

# Auttaako indikaattoriaalto tietotulvassa?

Hannele Sauli & Jussi Simpura

**Maailmassa on enemmän tietoa kuin koskaan ennen, mutta emme välttämättä saa entistä parempaa tietoa. Näin kirjoittaa Thomas Hylland Eriksen (2003). Tietomäärä kasvaa, mutta tietojen sulattamiseen tarvittava aika ei lisääny. On paljon tietoa, jota ei käytetä: esimerkiksi suureen osaan tieteellistä tietoa ei viitata missään. Niinpä tietoa halutaan puristaa tiiviimpään muotoon, indikaattoreiksi. Mitä tällaisessa tilanteessa tapahtuukaan ymmärrykselle, tulkinnalle tai asiantuntijuudelle?**

Sosiaali-indikaattorit<sup>1</sup> ovat lähes kahdenkymmenen vuoden hiljaiselon jälkeen alkaneet uudelleen valloittaa maailmaa. Vakiintuneita indikaattorihankkeita uudistetaan ja laajennetaan, uusia avauksia tehdään ja ”tietoa tiedosta”-kuvausjärjestelmiä on perusteilla ainakin Euroopan unionissa ja OECD:ssä. Unionin politiikassa indikaattorit ovat saaneet erityisen näkyvän roolin.

Meillä Suomessa hyvinvointi-indikaattorien kehittämistyö näyttää kulkevan ainakin kahta rinnakkaista raidetta. Toisella raiteella kehitetään temaattisia indikaattoripaketteja (terveys, työllisyys, kestävä kehitys, rikollisuus, syrjäytyminen), ja toisella rakennetaan yleisluontoisia hyvinvoinnin indikaattorijärjestelmiä eri aluetasojen tarpeisiin (esimerkiksi kunnat, kaupungit, alueet).

## Tietotulvasta indikaattoriaallokkoon

Sosiaali-indikaattorit ovat ainakin puolen vuosisataa vanha keksintö. YK:ssa aloitettiin sosiaali- ja väestö-

tilastollinen kehittämistyö jo 1950-luvulla. Tuolloin luotiin sosiaali-indikaattoriliikkeen pohja eli ensimmäiset määritelmät ja kriteerit. Silloin sanotut viisaudet esimerkiksi indikaattorien kriteereistä ja käyttömahdollisuuksista pätevät yhä<sup>2</sup>. Sen jälkeen on paljon suunniteltu, kirjoitettu ja puhuttu, mutta saatu aikaan melko vähän pysyviä tuloksia.

Ensimmäinen hyvinvointi-indikaattorien ”aalto” koettiin 1970-luvulla. Sen tunnetuimpana tuloksena oli OECD:n piirissä kehitetty ”kokonaisvaltainen lähestymistapa” (comprehensive approach) hyvinvoinnin kuvaamiseen (ks. OECD 1976). Puhuttiin jopa kansantalouden tilinpidon kaltaisen sosiaalitalinpitäjärjestelmän kehittämisestä. Indikaattoriaalto kuitenkin taittui monesta erisyystä. Teoriapohja puuttui eikä pelkillä muuttujalistauksilla ollut tulevaisuutta (Martin ym. 2001). Syntyi erilaisia kilpailevia kokonaisvaltaisia esityksiä, jotka nekin vähitellen näivettyivät. Poliittinen kehityskään ei suosinut kokonaisvaltaista valtiollista hyvinvointipolitiikkaa, ja 1970-luvun öljykriisi vei lopulta taloudelliset liikkumavarat.

Toinen indikaattoriaalto näyttää alkaneen 1990-luvulla. Euroopassa yhteismarkkinoina ja maailmanlaajuisesti globalisaationa ilmenevä poliittis-taloudellinen integraatio on muuttanut ja muuttaa tietotarpeita. Uudella indikaattoriaallolla on paljon yhteyksiä hyvinvointipolitiikan ja hallinnon toimintatapojen muutoksiin. Indikaattoreita tarvitaan, kun politiikkaa rakennetaan entistä selkeämmin määriteltyjen tavoitteiden varaan. Erityisesti hyvinvointipoliittisten panosten tuottavuutta halutaan

1 Käytämme termejä sosiaali-indikaattori tai hyvinvointi-indikaattori. Maailmassa on muitakin indikaattoreita, mutta tämä Hyvinvointikatsaus keskittyy sosiaalista tilaa kuvaaviin.

2 Yksi vanhimpia YK:n ponnistuksia oli työryhmä, jonka tehtävänä oli luoda kansainvälisesti käyttökelpoinen määritelmä ja mittarit käsitteelle ”elintaso” jo vuonna 1954.

mitata, ja tätä tuottavuutta ei mitata rahana vaan hyvinvoinnin lisääntymisenä (Martin ym. 2001).

Indikaattorit ovat olleet osittain myös vastaus siihen, että tietotuotanto – kaikkinaiset tilastot, katsaukset, selvitykset, mietinnöt, tutkimukset ja selonteot – on tehostunut ja laajenee yhä: indikaattoreita kaivataan tietotulvan tiivistämiseksi. Tietotulva on siis johtanut indikaattoriaaltoihiin, ja aaltojen jäljissä on kasvanut nykyinen indikaattoriviidakko.

### Indikaattorit – maailmanselityksiä pähkinänkuoressa?

Mitä sosiaali-indikaattorit ovat? 1970-luvun määritelmä (YK 1975: ...havaintoon perustuvia, tavallisesti kvantitatiivisia tietoja meitä kiinnostavista sosiaalisen elämän piirteistä tai muutoksista) pätee yhä kaikessa mitäänsanomattomuudessaan. Mitkä ovat ”meitä kiinnostavia” piirteitä, riippuu siitä, olemmeko vain uteliaita, haluammeko ymmärtää asioita vai suunnittelemmeko toimenpiteitä. Useimmiten kyse on sosiaalipoliittisen toimintatarpeen synnyttämästä uteliaisuudesta ja tiedontarpeesta.

Sananmukaisesti indikaattorilla tarkoitetaan *osoitinta*, numerotietoa, joka kuvaa jotakin piirrettä – toivottavasti olennaista – kuvauskohteesta. On tärkeää huomata, ettei kuvauskohteen kokonaisuutta yritetä kuvata yhdellä luvulla, vaan ainoastaan jotakin oleellista siitä. Lisäksi indikaattorien toivotaan olevan osoittimia, jotka reagoivat herkästi, jos niiden kuvaamissa ilmiöissä on tapahtunut tai on ehkä vasta tapahtumassa muutoksia. Mutta samalla tiedon pitää olla järeää (tilastokielellä ”robusttia”) ja reagoida vain merkittäviin muutoksiin.

Indikaattorit pyrkivät siis patoamaan, siivilöimään ja tiivistämään tietotulvaa muutamaaan avaintietoon, joiden toivotaan olevan politiikan ja sen tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin kannalta keskeisimpiä. Käyttäjän kannalta indikaattorit ovat hyviä, jos niitä ei ole liikaa. Mitä enemmän indikaattoreita on, sitä huonommin onnistuu tiedon tiivistäminen niiden avulla.

Indikaattorit syntyvät valintojen tuloksena, ja valintaan osallistuvat sekä käyttäjät että tuottajat. Indikaattorien valinta on vaikeaa ja valinnan perusteleminen vielä vaikeampaa. Valintaa voidaan

perustella teoriaperusteisesti tai tekniseen mittamiseen liittyvillä seikoilla tai poliittisella relevanssilla. Mikään näistä perusteista ei kerro yksiselitteisesti, mikä on hyvä indikaattori, mikä huono.

Sosiaali-indikaattorien valinnan ja täsmentämisen edellytys on sosiaalisten prosessien analyytinen ymmärtäminen (esim. YK 1975, 27). Indikaattorien valinta perustuu siihen ymmärrykseen sosiaalisista seikoista, jonka olemme saavuttaneet jonkin muun tiedon perusteella. Indikaattorit eivät toimi sellaisena datana, jonka avulla ymmärrystä jostakin ilmiöstä syvennettäisiin: indikaattorien tulkitseminenkin edellyttää teoreettista perehtyneisyyttä niihin ilmiöihin, joita kuvaamaan ne on tarkoitettu. Tämä onkin yksi indikaattorityön paradokseista: tavoitteena ovat maallikkoakin puhuttelevat tunnusluvut, mutta yksinkertaisimpienkin indikaattorien tulkinta vaatii asiantuntemusta vähintäänkin siitä, mitä niillä on ajateltu kuvata. Vain asiantuntija voi tietää, mitä jätetään kertomatta, kun on valittu jokin määrätty indikaattori eikä jotakin toista, jonka sanoma voi olla jopa ristiriidassa valitun kanssa.

Teoriapohjan heikkous erottaa sosiaali-indikaattorit esimerkiksi talouden indikaattoreista. Talouden indikaattorit toimivat, koska tiedon käyttäjillä on riittävästi yhteistä teoriaa ja terminologiaa tulkinnan tueksi. Analyyttistä ymmärrystä ei voi mekanisoida eikä sosiaali-indikaattorien monitulkintaisuutta pitäisi ohittaa kyselemättä: indikaattoritkin ovat enemmän ajattelun kuin laskemisen kysymys.

Sosiaali-indikaattorien suhde monipuolisempiin sosiaalilastotietoihin onkin se, että *tilastodatalta ilmiöitä voi tutkia, indikaattoreita käytetään väitteiden tukena*. Indikaattorit ovat usein yksilotteisia niin kuin yksittäiset tilastomuuttujatkin ovat. Indikaattori voi olla hyvinkin yksinkertainen, esimerkiksi suhdeluku (työllisyysaste), jokin keskiarvo (työttömyysasteen vuosikeskiarvo) tai pelkkä lukumäärä (työttömien määrä joulukuussa), tai se voi olla suurella tietomäärällä, lukuisten taustalehtien tuella ja työläällä laskennalla muodostettu indeksi (elinajanodote, BKT). Käytännössä näyttää siltä, että indikaattorit ovat useimmiten aivan tavanomaisia, yksittäisiä tilastotietoja, jotka on joilla-

kin, usein julkilausumattomilla perusteilla korotetu indikaattorien ”ylempään säätyyn”.

### Indikaattorin tieto

Indikaattorien taustalla on muutamia niille ominaisia tietokäsityksiä. Ne ovat pitkälle samoja kuin kuvailevan yhteiskuntatilaston tietokäsitykset, mutta joissakin kohdissa on selviä erojakin. Yhteistä tilastojen kanssa on indikaattoreihin liittyvä usko maailman mitattavuuteen. Silloin jää huomaamatta, että tätä kautta tulee todellisuudeksi vain se, mikä on mitattavissa. Numeromittauksen ulkopuolella olevia asioita indikaattorit ja tilastot voivat kyllä heijastella, mutta eivät suoranaisesti kuvata.

Indikaattoritiedolle on erityistä käsitys, että muutamaan harvaan lukuun tiivistetty kuvaus riittää kuvaamaan monimutkaisten ilmiöiden muutosta, ikäänkuin maailmassa olisi vain jokin rajallinen määrä merkityksellisiä ulottuvuuksia. Samaan tietokäsitykseen liittyy ajatus maailman hallittavuudesta: toimenpiteillä on vaikutuksia, niitä voidaan mitata ja siten arvioida niiden onnistuneisuutta tai tavoitteiden toteutumista. Indikaattorit ovat siis sukua esimerkiksi tulosjohtamiselle, evaluoivalle toimintajaj tutkimusotteelle tahi parhaiten käytäntöjen (best practices) etsimiselle. Indikaattorit kytkeytyvät luontevasti myös näyttöön perustuvaan politiikan harjoittamiseen (evidence-based policy making), jossa ryhdytään mieluiten vain sellaisiin toimiin, joiden vaikuttavuudesta on etukäteen näyttöä ja joiden vaikutuksia voidaan jälkikäteen arvioida ja tarkistaa kurssia tarvittaessa.

### Paremmuusjärjestykseen!

Indikaattorien ominta käyttöaluetta on maiden, paikkakuntien tai alueiden luonnehdinta ja varsinkin keskinäinen vertailu. On helppo sanoa, mikä maa tai alue on edellä toista ja mikä taas muiden jäljessä, jos indikaattorit ovat valmiina. EU:n käyttämä avoimen koordinaation menetelmä (Saari 2003), jossa ei säädellä jäsenmaiden toimia, mutta annetaan niille mahdollisuus seurata omaa edistystään ja verrata sitä toisiin maihin, on hyvä esimerkki indikaattorien käytöstä. Indikaattoreita vertaamalla Suomea pidetään esimerkiksi edistyneenä tietoyh-

teiskuntana, maailman kilpailukykyisimpänä ja vähiten korruptoituneena maana. Tällaiset yksinkertaiset ranking-listat jäävät vahvasti mieleen ja vaikuttavat maailmankuvaan. ”Benchmarking” eli ”vertaisarviointi” on käytössä monilla muillakin aloilla ja pitää yllä indikaattoritietojen kysyntää.

### Indikaattorityön mahdollisia tulevaisuuksia

Indikaattorien kehittäjät muistuttavat, että on ainakin muutamia vakiintuneita ja laajalti käytettyjä indikaattoreita, esimerkiksi bruttokansantuote ja elinajanodote. Kun on tarjolla tällaisia menestystarinoita, uskotaan, että niitä voisi olla enemmänkin ja monilla muillakin ilmiöalueilla. Uskoa eivät heikennä ne bruttokansantuotteen ja elinajanodotteen laskijoitten huomautukset, joissa korostetaan näihin lukuihin sisältyvää tulkinnan- ja sopimuksenvaraisuutta. On odotettavissa, että indikaattoriaalto vyöryy vielä pitkään.

Indikaattoripakettien vaarana on jatkuva moninaistuminen ja jokaisen paketin taipumus kasvaa parinkymmenen indikaattorin vielä hallittavasta joukosta jopa satojen indikaattorien röykkiöksi. Kun näin käy, indikaattorit menettävät suuren osan siitä yksinkertaistavasta voimasta, jonka saavuttamiseksi niitä on lähdetty rakentamaan. Näin indikaattorityö uhkaa sortua omaan mahdottomuuteensa. Samantapainen uhka liittyy siihen, että indikaattoripaketteja solmitaan jatkuvasti uudelleen lisäämällä yhtä ja poistamalla toista, jolloin vertailtavuus vuodesta toiseen väistämättä kärsii. Poliittiset tavoitteet ja pyrkimys indikaattoritiedon ajantasaisuuteen ja joustavuuteen kuitenkin vaativat pakettien tarkistamista aika ajoin.

Indikaattorien ja indikaattoripakettien kehittäminen nauttii rahoittajien suosiota ja on usein teki- jöilleen palkitsevaa. Kun paketti on valmis, alkaa arkinen ylläpitotyö. Se ei aina kiinnosta rahoittajia eikä siinä voi saavuttaa näkyviä voittoja. Pikemmin on kysymys tarkkuutta vaativasta ja usein vaikeasta käsityöläismäisestä ammattityöstä. Ylläpitovaiheessa epäonnistuminen näkyy välittömästi vanhentuneena indikaattoripakettina, jonka käyttäjät nopeasti hylkäävät. Tästä on runsaasti kokemusta.

## Indikaattoriviidakkoa hillitsemään

Miten jatkuvuutta ja monipuolisuutta arvostavan tietoammattilaisen olisi suhtauduttava indikaattoritulvaan, jossa keskenään kilpailevat, tarkkaan valikoidut mutta hetkelliset indikaattorituotteet muodostavat ristiaallokon? EU:ssa indikaattorikritiikki on kohdistunut paitsi indikaattoripakettien laajuuteen, myös pakettien sisäisen logiikan puutteeseen ja yksittäisten indikaattorien heikkoon kykyyn kuvata politiikkatavoitteiden toteutumista. Kritiikki on johtamassa siihen, että indikaattorien laadun valvontaa lisätään. Laatuarviointia ollaan uskomassa kansallisille tilastovirastoille. (SPC 2003) Tämä valvonta voi jäädä melko tekniseksi, sillä virastoilla ei yleensä ole poliittisen relevanssin evaluointikykyä. Epäilemme vahvasti, onko indikaattoriyhteiskunnassa enää tilaa tietomonopoleille, tietokoordinaattoreille ja laadun valvojille. Kuinka siis suhtautua?

*Luotetaan luonnonvalintaan.* On mahdollista, että osa indikaattoripyrkimyksistä sortuu omaan mahdottomuuteensa. Tällä hetkellä, vuoden 2004 alussa, indikaattorityön takana on kuitenkin niin mahtavia poliittisia ja institutionaalisia voimia, että todennäköisesti suunta ei muutu.

*Edistetään indikaattorikritiikkiä.* Sekä indikaattorien tuottajien että niiden käyttäjien kokemukset pitäisi kerätä systemaattisesti yhteen. Kunkin indikaattoripaketin kohdalla olisi arvioitava avoimesti, vastaako indikaattorien käyttö ja saatu hyöty odotuksia ja uhrattua työpanosta.

*Joustetaan tulkinnoissa.* Jo nyt on nähtävissä, että joitakin indikaattoreita seurataan lähes kirjanpidon tarkkuudella, kun halutaan arvioida politiikkatavoitteiden saavuttamista. Indikaattorien tulisi kuitenkin osoittaa kehityksen suuntaa, ei mitata tarkasti. Osoittimet osoittavat, eivät näytä! Mutta eiväthän tulkinnot käskien muutu – ehkä tarvittaisiin indikaattorien tuottajien ja käyttäjien vuorovaikutusta.

## Helppoa tietä tietoon ei ole

Hillitty indikaattorien tuotanto ja käyttö auttaisivat indikaattorityön vanhan perustavoitteen eli läpinäkyvän ja kansantajuksen yleiskuvauksen tai profiilin tuottamisessa. Vaihtoehtona on, että kasvava indikaattoritaimisto muuttuu ensin ryteiköksi ja sitten läpitunkemattomaksi viidakoksi. Kuten tämän numeron artikkelit osoittavat, on monella indikaattorityön alalla viidakko päässyt jo ryöstäytymään, niin etteivät parhaat asiantuntijatkaan tahdo saada sinne kulkureittejä raivatuiksi.

Hillintää todennäköisempää on, että tietoyhteiskunnassa tietomäärä kasvaa eksponentiaalisesti. Eriksenin (2003) mukaan yksi lupaavimpia tulevaisuuden tietobisneksiä tulee olemaan tiedon suodatuskeinojen tuottaminen. Tehostuuko suodatus lisäämällä tietoa tiedosta, indikaattoreita indikaattoreista, selvityksiä selvityksistä, niin kuin nyt näyttää olevan suuntaus?<sup>3</sup> Rohkenemme epäillä: kenties tiedon etsinnän ja rajaamisen yksilöllistä tuskaa ei indikaattoreilla hoideta. □

*Hannele Sauli on erikoistutkija ja Jussi Simpura tilastojohtaja Tilastokeskuksen Elinolot-yksikössä.*

### Lähteet:

**Eriksen, T. H.** (2003): Hetken tyrannia. Johnny Kniga. Juva.

**Hesse, H.** (1972): Lasihelmipeli. Kirjayhtymä, Rauma. List of Social Indicators. 1982. OECD, Paris

**Martin, J.P. – Pearson, M.** (2001): OECD Social Indicators: A Broad Approach towards Social Reporting. Swiss Federal Statistical Office. Days of Official Statistics, Neuchatel 26–28.6.2001.

**Measuring Social Well-being: A Progress Report on the Development of Social Indicators.** OECD. Paris. 1976.

**Saari, J.** (toim.) (2003): Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki.

**SPC 2003:** Quality profile for structural indicators. 51st meeting of statistical programme committee. Luxembourg, 20 november 2003.

**YK 1975:** Towards a system of social and demographic statistics. ST/ESA/STAT/SER.F/18. New York.

<sup>3</sup> Jokainen, joka on lukenut Hermann Hessen Lasihelmipelin (peli, jonka sisäinen sääntökehitys ohittaa sen ulkoisen merkityksen), ymmärtää, mikä vaara tässä piilee.