



Tilastokeskus

Tekijä
Paula Tiihonen

Päiväys
17.3.1981

N:o
68

Paula Tiihonen

TILASTOT JA SUUNNITTELU VALTIONHALLINNOSSA

Tilastokeskuksen tilastot valtion keskushal-
linnon suunnitelmien laadinnassa

HELSINKI 1981

S i s ä l l y s l u e t t e l o :

1. SELVITYKSEN TARKOITUS, RAJAUS- JA SELVITYSMENETELMÄT

1.1 Selvityksen tarkoitus

1.2 Selvityksen raja

1.2.1 Julkisen hallinnon suunnittelun alat ja tasot

1.2.2 Julkisen hallinnon suunnittelun luonne

1.2.3 Julkisen hallinnon tilastotuotanto

1.3 Selvitysmenetelmät

2. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITTELMUODOT JA LAADITTAVAT SUUNNITELMAT

2.1 Suunnittelumuodot

2.1.1 Suunnittelujärjestelmät

2.1.2 Muu suunnittelu

2.2 Laadittavat suunnitelmat

2.2.1 Suunnitelmien määrästä

2.2.2 Suunnitelmien kohdealueet ja luonne aikavälin mukaan

2.2.3 Suunnitelmien luonteesta, laadinnasta ja yhteydestä päätöksentekoon

3. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN TIETOPOHJASTA JA TIEDONKERUUSTA

3.1 Suunnitelmien tietopohjasta

3.2 Suunnitelmien tiedonkeruutavasta ja -menetelmistä yleensä

4. TILASTOKESKUKSEN (TK) TILASTOT VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN TIETOPOHJANA

4.1 TK:n tilastotarjonta valtion keskushallinnon suunnitelmien laadintaan

4.2 TK:n tilastojen käyttö valtion keskushallinnon suunnitelmassa

4.3 TK:n tilastojen puutteista ja niiden suunnittelun tietopohjaksi sopimattomuuden syistä

Liitteet Liite 1 Suunnitteluyksiköille lähetetyn kyselyn kyselylomake

T a u l u k k o l u e t t e l o :

- Taulukko 1 Yhteenvetoluettelo valtion keskushallinnon suunnitelmista hallinnonaloittain
- Taulukko 2 Valtion keskushallinnon suunnitelmat ja niiden seuranta-
raportit hallinnonaloittain
- Taulukko 3 Valtion keskushallinnon suunnitelmat suunnittelun aikavälin
mukaan hallinnonaloittain
- Taulukko 4 Valtion keskushallinnon suunnitelmien luonne hallinnon-
aloittain
- Taulukko 5 Valtion keskushallinnon suunnitelmien laadinta- ja vahvistus-
taso hallinnonaloittain
- Taulukko 6 Valtion keskushallinnon suunnitelmien yhteiset tietoryhmät
- Taulukko 7 Valtion keskushallinnon suunnitelmien tiedonsaantitavat
hallinnonaloittain
- Taulukko 8 TK:n tilastojen käyttö valtion keskushallinnon suunnitelmis-
sa hallinnonaloittain
- Taulukko 9 Valtion keskushallinnon suunnitelmissa käytetyt TK:n tilastot
- Taulukko 10 Omien kyselyjen määrä valtion keskushallinnon suunnitelmissa
hallinnonaloittain
- Taulukko 11 TK:n tilastojen useimmiten mainitut puutteet suunnittelun
kannalta

1. SELVITYKSEN TARKOITUS, RAJAUS- JA SELVITYSMENETELMÄT

1.1. Selvityksen tarkoitus

Valtion tilastotointa ohjaavassa ylimmän tason suunnitteluasiakirjassa Valtion tilastotoimen kehittämisohjelmassa, joista VN vahvisti viimeisimmän vuosille 1981-1985 syksyllä 1980, on koko 70-luvun katsottu erääksi keskeisimmistä tilastotuotannon päämääristä tilastotietojen tuottaminen "palvelemaan yhteiskunnan eri lohkoilla harjoitettavaa suunnittelua, päätöksentekoa, toimeenpanoa ja seurantaa." Tämän päämäärän toteutumisen tosiasiallista tilannetta ei ole paljoa Tilastokeskuksen toimesta tutkittu. Tilastokeskuksella ei ole käytettävissä tietoja siitä, missä määrin Tilastokeskuksen tai muiden tilastoviranomaisten tuottamat tilastot käytännössä palvelevat suunnittelua.

Tilastokeskuksen pitkän tähtäyksen suunnittelutyössä, joka käynnistyi kolmisen vuotta sitten, erääksi ongelma-alueeksi havaittiin tilastojen ja määrämuotoisten suunnittelujärjestelmien suhteet. Tilastokeskuksessa on melko pitkään katsottu, että tilastot eivät riittävässä määrin palvele välitöntä päätöksentekoa (kansantalouden tilinpitoa ja indeksejä lukuunottamatta) johtuen mm. siitä, että yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä tilastoissa ei ole kyetty tuottamaan tarpeeksi tuoretta ja käyttövalmista tietoa, mutta suunnittelun suhteen on tilanteen uskottu olevan yleensä ottaen varsin hyvän. Kun PTS:n valmistelussa kuitenkin esitettiin väite, että TK:n tilastot ovat etääntyneet suunnittelujärjestelmistä ja että suunnittelujärjestelmien 1970-luvulla tapahtuneen voimakkaan kehittymisen ja teknisten mahdollisuuksien lisääntymisen myötä niille on muodostunut omat tietojärjestelmänsä, tilannetta on jouduttu arvioimaan uudelleen. Tilanteen arviointi oli kuitenkin vaikeaa, koska TK:lla ei ollut käytettävissä riittäviä tietoja asiasta. 70-luvun kehityksen jatkuessa näyttää TK:n tilastojen suhde suunnitteluun muuttuvan 1980-luvulla tavoitetilaansa nähden ylösalaisin: Tilastokeskuksen tilastojen pitäisi palvella

julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmiä, mutta suunnittelujärjestelmien tietojärjestelmät palvelevatkin TK:n tilastotuotantoa keskeisinä hallinnollisina tietoaaineistoina.

Tilastojen aseman heikkenemistä suunnittelun rinnalla kuvastaa myös muiden tilastovirastojen kohdalla se organisatorinen kehityspiirre, että aiemmin 1960-luvulla ja aina 1970-luvun alkupuolelle asti tilastoja laativat yksiköt muodostivat usein selkeän organisatorisen kokonaisuuden virastoissa ja laitoksissa - varsin usein vähintään toimistotasoisien kokonaisuuden. 1980-luvun alkaessa omia tilasto-osastoja tai -toimistoja on enää vähän. Tilastovirastoja TK:n lisäksi on kaikkiaan 34 kpl, joista omia tilastotoimistoja on vain 7:llä. Näistä lähes kaikkiin on yhdistetty tutkimus-, rekisteri- tai suunnittelutehtäviä. Tilastoyksiköt on sulautettu suunnittelu- ja tietojenkäsittely-yksiköihin.¹

Tilastotoimi ja suunnittelutoimi ovat eriytyneisyydestään huolimatta ja ehkä suurelta osin juuri siksi joutuneet 1970-luvun loppupuolella yhteisen kritiikin kohteeksi. Niitä on arvosteltu byrokraattisuudesta, päällekkäisestä ja turhasta tiedonkeruusta sekä isojen käsittely- ja valmistelukoneistojen muodostamisesta. Tehtyä työtä ei kuitenkaan usein ole pidetty riittävän käyttökelpoisena ja laadukkaana päätöksenteon ja hallinnon käytännön toiminnan pohjaksi.

Tilastokeskuksen asema yhteiskunnassa ja valtionhallinnossa näyttäisi 1970-luvulla heikentyneen ja sen tehtävät jossain määrin hämärtyneen, joka kehityspiirre todetaan TK:n johdon toimesta valmistelluissa PTS-asiakirjoissa.

1) Tilasto-osastoja ei ole, mutta yhdistetty suunnittelu- ja tilasto-osasto on maatilahallituksessa. Tilastotoimistot on asuntohallituksessa, tullihallituksessa, maatilahallituksessa, metsähallituksessa, merenkulkuhallituksessa, posti- ja lennätinhallituksessa ja työvoimaministeriössä.

TK:n hallinnollisen aseman heikkenemistä kuvaa omalta osaltaan se, että aikanaan Tilastollinen Päätoimisto katsottiin tilastoalan keskusvirastoksi, mutta 1970-luvun alussa nimeään muuttanutta tilastoalan keskusyksikköä Tilastokeskusta ei ole enää 1970-luvulla sen enempää hallinto- ja oikeustieteen puolella kuin käytännön hallintotoiminnassakaan katsottu keskusvirastotasoiseksi viranomaiseksi.¹ Hallintohierarkisesti tilanne on varsin ongelmallinen sikäli, että tilastoviranomaisista on ministeriöitä 12 ministeriöstä 9 ja keskusvirastoja 22 keskusvirastosta 18 ja TK:n tehtävänä on näihin ylemmän tason viranomaisiin nähden TK:sta annettujen säännösten mukaan "kehittää, ohjata ja valvoa valtion koko tilastotointa.

Sen sijaan tutkimukselle Tilastokeskus on tullut entistä tärkeämmäksi tietojen kerääjänä ja käsittelijänä, mutta tätä palvelutoimintaa rajoittavat mm. yksikkötietojen luovuttamiseen sekä tietopalvelun hinnoitteluun liittyvät ongelmat. Tutkimuksen kohdallakin tilanne on lisäksi se, että TK:n oma tutkimustoiminta on ollut varsin vähäistä. Mainittakoon, että TK:ssa ei ole tällä hetkellä yhtään tutkijanvirkaa.

Edellä esitetyistä lähtökohdista tämän selvityksen tarkoituksena on

- kuvata hallinnon ja etenkin valtionhallinnon määrämuotoista suunnittelua: sen määrää, laatua, luonnetta ja merkitystä sekä
- selvittää missä määrin valtion tilastotuotanto ja etenkin TK:n tilastotuotanto tosiasiallisesti palvelee eri yhteiskuntapolitiikan lohkoilla harjoitettavaa suunnittelua.

1) Ks. esim. Mäenpään väitöskirja: Keskusvirastojen asema Suomessa, 1979 ja keskushallintokomitean mietintö KM 1978:22.

1.2 Selvityksen rajaus

1.2.1 Julkisen hallinnon suunnittelun alat ja tasot

Suunnittelua harjoitetaan kaikilla julkisen hallinnon aloilla. Valtion (hallinnon) tehtävät ovat tulo- ja menoarvion mukaisen valtion tehtäväluokituksen mukaan seuraavat:

- yleinen järjestys ja turvallisuus
- maanpuolustus
- opetus ja kulttuuri
- sosiaaliturva
- terveydenhuolto
- asunto- ja yhdyskuntapolitiikka
- liikenne
- maa- ja metsätalous sekä
- teollisuuden edistäminen ja muut taloudelliset tehtävät.

L:ssa valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta (Ministeriö L 78/22), jota on täydennetty valtioneuvoston ohjesäännön 31 luvun säännöksillä (VNOS 955/43), on valtionhallinnon tehtävät jaettu eri hallinnonhaaroille ministeriöittäin seuraavasti:

Valtioneuvoston kanslia	- valtiopäivistä johtuvat muodolliset toimenpiteet - valtioneuvosto ja asiain käsittelyjärjestys valtioneuvostossa - alue- ja muun yhteiskuntapolitiikan yhteensovittaminen ja suuntaaminen - muut valtioneuvoston käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu minkään ministeriön toimialaan
Ulkoasiainministeriö	- Suomen suhteet ulkomaailmaan
Oikeusministeriö	- oikeudenhoito - lainsäädäntöasiat, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan - vankeinhoito - valtiolliset vaalit ja kunnallisvaalit
Sisäasiainministeriö	- yleinen järjestys ja turvallisuus - läänien hallinto - kunnallishallinto, lukuunottamatta kunnallisvaalia - väestökirjanpito - kaavoitus- ja rakennustoimi - asuntotuotanto ja asunto-olot - palotoimi - väestönsuojelu ja rajavartiolaitos - ympäristönsuojelu, sikäli kuin se ei kuulu muulle ministeriölle

Puolustusministeriö	– valtakunnan puolustus ja puolustusvoimat
Valtiovarainministeriö	– valtiontalouden hoidon ja taloussuunnittelun yleisjohto – valtion tulo- ja menoarvio – vero- ja tullitoimi – maan rahalaitos – yleinen tilasto – valtionhallinnon organisoinnin ja rationalisoinnin sekä palkkaus- ja muiden henkilökunta-asiaiden yleinen järjestely – valtion talonrakennustoiminta
Opetusministeriö	– yleinen opetustoimi – ammattikasvatus – evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä muut uskonnolliset yhdyskunnat, sikäli kuin ne eivät kuulu jollekin muulle ministeriölle – korkeakoululaitos – tiede ja taide – urheilu
Maa- ja metsätalousministeriö	– maatalous – metsätalous – maanmittaus – asutustoiminta – eläinlääkintä – kalastus ja metsästys – vesihallinto, lukuunottamatta vesiliikennettä – ympäristönsuojelu siltä osin kuin niin on säädetty
Liikenneministeriö	– tie-, rautatie-, sisävesi- ja ilmailuliikenne sekä niiden liikenneväylät – tietoliikenne – sääpalvelu
Kauppa- ja teollisuusministeriö	– kauppa, hinnat ja niiden valvonta sekä muut kuluttaja-asiat sen mukaan kuin niistä on erikseen säädetty – vuorityö ja teollisuus – merenkulku
Sosiaali- ja terveysministeriö	– työolot ja -suojelu – sosiaali- ja yksityisvakuutus – terveydenhoito ja sairaanhoito sekä apteekkilaitos – sosiaalihuolto ja -avustukset – raitiustyö ja väkijuomat – muut sosiaaliset kysymykset, sikäli kuin ne eivät kuulu jollekin muulle ministeriölle
Työvoimaministeriö	– työvoimapolitiikan suunnittelu ja ohjaus – työllisyyden edistäminen ja työttömyyden torjunta

Tässä selvityksessä käytetään hallinnonaloittaista ryhmitystä varsin paljon selvityksen tulosten erittelyssä. Tällöin on syytä muistaa, että esim. lukujen 2.2 ja 4 taulukoissa ministeriöittäisellä hallinnonalajaolla tarkoitetaan todella ministeriön koko tehtäväaluetta ts. varsinaisen ministeriön tehtävien lisäksi sen alaisten virastojen ja laitosten tehtäviä.

Tässä selvityksessä on pidetty tarkastelun kohteena valtionhallinnon kaikkia tehtäväalueita yhtäaikaaisesti. Sen sijaan selvityksen ensimmäisessä osassa on rajauduttu tarkastelemaan kolmesta hallintotasosta vain keskushallintoa ja jätetty seuraavaan vaiheeseen väliportaanhallinto ja paikallishallintotasot.

1.2.2 Julkisen hallinnon suunnittelun luonne

Suunnittelussa voidaan sen painopisteestä ja aikaulottuvuudesta riippuen erotella useita muotoja. Aikaulottuvuuden mukaan on suunnittelu totuttu jaottelemaan:

- lyhyen aikavälin suunnitteluun, LTS (lähinnä 1 vuotta kattava suunnittelu)
- keskipitkän aikavälin suunnittelu, KTS (1-5 vuotta) sekä
- pitkän aikavälin suunnittelu, PTS (5-15-25 vuotta).

Joskus on puhuttu myös perspektiivisuunnittelusta, jolloin suunnittelun aikaväli on yli 15-25 vuotta.

Suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi (SOB) järjestelmään perustuvassa suunnittelujaossa, jota käytetään mm. Yhdysvalloissa ja Ruotsissa, varsinaisessa suunnittelussa halutaan korostaa erilaisten toimintavaihtoehtojen etsimistä. Ohjelmoinnilla tarkoitetaan suunnittelun avulla yksilöityjen toimintaohjelmien muodostamista sekä tarpeellisten resurssien yksityiskohtaisempaa määrittämistä ja ajoitusta. Budjetointi sisältää taas prosessin, jossa em. ohjelmia muunnetaan hienojakoisemmiksi vuosibudjetin yhteydessä ja esitetään sopivat ohjelma- ja rahoitustiedot päätöksentekijöille.

Päätöstilanteen mukaisessa jaossa suunnittelu eritellään:

- normatiiviseksi suunnitteluksi (toiminnan yhteiskunnallisten arvojen ja tarpeiden määrittely, toiminnan päämäärien asettaminen)
- strateginen suunnittelu (toimintalinjojen määrittely ja niiden valinta)
- taktinen suunnittelu (keinojen ja menetelmien valinta) sekä
- operatiivinen suunnittelu (toteutuksen ohjaus).

Tässä selvityksessä pyritään tarkastelemaan kaikkia määrämuotoisen suunnittelun eri muotoja, kuitenkin niin, että virasto- ja laitospohjaisesta suunnittelusta on mukana vain ao. viraston tai laitoksen suorittama laajempaa tehtäväaluetta kuin vain. ao. yksikön omaa toimintaa tai taloutta koskeva suunnittelu.

1.2.3. Julkisen hallinnon tilastotuotanto

Selvityksen päätarkoituksena on tarkastella missä määrin Tilastokeskuksen tilastotuotanto pystyy palvelemaan julkisen hallinnon määrämuotoista ja -aikaista suunnittelua. Rajoittuminen pelkästään TK:n tilastotuotantoon on tarkoituksenmukaista paitsi selvitykseen varattujen resurssien takia myös siksi, että on oletettavaa, että varsinaisen tilastoviraston (TK:n) ulkopuolella tapahtuvaa valtionhallinnon tilastotuotantoa on varsin vaikea erottaa nykypäivänä muusta tietotuotannosta. Tilastotuotanto on usein yhdistetty esim. suunnittelujärjestelmien tarvitsemaan tietotuotantoon, rekisteritoimen edellyttämään tietotuotantoon jne. Muiden virastojen kuin TK:n kohdalla on varsin vaikea enää erottaa mikä on "puhdasta tilastoa", mikä jotain muuta- usein tilastotyyppistä aineistoa.

Seuraavassa kuviossa on esitetty valtion keskushallinnon tilasto- ja tilastomuotoisen tiedon tuotanto-organisaatio. Kuviossa on erotettu erikseen valtion tilastotoimen piiriin kuuluvat virastot ja laitokset ja niiden tilastotuotanto. Kuten kuviosta voidaan havaita, tilastoja tuotetaan valtion tilastotoimen kehittämisohjelman (VATKO = VN:n vahvistama tilastotoimen 5-vuotisohjel-



ma) piiriin kuuluvana jo kaikilla muilla hallinnonaloilla paitsi valtioneuvoston kanslian ja puolustusministeriön hallinnonaloilla. Tilastoja laativia virastoja kehittämissohjelman piirissä on kaikkiaan 34 TK:n lisäksi.

1.3. Selvitysmenetelmät

Selvityksessä on käytetty hyväksi suunnittelua koskevia säännöksiä ja kirjallisuutta, jota viimeksimainittua tosin on varsin vähän julkaistu.¹

TK:n tilastojen tietosisältöä kunkin suunnittelujärjestelmän aihepiirin kannalta selvitettiin TK:n kirjaston informaatiopalvelun avulla. Tämä voitiin tehdä vain varsin yleispiirteisesti hakemistojen karkean tason ja resurssien puutteen johdosta. Esim. energiaa koskevia tietoja on varsin monessa eri TK:n tilastossa, mutta missä määrin energiatiedot ovat juuri ao. suunnitelman tarvitsemia ei enää ollut mahdollista selvittää. TK tuottaa tilastoja yli 20 eri tilastoilmiöalueelta lähes 10 eri tilastojulkaisusarjassa kaikkiaan n. 450 tilastojulkaisua vuodessa. Tilastotietojen tarjonnan selvittämistä kustakin valtionhallinnon suunnitelman käsittelemästä aihepiiristä vaikeutti vielä se, että varsin mittava määrä tilastotietoja ei koskaan ilmesty julkaisuissa. Näitä tietoja välitetään suoraan tilastoista tapahtuvan tietopalvelun avulla. Tämän tietopalvelun sisältöä ja kohteita ei ole selvitetty.

Tilastojen käyttöä valtionhallinnon suunnitelmien laadinnassa selvitettiin kyselyn avulla, joka osoitettiin kustakin suunnitelmasta vastaavalle viranomaiselle suunnitelmittain (kyselylomake liitteessä 1). Kyselyssä pyydettiin ao. suunnitelman laatijaa jakamaan suunnitelmaa varten kerättävät tiedot 5-10 tietoryhmään ja kunkin

1) Virkkunen, Paavo: Virasto- ja laitospohjainen suunnittelu, VM 1973; Tiuhonen, Seppo: Julkisen hallinnon keskeisten suunnittelujärjestelmien rakenne, toiminta ja keskinäiset yhteydet, VNK 1980 (julkaisematon); Sama: Eräät julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmät, VNK 1980 (julkaisematon). Kilpi, Pekka: Julkisen hallinnon suunnittelujärjestelmissä käytettävät päätösrakenteet, OM 1980 (julkaisematon).

tietoryhmän osalta ilmoittamaan, mistä tiedot saadaan. Vaihtoehtoisina tietojensaantitapoina esitettiin TK:n/muiden tilastot, hallinnon muut valmiin aineistot (rekisterit), oma kyselylomake tai muu tiedonsaantitapa. Lisäksi tiedusteltiin syitä, miksi TK:n tilastot eivät sovi ao. suunnitelman tietopohjaksi. Kysely lähetettiin 24 virastolle tai laitokselle koskien 122 suunnitelmaa. Vastaukset saatiin käytännöllisesti katsoen kaikilta virastoilta ja laitoksilta, mutta vain 97 suunnitelman osalta (80 %).

Todettakoon, että valtionhallintoon kohdistuviin kyselyihin ja tutkimuksiin suhtaudutaan vastaajien taholta usien varsin nihkeästi, mutta tämä kysely sai ennakko-odotuksista poiketen varsin hyvän vastaanoton suunnitteluyksiköiden ao. virkamiesten joukossa. Tilastokeskukseen saapuneiden kommenttien perusteella ja käydyissä keskusteluissa ilmeni halua yhteistyöhön suunnittelu-, tilasto- ja rekisteriyksiköiden välillä.

2. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITTELUMUODOT JA LAADITTAVAT SUUNNITELMAT

2.1. Suunnittelumuodot

2.1.1. Suunnittelujärjestelmät

Suunnittelujärjestelmä-termiä on valtionhallinnossa pyritty käyttämään kuvaamaan sellaista julkisen vallan toimintoja koskevaa päätöksenteon valmistelua, joka on organisoitu perusteellisemmin kuin valmistelu yleensä ja jossa noudatetaan määräämää ja määrämötoista suunnitteluprosessia, jonka tuloksena on erityinen suunnitteluasiakirja. Suunnittelujärjestelmille on yleensä tyypillistä myös se, että ne pohjautuvat lainsäädäntöön. Valtionhallinnossa on viranomaisten, hallintoyksiköiden tai virkamiesten tehtäväksi usein säädetty toimialaansa koskeva suunnittelu, mutta suunnittelujärjestelmästä ei voida puhua, jollei lisäksi ole olemassa säännöksiä tietyn suunnitelman laatimisesta tai muodollisesti vahvistettavaa suunnitteluasiakirjaa. Varsin usein suunnittelujärjestelmien viimeisin vaihe eli suunnitelman hyväksyminen on tosiasiallisesti jo päätöksentekoa.

Valtion keskushallinnossa suurin osa suunnittelujärjestelmistä kuuluu ministeriöiden ja keskusvirastojen tehtäviin ja vastuulle. Milloin samaa tehtävää hoidetaan sekä ministeriössä että keskusvirastossa kuuluu pääasiallinen suunnitteluvastuu keskusvirastolle ja ministeriö vastaa koko hallinnonalan koordinoinnista osaksi muuta yhteiskuntapolitiikkaa. Ministeriö esittelee aina keskusviraston laatiman suunnitelman valtioneuvostolle.

Tyypillisimpiä suunnittelujärjestelmiä ovat ns. sektorisuunnitelmat. Näistä mainittakoon lasten päivähoidon 5-vuotissuunnitelma, kansanterveystyön 5-vuotissuunnitelma ja palo- ja pelastustoimen 5-vuotissuunnitelma. Kaikkiaan varsinaisia suunnittelujärjestelmiä on maassamme valtion keskushallinnossa noin 30.

Suunnittelujärjestelmiin sidottu suunnittelu kohdentuu tietyille hallinnonaloille ja tietyntyyppisiin tehtäviin. Ensinnäkin ne kohdistuvat varsin selvästi ns. hyvinvointipolitiikkaan. Nämä tehtävät kuuluvat pääasiallisesti julkisen sektorin päätösvaltaan ja toimeenpanovastuulle. Tällaisia tehtäväalueita ovat esimerkiksi sosiaalipalvelut, koulutus, terveystalvelut ja asuntopolitiikka. Toiseksi ne kohdistuvat perinteisesti pitkään julkiselle vallalle kuuluneisiin hallintotehtäviin, kuten palo- ja pelastustoimi, väestönsuojelu ja maanpuolustus. Kolmanneksi suunnittelujärjestelmiä käytetään varsin laajojen ja monipuolisten kaikkia yhteiskuntapolitiikan lohkoja koskevien koordinointi- ja yhteensovittamistehtävien välineinä. Tällaisia koordinointialueita ovat mm. aluepolitiikka ja väestö- ja työpaikkasuunnittelu. Tällaiset suunnittelujärjestelmät voivat olla lähtöisin myös hallinnon sisäisistä koordinointitarpeista kuten on tilanne taloussuunnittelun, tilastotoimen suunnittelun, valtionosuus- ja avustusjärjestelmän suunnittelun jne. kohdalla. Neljänneksi suunnittelujärjestelmät kohdistuvat julkisen vallan osittain hoitamille peruspalveluille. Tällaisia eräänlaisia puolijulkisia palvelutehtäviä ovat esimerkiksi sähköhuolto, vesien käyttö, joukko-liikenne ja energiapolitiikka.

Useimmat noin 30 suunnittelujärjestelmästä pohjautuvat lakiin (22 kpl) ja loput asetukseen tai ministeriön päätökseen. Tosin on huomattava, että useimmista suunnittelujärjestelmistä laissa mainitaan varsin yleisellä tasolla, että kyseisessä laissa säänneltyä toimintaa tai asiaa varten täytyy laatia suunnitelma. Suunnittelun tai suunnitelman sisältöä on täsmällisemmin määritelty lainsäädännössä vain 10 suunnittelujärjestelmän kohdalla. Tällöinkin on usein ollut kyse suunnitelman tietosisällön pääpiirteistä.

Suurin osa keskushallinnon suunnitelmista on alueellistamattomia vaikka suunnittelujärjestelmään sisältyykin väliportaanhallinnossa lääni- ja piirihallintojaon mukaisesti laadittuja osasuunnitelmia. Erityisesti keskushallinnon resursseja koskevat suunnitelmat sisältävät varsin niukasti aluejaotteluita. Suunnitelmien esittelymuistioihin sisältyy tosin usein alueellisia tarkasteluja, mutta itse suunnitteluasiakirjaan niitä ei yleensä sisällytetä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelujärjestelmissä keskusvirastot antavat lääneittäiset resurssikiintiöt lääninhallituksille sen jälkeen kun valtakunnallinen suunnitelma on vahvistettu.

Yleisin suunnittelujärjestelmän rakenne laadintatavan mukaan on sellainen, jossa suunnitelmat laaditaan kaikilla 3 tasolla (keskushallinto-, väliportaanhallinto- ja paikallishallinto). Toinen tyypillinen rakenne on sellainen, jossa kunnat laativat paikallishallinnon suunnitelmat, lääninhallitus vahvistaa ne ja keskushallinto laatii oman valtakunnallisen suunnitelmansa. Varsin yleinen suunnittelujärjestelmärakenne on myös se, jossa suunnittelu tapahtuu paikallis- ja keskushallinnossa väliportaanhallinnon roolin rajoittuessa korkeintaan lausunnonantoon.

Aikaulottuvuudeltaan suunnittelujärjestelmiin sidottu suunnittelu on tyypillisesti 5-vuotissuunnittelua ja niiden laadintaväli on yleensä 1 vuosi.

Suunnittelujärjestelmät voidaan jakaa aikaulottuvuuden ja suunnittelun tavoitteiden mukaan 1) tavoitesuunnitelmiin ja 2) resurssisuunnitelmiin.

Tavoitesuunnittelulla tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, että siinä päähuomio kiinnitetään suunnittelun kohteena olevan ilmiön tai asian laadulliseen kehittämiseen (esim. valtion tilastotoimen kehittämissuunnittelu). Resurssisuunnittelulla tarkoitetaan suunnittelua, joka tarkastelee suunnittelun kohteena olevaa ilmiötä tai asiaa lähinnä resurssien käytön kannalta. Jako on jossain määrin lähellä aiemmin 1. luvussa esitettyä jakoa toisaalta nor-

matiiviseen ja strategiseen ja toisaalta operatiiviseen suunnitteluun.

Suurin osa valtakunnallisista sektorisuunnittelujärjestelmistä sisältää molemmat osat: sekä tavoitteellisen puolen että resursien käyttöä koskevan osan. Resurssisuunnitelmaosan sisältävistä suunnittelujärjestelmistä osa on luonteeltaan eräänlaisia resurssienjakosuunnitelmia. Tällaisia on 30 suunnittelujärjestelmästä noin puolet. Nämä koskevat yleensä yhtä vuotta. Yleistäen voidaanakin sanoa, että pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnitelmat ovat pääasiassa tavoitesuunnitelmia ja resurssisuunnitelmia kun taas lyhyen aikavälin suunnitelmat ovat resurssienjakosuunnitelmia.

2.1.2 Muu suunnittelu

Komitealaitos on eräs merkittävimpiä suunnittelun ja yleensä päätöksenteon valmistelun muotoja. Komiteat voidaan jakaa tilapäisiin (komiteat ja toimikunnat) ja pysyväisluonteisiin komiteoihin, joita viimeksimainittuja yleensä kutsutaan neuvottelukunniksi, lautakunniksi tai neuvostoiksi.

Komitealaitoksen määrällisessä kehityksessä on tapahtunut muutos viime vuosikymmenellä sikäli, että tilapäisten komiteoiden määrä on 1970-luvun loppupuolella jyrkästi laskenut. 1960-luvulla ja 1970-luvun alkupuolella tilapäisiä komiteoita oli 250-300 vuodessa kun niitä 1970-luvun loppupuolella oli enää n.100 vuodessa. Komiteoiden asettamista on tietoisesti pyritty rajoittamaan niin, että vain yhteiskuntapoliittisesti tärkeisiin suunnittelu- ja valmistelutehtäviin käytetään komiteoita. Pysyväisluontoisten komiteoiden käyttö sen sijaan on lisääntynyt ollen 1960-luvulla noin 200 ja 1970-luvun loppupuolella noin 350 vuodessa.

Ylivoimaisesti eniten komiteoita on käytetty opetushallinnossa. Niitä käyttävät runsaasti myös sosiaali- ja terveysministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalat.

Komiteatyöskentely on laadullisesti parantunut huomattavasti mää-
rällisten rajoitusten myötä. Erityisesti tämä koskee valtioneu-
voston asettamia ns. varsinaisia komiteoita. Varsin usein komi-
teoiden ehdotukset johtavat nykyään välittömään tai lähes vä-
littömään päätöksentekoon. Tämä kehityspiirre ei kuitenkaan kos-
ke laajoja yhteiskunnan tai hallinnon rakenteita ja perusteita
käsitelleitä - useimmiten ns. parlamentaarisia - komiteoita,
joista mainittakoon perustuslakikomitea, keskushallintokomitea
ja lukuisat väliportaanhallinnonuudistusta valmistelleet komi-
teat. Sen sijaan erityisesti opetussektorilla ja sosiaali- ja
terveyspuolella suppeampien tehtävien osalta komiteat ovat toi-
mineet melko kiinteänä osana päätöksentekoa.

Sen sijaan pysyväisluonteisten komiteoiden eli neuvottelukun-
tien, lautakuntien ja neuvostojen aseman ja merkityksen voidaan
katsoa heikentyneen 1970-luvulla. Pysyväisluonteiset komiteat
osallistuvat poliittisten päätöksentekijäin tai linjahallintoko-
neiston lopullisesti päättämien asioiden suunnitteluun ja valmis-
teluun joko oma-aloitteisesti tekemällä ehdotuksia ja aloitteita
tai antamalla pyynnöstä lausuntoja. Mutta koska niiden määrä on
paisunut yli 350:ksi vuodessa ja koska niillä ei ole päätöksen-
teko-oikeutta ne ovat tosiasiallisesti usein jääneet melko kauas
varsinaisesta päätöksenteosta.

Talous- ja finanssipoliittinen suunnittelu, josta vastaavat lä-
hinnä valtiovarainministeriö ja Suomen Pankki, on osittain määrä-
muotoista, mutta suurelta osin ns. suunnittelujärjestelmiin si-
tomatonta.

Varsin merkittävä osa suunnittelusta on 1970-luvulla tapahtunut
ns. hanke- tai tapauskohtaisena suunnitteluna ts. kutakin asiaa
tai ongelmaa on selvitelty varsin eriytyneesti virastojen ja lai-
tosten toimesta tai niiden välisenä yhteistyönä. Suunnittelun
ja valmistelun organisointimuotona on käytetty projektia tai
työryhmää. Tässä selvityksessä ei näihin tapaus- ja hankekohtai-
siin suunnitelmiin puututa ellei niitä ole organisoitu komiteak-
si tai pysyvämmäksi suunnittelujärjestelmäksi.

Eräs valtionhallinnon suunnittelun muoto on virasto- ja laitospohjaisen talouden ja toimintojen suunnittelu. Tästä toisen osan muodostaa virastojen ja laitosten osuus hallinnon alansa KTS:sta ja toisen osan yksikön vuosittainen talous- ja toimintasuunnitelma. Nämä eivät kuitenkaan ole tässä selvityksessä mukana. Virasto- ja laitospohjaisten suunnitelmien tasosta todettakoon, että ne vaihtelevat sekä määrällisesti (laajuudeltaan) että laadullisesti varsin paljon.

Työvirastoissa ja tuotantotyyppisissä laitoksissa talous- ja toimintasuunnitelmien on toimialasta ja tehtävien luonteesta johtuen oltava varsin tarkkoja ja yksityiskohtaisia. Sen sijaan varsinaisissa hallintoviranomaisissa (päättäntävaltaa käyttävät) niiden merkitystä ei ole koettu varsin suureksi ja tästä syystä ne useimmiten ovat varsin yleisluontoisia.

2.2. Laadittavat suunnitelmat

Selvityksen kohteena on 122 suunnitelmaa, jotka suunnilleen kattavat kohdealueeltaan laajempaa kuin yhtä virastoa tai yhtä asiaa tai hanketta koskevat määrämuotoiset ja -aikaiset suunnitelmat (taulukko 1). Lukuun sisältyy suunnittelujärjestelmään sidottuja suunnitelmia, eri aikavälin suunnitelmia, eriasteisin säännöksiin ja määräyksiin sidottuja suunnitelmia, tavoite- ja resurssisuunnitelmia, sitovuudeltaan erilaisia suunnitelmia. Mukana on myös joitain seuranta- ja valvontatyyppisiä suunnitelmia, joiden kohdalla oli vaikeutena se, että niistä ei ollut helppo saada tietoja, koska niitä ei useinkaan julkisteta varsinaisina asiakirjoina.

2.2.2 Suunnitelmien kohdealueet ja luonne aikavälin mukaan

Hallinnonaloittain tarkasteltuna (taulukko 2) eniten suunnitelmia tehdään kauppa- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla ja vähiten oikeusministeriön, puolustusministeriön ja ulkoasiainministeriön hallinnonaloilla. Seurantaraporttien määrässä ei ole eroa eri hallinnonaloilla, niitä tehdään 1-3 kaikilla hallinnonaloilla.

Taulukko 2. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMAT JA NIIDEN SEURANTARAPORTIT HALLINNONALOITTAIN

Hallinnonala	Suunnitelmia	Seurantaraportteja	Yhteensä
VNK	4	1	5
UM	4	1	5
OM	3	1	4
SM	12	2	14
PLM	3	1	4
VM	15	2	17
OPM	12	1	13
MMM	15	1	16
LM	6	1	7
KTM	15	3	18
STM	9	2	11
TVM	7	1	8
Kaikkiaan	105	17	122

YHTEENVETO LUETTELO VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMISTA HALLINNONALOITTAIN

SUUNNITELMA (tms.)	SUUNNITELMAN LUONNE					SUUNNITELMAN LAADINTA				HUOMAUTUKSIA	
	seurantatapa	tavoitesuunnitelma	tavoite- ja resurssisuunnitelma	resurssien jakosuunnitelma	toistuva järjestelmä	kertaluonteinen ohjelma	laati ja	hyväksyjä/ vahvistaja	laadintaväli		suunnittelu- väli
VNK - hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma - valtakunnallinen alueellinen kehittämissuunnitelma - lääneittäinen väestö- ja työpaikkasuunnite				x	x		VNK	VNK	1 v	4 ja 5	joka toinen vuosi 4:ksi ja joka toinen v.5:ksi vuodeksi
- ohjelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi YK:n naisten vuosikymmenen jälkipuoliskolla 1980-1985 - loppuraportti hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteutumisesta		x					VNK	VN	-	n. 5 v	ei tehty; korvattaneen ministeriötason suunnittelulla
		x			x		VNK/aluepol. neuvottelu-kunta	VN	n.3-5v	5:net	vuodet 1980, 1985 ja 1990
						x	VNK/ tasa-arvoasiain neuvottelu-kunta	VN	-	6 v	
	x	x				x	VNK/arvo-asiain neuvottelu-kunta	VNK	-	1 v	

UM	{	- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma								UM	1 v	4ja5v.	osa KTS:ää
		- kansainvälisen kehitysyhteistyön toiminta- ja taloussuunnitelma				x				UM	1 v	4ja5v.	
		- ministeriön alueellinen kehittä-								UM	-	n.5 v.	ei laadittu
		missuunnitelma								UM	-	6 v.	
OM	{	- ministeriön tasa-arvo-ohjelma								UM	1 v	1 v.	
		- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti								OM	1 v	4ja5v.	
		- ministeriön alueellinen kehittä-								OM	-	n 5 v.	ei laadittu
		missuunnitelma								OM	-	6 v.	
SM	{	- ministeriön tasa-arvo-ohjelma								OM	1 v	1 v	
		- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti								SM	1 v	4 ja 5v	
		- ministeriön alueellinen kehittä-								SM	-	n 5 v	
		tämissuunnitelma								SM	-	6 v.	
SM	{	- ministeriön tasa-arvo-ohjelma								SM	1 v	1 v.	
		- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti								SM	1 v	1 v.	
		- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti								SM	1 v	1 v.	
		- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti								SM	1 v	1 v.	

- valtakunnallinen yleissuunnitelma palo- ja pelastustoimen kehittämisestä ja järjestämisestä	x	x	x	SM	SM	1 v	5 v
- kunnallistalouden kehitys vuoteen 1984	x	x	x	-	-	-	5 v
RaKL:n suunnitelmia:							
- yleiskaava	x	x	x	kunnat	SM	tarpeen mukaan	-
- seutukaava	x	x	x	seutukaava-liitot	SM	-	-
- asuntotutkimustoiminnan yleisohjelma	x	x	x	AH	VN	-	5 v
- yleisohjelman tarkistus	x	x	x	AH	VN	1 v	5 v
- asuntotutkimusmäärärahojen käyttösuunnitelma	x	x	x	AH	VN	1 v	5 v
- asuntolainojen myöntämisvaltuuden käyttösuunnitelma	x	x	x	AH	VN	1 v	5 v
- mustalaisväestön asunto-olojen suunnitelma ja selvitys sen asunto-oloista	x	x	x	kunnat/AH	AH	1 v	5 v
- valtakunnallinen alueiden käytön kehittämissuunnitelma	x	x	x	SM	SM	-	valmisteilla
PLM							
- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma	x	x	x	PLM	PLM	1 v	4ja5v
- ministeriön alueellinen kehittämissuunnitelma	x	x	x	PLM	PLM	-	n 5 v
- ministeriön tasa-arvo-ohjelma	x	x	x	PLM	PLM	-	6 v

- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti	x	x	PLM	PLM	1 v.	1 v.	1 v.
VM							
- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma		x	VM	VM	1 v.	4 ja 5 v	
- katsaus kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymiin (TMAE:n liite II)	x	x	VM	VM	1 v	4 ja 5 v	
- suhdanne-ennusteet	x		VM	VM	1/4 ja 1/2 v		
- budjettiin liittyvät rahoitus-suunnitelmat		x	VM	VM	1 v	1 v	laadittiin 1. kerran 1980
- hallituksen selonteko eduskunnalle lähivuosien tulopolitiikasta	x		VM	VM	1 v	n. 5 v	liitettäneen KTS:ään
- ministeriön alueellinen kehittämissuunnitelma	x	x	VM	VM	-	n. 5 v	
- ministeriön tasa-arvo-ohjelma	x		VM	VM	-	6 v	
- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti	x	x	VM	VM	1 v	1 v	
- investointien kokonaisohjelma		x	VN:n investointi valiokuntaa avustava ryhmä	VN:n investointi valiokuntaa avustava ryhmä	VN:n investointi valiokuntaa avustava ryhmä	lähivuodet	laadittu kahdesti
- valtionyhtiöiden investointisuunnitelma	x	x	KTM/VN:n investointi valiokuntaa avustava ryhmä	VN:n investointi valiokuntaa avustava ryhmä	1 v	lähivuodet	ensimmäinen valmis teilla

- INRAn sijoitusuunnitelma	x	x	VM/VK/PSP	VN	1 v	1 v
- virastoittaisten henkilöstö-						
koulutuksen 5-vuotissuunnitel-						
mien yhteenvetoraportti	x	x	VM	-	2 v	5 v
- ATK-poliittinen ohjelma	x	x	ATK-alan neuvottelu- kunta/VM	VN	-	5-10v valmisteilla
- Tilastokeskuksen pitkän täh-						
täimen runkosuunnitelma	x	x	TK	TK	3 v	n 10 v
- valtion tilastotoimen kehiti-						
tämisohjelma	x	x	TK	VN	3 v	5 v
- selvitys valtion tilastotoi-						
men kehityksestä	x	x	TK	TK	1 v	1 v
- Suomi 1990 (TASKUn PTS)	x	x	TASKU	TASKU	n.10 v	n.10v

[illegible]

MMM	- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma	x	x	MMM	MM	1 v	4ja5 v	seurantaraportti valmisteilla
	- ministeriön alueellinen kehittämissuunnitelma	x	x	MMM	MMM	1 v	n.5 v	
	- ministeriön tasa-arvo-ohjelma	x	x	MMM	MMM	-	6 v	
	- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti	x	x	MMM	MMM	1 v	1 v	
	- maataloustuotteiden vienti- ja tuontisuunnitelmat	x	x	maatalouden markkinointi - neuvosto/MMM	VN	n 1 v	n 1 v	
	- maatilatalouden kehittämisra- haston käyttösuunnitelma	x	x	MH/MMM	VN	1 v	1 v	luonnonsuojelualueiden perustamistoimikunnan I mietintö valmistunut
	- kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelma	x	x	MMM	VN	-	-	Soiden suojelun perus-
	- soiden suojelun perusohjelma	x	x	MMM	VN	-	-	ohjelma (KM 1980:15) valmistunut; täyden-
	- puuntuotannon tavoiteohjelma	x	x	metsätalouden neuvottelukunta/MMM	-	1 v	5 v	nysohjelma valmisteilla
	- maataloustutkimuksen tavoite-ohjelma	x	x	maataloustutkimuksen neuvot- telukunta/MMM	-	5-7 v	-	
	- maatalouden tuotantopoliittinen ohjelma	x	x	tuotantopoliittinen toimikunta/MMM	-	-	10 v	
	- maatalouden rakennepoliittinen ohjelma	x	x	maatalouden ra- kennepoliittisen toimikunta/MMM	-	-	5-10 v	

- maatalouspolitiikan ja elin- tarvikehuollon PT-ohjelma	x				x	maatalouspolitiikan neuvottelukunta/MMM	-	-	n 10 v	valmisteilla
- kalatalouden tavoiteohjelma	x				x	kalatalouden tavoitekomitea/ RKTL	-	-		valmisteilla
- valtion kalanviljelyn kehittä- misohjelma	x				x	RKTL	-	-	n 5 v	Kalatalouden tavoite- komitean mietintö (KM 1979:41)
- vesien käytön kokonaissuunnit- telmat	x				x	VH/vesipiirien- vesitoimistot	VH toimen- pidesuosit- uksen osalta		15-20 v	
LM										
- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma		x			x	LM	LM	1 v	4 ja 5 v	
- ministeriön alueellinen kehittä- missuunnitelma	x				x	LM	LM	-	n 5 v	
- ministeriön tasa-arvo-ohjelma	x				x	LM	LM	-	6 v	
- ministeriön tasa-arvo-ohjelman loppuraportti						LM	LM	1 v	1 v	
- alueelliset joukkoliikenne- suunnitelmat	x				x	LM/kunnat/lää- nit	-	1 v	1-2 v	suunnitteluväli myö- hemmin 5 v.
- tieverkon ylläpito- ja kehittä- missuunnitelma	x				x	TVH	TVH	n 2-5v	10-15v	viimeistelyvaiheessa
- valtion rautateiden PTS	x				x	VR	VR	-	n 20 v	aikaulottuvuus 1990-2000

- valtakunnallinen suunnitelma kansanterveystyön järjestämisestä	x		x	LKH	VN	1 v	5 v	
- valtakunnallinen suunnitelma kehitysvammaisten erityis- huollon järjestämisestä	x		x	SH	VN	1 v	5 v	
- valtakunnallinen suunnitelma lasten päivähoiton järjestämisestä	x		x	SH	STM	1 v	5 v	
- vanhusten huolto ja sen kehittäminen		x		SH	-	-	n 5 v	ei tehty virallisena
- eräät valtionosuuden suorittamista koskevat yleiset suunnitelmat (invalidihuolto, päihdehuolto, kotipalvelu- ja kasvatusneuvolatoiminta)		x	x	SH	STM	1 v	1 v	
- kertomus elinypäristöön kohdistuvasta kansanterveystyöstä		x	x	LKH	-	1 v	1 v	ei tehty
TVM								
- hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma		x	x	TVM	TVM	1 v	4ja5v	
- ministeriön alueellinen kehittämissuunnitelma			x	TVM	TVM	-	n 5 v	
- ministeriön tasa-arvo-ohjelma		x		TVM	TVM	-	6 v	
- tasa-arvo-ohjelman loppuraportti		x	x	TVM	TVM	1 v	1 v	

tehty kerran v. 1974

- työvoimapoliittinen ohjelma	x			TVM	-	n 10 v
					työllis-	n 1 v
- työllisyysohjelma		x		TVM	syysti-	
					lanteen	
					vaati-	
					essa	
- valtion työohjelma		x		työvirastot	1 v	1 v
- valtion työvoimaohjelma		x		TVM	1 v	1 v

Suunnitelmien kohdealueissa (ks. taulukko 1 vrt. s. 5 tehtäväluetteloon) on huomattavissa selvä jako siten, että yhteiskunnan lohkot, jotka ovat voimakkaimmin julkisen vallan hoidettavina kuten sosiaali- ja terveyspolitiikka, koulutuspolitiikka, työvoimapolitiikka, ovat perusteellisen suunnittelun alueita. Teollisuus, kauppa, pankkitoiminta, vienti ja tuonti, maa- ja metsätalous, energia, rahoitus, vakuutustoiminta jne. ovat joko kokonaan valtionhallinnon suunnittelun ulkopuolella tai niistä laaditaan korkeintaan pitkän aikavälin tavoiteohjelmia.¹ Viimeksi mainittujen laadintaprosessille on tyypillistä, että ne laaditaan yhteistyössä valtionhallinnon ulkopuolisten intressiryhmien kanssa (elinkeinoelämä, tuottajajärjestöt, alan keskuselimet jne).

Valtionhallinnon tehtävistä (ks. s.5) hallinnonaloittain seuraavat ovat sellaisia, joista ei käytännöllisesti katsoen laadita tämän selvityksen suunnitelmarajaukset huomioonottaen minkäänlaista omaa suunnitelmaansa:

- VNK - valtiopäivien ja valtioneuvoston keskeiset suhteet ja toiminta
 - yhteiskuntapoliittinen yhteensovitus ja suuntaaminen
- UM - ulkopoliitiikka
- OM - oikeus- ja kriminaalipoliitiikka
 - vaalit (yhteiskunnallinen osallistuminen)
- SM - yleinen järjestys ja turvallisuus
 - aluehallinto ja sen toiminta
 - väestönsuojelu
 - ympäristönsuojelu
- PLM - valtakunnallinen puolustus

1) Tosin tässä on syytä mainita mm. VM:n ja Suomen Pankin piirissä tapahtuva säännöllinen ennakointi- ja analyysitoiminta, joka välittömästi palvelee talouspoliittista päätöksentekoa ja joka voitaisiin rinnastaa määrämuotoiseen suunnitteluun.

- VM - vero- ja tullitoimi
 - maan rahalaitos
 - valtionhallinnon organisoinnin ja rationalisoinnin sekä palkkaus- ja muiden henkilökunta-asiain yleinen järjestely
- OPM - taide
 - urheilu
- MMM - maanmittaus
 - asutustoiminta
 - eläinlääkintä
- LM - tietoliikenne
 - sisävesi- ja ilmailuliikenne
- KTM - kauppa
 - hinnat ja niiden valvonta
 - vuorityö
- STM - työolot ja työsuojelu
 - raittiustyö ja väkijuomat
- TVM -

Näillä alueilla on kuitenkin käytetty jossain määrin komitea-laitosta suunnittelun välineenä.

Aikatähtäimeltään suurin osa, yli 60 kpl, tarkasteltavista suunnitelmissa on keskipitkän tähtäimen suunnitelmia (taulukko 3). Lyhyen aikavälin suunnitelmia on keskushallinnossa noin 30 ja pitkän aikavälin suunnitelmia noin 20. Pitkän tähtäimen suunnitelmista on tosin todettava, että virallisesti vahvistettuja PT-suunnitelmia, jotka koskevat laajahkoa yhteiskunnallista valtion tehtäväaluetta on vain muutama ja nekin ovat virasto- ja laitostasolla ts. yhtään ministeriön PTS:ää ei ole tehty.

Taulukko 3. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMAT SUUNNITTELUN AIKAVÄLIN
MUKAAN HALLINNONALOITTAIN¹

Hallinnonala	LTS	KTS	PTS ¹	Ei määritelty	Yht.
VNK	1	4	-	-	5
UM	1	4	-	-	5
OM	1	3	-	-	4
SM	1	10	-	3	14
PLM	1	3	-	-	4
VM	5	10	2	-	17
OPM	2	6	5	-	13
MMM	3	4	5	4	16
LM	2	3	2	-	7
KTM	6	6	6	-	18
STM	3	8	-	-	11
TVM	4	3	1	-	8
Yht.	30	64	21	7	122

1. PTS:t koskevat vain jotain hallinnonalan tehtävää/tehtäväryhmää. Viraston PTS:aa ei ole kuin VR:lla. TK:lla se on valmistumassa.

Vain muutama valtion keskushallinnon suunnitelmista on alueellistettuja. Joitain alueellisia tarkasteluja liiteosissa tai taustaselvityksissä on, mutta itse suunnitteluasiakirjat harvoin sisältävät alueellistettuja tietoja, tavoitteita, kannanottoja, resursseja tms.

2.2.3 Suunnitelmien luonteesta, laadinnasta ja yhteydestä päätöksentekoon

Suunnittelun ja seurannan suhteesta kertonee jotain se, että varsinaisia suunnitelmia 122 laadittavasta suunnitteluasiakirjasta on 105 ja seurantaraportteja tms. vain 17 (ks. taulukko 2 ja 4). Seurannan ja valvonnan merkitys on yleisestikin valtion keskushallinnon suunnittelussa jäänyt lähes täysin taka-alalle, eikä siihen ole luotu yleensä edes mitään prosessia tai välineistöä.

Taulukko 4. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN LUONNE HALLINNON-
ALOITTAIN

Hallin- nonala	Suunnitelman luonne							Suunnitel- mia kaik- kiaan
	tarkoituksen mukaan		sisällön mukaan			laadinnan mukaan		
	suunnitelma	seurantaraportti	tavoitesuunnitelma	tavoite- ja resurssi- suunnitelma	resurssien jakosuunnitel- ma	toistuva järjestelmä	kertaluontoinen ohjelma	
VNK	4	1	4	-	1	3	2	5
UM	4	1	3	-	2	4	1	5
OM	3	1	3	-	1	3	1	4
SM	12	2	7	4	3	13	1	14
PLM	3	1	3	-	1	3	1	4
VM	15	2	11	3	3	15	2	17
OPM	12	1	9	3	1	9	4	13
MMM	15	1	11	3	2	10	6	16
LM	6	1	6	-	1	5	2	7
KTM	15	3	13	2	3	16	2	18
STM	9	2	5	4	2	9	2	11
TVM	7	1	4	-	4	6	2	8
yhteensä	105	17	79	19	24	96	26	122

Valtion keskushallinnossa laadittavasta 122 suunnitelmasta on pääasiassa luonteeltaan tavoitesuunnitelmia 79 kpl, tavoite- ja resurssisuunnitelmia 19 kpl ja resurssienjakosuunnitelmia 24 kpl. Viimeksimainituista puolet on hallinnonalojen KTS:ia. Hallinnonaloittain tarkasteltuna tavoitesuunnitelmia on eniten kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön hallinnonaloilla ja vähiten ulko- ministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysminis- teriön ja työvoimaministeriön hallinnonaloilla. Resurssienjako- suunnitelmien hallinnonaloittaisessa jakautumisessa ei ole paljon määrässä eroja. Niitä on vain muutama kullakin hallinnonalalla. Suunnitelmittain asiaa voi lähemmin tutkia yhteenvetoluettelossa (taulukko 1).

Laadintatavaltaan suunnitelmista on toistuvia määrämuotoisen suunnitteluprosessin omaavia 96 ja vapaamuotoisempia, kertyyppisiä ohjelmia 26.

Suunnitelmittain asiaa voi tarkastella yhteenvetoluettelosta (taulukko 1.)

Suunnitelmien laadintamenettelystä, samoin kuin yleensä koko suunnittelutoimesta, ovat säännökset varsin vähäiset ja tarkkuustasoltaan vaihtelevat. Selvityksen kohteena olevasta 122 suunnitelmasta vain pieni osa oli sellaisia, joissa suunnitelman sisällöstä ja laadinnasta on säännöksensä. Useimmista suunnitelmista säännöksissä on vain yleisluontoinen lausuma ko. suunnittelu-tehtävästä.

Suunnitelmien tietosisällöstä ja sitä varten kerättävistä tiedoista, niiden keruutavasta jne. ei tosiasiallisesti ole muutamaa poikkeusta lukuunottamatta mitään säännöksiä. Tietojenkeruuasiat on joko täysin säätelemättä tai niistä on vain annettu ministeriö- tai keskusvirastotason ohjeita ja määräyksiä.

Tutkituista 122 suunnitelmasta 73 eli selvästi suurin osa laaditaan ministeriötasolla, 17 keskusvirastotasolla ja vain 8 virasto- ja laitostasolla. Ns. sivuelimissä, joita ovat pysyvät neuvottelukunnat, lautakunnat ja neuvostot, laaditaan noin 20 suunnitelmaa (taulukko 5).

Suunnitelmien yhteydestä päätöksentekoon kertoo melko paljon se, millä tasolla suunnitelma vahvistetaan, mutta vielä enemmän päätöksenteon läheisyydestä, kertoo se, onko kyseessä tavoitesuunnitelma vai resurssisuunnitelma. Jos suunnitelma sisältää resursienjakoa ja se vahvistetaan tarpeeksi ylhäällä on tosiasiaa kyse varsin merkittävästä osasta päätöksentekoa.

Suunnitelmien yleisin vahvistustaso on ministeriötaso, jossa vahvistetaan 50 suunnitelmaa. Valtioneuvosto vahvistaa noin 30 suunnitelmaa, keskusvirastot 3 ja alemmat virastot vain yhden.

Toisin sanoen ylimmän tason eli valtioneuvoston vahvistamia suunnitelmia on loppujen lopuksi varsin vähän ja näiden tarkasteluun tulisikin kiinnittää erityistä huomiota mm. riittävän, nopean ja monipuolisen tietojen tarjonnan kannalta.

Valtioneuvoston vahvistamista suunnitelmistakin voidaan tärkeydeltään erottaa ne suunnitelmat, joissa tavoitteiden lisäksi (ns. tavoitesuunnitelmat) otetaan kantaa resurssienkäyttöön (ns. resurssisuunnitelmat). Tällaisia valtioneuvoston vahvistamia resurssisuunnitelmia on kaikkiaan 18, jotka jakaantuvat hallinnonaloille siten, että sisäasiainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla on 4, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla 3 ja opetus-, kauppa- ja teollisuus- ja työvoimaministeriöiden hallinnonaloilla 2. Valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, oikeusministeriön, liikenne- ministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloilla ei ole yhtään valtioneuvostotasoista resurssisuunnitelmaa. Valtioneuvosto ei vahvista ns. resurssienjakosuunnitelmista kuin 8. Tärkein keskushallinnon suunnitelma on valtiontalouden keskipitkän- täyksen suunnitelma (KTS).

Taulukko 5. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN LAADINTA- JA VAHVISTUSTASO
HALLINNONALOITTAIN

Hallinnon- ala	Suunnitelman laatija				Suunnitelman hyväksyjä/ vahvistaja					Suunni- telmia kaik- kiaan
	minis- teriö	keskus- virasto	muu vi- rasto	ns.si- vuelin	valtio- neuvos- to	minis- teriö	keskus- virasto	muu vi- rasto	muu ¹	
VNK	5	-	-	-	3	2	-	-	-	5
UM	5	-	-	-	-	5	-	-	-	5
OM	4	-	-	-	-	4	-	-	-	4
SM	6	4	3	1	4	8	1	-	1	14
PLM	4	-	-	-	4	-	-	-	-	4
VM	12	3	1	1	3	7	2	1	4	17
OPM	9	-	-	4	3	7	-	-	3	13
MMM	6	1	1	8	4	-	-	-	12	16
LM	4	2	-	1	-	-	-	-	7	7
KTM	7	-	2	9	6	6	-	-	6	18
STM	4	7	-	-	3	6	-	-	2	11
TVM	7	-	1	-	2	6	-	-	-	8
Yhteensä	73	17	8	24	32	51	3	1	35	122

1) Ei vahvisteta/ei tietoa/ei päätetty vielä

3. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN TIETOPOHJASTA JA TIEDON- KERUUSTA

3.1. Suunnitelmien tietopohjasta

Tarkasteltavina olevista 122 valtion keskushallinnon suunnitelmasta osa oli kyselyn mukaan sellaisia, joiden suunnitelmien tärkeimmät tietoryhmät (5-10 tärkeintä) koskevat puhtaasti oman toimialueen asioita. Tällaisia vain oman alueensa tietoja sisältäviä suunnitelmia oli noin 25. Suunnitelmia, joissa oli oman alueen tietojen lisäksi tietoryhmiä yleisimmiltä alueilta ts. toisen sektorin tai toisen viranomaisen toimialueelta oli kyselyn kohteena olevista suunnitelmista vastausten perusteella noin 90 kpl. Tärkeimmät tietoryhmät ilmenevät seuraavasta taulukosta.

Taulukko 6. VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN YHTEISET TIETORYHMÄT
(Kysyttiin vain 5-10 tärkeintä tietoryhmää)

Tietoryhmä	Hallin- nonala	Suunnitelmat, joissa tietoryhmä mukana
väestötiedot	VNK	lääneittäinen väestö- ja työpaikkasuunnite, valtakunnallinen alueellinen kehittämissuunnitelma
	SM	kunnallistalouden kehitys, valtakunnallinen alueiden käytön kehittämissuunnitelma, seutukaava, KTS
	PLM	KTS
	VM	katsaus kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkyymiin, suhdanne-ennusteet, atk-poliittinen ohjelma
	OPM	alueellinen kehittämissuunnitelma, sukupuolten tasa-arvo-ohjelma ja sen seurantaraportti, keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma, keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpanosuunnitelma, ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelma, korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma, liikuntapaikkasuunnitelma
	MMM	maatalouden rakennepoliittinen ohjelma, maatalouden PT-ohjelma, maataloustutkimuksen tavoiteohjelma, alueellinen kehittämissuunnitelma, vesien käytön kokonaissuunnitelma
	LM	tieverkon ylläpito- ja kehittämissuunnitelma, alueelliset joukkoliikennesuunnitelmat, VR:n PTS
	KTM	energiapoliittinen ohjelma
	STM	sairaanhoidon 5-vuotissuunnitelma, kertomus elinympäristöön kohdistuvasta kansanterveys-työstä, kansanterveystyön 5-vuotissuunnitelma, kehitysvammaisten 5-vuotissuunnitelma, lasten päivähoidon 5-vuotissuunnitelma, valtionosuussuunnitelmat
	TVM	alueellinen kehittämissuunnitelma

kansantalous- tiedot	SM	kunnallistalouden kehitys
	PLM	KTS
	VM	katsaus kansantalouden ja valtiontalouden kehitysnäkymiin, KTS:n alueliite (MAKS), talouspoliittinen selonteko, suhdanne-ennusteet, investointien kokonaisohjelma, atk-poliittinen ohjelma,
	OPM	ammattillisen koulutuksen tavoiteohjelma
	MMM	maataloustuotteiden vienti- ja tuontisuunnitelmat, maatalouden tuotantopoliittinen ohjelma, maatalouden rakennepoliittinen ohjelma, maatalouden PT-ohjelma, maataloustutkimuksen tavoiteohjelma, puuntuotannon tavoiteohjelma, KTS, alueellinen kehittämissuunnitelma
	LM	tieverkon ylläpito- ja kehittämissuunnitelma, VR:n PTS
	KTM	sähköhuollon runkosuunnitelma, energiapoliittinen ohjelma, teollisuuspoliittinen ohjelma, avustusten käyttösuunnitelmat, merenkulkupoliittinen ohjelma ja sen seurantaraportti, alueellinen kehittämissuunnitelma, KTS, viennin edistämisen runko-ohjelma
	VNK	lääneittäinen väestö- ja työpaikkasuunnite, valtakunnallinen alueellinen kehittämissuunnitelma, sukupuolten tasa-arvo-ohjelma ja loppuraportti
	SM	seutukaava
	PLM	KTS
työvoima- tiedot	VM	suhdanne-ennusteet
	OPM	keskiasteen koulutuksen kehittämissuunnitelma, keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpanosuunnitelma, ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelma, tasa-arvo-ohjelma ja sen seurantaraportti,
	MMM	maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelma, vesien käytön kokonaissuunnitelma
	LM	alueelliset joukkoliikennesuunnitelmat
	KTM	avustusten käyttösuunnitelmat, merenkulkupoliittinen ohjelma ja sen seurantaraportti
	TVM	alueellinen kehittämissuunnitelma, työvoimapolitiittinen ohjelma
	VNK	sukupuolten tasa-arvo-ohjelma ja loppuraportti
	PLM	sukupuolten tasa-arvo-ohjelma
	VM	henkilöstökoulutuksen yhteenvetoraportti
	OPM	tiedepoliittinen katsaus, alueellinen kehittämissuunnitelma, keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma, keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpanosuunnitelma, ammatillisen koulutuksen tavoiteohjelma, korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelma
koulutus- ja tutkimustiedot	KTM	kaupallisen tutkimuksen tutkimusohjelma, teollisuuspoliittinen ohjelma, merenkulkupoliittinen ohjelma ja sen seurantaraportti

teollisuus- tiedot	VNK	lääneittäinen väestö- ja työpaikkasuunnite, valtakunnallinen alueellinen kehittämissuun- nitelma
	SM	seutukaava
	VM	suhdanne-ennusteet, investointien kokonais- ohjelma
	OPM	keskiasteen koulutuksen kehittämisohjelma, keskiasteen koulunuudistuksen toimeenpano- suunnitelma, ammatillisen koulutuksen tavoit- teohjelma
	MMM	vesien käytön kokonaissuunnitelma
	KTM	sähköhuollon runkosuunnitelma, energiapoliit- tinen ohjelma, teollisuuspöliittinen ohjel- ma, merenkulkupoliittinen ohjelma ja sen seurantareportti, KTS

3.2. Suunnitelmien tiedonkeruutavoista ja -menetelmistä yleensä

Valtion keskushallinnon suunnitelmien tiedonkeruusta voidaan yleisesti ottaen todeta, että sektorisuunnitelmat käyttävät pääasiassa oman sektorinsa tietoja ja suunnittelusta vastaavat viranomaiset keräävät tarvittavat tiedot osana suunnittelujärjestelmäänsä. Jossain määrin niiden yhteydessä laaditaan ns. tunnuslukuja ja ennusteita, jotka pohjautuvat yleisiin suunnittelun kohteena olevaa asiaa koskeviin tietoihin.

Suunnittelulainsäädännön kehittymisen myötä (rakennuslaki, laki alueellisen kehityksen edistämisestä, kunnallislaki jne.) on kasvanut sellaisten tietoryhmien kysyntä, jossa tietoja tarvitaan samanaikaisesti monilta eri ilmiöalueilta. Tällaisten tietotarpeiden hoitaminen on osoittautunut ongelmalliseksi ja päällekkäistä tiedonkeruuta aiheuttavaksi. Suunnittelujärjestelmien tietosisällön yhdenmukaistamiskysymystä ei ole yleensäkään tarkasteltu valtion keskushallinnossa. Tilastojen osalta yhtenäistämistyötä on pyritty tekemään, mutta toimenpiteet ovat toistaiseksi rajoittuneet valtion tilastotoimeen. Tilanteen eräs selitys lienee se, että kukin keskushallinnon suunnittelujärjestelmä ja suunnitteluyksikkö pitää kiinni autonomisuudestaan ja viranomaisten jyrkähköt toimivalta- ja tehtävärajat tukevat tätä eriytymistilannetta.

Tässä selvityksessä kysyttiin suunnitteluyksiköiltä tietoryhmittäin mistä ne suunnitelmaansa tarvittavat tiedot saavat. Vaihtoehtoina kyselyssä esitettiin TK:n tai muiden tilastovirastojen tilastot, hallinnon muut valmiit aineistot (rekisterit), oma kysely tai muu tapa. Viimeksi mainittuun sisältyy lähinnä se, että suunnitelman pohjana käytetään alan asiantuntijoiden lausuntoja, arvioita, ennusteita tai hallinnon päätöksiä jne.

Vastauksista (ks. taulukko 7) käy ilmi, että selvästi suurinosa valtion keskushallinnon suunnitelmista saa tarvitsemansa tiedot hallinnon erilaisista asiakirjoista, alaisiltaan virastoilta tai laitoksilta ts. muun hallintoprosessin välityksellä. Tätä kautta saa tiedot noin 40 % suunnitelmista. Oma kyselyä käytetään pääasiallisena tietolähteenä noin 10 %:ssa suunnitelmista. Tilastokeskuksen tilastot ovat varsin harvan suunnitelman laadinnan pääasiallisena tietopohjana (10%), vielä harvemmin tarkasteltavina olevissa suunnitelmissa on käytetty pääasiallisena tiedonhankintakeinona muita kuin Tilastokeskuksen tilastoja. Vähiten on käytetty hallinnon valmiita aineistoja, rekistereitä (6 %). Tilanne suunnittelun tiedonhankintatavoista on sama tarkasteltaessa asiaa tietoryhmittäin (tietoryhmillä tarkoitetaan kyselyssä ilmoitettuja suunnitelmien sisältämiä tietoryhmiä - noin 350 tietoryhmää, joista osa samoja eri suunnitelmissa). Suunnitelmien 5 - 10 keskeisestä tietoryhmästä tyydyttävään osaan (24 %) käytetään tilastoja tietolähteenä.

Valtion keskushallinnon suunnitelmien laadinnan tietopohjana ei näytetä käytettävän hallinnon tarjolla olevia valmiita tai lähes valmiita tietoa-aineistoja, joita tilastot ja rekisterit pyrkivät olemaan. Suunnittelutoimi turvautuu mieluiten hallintoprosessin tuottamaan "käsittelemättömään" ja jalostamattomaan perinteiseen asiakirja-aineistoon tai hankkii tarvitsemansa tiedot oman kyselyn avulla. Olisi ilmeisesti syytä perusteellisemmin selvittää mahdollisuuksia yhteensovittaa suunnitteluyksiköiden ja valtion tietotuotantoyksiköiden (tilasto- ja rekisterivirastot) toimintaa, jotta voitaisiin todeta, päästäisiinkö suunnitteluyksiköiden usein varsin raskasta "omaa tiedonhankintaa" vähentämään ja hyödyntämään enemmän hallinnon valmiita tietovarantoja. Kysymys on paljolti tietotarjonnan lisäämisestä, monipuolistamisesta ja joustavammaksi teosta.

Taulukko 7 VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN TIEDONSAANTITAVAT IALLINNONALOITTAIN

Hallinnon- ala	Suunnitelmat		Suunnitelmien tietoryhmät ²												
	luku- määrä	vas- tauk- sia ¹	tiedonosaantitapa (pääasiassa)					luku- määrä	tiedonosaantitapa (pääasiassa)						
			TK:n ti- lasto	muu ti- lasto	hall. rekis- teri	hall. asia- kirja	oma ky- sely		muu	TK:n ti- lasto	muu ti- lasto	hall. rekis- teri	hall. asia- kirja	oma kysely	muu
VNK	5	4	3	0	0	1	0	0	20	10	3	0	4	0	0
UM	5	5	0	0	0	5	0	0	5	0	0	0	5	0	0
OM	4	4	0	0	0	4	0	0	11	0	3	0	3	1	0
SM	14	5	1	0	0	2	2	0	25	11	1	0	5	8	0
PLM	4	2	1	0	0	0	1	0	9	6	0	1	0	2	0
VM	17	15	1	2	2	6	4	0	72	16	26	5	13	8	4
OPM	13	12	4	0	4	3	1	0	47	19	3	6	16	1	2
MMM	16	15	1	1	1	7	1	4	53	9	6	3	27	2	6
LM	7	7	0	0	0	6	0	1	22	2	1	1	12	1	5
KTM	18	16	1	0	0	10	3	2	51	7	13	0	21	7	3
STM	11	7	0	0	0	4	3	0	31	4	1	0	13	13	0
IVM	8	5	1	4	0	0	0	0	9	2	5	0	2	0	0
yht.lkm/%	122	97/80	13/10	7/6	7/6	48/39	15/12	7/6	355	86/24	62/17	16/5	121/34	43/12	20/6

1. osa suunnitelmista vasta valmisteille

2. kyselyssä pyydettiin nimeämään 5-10 tärkeintä tietoryhmää/suunnitelmaa

4. TILASTOKESKUKSEN (TK) TILASTOT VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMIEN TIETOPOHJANA

4.1. TK:n tilastotarjonta valtion keskushallinnon suunnitelmien laadintaan

Tilastokeskuksella on tarjota tilastoalan keskusvirastona oman käsityksensä mukaan tilastotietoja suurimpaan osaan eri hallinnonalojen suunnitelmia varten (ks. taulukko 8). Parhaiten TK pystyy palvelemaan tarjonnallaan opetusministeriön, valtiovarainministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloja ja heikoimmin ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, puolustusministeriön ja liikenneministeriön hallinnonaloja.

Kuten taulukosta 8 käy ilmi, suunnittelujärjestelmät eivät käytä ao. suunnittelualuetta koskevia tilastotietoja hyväkseen kuin tyydyttävässä määrin (noin 25 %:sesti). Osaselityksenä lienee TK:n tilastojen vanhentuneisuus. Keskimäärin TK:n suunnittelulle tarjoamat tiedot ovat vuodelta 1978, mutta varsin monet tilastotiedot ovat vuosilta 1970 ja 1973-1976.

Eräs suurimpia ongelmia TK:n tilastotarjonnassa suunnittelutoimelle on sen hajanaisuus. Tilastotietojen tuotanto-organisaatio on hajallaan (35 tilastovirastoa), tilastotuotteet ovat eriytyneet (n. 450 erilaista julkaisua vuosittain ja lisäksi julkaisemattomia tietoja) ja tilastotuotteiden tietoonsaattaminen on vielä varsin epäsystemaattista ja tapauskohtaista.

Taulukko 8. TK:N TILASTOJEN KÄYTTÖ VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMISSA HALLINNONALOITTAIN

Hallinnon- ala	Suunnitelmat			TK:n tilastot, jotka liittyvät eri hallinnonalan suunnitelmien sisältöalueeseen		
	lkm	näistä TK:n tilasto- ja jotenkin käytetty		lkm ¹	näistä käytetty suunnittelussa	Viimeiset tie- dot keskimää- rin vuodelta
		lkm	%			
VNK	5	4	80	20	10	1978
UM	5	0	0	5	0	-
OM	4	0	0	15	0	1977
SM	14	5	36	25	3	1978
PLM	4	2	50	15	8	1978
VM	17	6	35	30	18	1978
OPM	13	10	77	45	16	1978
MMM	16	8	50	30	9	1977
LM	7	2	28	15	1	1977
KTM	18	9	44	25	7	1978
STM	11	4	36	25	2	1978
TVM	8	2	25	25	1	1978
kaikkiaan	122	52	43	275	75	

1) Arvio, jossa tilastolla tarkoitetaan sellaisia kokonaisuuksia, kuten väestötilasto, teollisuustilasto, SKT, jne. Sama tilasto voi liittyä useamman kuin yhden hallinnonalan suunnitelmiin.

4.2. TK:n tilastojen käyttö valtion keskushallinnon suunnitelmissa

Tilastokeskuksen tilastojen käyttö on melko heikkoa valtion keskushallinnon suunnitelmien laadinnassa, sillä vain noin 10 % keskushallinnon suunnitelmista käyttää pääasiallisena tietolähteenä TK:n tilastoja (taulukot 7-9). Suunnitelmien sisältämistä tietoryhmistä, joita kyselyssä tuli esille noin 350 kappaletta¹, noin 25 %:sesti käytettiin pääasiallisena ao. tietoryhmien tietopohjana TK:n tilastoja.

1) Eri suunnitelmissa toistuvat osittain samat tietoryhmät

Kaikkiaan 122 suunnitelmasta TK:n tilastoja käytettiin kyselyn mukaan edes jossain määrin hyväksi (taustatietona, vertailutietona tms.) noin 50 suunnitelman laadinnassa (noin 40 %).

TK:n tilastoja ei käytetty lainkaan ulkoasiainministeriön ja oikeusministeriön hallinnonalojen suunnitelmissa (taulukko 8).

Eniten TK:n tilastoja on käytetty opetusministeriön ja valtioneuvoston kanslian hallinnonaloilla ts. opetus-, kulttuuri- ja liikuntapoliittiseen suunnitteluun ja aluepoliittiseen suunnitteluun. Vähiten TK:n tilastoja on hyödynnetty liikenneministeriön ja työvoimaministeriön hallinnonalojen suunnittelussa. Varsin vähän niitä on käytetty myös sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla.

Eräitä merkittävimpiä suunnitelmia, jotka eivät ole käyttäneet lainkaan tai lähes lainkaan TK:n tilastoja ovat:

- hallinnonalojen toiminta- ja taloussuunnitelmat
- INRAn sijoitussuunnitelma
- budjettiin liittyvät rahoitussuunnitelmat
- valtionyhtiöiden investointisuunnitelma
- maa- ja metsätalouden suunnitelmat (mm. tuotanto- ja vientisuunnitelmat, puuntuotannon tavoiteohjelma, maatilatalouden kehittämisrahaston käyttösuunnitelma)
- ympäristönsuojeluohjelmat (kansallispuistot ja -suot)
- VR:n suunnittelu
- energiasuunnitelmat
- viennin edistämisen runko-ohjelma
- STM:n 5-vuotissuunnitelmat ja
- työvoimaministeriön suunnitelmat (v. 1974 työvoimapoliittista ohjelmaa lukuunottamatta).

Kaikkiaan suunnitelmia, jotka eivät lainkaan kyselyn mukaan käyttäneet TK:n tilastoja on yli 40 sadasta suunnitelmasta (vastauksia 97).

Suunnitelmatyypeistä voidaan todeta, että ns. tavoitesuunnitelmissa oli selvästi eniten käytetty TK:n tilastoja, ns. tavoite- ja resurssi-suunnitelmista TK:n tilastoja oli käytetty noin puolessa ja noin puolessa ei. Vähiten TK:n tilastoja ooli käytetty ns. resurssienjakosuunnitelmissa.

Kaikki valtion keskushallinnon suunnitelmien laadinnassa kyselyn mukaan käytetyt TK:n tilastot ilmenevät taulukosta 9. Suunnittelussa on selvästi eniten käytetty TK:n tilastoista hyväksi väestötilastoja, kansantalouden tilinpitoa, työvoimatilastoja, koulutus- ja tutkimustilastoja, sekä teollisuustilastoja.

Tilastoittain tarkasteltuna käyttö keskittyy varsin voimakkaasti eräisiin keskeisiin tilastoihin (taulukko 9). Väestötilastoa, kansantalouden tilinpitoa ja työvoimatilastoa on käytetty jossain määrin hyväksi lähes kaikilla hallinnonaloilla. Työvoimatilastojen kohdalla ilmeni jopa, että sen oma hallinnonala työvoimaministeriö ei juurikaan käytä TK:n työvoimatilastoja suunnitelmien laadinnassa vaan niitä käyttävät muut hallinnonalat.

Taulukko 9: VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMISSA KÄYTETYT TK:N TILASTOT

TK:n tilasto	Suunnitelmien lkm, joissa käytetty	tietoryhmien lkm, joissa käytetty
Väestötilastot (AET, VAL)	29 (4)	38 (4)
Työvoimatilastot	14	15
Kansantalouden tilinpito	13	19
Koulutus- ja tutkimustilastot	10	16
Teollisuustilastot	8	14
Rakennustilastot	7	9
Maa- ja metsätaloustilastot	5	5
Tulotilastot	5	5
Hinta- ja palkkatilastot	4	5
Yritystilastot	3	3
Rahoitustilastot	2	7
Elinkeinorakennetilat	4	4
Elinolosuhteet, (ELO, ELÄ)	2	2
Kuntien ja kuntainliittojen taloustilastot	1	2
Liikennetilastot	1	1
Indeksit	1	1
Ympäristötilastot	1	1
Kulttuuritilastot	1	1
Valtion tilinpäätöksen alueel- listamisselvitys	1	1
Rikostilastot	1	1
Majoitusliikkeet	1	1
Tilastollinen vuosikirja	1	1

Merkille pantavaa on myös, että vaikka TK:n tilastot eivät ole sopineet valtion keskushallinnon suunnittelutoimelle omien kyselyjen (varta vasten suunnitellun kyselylomakkeen avulla) määrä ei kuitenkaan ole varsin suuri (taulukko 10). Tiedot on hankittu pääasiallisesti hallinnollisen toiminnan kautta. Tämä merkitsee sitä, että tietojen keruun rationalisointi valtion keskushallinnon suunnittelun ja tilastotoimen välillä on paljon monimutkaisempi ongelma kuin kyselyjen yhteensovitusongelma.

Taulukko 10: OMIEN KYSELYJEN MÄÄRÄ VALTION KESKUSHALLINNON SUUNNITELMISSA HALLINNONALOITTAIN (vastauksista käy ilmi tilanne vain 5-10 tärkeimmän tietoryhmän osalta)

Hallinnonala	tiedonsaantitapana oma kyselylomake
VNK	0
UM	0
OM	1
SM	9
PLM	2
VM	12
OPM	7
MMM	3
LM	1
KTM	8
STM	13
TVM	0
yht.	56

4.3. TK:n tilastojen puutteista ja niiden suunnittelun tietopohjaksi sopimattomuuden syistä

Kyselyssä ei varsinaisesti kysytty TK:n tilastojen käytön esteistä ja vaikeuksista, mutta huomautuksia-sarakkeessa oli mainittu mahdollisuus kirjata em. kaltaisia arvioita. Vastauksissa tuotiin esiin selvästi yleisimpänä TK:n tilastojen käytön esteenä yksinkertaisesti se, ettei suunnittelun tarvitsemia tietoja saada TK:n tilastoista, niitä

ei tuoteta. Erityisesti tätä piti perusteena tilastojen käyttämättömyydelle valtiovarainministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alat.

Seuraavaksi yleisin TK:n tilastojen käyttämättömyyden syy on se, että TK:n tilastot ovat liian hitaita ja vastaavat tiedot saa nopeammin muualta. Tämä etenkin valtiovarainministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön suunnitelmien kohdalla. Usein mainittuja TK:n tilastojen soveltumattomuuden syitä ovat edelleen se, ettei tilastoihin liity ennusteita ao. ilmiöiden tulevasta kehityksestä, tilastojen tarkkuustaso on riittämätön ja tiedot saa helpommin väli- ja paikallishallinnosta (taulukko 11).

Taulukko 11: TK:N TILASTOJEN USEIMMITEN MAINITUT PUUTTEET SUUNNITTELUN KANNALTA

TK:n tilastojen yleisimmät puutteet	kyselyssä puutteellisiksi maininneet		
	hallinnonala	suunnitelmat (lkm)	tietoryhmät (lkm)
tilastot puuttuvat	VM	7	12
	OPM	5	9
	STM	3	14
	SM	3	7
	KTM	2	4
	OM	2	4
	MMM	1	1
	VNK	1	1
	yht.	24	52
tilastot hitaita, samat tiedot nopeammin muualta	VM	5	15
	KTM	3	4
	OM	2	2
	OPM	2	3
	yht.	12	24
tilastoissa ei ennusteita	LM	4	4
	KTM	2	8
	OPM	2	2
	SM	1	1
	LM	1	1
	yht.	10	16

keskushallinto saa tiedot väli- ja paikallishallin- nosta	STM	3	11
	KTM	1	3
	yht.	4	14
vaatisi erillisselvityksiä	OPM	2	10
	MMM	2	2
	yht.	4	12
tilaston tarkkuustaso riittämätön	SM	2	4
	OM	1	1
	VM	1	1
	OPM	1	1
	KTM	1	1
	yht.	6	8
aluetiedot puuttuvat	TVM	3	3
	LM	2	2
	VNK	1	1
	yht.	6	6
luokitukset puutteellisia	OPM	2	2
	VNK	1	2
	KTM	1	2
	yht.	4	6
suunnitelman kohderyhmä suppea	KTM	3	6
	yht.	3	6
laitoksen omasta tilastoinnis- ta suoraan	KTM	1	2
	LM	1	1
	TVM	1	1
	yht.	3	4
tiedot suppeita	VNK	1	2
	PLM	1	1
	yht.	2	3
tulostus vääränlainen	VNK	1	2
käsitelmärittely epäselvä	VNK	1	1

Virasto, laitos

Osasto, toimisto

Vastaaja ja puh.

Suunnitelma:

TIETORYHMÄ suunnitelmaa varten kerättävät tietoryhmät (5-10 tietoryhmää)	TIEDOT SAADAAN TK:n/muiden tilastois- ta, mistä niistä	hallinnon muista val- miista aineistoista (rekisterit), mistä niistä	omalla muulla kysely- lomak- keella (X)	(X)	HUOMAUTUKSIA Miksi TK:n tilastot eivät sovi tms.

☐ jatkuu kaantopuolella