinnan tukitoimintojen menetelmien kehittäminen ja uusien menetelmien käyttöönoton edistäminen on eräs pahiten laiminlyötyjä alueita Tilastokeskuksessa. Huomiota on kiinnitetty lähinnä atk-, systeemityö-, projektityö-, suunnittelu- ja tarveselvitys menetelmien sekä aivan viimeaikoina käyttöönsaattamismenetelmien kehittämiseen. Tulokset ovat kuitenkin olleet toistaiseksi vähäisiä, ehkä atk-menetelmiä lukuunottamatta. Tämä johtuu paitsi siitä, että menetelmätyön tulokset yleensä siirtyvät laajamittaiseen käyttöön hitaasti, myös siitä, että tulosten saaminen tässä työssä edellyttää keskitettyjä resursseja, joita ei ole ollut riittävästi.

Riittämätöntä huomiota ovat toistaiseksi saaneet osakseen tuotteiden laatutason parantamiseen tähtäävät menetelmät (otanta- ja estimointimenetelmät, laadunvalvontamenetelmät sekä tietojen jalostusmenetelmät). Nämä ovat keskeisiä jatkossa huomiota ja resursseja vaativia kohteita.

Tilastokeskuksen johtamiselle eri päätöksentekotasolla on ollut kokonaisuutena luonteenomaista valtionhallinnossa tyypillinen "passiivinen" johtamistyyli, joka ilmenee siinä, että koko viraston tasolla paljolti vain reagoidaan joko ulkoa tuleviin tai viraston sisältä nouseviin ongelmiin. Tällainen johtamistyyli ei toimi tilanteessa, jossa ongelmien ratkaiseminen edellyttää voimakkaita muutoksia ja aktiivista sopeutumista ympäristön vaatimuksiin. Johtamistyylin muuttumisesta aktiivisempaan suuntaan on kuitenkin merkkejä havaittavissa viime vuosina. Näitä ovat mm. tuotannon johtamiseen liittyvät kuukausittaiset koordinoitukokoukset, viikottain ylijohtajan johdolla kokoontuvan osastopäällikkökokouksen vakiintuminen ja vuodesta 1977 pidetyt pitkän tähtäyksen suunnittelua ja eräitä muita tärkeitä aiheita käsitelleet johdon seminaarit.

Viraston toiminnan johtamiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu on puhtaasti teknisesti ollut kohtalaisen onnistunutta erityisesti ns. määräaikaissuunnitelmien, joita virastossa ovat valtion tilastotoimen kehittämisohjelma, talous- ja toimintasuunnitelma, tulo- ja menoarvio ja toimintasuunnitelma, osalta. Lähinnä organisatorisia ongelmia on esiintynyt VATKO:n ja TASUn välillä. Lisäksi ongelmana on ollut eri aikavälin suunnitelmien välisten kytkentöjen jäntevyyden ja johdonmukaisuuden puute. Myös suunnitelmien seurannassa on ollut puutteita erityisesti pidemmän aikavälin suunnitelmien osalta.

Suunnitelmien laatimista on tähän asti leimannut edellä mainittu johtamisen tavoitteellisuuden puute. Määräaikaissuunnitelmat on koottu liiaksi alhaalta ylöspäin, mikä ei välttämättä johda kokonaisuuden kannalta tavoitteelliseen lopputulokseen. Tämä lienee tosin koko valtionhallinnon määräaikaissuunnittelulle yleinen piirre, joka kuitenkin ei sovellu tilanteeseen, jossa pyritään uudelleenarvioimaan ja mahdollisesti muuttamaan viraston toiminnan painopistealueita.

Viraston taloushallintoon kuuluvat tehtävät on normaaleissa virastopuitteissa hoidettu jokseenkin tyydyttävästi. Tehokkaaseen tavoitejohtamiseen liittyen kuitenkin eräitä keskeisiä ongelmia taloushallinnon alueella esiintyy. Tulostavuuksiin perustuva tavoitejohtaminen edellyttää toimiakseen myös nykyistä hajautetumpaa kustannusvastuuta ja enemmän joustavuutta vastuualueiden resurssihallintoon. Toisaalta kustannusvastuun hajauttamista vaikeuttaa mm. määrärahojen tarkka erittely käyttötarkoituksen mukaan erityismenoarviossa.

Henkilöstöhallintoon liittyviä keskeisiä pitkällä tähtäyksellä vaikuttavia asioita tulee olemaan hyväksytyin henkilöstöpoliittisen ohjelman toteuttaminen sekä virastodemokratian kehittämiseen liittyvä henkilöstön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja kanavoiminen, joiden tulisi tukea viraston pyrkimyksiä sopeutua muutospaineisiin ja ympäristön vaatimuksiin.

Keskeinen henkilöstöhallinnon toiminta-alue on lisäksi henkilöstön ammattitaidon lisääminen koulutuksella sekä edessä oleviin tehtävä- ja rakennemuutoksiin liittyvän uudelleen- ja täydennyskoulutustarpeen selvittäminen ja toteutuksen suunnittelu. Nykyinen viraston ulkopuolella ja virastossa annettu tilastoalan ammattikoulutus on riittämätöntä edes tämän hetken tarpeisiin.

2.3.2. Rakenteelliset ja organisaatioilmastoon liittyvät tekijät

Viraston muodollinen organisaatio osasto- ja toimistojaon suhteen vastaa hyvin sitä tuotantomallia, jonka kehittyminen oli alkanut jo ennen organisaatiouudistusta. Ongelmat liittyvät lähinnä osastojen välisiin toimintojen ja tehtävien jakoon sekä eräiden ohjaustehtävien puutteelliseen järjestelyyn.

Tilastokeskuksen organisaation tulisi tukea sen päätehtävien - tilastojen tuotannon ja tilastotietojen käyttöönsaattamisen sekä tilastotoimen kehittämisen ja valvonnan - suorittamista. Tässä suhteessa tapahtunut teknologian kehitys ja mahdollinen tehtävien uudelleenarviointi edellyttävät jatkuvaa organisaation kehittämistä ja mahdollisesti myös kokonaistarkistusta jatkossa.

Tilastojen tuotannon kannalta keskeinen puute on, kuten jo edellä keskitettyjen tuotantovaiheiden tarkastelun yhteydessä todettiin, että kunkin tilaston tuottamiseen liittyvät eri tuotantovaiheet sijoittuvat kolmelle eri osastolle: tilasto-osastolle, tietojenkäsittelyosastolle ja hallinto-osastolle. Kun otetaan lisäksi huomioon, että Tilastokeskuksella on kymmenittäin erillisiä tuotteita - tilastoja - muodostuu tuotannosta kokonaisuutena erittäin monimutkainen ja vaikeasti hallittava prosessi.

Vuoden 1971 organisaatiouudistuksessa jäivät jatkuvaan tuotannon suunnittelun ohjaukseen liittyvät tehtävät osittain järjestämättä. Ylijohtaja on virastossa ainoa henkilö, jolla on vastuu koko tuotantoprosessista ja eri osastojen tuotantovaiheiden yhteensovittamisesta. Puutetta on pyritty poistamaan kehittämällä virastossa yksityiskohtainen vuosittainen toimintasuunnitelmanenettely, jonka puitteissa kuukausittain seurataan tuote- ja hanketasolla tuotantoprosessin etenemistä. Tämä on kuitenkin riittämätön menettely, sillä tuotanto on jatkuvaa toimintaa, jonka ohjaus tulisi myös olla jatkuvaa. Toiminnan suunnittelu ja seuranta ei myöskään poista organisatorisia kitkatekijöitä.

Tänä vuonna tehty tuotannon kehittämistä ja ohjausta koskevan valmisteluvastuun delegoiminen ylijohtajalta tuotannonohjausryhmälle on osaratkaisu. Pidemmällä tähtäyksellä tulisi harkita organisaation perusteellisempaa sopeutumista tuotantoprosessin vaatimukseen. Tilastokeskuksen organisaatio tulisi siten kehittää tehokkaan tuotantoviraston organisaatioksi ottamalla kuitenkin huomioon myös tilastotoimen koordinoititehtävän asettamat vaatimukset.

Valtion tilastotoimen kehittämisen ja ohjauksen osalta nykyisessä organisaatiossa on puutteita erityisesti jatkuvan muihin tilastoviranomaisiin kohdistuvan koordinoinnin kannalta. Valtion tilastotoimen kehittämisohjelma seurantakertomuksineen muodostaa puitteet tilastotoimen kehittämiseksi ja ohjaukselle. Sen toteuttaminen edellyttää Tilastokeskukselta jatkuvaa yhteydenpitoa ja vaikuttamista muihin tilastoviranomaisiin.

Tilastotoimen koordinoinnin keskeisiä tarkoituksia ovat:

- yhteiskunnan tietotarpeita vastaavan tilastojen tuotannon ja käyttöönsaattamisen edistäminen.
- päällekkäisen ja muun turhan tiedon keruun välttäminen valtion/yhteiskunnan kustannusten vähentämiseksi sekä
- tilastoissa käytettävien käsitteiden ja luokitusten yhtenäistäminen tietojen vertailtavuuden ja yhdisteltävyyden lisäämiseksi.

Näiden tavoitteiden tulisi enenevässä määrin heijastua kaikessa viraston yhteydenpidossa muiden viranomaisten kanssa. Nykyisessä organisaatiossa nämä tehtävät on annettu vain suunnitteluosastolle, joka on kooltaan kovin pieni jatkuvaan koordinointiin ja muiden viranomaisten lukuisiin kehittämishankkeisiin osallistumiseen.

Eräänä erityispiirteenä nykyisessä organisaatiossa osastotasolla on mm. se, että hallinto-osastosta on muodostunut toiminnallisesti monimutkainen ja epäyhtenäinen kokonaisuus. Osastolla esiintyy kaikkia viraston toimintoja (tietojenkeruuta, tilastojen laadintaa, tietojen käyttöönsaattamista, hallintoa ja suunnittelua). Monet näistä toiminnoista ovat vahvistuneet 1970-luvulla joko uusina toimintoina, kuten haastattelutoiminta tai vähittäisenä siirtymisenä tilasto-osastoilta hallinto-osastolle toimintojen keskittymisen myötä. Koko Tilastokeskusta koskevana rakenteellisena ongelmatekijänä on lisäksi se, että toimistojen alapuolella olevien vastuualueiden asemaa ja tehtäviä ei ole muodollisesti järjestetty. Vastuu ja tehtävät tällä tasolla ovat muotoutuneet toimistokohtaisesti ja epäyhtenäisyyttä esiintyy.

Viraston henkilöstö- ja resurssirakenne on 1970-luvulla muuttunut kuten oheinen kaavio osoittaa

Palkkaluokat	1971		1979	
	Luku	%	Luku	%
- V11 (A15)	261	65	128	23
V12 (A16) - V16 (A20)	49	12	124	22
V17 (A21) - V27 (A30)	62	16	253	46
B, S	29	7	50	9
Yhteensä	401	100	555	100
Siitä työsuhteisia	105	26	235	42

Keskipalkkaluokkien osuus on voimakkaasti lisääntynyt, mikä kehitys on työtehtävien muutoksen kanssa oikeasuuntainen. Toisaalta vaikka kehitys koko viraston tasolla näyttää hyvältä, esiintyy tehtävien ja palkkauksen välillä vastuualuekohtaisesti vielä suuria eroja, joiden oikaiseminen toimenkuvatutkimusten pohjalta on eräs keskeisistä tehtävistä jatkossa. Kuitenkin, kun ottaa huomioon teknologian aiheuttaman muutoksen viraston tehtävärakenteessa, joka vielä jatkuu, on alemmissa palkkaluokissa vielä liian suuri osuus viraston henkilökunnasta. Tuotantoteknologian muutoksen ja kehittämistehtävien muuttumisen yhä vaativammaksi tulisi heijastua myös ylempien palkkaluokkien osuuden kasvuna, mikä on 70-luvulla ollut jo tapahtuneisiin tehtävien muutoksiin nähden liian vähäinen. Palkkarakenteen kehittämiseen liittyy myös vaihtuvuusongelma, joka 1970-luvun puoleen väliin asti aiheutti runsaasti vaikeuksia. Vaikka vaihtuvuus viime vuosina on yleisten taloudellisten olojen johdosta laantunut, nousee ongelma uudelleen esiin, kun yleinen työllisyys-tilanne nykyisestään paranee.

Työmenetelmissä ja töiden järjestelyissä erityisesti tilasto-osastoilla esiintyy vielä melko paljon kirjavuutta, joka haittaa palkkarakenteen oikaisemista vaikeuttamalla yhtenäisten toimenkuvausten laadintaa. Lisäksi monin paikoin esiintyy vielä jäykkää henkilö- tehtäväsidonnaisuutta, mikä vaikeuttaa resurs-sien joustavaa käyttöä.

Viraston henkilöstöpolitiikkasuhteet ovat muodollisesti kohtalaisen selkeät ja tyydyttävät. Viraston henkilökunnan ammatillinen järjestäytymisaste on valtionhallinnossa korkea ja henkilökuntajärjestöt aktiivisia. Hyvän henkilöstöpolitiikan edellytyksiä ilmeisesti vielä parantavat henkilöstöpoliittinen periaateohjelma ja virastodemokratian kehittäminen. Tilastokeskus oli 1970-luvulla virastodemokratian edelläkävijä. Keskeisenä henkilöstösuhteiden kehittämiskohteena eivät siten olekaan virastotason kysymykset, vaan työyksikkötason ongelmat ja yleinen työmotivaation edistäminen.

Viraston ulkoisten suhteiden ja yhteyksien hoidossa on esiintynyt ongelmia koko 1970-luvun ajan. Viraston toimintaa tässä suhteessa on leimannut sulkeutuneisuus ja sisäänpäin kääntyminen, mikä on ilmennyt mm. viraston imagon ja tunnettavuuden epäsuotuisana kehityksenä. Kuvan kohentaminen, yhteyksien luominen ulospäin ja aktiivinen ulospäin suuntautuminen on jatkossa välttämätöntä.

2.4. Yleisarvio viraston tehtävien hoidon nykytilasta

2.4.1. Viraston vahvat puolet

Viraston työntekijäkunta on nuorekasta sekä valtaosaltaan pätevää, hyvän yleisen koulutuksen saanutta ja kiinnostunut työstään.

Virasto on työyhteisönä vireä ja nykyaikainen. Sen toimitilat ja Annankadun sijainti ovat hyvät. Toimitilojen keskittyminen kahteen pisteeseen on edistystä aikaisempaan verrattuna, mutta yksi toimipaikka olisi viraston toimintojen kannalta oleellinen parannus osastojen lukuisten toiminnallisten yhteyksien vuoksi.

Tietojenkäsittelyn osalta laitteistotilanne on melko hyvä toteutettujen laitteistolaajennusten sekä uuden tekniikan ja laitteiston halpenemisen johdosta. Myös potentiaaliset mahdollisuudet tietojenkäsittelyn tehostamiseen ja menetelmien kehittämiseen ovat hyvät.

2.4.2. Viraston heikot puolet

Virasto ei ole tähän asti aina kyennyt riittävän hyvin sovittamaan tavoitteitaan käytettävissä oleviin resursseihin ja mahdollisuuksiin.

Yhteistyön sujuvuudessa osastojen välillä on vaikeuksia, jotka osittain johtuvat asenteellisista tekijöistä, mutta osittain myös organisaatioon ja tehtävien jakoon liittyvistä ongelmista.

Töiden järjestelyä virastossa (erityisesti vastuualueetasolla) vaivaa jossain määrin epätarkoituksenmukaisuus ja tehottomuus. Lisäksi useille osastoille on ominaista toiminnallinen jäykkyys ja joustamattomuus.

Viraston palvelujen keskeisenä puutteena on tilastojen hitaus sekä aktiivisuuden puute ja osittain vanhentuneet muodot tilastotietojen käyttöönsaattamisessa.

Viraston suhteet ja yhteydet ympäristöönsä ovat liian vähäiset eivätkä välttämättä oikein painottuneet.

Viraston käytännön henkilöstöpolitiikan hoidossa on vielä selkeyttämisen ja johdonmukaistamisen varaa erityisesti palkkarakenteen puutteiden poistamisen sekä riittävän ammatti- ja työmenetelmiin liittyvän koulutuksen suhteen.