

F1 5.2

# muistio

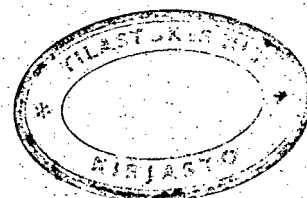
## Tilastokeskus

Tekijä  
Sosiaali-indikaattorityöryhmä

Päiväys  
1974-05-31

N:o  
1974/28

MUISTIO TILASTOKESKUKSEN SOSIAALI-INDIKAATTORITYÖRYHMÄN  
TYÖN JATKAMISESTA.



## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
Esipuhe	1
1. Kansainvälisen indikaattorityön seurannan ja siihen osallistumisen jatkotyölle asettamat vaatimukset	9
1.1 Organisaatiovaihtoehdot	10
2. Indikaattorityön jatkaminen lähtien kotimaisista tarpeista	12
2.1 Toimenpidevaihtoehdot	13
2.2 Vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksista	15

Liite 1: Luonnos vaihtoehdon 2B organisaatiokaavioksi

Liite 2: Tilastollisten aikasarjojen luokittelusta tavoiteindikaattoreiksi, keinoindikaattoreiksi ja muiksi tilastosarjoiksi

Liite 3: Sosiaali-indikaattoriprojektit kansainvälisissä järjestöissä

## ESIPUHE

Tilastokeskuksen sosiaali-indikaattoryöryhmä asetettiin 01.09.1972. Asettamiskirjeessä selvitettiin työryhmän taustaa mm. seuraavasti:

"Viime aikoina on keskusteltu ns. sosiaali-indikaattoreista yhteiskuntailmiöiden kuvaamisvälineinä. Sosiaali-indikaattoreilla on tässä keskustelussa saatettu tarkoittaa ihmisten elinolosuhteiden ja elämisen laadun kuvaamista yleensä, yhteiskunnassa esiintyvien keskeisten muutostrendien kuvaamista tai julkisen sektorin keskeisillä yhteiskunnallisilla toimintaloikoilla aikaansaamien vaikutusten mittaamista.

...  
Sosiaali-indikaattoreiden kehittämistyössä virallisella tilastotoimella on varsin keskeinen tehtävä. Vaikka sosiaali-indikaattoreille asetettavista vaatimuksista saatetaan keskustella varsin laajoissakin piireissä, joudutaan indikaattoreita kehitettäessä kuitenkin olennaiselta osalta nojautumaan yhteiskunnan tilastotoimen luomaan välineistöön, jonka avulla yhteiskuntailmiöitä pyritään kuvaamaan."

Konkreettisen lähtökohdan työryhmälle tarjosi samana keväänä ilmestynyt talousneuvoston yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkivan jaoston raportti "Elämisen laatu - tavoitteet ja mittaaminen". Toisaalta asettamiskirjeessä kiinnitettiin suurta huomiota kansainvälisen sosiaali-indikaattoriyhteistyön asettamiin vaatimuksiin. Erityisesti mainittiin YK:n tilastokomissiossa valmisteltava sosiaali-indikaattorisuositus ja sen Suomessa edellyttämät toimenpiteet.

Asettamiskirjeessä määrättiin työryhmän puheenjohtajaksi osastopäällikkö Olavi E. Niitamo ja sen jäseneksi kutsuttiin johtaja Erkki Laatto ja hänen varamieheksensä VTK Kari Klemola, joista edellinen oli ollut em. Elämisen laatu-jaoston puheenjohtaja ja jälkimmäinen sen sihteeri. Klemola on käytännössä toiminut työryhmän vakituiseina jäsenenä edustaen taloudellista suunnittelukeskusta Laaton siirryttyä valtioneuvoston kansliaan ja myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriötä. Työryhmän jäseniksi määrättiin lisäksi tilastokeskuksesta Reino Hjerpe, Tapio Leppo, Pertti Marjomaa, Heikki Salmi, Jorma Linnaila, Aarno Laihonen ja Hannu Laine. Työryhmän sihteerinä on toiminut Osmo Kuusi.

Työryhmän toimintaan ovat lisäksi vakituisesti osallistuneet toimistopäällikkö Risto Jaakkola sosiaalivaltiosihteeristöstä ja tri Eero Pitkänen valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöstä. Työn eri vaiheissa ovat lisäksi olleet mukana tilastokeskuksesta Tapio Kanninen, Matti Järvenpää, Jorma Hilppö ja Esko Roos. Vuoden 1974 alusta ryhmään tulivat Laaton tilalle suunnittelu-

sihteerit Jouko Kajanoja ja Juhani Puikkonen valtioneuvoston kansliasta. Lisäksi on käytetty ulkopuolisia asiantuntijoita. Joulukuusta 1973 lähtien on työryhmän puheenjohtajana toiminut Tapio Leppo Niitamon virkavapauden vuoksi.

Työryhmä on laatinut raportin tähänastisesta toiminnastaan tilastokeskuksen ylijohdajalle. Tämä muistio sisältää indikaattorityön jatkamista koskevat osat mainitusta raportista.

1. Kansainvälisen indikaattorityön seurannan ja siihen osallistumisen jatkotyölle asettamat vaatimukset

Tässä ja seuraavassa luvussa työryhmä esittää ehdotuksensa indikaattorityön jatkamiseksi. Ehdotus sisältää kaksi vaihtoehtoa, joista ensimmäinen, joka esitetään tässä luvussa, perustuu indikaattoreiden kehittämiseen kansainvälisen indikaattorityön seurannan pohjalta. Toinen vaihtoehto, jota käsitellään seuraavassa luvussa, perustuu kotimaisten indikaattoritarpeiden ottamiseen lähtökohdaksi.

Kun tilastokeskuksen sosiaali-indikaattorityöryhmä syksyllä 1972 perustettiin, kuului sen tehtäviin myös kansainvälisen sosiaali-indikaattorityön seuranta. Ryhmää onkin säännöllisesti informoitu mm. OECD:n indikaattoriprojektin edistymisestä ja pohjoismaisesta sosiaali-indikaattoriyhteistyöstä. Ryhmässä on myös käsitelty muutamia näiden projektien kannalta tärkeitä dokumentteja kuten OECD:n sosiaali-indikaattoriprojektin yleisiä periaatteita käsittelevää paperia SI 57 ja NUSD:in sihteeristön esitystä pohjoismaiseksi vastaukseksi YK:n tiedusteluun kansainvälisestä sosiaali-indikaattorityöstä. Yleisesti ottaen kansainvälisen indikaattorityön seuranta on ollut kuitenkin varsin suunnittelematonta ja käytännössä kansainvälisten yhteyksien hoitaminen on jäänyt pääasiassa tästä työstä virkansa puolesta vastanneille (lähinnä Erkki Laatolle ja Tapio Lepolle).

Kansainvälisen sosiaali-indikaattorityön seuranta ja siihen osallistumisen valmistelu asettaa tulevaisuudessa mm. seuraavia vaatimuksia:

1) OECD:n indikaattoriprojekti:

Projektityöryhmä kokoontuu kome kertaa vuodessa. Kokouksiin osallistumisen valmistelu edellyttää indikaattorilohkottaisia asiantuntijaneuvotteluja sekä koko projektin periaatteita käsittelevien paperien kommentointia.

2) SSDS-järjestelmään liittyvä sosiaali-indikaattorityö:

Sosiaali-indikaattoreiden kehittäminen muodostaa SSDS-projektin keskeisen osatehtävän. Toukokuussa 1974 pidetään valmisteleva kokous, jossa käsitellään projektin sihteeristön laatimaa alustavaa ehdotusta sosiaali-indikaattoreiksi. Suomen kannan määrittely

indikaattoriehdotukseen vaatii valmistelua sekä yleis- että erikoisasiantuntijatasolla. Täyttä varmuutta ei ole siitä, kuinka sosiaali-indikaattoreiden käsittely jatkuu toukokuun kokouksen jälkeen, mutta mahdollisesti sihteeristö valmistelee uuden ehdotuksen, jota käsitellään Tilastokomission kokouksessa ensi syksynä. (Suomi ei osallistu tähän kokoukseen, vaan Pohjoismaita edustaa Ruotsi.)

3) Pohjoismainen sosiaali-indikaattoriyhteistyö:

Kuten liitteessä 3 todetaan NUSD-valiokunta kokoontuu kerran vuodessa (seuraavaksi Helsingissä toukokuussa 1974). Valiokunnan piirissä tullaan vähintään vaihtamaan informaatiota sosiaali-indikaattoriyhteistyöstä. NUSD:in kokouksiin valmistautuminen edellyttää vähintään yleisasiantuntijatasoista käsittelyä. Tämän vuoden kokouksessa tullaan tarkistamaan NUSD:in toiminta-ajatusta mahdollisesti siten, että sosiaali-indikaattoreiden merkitys entisestään painottuu.

4) SEV:in piirissä tapahtuvan indikaattoriyhteistyön seuraaminen ja mahdollisesti siihen osallistumisen valmistelu. SEV:in tulevasta suhtautumisesta sosiaali-indikaattoreihin ei toistaiseksi ole mitään tietoa.

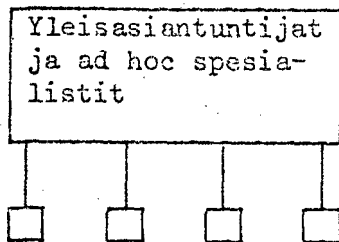
Kaikkien edellä mainittujen projektien seuraaminen edellyttää paitsi kannanottoja niissä syntyneisiin dokumentteihin, myös informaation levittämistä näissä projekteissa saavutetuista tuloksista mahdollisimman monille asioista kiinnostuneille ja vähintään niille virastoille joiden toimialaan kehitteillä olevat indikaattorit liittyvät.

## 1.1 Organisaatiovaihtoehdot

Tässä muistiossa ehdotetaan kolmea perusvaihtoehtoa kansainvälisen sosiaali-indikaattoriyhteistyön seurannalle ja siihen osallistumisen valmistelulle. Kaikissa vaihtoehdoissa on nykyistä indikaattoriyhteistyötä muistuttava päättävä elin. Organisaatiomallit muodostavat eräänlaisen hierarkian. Vaihtoehto A on lähellä nykyistä käytäntöä. Vaihtoehto B poikkeaa A:sta kiinteiden erikoisalojen asiantuntijaryhmien suhteen ja viimeisessä vaihtoehdossa kiinteiden asiantuntijaryhmien lisäksi varsinainen työryhmä koostuu etupäässä erikoisalojen spesialisteista.

Muistiota valmistellut työryhmä pitää vaihtoehtoa B sopivimpana toteutettavaksi.

1A



Ad hoc spesialistityöryhmät

Yleisasiantuntijoiden muodostama työryhmä, joka käsittelee tärkeimpiä ja periaatteellisesti laajakantoisimpia sosiaali-indikaattoridokumentteja. Lisäksi joidenkin työryhmän jäsenten ja ad hoc paikalle koottujen erikoisalojen asiantuntijoiden palaverreja, joissa käsitellään ajankohtaisia näiden erikoisalojen kysymyksiä. Asioista riippuen kutsutaan spesialisteja vars. työryhmän kokouksiin.

Perustelut:

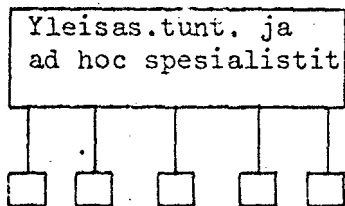
Yleisasiantuntijoiden muodostama työryhmä pystyy paremmin kuin erikoisalojen spesialisteista koostuva ryhmä säilyttämään kokonaisvaltaisen otteen, jota edellyttää mm. kansainvälisesti pisimmälle viedyn OECD:n sosiaali-indikaattoriprojektin arviointi.

Vaarana on, että erikoisalojen huonon asiantuntemuksen vuoksi suositellaan indikaattoreita, jotka alojen spesialistien kannalta ovat vailla mielenkiintoa. Toisaalta kuitenkin varsinkaan OECD:n kehittämät sosiaali-indikaattorit eivät ole niinkään tarkoitettut niiden kuvaaman elämisen laadun komponentin spesialisteille kuin korkeimmille päättävillä elimillä ja tavallisille kansalaisille. Huonoa erikoisalojen asiantuntemusta voidaan vähentää kutsumalla kokouksiin tarvittaessa erikoisalojen spesialisteja. Toisaalta tällöin saattaa varsinaisen työryhmän kokouksiin osallistuvien määrä paisua liian suureksi, mikä saattaa vähentää sen toimintakykyä.

Toteutustapa:

Nykyisen kaltainen työryhmä, missä jäsenet voisivat erikoistua eri indikaattorilohkoille ja/tai eri kansainvälisten indikaattoriprojektien seurantaan (OECD:n, YK:n, UNESCO:n, SEV:n jne.).

1B



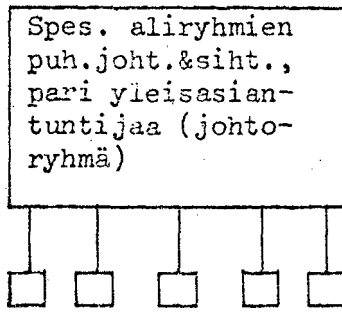
Kiinteät spesialistityöryhmät

Vaihtoehto A täydennettynä kiinteillä lohkokattaisilla asiantuntijaryhmillä, ts. yleisasiantuntijoiden muodostama koordinoiva työryhmä, johon tarvittaessa kutsutaan erikoisalojen spesialisteja. Lisäksi kiinteät lohkokattaiset asiantuntijaryhmät tärkeimmillä indikaattorilohkoilla, muilla lohkoilla nykyiseen tapaan ad hoc neuvotteluja.

Perustelut:

Kiinteät lohkokattaiset ryhmät takaavat, että samat henkilöt virastoissa ja laitoksissa käsittelevät jatkuvasti indikaattorikysymyksiä. Näin näiden henkilöiden voi olettaa saavuttavan yhä suuremman asiantuntemuksen myös koko indikaattoriprojektin suhteen.

1C



Kiinteät specialisti-  
työryhmät

Perustelut:

Vaihtoehtoa C noudattaen voitaisiin ehkä A ja B vaihtoehtoja paremmin informoida valtionhallintoa ulkomailla käynnissäolevasta indikaattorityöstä.

Vaikeutena olisi ensinnäkin organisaation raskaus, ellei voitaisi käyttää perusvaihtoehdon 2 - kotimaisten indikaattoritarkpeiden kartoittamisen - yhteydessä perustettavia yhteistyöelimiä. Erityisesti vaarana olisi kokonaisvaltaisen otteen menettäminen indikaattoreiden konstruoinnin suhteen (vrt. vaihtoehdon A perustelut).

## 2. Indikaattorityön jatkaminen lähtien kotimaisista tarpeista

Talousneuvoston Elämisen laatu -jaoston asettaminen ja varsinkin sen loppuraportti liitteineen nostivat sosiaali-indikaattorit maassamme yleisen huomion kohteiksi. Kritiikki, jota indikaattorilähestymistapaan on täällä viime aikoina kohdistettu ei ole aina ollut kovinkaan suopeata, mutta vilkas keskustelu on osoittanut, että elämisen laatua kartoittavaan ja havainnollistavaan tietojärjestelmään tunnetaan laajalti mielenkiintoa, vaikka sen toteuttamistavasta vallitseekin erimielisyyksiä.

Säätlemättömän taloudellisen kasvun haittojen tiedostamisen talousneuvoston Elämisen laatu -raportin ja ulkomailla käynnissä olevan sosiaali-indikaattorityön vaikutuksesta on myös Suomen valtionhallinnossa alettu tuntea kasvavaa kiinnostusta indikaattoreiden kehittelyä kohtaan. Muutamissa ministeriöissä ja keskusvirastoissa on ryhdytty valmistelemaan niiden toimialueille sopivia indikaattoreita. Tällaiset indikaattoriprojektit ovat myös avanneet mahdollisuuksia yhteistoimintaan korkeakoulujen ja valtionhallinnon eri elimien välillä. Esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa valmistellaan opetusministeriön toimeksiannosta koulutusindikaattoreita.

Valtion lyhyentähtäimen suunnittelussa ts. budjettiehdotusten valmistelussa sosiaali-indikaattoreiden käyttömahdollisuudet lie-  
nevät nykyoloissa varsin rajoitetut. Sensijaan KTS-suunnitte-  
lussa ja vasta aluillaan olevassa PTS-suunnittelussa sosiaali-  
indikaattoreita voitaneen hyödyntää paremmin. Mahdollisuudet  
sosiaali-indikaattoreiden hyväksikäyttöön kytkeytyvät kiinteäs-  
ti tavoiteohjautuvan suunnittelun yleistymiseen.

Vaikka sosiaali-indikaattoreiden käyttöön liittykin vaarate-  
kijöitä, on tuskin kuitenkaan yleisen edun mukaista säilyttää  
nykyinen käytäntö, missä jatkuvasti merkitykseltään kasvavan  
valtionhallinnon tuotosta kyetään mittaamaan ensi sijassa sii-  
hen uhratuilla resursseilla. Vasta täsmentämällä valtionhallin-  
non toiminnan tavoitteet ja kehittämällä täsmentämisen yhtey-  
dessä tavoitteiden saavuttamista kuvaavia mittareita, voidaan  
kontrolloida pyritäänkö ja päästäänkö käytännössä todella il-  
moitettuihin tavoitteisiin.

## 2.1 Toimenpidevaihtoehdot

Sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseen vastaamaan valtionhallin-  
non tavoiteohjautuvan suunnittelun tarpeita liittyy sisällöllii-  
nen ja tekninen puoli. Koska tilastokeskuksella on kokemusta  
mittareiden teknisessä kehittämisessä, tulisi sen osallistua  
aktiivisesti sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseen ainakin  
korkeimmilla päätöks-ntekotasolla valtionhallinnossa. Tämän  
ei kuitenkaan tulisi merkitä, että tilastokeskuksessa tuotet-  
tisiin indikaattoreita vain valtionhallinnon käyttöön. Tuo-  
tettujen indikaattoreiden tulisi auttaa kaikkia asioista kiin-  
nostuneita arvioimaan kriittisesti eri yhteiskuntapolitiikan  
lohkoilla tapahtunutta kehitystä.

Kotimaisten indikaattoritärpeiden ottamiseksi huomioon työryh-  
mä näkee seuraavat perusvaihtoehdot (lueteltu lähtien suppeim-  
masta):

2A

Työryhmien perustaminen, joiden tehtävä-  
nä on vain tavoiteindikaattoreiden kehittäminen ts. indikaattoreiden, jotka osoit-  
tavat kuinka yhteiskuntapoliittisia ta-  
voitteita on saavutettu.  
Organisaatio: työryhmien muodostaminen  
tavoitelohkottain (terveys, koulutus,  
asuminen jne.) sekä koordinoiva ryhmä.

### Vaihtoehdon arviointia:

Pyrkimyksenä olisi tuottaa suppea, elämisen laadun kannalta tär-  
keimmillä yhteiskuntapolitiikan lohkoilla tapahtunutta kehitystä  
kuvaava indikaattorijärjestelmä. Suurin vaikeus tällaisen järjes-  
telmän kehittämisessä on yhteiskuntapolitiikan kannalta relevanttien

tavoitteiden valinta. Tavoitteen epärelevanttisuus voi johtua mahdottomuudesta vaikuttaa sen saavuttamiseen käytettävissä olevin yhteiskuntapolitiikan keinoin tai tavoitteen vähäisestä yleisestä merkityksestä.

Tiedon käyttö ("asiakastaso"):

- yleisten yhteiskuntapolitiittisten ohjelmien laadinta (hallitusohjelmat, puolueohjelmat jne.)
- eri ministeriöiden toimialoilla tapahtuneen kehityksen seuranta ja vertailu.

2B

Työryhmien perustaminen tavoite- ja keinoidikaattoreiden kehittämiseksi.  
Organisaatio: yhteistyöelimet hallinnonaloittain (ts. ottaen huomioon keinojen "sijoituspaikat"), koordinoiva ryhmä.  
 Liitteessä 1 on esitetty luonnos tämän vaihtoehdon organisaatiokaavioksi.

Vaihtoehdon arviointia:

Pyrkimyksenä olisi kehittää järjestelmä, jonka avulla saataisiin tietoja paitsi tavoitteiden saavuttamisesta myös tärkeimmistä syistä, jotka ovat johtaneet tapahtuneeseen kehitykseen.

Tiedon käyttö ("asiakastaso"):

- 2A-kohdassa mainitut käytöt
- KTS- ja PTS-työn pohjana sekä ministeriö- että valtioneuvostotasolla
- päätöksentekijöiden auttaminen voimavarojen kohdentamis- päätöksissä
- tietojen tarjoaminen yhteiskunnan kehitystä koskevalle syy- analyysille.

2C

Työryhmien perustaminen tavoite- ja keinoidikaattorit tarpeiden, mutta myös virastoissa ja laitoksissa heränneiden muiden tilastotarpeiden kartoittamiseksi.  
Organisaatio: yhteistyöelimien perustaminen tärkeimpiin virastoihin ja laitoksiin, koordinoivia elimiä.  
 (Hankkeen laajuuden vuoksi saatetaan tarvita useita.)

Vaihtoehdon arviointia:

Vaihtoehdo sisältää kaikkien tilastotarpeiden ottamisen huomioon. Sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseksi tarjoutuu tässä tapauksessa kaksi vaihtoehtoa:

- a) Edetään deduktiivisesti toteuttamalla ensin vaihtoehto 2B (ja siis myös 2A) ja tässä yhteydessä saavutettujen tulosten valossa tarkastellaan virastojen ja laitosten erityisiä tilastotarpeita.

- b) Valitaan induktiivinen menettely, jota kansainvälisellä tasolla on noudatettu mm. YK:n SSDS-projektissa. Lähdetään liikkeelle kartoittamalla kaikki virastoissa ja laitoksissa esiintyvät sosiaali-indikaattoreiden kannalta relevantit tilastotarpeet. Käyttäen tätä tietoa pohjana konstruoidaan ylempillä päätöksentekotasolla sopivia tavoite- ja keinoindikaattoreita.

Induktiivisen lähestymistavan etuna on, että virastot ja laitokset kokevat tällä menettelyllä täsmennetyt tavoitteet ja keinot deduktiivista menetelmää paremmin omien lähtökohtiensa kannalta ymmärrettäviksi ja osaavat tulkita niitä oikein. Puutteena olisi mahdollisesti induktiolla kehitetyn indikaattorijärjestelmän hajanaisuus ja huono ymmärrettävyys poliittisille päätöksentekijöille. Deduktiivinen ja induktiivinen ratkaisu ovat ääri vaihtoehdot. Käytännössä olisi ehkä edullisempaa valita ratkaisu, jossa olisi molempia tyyppisiä edustavia aineksia.

Vaihtoehdon 2C toteuttamiskustannukset olisivat suuret, mutta sen valitseminen estäisi samaa ongelmakenttää pohtivien päällekkäisten työryhmien esiintymistä ja voisi siis tärkeällä tavalla koordinoita valtionhallinnon tietojärjestelmien kehitystä.

Tiedon käyttö ("asiakastaso"):

- 2A ja 2B kohdissa mainitut käytöt
- apuna lyhyen tähtäimen suunnitelmia laadittaessa ts. budjettiesityksiä valmisteltaessa.

## 5.2 Vaihtoehtojen toteuttamismahdollisuuksista

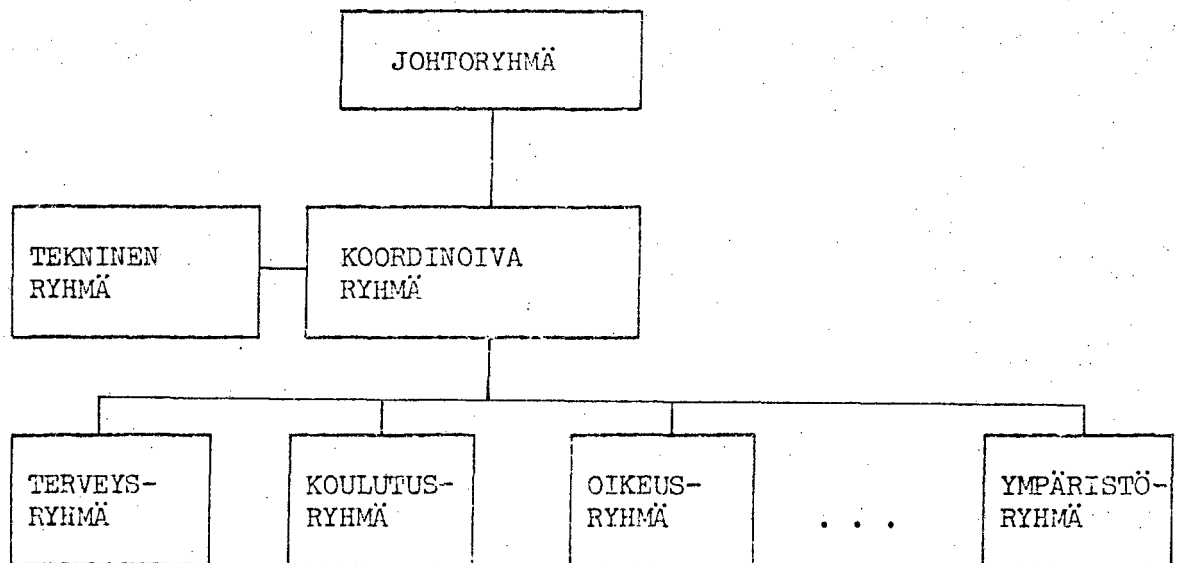
Vaihtoehto 2B on edellä esitetyistä vaihtoehtoista sopivimpana toteutettavaksi vaihtoehtoa 2B. Tämän kannan työryhmä ottaa kuitenkin sillä varauksella, ettei se katso omaavansa riittäviä edellytyksiä arvioida laajimman vaihtoehdon 5C toteuttamismahdollisuuksia.

Liitteessä 1 on esimerkin luonteisesti hahmoteltu vaihtoehdon 2B organisaatiokaaviota. Johtoryhmä tulisi työryhmän käsityksen mukaan tehdä mahdollisimman arvovaltaiseksi. Työryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi voitaisiin lohkottaisten ryhmien puheenjohtajiksi tai jäseniksi kutsua ko. hallinnon alan suunnittelun ylimpiä vastuuhenkilöitä. Liitteessä 1 mainittuja lohkottaisia työryhmiä voitaisiin aluksi perustaa vain tärkeimmille tai lupaavimmille lohkoille.

Sosiaali-indikaattorityön jatkaminen liittyy kiinteästi väestö- ja sosiaalitilastojärjestelmän (SSDS:n) kehittämiseen. Valtioneuvosto on edellyttänyt, että tilastokeskus valmistelee yhteistyössä keskeisten yhteiskuntapolitiikkaa suunnittelevien elinten kanssa YK:ssa valmisteltavasta suosituksesta johdetun, Suomen oloihin sovelletun väestö- ja sosiaalitilastojärjestelmän. SSDS-työn vaatima yhteistoiminta eri viranomaisten kesken voisi luontevasti toteutua sosiaali-indikaattorityön organisaatiovaihtoehtojen puitteissa.

Kaikki edellä esitetyt "maksimivaihtoehdot" vaatisivat runsaasti resursseja sekä tilastokeskuksesta että sen ulkopuolelta. Jotta voitaisiin valtioneuvoston tilastotoimen kehittämissuunnitelmassa edellyttämällä tavalla kohottaa tuotettujen tietojen jalostusastetta ja tuottaa "yhteiskunnan rakennetta ja ihmisten toimeentuloa ja elinolosuhteita valaisevia tunnuslukuja", olisi työryhmän käsityksen mukaan voitava käyttää huomattavasti nykyistä enemmän resursseja elämän laadun mittareiden kehittämiseen.

LUONNOS VAIHTOEHDON 2B ORGANISAATIOKAAVIOKSI



JOHTORYHMÄ

Jäsenet:

1) Varsinaiset jäsenet

- valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön, tilastoneuvoston, tilastokeskuksen ja yliopiston edustajat
- lohkottaisten työryhmien puheenjohtajat ja sihteerit käsiteltäessä heidän lohkoonsa liittyviä kysymyksiä

2) Asiantuntijajäsenet

- kaikki koordinoivaan ryhmään kuuluvat
- kutsutut asiantuntijat

Tehtävät ja asema:

- keskeisten periaate ja toimintapäätösten tekeminen

KOORDINOIVA RYHMÄ

Jäsenet:

- johtoryhmään kuuluva edustaja valtioneuvoston kansliasta, valtiovarainministeriöstä ja tilastokeskuksesta
- tilastokeskuksen henkilökuntaa: esim. SSDS:n, kotitaloustiedustelun, tulonjako- tai ympäristötilastojen kehittämisen vastuhenkilöitä
- yliopiston edustaja (esim. sosiologian tai sosiaalipolitiikan alalta)
- edustaja kustakin lohkottaisesta työryhmästä (voi sisältyä edellisiin tai olla lohkottaisen työryhmän puheenjohtaja tai sihteeri)

## Tehtävät ja asema:

- 1) Suunnittelu- ja valmistelutyö:
  - johtoryhmässä käsiteltävien asioiden valmistelu
  - teoreettiset selvitykset ja tutkimukset (tilastotoimen toiminta-ajatuksen selvittely ja kehittäminen, yhteiskuntateoria, informaatiojärjestelmien luonne jne.)
- 2) Koordinointi:
  - yhteydenpito tilastokeskuksessa SSDS:ään, kotitaloustiedusteluun, tulonjakotilastoihin, ympäristötilastoihin, SNA:han, eri osastoihin
  - yhteydenpito eri kotimaisten indikaattoriprojektien kesken ja lohkottaisten työryhmien työn koordinointi
  - lohkottaisissa työryhmissä valmistuneiden dokumenttien yndistäminen ja muokkaus sekä näiden työryhmien toiminnan perusteiden, tekniikan ja lohkojen välisten riippuvuussuhteiden (kuten tavoite - keino suhteiden) tarkastelu
- 3) Kansainvälisen yhteistyön valmistelu (lopulliset keskeiset päätökset johtoryhmässä)
- 4) Johtoryhmän hyväksymien toimenpiteiden täytäntöönpanosta huolehtiminen

 TEKINEN RYHMÄ

## Jäsenet:

- tilastokeskuksen metodiasiantuntijoita ja hallinto-osaston edustajia
- muita jäseniä (esim. tilastotieteen ja tilastojen käyttäjien edustajia)

## Tehtävät ja asema:

- tilastojen jalostusasteen nostaminen yhteistyössä koordinoivan ryhmän ja lohkottaisten ryhmien kanssa (uudet tunnusluvut, uudenlaiset esittämisen- ja julkaisutavat, julkaisujen monipuolistaminen ja "popularisoiminen")
- konsultoi kaikkia projektiin osallistuvia työryhmiä ja erikoisesti koordinoivaa ryhmää
- pitää yhteyttä tilastokeskuksen osastoihin
- kokoontuu koordinoivan ryhmän pitäessä kokousta tarpeellisena

 LOHKOTTAISET TYÖRYHMÄT

## Jäsenet:

- puheenjohtaja siltä hallinnonalalta, jolla työryhmä työskentelee
- tilastokeskuksen ja valtioneuvoston kanslian edustajat, jotka kuuluvat koordinoivaan ryhmään
- edustajia ko. toimialan virastoista, laitoksista, järjestöistä ja tutkijoista

## Tehtävät ja asema:

- mittareiden kehittäminen kuvaamaan, missä määrin työryhmän toimialalla on saavutettu yhteiskuntapoliittisia tavoitteita
- mittareiden kehittäminen kuvaamaan tärkeimpiä syitä, jotka ovat johtaneet tapahtuneeseen kehitykseen
- alan kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen

Eri lohkojen työryhmät olisi pääsääntöisesti perustettava ao. toimialojen virastojen tai laitosten yhteyteen. Näin olisi käytettävissä paras asiantuntemus ja indikaattoreista tulisi tarkoituksenmukaisia alan tutkimusta, suunnittelua, toimeenpanoa ja valvontaa varten. Lohkottaisten työryhmien kustannuksista tulisi vastata ao. toimialojen ministeriöiden tai keskusvirastojen.

Seuraavassa esitetään ehdotus niistä toimialoista, joille työryhmiä voitaisiin perustaa:

	Työryhmään jäseniä esimerkiksi:
1. VÄESTÖOLOT (väestön demografinen tila ja sosiaalinen liikkuvuus)	- sos. ja terv. ministeriö, väestöpoliittinen tutkimuslaitos
2. TYÖOLOT (työvoima-, työympäristö- ja työmarkkinaolosuhteet)	- työvoimaministeriö, työsuojeluhallitus, työterveyslaitos, työmarkkinajärjestöt
3. TERVEYSOLOT	- sos. ja terv. min., kansaneläkelaitos, lääkintöhall.
4. KOULUTUS- JA TUTKIMUSOLOT	- opetusministeriö, yliopistot, kouluhall., Suomen Akatemia, TIEPO
5. KULTTUURIOLOT (taide, tiedonvälitys, vapaa-ajan käyttö)	- opetusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, kouluhall., taiteen keskustoimikunta, kansanvalistusseura
6. SOSIAALITURVAOLOT	- sos. ja terv. min., sosiaalihuoltohall., kansaneläkelaitos
7. OIKEUSOLOT JA KOLLEKTIIVINEN TURVALLISUUS	- oikeusmin., sisäasiainmin., puolustusmin., tutkimuslaitokset
8. YHTEISKUNNALLINEN OSALLISTUMINEN, VALTASUHTEET	- puolueet, työmarkkinajärjestöt, yliopistot
9. ASUMISOLOT	- sisäasiainmin., asuntophall.

- 10. TULOJEN, KULUTUKSEN JA VARALLISUUDEN JAKAUTUMISOLOT - valtiovarainministeriö, taloud. suunn.keskus, työmarkkinajärjestöt, tutk.lait.
- 11. YMPÄRISTÖOLOT - maa- ja metsätal.min., vesihall., lääkintöhall., luonnonsuojeluliitto, tutkimuslaitokset
- 12. LIIKENNEOLOT (liikenneturvallisuus, työ- ja muut matkat) - liikenneministeriö, tie- ja vesirakennushallitus, Valtion rautatiet

TILASTOLLISTEN AIKASARJOJEN LUOKITTELUSTA TAVOITE-  
INDIKAATTOREIKSI, KEINOINDIKAATTOREIKSI JA MUIKSI  
TILASTOSARJOIKSI

Esiteltäessä edellä kotimaisten indikaattoritarpeiden kartoittamismahdollisuuksia jaoteltiin tarvittavat tilastosarjat tavoiteindikaattoreiksi, keinoindikaattoreiksi ja muiksi tilastosarjoiksi. Tässä liitteessä pyritään selkeyttämään ja havainnollistamaan näiden välisiä eroja.

Kuten monessa yhteydessä on todettu, jako tavoiteindikaattoreiksi, keinoindikaattoreiksi ja muiksi tilastosarjoiksi on varsin mielivaltaisen. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristössä toiminut sosiaali-indikaattoriryhmä päätyi jaottelemaan virastojen kannalta relevantit tilastosarjat kolmeen tyyppiin, jotka virastojen kannalta suurin piirtein vastaavat jakoa tavoite-, keino- ja muihin virastojen tuottamiin tietosarjoihin!<sup>1)</sup>

- 1) Suoritteen mitoillla (vst. "muut tilastosarjat") mitataan hallintoyksikön toiminnan tuloksena syntyviä tavaroita ja palveluksia. Riippuen siitä, onko kyseessä yksikön ulkopuolelle luovutettavaksi aiottu, vaiko yksikön sisällä, esim. toiselle vastuualueelle luovutettava suorite, voidaan puhua loppusuoritteista ja vastaavasti osasuoritteista. Tyypillisiä suoritteita ovat esimerkiksi sairaaloiden hoitopäivät, sosiaaliviranomaisten tekemien huoltopäätösten lukumäärät ja poliisien suorittamat pidätykset.
- 2) Vaikutus- ja/tai keinoindikaattorit liittyvät nimenomaisesti määrättyyn ohjelmaan tai hankkeeseen ja kuvaavat joko asetettujen tavoitteiden toteutumista ja/tai tavoitteiden toteuttamiseksi tarvittavia keinoja. Esimerkkinä tämän tyyppisistä indikaattoreista ovat jonkin liikenneturvallisuusohjelman ansiosta vältetyt liikenneonnettomuudet, kuntoutusohjelman tuloksena säästetyt sosiaalihuollon kustannukset ja kehitysalueinvestoinnin ansiosta syntyvät uudet työpaikat.
- 3) Sosiaali-indikaattorit (vst. tavoiteindikaattorit) kuvaavat väestön hyvinvointiin olennaisesti vaikuttavien ilmiöiden tilaa, kuten terveystasoa, koulutustasoa, asumistasoa jne.

Sosiaali-indikaattoreiden on tarkoitus palvella yhteiskuntapoliittista suunnittelua osoittamalla yhteys yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden ja toiminnan tuloksena tapahtuvien muutosten välillä.

---

1) Tavoitteita ja toimintaa kuvaavat indikaattorit ja niiden hyväksikäyttö  
1974-06-20

Vaikka suoritteiden mitat eivät sisälläkään kaikkia virastoissa esiintyviä tilastotarpeita - tämä ryhmään ei sisällä sellaisia ihmisen toiminnasta riippumattomia tärkeitä aikasarjoja kuten tiedot säätilasta - , ne riittänevät luonnehtimaan "muuta tilastosarjoja". Tässä tarkastelussa keskitytään sensijaan edellisessä luonnehdinnassa varsin epäselväksi jääneen tavoite- ja keinoindikaattoreiden välisen eron selvittelyyn.

Yksi mahdollisuus selkeyttää tavoite- ja keinoindikaattoreiden välistä eroa on relevanssipuiden käyttö, missä tavoite-keinohierarkian  $i+1:s$  ( $i = 1, \dots, n$ ) taso sisältää keinoja  $i$ :nnellä tasolla ilmaistuille tavoitteille. Tätä menettelyä noudattaen pyrittiin mm. valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön työryhmässä havainnollistamaan kyseistä eroa. Tämän menettelyn haittana on kuitenkin ettei sen avulla käy lainkaan ilmi, kuinka tärkeitä "eri oksissa" olevat keinot ovat toisiinsa nähden. Niinpä esimerkiksi VVM:n työryhmän raportissa esitetyssä vanhusten elinolosuhteiden turvaamisesta koskevassa relevanssipuussa esiintyy toisella tasolla "ravitsemusolosuhteiden kehittäminen" ja vasta neljännellä tasolla "vuokratalojen hankkiminen" (raportti s.22) ja kuitenkin jälkimmäistä tavoitetta voitaneen pitää edellistä paljon laajakantoisempaan.

Tässä tarkastelussa käytetään relevanssipuiden sijasta luokittelukriteereinä tiettyjä yleisiä piirteitä, jotka erottavat tavoitteita ja keinoja. Näitä kriteerejä käyttäen pyritään muodostamaan tavoitemaisuus - keinomaisuus ulottuvuus, jolle annetut ja ehdotetut aikasarjat voidaan sijoittaa.

- 1) Liittyyvyys elämisen laadun lohkoon. Sama aikasarja voi yhden lohkon kannalta olla tavoiteindikaattori sen ollessa toisen lohkon kannalta tärkeä keinoindikaattori. Niinpä esimerkiksi asuntojen laatu on tavoiteindikaattori asumislohkon suhteen mutta lähinnä keinoindikaattori terveyslohkon suhteen.
- 2) Korvattavuus 1. substituotavuus. Keinoille on yleensä tyypillistä, että ne voidaan tavoitteita helpommin korvata. Niinpä esimerkiksi keskimääräisen eliniän alenemista ei voida (tavoiteindikaattori) yhtä kiistattomasti korvata kansantulon kasvulla kuin esimerkiksi lääkäreiden lukumäärän laskua sairaanhoitajien määrää lisäämällä (keinoindikaattori).
- 3) Tavoiteindikaattorin monotonisuus (tai yksi-huippisuus) hyvinvoinnin kasvun suhteen. Esimerkiksi väestön käyttämä kalorimäärä ei ole yhtä selvä tavoiteindikaattori kuin kulkutauteihin sairastuneiden määrä, koska työn laadusta riippuen terveellisin kalorimäärä vaihtelee. (Jos olisi olemassa "paras" kalorimäärä, tyydyttäisi muuttuja "käytetty kalorimäärä" yksihuippuusehdon.) Kulkutauteihin sairastuneiden määrän väheneminen on aina positiivista.

- 4) "Reagointiherkkyys". Tällä tarkoitetaan, kuinka nopeasti ja voimakkaasti kansalaiset reagoivat aikasarjassa tapahtuneisiin muutoksiin. Reagointia voidaan mitata mm. äänestyskäyttäytymisellä, kannanilmaisuuksina tiedotusvälineissä ja mielenosoituksissa. On kuitenkin huomattava, että ihmisiä voidaan indoktrinoida reagoimaan voimakkaasti myös epäolennaisiin aikasarjoihin, ja heidän käyttäytymistään voidaan muuttaa antamalla uutta tietoa. Tällä perusteella on työttömyysaste ilmeisesti Suomessa selvempi tavoiteindikaattori kuin se on USA:ssa.

Seuraavassa luokitellaan esimerkin luonteisesti terveyteen liittyviä aikasarjoja tavoitemaisuus-keinomaisuus ulottuvuudelle edellä esitettyjen kriteerien nojalla. Aikasarjat on poimittu Hannu Laineen keväällä 1972 pitämästä esitelmästä "Terveydenhuollon alajärjestelmä", jossa hän tukeutuen Talousneuvoston Elämisen laatu-jaoston terveysryhmän työhön ja YK:n SSDS-työryhmän väliraporttiin esittää hahmotelman suomalaiseksi terveystilastojärjestelmäksi. Kukin sarja arvioidaan kunkin kriteerin suhteen skaalalla 0-3 kriteerien esittämisjärjestyksessä. Yksinkertaistaen voidaan esimerkiksi olettaa, että mitä suurempi lukujen summa sitä tavoitemaisempi indikaattori on terveyslohkon suhteen.

Tässä suoritettu arviointi ei luonnollisesti pyri olemaan mitenkään ohjeellinen. Puutteena edellä mainittujen yleisten kriteerien käytössä on, ettei oteta huomioon eri indikaattoreiden välisiä käsitteellisiä ja toiminnallisia suhteita. Näiden seikkojen vuoksi olisikin ehkä järkevää tavoitteellisuusmittauksen lisäksi järjestää indikaattorit tavoite-keino hierarkioiksi, missä saman haaran alemman tason indikaattorin tavoitteisuusarvo on pienempi kuin ylemmän.

<u>Indikaattorit:</u>	<u>Kriteeri-</u> <u>arvot:</u>	<u>Tavoit-</u> <u>teisuus:</u>
1) Odotettavissa oleva elinaika	3 3 3 2	11
2) Joukkotarkastuksissa löydettyjen sairauksien määrä	3 2 2 2	9
3) Koetun sairauden ja hoidontarpeen määrä	2 3 1 3	9
4) Vaarallisten aineiden pitoisuudet ihmisissä	2 3 3 1	9
5) Sairaus- ja sairausvuodepäivien lukumäärä	2 2 3 1	8
6) Juomaveden puhtaus	1 2 3 2	8
7) Perussairaanhoidon kohteena olevien määrä	2 2 2 2	8
8) Väestön keskimääräinen etäisyys ihannepainoistaan	2 2 2 1	7
9) Perushoidon sairaansijat	0 1 2 3	6
10) Sairausvakuutustapausten perusteella rekisteröity sairastavuus	2 0 2 1	5
11) Itsemurhiin kuolleiden määrä	1 2 1 1	5
12) Liikunnan määrä terveyshaastattelujen perusteella	1 2 1 1	5
13) Uimataitoisten määrä	0 2 3 0	5
14) Tupakan kulutus	0 2 2 1	5
15) Erikoishoitoon ohjattujen määrä	1 1 2 0	4
16) Erilaisia sairauksia vastaan rokotetut	1 1 2 0	4
17) Vastustuskyvyn lisäämiseen liittyvien tutkimusten määrä	0 2 1 1	4
18) Kodinkoneiden teknillinen turvallisuus	0 2 2 0	4
19) Työkyvyttömyyseläkettä eri eläkejärjestelmien piirissä saavat	0 1 1 2	4
20) Hammasharjojen ja tahnojen kulutus	0 1 2 0	3
21) Peseytymistilojen määrä asunnoissa	0 1 1 1	3
22) Eritasoristeyksien suhteellinen osuus	0 1 1 0	2
23) Työturvallisuushenkilökunnan määrä	0 0 1 1	2
24) Ikäryhmittäiset hedelmällisyysluvut	0 0 0 1	1

Edellä sovellettujen yleisten kriteerien lisäksi saattaisivat hyödyllisiä kriteerejä olla tietojen hankkimisen vaikeusaste ja esiintyykö indikaattoreilla komplementteja, jotka määräävät sen vaikuttavuutta (mitä enemmän komplementteja esiintyy, sitä keinoisempi indikaattori).

## SOSIAALI-INDIKAATTORIPROJEKTIT KANSAINVÄLISISSÄ JÄRJESTÖISSÄ

### 1. OECD:n sosiaali-indikaattoriprojekti

OECD:tä voi pitää kansainvälisen sosiaali-indikaattorityön jonkinlaisena edelläkävijänä. Muut tässä paperissa kuvattavat indikaattoriprojektit (YK:ssa, SEV:ssä, Pohjoismaissa) ovat saaneet siitä vaikutteita tai ainakin joutuneet ottamaan kantaa tähän projektiin.

#### 1.1 Projektin tavoitteet

OECD-maissa on jo kauan koottu erilaisia sosiaalitulastoja. Vuonna 1970 alkanut sosiaali-indikaattoriprojekti voidaan tulkita yritykseksi näiden tilastojen relevanssin ja kansainvälisen vertailukelpoisuuden lisäämiseksi. Tavoitteena on luoda suppea osoittimien järjestelmä, joka monipuolisemmin kuin BKT kuvaa ihmisten elämisen laadussa tapahtuneita muutoksia. Tällaisen järjestelmän tulisi pystyä mittaamaan esiintyviä tarpeita, auttaa tavoitteiden asettelussa ja osoittaa kuinka tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu.<sup>1)</sup> Uuden järjestelmän kehittelyssä ei myöskään olisi välttämättä lähdettävä olemassaolevista tilastoista.

---

1) Kts. esim. the OECD OBSERVER nro 64, June 1973 s. 36

## 1.2. Nykyvaihe

OECD:n sosiaali-indikaattoriprojektin ensimmäinen vaihe, joka saatiin päätökseen keväällä 1973, lähti "elämisen laadun" tai "hyvinvoinnin" sisällön analyysistä. Erityinen työryhmä pohti useissa kokouksissa niitä yhteisiä yhteiskuntapolitiikan kohteita (social concerns), jotka olisivat tärkeitä useimpien jäsenmaiden hallituksille.

Ryhmä, jossa ei ollut mukana vain tilastomiehiä, talousasiantuntijoita ja sosiologeja, vaan myös useiden maiden korkeimpien poliittisten elimien edustajia (mm. ministeriöistä ja keskussuunnitteluelimistä), pääsi yksimielisyyteen 24 keskeisestä yhteiskuntapolitiikan kohteesta 8:lla yhteiskuntapolitiikan ongelma-alueella. Näitä olivat:

- terveys
- yksilön kehittyminen koulutuksen avulla
- työllisyys ja työelämän laatu
- ajankäyttö ja vapaa-aika
- käytettävissä olevat tavarat ja palvelukset (ml. julkiset hyödykkeet)
- fyysinen ympäristö (ml. asumisolosuhteet)
- henkilökohtainen turvallisuus ja oikeushallinto
- yhteiskunnalliset mahdollisuudet ja tasa-arvon puute (ml. mahdollisuudet päätöksentekoon osallistumiseen).

Vaikka hyvinvointi oli pyritty tulkitsemaan mahdollisimman laajasti, jäi kohdealueiden luettelosta pois mm. sellaiset hyvinvointikomponentit kuin esteettiset arvot ja rakkaus ja ystävyys. Näiden kvantifiointia pidettiin hyvin vaikeana ja katsottiin, että on mahdotonta muodostaa niistä indikaattoreita, joista nyt tai tulevaisuudessa olisi hyötyä jäsenmaiden hallituksille. Sensijaan monet jäsenmaat pitivät listassa puuteena sitä, ettei siinä mainittu sellaisia tekijöitä kuin perhe-elämä ja ryhmien väliset ristiriidat. Perhe-elämän ottamisesta mukaan luetteluun projektin sihteeristä onkin jo valmistanut alustavan ehdotuksen. Lohkon ottamisesta yhdeksi ongelma-alueeksi ei ole vielä päätetty.

Tyypillistä valituille ongelmille ja ongelma-alueille oli, että ne edustavat "identifioitavissa ja määriteltävissä olevia pyrkimyksiä tai ongelmia, joilla on tärkeä ja välitön vaikutus ihmisten hyvinvointiin, sensijaan että niiden vaikutus olisi välineellinen tai epäsuora". 2)  
(Hyvin tyypillinen käytetty vertaus: tulisi tutkia väestön terveyden tasoa eikä käytettävissä olevien sairaalapaikkojen määrää.) Edelleen kohdeongelmat pyrittiin laatimaan siihen muotoon, etteivät ne liittyisi vain negatiivisten piirteiden puuttumiseen vaan myös positiivisten läsnäoloon. Esimerkiksi kohta "terveyden puutteiden vaikutus yksilöihin" on yhdistetty tavoitteeseen "terveen elämän todennäköisyys kaikkina elämän kausina".

### 1.3. Tulevaisuudennäkymät

Toisessa vaiheessa, jonka ensimmäinen työstunto pidettiin kesäkuun 1973 alussa, on tarkoitus etsiä niitä indikaattoreita tai yksityisiä aikasarjoja, jotka parhaiten ilmaisisivat 24:n kohdeongelman suhteen tapahtunutta hyvinvointiin vaikuttavaa kehitystä.

"Kovien faktojen" lisäksi, jotka liittyvät objektiivisesti mitattavissa oleviin tekijöihin (kuten esim. asuntokantaan), on tarkoitus kehittää myös indikaattoreita, jotka ilmaisevat kuinka ihmiset kokevat oman tilanteensa. Näille indikaattoreille ei tulla kuitenkaan antamaan kovin suurta painoa, koska "tyytyväisyysmittaus" on monella suunnalla (mm. Pohjoismaissa) koettu kovin epäluotettavaksi.

Tarkoitus on pitää indikaattoreiden kokonaismäärä mahdollisimman pienellä, jotta ne olisivat mahdollisimman informatiivisia ja helposti sovellettavissa. Mahdollisuuksien mukaan pyritään kehittämään yksi pääindikaattori kutakin kohdeongelmaa varten. Tätä voidaan sitten edelleen jaotella mm. iän, sukupuolen ja sosio-ekonomisen aseman suhteen.

Toisen vaiheen on kaavailtu kestävän vuoden 1975 kesäkuuhun, johon mennessä siis indikaattoreiden valinta tulisi voida suorittaa.

---

2) SI/57 (1st Revision) s. 7.

## 2. Sosiaali-indikaattoreiden kehittäminen YK:n toimesta - SSDS-projekti

### 2.1. Liikkeellelähtö ja tavoitteet

YK:n Euroopan tilastokonferenssin piirissä on osoitettu kasvavaa kiinnostusta sosiaali-indikaattoreita kohtaan. Sosiaali-indikaattorit on nähty olennaisena osana SSDS:n kehittelyä, kuten jo eräät työdokumenttien nimet antavat ymmärtää (esim. "A System of Demographic, Manpower and Social Statistics: Series, Classifications and Social Indicators" (ST/STST/49)). SSDS:n kehittelyssä on tuskin erotettavissa erityistä sosiaali-indikaattoriprojektiosaa. Sosiaali-indikaattorit muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden SSDS:n muiden sosiaalitilastojen kanssa.

Kuitenkin myös YK:n piirissä on viime aikoina tiedostettu erityisen sosiaali-indikaattorijärjestelmän tarve, mitä osoittaa ennen muuta se, että YK on ryhtynyt tavalla, jota myöhemmin selostetaan, koordinoimaan sosiaali-indikaattoreiden kehittämistyötä.

Merkitys, jonka YK:n Euroopan tilastokonferenssin sihteeristö antaa sosiaali-indikaattoreille ei ole kuitenkaan ainakaan aivan täsmälleen sama kuin se, mikä niille on annettu OECD:n indikaattoriprojektissa. Sihteeristön antama tulkinta on seuraava: "kansainvälisesti sovellettavien sosiaali-indikaattoreiden tulisi koostua suppeasta joukosta yhteenvedonomaisia aikasarjoja, jotka mittaavat onnistumisen astetta yhteiskunnan yleisesti hyväksytyjen päämäärien saavuttamisessa... Kyseiset sosiaali-indikaattorit on tarkoitettu kuvaamaan väestön hyvinvoinnin tietyn puolen tilaa tai muutosta siinä seurauksena tietyn sosiaalipalveluksen tai -politiikan käyttöönotosta... Indikaattoreiden yhteenvedonomaisuudesta johtuen ei niillä voida selittää tilanteita, joissa hyvinvointi riippuu lukuisista tekijöistä...". 3)

---

3) Conf.Eur.Stats/WG.34/11 s. 9

## 2.2. Nykyvaihe

Kuten OECD:n indikaattoriprojektissa on myös SSDS:- kehittämissä lähde-  
detty liikkeelle rajaamalla ongelma-alueita. Rajaaminen on kuitenkin  
tapahtunut väljemmin perusteiden kuin OECD:n projektissa. On pyritty  
ottamaan mukaan kaikki väestön kehittämisen kannalta tärkeät ongelmat  
tarkemmin analysoimatta näiden vaikutustapaa hyvinvointiin (esim.  
sitä onko vaikutus suora vai epäsuora). Huomattava ero OECD:n projektin  
ja SSDS:n kehittämissä välillä on edelleen, että jälkimmäisessä on  
rajattu pois fyysisistä ympäristöstä koskevat tiedot, joista on muodostettu  
erillinen ympäristötilastojärjestelmä. Samoin on järjestelmästä rajattu  
pois ne ongelmat, jotka voidaan paremmin käsitellä kansantalouden  
tilinpidossa.

SSDS:n pääongelma-alueiksi on ehdotettu seuraavia: <sup>4)</sup>

- 1) maailman väestön koko ja kasvu
- 2) alueellinen väestötiheys ja kaupungistuminen
- 3) (liiallisen) korkea kulutustaso ja sen kasvu
- 4) luonnon resurssit ja ympäristö (ei toistaiseksi indikaattorisuo-  
situksia, koska ongelma-alue liittyy kehittämissä olevaan ympäristö-  
tilastojärjestelmään)
- 5) opiskelutoiminnot
- 6) ansaitsemistoiminnot (läheisessä yhteydessä SNA:han)
- 7) ryhmittely perhetyyppin mukaan
- 8) asumisolosuhteet ja asuinympäristö
- 9) vapaa-aika
- 10) sosiaalinen liikkuvuus
- 11) tulojen, kulutuksen ja (omaisuuden) kasaantumisen jakaantuminen
- 12) sosiaali- ja hyvinvointipalvelut
- 13) terveys ja terveydenhoito
- 14) yleinen järjestys ja turvallisuus

Kultakin näistä ongelma-alueista on tarkoitus valita muutamia siinä  
tapahtunutta kehitystä kuvaavia indikaattoreita.

---

4) Towards a System of Social and Dem. Statistics, YK:n til. toim. 1973

### 2.3 Tuleva kehitys

Euroopan tilastokonferenssin 19. yleiskokouksessa 1972 oltiin yhtä mieltä, että lohkottaisia indikaattoreita tulisi tutkia spesialistityöryhmissä. Pidettiin kuitenkin toivottavana että näiden ryhmien työskentelyyn osallistuisi myös tilastomiehiä, jotka tuntisivat järjestelmän kokonaisuudessaan. Tältä pohjalta laadittiinkin ehdotukset jatkotyöstä lohkottaisten alajärjestelmien käsitteiden, määritelmien ja luokittelujen suhteen. 5)

Aikatevoitteena on, että sosiaali-indikaattoreista saataisiin vielä vuoden 1974 aikana alustava esitys kansainvälisiksi suosituksiksi. Hyvin mahdollista on kuitenkin, että suositusta ei onnistuta saamaan näin nopeasti. Tässä tapauksessa valmistuu ensiksi suositus SSDS:n lohkoilla käytettävistä käsitteistä, määritelmistä ja luokituksista. 6)

### 3. Sosiaali-indikaattorit SEV-maissa

Sosiaali-indikaattoreiden ja sosiaalitilastojen kehittämiseksi SEV-maissa on samoin kuin YK:n SSDS-projektille ollut tyypillistä, ettei tehdä selvää eroa tavoite- ja keinoindikaattoreiden välillä.

SEV:in pysyvän tilastokomission vastauksesta YK:n suorittamaan tiedusteluun kansainvälisissä järjestöissä suoritettavasta sosiaali-indikaattorityöstä ilmenee, että väestö- ja sosiaalitilastojen laatiminen SEV-maissa on tapahtunut etupäässä talous- ja muun yhteiskuntasuunnittelun tarpeita silmälläpitäen. On pyritty hankkimaan yksityiskohtaisia tietoja käytettävissä olevasta työvoimasta, sen ikä- ja sukupuolijakaumasta, hedelmällisyyslukuista, ikäryhmittäisestä kuolleisuudesta, koulutustasosta ja terveydentilasta. Lisäksi on selvitetty mm. työn tuottavuudessa tapahtuneita muutoksia.

---

5) Cont.Eur.Stats/WG.34/9 s. 1-2

6) ECE/CES/2, New York, 1973 s. 38.

Yleisesti ottaen sosiaalityötilastot SEV-maissa vaikuttavat varsin voimakkaasti resurssiorientoituneilta. Mm. terveyttä mitataan etupäässä terveyspalvelujen määrällä. Syynä tähän tilanteeseen on epäilemättä sosialistimaissa tapahtuneen suunnittelu perinteellinen resurssiorientoituneisuus (mm. materiaalityötilastojen menetelmän runsas hyväksikäyttö). Viime aikoina on kuitenkin esimerkiksi Neuvostoliitossa pyritty ottamaan käyttöön selvästi tavoiteorientoituneita suunnittelutapoja. <sup>7)</sup> Uudet suunnittelumenetelmät luultavasti vähitellen heijastuvat myös tapoihin tuottaa sosiaalityötilastoja.

#### 4. Pohjoismainen sosiaalityö-indikaattoriyhteistyö

NUSD (Nordiska utskottet för socio-demografisk statistik) syntyi Pohjoismaiden tilastollisten keskusvirastojen päälliköiden kokouksessaan 1970 tekemällä päätöksellä. Ryhmä on sen jälkeen kokoontunut vuosittain (1971 - Tukholma, 1972 - Kööpenhamina, 1973 - Oslo).

##### 4.1. Tavoitteet ja nykyvaihe

Ensimmäisessä kokouksessa pyrittiin selventämään ryhmän tavoitteenasettelua. Asetettiin tavoitteet kaikille SSDS-projektin kohdealueille (vrt. SSDS:n yhteydessä esitetyt kohdealueet) koskien a) yleisiä periaatteita, b) teknisiä periaatteita, c) standardeja ja tauluja. Eniten on sittemmin keskusteltu yleisistä periaatteista. Paljon on keskusteltu myös tietojen tallentamismenetelmien yhdenmukaistamisesta ja keskeisillä aloilla tarvittavista standardeista.

Sosiaalityö-indikaattoreita on käsitelty ryhmän kaikissa kokouksissa. Varsinkin ensimmäisissä kokouksissa keskustelu liittyi olennaisesti Suomen Elämisen laatu-jaoston raportin kommentointiin. Myöhemmin oli tärkeänä tehtävänä vastauksen laatiminen YK:n tilastokomission suorittamaan sosiaalityö-indikaattoritiedusteluun.

---

7) Kts. N. Fedorenkon artikkeli Social Sciences, 1. 1972.

#### 4.2. Tulevaisuudennäkymät

NUSD on asettanut tulevalle työlleen seuraavia tavoitteita <sup>8)</sup>:

- 1) SSDS:n tavoitteenasettelun täsmentäminen
- 2) endotuksen laatiminen SSDS:n periaatteista
  - yleisistä periaatteista
  - standardeista, määritelmistä ja luokituksista
  - tietojen käsittelyn ja esittämisen periaatteista ja muodoista
  - terminologiasta
- 3) SSDS:n sisällön muotoutumiseen liittyvien kysymysten käsittely (muuttujat, tietokannat, taulut)
- 4) ongelmien tarkastelu hyvinvoinnin mittaamisen ja sosiaali-indikaattoreiden kannalta
- 5) alalla tapahtuvan kansainvälisen työn seuranta
- 6) esittää erityisongelmia käsitteleville pohjoismaisille työryhmille kantansa SSDS:ää sivuavissa asioissa.

Pääongelmat, joita tullaan käsittelemään vuoden 1974 kokouksessa ovat:

- 1) SSDS:n tavoitteita ja yleisiä periaatteita koskevan raportin käsittely. Raportin valmistavat Norjan ja Ruotsin edustajat.
- 2) Eri maiden vastaukset NUSD:in luokittelustandardeja koskevaan tiedusteluun.
- 3) Sosiaali-indikaattorit, Kansainvälisen ja pohjoismaisen kehityksen, tarkastelu.

#### 5. YK:n alkuunpanema sosiaali-indikaattoriprojektien koordinointi

Kesäkuussa 1972 järjesti YK:n Euroopan tilastokonferenssi neuvottelutilaisuuden kansainvälisten järjestöjen sihteeristöjen kanssa sosiaali-indikaattoreista. Kokoukseen osallistuivat ILO:n, RAO:n, WHO:n, UNESCO:n, Euroopan neuvoston, SEV:n ja OECD:n edustajat. Lisäksi seuraavat maat olivat lähettäneet edustajiaan: Tsekkoslovakia, Ranska, Italia, Portugali, Romania, Ruotsi, NL, Englanti ja Jugoslavia. <sup>9)</sup>

---

8) Oslon kokouksen raportti 1973-02-26-28

9) Conf. Eur.Stats./CONSULT/54, 26 June 1972 s. 1.

Käydyissä keskusteluissa havaittiin, että eri suunnilla käynnissä olevat sosiaali-indikaattoriprojektit ovat suuressa määrin toisiaan täydentäviä. Esimerkiksi OECD noudattaa deduktiivista lähestymistapaa indikaattoreiden konstruoinnissa kun taas YK noudattaa tavallaan induktiivista lähestymistapaa kehittämällä laajaa väestö- ja sosiaalitilastojärjestelmää ja johtamalla joukon sosiaali-indikaattoreita järjestelmään mukaan otetuista aikasarjoista. Toisaalta UNESCO:n työ on keskittynyt lähinnä kehitysmaiden tarpeiden ottamiseen huomioon, mutta metodologian suhteen siellä tehdyllä työllä on annettavaa myös kehittyneille maille. Havaittiin kuitenkin myös, että eri järjestöjen projekteissa on paljon päällekkäisyyttä ja että itse sosiaali-indikaattorin käsitettä käytetään kovin monessa merkityksessä.

Päädyttiin siihen, että YK:n tilastokomission tulisi ryhtyä koordinoimaan sosiaali-indikaattoreiden kehittelyä. Koska kuitenkin YK:n jäsenmaat poikkeavat huomattavasti kehitysasteeltaan, väestöltään, kulttuuriltaan ja yhteiskuntajärjestelmältään, ne todennäköisesti tarvitsevat hieman toisistaan poikkeavia indikaattoreita. Oltiin kuitenkin sitä mieltä, että Eurooppa muodostaa tarpeeksi homogeenisen alueen yhteisten indikaattoreiden laatimista silmälläpitäen, ainakin jos indikaattorit laaditaan varsin yleisluonteisiksi.

Ensimmäisenä toimenpiteenä päätettiin suorittaa kartoitus kansainvälisissä järjestöissä käynnissä olevasta sosiaali-indikaattorityöstä. ECE:n sihteeristö lähettikin tiedustelun tärkeimmille kansainvälisille järjestöille ja sai niiltä vastaukset vuoden 1973 alussa. Tältä pohjalta sihteeristö laatii yhteenvedon kansainvälisissä järjestöissä käynnissä olevasta sosiaali-indikaattorityöstä.

Liitteen 3 alaviitteet:

- 1) kts. esim. the OECD OBSERVER nro 64, June 1973 s.36
- 2) SI/57 (1st Revision) s.7
- 3) Conf.Eur.Stats/WG.34/11 s.9
- 4) Towards a System of Social and Dem. Statistics, YK:n til. tiom.
- 5) Conf.Eur.Stats/WG.34/9 s.1-2 1973
- 6) ECE/CES/2, New York, 1973 s.38
- 7) Kts. N.Fedorenkon artikkeli Social Sciences, 1. 1972
- 8) Oslon kokouksen raportti 1973-02-26--28
- 9) Conf. Eur. Stats./CONSULT/54, 26 June 1972 s.1