

Pääjohtaja Erkki Liikanen  
Tilastokeskuksen 140-vuotisjuhlaseminaari 4.10.2005, Finlandia-talo

## TILASTOILLA LAATUA PÄÄTÖKSENTEKOON

Euroopan komissiossa toimiessani yksi kabinetissa toiminut virkamies kertoi kokemuksistaan läksiäisissä:

*" Kun sain nimityksen kabinettiin, kaikki sanoivat, että siirryn nyt poliittiselle tasolle. Odotin jännityksellä, mitä kaikkea se merkitsee. Ryhdymmekö antamaan koko ajan poliittisia neuvoja komissaareille? Kun poliittinen päätös tehdään, onko se erilaista, kun ei enää tarvitse kamppailla yksityiskohtien ja faktojen kanssa?*

*Mutta ei se niin ollutkaan. Työstä 80 % oli edelleen asioiden selvittämistä, faktojen hakemista, tilastojen analysointia. Esimies halusi olla varma, että tosiasiat ovat oikein. Sen jälkeen 10 % meni sen arvioimiseen, mitä tämä tiedossa olevasta aineistosta muodostettu todellisuus ehkä peittää. Onko olemassa kvalitatiivista tietoa tai tuntumaa muutoksista, jotka tilastoissa näkyvät vasta jälkikäteen.*

*Ja vasta sitten ryhdyttiin tutkimaan vaihtoehtoja, mitä poliittisia ratkaisuja tehdään. Ja siinäkin piti selvittää neutraalisti eri vaihtojen edut ja haitat ja vasta lopuksi esittää oma suositus poliittisesta ratkaisusta."*

Puhuja oli hollantilainen tietoyhteiskunnan asiantuntija ja virkamies.

Samanlaisesta tilanteesta, mutta päinvastaisesta johtopäätöksestä, kertoi korkea suomalainen päättäjä 1970-luvulla. Hän kertoi poliittiseksi avustajaksi tulleen hyvältä ekonomistista. Tämä arvioi, että politiikassa selviää paljon vähemmällä. Ei tarvitse tehdä samaa perustyötä, voi loikata suoraan linjanvetoihin. Koska poliitikot tietävät joka tapauksessa kaikesta vähemmän, ei tarvitse käyttää juuri kapasiteettia faktojen selvittämiseen, vaan voi keskittyä "suuriin kysymyksiin".

Hollantilaisen virkamiehen oivallus oli oikea. Poliittinen päättäjä, joka kantaa vastuuta ratkaisujen vaikutuksesta pitkälle tulevaisuuteen, haluaa varmistua olevansa mahdollisimman tukevalla pohjalla. Kaikki mahdollinen tieto on ensin käytettävä ja analysoitava.

Sieltä ei koskaan löydy valmista ratkaisua, valinta tehdään aina lopulta epätäydellisen tiedon pohjalta. Ja silloin joudutaan ottamaan riskejä. Mutta jos kaikkea olemassa olevaa tietoa ei ole käytetty, voi päättäjälle tulla kohtuuttoman vaikea ja kivikkoisen tie uudistuksia ajaessaan.

\*

Tilastojen laatimisella on aivan keskeinen tehtävä mahdollisimman oikean kuvan luomisessa. Siksi tilastotoimen korkea taso on laadukkaan päätöksenteon ensimmäinen ehto.

Tilastotoimen pitää olla itsenäistä. Euroopan komissiossa tässä käytiin myös pitkä oppimisprosessi. Miten tulkita julkisen talouden alijäämää? Kun vakaus- ja kasvusopimuksessa asetetaan tarkat rajat, kuuluisat 3 % vuosittaiselle alijäämälle, mikä on komission rooli siinä? Lopputulos tänään on, että

luvut perustuvat aina Eurostatin työhön, eikä siihen poliittinen taso puutu. Siksi luottamus Eurostatiin on tavattoman tärkeää. Mutta totta kai päätöksenteon tasolle jää myös harkintaa, jos on olemassa täsmällisiä tietoja esim. hallituksen toimista, joilla alijäämää seuraavana vuonna alennetaan. Se voidaan ottaa huomioon ennen kuin prosesseja käynnistetään.

Oma kantani on, että tässäkin on taattava ehdottomasti jäsenmaiden yhdenvertainen kohtelu, koosta riippumatta. Harkinnalla onkin suuri vaatimustaso; kaikkia samantyyppisiä tilanteita on käsiteltävä ehdottomasti samalla tavalla maasta riippumatta.

Joskus on kuitenkin syntynyt tilanteita, joissa tilastoaineisto tulee myöhässä tai se ei mittaa todellisia muutoksia. Näin tapahtui USA:ssa 1990-luvulla. Yhdysvaltain keskuspankin, FED:n vuoden lopussa eläkkeelle jäävä puheenjohtaja Alan Greenspan alkoi vuonna 1996 puhua siitä, että tieto- ja viestintätekniikan käyttö yrityksissä on ilmeisesti johtanut muutoksiin tuottavuuden kasvussa. Ja se selittää, että talous kasvaa poikkeuksellisen voimakkaasti, eivätkä inflaatiopaineet kuitenkaan lisääny.

Tämä oli uusi oivallus. Nobel-ekonomisti Robert Solow oli vuonna 1987 sanonut kuuluisan johtopäätöksensä: näen tietokoneita kaikkialla, paitsi tuottavuustilastoissa. Keskuspankin ekonomistit väittivät vastaan Greenspanin kanssa vuosien ajan, mitään näyttöä ei tilastoaineisto anna. Mutta antoivat sitten periksi, kun tilastointi kehittyi, hedoniset indeksit kuvasivat paremmin tietotekniikan panosta ja analyysi muutenkin syveni.

Kuinka sitten Greenspan saattoi tämän nähdä aikaisemmin, on suuri kysymys. Hänellä oli kontakteja yrityksiin, jotka tietotekniikan ja internetin avulla muuttivat työprosessejaan ja toimintatapojaan. Hierarkiat supistuivat, varastojen ja pääoman kierto nopeutui; se nosti tuottavuutta ja muutoksen oli enemmän tai myöhemmin tultava esiin myös tilastoissa.

Ja niin tapahtui; USA:n tuottavuuden kasvu oli kiihtynyt jo vuodesta 1995 lähtien. Tieto- ja viestintätekniikan investoinnit ja yleiskäyttöisyys yhdistyneenä koulutukseen ja yritysten uudelleenorganisointiin on merkinnyt suurta muutosta.

Tämä tunnettu tapaus opettaa keskuspankkiväelle ja muillekin, että tilastotoimi ja taloudelliset mallit ovat välttämättömiä analyysin ja päätöksenteon pohjaksi. Mutta se ei yksin riitä. On seurattava maailmaa valppaasti ja yritettävä analysoida kaikkea näkemäänsä ja kokemaansa.

\*

Suomen Pankilla ja Tilastokeskuksella on pitkä yhteistyö takanaan. Konkreettisinta yhteistyö on ollut rahoitus- ja maksutasetilastojen alueilla. Pankki on rahaliiton aikana lisännyt – eurojärjestelmässä sovitun yhteistyön pohjalta – huomattavasti omaa tilastotuotantoaan. Uudet velvoitteet rahoitusmarkkinoiden osalta ovat olleet osa Euroopan Keskuspankin itsenäistä tilastointipolitiikkaa. Se on vaatinut resursseja.

Viime kuukausina olemme nostaneet esille kysymyksen siitä, onko kaikki pyydyttävä uusi tilastointi välttämätöntä. On selvää, että se mikä tarvitaan rahapolitiikan harjoittamiseen tai rahoitusjärjestelmien vakauden analyysiin, on tehtävä. Mutta olemme yhä kriittisemmin suhtautuneet uusien tilastojen keräämiseen pelkästään sillä perusteella, että "olisi mukava tietää". Sellainen vie paitsi kohtuuttomasti resursseja Pankilta, se myös rasittaa vastaamaan joutuvia yrityksiä.

Suomen Pankissa tehtävä yleinen talousanalyysi perustuu edelleen pääosin Tilastokeskuksen tuottamaan aineistoon. Keskuspankki haluaa seurata ja ennustaa huolellisesti Suomen omaa talouskehitystä. Tämä on Suomen Pankin panos Euroopan Keskuspankissa tehtävään euroalueen talousanalyysiin – ja vastaavasti tekevät omalta osaltaan muidenkin rahaliittoon osallistuvien maiden keskuspankit. Tietenkin Suomen Pankki haluaa jatkuvasti myös osallistua asiantuntijana kotimaiseen taloutta ja talouspolitiikkaa koskevaan keskusteluun.

\*

Rahapolitiikan keskeisimmät tilastotarpeet ovat teorioiden mukaan varsin rajoitetut. Rahapolitiikkaa lähtökohdista useimmiten on strategia, joka perustuu muutamaankin taloudelliseen muuttajaan. Tämä selkeyttää politiikan esittämistä markkinoille ja suurelle yleisölle.

Rahapolitiikan ensisijaisena tavoitteena esitetään yleensä hintavakaus. Euroopan keskuspankin strategian tavoitteena on hintavakaus keskipitkällä aikavälillä. Tavoitteena on pitää inflaatio lähellä, mutta alle kahden prosentin. Strategia nojaa kahteen pilariin, joissa toisaalta korostetaan toisaalta rahamäärän merkitystä, toisaalta erilaisia muita tekijöitä, jotka yleensä muuttavat hintoja lyhyellä aikavälillä.

Kun rahapolitiikassa painotetaan hintavakautta, joudutaan kiinnittämään hyvin paljon huomiota hintaindeksiin. Eurojärjestelmän käyttämä ensisijainen inflaatiomittari on yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi. Se on pyritty saattamaan yhdenmukaiseksi kaikille euromaille. Olennaista sille on mm., ettei se sisällä kovin paljon asumiskustannuksia. Paljon keskustellaan siitä, missä määrin juuri asuntojen hinnat tulisi rahapolitiikassa ottaa huomioon, ja usein esitetään jopa osakkeiden hintojen huomioimista.

Erityisen hankalia asioita hintaindeksissä ovat hyödykkeiden nopea muutos nykymaailmassa ja toisaalta palvelusten sekä teknisesti yhä monimuotoisempien tavaroiden määrien ja hintojen yhä vaikeampi erottaminen. Tätä on yritetty ratkaista laatimalla mainittuja hedonisia hintaindeksijä. Niiden ongelmana on kuitenkin, että laadun paranemisen arviointi on väistämättä varsin subjektiivista.

Sama ongelma näkyy tuottavuutta kuvaavassa tilastoinnissa. Tuottavuuden seuranta on rahapolitiikan kannalta erittäin tärkeää. Reaalikorko on yhteydessä tuottavuuskehitykseen. Samoin kansantalouden hintakilpailukyky riippuu tuottavuuden kehityksestä suhteessa kilpailijoihin. Näiden ilmiöiden huolellinen seuranta – ja sen taustana huolellinen tilastointi – ovat talouspolitiikan kannalta keskeisiä asioita. Palaan tuottavuusongelmaan myöhemmin.

Viestinnässä ongelmana on, että kansalaiset oma käsitys hintakehityksestä ja hintaindeksi poikkeavat toisistaan. Usein edelleenkin kuulee sanottavan, että euroon siirtyminen nosti hintatasoa, vaikka kuluttajahintaindeksit kertovat kokonaan muuta. Kun sitten kysytään kansalaisilta, mitkä hinnat ovat nousseet, vastaukseksi tulee kahvit torilla, iltapäivälehdet tai vastaavat pikkuostokset, jotka toistuvat usein, mutta joiden paino indekseissä on pienehkö. Harvat seuraavat hintakehitystä indeksin painot saatikka Törnqvistin indeksiteoriaa. Tilastokeskuksella, Suomen Pankilla ja muilla viranomaisilla on tässä edelleen viestintähaastetta.

\*

Suomen Pankin yleinen talouden analyysi nojautuu pääosin kansantalouden tilinpitoon, hintatilastoihin sekä tuotanto- ja tuottavuustilastoihin, työllisyystilastoihin, julkisen sektorin rahoitustilastoihin sekä näitä alueita kuvaavien ennakoivien indikaattoreiden käyttöön. Rahoitus- ja valuuttamarkkinoihin painottuvat tilastot tuotetaan laajasti Suomen Pankissa – osin EKP:ssäkin –, mutta Suomen Pankin tilastotehtävät ovat varsin vähäisiä verrattuna Tilastokeskuksen laaja-alaiseen tilastotuotantoon.

Julkisuudessa syntyy joskus kuva, että keskuspankki ei tee muuta kuin valmistele korkopäätöksiä. Tosi-asiassa keskuspankeilla on varsin laajat tehtävät – ja vastaavasti myös tilastotarpeet – rahoitusjärjestelmän vakauden valvonnassa, raha- ja valuuttamarkkinoiden interventioiden toteuttamisessa, maksujärjestelmän ja setelistön ylläpitämisessä, kansainvälisten rahoitus- ja valuuttamarkkinoiden kehittämisessä ja muillakin alueilla. Rahoitusta koskeva yhteistyö on laajaa eri kansainvälisissä järjestöissä.

Näitä toimintoja varten on hallittava laajasti erilaisten raha- ja rahoituslaitosten tilastotietoa, maksutaseaineistoja, arvopaperimarkkinatilastoja, valtiontalouden rahoitustietoja sekä yritysten ja kotitalouksien rahoituseriä sekä kansainvälisiä rahoitustilastoja. Näiden alueiden osalta myös eurojärjestelmän yhteinen tilastotuotanto on laajaa.

\*

Sekä tilaston laatijoiden että tilaston käyttäjien yhteinen tuska on maailman muuttuminen yhä vaikeammin tilastoitavaksi. Seurattavat ilmiöt monimutkaistuvat. Talous ja sen instituutiot muuttuvat, jolloin aikasarjojen jatkuvuus on ongelma mm. taloudellisten mallien rakentajille. Eri analyttisiä tarpeita varten olisi tilastoitavan ilmiön rajat usein vedettävä eri tavoin.

Maaillantalous yhdentyy. Ilmiöiden erittely maakohtaisesti, samoin kuin toiminnon, instituution ja instrumentin mukaan vaikeutuu. Näiltä osin voi todeta hyvinä kotoisina esimerkkeinä Nokian ja Nordean kotimaisen toiminnan tilastoinnin ongelmat, joiden voi sanoa ajoittain aidosti vaikeuttavan talouden ja rahoitusmarkkinoiden tulkintaa.

Tilastojen yhdenmukaisuutta on kehitetty kansainvälisissä järjestöissä, rahoitustilastojen osalta erityisesti Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF) ja Kansainvälisessä järjestelypankissa (BIS). Tilastointiongelmia kuvaavat hyvin yhä paksummiksi ja vaikeammin luettaviksi käyvät tilastomanuaalit.

Käyttäjät, suuri yleisö, tiedotusvälineet ja myös poliittiset päättäjät vaativat selkeitä perustilastoja: mikä on oikea inflaatiovuhti, mikä on se todella oikea työttömyysaste jne. Kuitenkin tilastoinnin selkeyteen liittyvät ihanteet tuntuvat karkaavan yhä kauemmaksi.

Huomattava osa tilastoaineistoista on väistämättä käsitteistöltään hankalaa ja sisällöltään epävarmaa. Paitsi tilastonlaatijoiden myös tilastojen käyttäjien vastuu kasvaa. On tunnettava entistä tarkemmin, mitä tilastot kertovat ja mitä ne eivät kerro.

On realismia, että tilastoja on tulkittava aina varauksin. Ehkä tilastoihin tulisi liittää alaviitteeksi tilaston laatijan kriittinen arvio tilaston yleisestä luotettavuudesta, virhelähteistä ja tulkintaongelmista. Kokemuksen mukaan erityisen poikkeava havainto ennakkotiedoissa on yleensä tilastovirhe. Tilastoteoreettisten hienouksien soveltamisen tulisi olla sopivassa suhteessa tilastomateriaalin yleiseen tarkkuuteen.

Kriittinen asenne tilastoihin ei missään tapauksessa merkitse tilastojen laatimisen ja käytön väheksymistä. Ilman tilastopohjaa analyysi on pelkkää arvailua. Talous- ja rahoituskehityksen tulkinta on perustettava nimenomaan tilastoihin. Kaikista ongelmistaan huolimatta tilastot ovat asiallisesti tulkittuina kyseisen ilmiön parhaita indikaattoreita.

Ehkä tilastojen tuotannossa tulisikin painottaa entistä enemmän pelkistettyjen indikaattoreiden tuotantoa. Samalla taloustilastojen yhteenliittymisen logiikka on tärkeä osa tilastokokonaisuutta. Tilastojen teoreettinen yhteensopivuus tarjoaa myös tärkeän testin erillisten tilastoaineistojen luotettavuudelle. Taseiden saatava- ja velkapuoli ovat aina ja kaikilla aikaväleillä yhtä suuret ja kaikilla markkinoilla ostot ja myynnit vastaavat täsmällisesti toisiaan. Taseet kytkevät eri sektoreiden käyttäytymisen tiiviisti toisiinsa.

\*

Keskuspankille ja tilastoviranomaiselle asetetaan nykytaloudessa ja demokratiassa monilta osin samanlaisia vaatimuksia. Erityisen merkittävää on, että molempien edellytetään olevan eräiltä keskeisiltä osin toiminnassaan riippumattomia mutta toisaalta myös hyvin avoimia.

EU:n säädöksiin perustuva keskuspankin riippumattomuus takaa keskuspankille sen perustehtävän hoidon edellyttämän toimintavapauden. Riippumattomuutta koskevat säädökset koskevat useita eri alueita. Keskuspankin taloudellinen riippumattomuus on vahvempi kuin Tilastokeskuksen.

Tilastoviranomaisen osalta riippumattomuuden merkitys painottuukin toisin. Tilastoviranomainen on alisteinen julkiselle vallalle paitsi välittömästi rahoitusresursseiltaan, myös siltä osin minkä tyyppisten alueiden ja aihepiirien osalta tilastoja tuotetaan.

Kuitenkin tilastotuotannon sisällön tulee näissä rajoissa määräytyä erillisten, autonomisten tilastointikriteerien pohjalta. Tämä takaa tilastoviranomaisen tuottamien tilastojen luotettavuuden, eikä synny epäilyksiä, että ulkopuoliset tahot pääsevät vaikuttamaan tilastoihin heidän intressejään painottavaan suuntaan. Kenenkään, ei edes valtion pidä puuttua tilastojen yksityiskohtiin omien intressiensä edistämiseksi. On aivan oleellista, että tilastotuotannon riippumattomuuteen luotetaan.

Suomen Tilastokeskuksen suhteen tällaisia epäilyksiä ei ole esitetty. Tilastokeskus tunnetaan paitsi Suomessa myös ulkomailla tehokkaana ja luotettavana tilastoviranomaisena.

Toisaalta sekä keskuspankin että tilastoviranomaisen tulee esittää avoimesti toimintansa perusteet. Keskuspankilta edellytetään vastuuvetoa, eli sen on perusteltava toimintansa ja esitettävä sen tulokset. Tilastoviranomainen on puolestaan velvollinen esittämään avoimesti tilastojen laadinta-periaatteet. Tämä takaa luottamuksen tilastojen tuotannon johdonmukaisuuteen ja on erittäin tärkeää tilastotietojen tulkinnan kannalta.

Vaikka kumpikin laitos korostaa perustellusti itsenäisyyttään, molempien on syytä korostaa myös yhteistyötä ja kommunikointia eri suuntiin. Suomen Pankki on pyrkinyt lisäämään viestintäänsä ja on viime aikoina rohkaissut esimiehiään ja asiantuntijoitaan esiintymään erityisalueisiinsa liittyvissä asioissa. Tällainen toiminta antaa toisaalta palautetta pankin ulkopuolelta ja toisaalta avaa uusia näkökulmia.

Tilastokeskuksen osalta avoimuus merkitsee sekä aktiivista esiintymistä ulospäin että perusteltujen tilastotoiveiden kuuntelemista ja näiden huomioonottamisen kriittistä harkintaa. Tilastokeskus joutuu panostamaan entistä enemmän tilastoja koskevaan valistamiseen ja kouluttamiseen.

\*

Lopuksi haluaisin vielä palata omaan erityiseen intressialueeseeni, kansantalouden tuottavuuden kehitykseen. Se oli tärkeä teema edellisessä työssäni EU:n komissiossa ja on sitä myös nykyisessä työssäni keskuspankissa. Tuottavuuskäsitteiden on kaikkine ulottuvuuksineen yksityiskohdiltaan erittäin vaikeasti hahmotettava muuttuja. Kaikkien yhteiskuntapolitiikan osapuolten tulisi paneutua tähän aihepiiriin.

Aiemmin työn tuottavuuden ja hyvinvoinnin yhteys oli kansantalouden tasolla varsin kiinteä. Nykyaikaisissa integroituneissa talouksissa kuitenkin tuotannon ja tuottavuuden kasvu voi poiketa oleellisesti reaalisien kansantulon kasvusta lähinnä ulkomaankaupan vaihtosuhteen ja ulkomaille maksettavien pääomakorvausten kehityksen vuoksi. Tuottavuuden kasvu yhdessä maassa voi mennä ulkomaisten kuluttajien hyödyksi. Tästä on meillä Suomessa erityistä kokemusta. Nämä tekijät on otettava huomioon palkanmaksuvaraa – kuten myös osinkojen maksuvaraa ja talouden velkaantumisvaraa – arvioitaessa.

Julkisen sektorin tuottamalla hyödykkeillä ei ole normaalisti markkinahintaa, jolloin tuottavuutta ei voida mitata tuotoksen ja panosten suhteena. Tuottavuusarvioita on tehty vertaamalla eri toimintojen suoritteiden määriä reaaliin tuotantopanoksiin. Suuri ongelma on, että suoritteiden määrämuuttuja on hyvin heterogeeninen, eikä laadun muutoksia pystytä ottamaan yleensä huomioon.

Vaikkakin tehdyt arviot ovat epävarmoja, ne viittaavat siihen, että mm. terveyskeskusten tuottavuus ja kuntien kokonaistuottavuuskin ovat jopa heikentyneet viime vuosina. Julkisen sektorin suuri koko huomioon ottaen julkisten palvelusten tuottavuuden mittaamista on pidettävä hyvin keskeisenä tilastoinnin tavoitteena.

Käytännössä julkishallinnossa sovelletaan osin varsin yksinkertaisia ja mekaanisia mittareita. Näitä tulisi pyrkiä voimakkaasti kehittämään. Julkisessa hallinnossa ja palvelussa kuitenkin pitää toimia saman peruslogiikan kuin yleensä taloudellisessa toiminnassa: sijoitetuille varoille pitää saada enemmän tuottoa, määrällisesti ja laadullisesti.

Tietenkin myös yksityisen sektorin tuotannollinen toiminta on nykyisin entistä moniulotteisempaa niin tuotantopanosten määrän kuin laadun suhteen. Esitykseni alkupuolella Greenspan-esimerkissä jo tote-  
sin, että tietotekniikan ja koulutuksen aikaansaaman tuottavuuden kasvun mittaaminen ei ole mitenkään itsestään selvää. Muun muassa työpanoksen laadun mittaaminen on Tilastokeskukselle haastava tehtävä; esimerkiksi kuinka paljon työvoiman keski-ikänsä nousu vaikuttaa tuottavuuteen. Koulutukseen suunnattujen varojen tehokas käyttö on eräs lähivuosien suurista haasteista. Kuinka paljon viimeisenä korkeakouluun otettu insinööriopiskelija lisää tuottavuutta?

Tilastokeskuksen haasteet liittyvät toisaalta olemassa olevien mittareiden laadun parantamiseen, toisaalta mm. globalisoitumisesta johtuvaan uusien mittarien kehittämiseen. Tuotantotekniikan nopea kehitys vaatii uusia mittareita.

Työtä siis riittää, itse kullekin. Parhaat onnittelut Tilastokeskukselle sen juhlapäivänä!