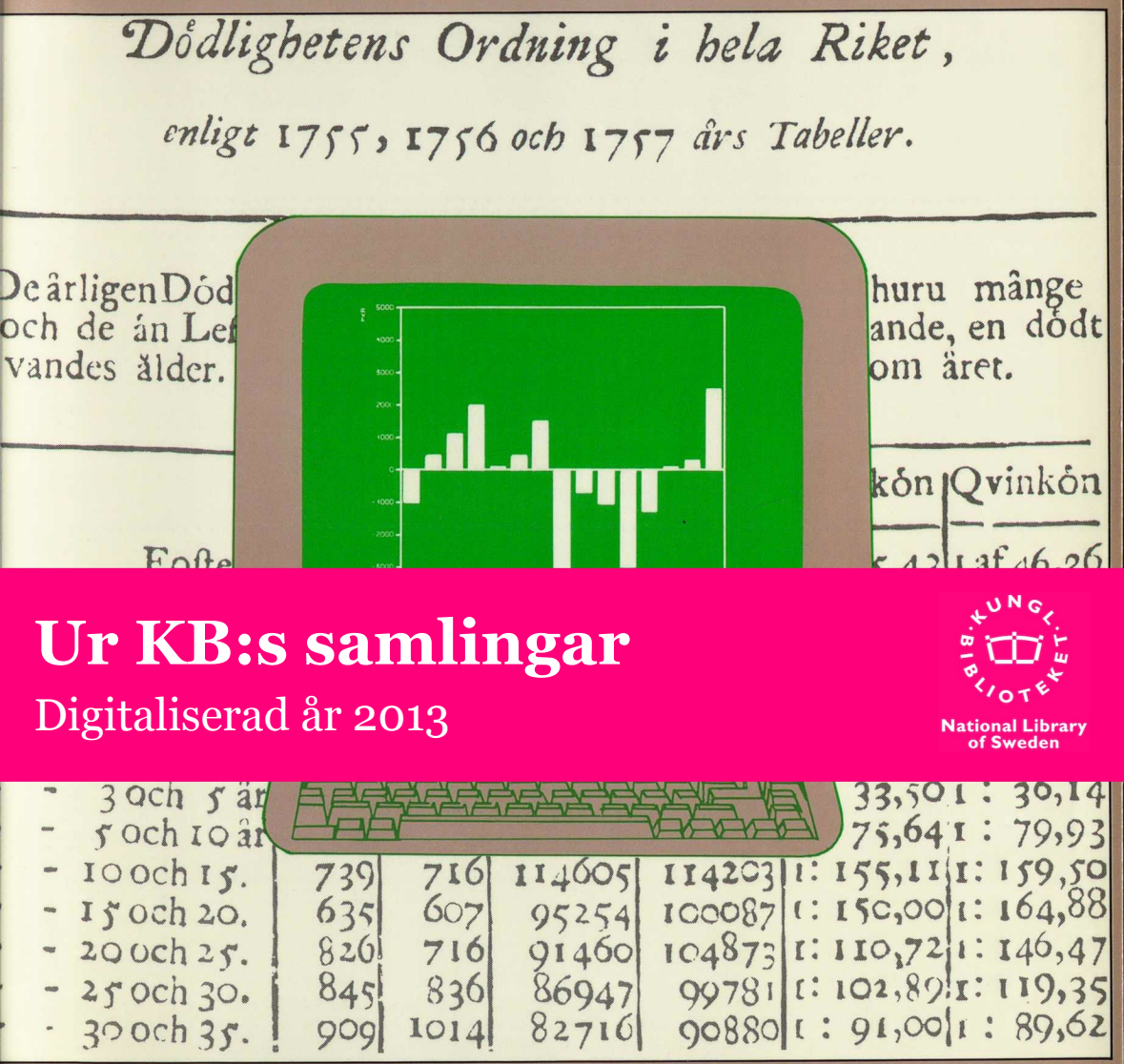
FRAMTIDA STATLIG STATISTIK



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av statistikutredningen

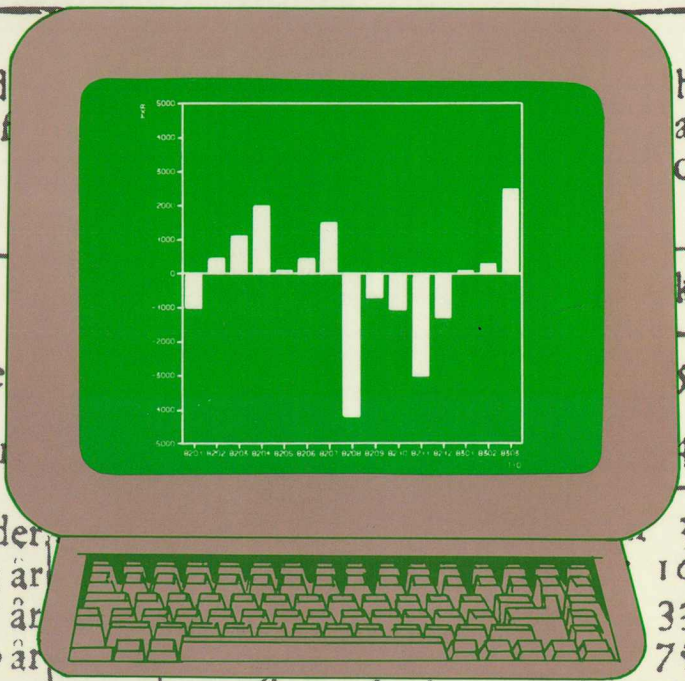
SOU 1983:74

FRAMTIDA STATLIG STATISTIK

Dödlighetens Ordning i hela Riket,

enligt 1755, 1756 och 1757 års Tabeller.

De årligen Dód … huru många …
och de án Lef … ande, en dödt …
vandes ålder. … om året.

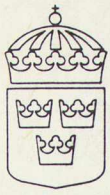


	kón	Qvinkón
Foste	5,43	1 af 46,26
Lefvande Bar	4,25	1 af 4,60
nder 1 års ålder	3,20	1 af 3,58
mellan 1 och 3 år	16,46	1 : 16,11
- 3 och 5 år	33,50	1 : 36,14
- 5 och 10 år	75,64	1 : 79,93
- 10 och 15.	739 716 114605 114203	1: 155,11 1: 159,50
- 15 och 20.	635 607 95254 100087	1: 150,00 1: 164,88
- 20 och 25.	826 716 91460 104873	1: 110,72 1: 146,47
- 25 och 30.	845 836 86947 99781	1: 102,89 1: 119,35
- 30 och 35.	909 1014 82716 90880	1 : 91,00 1 : 89,62

Betänkande av statistikutredningen

SOU 1983:74

134



Statens offentliga utredningar
1983:74
Civildepartementet

Framtida statlig statistik

Betänkande av statistikutredningen

Stockholm 1983

Omslag Arne Öström
ISBN ~~91-38-07995-X~~ 91-38-72696-3(F)
ISSN 0375-250X

minab/gotab Stockholm 1983 76442

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Statistikutredningen tillsattes under våren 1980 efter bemyndigande av regeringen den 25 oktober 1979. Tilläggsdirektiv gavs till utredningen den 3 december 1981.

Utredningen har haft följande sammansättning: landshövding Lennart Sandgren tillika ordförande, docent Bo Carlsson, professor Gösta Carlsson, riksdagsledamot Arne Gadd, riksdagsledamot Anders G. Högmark, generaldirektör Lennart Nilsson (t. o. m. 31 mars 1983) och professor Daniel Tarschys, sakkunniga överdirektör Lennart Fastbom (fr. o. m. 1 april 1983), departementssekreterare Agneta Norén, f. d. generaldirektör Ingvar Ohlsson, departementssekreterare Ingemar Skogö (t. o. m. 27 oktober 1981), departementssekreterare Anitra Steen (fr. o. m. 28 oktober 1981, t. o. m. 14 februari 1983), departementssekreterare Ingemar Wahlberg (fr. o. m. 15 februari 1983). Experter att biträda utredningen såsom ordföranden i arbetsgrupper har varit professor Lennart Hjalmarsson och professor Per Holm.

Huvudsekreterare har varit departementsråd Gösta Guteland och biträdande sekreterare byrådirektör Hans Jelf. Sekretariatet har dessutom biträtts av experten statistikchef Eva Herner. Utredningen har biträtts av fyra arbetsgrupper som haft särskilda sekretariat, sekreterare i dessa har varit fil. kand. Britta Hoem, fil. dr Thor Norström, fil. kand. Ola Nygren, ekon. lic. Olle Renck och fil. kand. Lennart Tingvall. På kansliet har tjänstgjort assistent Barbro Glaad. En fullständig förteckning över alla som deltagit i arbetet återfinns i bilaga 5.

Våra överväganden bygger i väsentliga delar på material som tagits fram inom de fyra arbetsgrupperna som behandlat statistik inom skilda samhällsområden. Arbetsgruppernas rapporter har utgivits i den s. k. departementsstencilserien.

Vi har under arbetets gång publicerat 14 rapporter till statistikutredningen i en serie som vi benämnt "Diskussionsunderlag från statistikutredningen". En fullständig förteckning av våra publikationer återfinns i bilaga 6.

En utförligare redogörelse för uppläggningen av utredningens arbete lämnas i kapitel 2.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Arne Gadd och Daniel Tarschys och särskilda yttranden av ledamöterna Anders G. Högmark och Daniel Tarschys och de sakkunniga Lennart Fastbom och Ingvar Ohlsson.

Statistikutredningens förslag med anledning av tilläggsdirektiven överlämnas i särskild skrivelse.

Statistikutredningen får härmed överlämna sitt betänkande och anser sig därmed ha fullgjort sitt uppdrag.

Stocholm den 30 november 1983

Lennart Sandgren

Bo Carlsson Gösta Carlsson Arne Gadd

Anders G. Högmark Daniel Tarschys

/Gösta Guteland

Hans Jelf

Innehåll

1 *Sammanfattning* 9

2 *Arbetets uppläggning* 17
2.1 Uppdraget 17
2.2 Uppläggningen av arbetet 17

3 *Statistikens roll i samhället* 19
3.1 Översikt över kapitlet 19
3.2 Det historiska perspektivet 20
3.3 Några bedömares syn på statistiken 29
3.4 Utredningens reflexioner kring innebörden av statistik och statistikens samhällsfunktioner 34
3.5 Statistiken i ett framtidsperspektiv 42
3.6 Krav på den framtida statistiken 50

4 *Att mäta och prioritera behoven av statistik* 55
4.1 Utredningens val av metoder för behovskartläggningarna . 55
4.2 Mätning av nyttan 57
4.3 Kostnader 61
4.4 Prioriteringar 65
4.5 Statistikutredningens ställningstaganden 69

5 *Behovskartläggning. Genomgång område för område* . . . 71
5.1 Utgångspunkter 71
5.2 Prioriteringar i stora drag 71
5.3 Sektorsövergripande statistik 76
5.3.1 Övergripande ekonomisk statistik 77
5.3.2 Den offentliga sektorn i sin helhet 82
5.3.3 Regionala och lokala frågor 85
5.3.4 Välfärdsfrågor 91
5.4 Sektorsstatistik 94
5.4.1 Industri 94
5.4.2 Handel och service 97
5.4.3 Energi 100
5.4.4 Transport och kommunikation 102
5.4.5 Prisstatistik och prisindexar 105
5.4.6 Jord- och skogsbruk samt fiske 108

5.4.7 Miljö 110
5.4.8 Markanvändning 113
5.4.9 Hälsa och hälso- och sjukvård samt socialtjänst . . 115
5.4.10 Socialförsäkring 118
5.4.11 Familjen 119
5.4.12 Kultur och fritid 122
5.4.13 Utbildning 124
5.4.14 Arbetsmarknad och arbetsmiljö 126
5.4.15 Individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning 131
5.4.16 Bostäder och boende 134
5.4.17 Byggande 136
5.4.18 Rättsväsendet 138
5.4.19 Försvaret 139
5.4.20 Invandring 141
5.4.21 Befolkning 143

6 *Den nya datatekniken – hur påverkas produktion, distribution, kvalitet och integritet* 147
6.1 Datateknikens betydelse för statistiken – nuläge och i ett framtidsperspektiv 148
6.1.1 Utvecklingen på dataområdet 148
6.1.2 Utnyttjandet av ny datateknik i statistikproduktionen 152
6.1.3 Insamling av underlag och produktion av statistik . 154
6.1.4 Exempel på registerbaserad statistik 157
6.1.5 Hur kommer statistiken ut till användarna? . . . 162
6.2 Hur påverkas statistikens kvalitet av den nya datatekniken? 164
6.2.1 Kvalitetsdeklaration 165
6.2.2 Databaser som hålls för officiell statistik 166
6.2.3 Avgränsning av statlig och officiell statistik i framtiden 169
6.3 Den nya tekniken och dess inverkan på integritet, sekretess och säkerhet 171
6.3.1 Integritetsskydd genom sekretess och säkerhetsåtgärder – nuvarande förhållanden 171
6.3.2 Olika slag av framtida risker och möjliga åtgärder för att minska riskerna 178
6.4 Utredningens ställningstaganden 182

7 *Former för beslutsfattande om och finansiering av statistik* . 187
7.1 Inledning 187
7.2 Finansiering av statistik 188
7.3 Nuvarande beslutsprocess 189
7.3.1 Sektorsproducerad statistik 190
7.3.2 SCB-producerad statistik 191
7.4 Förändrad beslutsprocess 192
7.4.1 Inledning 192
7.4.2 Den renodlade sektoriella modellen 192
7.4.3 Utredningens förslag till beslutsprocess 193
7.4.5 Statistikutredningens ställningstagande i punktform . 195

8 *Det internationella statistiska samarbetet* 197
8.1 Historik och organisation 197
8.2 Nuläget i det internationella statistiska samarbetet 198
8.3 Några framtidsperspektiv 200
8.4 Utredningens ställningstaganden 200

Reservationer och särskilda yttranden 203

Bilaga 1 *Direktiven* 213
Bilaga 2 *Detaljerade prioriteringar* 221
Bilaga 3 *Integritetsfrågorna i statistiken, av generaldirektör Jan Freese, datainspektionen* 235
Bilaga 4 *SCB:s statistikprodukter fördelade på departementet* . . 241
Bilaga 5 *Deltagarförteckning* 249
Bilaga 6 *Publikationer utgivna av statistikutredningen* 251

1 Sammanfattning

Kapitel 3 Statistikens roll i samhället

Vi har i vårt arbete funnit att det är väsentligt att känna till den historiska bakgrunden för att förstå varför den statliga statistiken ser ut som den gör i dag. Kapitel 3 inleds därför med ett avsnitt om statistikens roll i ett historiskt perspektiv. En viktig slutsats är att den statliga statistiken vuxit fram i ett nära samspel med samhällets utveckling.

Det framhålls att möjligheterna att tidigt få fram statistik som omfattade hela befolkningen var unika i vårt land. Kyrkobokföringen gav underlag för tabellverket – en hela landet omfattande befolkningsstatistik, som trädde i kraft 1749. Det fanns emellertid tidigt också annan statistik än befolkningsstatistik. Bl. a. gav landshövdingarnas femårsberättelser från och med 1734 en statistisk beskrivning av förhållandena. Bergskollegium, kommerskollegium och andra myndigheter lämnade också tidigt statistiska beskrivningar.

Det historiska avsnittet visar att äldre statistik i hög grad byggde på administrativa material från olika förvaltningar. Under modernare tid frigjorde sig statistiken till en del från denna anknytning och direktinsamlingar blev vanligare – jämför t. ex. folkräkningarna. Nu på 1980-talet har anknytningen till administrativa material åter aktualiserats i en utsträckning som för tankarna till statistikens begynnelseår.

Statistikens inriktning och intresset för olika delar av den har varierat genom tiderna beroende på den statliga politiken och på samhällsdebatten. Intresset kan sägas ha "gått i vågor". Om man ser till de senaste decennierna kom först efterkrigstidens hårda satsningar för att få den ekonomiska statistiken fullständig och användbar för den ekonomiska politiken. Sedan följde 1970-talets inriktning på kvalitativa värden och på en rättvis fördelning av välfärden. Vi befinner oss alltjämt på den våg som medförde intresse för att belysa dessa förhållanden. Men under 70-talet fanns alltjämt utrymme för att initiera en utveckling av statistiken över välfärden och dess fördelning utan att ta resurser från den övriga statistiken. Under 1980-talet har diskussionerna mera inriktats på frågan hur man ska prioritera för att få utrymme för den nya statistiken. Det gäller f. ö. inte bara välfärdens fördelning utan all statlig statistikproduktion.

Det har inte saknats kritiska röster mot den ökade statistikanvändningen i samhället. Kritiken har ifrågasatt om all statistik verkligen behövs och då åberopat att utrensningen av äldre statistik gått långsamt. Det har emellertid

också framförts att statistiken inte spelar den roll i den allmänna informationsförmedlingen och opinionsbildningen som många föreställer sig.

Bland de kritiska rösterna finns också de som anser att den statliga statistiken har för liten omfattning. I en uppsatssamling som initierats av statistikutredningen om statistikens roll i samhället framhålls att flödet av statistik över vem som får socialhjälp och bostadsbidrag, mängden av data om sjukfrånvaro och fylleriförseelser kontrasteras i svensk statistik av den relativa bristen på siffror om ägarförhållanden och markvärdesstegringar eller skatteavdrag och arbetsfria inkomster.

Den tekniska utvecklingen på databehandlingens område har medfört att det både inom forskning och administration blivit lättare att bearbeta stora datamassor. Tekniken har också gynnat dem som arbetar med analys av komplicerade sammanhang. På det ekonomiska området har omfattande modeller utvecklats för analyser av ekonomisk utveckling under olika betingelser.

Det är givetvis svårt att yttra sig om hur den framtida utvecklingen kommer att te sig. Att de närmaste åren kommer att präglas av fortsatt teknisk utveckling som gynnar bearbetning av stora datamängder torde de flesta kunna enas om.

Några säkra utsagor om statistikens framtida roll är mot ovanstående bakgrund svåra att göra. I de följande kapitlen belyser vi olika frågor som gäller den framtida anpassningen av statistikproduktionen till behoven.

Kapitel 4 Att mäta och prioritera behoven av statistik

För konkreta ställningstaganden till enskilda statistikprodukter krävs ett detaljerat underlag. En kartläggning av behoven av statistik har därför i enlighet med direktiven genomförts av utredningen. Inför denna kartläggning fördes en diskussion om vilka metoder som skulle tillgripas. Ett samarbete inleddes med en arbetsgrupp vid statistiska centralbyrån (SCB) som hade till uppgift att utreda vilka metoder som bör användas vid kartläggningar av statistikbehoven.

En erfarenhet från både Sverige och andra länder är att det inte är möjligt att välja ut en enda metod som kan utnyttjas vid mätning av behoven av statistik. Statistikutredningen och dess arbetsgrupper har därför valt att arbeta med en uppsättning av metoder för behovsuppskattningar. I huvudsak har tre metoder kommit till användning. De gäller:

- Användarnas uttalade önskemål om statistik.
- Egna studier av behovsområdet och fördjupade diskussioner med användarna.
- Konkret mätning av styrkan i de olika statistikbehoven.

Relativt stor vikt har lagts vid de egna studierna av behovsområdet. Utredningens arbetsgrupper har tagit fram s. k. problembilder som underlag för analyser av statistikbehoven och prioriteringar. Dessa bilder belyser hittillsvarande utveckling och framtida utvecklingstendenser inom ett område. En strävan har varit att uppmärksamma tänkbara framtida problem som kan behöva statistisk belysning.

Våra erfarenheter av denna arbetsmetod är att den ger stora möjligheter att ta fram de översiktliga statistikbehoven. När dessa behov blivit verifierade får man göra en jämförelse med befintlig statistik för att få fram vilka förändringar som krävs för att statistiken skall motsvara behoven.

En erfarenhet är att det oftast är omöjligt att nå fram till någon slags absolut värdering av statistikens nytta. Det kan då möjligen vara lättare att rangordna olika statistikprodukter, variabler eller egenskaper hos statistiken, dvs. att gå direkt på prioriteringsfrågorna.

Vi har mot denna bakgrund delat in statistikbehoven efter tre ambitionsnivåer. *Ambitionsnivå I* omfattar de statistikbehov som statistikutredningen anser synnerligen angelägna. *Ambitionsnivå II* omfattar de statistikbehov som täcks av ambitionsnivå I jämte sådana statistikbehov som statistikutredningen anser angelägna. *Ambitionsnivå III* omfattar de statistikbehov som täcks av ambitionsnivå I och II jämte sådana statistikbehov som enligt statistikutredningen under de närmaste åren är mindre angelägna.

Vi har också gjort beräkningar av kostnaderna för statistiken. I kapitel 4 tar vi upp svårigheterna med sådana kostnadsberäkningar och diskuterar också möjligheterna att göra jämförelser mellan statistikens kostnader och nytta.

Kapitel 5 Behovskartläggning, genomgång område för område

Kapitlet innehåller en sammanfattning av de resultat som kommit fram från statistikutredningens arbetsgrupper. När inte annat anges ställer sig statistikutredningen bakom de förslag till förändringar av statistiken, som kommit fram.

I stora drag innebär förslagen att anslagen för lantbruksstatistiken enligt ambitionsnivå I skärs ned kraftigt och att nationalräkenskaper, handels- och servicestatistik, hälso- och sjukvårdsstatistik och viss välfärdsstatistik byggs ut. En övergång till folk- och bostadsräkningar som baseras på befintliga register beräknas också att åtminstone på längre sikt leda till kostnadssänkningar. Det minskade resursbehovet för arbetsmarknadsstatistik och regional statistik är därför inte ett uttryck för en sänkt ambitionsnivå.

Kostnaden för den statliga statistiken, räknat i den prisnivå som gällde 1981/82, har uppskattats till 330 milj. kr. Detta är emellertid en underskattning eftersom andra statliga statistikproducenter än SCB saknar internredovisning som medger exakta kostnadsberäkningar.

Om endast sådan statistik tas med som anses synnerligen angelägen skulle kostnaderna sänkas med ca 20 %. Det skulle då innebära kraftiga sänkningar av kostnaderna för lantbruks- och arbetsmarknadsstatistiken.

Om ambitionsnivå II valdes, vilket skulle innebära en oförändrad kostnadsnivå, skulle en rad angelägna statistikbehov kunna tillgodoses under förutsättning att nedskärningar görs av bl. a. lantbruksstatistik. Nationalräkenskaperna skulle rustas upp. Tjänstebranscherna skulle belysas bättre. Handels- och servicestatistiken skulle kunna få kraftigt ökade resurser. Hälso- och sjukvårdsstatistiken skulle vidare förbättras, liksom statistik med anknytning till individernas välfärd.

Den tredje ambitionsnivån tillmötesgår en stor del av de önskemål som kommit fram i arbetsgruppernas kontakter med statistikanvändarna. Om man väljer att öka kostnaderna med 20 % skulle lantbruksstatistiken kunna bibehållas vid nuvarande nivå. En kraftig utbyggnad skulle kunna göras av statistik för regional och lokal planering, med bl. a. regionala levnadsnivåundersökningar och av mellanregionala leveransflöden. Statistiken om transporter och kommunikationer skulle byggas ut liksom statistik om bostäder och boende.

Statistikutredningen tar inte bestämd ställning till vilken nivå som skall väljas. Vår uppfattning är att den statliga statistiken inte bör behandlas isolerad från den verksamhet som den skall tjäna. Varje statistikgrens kostnader bör därför vägas mot andra kostnader inom de enskilda samhällssektorerna. Vi har ändå gjort denna sammanställning för att ge en överblick över vad den statliga statistiken kostar i dag och vad den kan tänkas kosta i framtiden. I kostnadsberäkningarna har hänsyn inte kunnat tas till uppgiftslämnar- och användarkostnader, vilka vi behandlar i särskild ordning.

Kapitel 6 Den nya tekniken - hur påverkas produktion, distribution, kvalitet och integritet

Kartläggningarna av statistikbehoven visar att den statliga statistiken bör få en delvis ny inriktning. En viktig förändringsfaktor är också att den tekniska utvecklingen på dataområdet är mycket snabb. I kapitel 6 beskriver vi hur denna utveckling kan komma att påverka produktion och distribution av statistik. Vi tar också upp hur den nya tekniken kan inverka på statistikens kvalitet och individens integritet.

För statistikproduktionen innebär den nya tekniken att en allt större datamängd kan hämtas från administrativa register. Relationerna mellan kostnader för automatisk och mänsklig bearbetning av data förändras också av den nya tekniken.

Vid distributionen av statistik kan man räkna med att mer och mer av informationsförmedlingen sker via datorer. De statistiska databaserna såsom RSDB (regionalstatistisk databas) och TSDB (tidsseriedatabas) vid SCB torde få en allt viktigare roll vid distributionen av statistik.

I kapitlet redovisas hur man i Danmark ersatt ett större antal surveyundersökningar med registerlösningar. Den s. k. FOBALT-utredningen som utrett möjligheterna att utnyttja register i folk- och bostadsräkningarna visar hur likartade system skulle kunna läggas upp i Sverige.

Introduktionen av ett registersystem ställer krav på samordning av verksamheter med dataregister. I viss utsträckning är det fråga om att standardisera avgränsning och klassificering av objekt, definition av variabler m. m.

Speciella krav ställs också på kvalitetsredovisningen. Om flera statistikproducenter tar fram statistik från samma register är det väsentligt att informera om hur uttagen gjorts för att undvika debatter om skenbart motstridiga uppgifter. Det är också väsentligt att kvalitetsdeklarationer genomförs efter ett särskilt mönster.

Vår uppfattning är att det är orealistiskt att kvalitetsdeklarera all statlig statistik, även om målet bör vara att göra detta. Med tanke på detta finner vi det motiverat att redovisa kvaliteten för åtminstone *en* statistikprodukt inom ett område oberoende av om denna produkt presenteras i skriftlig rapport eller via statistiska databaser. På olika områden där behov finns av statlig statistik bör man sträva efter att ha en officiell statstik. Det bör ankomma på SCB som har ansvaret för samordningen av statlig statistik att utarbeta förslag om den administrativa regleringen och behövlig standardisering.

En ökad satsning på registerlösningar kan leda till nya och ökade integritetsproblem. I viss utsträckning är det här fråga om en målkonflikt. Ett mycket långtgående beaktande av kvalitets- och integritetskraven kan leda till att den nya tekniken inte kan tillgodogöras eller att statistikbehov inte blir tillgodosedda.

En utgångspunkt för vårt resonemang är att grundläggande integritetskrav inte får sättas åt sidan. Det innebär bl. a. att de statistikproducerande myndigheterna inte lämnar ut identifierbara individuppgifter.

Vi föreslår mot denna bakgrund att

- sekretesslagen kompletteras så att utlämnande av uppgifter från statisikproducerande myndighet till annan myndighet inte kan ske enligt en generalklausul i 14 kap. 3 §, sekretesslagen.
- statistikuppgifter inte kan lämnas till domstol enligt rättegångsbalken (RB 38 kap. 8 §, och 23 kap. 14 §)

Därutöver vill vi framhålla att regeringen, enligt 14 kap, 8 § sekretesslagen, har en allmän dispensbefogenhet att häva sekretessen i enskilda fall. Bestämmelsen borde enligt utredningens mening ändras så, att dispensbefogenheten upphör när det gäller uppgifter insamlade för statistik. Emellertid finns i sekretesslagen för närvarande inga undantag från regeringens dispensbefogenhet. Utredningen föreslår därför inte att uppgifter insamlade för statistik nu upptas som sådant undantag, men anser att frågan bör beaktas vid en eventuell framtida översyn av regeringens dispensbefogenheter.

Regeringen har dessutom möjlighet att enligt 14 kap, 1 § SekrL författningsreglera utlämnande av uppgifter. Sådan författningsreglering aktualiseras främst i de fall då utlämnandebehoven är förutsedda och av generell karaktär. En författningsreglering ger därför statistikproducenterna tillfälle att i förväg informera uppgiftslämnarna om samtliga ändamål med uppgiftsinsamlingen. Den ger också politiker och allmänhet möjlighet att hålla sig informerade om uppgifters användning. Den har således en annan karaktär än dispensmöjligheten enligt 14 kap, 8 §.

Det nuvarande systemet med tillståndsgivning utgör en administrativ omgång som tar datainspektionens krafter i anspråk. Statistikutredningen föreslår en formell förenkling genom att upphäva tillståndstvånget för statistiska register. Det skulle innebära en avbyråkratisering av både datainspektionens och statistikproducenternas registerhantering. I stället skulle tyngdpunkten kunna läggas vid datainspektionens tillsynsverksamhet för vilken resurser därmed skulle kunna frigöras. Statistikproducenter och forskningsinstitutioner skulle emellertid ha skyldighet att upprätta förteckningar över sina register och att överlämna dessa förteckningar till datainspektionen.

Kapitel 7 Former för beslutsfattande om och finansiering av statistik

Utredningen för i detta kapitel en diskussion om hur en ändrad beslutsprocess och olika former för finansiering påverkar produktionen av statistik och hur statistiken kan göras bättre anpassad till statistikanvändarnas behov.

Den nuvarande beslutsprocessen karakteriseras av en viss centralisering med en framskjuten roll för civildepartementet och SCB. Det finns enligt vår uppfattning ett alltför stort gap mellan statistikens användare och dess producenter. Vi tar upp olika modeller för att öka användarnas inflytande.

Vårt förslag till ny beslutsprocess bygger på förutsättningen att det också framöver skall finnas *en* myndighet som har ett samlat ansvar för statistiken och som är specialinriktad på statistikproduktionen. Samtidigt anser utredningen att de olika sektorerna i samhället bör få ett större inflytande över statistikproduktionen. Det är därvid viktigt att statistikens kostnader inom ett område vägs mot andra kostnader inom det aktuella området och inte främst mot andra statistikkostnader.

Det system som utredningen föreslår innebär att varje fackdepartement svarar för statistiken inom det område som departementet har ansvar för, samtidigt som civildepartementet har ett övergripande ansvar för SCB. Civildepartementet bör också liksom nu ansvara för den statistik som är övergripande för flera samhällsområden och sådan statistik som är av renodlad allmäninformativ karaktär.

Det är väsentligt att den allmäninformativa statistiken får en friare ställning i förhållande till statsmakterna än den instrumentella. Den skall opartiskt belysa aktuella samhällsföreteelser. För att åstadkomma detta bör de resurser som statistikproducenterna får för denna typ av statistik mer ha karaktären av ramar än anslag för konkreta projekt.

För att ytterligare öka användaranpassningen bör SCB:s och andra statistikproducenters arbetsgrupper med statistikanvändare ges ökad självständighet.

Kapitel 8 Det internationella statistiska samarbetet

Kapitlet inleds med en kort historik över det internationella statistiska samarbetet. Sverige har varit mycket aktiv i detta samarbete bl. a. därför att man anser att kontakter mellan länder främjar en fredlig internationell utveckling. Sverige har dessutom haft praktisk nytta av samarbetet samt velat bidra till statistikens utveckling i u-länderna.

Ett syfte med det internationella samarbetet bör vara att komma fram till mera enhetliga begrepp och definitioner. Det är viktigt bl. a. därför att därigenom skapas förutsättningar för att minska den uppgiftslämnarbörda som rapporteringen till olika internationella organisationer innebär för statistikproducenterna. Formell bundenhet att lämna statistiska uppgifter föreligger enbart på några få områden. Den mesta rapporteringen sker utifrån informella önskemål och utifrån resolutioner tagna i FN som med olika styrka anmodar medlemsländerna att lämna uppgifter.

Jämförbarheten i statistiken olika länder emellan var ursprunget för det internationella samarbetet och är alltjämt ett centralt tema. Det pågår en rad arbeten för att skapa standardisering av termer, begrepp, klassifikationer m. m. Bl. a. har ett arbete pågått att skapa en motsvarighet till nationalräkenskaperna på det sociala området.

Vi anser att Sverige varken bör minska eller öka sitt internationella engagemang. Det är angeläget att Sverige aktivt stöder strävandena att samordna det statistiska arbetet. Våra förslag till förändringar i statistikproduktionen är inte av det slag att de försämrar möjligheterna till att tillgodose de internationella statistikbehoven.

Reservationer och särskilda yttranden

Ledamoten Arne Gadd reserverar sig mot utredningens ställningstagande i kapitel 5 angående huvudmannaskapet för trafikolycksstatistiken. De sakkunniga Lennart Fastbom och Ingvar Ohlsson instämmer i ett särskilt yttrande i vad Arne Gadd anför.

Ledamoten Daniel Tarschys reserverar sig mot utredningens förslag i kapitel 6 om inriktningen av datainspektionens arbete.

Ledamoten Arne Gadd reserverar sig mot utredningens förslag i kapitel 7 om ny ordning för beslut om statlig statistik, som han anser ger ett svåröverblickbart resultat.

Ledamoten Anders G. Högmark pekar i ett särskilt yttrande på sambandet mellan planeringssystemens utformning och behoven av statlig statistik. Högmark framhåller också att utredningens förslag i kapitel 6 om datainspektionens verksamhet inte får uppfattas som ett åsidosättande av sekretess- och integritetskraven.

Ledamoten Daniel Tarschys betonar i ett särskilt yttrande vikten av att bereda utrymme åt ny statistik genom att undanröja eller inskränka befintlig statistikproduktion. Vidare framför han vissa betänkligheter mot möjligheterna att lösa kvalitets- och integritetsproblemen om registerbaserade folk- och bostadsräkningar genomförs. Tarschys anser att den nya tekniken ger möjlighet att luckra upp SCB:s monopolställning.

Sakkunnige Lennart Fastbom anför i särskilt yttrande att urvalet i ULF-undersökningarna inte bör skäras ned enligt utredningens förslag i kapitel 5. Fastbom anför också i särskilt yttrande vissa betänkligheter mot utredningens förslag i kapitel 7 angående beslutspocessens inverkan på SCB:s möjligheter till en planerad verksamhet.

2 Arbetets uppläggning

2.1 Uppdraget

Utredningens huvuduppgift har varit att kartlägga behovet av statlig statistik inom skilda samhällsområden. Som en bakgrund skulle utredningen enligt sina direktiv föra en diskussion om den statliga statistikens roll i samhället. Analysen av statistikbehoven skulle följas av en jämförelse med den befintliga statistiken. Genomgången skulle om möjligt göras med hjälp av behovsmodeller och kriterier för effektivitets- och nyttoanalyser. En särskild uppgift var att utarbeta metoder för en fortgående anpassning av statistiken till statistikanvändarnas faktiska behov.

Utredningen har inte haft i uppdrag att ompröva den organisation av den statliga statistiken som genomförts på grundval av 1960 års beslut om den statliga statistikproduktionen.

I tilläggsdirektiv har kommittén fått till uppdrag att analysera konsekvenserna av en på kort sikt genomförd nedskärning av den statliga statistiken med 20 procent. Vi behandlar denna fråga i separat skrivelse.

Kommitténs direktiv återfinns i bilaga 1.

2.2 Uppläggningen av arbetet

Utredningen har haft en mycket omfattande arbetsuppgift. En kartläggning av statistikbehoven inom samhällets skilda delar kräver insatser på bred front.

Efter genomgång av då tillgängligt material beslöts att tillsätta fyra arbetsgrupper till utredningen med uppgift att kartlägga behoven av statistik inom avgränsade delar av samhället. En förteckning över deltagarna i utredningen återfinns i bilaga 5. I direktiv till grupperna framhölls att det inte finns en enda metod för behovskartläggningar utan att en kombination av metoder borde tillgripas.

Grupperna har i regel utnyttjat en kombination av hearings, personliga intervjuer och remisser i sina kartläggningar av statistikbehoven. Ett mycket stort antal statistikanvändare har på detta sätt beretts tillfälle att lämna synpunkter på sina statistikbehov. Grupperna har emellertid också gjort en mer fristående bedömning av statistikbehoven.

Grupperna har som regel startat sitt arbete med att analysera utvecklingen inom det samhällsområde som statistiken skall täcka. En problembild har

vuxit fram som beskriver nuvarande och framtida utvecklingsdrag och problem. Dagens ekonomiska situation har i många fall medfört att utvecklingen inom enskilda samhällssektorer kan bli en annan än den som kanske togs för given för några få år sedan.

Problembeskrivningarna har legat till grund för inventeringar av statistikbehoven. Speciellt har uppmärksammats om de nya utvecklingstendenserna ställer nya krav på statistiken. Det kan t. ex. gälla möjligheterna till att med statistik beskriva konsekvenserna av en neddragning av en samhällsservice, eller att beskriva vilka delar av näringslivet som kan anses ha extra stor livskraft.

Ambitionen har varit att beskriva framtida behov av både statistik som kan tjäna som underlag för planering, beslut och forskning och sådan som har ett mer allmäninformativt värde. Utredningen har behandlat behovet av regelbundet återkommande statistik. Vi har därför icke behandlat renodlad driftstatistik eller ad hoc-statistik av den typ som framtas exempelvis inom kommittéväsendet.

Vi är emellertid medvetna om att behoven snabbt kan förändras och att ny teknik kan ändra förutsättningarna för såväl produktion som distribution av statistik. Vi har mot denna bakgrund lagt relativt stor vikt vid en genomgång av de beslutsprocesser varigenom statistikens inriktning och omfattning fastställs. Vi har också ägnat uppmärksamhet åt utvecklingen av datatekniken och möjligheterna att utnyttja information från dataregister i statistikproduktionen.

Ett särskilt avsnitt har ägnats åt integritetsfrågor. Utredningen har haft ett nära samarbete med SCB och datainspektionen i frågor som gäller utnyttjandet av dataregister och integritetsfrågor.

3 Statistikens roll i samhället

3.1 Översikt över kapitlet

Enligt direktiven är statistikutredningens huvuduppgift "att se över den statliga statistikens innehåll och framtida inriktning" genom att "med utgångspunkt i den befintliga statistiken kartlägga behovet av statistik inom de skilda samhällsområdena. Som en bakgrund till en sådan systematisk genomgång av statistikområdena bör kommittén föra en principiell diskussion om den statliga statistikens roll i samhället."

För att förstå varför statistiken i dag ser ut som den gör och hur den fungerar i samhället är det väsentligt att se dess utveckling i ett historiskt perspektiv. Kapitlet inleds därför med ett kort historiskt avsnitt (3.2). Beskrivningen är summarisk och anger främst viktigare milstolpar i statistikens utveckling; den visar översiktligt hur statistiken successivt förändrats till följd av växlingar i samhällsutvecklingen. Men den ger också upphov till frågan i vad mån statistiken i sin tur påverkat samhällsutvecklingen. Skulle utvecklingen i något avseende blivit en annan utan statistik eller med en annorlunda statistik?

Det är svårt att bedöma vilken roll statistiken egentligen har spelat i olika sammanhang. Det finns idag ingen samlad kunskap om hur statistiken faktiskt fungerar i samhället. Statistikutredningen beslöt därför att som ett av de första stegen i sitt arbete söka belysa frågan om statistikens samhällsfunktioner. Ett antal personer med olika bakgrund och intressen ombads att i uppsatsform redovisa sina erfarenheter och lämna sin syn på statistikens roll. I avsnitt 3.3 av föreliggande kapitel återges huvudinnehållet i uppsatserna.[1]

Uppsatserna visar att statistiken kan uppfattas på många olika sätt och spelar en skiftande roll i olika sammanhang. Utredningen har haft att särskilt överväga de huvudfunktioner för statistiken som brukar betecknas som den "instrumentella" rollen vid planering o. d. och den "allmäninformativa" rollen. Om detta säger föredraganden i direktiven följande:

> Vid sidan av statistikens huvudfunktion att tjäna som planerings-och beslutsunderlag i skilda sammanhang bör även andra funktioner uppmärksammas. Jag tänker då särskilt på betydelsen av att det finns tillgång till opartisk statistik som faktaunderlag för samhällsdebatten och för en allmän information om samhällsutvecklingen.

Mot denna bakgrund utvecklar utredningen i ett särskilt avsnitt om statistikens innebörd och samhällsfunktioner (3.4) sin syn på vad som skall

[1] Uppsatserna har i sin helhet publicerats i en särskild rapport från utredningen (Statistikens roll i samhället. En uppsatssamling. Diskussionsunderlag från statistikutredningen 1981.)

avses med statistik och vilken roll denna spelar för planering, som allmän samhällsinformation samt inom forskning m. m.

En förutsättning för att statistiken skall fylla de funktioner som kan förväntas av den, är att dess innehåll anpassas till de förändringar som sker i samhället. Samtidigt skall statistiken ge en viss referensram. Men delar av den kan bli föråldrade och utan relevans vilket leder till att statistiken förlorar i betydelse. Pågår vidare stora skeenden i samhället som saknar statistisk belysning så blir kunskapen om utvecklingen bristfällig. Direktiven talar om behovet att se på statistikens *framtida* inriktning. Utredningen har därför sökt översiktligt klarlägga vilka stora samhällsfrågor som statistiken under den närmaste framtiden har att belysa och om det finns statistik som på ett tillfredsställande sätt kommer att belysa dessa frågor. Avsnitt 3.5 tar upp denna problematik och anknyter därmed till den aspekt som tas upp i den inledande historiken: statistikens innehållsliga samband med samhällsutvecklingen. – En mera detaljerad genomgång av statistikbehoven på olika områden återfinns i kapitel 5.

Kapitel 3 avslutas med några generella synpunkter på de krav som måste ställas på den framtida statistiken (3.6).

3.2 Det historiska perspektivet

Våra dagars statliga statistikproduktion har haft flera olika slags föregångare i äldre tid. Redan på 1600-talet gjorde man på kontinenten geografiska länderbeskrivningar i tabellform i vilka man också började plocka in numeriska uppgifter. Det var uppgifter om befolkning, handel, finanser m. m. De kan sägas utgöra ett slags motsvarighet till moderna statistiska samhällsbeskrivningar – en form av informativ statistik.

I England började – också på 1600-talet – de s. k. politiska aritmetikerna sammanställa främst befolkningsstatistiska material till folkmängds- och dödlighetsberäkningar. Myndigheterna kunde med hjälp av dessa beräkningar uppskatta krigsmaktspotentialen. Folkmängdsuppgifterna var f. ö. länge överallt av detta skäl hemliga. Pest och andra epidemier utgjorde stora problem främst i de dåtida städerna.

Också i Sverige användes kvantifierade uppgifter tidigt som beslutsunderlag t. ex. vid taxering, som grund för lagstiftning m. m. Jordeböckerna från Gustav Vasas tid är exempel på material för sådana kvantitativa beräkningar. Kyrkans registreringar av befolkningen som gjordes redan på mitten av 1600-talet kan också nämnas, eftersom man ofta föreställer sig att det inte fanns befolkningsstatistiskt material förrän betydligt senare.

Statistiken uppstod därför att det fanns intresse för den i samhället. Men det kan också konstateras att framstående statistiska forskare – ofta ursprungligen läkare, astronomer eller andra vetenskapsmän – spelat stor roll för samhällsstatistikens utveckling. Därtill kommer matematikerna och sannolikhetsteoretikerna. Man kan säga att statistikernas mödosamma arbete på många sätt varit avgörande för de resultat som uppnåtts. Men ändå måste statistikens historia främst ses i relation till samhällsutvecklingen: statistik har uppstått när behov av den funnits och ofta har den försvunnit när den inte längre varit av intresse.

Statistikens beroende av samhällsförhållandena är något som kan tänkas gälla ganska generellt. Sambanden mellan statistik och samhällsutveckling har diskuterats bl. a. i Frankrike där man med de starkt auktoritära regimerna under Ludvig XIV, XV och XVI utvecklade en mycket detaljerad näringsstatistik, medan det liberala England samtidigt hade en ytterst summarisk statistik på området. Under det i huvudsak liberala 1800-talet var det däremot dåligt med näringsstatistik i Frankrike.

Även den svenska statistikens utveckling är i hög grad avhängig av förändringar i den politiska, ekonomiska och sociala situationen i samhället. Vid regimskiftet efter det stora nordiska kriget 1720 stod Sverige utarmat och ekonomiskt utplundrat. Epidemier och missväxt försvårade situationen. Samtidigt fanns ett intresse för näringslivets utveckling och för en begynnande industrialisering. Folkbristen ansågs vara ett av hindren för ekonomisk expansion. I enlighet med de merkantilistiska idéerna såg man det som en uppgift för staten att stimulera folkökning. Mot denna bakgrund blev befolkningsfrågan av största betydelse för de statistiska strävandena. Man intresserade sig för både folkmängden totalt sett och för dess förändringar, inte minst för den höga dödligheten och den som man trodde starka emigrationen till utlandet.

Möjligheterna att vid den tiden få fram statistik som omfattade hela befolkningen var unika i vårt land – på andra håll fick man i allmänhet nöja sig med uppgifter för vissa församlingar, städer eller möjligen provinser. Men i Sverige hade en enhetlig riksomfattande kyrkobokföring av de boende införts redan genom 1686 års kyrkolag som en fastställelse av den ovan inledningsvis nämnda registreringen av befolkningen. I vårt land omfattades alla av samma kyrka och det stora flertalet tillhörde automatiskt en viss territoriell församling. Kyrkobokföringen gav underlag för tabellverket – en hela landet omfattande befolkningsstatistik, som trädde i kraft 1749. Prästerskapet fick i uppgift att fylla i tryckta blanketter (tryckta för 25 år framåt) om dels befolkningsförändringarna, dvs. döpta, begravda, vigda och dödfödda samt om döda efter kön, ålder och dödsorsaker (avbröts 1831) och dels antalet församlingsmedlemmar, fördelade efter kön, ålder och stånd. Sammandrag gjordes årligen för församlingar, prosterier, konsistorier, län, stift och slutligen för hela riket. Uppgifterna om folkmängden insamlades vart tredje, senare vart femte år – det var för världen unika folkräkningar. För befolkningsstatistiken inrättades 1756 en självständig statistisk myndighet, den s. k. tabellkommissionen. Den drivande kraften i detta arbete blev snart astronomen Pehr Wargentin[1], som således ofta betraktas som den svenska befolkningsstatistikens fader. Wargentin var också den som mer än någon annan utnyttjade den statistik som sammanställdes och han betonade vidare hela tiden att tabellverket skulle ge kunskaper som staten hade nytta av.

Men så småningom började intresset för tabellverket avta och efter regimskiftet 1772 och särskilt efter Wargentins död 1783 stagnerade verksamheten. Ansträngningar gjordes att ge det dess tidigare anseende men intresset för befolkningsstatistiken var i slutet av 1700-talet och början av 1800-talet klart mindre. Samtidigt skapade den ekonomiska utvecklingen behov av annan statistik. Intresset för näringarnas utveckling trädde i förgrunden. Sverige var naturligtvis påverkat av strömningar ute i Europa.

[1]Under år 1983, två hundra år efter Pehr Wargentins död, gav SCB ut en bok med avtryck av några av de uppsatser som Wargentin publicerade i Svenska Vetenskapsakademiens handlingar och med en inledande uppsats av Erland Hofsten.

Redan bland merkantilisterna fanns forskare som gjorde sammanställningar som kommit att betraktas som föregångare till nationalräkenskaperna. Men det är inom den ekonomiska lära som sedan följde och som trodde på den naturliga ekonomiska harmonin man finner fransmannen Quesnay och hans Tableau Economique – en form av balansräkningar som fick banbrytande betydelse.

I Sverige präglades statistikefterfrågan av statsmakternas behov. Det fanns tidigt förvånansvärt mycket statistik även utanför befolkningsstatistiken. Landshövdingarna hade sedan 1734 att regelbundet avge femårsberättelser över olika förhållanden i länet och förändringar i dessa förhållanden. Formulär för hur dessa berättelser skulle avfattas utfärdades. En annan källa till statistik var olika tjänstemäns rapporter till sina respektive myndigheter, som sedan redovisade till regeringen (främst under 1600-talet) och riksdagen (främst under 1700-talet). Det var myndigheter som t. ex. bergskollegium, kommerskollegium, sundhetskollegium och efter hand myndigheter för järnvägarna, telegraf, post, väg- och vattenbyggnad osv. Man kan säga att statistiken motiverades av att Sverige hade självständiga förvaltningar som styrdes av regering och riksdag. Den statistik de sammanställde fanns emellertid inte publicerad i en samlad serie. Inte heller var den samordnad, och man klagade på kvaliteten.

Efter flera årtiondens diskussioner om behovet av bättre statistik tillsattes i mitten av 1800-talet en kommitté för att dra upp riktlinjerna för den officiella statistikens innehåll och utformning, men även för att utforma planerna för ett statistiskt ämbetsverk. Drivande i denna kommitté var medicinalrådet Fr Th Berg. Genom kommitténs förslag, som innehöll många även för dagens förhållanden relevanta synpunkter på statistiken och dess funktion, fastslogs principerna om statistikens decentralisering till olika ämbetsverk. Samtidigt lades grunden till den nuvarande statistiska centralbyrån, vars första chef Berg blev. Centralbyrån fick ansvaret för befolkningsstatistiken där ett nytt system infördes, som innebar att uppgifter om enskilda individer skulle sändas till centralbyrån. Genom detta system lades grunden till en modern statistik över befolkningsförändringarna. Även vissa andra statistikgrenar förlades till centralbyrån som också skulle sammanställa länsstyrelsernas regionalstatistik till riksöversikter. Vid sidan av centralbyrån skapades en koordinerande och rådgivande s. k. statistisk beredning, som formellt under namnet tabellkommissionen kom att bestå fram till 1948. Den var periodvis mycket aktiv men de sista decennierna av dess existens låg arbetet nere. Efter förslag av 1854 års statistikkommitté inrättades också publikationsserien "Bidrag till Sveriges officiella statistik". Sett med dagens ögon innehöll dessa publikationer ofta intressanta textdelar eller vad man numera skulle kalla för analysavsnitt. I den meningen var de väl användaranpassade.

Bland de viktigaste statistikgrenarna på den tiden var jordbruksstatistiken. Jordbruket hade alltjämt den största betydelse för landets ekonomi. För att skaffa faktiskt underlag för dess utveckling och förhindra prisspekulationer ansågs behovet av statistiska uppgifter mycket stort. Visserligen fanns mycket tidigt i historien uppgifter om jordbruket tillgängliga för beskattningsändamål och under tabellverket hade man en tid – fram till 1821 – jordbruksstatistiska uppgifter kopplade till befolkningsstatistiken. Vidare hade landshövdingarna i sina femårsberättelser lämnat en del uppgifter om

bl. a. utsäde, husdjur m. m. Men förhållandena i jordbruket var dåligt dokumenterade, arealuppgifterna undermåliga. En mera systematisk uppgiftsinsamling kom till stånd först på 1860-talet. Den skedde då genom de s. k. hushållningssällskapen, men var, även den, på många sätt bristfällig.

Inte mindre påtagliga var svårigheterna att utarbeta tillförlitlig statistik för andra näringsgrenar. Beträffande bergshanteringen förekom tidigt, redan på 1600-talet som ovan framgått viss rapportering till regering och senare till riksdagen, men den upphörde och återupptogs först 1833. Från den första delen av 1800-talet finns också vissa årliga rapporter om fabriker och hantverk samt handel och sjöfart. När kommerskollegium år 1857 slogs samman med bergskollegium, fick det ansvar för all näringsstatistik, vilket det behöll till den allmänna centraliseringen av statistiken på 1960-talet.

Statistikens karaktär av förvaltningsbeskrivning inför statsmakterna framgår av benämningen på dess olika grenar i mitten av 1800-talet: rättsväsendets statistik, krigsförvaltningsstatistik, hälso- och sjukvårdsstatistik, läroverksstatistik osv.

Ett uttryck för statsmakternas intresse för statistiken framgår också av att vi 1859 fick en kungörelse som bekräftade att folkräkningar skulle äga rum vart femte år. Utdrag ur de ovan nämnda församlingsböckerna (tidigare husförhörslängderna) utgjorde deras viktigaste underlag – till 1950 då de ersattes med ett särskilt exemplar av mantalslängden. 1935/36 började man komplettera med speciell uppgiftsinsamling.

Exempel på ett annat område som blev av intresse under den senare delen av 1800-talet var valstatistiken. Rösträttsreformerna efter 1865 medförde behov av den och man gjorde också specialundersökningar av de röstberättigade.

Den senare hälften av 1800-talet var också de stora internationella statistiska kongressernas tid. På dessa kongresser tog man bl. a. upp frågan om jämförbarhet mellan de olika ländernas mycket disparata statistik. Det internationella samarbetet mellan de statistiska myndigheterna avmattades sedan för att åter blomma upp efter andra världskriget.

Under det förra seklets mitt väcktes också främst i England intresset för sociala frågor. För statistikens del återspeglas detta i tillkomsten av s. k. statistical societies som bildades i olika städer och som gjorde empiriska studier av de sociala förhållandena. Någon motsvarighet till detta fanns inte i Sverige förrän statistiska föreningen bildades 1901. Den kom emellertid främst till för att utgöra en yrkessammanslutning för "statistikens idkare och vänner".

Samhällsdebatten om de sociala förhållandena i Sverige var emellertid livlig redan på 1830- och 40-talen. I den deltog forskare och kulturpersonligheter av olika slag: författare som E.G. Geijer, C.J.L. Almqvist, "Onkel Adam", biskopen Agardh, lantmäterichefen af Forsell m. fl. Social statistik fanns då bl. a. i form av rapportering till statistiska centralbyrån om fattigvården och rättsväsendet. 1847 hade en fattigvårdsförordning trätt i kraft. I 1871 års fattigvårdsförordning ålades sedan fattigvårdsstyrelserna i kommunerna att även lämna statistiska redogörelser vilket lade grunden till en modernare fattigvårdsstatistik. På motsvarande sätt utarbetades statistik över straffanstalterna.

Också den sociala forskningen utvecklades och där kan som en milstolpe

nämnas den stora emigrationsutredningen under Gustav Sundbärgs ledning. Man intresserade sig också både bland forskare och administratörer för bl. a. boendeförhållandena som problem i industrialiseringens spår. Här kan bl. a. G. af Geijerstams och K.A. Edins analyser på området nämnas.

Ur 1800-talets folkrörelser växte så småningom fram etablerade organisationer av olika slag, inte minst inom arbetsmarknaden. Intresset för olika folkgruppers levnadsvillkor var stort. Ett uttryck för detta var att man 1903 organiserade en särskild avdelning för arbetsstatistik på kommerskollegium. Den påbörjade statistik om arbetsförhållandena i olika näringsgrenar och gjorde bl. a. specialundersökningar av förhållandena i vissa yrken. Den igångsatte också – till en början försöksvis – insamling av prisuppgifter för vissa livsförnödenheter och av bostadspriser. Det var början till våra dagars konsumentprisindex, även om resultaten inte presenterades i form av indextal utan i ören och sedan i form av procentuell ökning resp. minskning. Ett uttryck för den tidens nya intresse för arbetsförhållandena var också att man var angelägen att få korrekta yrkesuppgifter i folkräkningarna. Dessa grundades som ovan framgått vid den tiden på kyrkobokföringen, men 1910 användes mantalsuppgifterna för att korrigera församlingsböckernas yrkesuppgifter. Det tillkom också 1910 en ny statistik över riksdagsmannavalen, där man bearbetade yrkesuppgifterna i röstlängden för att få en fördelning efter yrke och socialgrupp. Det var första gången socialgruppsindelning användes i Sverige.

År 1913 skapades socialstyrelsen som övertog arbetet från kommerskollegiums avdelning för arbetsstatistik och fick ansvar för statistik över arbetsförhållanden och sociala villkor. Engångsundersökningar var på den tiden en vanlig form att inhämta statistisk information och under sina första år gjorde socialstyrelsen flera sådana undersökningar, bl. a. omfattande undersökningar av levnadskostnaderna på olika orter. Styrelsen gjorde bl. a. också statistik över löner för lantarbetare, industriarbetare, industritjänstemän m. fl. Lönestatistik framställdes också tidigt av både arbetsgivarna och fackföreningarna.

Första världskriget fick en rad konsekvenser för ekonomin vilket också påverkade behovet av statistik. Sverige var inte självförsörjande med livsmedel och råvaror till industrin. Kommissioner av olika slag tillsattes, för folkhushållning, för bränsle osv. Ransoneringar infördes. Krisorganen hade behov av information från husdjursräkningar, arealinventeringar och annan jordbruksstatistik. Kriget och krisen i samband därmed framkallade omfattande inventeringar.

Under brytningsåren efter första världskrigets slut och åren som närmast följde tog det sociala reformarbetet åter fart med bl. a. en ny fattigvårdslag, en lag om 8-timmarsdagen, en ny lag om samhällets barnavård m. m. Från denna tid härrör bl. a. statistiken över barnavården. Också på det tekniska området skedde förändringar: Sverige elektrifierades, kommunikationsväsendet utvecklades osv. Samtidigt var statsfinanserna hårt ansträngda och en besparingsutredning som tillsattes i början av 1920-talet fick i uppdrag att även undersöka den officiella statistiken.

Så kom krisen i början av 30-talet med arbetslöshet och arbetskonflikter. Statsmakterna satte in olika åtgärder såsom offentliga arbeten, stöd till jordbruket, reglering av utrikeshandeln m. m. Krisläget och de statliga

regleringarna gav anledning till ett flertal tillfälliga eller regelbundet återkommande undersökningar på jordbrukets område. Vad gäller arbetsmarknaden inhämtades genom 1935/36 års folkräkning uppgifter om arbetslösheten, och särskilda arbetslöshetsräkningar gjordes 1927 och 1937.

En annan faktor som återspeglas i statistikens utveckling var nedgången i födelsetalen under 1930-talet. Makarna Myrdals "Kris i befolkningsfrågan" spelade stor roll i diskussionen om nativitetsfrågorna. Den allmänna debatten om befolkningspolitiken bidrog bl. a. till beslutet om folkräkningen 1935/36. Den föregående folkräkningen, 1930 års, hade gett en mängd avancerad ny information, men 1935/36 års räkning var intressant också av det skälet att den delvis genomfördes efter "direkt" metod med insamling genom folkräknare av speciella uppgifter från ett urval av befolkningen. Det berodde på att man för den då sittande befolkningskommissionens arbete behövde utförliga uppgifter om familjerna, vilka inte kunde erhållas på annan väg. I början av 1930-talet gjordes också en allmän bostadsräkning och andra bostadsstatistiska undersökningar.

Andra världskriget lämnade liksom det första sina spår i statistiken. Kriget med stora ekonomiska problem medförde tillkomsten av speciella kommissioner för krisåtgärdernas genomförande och industrins omställning, och det bildades ett särskilt folkhushållningsdepartement. De olika kommissionerna hade behov av omfattande statistik och det uppdrogs åt dem att själva genomföra erforderliga undersökningar. Återigen fick vi totala arealinvesteringar, kreatursräkningar osv. Däremot begränsades i viss mån statistik som inte var nödvändig för krigsorganen. Bl. a. blev, till följd av det statsfinansiella läget under kriget, 1940 års folkräkning mycket begränsad. En besparingsutredning tillsattes, vilken i likhet med tidigare besparingsutredningar även intresserade sig för statistiken.

Efterkrigstidens ekonomiska politik med planhushållningsidéer, inflytelser från det Keynesianska tänkandet, Stockholmsskolan i den svenska nationalekonomin med Ohlin, Myrdal m. fl., överväganden om Sveriges eventuella deltagande i Marshallplanen för Europas återuppbyggnad m. m. ställde många olika krav på statistiken. Utrikeshandelsstatistiken rönte stort intresse, likaså företagsstatistiken.

Konjunkturinstitutet spelade under denna tid stor roll för den ekonomiska statistikens utveckling. Redan under 1930-talet hade forskning pågått om nationalinkomstens utveckling (Lindahl, Dahlgren, Kock) och tillgänglig statistik hade använts för översikter över den svenska ekonomins utveckling i olika avseenden. Det uppstod ett intresse särskilt av långsiktiga serier. Behoven av statistik ledde också till vissa utbyggnader av denna. Men först sedan konjunkturinstitutet 1944-45 påbörjat beräkningar av nationalinkomsten och sammanställde försörjningsbalanser uppkom mera uttalade behov av mer och bättre statistik på det ekonomiska området. Dels granskade institutet olika slag av tillgängliga primärmaterial, dels drog man upp riktlinjer för ny primärstatistik. Bland de statistikgrenar som föreslogs och som sedan kom till stånd var statistik över detaljhandelsomsättningen, statistik över statens inkomster och utgifter grupperade efter kategori, kommunernas inkomster och utgifter, främst investeringar som komplettering till kommunstatistiken i övrigt, statistik över företagens vinster m. m.

Andra förslag som framlades gällde lager, kvartalsstatistik över produktion osv. samt ett aktuellt företagsregister, främst som bas för urvalsundersökningar. För egen del började konjunkturinstitutet bl. a. insamling av uppgifter för de s. k. konjunkturbarometrarna, som sedan efter hand kommit att omfatta alltmer av näringslivet. Sistnämnda är ett slags prognosstatistik. Dock finner man redan 1738 ett uppdrag från riksdagen till bergskollegium att yttra sig om vilka "utsigter som efter de anstalter Kollegium vidtagit . . . vore att vänta".

Under efterkrigstiden påskyndades också uppbyggnaden av det omfattande svenska socialförsäkringssystemet med sina olika verksamhetsgrenar – sjukförsäkring, pensioner, barnbidrag osv. Allt detta gav upphov till utbyggnad av statistiken på det sociala området.

På det ekonomiska området dominerade tillväxtfrågorna under 1950- och 60-talen. Nationalräkenskaperna kom då bl. a. i focus för intresset.

Också den statistiska vetenskapens utveckling påverkade statistiken under efterkrigstiden. Samplingsmetodiken fick en mera sofistikerad form än de enkla urval man tidigare tillämpat (i t. ex. 1935/36 års folkräkning). En viktig användning fick den bl. a. i jordbruksstatistiken, där informationen var bristfällig och den nya metodiken kom väl till pass. Under 1950-talet tillkom vid statistiska centralbyrån vidare ett utredningsinstitut som byggde sin verksamhet på ett urval av primära administrativa basenheter, vilka användes för olika slag av urvalsundersökningar.

Samtidigt började man åter ställa krav på statistikens samordning – en fråga som redan bekymrat 1854 års statistikkommitté och åt vilket just inget gjorts. Man började också fundera över konsekvenserna av de nya tekniska hjälpmedel som var under utveckling, datatekniken. Mot denna bakgrund tillsattes 1956 års statistikkommitté, som föreslog centralisering av den statliga statistiken till statistiska centralbyrån såsom lösning på problemen. Motivet var att det skulle möjliggöra en för statistiken väsentlig samordning och effektivare anpassning av statistikens inriktning och omfång efter samhällets behov av statistisk information. Genom den nya datatekniken kunde man också erhålla "revolutionerande möjligheter i fråga om statistikproduktionens effektivisering". Övergången till datorer för den statistiska bearbetningen ansågs vid den tiden förutsätta stora enheter – större än de decentraliserade enheter som statistiken dittills varit fördelad på.

Redan 1960 fattade riksdagen principbeslut om att all statlig statistik som inte av speciella administrativa skäl var bunden till visst verk, skulle vara förlagd till statistiska centralbyrån. Det praktiska genomförandet av centraliseringen skedde under åren 1961-65 under ledning av delegationen för statistikfrågor som också såg över statistikens innehåll och utformning inom ett flertal områden och kom med förslag till ny statistik.

Under efterkrigsåren tog också det internationella samarbetet fart och man strävade efter samordning inom olika statistikområden. Viktiga instrument för denna samordning blev de olika standarder för nomenklaturer och klassificeringar som man internationellt kom överens om: för nationalräkenskaper, för näringsgrensindelning, yrkesklassificering, osv.

Under 1960- och 70-talen har kraven på statistiken framför allt kommit från planerarna. Omfattande planeringssystem har växt fram inom olika

verksamhetsområden. Inte minst har regionalpolitiken medfört behov av planering. Bland de olika planeringssystemen kan nämnas långtidsutredningarna, länsplaneringen, den kommunalekonomiska planeringen både på landstingskommunal och primärkommunal nivå, de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, barnomsorgsplaneringen osv. Dessa planeringssystem har ställt nya krav på regional indelning av statistiken. De har också alltmer ställt krav på att statistiken skall vara framåtblickande och prognosverksamhet har byggts upp inom olika områden alltifrån befolkning till yrken, arbetsmarknad osv.

Allteftersom samhällspolitiken inriktats på nya sektorer har dessa också kommit att ställa nya krav på statistiken. Skolsektorns våldsamma expansion hör dit, likaså den högre utbildningens. Miljön, energin och under senare tid den offentliga sektorn är också exempel på sådana områden. Inom vissa sektorer har nya myndigheter tillkommit som fått ansvar för utvecklingen och de har i många fall blivit stora statistikproducenter, t. ex. industriverket, arbetsmarknadsverket m. fl. Överhuvudtaget tillät den ekonomiska tillväxten under 1960- och 70-talen en explosion även av statistikproduktionen, som under denna tid flerdubblade sin budget och sin personalstyrka vad avser personer med högre utbildning.

Under 1970-talet har intresset också vidgats från tidigare inriktning på i huvudsak landets ekonomiska förhållanden till befolkningens välfärd även i andra avseenden: hälsa, fritid, social omvårdnad osv. Det stora systemet av undersökningar rörande levnadsförhållandena började byggas upp. Den sociala statistiken har utvecklats från att tidigare enbart ha belyst myndigheternas åtgärder på det sociala området till att söka spegla individernas förhållanden i välfärdssamhället som helhet.

Betydelsefull för möjligheterna att utveckla statistiken inom olika sektorer har varit uppkomsten av stora administrativa datasystem på vilka statistiken kunnat baseras. Dit hör ADB-systemen för folkbokföring, rättsväsende, socialförsäkring, bostadsbyggnadslån, inkomsttaxeringar osv. Datorerna utnyttjas för allehanda slags administrativa processer. Statistiken framkommer nu ofta som en biprodukt till dessa. Ur statistikens synpunkt är detta inte alltid fördelaktigt eftersom de begrepp och principer i övrigt som de administrativa systemen innehåller inte alltid överensstämmer med dem som användarna önskar få i statistiken. Ett exempel på svårigheterna att utnyttja administrativa data avser den "rullande " registreringen och bristen på anknytning till viss tidpunkt, vilket omöjliggör s. k. kohortstudier. I sammanhanget kan nämnas att en bättre befolkningsregistrering för forskningsändamål i framtiden starkt efterlysts. (Jfr Nygren, Larsson, Åkerman: "Samhällsdokumentation inför framtiden").

Datoriseringen innebär emellertid rationaliseringsmöjligheter i produktionen och en mindre belastning för dem som lämnar uppgifter. Nyligen har exempelvis förslag tagits fram att i större utsträckning bygga folk- och bostadsräkningar på registerdata.

Datorerna har inte bara medfört att tillgången till primärdata ökat – också den statistiska bearbetningen har undergått en revolution. Bearbetningsmöjligheter har uppstått till ett omfång som tidigare varit otänkbart och till en relativt måttlig kostnad.

Datoriseringen har medfört oro för den personliga integriteten i samband

med de uppgifter som insamlas och lagras. Trots att statistiken endast har intresse att ta fram summerade eller "aggregerade" uppgifter var det just en statistisk undersökning, 1970 års folk- och bostadsräkning, som utlöste den största integritetsdebatten vi haft i Sverige. Oro för att uppgifterna skall komma till obehörigas kännedom har sedan blossat upp till och från och inte minst är man orolig för de samkörningar mellan olika register som ofta är nödvändiga för en av användare efterfrågad statistik. 1973 fick Sverige en datalag som reglerar alla personregister som förs med automatisk databehandling och en särskild myndighet, datainspektionen, inrättades för att ge tillstånd till och utöva tillsyn över personregistren. Även registren för statistikändamål berörs av detta. Det är viktigt för de statistiska myndigheterna att kunna dokumentera nyttan av en statistik för att få tillstånd att föra erforderliga register och göra de bearbetningar som behövs.

Karakteristiskt för de expansiva åren i statistikens historia har varit att ny statistik ofta synes ha kommit för att stanna, jämfört med tidigare då nedläggningar ofta förekom. Statistiken förefaller heller inte i samma utsträckning som förr ha lagts upp som specialundersökningar utan blivit löpande eller intermittent återkommande. En förklaring kan vara att behovet att följa ett fenomen i tiden har ökat. Det återstår att se vilken effekt den statsfinansiella åtstramningen under det innevarande årtiondet får för statistiken. Kan den som hittills i huvudsak begränsas till rationalisering av produktionen eller minskar den även samhällets tillgång till information?

Några slutsatser av den historiska tillbakablicken

Statistikens inriktning och intresset för olika delar av den har varierat genom tiderna beroende på den statliga politiken och på samhällsdebatten. Statistik har tagits fram på områden där man behövt underlag för politiska ställningstaganden men även där forskare och andra velat få samhällsförhållanden belysta. Intresset kan sägas ha "gått i vågor". Om man ser till de senaste decennierna kom först efterkrigstidens hårda satsningar för att få den ekonomiska statistiken fullständig och användbar för den ekonomiska politiken. Sedan följde 1970-talets inriktning på kvalitativa värden och på en rättvis fördelning av välfärden. Vi befinner oss alltjämt på den våg som medförde intresse för att belysa dessa förhållanden. Under 70-talet kunde en utveckling av statistiken över välfärden och dess fördelning initieras utan att nagga den övriga statistiken i kanten. 1980-talet har medfört större resursknapphet för statistikens del.

Nu har det genom tiderna och särskilt under expansionsåren funnits en tröghet mot nedläggningar av statistik, vilket medfört att "gamla" statistikgrenar bibehållit sin omfattning. En fråga som är naturlig att ställa är om det inte inom sådana gamla områden rimligtvis finns delar som är föråldrade i förhållande till dagens politik och debatt.

Samtidigt har det visat sig svårt att på en del "nya" intresseområden få igång ny statistik. Det finns här uppenbara fasförskjutningar. Statistiken kommer ofta långt efter det att en samhällsfråga blivit aktuell i debatten. Det kan finnas många förklaringar till detta. En av dem kan vara att informationsbehoven går tvärs över de "gamla" statistikgrenarna och att det saknats institutionella former för att framställa statistiken. En annan kan

vara svårigheten att få tag på primäruppgifter att grunda statistiken på. Kraven på kvalitet i den statistik som tas fram är höga, inte minst från statistikernas sida. I äldre tid var man inte alltid bokstavligt talat så nogräknad.

Det historiska avsnittet visar att äldre statistik i hög grad byggde på administrativa material från olika förvaltningar. Statistiken behövdes som beslutsunderlag. Under modernare tid frigjorde sig statistiken till en del från denna anknytning och direktinsamlingar blev vanligare – jämför t. ex. folkräkningarna. Under 1980-talet har anknytningen till administrativa material åter aktualiserats i större utsträckning.

Vi återkommer senare i kapitlet till frågan om samhällsutvecklingen och statistikbehoven. Men innan dess skall vi försöka översiktligt belysa vilken betydelse statistiken egentligen har i samhällsorganens verksamhet och för medborgarna. Vi återger först några av de synpunkter på statistikens roll i samhället som kommmit fram i den uppsatssamling som utredningen publicerade i ett inledningsskede (jfr 3.1 Översikt över kapitlet).

3.3 Några bedömares syn på statistiken

Den här återgivna kortfattade historiebeskrivningen åskådliggör bl. a. statistikens två huvudroller – att vara beslutsunderlag och att ge en allmän beskrivning av samhället. Det finns inte någon skarp gräns mellan de båda rollerna; en och samma statistikgren kan utnyttjas både som beslutsunderlag och för en allmän information om samhällsutvecklingen. Viss statistik har emellertid i huvudsak en instrumentell roll, medan annan har allmänt informativ. Skördeskadeskyddets statistik över skördeskador kan tjäna som exempel på statistik med relativt renodlad instrumentell funktion, medan utredningarna om levnadsförhållandena i samhället främst har en allmäninformativ roll.

Statistikens olika roller belyses i utredningens inledningsvis nämnda uppsatssamling, där ett antal statistikintressenter inom olika verksamhetsområden redovisar sina erfarenheter av statistikanvändning. (Jfr not till avsnitt 3.1 med översikt över kapitlet.) Statistiken utnyttjas i ett stort antal väsensskilda verksamheter och de redovisningar som görs i uppsatssamlingen är därför mycket disparata. Syftet är att ge några smakprov på statistikanvändningen för att bl. a. belysa hur skiftande den kan vara och vilka olika roller statistiken kan spela.

Det är, som framgår av uppsatserna, relativt lätt att få vittnesmål om att statistikens betydelse som planerings- och beslutsunderlag ökat. Flera av dem som skrivit uppsatser om statistikens roll framhåller emellertid också att det är viktigt att behovet av allmän samhällsinformation tillgodoses. I uppsatssamlingen varnas för att en ökad uppdragsverksamhet vid statistikproducerande myndigheter kan leda till en kommersialisering av den statistiska produktionen och analysen. Den statligt producerade statistiken bör i stället läggas till rätta för medborgarnas och inte bara myndigheternas behov av information och kunskaper.

I den historiska beskrivningen har visats att intresset för olika delar av statistiken växlat från en tidpunkt till en annan. Intresset för en statistikgren

har återspeglat samhällsutvecklingen. Vi skulle med detta betraktelsesätt under 1980-talet ha ett relativt stort behov av att strukturera om inom statistiken, lägga till ny information, ta bort föråldrad. Detta är emellertid inte problemfritt.

Jan Wallander framhåller i sitt bidrag att det är svårt att skära bort statistik inom företagsvärlden på grund av att "det går status i information". Många uppfattar det som en försämring om statistiken försvinner, även om de kanske inte använder den. Wallander refererar sina erfarenheter från ett företag, som en tid lade ner all statistik och sedan startade från början, dvs. vad som brukar kallas "nollbasplanering". För den statliga statistikens del skulle en sådan metod kunna innebära att all statistik omprövades i den årliga budgetprocessen. En sådan omprövning skulle emellertid vara mycket resurskrävande. I kapitel 7 för vi en diskussion om möjligheterna att ta tillvara en del av dessa tankegångar.

Utredningen kan konstatera att det inte saknats kritiska röster mot den ökade statistikframställningen i samhället. Kritiken har ifrågasatt om all statistik verkligen behövs och då åberopat att utrensningen av äldre statistik gått långsamt. Det har också framförts att statistiken inte spelar den roll i den allmänna informationsförmedlingen och opinionsbildningen som många föreställer sig.

Ragnar Boman framhåller i sin uppsats att ett skäl till detta i så fall skulle kunna vara att tempot i både samhällsdebatten och beslutsfattandet i företag, politik och organisation nu är snabbare än tidigare. Parallellt med detta har volymen information via massmedia ökat. Beslut i allt snabbare takt leder i sin tur till en intensivare mediabevakning av beslut, reaktioner, konsekvenser, krav på justeringar, nya beslut osv. Den officiella statistiken kommer att fylla en funktion som "bekräftelse" på att tidigare i massmedia relaterade fall och tendenser har uppfattats och tolkats korrekt. Boman påpekar emellertid att både journalister och andra läsare också kan ha alltför bristfälliga kunskaper om sakområden och sammanhang i samhället för att rätt kunna tolka statistiken.

Bland de kritiska rösterna finns också de som anser att den statliga statistiken har för liten omfattning. Levi Svenningsson framhåller i sin uppsats att flödet av "närsynt statistik" över vem som får socialhjälp och bostadsbidrag, mängden av data om sjukfrånvaro och fylleriförseelser kontrasteras i svensk statistik ganska effektivt av den relativa bristen på siffror om ägarförhållanden och markvärdesstegringar eller de välsituerades skatteavdrag och arbetsfria inkomster. Produktionen av kunskaper och statistik är alltså en fråga om hegemonin i samhället.

Svenningsson framhåller att den statligt producerade statistiken bör läggas till rätta för medborgarnas behov av information och kunskaper, snarare än makthavarnas och myndigheternas. Statistiken bör främst ses som en resurs för medborgarnas demokratiska aktiviteter och statistikerna bör göra medborgarna till sin publik och viktigaste läsekrets.

Olle Sjöström kritiserar i sin uppsats den rollfördelning som i dag finns mellan statistiker och journalister. Han menar att det är svårt att i massmedia hitta positiva exempel på presentationer av statistiskt material. Enklare är att hitta intetsägande, obegripliga, vilseledande eller rent felaktiga statistiska "meddelanden" i press och andra massmedia. Sjöström anser också att en

inte obetydlig styrning av opinionsbildning sker via statistik. Han kallar det statistikens bildstyrande roll.

Nyhetseffekten sätts av journalister i första rummet. Slumpfel och andra felfaktorer gör att det alltid "händer något" mellan två undersökningar. De registrerade förändringarna presenteras som nyheter. Ett exempel hämtar Sjöström från trafiksidan. Från en artikel under rubriken "Färre trafikdödade i landet, men olyckorna ökar i Stockholms län" citeras följande: "53 personer omkom i länet – en ökning med två från 1979. Även antalet skadade ökade från 1 140 år 1979 till 1 150 år 1980. . ."

Det är uppenbart att ovanstående siffror om förändringar av antalet döda är utan värde för att bedöma riskutvecklingen mellan de två åren. Sjöström ställer frågan: Är det rimligt att tänka sig att journalister och beslutsfattare skall kunna skilja mellan antalet inträffade olyckor och risker? Sjöströms slutsats är att den allmänna kunskapen om statistiken måste förbättras. Större krav måste ställas på analyser av det statistiska materialet. Han lämnar också förslag till en mer pedagogisk och öppen redovisning av nuvarande statistik.

Exempel på statistikens roll enligt uppsatserna

I det följande lämnas några exempel på statistikens roll inom vissa delar av samhället som representeras av några av uppsatsförfattarna. Vi inleder med exempel på statistikens roll som underlag för beslut och tar därefter upp forskningens roll.

Statistikens roll i beslutsfattandet

Arne Myrbeck ger i sin uppsats exempel på hur den statliga statistiken används som underlag för beslut inom kommunerna. Han framhåller att statistiken blivit en mer integrerad del i planeringsunderlaget än tidigare. Samtidigt har planeringsverksamheten utvecklats kraftigt. Nya aktiviteter har tillkommit och resulterat i olika sektorsplaner som bostadsförsörjningsprogram, barnomsorgsplan, varuförsörjningsplan, sysselsättnings- och näringslivsprogram, trafikförsörjningsplan och energiplan.

Centralt i kommunen är det vanligt att det statistiska arbetet sköts av en planeringsfunktion – som en del av kommunkansliet eller sorterande direkt under kommunstyrelsen. Funktionen kan variera i storlek från en enstaka utrednings-/planeringssekreterare till ett helt planeringskontor med många anställda. Här sammanställs gemensamma planeringsförutsättningar och annat sektorsövergripande planerings- och beslutsunderlag, upprättas bostadsbyggnadsprogram m. m. och biträds fackförvaltningarna i planeringsarbetet med bl. a. planeringsunderlag. Den ökade planeringsaktiviteten i kommunerna har verksamt bidragit till att allt fler kommuner skaffat en dylik funktion, som då alltså centralt kan hålla bl. a. i de statistiska frågorna.

De olika planeringsaktiviteterna ställer nya krav på data. En allmän iakttagelse är, enligt Myrbeck, att informationsbehoven varit långt ifrån klarlagda och än mindre lösta när planeringen dragits igång. Först när

planerarna observerat bristerna har kraven kommit på att få fram information.

Kommunens roll som statistikkonsument kan vara svår att skilja från producentrollen. Det är en definitionsfråga när statistikproduktion övergår i konsumtion eller vice versa. Det räcker med att konstatera, att kommunerna i någon mening i stor utsträckning fungerar i bägge rollerna och att detta oftast sker i en sammanhängande process.

I kommunerna – och det gäller även de statliga myndigheterna – kan beslutsprocessen delas upp i olika steg. Först tas någon form av planeringsunderlag fram. Det har många inslag av information. Därefter framställs ett beslutsunderlag som möjliggör för politiker att göra avvägningar och prioriteringar. Planerings- och beslutsunderlagen skall också kunna ställas till allmänhetens och massmedias förfogande.

Den diskussion om hårddata contra mjukdata som förs inom forskningen (jfr nedan) har enligt vad utredningen kan konstatera också tagits upp inom planeringskretsar. Många menar att det kommunala beslutsunderlaget som nu domineras av hårddata borde kompletteras med uppgifter om attityder, uppfattningar, värderingar och andra typer av vad som brukar betecknas mjukdata. Till sådana data torde också uppgifter om kvalitet på service räknas.

Einar Fredriksson och Gunnar Wennström tar i sin uppsats om statistikens roll för socialsektorn också upp kvalitetsfrågorna. Inom sjukvården saknas uppgifter om kvaliteten på vården. I avsaknad på detta har t. ex. inom akutsjukvården statistiken över antalet avlidna behandlats som en form av resultatredovisning. Statistikens roll har hittills varit att ge hårddata som planeringsunderlag.

Kraven på redovisning av sjukvårdens kvalitet kan komma att bli större om prioriteringar skall göras mellan relativt likartade verksamheter. Kommuner som i förhållande till andra kommuner har en relativt sett dyr service kan i dag hävda att servicen är bättre utan att kunna belägga detta med empiriska fakta.

Författarna konstaterar att störningar i den sociala hälsan i dag knappast registreras alls. Intresset har varit knutet till hårddata om olika sjukdomar och sjukvårdsinsatser. Fredriksson och Wennström menar att statistiken måste utformas som ett instrument för att man skall kunna följa hälsoutvecklingen och därav föranledda behov av insatser såväl inom socialsektorn som utanför denna. De menar vidare att man skall kunna mäta och analysera graden av måluppfyllelse av sådana insatser samt bevaka medborgarnas lika rätt till samhällsservice, oavsett var de bor i landet. Statistiken skulle därmed få en roll i den förebyggande vården.

Utredningen kan konstatera att om man skall följa de utvecklingsvägar som Fredriksson och Wennström skisserar så skulle de levnadsnivåundersökningar som i dag genomförs behöva kompletteras i en rad avseenden. Material av både hårddata- och mjukdatatyp skulle behöva ställas till forskarnas förfogande för analys av orsaker till förändringar i välfärden och då speciellt hälsan. Kostnaderna för en sådan utbyggd statistik måste vägas mot de eventuella vinster som kan göras i en effektivare och mer förebyggande hälsovård.

Statistikens roll i forskningen

Flera uppsatsförfattare tar upp forskningens behov av data. De skiljer sig i många avseenden från beslutsfattarnas och journalisternas. Ofta söker forskarna belysa utvecklingen i ett långt tidsperspektiv. Uppgifter som är något år gamla kan vara lika intressanta som de dagsaktuella. Behovet av kontinuitet är ofta lika stort som behovet av aktualitet.

För forskningen är det enligt vad som framhållits för utredningen väsentligt att kunna utnyttja statistik för att bekräfta eller förkasta teorier om hur utvecklingen ser ut och vad som orsakar förändringar i utvecklingen. I många fall är man därvid beroende av att kunna gruppera materialet på ett nytt sätt. Statitiken får därför inte vara uppbyggd så att den låser forskningen vid en viss teoribildning.

Erik Ruist ger i sin uppsats exempel på hur växelspelet sett ut mellan utveckling av statistik och ekonomisk forskning. Det framhålls att statistiska data ofta tas fram som biprodukter från någon administrativ process. Statistiken mäter kanske inte det som skulle behövas för en empirisk testning av en teori. Ett annat problem är att statistiken i många fall anpassats till begrepp som man tidigare använde inom den teoretiska analysen. Teorin har sedan utvecklats och tagit upp helt nya begrepp.

Utan tvekan har forskningen haft en pådrivande roll vid utformningen av statistiken. Genom sitt modellarbete har forskarna kunnat precisera sina önskemål om statistik. Den nya statistik som vuxit fram har sedan förankrats hos andra konsumenter än forskarna. Resultaten har i många fall påverkat debatt och beslut.

Ett exempel på ett fall där man lyckats väl med anpassningen av statistiken till forskningens behov är den uppdelning av näringslivet i konkurrensutsatt och skyddad sektor som används i de centrala löneförhandlingarna. Den ekonomiska teorin fann att lönebildningen inom näringar som är utsatta för konkurrrens från utlandet påverkas av andra faktorer än dem som styr lönebildningen inom skyddade sektorer. Statistiken grupperades mot denna bakgrund så att skyddade sektorer skildes från de konkurrensutsatta. Analyser av statistiken gav viktiga förklaringar till lönebildningen i Sverige. Just nu pågår dock en debatt om den s. k. EFO-modellen. Många menar att den inte längre ger en tillräcklig förklaring av lönebildningen och att detta bl. a. sammanhänger med att den inte tillräckligt tar hänsyn till den offentliga sektorns roll.

Ruist ger också ett annat exempel från arbetsmarknaden. Inom forskningen började man för ett tiotal år sedan att intressera sig för flödena in och ut ur arbetskraften och mellan gruppen sysselsatta och gruppen arbetslösa. Om man kan följa dessa, blir det möjligt att beräkna en fördelning av arbetslöshetens längd mellan olika individer. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna skulle kunna differentieras mellan olika grupper av arbetslösa. En omgruppering av det material som kommer fram i arbetskraftsundersökningarna gav viktig information om strömmarna på arbetsmarknaden. Sedan 1979 lämnas löpande en information av detta slag.

Ruist ger också exempel på teoriutveckling och framtagning av statistik som inte vuxit fram parallellt. Ett sådant gäller teorin om kapitalets betydelse för produktionsutvecklingen. I en produktionsprocess förenas arbete,

kapital och råvaror till en produkt. Med statistik kan man mäta arbets- och råvaruinsatser, men det är svårt att fånga upp betydelsen av insatser av maskiner och annat realkapital.

För att belysa realkapitalets bidrag till produktionen borde man veta både dess storlek och sammansättning. Man borde känna till om en maskin var ny eller gammal. Man borde också veta hur stor arbetskraft som är knuten till varje kapitalårgång och hur stor produktion som kommer ut av den. Om man hade sådana uppgifter skulle de teoretiska modellerna kunna utnyttjas för att förklara näringslivsutvecklingen och för att göra prognoser. Trots stora ansträngningar har man inte kunnat få fram statistik om realkapitalet till rimliga kostnader. Till detta återkommer vi i kapitel 5.

De exempel som vi här har återgivit har alla gällt ekonomisk teori och den statistik som utnyttjas i den ekonomiska analysen. Den är av vad som brukar kallas "hårddatatyp". Även om det finns mätsvårigheter anses det som regel möjligt att fånga upp väsentliga utvecklingsdrag inom ekonomin med siffror.

Många forskare börjar emellertid ifrågasätta värdet av mycket av den statistik som produceras och angriper metoderna för statistikinsamling. Rolf Nygren och Sune Åkerman menar att statistikproduktionen är inne i en "kris" som betingas både av vetenskapliga skäl och av de premisser som styr beslutsfattare att ta fasta på enbart vissa former av data. Statistikens "kris" skulle därmed återspegla en kris inom hela vårt samhällssystem.

Den officiella statistiken fångar enligt Nygren och Åkerman bara upp en del av verkligheten. Många forskare söker sig därför bort från "den renodlade hårddatalinjen" och försöker utnyttja vad som brukar betecknas "mjukdata" (jfr vår diskussion av termen "mjukdata" i avsnitt 3.4 nedan). Någon klar gräns mellan de båda datatyperna kan emellertid enligt författarna inte dras. Det är rimligt att se förhållandet mellan mjuk- och hårddata efter en glidande skala. Ju mer en verklighet renodlas för specialfakta eller utvalda egenskaper, desto högre blir dess hårddatakaraktär, säger Nygren och Åkerman. Ändå innehåller även de mest renodlade hårddata subjektiva bedömningar, eftersom de representerar ett urval av mätbara fenomen.

3.4 Utredningens reflexioner kring innebörden av statistik och statistikens samhällsfunktioner

Redovisningen av ett antal bedömares åsikter om statistikens roll ger tillsammans med den historiska överblicken en bakgrund för utredningens ställningstaganden i vissa generella frågor. Viktigt är också att i utgångsläget klarlägga vad statistik innebär, vad den baserar sig på och hur den skiljer sig från annan information. I det följande förs först ett resonemang kring dessa frågor.

Hårddata, mjukdata och offentlig statistik

Några av de inbjudna uppsatsförfattarna har i sina bidrag tagit upp frågan om "hårddata" och "mjukdata" och pekat på dess betydelse i överväganden om

den offentliga statistikens utformning. Frågan hänger till en del samman med kvalitetsaspekten på statistik och annan information, men har samtidigt en speciell innebörd och kräver separat behandling. De synpunkter som följer har formulerats med utgångspunkt i statistikutredningens uppdrag och den allmänna ram dess arbete bör hållas inom. En huvudfråga är om offentlig statistik endast skall befatta sig med i någon mening "hårda" data, och vilka konsekvenser som kan följa av det ena eller andra beslutet.

Det är enligt vår mening nödvändigt att komma vidare från den något slagordsmässiga distinktionen till de egenskaper som kan tänkas ligga bakom. Några entydiga svar ger inte debatten i ämnet, men åtminstone två tolkningar av "mjukheten" i data förefaller möjliga:

- Att data är ofrånkomligt kvalitativa till sin natur, på grund av att materialet inte kan beskrivas i kvantitativa termer.
- Att data är behäftade med fel och osäkerhet, som också kan ha med oskarpa definitioner att göra.

Statistik vilar på en sammanräkning av elementära observationer, som kan hänföra sig till händelser, flöden eller tillstånd, exempelvis dödsfall ordnade efter dödsorsak, företags energiförbrukning, individers inkomst eller högskolestuderandes studieinriktning. Man kan därför överväga både vilka krav som skall ställas på de grundläggande observationerna, och på sammanräkningen. Den färdiga statistikens kvantitativa natur vilar framför allt på de frekvenser, proportioner och medeltal sammanräkningen ger. De ingående posterna, de elementära observationerna, är ofta kvantiteter, uttryckta i monetära eller fysiska mått (kronor, kilowattimmar), men ungefär lika ofta kvalitativa, grupperade i kategorier utan åsatta kvantiteter (studiegångar).

Att observationerna ordnas i ett kvalitativt schema i motsats till kvantitativa värden förefaller inte att vara någon vägande synpunkt på statistikens karaktär i de hänseenden vi nu diskuterar. De ursprungliga iakttagelserna kan vara säkerställda och objektivt verifierbara i lika hög grad, och villkoren för sammanräkningar till års- och riksvärden etc. ändras inte fundamentalt.

Det kvalitativa momentet kan emellertid uppfattas som väsentligare och med djupare innebörd. Vissa miljöer, situationer eller händelseförlopp kan vara av sådan art (eller våra syften sådana) att de inte kan eller bör inordnas i något allmängiltigt schema av kategorier. Priset blir i så fall en otillåtlig förenkling. I stället får man använda en historisk, biografisk eller likartad metod för beskrivning och tolkning, med strängt aktgivande på föremålets individualitet. Det finns ingen anledning att förneka denna möjlighet. Lika klart är att man därmed definitivt lämnat det fält där statistisk metod är tillämplig. Den åtskillnad det nu är fråga om är en annan än statistik baserad på "hårda" och "mjuka" data. Vi har också framhållit att statistikens verklighetsbild under alla förhållanden har konkurrenter i bl. a. litteraturens och pressens skildringar av samhällsförhållanden. I detta ligger en motvikt mot den bristande nyansering och detaljrikedom som kan vidlåda den. Sådana källor kan ge en starkare känsla av verklighetskontakt, konkretion och individualitet, till priset av större osäkerhet om fyndens allmängiltighet.

Vi vill i detta sammanhang också peka på att statistik för planeringsändamål ibland kan ersättas med direkta iakttagelser i fältet samt planerarens eller de beslutandes mera direkta kontakt med sitt material. Denna möjlighet är ett specialfall av det generella samband som kan finnas mellan beslutsnivå eller centralisering/decentralisering å ena sidan, och behovet av statistik å den andra. (Denna fråga tas upp senare i detta avsnitt).

Den mest näraliggande tolkningen av "mjukdata" torde vara osäkra och svårdefinierbara observationer. Osäkerheten kan ha sin rot i en oklarhet av begreppsmässig art. Vad skall menas med "narkotikamissbrukare" eller "alkoholist" när det inte finns en självklar eller ens allmänt omfattad definition att utgå från? Svårigheter av denna art kan till en viss grad bemästras genom statistiska konventioner men till priset av att alla inte kommer att känna sig lika övertygade av statistiken, (om de har en mycket avvikande uppfattning om rätt definition).

För de fall att en större begreppsmässig klarhet föreligger kan det ändå inträffa att uppgifterna i enskilda fall blir felbemängda, exempelvis inkomstuppgifter, eller uppgifter om egen konsumtion av vissa njutningsmedel. Det finns subjektiva tillstånd, exempelvis välbefinnande, som förefaller definitivt undandragna yttre verifikation, och som är både definitoriskt och observationsmässigt "mjuka".

Slutligen kan i sammanräkningen komma in fel, främst genom att poster tappas bort så att ett mestadels okänt mörkertal uppstår.

Flera av de problem som här tagits upp hör hemma under rubriken "datakvalitet" och behandlas i andra sammanhang i betänkandet. Debatten kring "hårddata" och "mjukdata" är en påminnelse om att man kan behöva acceptera sämre datakvalitet i teknisk mening dvs. godta mera "mjuka" data för att nå en innehållsligt rikare och i olika sammanhang mer relevant information. Samtidigt bör det på nytt understrykas hur oklar terminologin och därmed debatten varit. För vissa iakttagare är surveyundersökningar med opinionsfrågor utpräglade "hårddata" (därför att man arbetar med en formaliserad bearbetningsmetod och sedvanlig statistisk apparat). För andra blir sådana dock utpräglat "mjuka" (hur verifierar man individuella opinionsyttringar?).

Enligt statistikutredningens mening är det inte ändamålsenligt att ställa upp generella principer, som skulle innebära att vissa typer av data är tillåtna, andra otillåtna i offentlig statistik. Vi kan i detta sammanhang hänvisa till vår ståndpunkt när det gäller avgränsningen av "officiell statistik" (avsnitt 6.2.3 om avgränsning av statlig och officiell statistik i framtiden). Nya intressen och nya behov inom planering, debatt och forskning måste mötas med en flexibel politik visavi data, bearbetning och presentation. Frågan om kvalitet, "hårddata" kontra relevans och innehållsligt värde måste bedömas i det sammanhang som ett statistikområde eller ledande frågeställningar utgör. Ett exempel är vår diskussion kring välfärdsindikatorer där "subjektiva" indikatorer på välbefinnande används. Sådana är troligen oumbärliga, men vi framhåller också faran för dolda förskjutningar i definitionerna och anspråksnivå på välbefinnande, som kan ge i viss mening vilseledande effekter i statistiken.

Det bör vara en målsättning för den offentliga statistiken att arbeta med uppsättningar av statistiska indikatorer så att de olika krav, som nyss antytts,

kan tillgodoses i största möjliga utsträckning. Det innebär både beredskap för innehållslig anpassning och okonventionella lösningar, och samtidigt att bilden av den långsiktiga utvecklingen säkras med väl genomarbetade och datamässigt pålitliga serier.

Det sagda innebär också att utredningen i sin fortsatta framställning avstår från att använda begreppen "hårddata" och "mjukdata".

Statistik som underlag för planering och beslutsfattande

En given utgångspunkt för utredningens ställningstaganden är statistikens uppgifter med hänsyn till planering, samhällsdebatt och forskning, de huvudintressen som utredningen främst har att bevaka. I särskiljandet av dessa delfunktioner, framför allt den allmäninformativa för samhällsdebatten från den planeringsinriktade, ligger också en fara. Detta gäller inte minst om man betecknar den senare som en "instrumentell" funktion. Om en sådan terminologi används bör den inte tillåtas att mana fram en syn på den allmäninformativa insatsen som isolerad från politiskt och annat handlande. Både politiker och allmänhet behöver statistik som belyser samhällsutvecklingens viktigaste drag och kritiska moment, för att ta ställning och aktivt påverka utvecklingen.

Men innan vi närmare går in på frågan om statistikens betydelse för samhällsdebatten skall vi ta upp några aspekter på statistikens användning som informationsunderlag vid planeringen.

Det är i samband med planeringen som statistiken har sin mest utpräglat instrumentella roll. Några självklart ledande principer är svåra att finna eftersom behoven måste variera efter den tilltänkta användningen, dvs. de mycket skiftande planeringsuppgifter som kan komma i fråga. Vissa synpunkter av mera generell innebörd kan emellertid anföras.

Den första har att göra med tidsfaktorn och kraven på aktualitet i det statistiska underlaget för planering. Det antas ofta, på osäkra grunder, att samhällsförändringarnas tempo alltmer har stegrats, och detsamma förutsätts ibland gälla beslutsfattandet. Hur härmed förhåller sig i verkligheten förefaller oklart. Beslutsprocessen tycks snarare kännetecknas av att längre tid numera förflyter mellan inledande beslut och verkställighet än tidigare. Det innebär en stark känsla av osäkerhet om man 1983, kanske på grundval av statistik för 1978, måste fatta beslut vars resultat blir synliga 1988 eller senare. Detta är en tendens som sannolikt kommer att bestå eller till och med förstärkas eftersom den har sin orsak i de tekniskt alltmer komplicerade system planeraren har att arbeta med. Kraven på statistikens aktualitet kommer inte att bli mindre i framtiden.

Vid avvägningen mellan olika statistikbehov uppstår frågan i vilken grad man måste godta de planerande organens egna specifikationer på nödvändiga data. Alternativet är en inträngande och förutsättningslös granskning av hela den planeringsprocess det för tillfället gäller. Denna granskning skulle eventuellt kunna leda till att behoven av statistisk information blev definierade på ett annat sätt. Det behöver knappast sägas att detta innebär ett mycket omfattande arbete där man område för område får göra detaljerade analyser av planeringens förutsättningar. Utredningen har som framgår av det följande behandlat frågan relativt översiktligt.

En iakttagelse som vi gjort är att den för statistikproducenten närmast liggande lösningen ofta blir att godta planerarens syn på erforderligt statistikunderlag, i synnerhet om han uppträder som en finansierande beställare. Det måste emellertid konstateras att här finns ett osäkerhetsmoment, och en betydande risk för schablonmässigt användande av statistik. Beställaren, planeraren, kan ibland antas vilja säkra sig och skaffa detaljerade uppgifter som i verkligheten har ringa betydelse för besluten och det senare utfallet.

En fråga i sammanhanget är också i vilken utsträckning planeringen och de modeller den utnyttjar styrs av den befintliga datatillgången. Det har ibland omvittnats att modellerna åtminstone till en del bygger på förutsättningen att vissa data finns tillgängliga i utgångsläget. Risken härvid är att analysen inriktas på vad som går att få fram ur befintlig statistik i stället för att formulera problemet mera generellt.

Vad som också förtjänar betonas är att statistiken i planeringen ingår som *en* av beståndsdelarna i det samlade informationsunderlag som används och att i lokal planering även lokalkännedom, information om markägare, om sociala områdesfrågor, om vägnät m. m. är av betydelse.

Viktiga tillämpningar av det resonemang som ovan förts är dels behovet av prognoser och därmed prognosunderlag, dels kraven på regionalisering och sub-regionalisering av statistiken. Vi skall i det följande lägga några synpunkter på dessa frågor.

Sjuttiotalets ekonomiska utveckling, som totalt och för många verksamheter innebar att många års tillväxt följdes av stagnation eller tillbakagång, medförde att ett stort antal prognoser slog helt fel. Det blev vanligt att ifrågasätta värdet av långtidsprognoser.

I den samhällsplanering som behandlar långvariga investeringsobjekt uppstår framför allt frågan vilken sorts framtidsbedömningar man skall använda. Därvid betonas ofta fördelarna med att använda prognoser byggda på en genomarbetad metodik, där samspelet mellan olika, i regel mätbara, variabler bestämmer utfallet. Både de som gör prognosen och de som använder den, kan då se orsaker till och förklara avvikelser mellan prognos och utfall. Härmed ökar möjligheterna att hantera ofrånkomliga osäkerheter. Det förefaller också finnas belägg för att vetenskapligt förankrade, genomtänkta prognosmodeller ger bättre resultat än lösa framtidsbedömningar. Att fälla något generellt omdöme när det gäller värdet av olika prognoser är emellertid vanskligt.

Vad gäller regionaliseringen kan konstateras att det från de olika samhällsorgan som arbetar på läns- eller (primär)kommunal nivå finns en efterfrågan på statistik för det egna länet eller den egna kommunen. Detta får bl. a. ses mot bakgrund av att det för närvarande pågår en decentralisering av planering och beslutsfattande till den kommunala nivån, och i viss utsträckning, särskilt när det gäller frågor som rör den byggda miljön, till kommundelar, t. o. m. till bostadsområden. Vid en decentralisering av beslutsfattandet uppstår efterfrågan på ett till kommuner och stadsdelar nedbrutet statistiskt material av den typ som insamlas och redovisas i folkräkningarna och dem kompletterande periodiska undersökningar etc. I totalundersökningar låter sig detta relativt lätt tillfredsställa men för urvalsundersökningar ändras härmed förutsättningarna. Stickproven måste

göras betydligt större än annars, och kostnadsökningarna blir betydande. I sådana fall kan det för vissa frågeställningar övervägas om inte skattningsförfaranden kan tillämpas som ger användbara värden för regioner och subregioner utan att förutsätta fullständiga uppgifter för regionen-subregionen. Med hänsyn till det prognosmoment som ofta ingår och ofrånkomligen skapar osäkerhet, är det inte givet att skattningsfelen behöver vara av någon större vikt för besluten. Utredningen anser att metoder för skattning på basis av riksdata och summariska lokala data bör vidareutvecklas och testas i planeringssammanhang. Konsekvenserna för statistikbehoven och statistikkostnaderna kan möjligen visa sig bli långtgående.

En annan aktuell aspekt i planeringen är samhällsekonomisk effektivitet och resurshushållning. Det är viktigt att lokaliseringen av olika anläggningar inom en kommun sker så att gynnsamma förutsättningar skapas både för näringslivet och för människornas bostads- och levnadsvillkor. Efterfrågan på god bakgrundsstatistik är där påtaglig. Olika prognos- och utvärderingsmodeller finns tillgängliga, alla med sina krav på den statistiska informationen.

Ovan har understrukits att statistiken utgör *ett* av de informationsunderlag, som läggs till grund för planeringen. Men det råder i debatten delade meningar om vilken vikt som därvid bör tillmätas just det statistiska underlaget. Förskjutningen från föreskrivande till mer analyserande planering samt önskemålen om förenkling av vissa planeringssystem ställer krav på förändringar av statistiken.

Frågan har därvid rests i vilken utsträckning efterfrågan på statistik beror på hur planeringssystemet utformas. Utredningen uppfattar det som en självklarhet att ett sådant samband föreligger. I ett samhälle med en relativt sett omfattande planering ställs krav på mer statistik än i ett samhälle med mindre planering. Det faller utanför ramen för vårt uppdrag att ta ställning till hur planeringssystemet utformas. De kartläggningar av statistikbehoven som här redovisas återspeglar det nuvarande planeringssystemet och förutsägbara förändringar av detta.

Statistik som underlag för samhällsdebatt

Statistikens andra stora roll är, såsom framgått ovan, den debattorienterade, allmäninformativa funktionen, vilken enligt utredningens mening är av synnerlig vikt. Någon skarp gräns mot användningen för planering kan inte dras. Det gäller politiska frågor av större räckvidd där omfattande regleringsoch lagstiftningsåtgärder kan bli aktuella. Den allmäninformativa insatsen är ett oeftergivligt krav på den statliga statistiken. Brister i det statistiska underlaget för planeringsändamål kan i allmänhet förutsättas bli snabbt och eftertryckligt påtalade av de organisationer som svarar för planeringen. Lika väletablerade kanaler finns knappast för den debattorienterade statistiken, och det är därför så mycket mer angeläget att den uppmärksammas i kartläggningen av statistikbehov.

Med hänsyn till statistikens roll i samhällsdebatten finns det anledning att uppmärksamma de svårigheter som har att göra med konkurrerande informationskällor och färdigbildade uppfattningar. De statistiska seriernas uppgifter möter inte ett tomrum; allmänhet, debattörer och politiker har på

många olika sätt redan bildat sig uppfattningar som kan vara svårrubbliga. Speciellt bör det noteras att politiska åsikter eller ideologier i stor utsträckning innehåller antaganden om verkligheten. Som en följd av detta har statistiken ett trovärdighetsproblem att kämpa med, eller en svårighet att få informationen att slå igenom.

Enbart mängden av information i TV, radio, dagstidningar och populärpress skapar problem. Allmänheten får upplysningar om ekonomi och samhällsförhållanden från många håll: skönlitteratur och journalistik, ofta i form av sporadiska intervjuer med allmänheten, ett brett spektrum av utredningar och undersökningar av engångsnatur, inhemska och utländska forskningsrapporter i sammandrag, etc.

Statistiken kan ge en mera generell kunskap om olika företeelser i samhällsutvecklingen. Därför bör statistiken vara så utformad att den kan utgöra en hjälp för medborgarna att tolka och sortera information av olika slag. Om den statliga statistiken skall tjäna som ett instrument för övervakning av samhällsutvecklingen i stånd att fånga uppmärksamheten och övertyga, måste dess innehåll övervägas noga. Den skall täcka centrala aspekter av samhällets tillstånd och förändring, på kort och lång sikt. Den skall uppmärksamma det som kan betecknas som våra dominerande förhoppningar och farhågor. Ekonomins prestationsnivå, den materiella behovstäckningen, och priset för ekonomisk utveckling i form av icke förutsedda välfärdskonsekvenser eller miljöeffekter, är sådana ledande temata. Vi återkommer i det följande till dessa frågor.

Statistik som underlag för forskning

Diskussionen har hittills rört statistikens betydelse för planeringen och som allmän samhällsinformation. Det tredje stora intresseområde utredningen har att ta hänsyn till är forskningen. Att ställa en prognos på forskningens utveckling och därmed databehov torde vara näst intill en pricipiell omöjlighet eftersom vetenskapligt nytänkande är oförutsägbart. I stora drag har forskningen och statistikproduktionen påverkat varandra ömsesidigt. Forskarna har utvecklat sina teorier så att de kunnat finna stöd i existerande statistik med har å andra sidan tryckt på med önskemål om förfinade indelningar, nya serier och andra förändringar. I uppsatssamlingen har getts exempel på sådan påverkan.

Man kan säkerligen förutsätta ett starkt inflytande från det internationella forskarsamhället i framtiden lika väl som i det förgångna. Metoder och teorier lanserade utomlands kommer snart nog att tas upp i Sverige; saknas det erforderliga dataunderlaget kommer småningom en stark kritik att göra sig hörd. Den internationella scenen måste följas med stor uppmärksamhet. Något liknande gäller också samhällsdebatten och den allmäninformativa statistiken, där utländska impulser är viktiga.

De senaste årtiondena har som bekant karakteriserats av en snabb teknisk utveckling inom elektronisk databehandling. Å ena sidan har denna utveckling medfört starkt ökade möjligheter att analysera statistisk information. Sammanställningar och beräkningar som för trettio år sedan överhuvud taget inte var möjliga att utföra kan i dag genomföras på bara några timmar eller minuter. Detta har i sin tur givit upphov till en stark utveckling vad

gäller kvantitativa metoder i samhällsvetenskaperna, inte minst nationalekonomi, där inslaget av ekonometri, stora modeller, etc. har ökat dramatiskt. Därmed har också starkt ökade krav ställts på tillgång till statistisk information och kvalitet hos denna. Å andra sidan har den tekniska utvecklingen också medfört kraftigt förbättrade möjligheter att insamla, bearbeta och sammanställa statistik för att tillgodose dessa krav.

Man kan inom viss forskning se tecken på att den första entusiasmen för de nya tekniska möjligheterna att insamla, sammanställa och analysera material börjat lägga sig. Kritik har riktats mot de modeller eller teorier som använts. Man kan observera en växande ansats till självkritisk granskning i vad gäller vetenskapens inriktning; i uppsatssamlingen finns inslag av en sådan kritik. Detta understryker svårigheterna att göra förutsägelser om forskarnas databehov, åtminstone om man vill gå mer än 10 år framåt i tiden.

Man skulle ännu för några år sedan haft anledning att varna för en skenande tillväxt i datakrav och dataförsörjning, med ständigt nya serier och alltmer detaljerad information. Den rika utvecklingen av multivariata metoder inom analystekniken är en bakomliggande faktor. Det kan ibland visa sig att någon klar användning av den nya informationen inte finns, bland annat därför att tillgången på kvalificerade samhällsforskare är hårt begränsad. Den ekonomiska åtstramningen under de senaste åren har gjort sådana farhågor något mindre aktuella, men synpunkten förtjänar fortfarande att hållas i minnet vid diskussionen kring databanker för forskningen.

Samhällsvetenskaperna har en lång men inte allenarådande tradition att röra sig med offentlig statistik och annan information som är känd av många, lätt tillgänglig för envar som är intresserad, och med välbekanta egenskaper och brister. Motsatsen är data, insamlade av en enskild forskare eller institutioner, i praktiken mer svårgenomskådade för utomstående, utan samma möjlighet till insyn. Det är inte utredningens sak att göra någon allmän värdering av de två slagen av data, men det måste anses angeläget att traditionen med offentlig statistik kan hållas vid makt genom att denna erbjuder en tillräcklig bas.

Några kompletterande aspekter på statistikanvändningen

Statistiken har här diskuterats utifrån sina tre huvudfunktioner, dvs. som underlag för planering, samhällsdebatt och forskning. Det finns också därutöver funktioner som sannolikt får en ökande betydelse i framtiden. Vi skall exemplifiera med ett par sådana.

Partsintressena i samhället tillvaratas i ökad utsträckning av starka organisationer, som förhandlar med varandra och med de offentliga organen. De kan visserligen sägas ha en konkret och god närkännedom om sina medlemmars situation och tar ofta fram egna undersökningar och egen statistik. Men sådant material betraktas naturligt nog ibland med misstro från motpartens sida. När det gäller arbetsmarknaden tas material dock i betydande utsträckning fram gemensamt av parterna. Ofta krävs emellertid statistiskt underlag för bedömning av problemen i stort och för belysning av relationen till andra grupper i samhället. Både debatt och förhandlande mellan olika parter underlättas om det finns en viss stomme av opartisk statlig statistik, som man kan enas om. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att det

görs alternativa beskrivningar av samhället. Det finns t. ex. en efterfrågan på flera oberoende ekonomiska prognoser.

Också inom företagssektorn finns på vissa håll ett ökande behov av opartisk statistik: avtal och ekonomiska överenskommelser av olika slag kräver statistiska basuppgifter, t. ex. prisindexar. Vidare finns stort intresse för statistik från näringslivsorganisationernas sida. Nya strukturproblem uppkommer inom industrin och näringslivsutvecklingen tilldrar sig allt större uppmärksamhet. Konsultföretag växer fram – något som bl. a. i USA fått stor omfattning – och förser företagen och branschorganisationerna med statistiskt analysmaterial, bl. a. internationell statistik. Hittills har sådan verksamhet för den statliga statistikens del främst skett på uppdragsbasis. Vad man nu kan konstatera är att efterfrågan växer både på branschuppgifter (typ effektiviteten i byggbranschen) och uppgifter som underlag för planeringen vid större företag. Det finns också en betydande internationell efterfrågan på ekonomisk statistik.

3.5 Statistiken i ett framtidsperspektiv

Tyngdpunktsförskjutningar i samhällsutvecklingen påverkar behoven av statistik inom många områden. Utredningens arbetsgrupper har tagit upp olika framtidsfrågor inom sina respektive områden och mot bakgrund av berörda problem diskuterat behoven av statistik. En relativt fyllig redovisning av de resultat grupperna därvid kommit fram till återfinns i kapitel 5.

I det följande ges en mera översiktlig beskrivning av några drag i samhällsutvecklingen, där statistiken kan komma att spela en viktig roll. Framställningen får ses som "ett svep" över några tunga områden, där utredningen försökt fånga de väsentligaste frågorna som i dagsläget är otillfredsställande belysta med statistik. Självfallet kan utredningen inte ge någon heltäckande beskrivning av alla samhällsfrågor som för framtiden kräver omprövning av statistiken utan endast en översikt över vad som kan hänföras till de viktigaste.

De områden som här skall tas upp är följande:

- Välfärd och välfärdsindikatorer
- Tjänstesektorn och den informella ekonomin
- Offentlig verksamhet
- Miljö

Välfärd och välfärdsindikatorer

Samhällsdebatten under 1970-talet har starkt präglats av en kritisk och en inte sällan pessimistisk grundsyn. En markerad reaktion inträdde mot tillväxtfilosofin. Invändningarna riktade sig både mot möjligheten av fortsatt tillväxt och mot dess värde i den mån den var möjlig. Det är för tidigt att säga om en omsvängning är på väg. F. n. (1983) upplevs osäkerheten inför framtiden starkt bland debattörer och förmodligen också hos allmänheten. Historisk erfarenhet talar för att opinionsklimatet kommer att förändras men man kan med stor sannolikhet förutsäga att tillväxt och samhällsutveckling kommer att behålla sin aktualitet även om åsiktsläget förskjuts.

Inställningen till den ekonomiska tillväxten kan som nyss antytts variera. Det finns de som hävdar att tillväxt kan förutsättas vara omöjlig genom tillkomsten av bromsande faktorer och inneboende spärrar, exempelvis på energiförsörjningens eller råvarutillgångarnas område. Ett inslag av stagnationstänkande kan tydligt observeras i dagens samhällsdebatt; opinionsklimatet under 1930-talets stora depression erbjuder en parallell. Den statistik som kan bidra till denna del av debatten hör naturligt hemma bland de ekonomiska indikatorerna och diskussionen kring bruttonationalprodukten (BNP) och besläktade mått på uppnådd materiell prestationsnivå kommer in i sammanhanget. Vi återkommer i det följande till dessa mått.

En andra angreppspunkt är de fördelningspolitiska konsekvenserna av ekonomisk-materiell tillväxt. Enligt kritiken gynnas vissa skikt i samhället mer än andra med följd att gruppen fattiga inte minskar. Intresset för fattigdom, eventuellt "nyfattigdom" och definitioner av "fattigdom" är förblivande, och därmed statistik som kan belysa fördelningen av inkomst, förmögenhet, materiella och icke materiella tillgångar.

Det finns också en annan utgångspunkt, som ställer miljö och tillväxtens bieffekter i centrum. Den moderna produktions- och distributionsapparaten förutsätts fara illa med människorna. Vi slits hårdare i konflikter och av oförenliga krav, och blir exponerade för skadlig miljö, fysisk och psykosocial. Hälsa, välbefinnande, sociala relationer, autonomi och självförverkligande är därmed hotade värden. Inte minst arbetsmiljön har uppmärksammats i detta sammanhang. Denna senare typ av kritisk tankegång är självklart väl förenlig med den ovannämnda fördelningsorienterade.

Ytterligare en utgångspunkt är den mera effektivitetsinriktade som särskilt får ses i relation till det kärvare ekonomiska läge, som uppkommit de senaste åren. Inte minst har de ökade effektivitetskraven riktats mot den offentliga sektorn.

Tillsammans aktualiserar de olika riktningarna behovet av en bred uppsättning av statistiska indikatorer. Man har emellertid anledning att först ställa sig frågan hur högt det över huvud taget är realistiskt att ställa ambitionerna. Det finns utan tvivel symptom på "obehag i kulturen", vältaligt framförda i litteratur och press, som definitivt är undandragna varje form av statistisk bevisning eller vederläggning. Mellan offentlig statistik och samhällskritik, eller försvar för den existerande samhällsordningen, måste finnas så mycket gemensam mark att kvantitativa omdömen, och uppgifter om hur vanliga eller ovanliga vissa konkreta förhållanden är, inte kan avfärdas som helt ovidkommande av debattörerna.

Av den pågående samhällsdebatten kan man dra den slutsatsen att den offentliga statistikens mått på välfärd och människornas livsbetingelser i det sen- eller postindustriella samhället bör bygga på möjligast enkla och klara, och i offentlig debatt väl genomlysta definitioner. Idealet är indikatorer som alla läger är beredda att acceptera även om det inte är troligt att man kan nå fullt så långt. Man har anledning att varna för expertbetonade och komplicerade lösningar, att göra välfärdsstatistik till en datateknologernas angelägenhet över huvudet på en bredare publik. Som framgått bland annat av utredningens eget arbete är de tekniska problemen många och ofta svårlösta och den fara som nyss beskrivits är inte lätt att helt undgå.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att den offentliga statis-

tiken måste ge grundläggande data och tidsserier över olika sidor av välfärden, om hälsa och välbefinnande, liksom fördelningen av önskade och icke önskade tillstånd inom befolkningen. En hög prioritet bör ges hälsoaspekten, som av de flesta torde uppfattas som en dominerande livskvalitet.

Beträffande fördelningen av välfärd och ofärd kan ambitionerna ställas mer eller mindre högt på den information man vill ha fram. Vilka nivåer man kan tänka sig diskuteras vidare i kapitel 5. Här är det tillräckligt att framhålla att man bör vara återhållsam med ansatser som kräver ett mycket omfattande insamlingsarbete med en stor mängd data för varje person.

Ett fundamentalt krav är att indikatorerna ger mått som är jämförbara över tiden. Med den allmänna motivering som tidigare redovisats för välfärdsindikatorer blir detta en självklar konsekvens. Dessa mått skall ge oss besked åt vilket håll vi rört oss. Om förskjutningar i medeltal och frekvenser lika väl kan förklaras som metodfel har målet förfelats. Serier som bygger på människors uppgifter om den tillfredsställelse de känner med olika förhållanden och sin livssituation i allmänhet är ur denna synpunkt mindre lämpliga. Ökad tillfredsställelse kan lika väl förklaras av sänkt anspråksnivå som av förbättrade förhållanden, och motsvarande gäller minskad tillfredsställelse. Ur andra synpunkter kan sådana subjektiva uppgifter vara av stort intresse genom att de avspeglar förskjutningar i opinions- eller stämningsläge. Dessa uppgifter kan avse tillfredsställelse med arbete, ekonomi, hälsa m. m.

Samhällsdebatt och politik är den bakgrund mot vilken välfärdsindikatorerna hittills betraktats. I princip skulle valet kunna falla annorlunda om man uteslutande eller övervägande utgick från forskningens behov. I det förra fallet, när man tar hänsyn till debatt och politik, är kriteriet vårt kollektiva engagemang och upplevelser av förväntan och oro. Indikatorerna skall spegla samhälleliga bekymmer. Forskningens alternativa urvalskriterium är anpassningen till de modeller forskarna ställt upp. Dessa kräver för att testas mätvärden för vissa angivna variabler, andra är mer eller mindre överflödiga. I verkligheten förefaller motsättningen mellan de två utgångspunkterna vara långt mindre uttalad. Samhällsvetenskaperna har från sitt håll befattat sig med ungefär samma variabler. Av alla accepterade teorier eller modeller finns för övrigt knappast någon utom möjligen i nationalekonomin. Till sin huvudinriktning torde därför inte välfärdsindikatorerna påverkas av den avvägning man kan göra mellan den allmäninformativa funktionen, och funktionen att ge material för forskningen.

I många enskildheter kan givetvis forskningens behov bli av betydelse när man överväger statistikbehov och diskuterar definitioner och insamlingsmetoder. Detsamma gäller planerarnas önskemål som också berör välfärdsdata, exempelvis hälsodata. I det mer detaljerade utredningsmaterialet som läggs fram i kapitel 5 kommer sådana krav att behandlas.

Ekonomisk välfärd, tjänstesektorn och den informella ekonomin

De krav på välfärdsindikatorer som ovan diskuterats mot bakgrund av samhällsdebatt, politik och forskning, har utgått från att den ekonomiska statistik som ofta utnyttjas i sammanhanget är otillräcklig. De brister

härvidlag som eventuellt kan finnas behöver emellertid inte bero uteslutande på dålig statistik utan kan även bero på djupare problem avseende vad det egentligen är som skall mätas. Bruttonationalprodukten, BNP, och nationalräkenskaperna, NR-systemet, används ofta här som mått. Vi skall i det följande något beröra problematiken kring användningen av dessa.

BNP-måttet används i första hand som mått på den samlade, deklarerade, monetariserade produktionen i landet. BNP framräknas med hjälp av nationalräkenskaperna, som är ett system av statistisk information så beskaffat att det skall sammanfatta all ekonomisk aktivitet i landet. Utvecklingen av BNP är således den främsta indikatorn på landets samlade ekonomiska prestation.

NR-systemet är av instrumentell karaktär. Huvudsyftet med nationalräkenskaperna är främst en systematisk redovisning av den ekonomiska aktiviteten i ekonomin som underlag för den ekonomiska politiken med BNP som samlande mått. BNP har också ofta uppfattats som ett mått på välfärden. En lång rad invändningar kan framföras och har framförts av såväl ekonomer som andra samhällsvetare mot BNP som välfärdsmått men även som mått på den ekonomiska aktiviteten.

Det intressanta för den framtida produktionen av ekonomisk statistik är i vilken grad de problem som statistikproduktionen redan idag ställs inför kan förväntas accentueras i framtiden. Här är det framförallt två faktorer som kan betraktas som centrala:

- Utvecklingen mot ett tjänstesamhälle och
- Utvecklingen av den dolda eller informella delen av ekonomin.

Till skillnad från industriproduktionen är en stor del av tjänsteproduktionen svår att både registrera och värdera. Vi skall i det följande utveckla de viktigaste skälen härtill.

En viktig del av den offentliga tjänsteproduktionen har karaktären av kollektiva varor, som t. ex. försvar, rättsväsen och delar av statistikproduktionen, och kan inte omsättas och värderas på traditionella marknader.

Vidare förhåller det sig så att en betydande del av den övriga offentliga tjänsteproduktionen inte heller prissätts och värderas på någon marknad utan är till stor del skattefinansierad och tillhandahålls utan, eller till mycket låg direkt kostnad för konsumenterna. Detta gäller t. ex. större delen av vårdsektorn. Värdet av icke marknadsprissatta tjänster bedöms i NR-systemet från kostnadssidan. I stället för att mäta vårdens och utbildningens resultat mäts sjukvårdskostnader och utbildningskostnader etc. Sambandet mellan välfärdens och livskvalitetens utveckling och utvecklingen av den uppmätta produktionen i ekonomin är därför svagt.

Diskussionen om den offentliga sektorns tjänsteproduktion har mot denna bakgrund hittills varit främst utgiftscentrerad och man har haft en tendens att utesluta frågor som rör innehållet i verksamheten. Det finns föga belysning av resultatet som sådant och användningen av sektorns produktionsresultat. Men detta är vad man nu alltmer börjat efterlysa. Fördelningen och utnyttjandet av sektorns tjänster är viktiga kompletterande delar av välståndsfördelningen. Man vill veta vilka tjänster som egentligen produceras inom olika delar av den offentliga sektorn. Man vill veta hur tjänsterna

utvecklas volymmässigt, men också kvalitativt. Vilka kommer i åtnjutande av de olika tjänsterna? Har de effekter som svarar mot de fördelningspolitiska målsättningarna? Svarar de mot behoven?

Den klassiska redovisningen från myndigheterna – driftsstatistiken med en mängd detaljer – räcker inte till för att bedöma om det är rätta saker de gör och hur de kommer till nytta, vilka som får del av dem. Den typen av statistik – organisationsorienterad statistik som man brukar säga – måste kompletteras med statistik som beskriver produktionsprocesser och som ställer myndigheters och institutioners insatser i relation till företag och individer. Sannolikt kan i många fall ointressanta detaljer utgå ur statistiken och större vikt fästas vid den faktiska innebörden av tjänsterna, vilken effekt de har och vilka som får del av dem. Det innebär att man inte kan nöja sig med statistik som avser en viss sektor när man diskuterar sektorns verksamhet utan framför allt behöver mera individ- och hushållsstatistik. Det finns här ett samband mellan statistiken över den offentliga sektorn och undersökningarna om människornas levnadsvillkor.

Även om tjänsteproduktionen ofta förknippas med offentlig verksamhet är antalet sysselsatta i privat tjänsteproduktion av ungefär samma storleksordning som antalet sysselsatta inom offentlig förvaltning, varför den privata marknadsprissatta delen av tjänsteproduktionen således är av betydande omfattning och kan förväntas växa ännu mera i framtiden. Redan idag utgörs, mätt i sysselsättningstermer, över 40% av aktiviteten inom det privata näringslivet av tjänsteproduktion.

De problem statistikproduktionen ställs inför här gäller framför allt att en stor del av tjänsteproduktionen är koncentrerad till små arbetsställen samt att en betydande andel av tjänsteproduktionen utförs inom stora industriproduktionsföretag som komplement till den övriga varuproduktionen, typ anläggningar med underhållsavtal etc. Den ofta småskaliga och föga kapitalintensiva delen av tjänsteproduktionen underlättar också både tillträde till och utträde från marknaden varför antalet nytillkomna resp. nedlagda arbetsställen är relativt högt med åtföljande registreringsproblem.

En hel del tjänster som produceras är unika till sin karaktär. Det kan t. ex. gälla konsulttjänster eller specialdesignade anläggningar. Kvaliteten på tjänsterna förändras också. Effekterna av detta är stora svårigheter att mäta volym och produktivitetsutveckling på ett tillfredsställande sätt.

Det är också inom den privata delen av tjänsteproduktionen som en stor del av den informella delen av ekonomin återfinns. Uppskattningarna av den svarta sektorns andel av den svenska ekonomin varierar starkt mellan olika undersökningar, alltifrån ca. 5% av BNP upp till ca. 15%. Kombinationen av ett fortsatt högt skattetryck och en växande andel småskalig tjänsteproduktion kan knappast förväntas reducera den svarta sektorns andel av ekonomin. Dessutom finns det indikationer på att volymen på den svarta sektorn varierar mot-konjunkturellt med en ökande sysselsättning inom denna del av ekonomin i ekonomiska nedgångstider. Under sådana förhållanden ökar svårigheterna att tolka statistiska förändringar i sysselsättning och arbetslöshet och det statistiska underlaget för konjunkturpolitiken och arbetsmarknadspolitiken blir osäkert. Ännu svårare blir det att på basis av den officiella statistiken mäta förändringar i välfärdsutvecklingen om en

betydande och växande andel av aktiviteten i ekonomin inte går att mäta.

Den största volymen av icke-registrerad och i nationalräkenskaperna icke värderad aktivitet utgörs givetvis av det arbete som utförs inom hushållen. Utvecklingen och inriktningen av denna produktion är nära förbunden med utvecklingen av inkomster och fritid. Stora förändringar har här skett under det senaste seklet genom ekonomins utveckling från ett bondesamhälle, med stor andel självhushållning, till ett industrisamhälle med en relativt låg andel tjänsteproduktion inom hushållen. Ekonomin utvecklas nu mot ett kombinerat industri-och tjänsteproducerande samhälle, med omfattande privat och offentlig tjänsteproduktion men också en ökande fritid som ökar utrymmet för tjänsteproduktion inom de enskilda hushållen, och ökar efterfrågan på en lång rad icke-marknadsprissatta tjänster, typ naturmiljö. Detta är givetvis en viktig orsak till varför nationalräkenskaperna inte kan förväntas på ett tillfredsställande sätt belysa välfärdsutvecklingen i sin helhet.

För att få ett bättre grepp om välfärdsutvecklingen krävs såsom tidigare framgått även annan information. Här kan dessutom erinras om att man speciellt i USA gjort survey-undersökningar, som belyser utvecklingen av hushållens användning av sin tid och sina inkomster på olika aktiviteter samt byggt upp databaser för detta. Denna typ av databaser har i USA visat sig utomordentligt värdefulla för en djupare belysning av aktiviteter och beteende inom hushållen. Ett exempel på detta är studierna av hushållens utbud av arbetskraft.

Databaser av denna typ ger också möjlighet att studera utnyttjandet av och tjänsterna från en lång rad för välfärden betydelsefulla kapitalstockar t. ex. transportnät, miljö och olika typer av humankapital.

Vid en fortsatt tillväxt i produktiviteten i industriproduktionen ökar utrymmet för tjänsteproduktion och ökad fritid i framtiden varför både den privata tjänsteproduktionen och produktionen av tjänster inom hushållen kan förväntas öka i framtiden. Möjligheterna att öka den offentliga tjänsteproduktionen i framtiden är i hög grad en fråga om möjligheterna att finansiera den offentliga verksamheten samt avvägningen inom den offentliga sektorn mellan transfereringar och tjänsteproduktion.

Som vi diskuterat leder detta till växande problem att registrera och värdera produktions- och produktivitetsutvecklingen. Stigande inkomster och ökad fritid leder också till förändringar i hushållens konsumtion, mot en ökad andel icke-marknadsaktiviteter och utnyttjande av svårmätbara tjänster från olika kapitalstockar i vid mening. På olika ställen i utredningen pekar vi på de konsekvenser detta medför för statistikens framtida inriktning.

Det har ovan framgått att bristerna när det gäller mätningen av tjänster från den offentliga sektorn är en av orsakerna till att bilden av välfärdsutvecklingen blir haltande. Vi skall i det följande utifrån denna och andra aktuella frågeställningar inom den offentliga sektorn något beröra det framtida informationsbehovet för denna sektor.

Offentlig verksamhet

Förutom för de i det föregående berörda kraven att belysa välfärdens fördelning och utveckling samt tjänstesektorns framväxt ökar intresset även av andra skäl att i framtiden få en bättre information om verksamheten i den offentliga sektorn. Vilken nytta gör den offentliga sektorn? Vilka effekter har verksamheten? Vilka behov av insatser finns det? Hur effektiv och produktiv är sektorn? Man vill koppla resursinsatserna inom sektorn med de produktionsresultat den åstadkommer. I det kärvare ekonomiska läget ifrågasätts verksamhet som inte påtagligt kan motivera sin existens. Samtidigt ökar intresset för insyn i sektorn och kraven att med sektorns hjälp få insyn i och inflytande på verksamhet i samhället i övrigt.

Det gäller då bl. a. att ställa insatta resurser, främst då arbetsinsatserna, i relation till tjänster (och produkter) som kommer ut av verksamheten. För detta måste man på något sätt mäta omfånget av tjänster och det är – liksom för den privata tjänstesektorn – vanskligt att göra. Till detta kommer att kvalitetsaspekten försvårar mätningen: hurdan är den tjänst man mäter? Är det samma tjänst man mäter vid olika tillfällen? Mätproblemen är betydande men får inte hindra försöken att belysa problematiken.

Det är också viktigt att se på utvecklingen av behoven av olika tjänster i olika delar av landet. Vad slags service vill människorna ha av den offentliga sektorn och hur skall servicen utvecklas inom olika regioner? Hur uppnås en jämställdhet i den offentliga infrastrukturen med den betydelse det har för företag och hushåll? Därtill kommer att det med servicen skapas arbetstillfällen.

Den offentliga sektorns förvaltningsfunktion har blivit aktuell i debatten genom de krav på förenkling, avbyråkratisering, som ställs. Det har skett en minskning av antalet regler och bestämmelser för verksamheten på olika områden, inom bostadsbyggandet, socialtjänsten osv. Samtidigt sker det en decentralisering av besluten, t. ex. inom utbildningen. Det medför att förhållandena lokalt kommer att variera mer än tidigare. Detta innebär i sin tur att det kommer att finnas behov av information för att centralt kunna överblicka förhållanden som tidigare var centralt fastställda och för att få balans mellan olika lokala områden.

Det är uppenbart att osäkerheten i framtidsbedömningarna för den offentliga sektorn är större nu än tidigare. Under tillväxttiden kunde man i planeringen skriva fram trender och bedöma utvecklingen på lite längre sikt. Nu begränsar man sig till ett mera kortsiktigt perspektiv, till en operativt inriktad eller strategisk planering. De styrande faktorerna är svårbedömbara.

Allt detta innebär att den nuvarande informationen om den offentliga sektorn är alltför begränsad och alltför fastlåst i sina former. Det behövs större flexibilitet och större beredskap att kunna svara på nya frågor som kommer upp vid prioriteringar och i planeringen. Sektorn måste ses i sin helhet och ett beskrivningssystem för sektorn behöver utarbetas.

Miljö- och naturvård

Det är få områden som är så fyllda av larmrapporter och undergångsprofetior som miljön. I det globala perspektivet talas om hur människan snabbt minskar sina möjligheter till överlevnad genom skogsskövling, genom klimatpåverkande förbränning av fossila bränslen, genom förstöring av ozonskiktet, m. m. Också i Sverige är larmrapporterna många och allvarliga, även om de är mindre präglade av katastrofhot än många rapporter med ett världsomfattande perspektiv.

Vad man vill betrakta som viktiga miljöfrågor varierar med olika människors synsätt. Ett ekologiskt perspektiv sätter de levande organismernas beroende av sin livsmiljö i centrum och förändringar i samspelet mellan dem blir viktiga att belysa. Andra vill sätta människan och människans hälsa och fortlevnad i en föränderlig naturmiljö i blickfånget. Ett tredje perspektiv framhåller ekonomisk välfärd och tillväxt och då framträder exempelvis cost-benefitanalyser av miljöinsatser som viktiga.

Miljödebattens aktörer är många: miljörörelse, industri, politiker, myndigheter, forskare, massmedia. Trots deras olika infallsvinklar finns ändå en ganska stor enighet om vilka miljöproblem som är de viktigaste under de närmaste decennierna. Förslag till lösningar på problemen varierar aktörerna emellan och i synnerhet varierar synen på hur brådskande åtgärderna är. Att våra kunskaper om problemens omfattning och orsaker är otillräckliga torde råda bred enighet om.

Försurning av mark, grundvatten, sjöar och vattendrag drabbar hela landet och är troligen Sveriges svåraste miljöproblem. Direkt negativa effekter som man vill undvika är bl. a. fiskdöd, minskad skogstillväxt, ensidig vegetation, vattnets olämplighet som dricksvatten, utlösning av giftiga metaller. Den kraftiga försurningen och dess effekter kommer att följa oss åtminstone under resten av detta århundrade. Statistik som kan bidra till bättre kunskap och vara underlag för att följa upp samhällets motåtgärder är uppgifter om skador på skog och fiskbestånd, halter av olika ämnen i mark, sjöar och vattendrag, utsläpp av försurande ämnen och långväga transporter av dem.

Användningen av kemiska ämnen ökar starkt. Nya ämnen med okända biverkningar tillkommer. Människan utsätts för kemikalier främst i arbetsmiljön men dessutom genom luft- och vattenföroreningar. För en del djurarter, t. ex. säl, har verkningarna av kemikalier varit katastrofala. Även den avsiktliga spridningen, t. ex. bekämpningsmedel, får ibland icke önskade och icke väntade effekter. Det tar ofta lång tid innan gifternas verkan märks som effekter på djurbestånd eller på människor, t. ex. som ökad förekomst av cancer eller annan sjuklighet. Man behöver veta mera om ämnenas spridning och förekomst hos människor och i naturmiljön. I synnerhet behöver man förbättra möjligheterna till studier av sambanden mellan giftiga ämnen och människors ohälsa.

Stora insatser för att minska utsläppen från industrin har gjorts de senaste årtiondena. Problemen är dock långt ifrån lösta. Många avvägningar, t. ex. vilken grad av rening som bör eftersträvas, är svåra att göra. Från samhällets sida pekar man på industriernas belastning på miljön genom utsläpp. Från industrins sida vill man ställa de företagsekonomiska kostnaderna mot de

samhälleliga vinsterna.

Bilavgaserna är ett stort miljöproblem i tätorterna. Trots ny reningsteknik kommer problemen att förbli stora i många år. Man vet att halten av t. ex. koloxid och kväveoxider ofta är höga i större svenska tätorter. Regelbundna mätningar utförs för närvarande i sparsam omfattning. Det får bli gissningar om man vill räkna ut hur många människor som i dag utsätts för förhöjda halter. Det är en angelägen uppgift att få till stånd löpande och jämförbara mätningar av luftkvaliteten i belastade tätortsområden. Man behöver också kunna bedöma olika levnadsmönsters inverkan på hur människan exponeras för luftföroreningar.

Hushållningen med ändliga resurser hänger till viktiga delar samman med miljöstörningar av olika slag. För många känns slöseriet med resurserna omoraliskt. Det är ofrånkomligt att det framtida samhället måste inrikta sig på sparsamhet med naturresurserna och en ökad återvinning. I ett sådant perspektiv blir det viktigt att beräkna tillgångarna och förlusterna av naturresurser som vatten, torv och odlingsbar jord samt att ta fram statistik över återvinning av olika ämnen och material.

Stora miljöproblem är förknippade med de flesta slag av energiproduktion. Miljöaspekterna vid förbränning av fossila bränslen – främst utsläpp av svaveldioxid och tungmetaller – står mot riskerna av radioaktiva utsläpp från kärnkraftverk och riskerna med hanteringen av det utbrända kärnbränslet. Vid utbyggnad av älvar för elproduktion sker oundvikligen en stark påverkan på landskap, djur och växter. Dessa frågor kommer att ha stor aktualitet även framgent och det behövs ett opartiskt underlag för beslut om åtgärder och för debatt.

Människans påverkan på naturen har gått mot likriktning och förenkling. Därigenom har arternas "livsrum" minskat. Våtmarker utdikas, hagmarker försvinner, stora områden har planterats med samma trädslag. Naturtyper som urskogar och ädellövsskogar minskar kratigt. Utarmningen av landskap, biotoper, flora och fauna fortsätter. För att belysa detta krävs i allmänhet särskilda forskningsinsatser. De mer storskaliga förändringarna kan dock hållas under uppsikt genom markanvändningsstatistik, jord- och skogsbruksstatistik, fågelräkningar och jaktstatistik.

Miljöproblemen är i växande grad internationella och kan inte lösas utan internationella överenskommelser. Detta kommer att, som vi återkommer till i kapitel 8, ställa speciella krav på informationen.

Det hittillsvarande miljövårdsarbetet har till stor del haft karaktären av grovstädning, dvs. de mest påtagliga miljöproblemen har angripits. I framtiden kommer miljövårdsinsatserna i större utsträckning att behöva prioriteras mot varandra och mot åtgärder inom andra samhällssektorer. Detta innebär bl. a. att informationen om miljöförhållanden, miljöpåverkan och effekter på förhållandena i mark, vatten, luft och levande organismer samt på hälsa måste förbättras.

3.6 Krav på den framtida statistiken

Huvuduppgiften för den offentliga statistiken är enligt utredningens mening att ge grundläggande data och tidsserier om de centrala företeelserna i

samhällsutvecklingen. I det föregående har statistikens ökade betydelse som allmäninformation i samhällsdebatten särskilt lyfts fram. Statistiken ingår som ett led i servicen från de offentliga organen. Detta ställer olika slags krav på statistiken. I det följande skall några av de generella kraven på statistiken tas upp mot bakgrund av den tidigare i kapitlet givna presentationen av statistikens olika roller.

En slutsats som kan dras av de i föregående avsnitt berörda utvecklingstendenserna är att den statliga statistiken måste ge en sann och *opartisk* information om samhället. Det är sannolikt en av de grundläggande förutsättningarna för att den skall fylla sin specifika funktion. Den statliga statistiken utgör en av beståndsdelarna i ett kunskapsunderlag som är tillgängligt och används i olika situationer. Den statistiska informationens relativa styrka i förhållande till annan, av tillfälligheter styrd, information har här tidigare betonats. Förekomsten av en offentlig statistik på ett område synes ofta ge de argument den talar för en speciell tyngd i sammanhanget. Det innebär att statistiken därigenom kan komma att betraktas som mer styrande och av större vikt än andra informationskällor. Det kan också konstateras att bristen på statistik inom ett samhällsområde kan leda till att vissa aspekter på problemet inte blir tillräckligt uppmärksammade, att debatten kan bli sned.

Det ligger emellertid en svårighet i att offentlig statistik är en del av den etablerade ordningen och därigenom kan omfattas av samma principiella misstro som andra yttringar av den. Svårigheten skall emellertid inte ges för stora proportioner. Många samhällskritiker i det förgångna har hämtat sitt stöd ur statistik levererad av det angripna organet själv.

Vid sidan av den offentliga statistikens roll att ge opartisk information är betydelsen av att ge *relevant* information den kanske viktigaste. Statistiken skulle kunna ses som ett slags referensram för de viktigaste företeelserna i samhället. Det förutsätter att den kontinuerligt belyser vissa förhållanden. Men samtidigt måste den smidigt anpassas till förändringarna i samhället. Föråldrade delar skall avlägsnas samtidigt som det är viktigt att nya frågekomplex blir föremål för statistisk belysning. Ju snabbare den tar upp nya företeelser desto mera relevant upplevs informationen. Vi har i det närmast föregående avsnittet ovan försökt illustrera innebörden av detta.

Förändringar i samhällsutvecklingen påverkar inte endast statistikens innehåll utan också dess *sätt att fungera* som informationsunderlag såsom här också tidigare framgått. Vi skall i det följande peka på några generella tendenser i utvecklingen av statistikens roll.

För det första kan nämnas att statistiken i olika sammanhang ansetts böra mera användas för att peka på kritiska punkter i förloppen. Statistiken skulle kunna ha ett slags *larmfunktion*. Exempel på områden där denna larmfunktion aktualiseras är miljöstatistik, statistik från missbildningsregistret, arbetsskadestatistik m. m.

Ett aktuellt drag i samhällsutvecklingen som kan förändra statistikens roll är decentraliseringen i större utsträckning av åtgärder, beslut och styrning från centrala organ till lokala. Det kan medföra krav på att statistiken skall fungera som underlag för uppföljning och jämförelser och då tillkommer nya användare både centralt och decentralt.

Vad man också kan iaktta är ökade krav inom olika samhällsområden på

en mera resultatinriktad planering och verksamhet i stället för resurs- och verksamhetsinriktning. Det räcker då inte att statistiken ger en verksamhetsbeskrivning utan det finns behov att studera effekter av åtgärder och att få underlag för nya målsättningar, t ex inom olika grenar av den offentliga verksamheten. Där kan statistiken komma att få en ny roll.

En allmän tendens i utvecklingen är också olika samhällssektorers beroende av varandra och därmed behovet att i större utsträckning se helheter. Det finns också ett klart beroende i olika verksamheter av kunskaper om den yttre omgivningen, t. ex. i form av nationella och internationella utvecklingstendenser. Som exempel kan nämnas samhällsutvecklingens betydelse för socialsektorn såsom förklaringsgrund till förändringar i befolkningens hälsotillstånd och sjukdomsfrekvens. Ett exempel på sektorernas beroende av varandra är sambanden mellan arbetsmarknads- och utbildningssektorerna.

En konsekvens härav för statistiken är att den i större utsträckning måste vara *sektorövergripande* eller åtminstone presenteras på ett sådant sätt att den belyser sambanden mellan de olika sektorerna. Den måste kunna ge helhetsbilder och ställa olika slag av verksamheter i relation till varandra. Det räcker inte att med en till viss sektor begränsad information försöka belysa denna sektors verksamhet.

Till slut skall nämnas behoven att med statistik kunna belysa inte bara den av samhället *registrerade* verksamheten utan *all* verksamhet inom ett område så långt det överhuvudtaget är möjligt. Det kan gälla både dold ekonomisk verksamhet, den s. k. informella ekonomin och sociala förhållanden såsom t. ex. dold brottslighet. Det är önskvärt att statistiken inte endast ger *en del* av bilden – den synliga och registrerade – utan en så verklighetsnära bild som möjligt. Det finns många områden där f. n. belysningen av vad som faktiskt händer är bristfällig. Behovet att belysa tjänstesektorn är ett exempel. Med statistikens nuvarande utformning är det stor risk att den ger skeva bilder och därmed är också risken för missbruk av statistiken stor.

Gemensamt för de återverkningar på statistiken som dessa olika drag i utvecklingen har, är att de för framtiden kräver en mera *flexibel* statistik om den skall kunna bli relevant. Det krävs en beredskap av information som kan tas fram för snabbt varierande behov.

Till de kvalitativa krav som för framtiden måste ägnas ökad uppmärksamhet hör också kraven på *precision* (kvalitet i inskränkt mening) och *aktualitet*.

Utvecklingen på ADB-området har medfört och kommer förhoppningsvis att medföra en successiv förbättring av statistikens aktualitet. Kritik riktas emellertid alltjämt mot att statistiken kommer fram för sent. Frågan om aktualitet hänger samman med precisionen. Granskning av statistiskt material tar tid. Allt oftare framförs emellertid att materialen borde delas upp. Vissa konsumenter kan vara beredda att tubba på precisionen till förmån för aktualiteten. Vissa huvudresultat skulle kunna presenteras i lättillgängliga former på ett tidigt stadium. Ett mer fullständigt material kunde komma senare.

Det har under senare år uppmärksammats att svårigheten för statistiken att i många fall hävda sig gentemot annan information kan bottna i att den varit svårtillgänglig. Här bortses då från medvetet missbruk av statistiska

uppgifter. Till svårigheterna att tolka och använda statistik bidrar, såsom framgått av uppsatserna, ibland den bristande sakkunskapen hos användarna men ofta också det förhållandet att statistiken inte *presenteras* på ett tillräckligt lättillgängligt sätt. Det överlåtes åt användarna att själva försöka dra slutsatser ur omfattande tabellframställningar och siffermaterial utan vägledning av analyserande text. Det utgör i många fall ett oöverkomligt hinder att använda statistiken. Å andra sidan är tolkningen av statistiken ofta inte något entydigt. Analyser som presenteras av statistikproducenterna kan undergräva förtroendet för statistiken om de inte uppfattas som opartiska.

Statistikanvändarna är en heterogen skara med olika kunskaper och intressen. Detta kräver sannolikt en betydande variation i presentationsformerna. Statistiken behöver göras tillgänglig för många olika grupper i samhället: för den professionella användaren av typ planerare eller forskare, för politiker med behov av översikter, för ad hoc-användare av olika slag, för medborgargrupper i skilda sammanhang.

Tillgången till statlig statistik skulle kunna ses som ett uttryck för samhällets alltmer uttalade strävan att med olika slag av service tillgodose skilda grupper i samhället. Statistiken behöver därför utformas på ett sådant sätt och ställas till förfogande i sådana former att den fyller sin funktion som grundläggande opartisk informationskälla i samhället.

4 Att mäta och prioritera behoven av statistik

I kapitel 3 har vi försökt att ge en första överblick över statistikens hittillsvarande och framtida roll i samhället. Diskussioner av detta slag måste av naturliga skäl bli mycket översiktliga och fångar främst upp subjektiva intryck av utvecklingen. De ger emellertid en viss vägledning i sökandet efter underlag för ställningstaganden till hur omfattande den statliga statistiken skall vara i framtiden och vilken inriktning den skall ha.

4.1 Utredningens val av metoder för behovskartläggningarna

För konkreta ställningstaganden till enskilda statistikprodukter krävs ett mer detaljerat underlag. En kartläggning av behoven av statistik har därför i enlighet med direktiven genomförts av utredningen. Inför denna kartläggning fördes en diskussion om vilka metoder som skulle tillgripas. Ett samarbete inleddes med en arbetsgrupp vid SCB som hade till uppgift att utreda vilka metoder som bör användas vid kartläggningar av statistikbehoven.[1]

Den genomgång av metoder som på detta sätt kom till stånd gav vid handen att det inte finns någon allmänt erkänd metod som på ett objektivt sätt mäter behoven av statistik. SCB har i sin verksamhet prövat en rad metoder bl. a.

- skrivbordsstudier
- enkäter
- remisser
- personliga intervjuer
- kontakter i det löpande arbetet
- arbets- och referensgrupper
- konferenser
- hearings

Alla har för- och nackdelar. Valet av metod bör enligt vad som kommit fram bero på vilket syfte som behovsinventeringen har.

SCB:s arbetsgrupp har sett som sin uppgift att utreda och om möjligt utveckla metoder för behovsanalys och användaranpassning av anslagsfinansierad statistik, dvs. då marknadsmekanismerna saknas. Arbetsgruppen har

[1] Arbetsgruppen har antagit namnet BoA-utredningen (utredningen om metoder för *b*ehovsanalys *o*ch *a*nvändaranpassning), dess arbete har utnyttjats i det följande. Gruppens slutrapport "Former och metoder för behovsanalys och användaranpassning av statistik" har givits ut av statistikutredningen i serien Diskussionsunderlag från statistikutredningen 1983:5.

därför inte särskilt diskuterat uppdragsverksamheten vid SCB.

För statistikutredningens del gällde att en mycket bred kartläggning av behoven skulle genomföras. Efter genomgång av då tillgängligt material beslöts att tillsätta fyra undergrupper till utredningen med uppgift att kartlägga behoven av statistik inom avgränsade delar av samhället. I direktiv till grupperna framhölls att det inte finns enbart en metod för behovskartläggningar utan att en kombination av metoder borde tillgripas (se kapitel 2).

SCB:s arbetsgrupp för studier av metoder för behovskartläggning har arbetat vidare sedan direktiven till statistikutredningens undergrupper utarbetades. Grupperna har också vunnit erfarenhet från sitt arbete. Vi har funnit det angeläget att återge erfarenheterna eftersom de utgör en grund för statistikutredningens ställningstaganden till de framtida formerna för beslut om den statliga statistikens omfattning och inriktning (se kapitel 7).

SCB:s arbetsgrupp har kommit fram till att behovskartläggningarna kan genomföras med åtminstone tre metoder:

1. Man utgår från användarnas uttalade önskemål om statistiken. Man förutsätter då att användarna känner sitt eget behov av statistik och att det är tillräckligt att ta reda på detta.
2. Vid mer avancerade krav på behovsmätningarna är det inte tillräckligt att bara fråga ut användarna om deras önskemål. Man måste gå längre och göra en mer problemorienterad behovsanalys. Utgångspunkten för analysen bör helst vara användningsområdet, inte befintlig statistik. Man bör försöka nå fram till de verkliga behoven genom att gå igenom de problem där statistik kan bidra till lösningen. Analysen kan göras dels genom egna studier av området, dels genom fördjupade diskussioner med statistikanvändarna.
3. Det kan också krävas en uppskattning av styrkan i de olika statistikbehoven. Det innebär samtidigt att värdera statistikens "nytta", eftersom nyttan beror av hur statistiken används eller kan användas. Utgångspunkten är att statistik skall produceras om och endast om dess värde för användarna är större än dess kostnader i vid mening.

Statistikutredningens arbetsgrupper har i stor utsträckning arbetat i enlighet med den andra metoden. Genomgångarna av olika statistikområden har innehållit analyser av de problem som finns inom de områden som statistiken täcker.

I ett experiment har prövats hur stor betalningsviljan är för en statistikprodukt under olika förutsättningar. Särskild uppmärksamhet har också ägnats åt problemen med att mäta statistikens kostnader.

Grupperna har som regel startat sitt arbete med att analysera utvecklingen inom det samhällsområde som statistiken skall täcka. En problembild har vuxit fram som beskriver nuvarande och framtida utvecklingsdrag och problem. Dagens ekonomiska situation har i många fall medfört att utvecklingen inom enskilda samhällssektorer kan bli en annan än den som man kanske tog för given för några få år sedan.

Problembeskrivningarna har legat till grund för inventeringar av statistikbehoven. Speciellt har uppmärksammats om de nya utvecklingstendenserna

ställer nya krav på statistiken. Det kan t. ex. gälla möjligheterna till att med statistik beskriva konsekvenserna av en neddragning av den offentliga servicen, eller att beskriva vilka delar av näringslivet som kan anses ha extra stor livskraft.

Resultaten av behovskartläggningarna har ställts mot beskrivningar av den nuvarande statistiken. Jämförelser har givit vid handen om det är motiverat att göra omprioriteringar. I ett avslutande skede har grupperna diskuterat rangordningarna av statistiken efter en genomgång av dess kostnader.

I problembeskrivningar och behovskartläggningar har arbetsgrupperna utnyttjat en kombination av de metoder som SCB:s arbetsgrupp har analyserat. Det innebär att ett stort antal användare och producenter av statistik har intervjuats och att sedan hearings genomförts med en stor del av de intervjuade. Ofta har arbetsgruppernas beskrivningar av nuvarande och framtida utvecklingsdrag utgjort en grund för intervjuer och hearings. När preliminära prioriteringar av statistiken förelegat har de sänts ut för remissbehandling där återigen de intervjuade utgjort en viktig instans.

4.2 Mätning av nyttan

Det är uppenbart att de metoder som vi utnyttjat i våra behovskartläggningar rymmer ett stort mått av subjektiva värderingar. Vi har fångat in olika statistikanvändares verbala utsagor om sin nytta och sitt behov av statistik, men vi har också genom analyser av problemen inom skilda samhällsområden försökt att få en bild av statistikbehoven.

I det följande för vi en principiell diskussion om mätning av nyttan och skiljer då mellan utsagor som kommer från användarna, problemstudier och studier av betalningsviljan. Framställningen bygger på SCB-gruppens arbete med att inventera metoder för behovskartläggningar.

a) Användarnas verbala utsagor

Det första och hittills kanske vanligaste sättet är att begära in direkta omdömen om nyttan från olika användare. Man kan också studera eller fråga ut användarna om den faktiska användningen. Ett par exempel skall anges.

Den s. k. SCB-utredningen om industristatistiken (Ds E 1979:2) skulle, enligt sina direktiv, avväga uppgiftslämnarnas kostnader mot nyttan av statistiken. Nyttobedömningen baserades på en användningsbeskrivning lämnad av några av industristatistikens viktigaste användare (NR-enheten vid SCB, statens industriverk och överstyrelsen för ekonomiskt försvar). Denna beskrivning kompletterades med synpunkter från vissa andra användare av industristatistiken om:

- egen användning
- statistikens innehåll
- kvalitet och avvägning mellan informationsbehov och uppgiftslämnarproblem.

Under utredningens gång föreslogs att en uppgift om motoreffekten hos industriföretagens maskinutrustning skulle tas bort. Utredningen hade funnit att informationsförlusten av att ta bort uppgiften var begränsad med hänsyn till användning och kvalitet på variabeln. Denna synpunkt meddelades användarna. Även de som tidigare redovisat behov och användning av uppgiften accepterade åtgärden och utredningens bedömningar av nyttan med variabeln.

Dialogen ledde alltså på denna punkt till att utredare och statistikanvändare kom till samma slutsats i avvägningen mellan uppgiftslämnarbördan och nyttan av denna uppgift.

Ett annat explicit försök att genom användarnas utsagor få fram nyttan av statistik (och viss annan information) finns i utvärderingen av det s. k. DIS-systemet (informationssystemet näringsliv-samhälle) (Ds I 1980:5).

Mot bakgrund av en teoretisk modell skedde utvärderingen genom utfrågning av olika intressenter och aktörer i DIS-systemet. Det var dels basfrågor såsom:

- Vem utnyttjar systemet för närvarande?
- Hur utnyttjas systemet och till vilken kostnad?
- Vilka skulle konsekvenserna bli om informationssystemet inte fanns?

Dessa basfrågor gällde nuläget. Man hade också ambitionen att se framåt i utvärderingen och tog därför upp frågor som:

- Hur kan systemet tänkas användas några år framåt?
- Kan systemet förändras så att skillnaden mellan nytta och kostnader förändras i positiv riktning?

Utfrågningen skedde genom enkäter och intervjuer med ett stort antal användare på central, regional och lokal nivå. Ett par tunga användare skrev särskilda promemorior till utredningen. I en del fall försökte man nå vidare till nästa länk i en användningskedja för att få fram nyttan av systemet även i detta led. Dessutom gjordes en historisk överblick av DIS-systemets utveckling, som gav intressanta aspekter på bl. a. tänkt och verklig nytta av systemet.

Dessa och många andra exempel visar, enligt BoA, att man kan få en ganska god bild av nyttan med viss statistik redan genom att fråga ut de viktigaste användarna. Metoden har också fördelen att kunna varieras efter behovsanalysens omfattning och anpassas till tillgängliga resurser.

b) Problemstudier

Så snart man vill gå djupare in på mätning av nyttan måste man på något sätt penetrera de bakomliggande problem eller omständigheter som gör att statistiken behövs som ett hjälpmedel.

- Redan de diskussioner med användarna som nämnts under a) kan utnyttjas för att få behovsanalysen mer problemorienterad. Diskussionen med användarna bör sikta till att ge en åtminstone subjektiv uppfattning om nyttan av att ett problem blir löst. Diskussionerna kan leda fram till

problembilder av det slag som statistikutredningens arbetsgrupper tagit fram.

- En metod som kan tillämpas vid vissa användningar innebär att man tar intensifierad kontakt med enstaka användare och försöker få fram direkta nyttoskattningar, t. ex. genom uppskattning av "förväntat informationsvärde".
- Vid utpräglat instrumentella användningar av statistiken kan också andra metoder tänkas för att ge en uppskattning av informationsvärdet i statistiken. Som exempel kan nämnas användningen av modellbaserade kalkyler för att bedöma statistikens värde. I Sverige har t. ex. gjorts beräkningar av hur den ekonomiska planeringen påverkas av att kvaliteten i statistiken förändras. Hur påverkas planeringen av att t. ex. preliminär statistik används i stället för definitiv?[1]

  Vid varierande kvalitet på data blir också kvaliteten på planeringen olika. I begreppet kvalitet ingår statistikens aktualitet som en viktig del. Effekterna på planeringsresultatet kan då utnyttjas som mått på informationens värde, och en situation med fullständig information användas som jämförelsenorm.

  För perioden 1973-1977 har olika effekter av att variera informationsunderlaget studerats. Effekterna har mätts i termer av avvikelser från önskad utveckling för de ekonomiskpolitiska målen. Måtten på "önskad utveckling" har hämtats ur finansplaner och liknande dokument.

  Tekniskt har studierna baserats på en ekonomisk modell över den svenska ekonomin, resp. del därav (utrikeshandelssektorn). Som en illustration till ansatsens möjligheter har i en kalkyl effekter av varierande datakvalitet avseende näringslivets och den offentliga sektorns investeringar studerats.

  Investeringarna utgör en motor i ekonomin, samtidigt som de är grunden för vår långsiktiga tillväxt. Statistik över investeringsverksamheten behövs bl. a. för att inrikta och följa upp den ekonomiska politiken.

  Skillnader i informationen om investeringsutvecklingen har betydelse för de flesta primära ekonomisk-politiska mål såsom full sysselsättning, stabil prisnivå och extern balans. Utan någorlunda goda och aktuella uppgifter är det svårt att styra ekonomin mot dessa mål, även om statsmakterna i tekniskt avseende har tillgång till nödvändiga ekonomiska instrument.

Kortfattat kan slutsatserna i Eklöfs analys sammanfattas så att dessa empiriska studier pekar på att marginalnyttan av höjd kvalitet i statistiken är mycket hög, speciellt högt värde kan observeras för ökad aktualitet i redovisningen av preliminärskattningar.

c) Studier av betalningsviljan

Ett sätt att uppskatta nyttan av en viss statistik är att anta att användarna själva kan bedöma nyttan och ställa den mot vad de är (eller skulle vara) villiga att betala för att få tillgång till statistiken. Också här finns några olika varianter av metoden.

[1] Tekniken kan studeras i Eklöf, Jan; Policy analysis and planning with a small macro model of the Swedish economy, Statistical research report 1982-7.

- Vid *uppdragsverksamhet* betalar ju faktiskt uppdragsgivaren kostnaderna för framställning av produkten. Man kan då utgå ifrån att han också uppskattar nyttan till minst detta belopp. Men man får, liksom vid annan varu- och tjänsteförsäljning, inte reda på om han hade varit villig att betala mera. Det är alltså fråga om ett minimimått på nyttan.
- *Partiella* betalningar kan också ge en sorts minimiuppskattning av nyttan. Med partiella betalningar avses då sådant som att köpa en råtabell, en bok e. d. Det motsvarar dock en liten del av kostnaden för en statistikprodukt. Men i framtiden då det kan bli alltmer vanligt att beställa specialkörda uttag från databaser kan det ge ett visst grepp om nyttan av statistiken.
- Betalningsviljan kan också tänkas studeras *experimentellt*. Inom statistikutredningen har Peter Bohm gjort en genomgång av möjligheterna att använda cost-benefitteknik vid beslut om statistikproduktion.[1] Han betonar att statistikproduktionen inte i sin helhet kan bedömas med kostnads-intäktskalkyler, men att punktvisa insatser bör kunna göras av informationsskäl och även som direkt grund för beslut om produktion.

  Enligt Bohm framstår värdet av statistikanvändningen som "i huvudsak en fråga om användarnas svårfångade subjektiva värderingar". Hans ansats går ut på att med olika metoder försöka blottlägga dessa värderingar och få dem uttryckta i en betalningsvilja. Han är alltså ute efter en bestämning av betalningsvilligheten för statistiken.

  Bohm konstaterar att det i praktiken är omöjligt att genomföra sådana mätningar för varje enskilt statistikprojekt. Han ger också exempel på typer av projekt som från början kan uteslutas. Likaså måste vissa typer av användning uteslutas ur den marknadsmässiga värderingen. Det gäller bl. a. en stor del av vad vi kallar allmäninformativ användning.

  För övriga projekt och användningar kan man då tänka sig olika sätt att göra värderingen. I brist på ett pris för varan (det gäller här den anslagsfinansierade statistiken) får man som tidigare framhållits "fråga ut" statistikanvändaren om hans värdering eller betalningsvilja. Det är då en svårighet att det finns stor risk för taktiskt snedvridna svar. Om frågan ställs utan att konsumenten har något faktiskt betalningsansvar, kan värderingen bli överdriven. Om han å andra sidan måste betala det pris han själv sätter, kan han tänkas ge ett bud som understiger vad han verkligen vore villig att ge. Han räknar då med att många andra också vill ha statistiken och eftersom den är en "kollektiv" vara kan han utnyttja den även om hans eget bud är relativt lågt.

  Bohm ger tre principiellt olika lösningar på problemet att få reda på användarnas värderingar.

A. Marknader för köp av statistik. Man konstruerar här på ett eller annat sätt (fyra exempel anges) en artificiell marknad för statistiken.
B. Budgivning av "storförbrukare". Denna lösning innebär att ett antal användare får ge bindande bud på den statistik som skall produceras.
C. Simulerad budgivning. Ett antal användare får inom en viss budget lägga sina röster på olika statistikprojekt.

[1] Peter Bohm: Att beräkna värdet av statistik. Diskussionsunderlag från statistikutredningen 1982:5.

Statistikutredningen, SCB och Peter Bohm har i samarbete gjort ett experiment av typ B på en konkret aktuell produkt.

Experimentet gick ut på att erbjuda en statistikprodukt – utvecklingen av statistikpaketet FASTPAK – till Sveriges kommuner och be dem uppge vad de vore villiga att betala för denna. Kommunerna delades upp i två grupper. I den ena fick kommunerna betala erforderligt belopp för att produkten skall komma till stånd, dock högst det värde som respektive kommun angett. Om tillräckligt belopp inte uppnås på det sättet, framställs inte produkten. I den andra gruppen ombads kommunerna att ge sin värdering av produkten, men oavsett denna värdering erbjöds de produkten för 500 kronor, såvida det angivna värdet uppgick till minst detta belopp. Denna gruppindelning gjordes för att få kontroll på eventuella tendenser att svara med en taktisk värdering. En svarande i grupp 1 kan vilja ange ett lägre värde och en svarande i grupp 2 kan vilja ange ett högre värde än den svarandes verkliga värdering uppgår till.

Resultatet av experimentet blev att effekterna av eventuell "taktisk" värdering i det här fallet var små och att kostnaderna i stort sett täcktes av kommunernas betalningsvilja.

SCB:s arbetsgrupp, liksom flera av de instanser som yttrat sig över rapporten, bl. a. kommuner, socialstyrelsen, riksrevisionsverket och statskontoret, anser att den metod som använts vid experimentet kan ha vissa fördelar, främst att den ger resultat som åskådliggör storleksordningen på nyttan för användarna. Kritik har riktats mot främst valet av undersökningsobjekt. Och att en viss orättvisa kan uppstå mellan de båda undersökta grupperna.

Den största nackdelen torde vara att metoden är användbar för en mycket begränsad del av statistikproduktionen. Det är svårt att applicera metoden på annat än mycket homogena användargrupper och mycket speciella produkter.

4.3 Kostnader

En utgångspunkt för kostnadsuppskattningarna har varit att statistikens kostnader i huvudsak kan delas upp i tre grupper med utgångspunkt från vilka som står för kostnaderna:

- uppgiftslämnarnas kostnader
- användarnas kostnader
- statistikproducenternas kostnader.

Uppgiftslämnarnas kostnader

Med uppgiftslämnare menas här enskilda personer, företag, organisationer, kommuner och andra statliga myndigheter som skall lämna uppgifter för att någon statlig myndighet skall kunna göra statistik med hjälp av uppgifterna. De synpunkter som kommit fram om uppgiftslämnarnas kostnader återges här i punktform.

1. När primäruppgifterna till statistiken inte kan hämtas från befintliga administrativa material utan måste insamlas särskilt, tillkommer en kostnad för de företag och individer som lämnar uppgifterna. Särskilt på företagssidan har det gjorts en hel del försök att uppskatta kostnaderna av att ge uppgifter till SCB och andra statistikproducenter. För bl. a. industri- och finansstatistiken liksom för jordbruksstatistiken har man tagit in uppgifter om tidsåtgång för att fylla i blanketterna. Det har skett genom en frivillig uppgift på blanketten, i första hand avsedd för att få kontakt med enskilda företag som lägger ned onormalt lång tid på uppgiftslämnandet. Eftersom besvarandet av frågan har varit frivilligt har också bortfallet blivit rätt stort. Några säkerställda slutsatser om genomsnittligt använd tid kan knappast dras, men man kan få ett begrepp om storleksordningen på tidsåtgången och därmed på kostnaderna. Problemet med samkostnader kommer in här, eftersom uppgifterna i allmänhet hämtas från företagens egna redovisningssystem.
2. SCB-utredningen gjorde år 1978-1979 en mer ambitiös urvalsundersökning över tidsåtgången för att fylla i blanketten för leverans- och orderstatistik (Ds E 1979:2). Undersökningen gjordes med hjälp av telefonintervjuer, en särskild enkät och av uppföljningsintervjuer med företag som angivit stor tidsåtgång. Av telefonintervjuundersökningen kunde man utläsa att den genomsnittliga tidsåtgången var ungefär åtta timmar per arbetsställe. Enkätundersökningen, som riktade sig till arbetsställen inom järn- och stålbranschen, visade på en årlig tidsåtgång på ungefär 50 arbetstimmar för uppgiftslämnande till industristatistiken.
3. Delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU) berör i sitt betänkande "Samverkan vid uppgiftslämnande" (SOU 1981:58) också uppgiftslämnarkostnaderna. Man återger bl. a. en undersökning som utförts av Svenska kommunförbundet i en medelstor kommun. Enligt denna undersökning skulle de totala kostnaderna år 1978 för kommunernas uppgiftslämnande till statliga myndigheter på central nivå uppgå till minst 20 milj. kr.
4. Enligt DEFU bör man inom en myndighet relativt enkelt kunna göra schablonberäkningar över den tid som går åt för de som handlägger ärendena. Timpriset kan sedan räknas fram på basis av lönekostnader och övriga kostnader.
5. Att beräkna kostnader för företag och kommuner är enligt DEFU däremot svårare. Man bör trots detta försöka att bilda sig en uppfattning om kostnaderna. Detta kan ske t. ex. genom kontakter med företrädare för berörda företag eller kommuner i samband med en test av en tänkt uppgiftsinsamling.
6. SCB:s utredning om alternativa metoder för framtida folk- och bostadsräkningar (FOBALT) har sökt beräkna samtliga de kostnader och uppgiftslämnarinsatser som utredningens huvudalternativ medför. Motsvarande beräkning har också gjorts för en traditionell FoB. I beräkningarna ingår såväl uppläggningskostnader i starten som löpande kostnader för statliga och kommunala myndigheters medverkan i registerhanteringen. Uppgiftslämnarkostnaden har skattats i timmar såväl för det direkta uppgiftslämnandet som för uppläggning av nya eller ändrade rutiner.

Dessa uppgifter kan avse allmänhet, fastighetsägare samt privata och offentliga arbetsgivare.

7. I fråga om individstatistiken i övrigt är det ofta möjligt att göra motsvarande undersökningar. Vid intervjuundersökningar kan man utnyttja intervjuarnas uppgifter. Däremot förefaller det svårt att "översätta" tidsåtgången till kostnad, eftersom ifyllandet sker på fritid och det skulle bli ganska godtyckligt om man använde någon viss schablonberäknad timpenning.
8. Uppgiftslämnandet till statistik är en del av det totala uppgiftslämnandet. Vid statistikutredningens besök vid Statistisk Sentralbyrå i Oslo framkom att man i Norge har gjort en undersökning av statistikandelen av uppgiftslämnandet och funnit den så liten att den var försumbar. I Sverige har utredningen om företagens uppgiftslämnande (UFU) i sitt betänkande (SOU 1976:12) framhållit att SCB:s krav är många och detaljerade men berör i allmänhet inte så många företag, varför deras bidrag till den samlade blankettmängden är relativt begränsade.

Sexton näringslivsorganisationer, bl. a. två kooperativa organisationer och en statlig, är delägare i Företagens uppgiftslämnardelegation som för dessa organisationers räkning sköter samrådet med myndigheterna enligt den kungörelse som blev resultatet av DEFU:s arbete. Delegationen har gjort kostnadsberäkningar i främst enskilda ärenden men behandlar även mera principiella frågor, t. ex. som i sin remiss på FOBALT där man konstaterar att företagens uppgiftslämnande medför stora kostnader medan det är svårt att uppskatta kostnaderna för allmänhetens uppgiftslämnande.

De största svårigheterna vid kostnadsberäkningar är att det så gott som alltid är samkostnader. Det finns då två sätt att resonera på:

- *Totalkostnadsresonemanget* innebär att alla kostnader som kan hänföras till statistikuppgiften skall betraktas som uppgiftslämnarkostnad, dvs. att om det tar en timme för en kamrer att ta fram en uppgift skall hans lön, lönebikostnader, lokaler, administration m. m. fördelas på denna timme och belasta uppgiftslämnarkostnaden.
- *Marginalkostnadsresonemanget* bygger på att företaget för sin administration har vissa kostnader som det skulle ha oavsett om statistikuppgiften skall lämnas eller inte. Framtagningen av statistikuppgiften gör dock att företaget får en något högre kostnad och då är det denna mellanskillnad som skall betraktas som en uppgiftslämnarkostnad.

Resonemanget om total- resp. marginalkostnad försvåras av att företagen anpassar sig till uppgiftslämnandet genom att genomföra rutiner som gör att uppgifterna blir mer lättillgängliga. Kostnaderna i företaget flyttas då och är svårare att upptäcka. Detta medför att kostnaderna för att ta fram samma uppgift år från år kan bli relativt låg, medan kostnaden för att ta fram en ny uppgift kan bli hög. Vissa uppgifter som tas fram för statligt statistikändamål kan företaget själv ha nytta av, det kan tänkas att dessa går att använda i stället för andra uppgifter som företaget då upphör med att ta fram.

Kostnaden för att få fram en ny uppgift är således hög men minskar med tiden om den är årligen återkommande. Om man önskar minska uppgiftslämnarkostnaderna för företagen bör man alltså vara restriktiv med nya uppgiftslämnarkrav.

Användarnas kostnader

En typ av kostnader som tidigare knappast diskuterats men som fått ökad aktualitet på senare tid är användarnas kostnader. Därmed menas de kostnader som orsakas av att användarna inte direkt kan utnyttja den tillgängliga statistiken utan måste tillrättalägga den för sina syften. Till en del är detta givetvis ofrånkomligt, men kostnaderna kan vara större eller mindre beroende på statistikens bearbetningsgrad. Även här kompliceras bilden av databasutvecklingen. Tidigare har spridning och användning av statistiken varit två skilda moment och kostnaderna legat på var sitt håll – hos producenten respektive användaren. I framtiden kommer det att behövas en ömsesidig anpassning för att statistikanvändningen skall bli effektiv. Producenten utvecklar nya system (typ databaser etc.) som underlättar användningen men som samtidigt ställer nya krav på den som skall utnyttja dem. Användaren måste kunna precisera sina frågeställningar och även vara beredd att anpassa sig till standarder av olika slag. Hur kostnaderna skall fördelas mellan producent och användare kan bli mer problematiskt än förut. Det gäller särskilt de fasta kostnaderna för databassystemen.

Statistikproducenternas kostnader

Statistikproducenternas kostnader består av projektkostnader, insamlingskostnader, bearbetningskostnader och presentationskostnader. Produktionskostnader flyter ofta samman med uppgiftslämnarkostnaden, särskilt i de fall då "halvfabrikat" sammanställda hos uppgiftslämnaren läggs till grund för statistik. När det gäller administrativa uppgifter framkommer statistiken ofta som en "biprodukt" till en maskinell administrativ bearbetning; också här är det svårt att exakt ange själva statistikens produktionskostnad. Produktionskostnaden flyter också ofta samman med analys- och användarkostnaden.

Statistikutredningen har tagit upp en diskussion om statistikproducenternas kostnader med SCB. I utgångsläget har några få produkter valts ut. De är alla urvalsundersökningar men har olika karaktär. Genomgången syftar till att visa om det är möjligt att följa någon mall vid kostnadsberäkningarna.

Ett exempel kan illustrera hur kostnadsbilden kan se ut. Den kvartalsvisa lagerstatistiken har valts ut för detta ändamål. Den bygger på en enkät till 2 300 företag. Kostnaderna kan delas upp på följande moment:

- Registervård 10 %
- Utsändning 10 %
- Infordring 15 %
- Granskning 15 %
- Dataregistrering 5 %
- Bearbetning och presentation 25 %
- Löpande översyn 20 %

Totalkostnaden är 650 000 kronor per år.

Hur förändras då dessa kostnader om undersökningen utökas eller bantas? Bl. a. beroende på problemen med att skilja kostnader som är gemensamma

för flera statistikgrenar från varandra är det svårt att få fram exakta uppskattningar. Varken SCB:s eller andra statliga statistikproducenters redovisningssystem är upplagda så att de ger besked om fasta och rörliga kostnader.

Vissa grova uppskattningar går dock att göra. Det har kommit fram uppgifter av detta slag. De visar bl. a. att kostnaderna för olika delmoment skiljer sig åt kraftigt mellan olika undersökningar, samtidigt som också relationen mellan fasta och rörliga kostnader är olika.

4.4 Prioriteringar

SCB:s arbetsgrupp för genomgång av metoder för behovskartläggningar konstaterar att man inte kan göra exakta beräkningar av statistikens nytta och kostnader. Nyttan är svår att mäta i monetära mått bl. a. därför att statistiken endast ingår som en liten del av en slutprodukt, t. ex. ett planeringsdokument. Kostnaderna är, som beskrivits ovan, också svåra att mäta bl. a. därför att de ofta är fördelade på flera olika företag eller personer. Vid användning av administrativa register blir dessa fördelningar än mer komplicerade. Svårigheter av detta slag är en klar restriktion av konserverande natur när det gäller att jämföra nytta med kostnad. En annan restriktion på kort sikt kan vara att den befintliga kapaciteten för statistikproduktion inte räcker till för att framställa allt som är lönsamt. En tredje kan vara budgetskäl, dvs. även lönsamma investeringar kan hindras av bristande resurser. Det kan helt enkelt vara så att lönsamheten inte är tillräckligt hög i förhållande till andra investeringar.

I direktiven till statistikutredningens fyra arbetsgrupper framhålls att behovsanalyserna bör utgöra en grund för prioriteringarna. Resultatet av behovsanalyserna bör presenteras som en lista som är angelägenhetsgraderad utifrån behoven. Med stöd från både svenska och internationella erfarenheter har vi avstått från att utarbeta detaljerade kriterier för prioritering.

I allt väsentligt har grupperna kunnat följa de allmänna direktiv som utredningen överlämnade då grupperna startade sitt arbete. Även om några detaljerade kriterier för prioriteringar inte förelegat har grupperna kunnat göra sammanvägningar baserade på användares beskrivningar av nyttan och användningen av statistiken. Några av gruppernas erfarenheter återges i det följande. Grupperna åberopas här med de beteckningar de haft under arbetets gång: A-, B-, C- och D-grupperna.

Arbetsgrupperna har med anledning av de olika områdenas karaktär använt något olika prioriteringsprinciper.

A-gruppen har utgått från att vid rationell användning av samhällets resurser är det som produceras åtminstone värt de kostnader som nedläggs. Man kan då använda kostnaderna som ett (minimi-)mått på nyttan. Gruppen har dock i sitt arbete inte använt den grova schablon som det innebär att sätta likhetstecken mellan nytta och nedlagda kostnader utan har försökt finna bättre mått på statistikens nytta och jämföra dessa med kostnaderna. Det är emellertid inte så lätt att finna sådana mått.

A-gruppen har därför i huvudsak försökt finna *indirekta* mått på nyttan och utgått från att ju större betydelse ett område har i ett eller annat avseende, desto mer angeläget är det att området blir väl belyst och desto större nytta gör statistik som ger den belysningen.

Man kan mäta betydelsen av ett område genom dess produktionsvolym eller resursförbrukning, t. ex. genom dess andel av BNP eller av den totala sysselsättningen. Man kan även mäta ett områdes betydelse genom omfattningen av de regleringar som samhället vidtagit eller de styrmedel som samhället tillgripit för att påverka beteendet hos människor, företag och organisationer. Även om det är svårt eller omöjligt att finna *absoluta* mått på "betydelsen" eller "nyttan" kan man använda en *relativ* måttskala.

A-gruppen har i sina överväganden försökt att väga samman ett antal sådana kriterier på statistikens nytta för samhället och samtidigt beaktat produktionskostnaderna. Användare inom den statliga sektorn har därvid givits högre prioritet än andra. Orsaken härtill är att gruppens arbete avsett statistik som finansieras via statsbudgeten. Gruppen anser emellertid inte att också utnyttjandet av denna statistik bör förbehållas den statliga sektorn. Tvärtom medför statistikens karaktär av allmän nyttighet att statistik som produceras enligt detta kriterium bör ställas till förfogande för var och en som är intresserad utan kostnad för denne utöver marginella publiceringskostnader.

A-gruppen har givit högre prioritet åt statistik som är väsentlig för uppfyllandet av de centrala målen för samhällets ekonomiska politik och statistik som är nödvändig för att regleringar av olika slag skall kunna tillämpas än åt statistik avsedd att täcka allmäninformativa behov.

Resultatet har för varje delområde blivit en prioriteringslista, som utmynnar i att statistik till en viss ganska grovt beräknad kostnad givits högsta prioritet och viss ytterligare statistik tillkommit i den andra resp. tredje ambitionsnivån. Mängden statistik (mätt med kostnaderna) i första ambitionsnivån varierar mellan områdena. Detta avspeglar en rad förhållanden, bl. a.:

- områdenas betydelse i samhällsekonomin
- områdenas politiska intresse, sådant detta kommer till uttryck i olika statistikkrävande regleringssystem etc.
- områdenas struktur i olika avseenden som påverkar kostnaderna för att producera statistik
- möjligheterna att med tillgänglig statistisk metodik belysa de förhållanden som anses intressanta.

B-gruppen för ett principiellt resonemang om tänkbara prioriteringsmodeller och framhåller att en tänkbar prioriteringsmodell vore att rangordna *användarna* i den ordning i vilken hänsyn bör tas till deras statistikbehov. Ett annat sätt är att rangordna statistiken efter *typ av användning*, ett tredje är att rangordna statistiken efter en sammanvägning av de två förstnämnda principerna. Resultatet av sammanvägningen skulle därvid vara ett sätt att uttrycka statistikens roll inom ett område. Delvis är sådana rangordningar korrelerade med varandra och kan i viss utsträckning förväntas ge likartade resultat.

De användares behov som utan hänsyn till ordningsföljden vägts in vid B-gruppens prioriteringar av behoven är:

- fackdepartementen
- forskare
- kommuner och landsting och andra organ på den regionala nivån
- massmedia och allmänheten
- organisationer, både intresse- och fackliga samt politiska partier
- riksdagen och dess utskottskanslier
- statliga myndigheter.

De olika typer av behov som har vägts in i prioriteringen utan hänsyn till ordningsföljden är:

- instrumentella behov
- forskningsbehov
- allmäninformativa behov
- internationella behov.

B-gruppen anser att respektive fackdepartement och huvudmyndigheter med instrumentella behov väger tungt vid priorieringen av ett område. Ofta är statistiken att betrakta som en driftsstatistik för dessa. B-gruppen för ett resonemang som ligger i linje med dem som förts i en större undersökning av statistikbehoven i Finland.

Det sagda innebär inte att B-gruppen lågprioriterat allmäninformativa behov eller forskningsbehov. De allmäninformativa behoven kan nämligen i stor utsträckning tillgodoses inom ramen för instrumentell statistik. Ofta är det en fråga om att publicera och presentera framtagen statistik på ett lättillgängligt sätt. Forskningsbehov kan också i stor utsträckning tillgodoses från samma register som de instrumentella behoven. Det blir ofta en fråga om tillgänglighet till olika primärmaterial och möjligheter till sambearbetningar mellan material. Ibland har dock de allmäninformativa behoven spelat en viktig roll vid prioriteringen. Det gäller exempelvis behov av statistik för insyn i myndigheters verksamhet.

Även C-gruppen för ett principiellt resonemang om att mäta nyttan av en statistikprodukt och anser att det i princip kräver att betalningsviljan prövas, t. ex. den metod som utredningen prövat för en statistikprodukt (FASTPAK). Det har inte varit praktiskt möjligt för C-gruppen att genomföra ett sådant experiment inom ramen för sina resurser. Den värdering och rangordning av statistik som C-gruppen gjort har utarbetats med subjektiva metoder. Denna subjektivitet innefattar självfallet en del implicita nyttovärderingskriterier. Ett sådant kriterium kan vara statistikens olika funktioner i samhället. Bland dessa kan man främst urskilja följande – icke rangordnade – användningsområden:

- drift av olika verksamheter
- planering
- utvärdering
- forskning
- underlag för samhällsdebatt

C-gruppen har haft anledning att särskilt uppmärksamma kommunernas behov av statistik. Oavsett om dessa behov har sitt ursprung i statliga planeringsnormer, utgör kommunerna en allt viktigare grupp av statistikanvändare. Det finns enligt C-gruppen en klar tendens till att kommunerna får ett större planerings- och beslutsansvar inom flera samhällssektorer. Det bör ligga i statens intresse att anpassa statistiken till dessa institutionella förändringar.

Även allmänheten utgör en viktig – om än svårfångad – intressentgrupp. Det gäller då främst uppföljning och utvärdering av utvecklingen inom olika samhällsområden. C-gruppen har i möjligaste mån sökt ta hänsyn till alla användargrupper.

D-gruppen har använt ett annat arbetssätt och framhåller att intervjuer med användare sannolikt är en mer framkomlig väg när statistiken på ett mer rutinmässigt sätt har en klar instrumentell funktion, dvs. när den används som konkret underlag för handläggning och planering. Välfärdsstatistik har inte primärt denna funktion. En viktig målgrupp för välfärdsstatistiken är ju den intresserade allmänheten, en stor diffus och svårfångad krets av statistikanvändare.

D-gruppen har valt ett arbetssätt i vilket kunskaperna om de områden som utretts har haft stor betydelse parad med intuition och sunt förnuft.

Redan i *statistikutredningens* direktiv till arbetsgrupperna framhölls att grupperna för varje område skulle ange vilka statistikbehov som kunde tillgodoses inom nuvarande kostnadsramar och vilka som kunde tillgodoses om ramarna höjdes eller sänktes. Under arbetets gång övergavs emellertid denna indelning. För att inte skapa låsningar vid ett kostnadsresonemang som måste bygga på osäkra kostnadsuppskattningar valdes en indelning som kan uttryckas på följande sätt:

Ambitionsnivå I omfattar de statistikbehov som statistikutredningen anser synnerligen angelägna.

Ambitionsnivå II omfattar de statistikbehov som täcks av ambitionsnivå I jämte statistikbehov som statistikutredningen anser angelägna.

Ambitionsnivå III omfattar de statistikbehov som täcks av ambitionsnivå I och II jämte statistikbehov som enligt statistikutredningen under de närmaste åren är mindre angelägna.

När en prioritering motsvarande denna indelning i ambitionsnivåer var genomförd gjordes en uppskattning av kostnaderna för var och en av nivåerna. Av redovisningen i kapitel 5 och i bilaga 2 framgår att nuvarande statistik i kostnader ungefär motsvarar vår ambitionsnivå II. Vi har dock gjort en ändrad prioritering vilket innebär att ambitionsnivå II har ett delvis annat innehåll än den som motsvarar nuvarande statistik. All den nuvarande statistiken tillsammans med ny statistik som på längre sikt kan vara angelägen, men som nu inte bör startas motsvarar de behov som täcks av ambitionsnivå III. Denna innebär en högre ambitionsnivå vad gäller tillfredsställelse av statistikbehoven än nuvarande statistik. Statistikutredningens arbetsgrupper har i huvudsak följt uppdelningen i ambitionsnivåer, även om vissa variationer i tillämpningen kan förekomma.

4.5 Statistikutredningens ställningstaganden

1. En erfarenhet från både Sverige och andra länder är att det inte är möjligt att välja ut enbart en metod som kan utnyttjas vid mätning av behoven av anslagsfinansierad statistik. Statistikutredningen och dess arbetsgrupper har därför valt att arbeta med en uppsättning av metoder för behovsuppskattningar.

2. Uppskattningar av behoven av statistik kan genomföras med tre olika metoder.
   - □ Användarnas uttalade önskemål om statistik.
   - □ Egna studier av behovsområdet och fördjupade diskussioner med användarna.
   - □ Konkret mätning av styrkan i de olika statistikbehoven.

3. Det är till stor nytta att ha relativt långvariga kontakter med statistikanvändare för att få fram behoven. Enstaka enkäter ger ofta ytliga svar och tenderar att gälla dagsaktuella statistikbehov. Vi har därför i huvudsak arbetat i enlighet med den andra metoden. Det innebär att vi lagt stor tonvikt vid egna studier av problemområdet. Särskilda s. k. problembilder har tagits fram som underlag för prioriteringarna. Våra erfarenheter av denna arbetsmetod är att den ger stora möjligheter att göra en grov uppskattning av statistikbehoven. När dessa behov blivit verifierade måste man göra en noggrann jämförelse med befintlig statistik för att få fram vilka detaljförändringar som skall göras för att motsvara behoven.

4. Statistikutredningen har genomfört ett experiment för att undersöka möjligheterna att mäta styrkan i ett statistikbehov. I experimentet fick Sveriges kommuner ange sin betalningsvilja för en ny statistikprodukt. En slutsats är att sådana mätningar endast kan utföras i mycket speciella situationer. Experimentet genomfördes som ett led i arbetet med att pröva möjligheterna att utnyttja cost-benefitanalys vid beslut om förändringar i statistiken. En slutsats är att detta endast är möjligt i undantagsfall beroende på svårigheterna att uppskatta såväl nyttan av som kostnaderna för statistik.

5. Det är oftast omöjligt att nå fram till någon slags absolut värdering av statistikens nytta. Det kan då möjligen vara lättare att rangordna olika statistikprodukter, variabler eller egenskaper hos statistiken, dvs. att gå direkt på prioritetsfrågorna.

6. Vi har prioriterat behoven av den anslagsfinansierade statistiken enligt tre ambitionsnivåer, där den första omfattar sådana statistikbehov som kan anses synnerligen angelägna, den andra omfattar angelägna statistikbehov medan den tredje även omfattar statistikbehov som är mindre angelägna på kort sikt.

7. Erfarenheterna visar svårigheter att finna enkla metoder för att mäta nyttan och behoven av statistik. Vi rekommenderar därför att man på ett översiktligt sätt försöker bilda sig en uppfattning om förändringar i behovsbilden snarare än genom exakta mätningar av behoven.

8. Det är angeläget med täta och kontinuerliga användarkontakter för att ha en möjlighet att följa eventuella behovsförändringar.

9. I kapitel 7 föreslås en förändrad beslutsprocess som enligt vår uppfattning bör ge större möjligheter till användaranpassning av den statliga statistiken än dagens system.

5 Behovskartläggning. Genomgång område för område

5.1 Utgångspunkter

Kommittens huvuduppgift är som vi beskrivit i tidigare kapitel att med utgångspunkt i den befintliga statliga statistiken kartlägga behovet av statistik inom de skilda samhällsområdena. Vi har också redovisat hur vi lagt upp arbetet och vilka metoder som vi valt för behovskartläggningarna. Syftet med föreliggande kapitel är att i kortfattad form sammanfatta resultaten av dessa kartläggningar.

Arbetsgrupperna har lämnat detaljerade redogörelser för sina behovskartläggningar. De återfinns dels i grupprapporter dels i särskilda rapporter som under hand överlämnats till statistikutredningen och som också varit föremål för en begränsad remissbehandling.

Vi återger här inte resultaten av behovskartläggningarna i detalj. För den som önskar ta del av redovisningen av statistikens nuvarande omfattning, referat av hearings med statistikanvändare och detaljerade motiv för skilda ställningstaganden rekommenderas läsning av gruppernas rapporter.

I huvudsak återger vi här arbetsgruppernas slutsatser och ställningstaganden till förändringar inom den statliga statistikens skilda delområden. I några fall har utredningen markerat en från arbetsgrupperna avvikande uppfattning. Anledningen kan t. ex. vara att utredningen vägt samman flera arbetsgruppers synpunkter på behovet av statistik om en enskild samhällssektor. Utredningen har inte behandlat och tagit ställning till alla enskildheter och detaljer i gruppernas rapporter, men menar att materialet är ändamålsenligt som grund för den fortsatta handläggningen. Vi förutsätter att denna kommer att i vanlig ordning omfatta remissbehandling och i tillämpliga delar beslut i regering och riksdag samt att det samlade materialet kommer att användas bl. a. i de statistikproducerande myndigheternas arbete.

5.2 Prioriteringar i stora drag

Utredningens arbetsgrupper har genomfört en bred kartläggning av behovet av statlig statistik. Användare och producenter har inom ramen för grupparbetet fört en diskussion om vilka frågor som i framtiden kan behöva bli belysta med statistik. Detta har givit en bild av statistikbehoven. Därefter har behoven jämförts med befintlig statistik. Efter jämförelsen har en

prioritering ägt rum. En redovisning av statstikbehoven på tre ambitionsnivåer har följts enligt redovisningen i kapitel 4. Kostnaderna för dessa nivåer har beräknats.

I den följande genomgången av statistikbehoven lämnar vi inte någon detaljerad redovisning av fördelningen på skilda ambitionsnivåer. Vi lämnar inte heller kostnadsuppskattningar för enskilda statistikgrenar. Vi hänvisar här till bilaga 2, där gruppernas prioriteringar redovisas med uppskattning av kostnader.

Vi har redan tidigare framhållit att kostnadsuppskattningarna är osäkra. För den mest renodlade statistikproducenten, SCB, gäller att det är svårt att skilja mellan fasta och rörliga kostnader. Vissa kostnader är också gemensamma för flera statistikprodukter. Det är svårt att fördela dessa kostnader. För andra statistikproducerande myndigheter är svårigheterna ännu större. Oftast saknas internredovisning av statistikkostnaderna.

Hänsyn har inte kunnat tas till uppgiftslämnar- och användarkostnader (se kapitel 4).

Med dessa reservationer i minnet kan vi ändå konstatera att vi genom gruppernas behovskartläggningar och prioriteringar fått fram en bild av hur den statliga statistikproduktionen bör inriktas vid olika ambitionsnivåer. Tablån på de följande sidorna sammanfattar resultaten.

Sammanställning av statistikutredningens prioriteringar[1]

Område (Siffrorna inom parentes anger beteckningar i den följande framställningen)	Nuvarande kostnad (milj. kr.)	AMBITIONSNIVÅ Resursanspråk (milj. kr.)			Kommentar
		I	II	III	
Övergripande ekonomisk statistik (5.3.1)	24	27	29	29	Tjänstebranscherna belyses bättre, input-outputtabellerna utarbetas regelbundet, snabbare finansräkenskaper och ny finansstatistik för personliga företag ges högsta prioritet.
Den offentliga sektorn i sin helhet (5.3.2)	11	10	12	13	Metodutveckling för ett nytt beskrivningssystem för den offentliga sektorn ges högsta prioritet.
Regional och lokal planering (5.3.3)	16	13	19	23	Utgångspunkten är att FOBALT:s förslag i väsentliga delar genomförs. I ambitionsnivå III ingår statistik om utbildning och mellanregionala leveransflöden.
Välfärdsfrågor (5.3.4)	8	6	7	8	En mindre reduktion av ULF-undersökningarnas urval i ambitionsnivå I och II.
Industri (5.4.1)	15	11	14	15	Nuvarande varustatistik endast i ambitionsnivå II och III. Minskad uppgiftsinsamling från småföretag till branschstatistiken.

[1] Kostnadsberäkningarna är baserade på underlag från budgetåret 1981/82. De angivna kostnaderna är årskostnader. De är avrundade och anger storleksordningen. Sammanställningen bygger på de kostnadsberäkningar som arbetsgrupperna presenterat.

Område (Siffrorna inom parentes anger beteckningar i den följande framställningen)	Nuvarande Kostnad (milj. kr.)	AMBITIONSNIVÅ Resursanspråk (milj. kr.)			Kommentar
		I	II	III	
Handel och service (5.4.2)	6	11	12	14	Utbyggnad av statistik om handels- och servicesektorn och om utrikeshandeln med tjänster samt utveckling av metoder för att belysa den s. k. dolda sektorn ges högsta prioritet.
Energi (5.4.3)	8	4	4	9	Nedläggning av undersökningen om hushållens energianvändning (HEA). Månatlig bränslestatistik i ambitionsnivå III.
Transport- och kommunikation (5.4.4)	9	4	8	13	I ambitionsnivå I återfinns främst nuvarande statistik om varutransporter med lastbil och ny statistik om varutransporter med utländska lastbilar samt resvaneundersökning.
Prisstatistik och prisindex (5.4.5)	13	12	13	13	Minskade kostnader för insamling av dagligvarupriser i ambitionsnivå I och II.
Jord- och skogs bruk samt fiske (5.4.6)	57	33	39	59	I ambitionsnivå I och II förutsätts att reglerna för skördeskadeskyddet ändras och att behovet av statistik därför minskas kraftigt. Den årliga uppdateringen av lantbrukets företagsregister ersätts med en rullande i ambitionsivå I och II.
Miljö (5.4.7)	1	2	3	4	Området föreslås byggas ut relativt kraftigt.
Markanvändning (5.4.8)	2	3	3	3	En rad utbyggnader i ambitionsnivå I och II. Bl. a. heltäckande markanvändningsstatistik från register.
Hälsa och hälso- och sjukvård samt socialtjänst (5.4.9)	16	15	19	20	Hälsoundersökningar, statistik över hälsorisker samt patientstatistik från öppen vård, privat sjukvård och företagshälsovård ges högsta prioritet. Barnomsorgsundersökningar med några års mellanrum i ambitionsnivå II.
Socialförsäkring (5.4.10)	6	6	7	8	Den årliga statistiken över sjuk- och föräldraförsäkring samt pensionsförsäkring minskas något i ambitionsnivå I och II. Återkommande statistik om sjukskrivningsorsaker ges högsta prioritet.
Familjen (5.4.11)	–	–	–	–	Flera av statistikprodukterna har prioriterats under andra områden. Andra högt prioriterade behov behöver föregås av utvecklingsarbete.
Kultur och fritid (5.4.12)	0,5	1	2	2	Ett antal nya statistikgrenar introduceras.
Utbildning (5.4.13)	16	15	17	18	Ny statistik om läromedel och lokaler samt återkommande statistik om studerandes sociala bakgrund i ambitionsnivå II och III.

Område (Siffrorna inom parentes anger beteckningar i den följande framställningen)	Nuvarande Kostnad (milj. kr.)	AMBITIONSNIVÅ Resursanspråk (milj. kr.)			Kommentar
		I	II	III	
Arbetsmarknad och arbetsmiljö (5.4.14)	33	24	29	33	Nedskärning av regional AKU i ambitionsnivå I och II om förutsättningar kommer att finnas för att genomföra FOBALT:s förslag. Minskad lönestatistik i ambitionsnivå I. Särskilda arbetsmiljömätningar ges högsta prioritet.
Individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning (5.4.15)	7	7	7	7	En omdisponering av nuvarande resurser så att HBU görs vart femte år ges högsta prioritet.
Bostäder och boende (5.4.16)	7	6	8	9	Bostads- och hyresundersökningar vartannat år i ambitionsnivå I. Bostadsefterfrågeundersökningar vart femte år i ambitionsnivå II och III.
Byggande (5.4.17)	3	4	4	4	Ny statistik över ROT-sektorn samt utvidgad företagsbaserad statistik ges högsta prioritet.
Rättsväsendet (5.4.18)	5	4	5	6	Statistik över dold brottslighet och moderna brott ges högsta prioritet.
Försvaret (5.4.19)	–	–	–	–	Kostnader för statistiken har inte beräknats.
Invandring (5.4.20)	–	–	–	–	Inga särkostnader redovisas. Ad hoc undersökning av språktillhörighet ges högsta prioritet (kostnad 3–5 milj. kr.).
Befolkning (5.4.21)	2	2	2	2	Endast smärre förändringar.
Summa kostnader som fördelats på statistikgrenar	266	220	263	312	
Kostnader som ej fördelats	75	60	75	90	
ca	340	280	335	405	
Andel av nuvarande kostnad (avrundade tal)		80 %	100 %	120 %	

Statistikutredningen tar inte bestämd ställning till vilken nivå som skall väljas. Vår uppfattning är att den statliga statistiken inte bör behandlas isolerat från den verksamhet som den skall tjäna (se kapitel 7). Varje statistikgrens kostnader bör därför vägas mot andra kostnader inom de enskilda samhällssektorerna. Ändå har vi gjort denna totalöversikt för att ge en överblick över vad den statliga statistiken kostar i dag och vad den kan tänkas kosta i framtiden. Sådana sammanställningar utgör ett viktigt underlag i det nuvarande systemet. De behovskartläggningar som här presenteras ger underlag för prioritering av statistiken inom enskilda sektorer. Kartläggningarna bör därför också kunna utnyttjas i ett besluts-

system av det slag som presenteras i kapitel 7.

I huvudsak har kalkylerna utförts under förutsättningen att den nuvarande tekniken i produktionen och distributionen av statistik bibehålls. Viktiga undantag finns dock. Det gäller bl. a. arbetsmarknadsstatistik och statistik för regional planering, där det förutsätts att FOBALT-utredningens förslag med bl. a. inhämtning av sysselsättningsuppgifter från skattemyndigheternas kontrolluppgifter genomförs.

De vinster som kan uppstå i samband med att ny teknik införs eller att personalens utbildning och kunnande förbättras har därmed inte räknats in. Det innebär att de statistikbehov som här har redovisats enligt de tre ambitionsnivåerna i framtiden kan komma att tillgodoses till lägre kostnad än för närvarande.

Kostnadsuppskattningarna är som tidigare framhållits grova. De skall uppfattas som indikatorer på riktningen och styrkan i de förändringar som föreslås. Alla kostnader har som nämnts inte heller kunnat fördelas. Det gäller bl. a. vissa utvecklingskostnader. Vissa kostnader för analys- och prognosarbete, liksom kostnader för distribution av data från SCB:s databaser har inte heller fördelats på statistikgrenar. En enkel schablon har emellertid utnyttjats för att de ofördelade kostnaderna inte skall störa relationerna mellan ambitionsnivåerna. Till nivå I har sålunda avsatts 60 milj. kr. och till II och III 75 resp. 90 milj. kr.

Det bör på nytt betonas att den totala ofördelade kostnadsposten endast gäller SCB. Med nuvarande redovisningssystem är det inte möjligt att få fram motsvarande uppgift för andra statistikproducerande verk. Det innebär att den totala kostnaden för statens statistik ligger betydligt högre än 340 milj. kr. räknat i det penningvärde som rådde budgetåret 1981/82. Större delen av de ofördelade anslagen består av utvecklingsmedel vid SCB. Vi går här inte närmare in på fördelningen.

I stora drag innebär vår prioritering att anslagen för lantbruksstatistiken skärs ned kraftigt och att nationalräkenskaper, handels- och servicestatistik, hälso- och sjukvårdsstatistik och viss välfärdsstatistik byggs ut. En stegvis övergång till att genomföra folk- och bostadsräkningen utifrån befintliga register beräknas också att åtminstone på längre sikt leda till kostnadssänkningar. Det minskade resursbehovet enligt ambitionsnivå I och II för regional statistik är därmed inte ett uttryck för ett minskat statistikbehov.

I viss utsträckning återspeglar omprioriteringen också tyngdpunktsförskjutningar i politiken. De problembeskrivningar som statistikutredningens arbetsgrupper presenterat illustrerar hur informationsbehoven om den offentliga sektorns utveckling ökat. Det gäller bl. a. effekter på välfärdsfördelning och sysselsättning. Behovet av förstärkning av övergripande ekonomisk statistik sammanhänger med den ekonomiska utvecklingen. Det är speciellt angeläget att förbättra informationen om hushållens ekonomiska beteende. En ny s. k. input-outputundersökning är också angelägen.

Den pågående miljödebatten bygger på ett bristfälligt underlag. Förstärkningar av resurser till statistik om detta område är angeläget.

Huvuddragen i prioriteringen återspeglar alltså en förändring i samhällsutvecklingen. Det kan i detta sammanhang vara naturligt att återknyta till den kortfattade beskrivning av statistikens historia som återfinns i kapitel 3.

Tidigare har bl. a. landets övergång från jordbrukssamhälle till industrisamhälle medfört ny inriktning av statistiken. Nu står vi inför en övergång från ett samhälle som åtminstone ur sysselsättningssynpunkt präglas av varuproduktion till ett samhälle där tjänsteproduktionen blir den dominerande verksamheten. Det leder till behov av bättre statistik om tjänstenäringarna. Det leder också till att statistiken skall tjäna som underlag för andra beslutsfattare än tidigare. Allt fler beslut fattas på lokal och regional nivå. Statistiken skall anpassas till detta.

Statistikutredningens arbetsgrupper har försökt att fånga upp dessa samhällsförändringar. De har också varit vägledande för de genomgångar av statistikbehoven inom olika delar av samhället som redovisas i det följande. I texten görs en uppdelning mellan sådan statistik som har sektorsövergripande karaktär, t. ex. nationalräkenskaper och välfärdsstatistik och sådan statistik som visar förhållandena inom en särskild sektor. Framställningen i varje avsnitt inleds med en kortfattad redogörelse för utvecklingen inom det område som statistiken omfattar varefter följer en diskussion om statistikbehov. Framställningen avslutas med ett angivande av vilka förändringar av statistiken som bör ges hög resp. låg prioritet. Som tidigare framhållits är framställningen av utrymmesskäl begränsad. Utförligare redovisningar återfinns i gruppraporterna. De fyra grupperna har som tidigare nämnts givits beteckningarna A-, B-, C- resp. D-gruppen. De åberopas under dessa beteckningar i den följande framställningen.

5.3 Sektorsövergripande statistik

Samhällsplaneringen brukar delas in i sådan planering och politik som gäller enskilda samhällssektorer och sådan som berör flera sektorer.

I det följande behandlas behovet av statistik för den sektorsövergripande politiken och planeringen. I första hand behandlas därvid det statistiska underlaget för ekonomisk analys av privat och offentlig verksamhet, regionalpolitik och välfärdspolitik samt internationella organisationers behov av statistik.

Inom det ekonomiska området finns det en lång tradition att arbeta med sektorsövergripande analyser. Långtidsutredningarna inom finansdepartementet har haft till uppgift att ställa olika samhällssektorers långsiktiga resurskrav mot uppskattningar av landets totala resurser. Konjunkturinstitutets analyser har gällt motsvarande problemställningar i ett kortsiktigt perspektiv.

Den sektorsövergripande politiken baseras på information om enskilda sektorer. Industristatistik och arbetsmarknadsstatistik är exempel på underlag för långtidsutredningar. De ingår emellertid också i annan sektorsövergripande planering. Det gäller t. ex. länsplaneringen.

Bl. a. för den sektorsövergripande planeringens behov har det funnits starka incitament att bygga upp statistiska system som underlättar sammanfogningen av statistiska data från olika källor. Nationalräkenskaperna utgör ett sådant system på det ekonomiska området.

Försök med systemansatser har även gjorts på välfärdsområdet. I det följande behandlas dessa och andra statistiska system.

5.3.1 Övergripande ekonomisk statistik

Till den övergripande ekonomiska statistiken kan främst räknas nationalräkenskaper, företagsregister och viss företagsstatistik som visar finansierings- och investeringsförhållanden. I det följande uppehåller vi oss främst vid nationalräkenskaperna. Till registerfrågorna återkommer vi i kapitel 6.

Långtidsutredningarnas sektorsövergripande analyser underlättas av att Sverige i likhet med många andra länder har nationalräkenskaper. De har i Sverige sedan 1970 anpassats till de regler och definitioner som 1968 fastställdes av FN:s Statistical Commission i "System of National Accounts" (SNA).

Syftet med ett nationalräkenskapssystem är att erhålla ett sammanhängande statistikmaterial för kartläggning av samhällsekonomin att användas för ekonomisk analys. Ursprungligen var systemet uppbyggt för korttidsanalys, men det används numera även för analyser på lång sikt. Genom anknytningen till ett internationellt system skapas förutsättningar för analys av ekonomiska förlopp som sträcker sig över gränserna samt för jämförelser mellan olika länder. Nationalräkenskaperna spelar också en central roll i arbetet med samordning av den ekonomiska statistiken. Samordningsinstrumenten är enhetliga definitioner, begrepp, varunomenklaturer och andra klassificeringar, styr- och samordningsgrupper för berörda ämnesområden, s. k. input-outputtabeller, som visar hur stora insatser av olika varor och tjänster som behövs för att nå en viss mängd produktion m. m. och centrala företags/arbetsställeregister.

Nationalräkenskapernas systematik baseras på modern makroekonomisk teori som bl. a. enligt Keynesiansk tradition skiljer mellan vissa primära ekonomiska processer. Dessa processer kan sammanfattas under rubrikerna produktion, inkomst/inkomstanvändning samt kapitalbildning. Relationerna mellan dessa tre primära processer kan inordnas i ett system med lika många konton. Tar man med relationerna mellan in- och utländska ekonomiska subjekt utökas de tre till fyra s. k. huvudkonton för samhällsekonomin.

Underlaget för nationalräkenskaperna hämtas från SCB, riksbanken, riksrevisionsverket m. fl.

Den löpande produktionen omfattar årsräkenskaper och kvartalsräkenskaper. Till nationalräkenskaperna finns knutet särskilda finansräkenskaper, även dessa på års- och kvartalsbasis.

I årsräkenskaperna redovisas produktionen uppdelad på huvudsektorerna: näringsliv, offentliga myndigheter och hushåll. Huvudsektorerna uppdelas vidare på branscher; företagssektorn innehåller således ett 60-tal branscher. Den privata konsumtionen klassificeras dels efter ändamålet med utgiften dels efter graden av varaktighet hos varorna. Den offentliga sektorn redovisas med uppdelning på statlig och kommunal sektor samt socialförsäkringsinstitutioner. För varje bransch redovisas produktionsvärde, förbrukning av varor och tjänster och förädlingsvärde, dvs. produktionens värde reducerat med värdet av de varor och tjänster som förbrukats i produktionen. Förädlingsvärdet särredovisas vidare uppdelat på löner, kapitalförslitning (förslitning av maskiner, byggnader och anläggningar) och driftsöverskott.

Kvartalsräkenskaperna innehåller en redovisning av BNP från produktionssidan och en försörjningsbalans uttryckt i fasta priser samt sysselsättning och hushållens disponibla inkomster. BNP-beräkningar i löpande priser är under utveckling.

Finansräkenskaperna innehåller uppgifter om olika institutionella sektorers innehav och transaktioner i finansobjekt med fördelning på långivar- och låntagarkategorier.

A-gruppen framhåller att nationalräkenskaperna i första hand är ett system avsett för övergripande samhällsekonomiska analyser. Men ett väl utbyggt system – med upprätthållna krav på konsistens i form av sammanhängande konton – är också ett lämpligt utgångsmaterial för analyser på mer disaggregerad nivå och när det gäller att belysa mer specifika ekonomiska förhållanden. I en tidsmässigt mer inskränkt bemärkelse är också förekomsten av ett NR-system avgörande för uppställandet och uppfyllandet av målen för den kortsiktiga stabiliseringspolitiken. Målen är ofta uttryckta i NR-termer.

Dessutom tjänar NR-systemet som ett slags samordningsinstrument för den ekonomiska statistiken. Det mesta av statistiken utarbetades ursprungligen för andra ändamål än att tjäna som underlag för nationalräkenskaperna. Allteftersom NR-systemet nått en sådan utbyggnadsnivå att det blivit användbart har det dock blivit betydelsefullt att statistikproduktionen tar sikte på att fylla NR-kraven. Nytillkommen ekonomisk statistik utformas ofta så att den ansluter sig till NR-systemet i någon form för att därigenom erhålla ett nöjaktigt analysvärde. Det är angeläget att statistiken kan utformas så att den – om förutsättningar finns – kan användas i NR-systemet utan alltför omfattande transformeringsarbete.

Det växande internationella beroendet har gjort det viktigt att ordna statistiken så att internationell jämförbarhet uppnås. Anknytningen av det svenska SNR-systemet till det av FN sanktionerade SNA-systemet har givit förutsättningar för detta. Sammanställningar utförs regelbundet på såväl årssom kvartalsbasis inom OECD. Genom SNA-anknytningen har också möjligheter skapats för att utnyttja den metodutveckling som löpande pågår i olika samarbetsformer inom FN och OECD.

A-gruppen framhåller att ett antal företeelser bör beaktas vid NR-systemets fortsatta utbyggnad och inriktning. Samhällsutvecklingen under efterkrigstiden har medfört djupgående förändringar i arbetsfördelningen mellan hushåll, företag och offentlig sektor. Detta visar sig i förskjutningar av arbetsuppgifter mellan branscher och näringar. En stor del av den nuvarande tjänsteproduktionen är en överföring av uppgifter från de enskilda huhållen till marknadsekonomin eller det offentliga hushållet. Detta gäller t. ex. olika typer av hushålls- och underhållsarbeten – inte minst olika vårduppgifter. Detta ställer krav på att nationalräkenskapssystemet anpassas eller kompletteras med olika beräkningar för att belysa denna utveckling.

Vad gäller den fortlöpande omstruktureringen av samhällsekonomin har förskjutningen mellan den varuproducerande sektorn och den tjänsteproducerande varit mycket framträdande. En acceleration har skett under det senaste decenniet. Även om mycket talar för en viss dämpning av förskjutningstakten under de närmaste åren kommer den här processen att

fortsätta. En övergång mot något som kan betecknas som det postindustriella eller informationssamhället förefaller uppenbar. NR-systemet måste genom en fortsatt utbyggnad skapa möjlighet att löpande följa och analysera den här processen både till de delar de medför förändringar i faktorsinsatserna och efterfrågan.

Det är inte på förhand givet inom vilken del av samhällsekonomin – den administrativt prissatta eller den marknadsstyrda – som den fortsatta expansionen av tjänsteproduktionen kommer att ske. Sannolikt blir inte heller uppdelningen av administrativt prissatta och marknadsprissatta tjänster på institutionella sektorer lika renodlad som hittills.

Med NR-systemets utformning är det nu endast delvis möjligt att följa strukturomvandlingen inom den varuproducerande sektorn. Det kan enligt A-gruppen hävdas att om redan nuvarande utformning av de s. k. sektorsräkenskaperna för näringslivet hade funnits över en tillräckligt lång period för att med hygglig precision bestämma trenderna, så torde åtminstone en del av de s. k. strukturkriserna under 1970-talet ha kunnat förutses och undvikas. A-gruppen hävdar också att en ytterligare "fördjupning" av dessa räkenskaper med sikte på för detta ändamål lämpligare aggregeringsnivåer än den traditionella branschgrupperingen i kombination med, med dem konsistenta, finansräkenskaper bör kunna minska risken för nya överraskningar av detta slag under 1980- och 1990-talen.

A-gruppen framhåller vidare att input-outputtabellerna, som är ett viktigt hjälpmedel för att studera förändringar i ekonomin, borde tas fram oftare. Gruppen pekar på att man i Norge gör revideringar varje år av sina input-outputtabeller.

En viktig del av strukturomvandlingsprocessen sker inom ramen för enskilda företagsenheter inom varuproduktionssektorn. Dels stiger, som tidigare framhållits, gradvis "tjänste"-innehållet i varuproduktionen i den meningen att delar av faktorsinsatsen från arbetskraften återfinns i mer renodlad form i någon del av tjänstesektorn – t. ex. forskning och utbildning. Dels köps kapitaltjänster som tidigare utgått ur den egna kapitalstocken från delar av tjänstesektorn, t. ex. leasing. Vid sidan av dessa behov att mäta förskjutningar i faktorinsatsfördelningen tillkommer också behov av kunskap om effekterna på produktionen av olika former av immateriella investeringar, liksom nya former för mer adekvata kapitalstocksberäkningar.

Vid sidan av produktivitetsutvecklingen i näringslivet är hushållens användning av sina inkomster en central faktor bakom strukturomvandlingen i ekonomin och speciellt sysselsättningsutvecklingen i olika branscher. Konsumtionsstatistiken utgör underlaget för beräkningar av inkomst- och priselasticiteter i långtidsutredningarna, i vilka den privata konsumtionen utgör en integrerad del. Den privata konsumtionen utgör således en viktig del av NR-systemet.

Den privata konsumtionen, sedd från NR-sidan, tillhör de statistikområden som hamnat mellan arbetsgrupperna. A-gruppen har inte behandlat den privata konsumtionen och D-gruppens diskussion gäller enbart den privata konsumtionen sedd ur välfärdssynpunkt.

I nationalräkenskaperna klassificeras den privata konsumtionen efter ändamål i åtta huvudgrupper (Matvaror, drycker, tobak; Beklädnadsartiklar

och skodon; Bostad, bränsle och elström; etc). Underlaget för statistiken utgörs bl.a. av SCB:s omsättningsstatistik för detaljhandeln, hushållsbudgetundersökningar och input-outputberäkningar.

För skattningar av den privata konsumtionen är hushållsbudgetundersökningarna (HBU) mycket viktiga. Jämfört med beräkningar baserade på input-outputtabellerna eller omsättningsstatistik för detaljhandeln synes också HBU ge betydligt tillförlitligare uppgifter om den privata konsumtionens nivå och betydande avvikelser mellan HBU och annat underlag föreligger ofta. Avvikelserna torde delvis spegla den dolda sektorn av ekonomin. HBU har hittills gjorts vart tionde år. D-gruppen ger högsta prioritet till HBU vart femte år (jfr avsnitt 5.4.15 om individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning) medan SCB har föreslagit mindre detaljerade undersökningar vart tredje år. Som jämförelse kan nämnas att i Norge genomförs HBU varje år.

Sett från NR-sidan är de nuvarande avstånden mellan HBU högst otillfredsställande. A-gruppen framför att med hänsyn till den stora betydelse utvecklingen av den privata konsumtionen har för strukturomvandlingen i näringslivet framstår en förkortning av intervallen för HBU som starkt angelägen. Eftersom HBU även utgör underlag för vikterna i konsumentprisindex skulle en förkortning av avståndet mellan undersökningarna även leda till en förbättring av konsumentprisindex och ökade möjligheter till beräkningar av separata index för olika grupper t. ex. pensionärer, löntagare-företagare.

Utvecklingen på finansinstitutsområdet har under det senaste decenniet varit mycket framträdande. Nya utlåningsformer och krav på ökad effektivitet i finansförvaltningen hos åtskilliga företag med huvudinriktning utanför den finansiella sektorn har resulterat i nya banor för transaktioner i finansobjekt. Den offentliga sektorns finansiering vid stora sektoriella underskott skapar också nya behov av analysmöjligheter av skeendet inom den monetära sektorn av ekonomin. Samtidigt har de monetära aggregatens betydelse för och inflytande på prisbildningen i ekonomin alltmer kommit att betonas. Allt detta i kombination med vad som tidigare anförts om finansräkenskapernas roll gör att det är rimligt att räkna med att dessa i framtiden kommer att få en alltmer framträdande roll vid kort- och långsiktiga analyser av samhällsekonomin.

Ett i detta sammanhang närliggande prolemområde utgör utrikesbetalningarna. Här blir den "traditionella" statistikproduktionen via tullregistreringar en alltmer otillräcklig informationsbas allteftersom tjänsteinnehållet i handelsutbytet växer.

A-gruppen betonar i sin rapport att det är angeläget att resurser sätts in för att förbättra statistiken om tjänstesektorerna. Gruppen avstår dock från att mer exakt precisera utformningen av de förändringar eller utbyggnader av det nuvarande NR-systemet som bör göras. Inte heller tar gruppen upp hur en eventuell prioritering mellan dem och andra utvecklingskrav skall göras.

Det är vidare gruppens uppfattning att de s. k. finansräkenskaperna inom NR-systemet framgent kommer att få ökad betydelse. Underlaget för dessa blir därför speciellt viktigt – och bör ges en effektiv utformning med avseende på både precision och redovisningssnabbhet.

Gruppen anser det vidare mycket angeläget att förbättra kvaliteten hos de kvartalsmässiga finansräkenskaperna, varvid snabbheten i redovisningen är ännu mer central än för årsredovisningarna. Viktiga krav för att detta skall kunna uppfyllas är att företagsinformationen är sådan att den snabbt kan överföras och att bearbetningsrutinerna och redovisningsformerna utnyttjar modern ADB-teknik. Gruppen är medveten om att en omläggning till automatisk databearbetning är under utförande med primärt mål att göra själva produktionsprocessen effektiv och rationell. Men gruppen vill också betona önskvärdheten av att flexibla tabelluttag för även utomstående användare garanteras.

Tillgängligheten av data i NR-systemet för utomstående användare är över huvud taget en punkt som bör ges prioritet vid NR-systemets utveckling. NR-systemet är redan nu så pass omfattande att det till sin helhet knappast är gripbart för andra än dess producenter. Med fortsatta utbyggnader riskerar man att utomstående potentiella användare får det ännu svårare att tillgodogöra sig dess information. Ändå är ett extensivt utnyttjande av systemet den främsta garantin för att alla dess möjliga analysformer kommer till användning – till båtnad för en mer ingående kunskap om aktuella utvecklingstendenser i ekonomin och ökad effektivisering av informationsflödet. Redan nu är det tvivelaktigt om systemet utnyttjas till sin fulla potential med eventuella välfärdsförluster som följd. En ökad informationsspridning om NR-systemet är därför angelägen. En viss sådan verksamhet utförs redan av NR-enheten inom SCB, men denna bör utvidgas och differentieras för olika mottagare såsom offentliga myndigheter, media, universitetet och övriga läroanstalter.

Som torde ha framgått av vad som redan anförts har A-gruppen den uppfattningen att några större principiella förändringar av NR-systemet inte synes nödvändiga utan att det mer rör sig om punktvisa "fördjupningar" och bättre underlag inom sektorer och förhållanden som hittills är dåligt täckta med information samt en snabbare presentation av resultaten. Självfallet innebär detta också att det vid NR-systemets fortsatta utbyggnad bör avdelas resurser att försöka belysa också de delar av samhällsekonomin som hittills lyckats undgå tillfredsställande statistisk täckning. Man kan här också tänka sig att komplettera NR med beräkningar vid sidan av, som belyser t.ex. den svarta sektorn.

NR-systemets huvuduppgift är att redovisa storleken och sammansättningen av BNP enligt gängse definition. Kritik har ibland riktats mot BNP som välfärdsmått. A-gruppen anser dock att eftersom BNP inte är avsett att vara något välfärdsmått, bör NR-systemet inte anpassas till någon sådan förändrad användning. Detta hindrar inte att man bör vara uppmärksam på t. ex. principiella förändringar som miljöpåverkanshänsyn kan kräva för uppskattningarna av produktionsresultaten. Ett system med negativa priser på den output som har menlig inverkan på miljön är konstruerbart men förefaller åtminstone tills vidare mindre angeläget än olika punktvisa förbättringar i NR-systemet. Inte heller – menar A-gruppen – finns det skäl att ägna resurser åt värderingar av s. k. icke förnybara resurser för nationalförmögenhetsberäkningar. Här kan det vara fördelaktigt att i stället sikta på att utnyttja andra länders eller internationella institutioners erfarenheter och resultat.

Sammanfattningsvis föreslås att följande åtgärder vidtas för att vidareutveckla nationalräkenskaperna:

- Inga principiella förändringar av NR-systemet är nödvändiga, men ett antal punktvisa fördjupningar och förbättringar av underlaget,
- sektorräkenskaperna bör fördjupas,
- input-outputtabellerna bör utarbetas regelbundet, t. ex. vart femte år, och däremellan revideras årligen,
- statistiken över utrikesbetalningarna bör byggas ut,
- statistiken över tjänstebranscherna bör förbättras,
- statistiken över den privata konsumtionen bör förbätras,
- man bör eftersträva en bättre anpassning mellan företagens interna redovisningssystem och finansräkenskapernas variabelkatalog,
- de kvartalsvisa finansräkenskaperna bör förbättras med avseende på omfattning och snabbhet,
- NR-systemets data bör göras lättare tillgängliga för utomstående användare.

Den utbyggnad av nationalräkenskaperna som A-gruppen föreslår motiveras i första hand av de förändringar i den ekonomiska utvecklingen som inträffat. *Statistikutredningen* vill understryka de framtida behov av nationalräkenskapsstatistik som på ett övergripande sätt behandlats i kapitel 3 ovan. Där betonas särskilt informationsbehoven när det gäller tjänsteproduktion samt de problem som är förknippade med användning av BNP-måttet som välfärdsindikator. I dessa avseenden krävs betydande metodarbeten inriktade på att precisera vad som skall mätas, och hur. Men vi anser det viktigt att sådana arbeten kommer igång för att möjliggöra en mångsidigare belysning av samhällsekonomin i termer av nationalräkenskaper med kompletterande information.

5.3.2 Den offentliga sektorn i sin helhet

A-gruppen framhåller i sin rapport att det är angeläget att förbättra statistiken om tjänstesektorn. Nationalräkenskaperna återspeglar inte de förskjutningar som ägt rum mellan branscher, näringar och sektorer. Den offentliga sektorns expansion, som till en del har gällt överföringen av uppgifter från de enskilda hushållen till det offentliga hushållet, har endast till en mindre del åtföljts av en utbyggnad av statistiken.

Inom utredningens B-grupp har av denna anledning särskilt utrymme givits åt den statistiska belysningen av utvecklingen för den offentliga sektorn som en helhet.

Den omfattar i B-gruppens avgränsning i stort den statliga och kommunala förvaltning som bedrivs som en offentlig hushållning med reglering över de statliga och kommunala budgetarna. Området omfattar däremot inte de affärsdrivande verken på statlig och kommunal nivå eller de offentliga aktiebolagen. Det innebär samtidigt att det i stora drag sammanfaller med nationalräkenskapernas begrepp offentlig sektor.

Den offentliga sektorn har flera funktioner. B-gruppen gör här en distinktion mellan en förvaltningsfunktion och en verksamhetsfunktion.

Genom den förstnämnda påverkas, regleras och kontrolleras verksamheter i samhället. Den andra funktionen kan som sitt huvudsakliga innehåll sägas ha tjänsteproduktion. Ibland särskiljs också en inkomstomfördelande, "transfererande" funktion. Alla dessa funktioner tas med i området.

Vad beträffar den förvaltningsmässiga delen av den offentliga sektorn anser B-gruppen det angeläget att via statistik få en bild av myndigheternas verksamhet som bl. a. skall ge möjligheter till insyn. Det kan gälla statistik som beskriver verksamheten med avseende på personal, anslag, utgifter, inkomna och behandlade ärenden, handläggningstider etc.

B-gruppen anser att det är av intresse att i samlad form publicera statistik om den offentliga sektorn. Den bör då omfatta både statistik som belyser förvaltningsfunktionen och verksamhetsfunktionen. Ofta kan det bli fråga om att sammanställa och publicera redan befintlig information som finns i form av officiell statistik, driftsstatistik, verksamhetsberättelser, anslagsframställningar etc. Det torde gälla åtminstone den statliga sektorn.

B-gruppen har funnit att det finns ett starkt behov bland många intressenter att i statistiken om den offentliga sektorn i sin helhet få ett samlat grepp över inkomster och utgifter av olika slag i den statliga och kommunala sektorn. Den skulle också omfatta sysselsättningsuppgifter och uppskattningar av olika verksamheters volym, dvs. verksamheternas omfattning beräknat i fasta priser.

Delar av denna statistik behövs också för nationalräkenskaperna. Till väsentlig del har statistiken rollen av en driftsstatistik för berörda planerande myndigheter och för beslutsfattande politiker. Statistiken över statens inkomster och utgifter kan behöva förbättras vad gäller konsistensen i nuvarande utgiftsstatistik, t.ex. behandlingen av interna transaktioner. Statistiken på detta område tas som regel fram genom system S, för vilket riksrevisionsverket har ett ansvar. Systemet har funnits sedan 1960-talet och är i behov av modernisering. Regeringen har givit RRV i uppdrag att genomföra översynen både på kort sikt och i ett längre tidsperspektiv. När dessa revideringar är genomförda torde möjligheterna att ge en samlad beskrivning av bl. a. de interna transaktionerna i statens utgifter och inkomster öka väsentligt.

Frågorna kring *rationalitet* – produktivitet och effektivitet – inom den offentliga sektorns verksamhet kommer mer i blickpunkten i ett kärvare ekonomiskt läge. Kan den offentliga sektorns tjänsteproduktion ökas utan ökade resursinsatser genom att sektorn kan bli effektivare? Frågorna om produktivitet och effektivitet tas då och då upp i debatten om den offentliga sektorn. Produktiviteten gäller liksom inom andra näringsgrenar produktionsprocessens förmåga att omvandla insatta resurser i tjänster (produkter) bl.a. satt i relation till arbetsinsatsen. Frågan är om det går att ta fram mått på produktiviteten som motsvarar det som används för näringslivet och dess skilda delar.

En speciell mätfråga är därvid möjligheterna att mäta kvaliteten i de tjänster som produceras och deras grad av måluppfyllelse. Man behöver bl. a. kunna uppskatta förändringar i kvaliteten på tjänsterna om man skall mäta volymförändringar.

Till effektivitetsfrågorna hör också frågan om fördelningen av de producerade tjänsterna på olika användare. I fördelningsdebatten kommer

sannolikt intresset att öka *för fördelningen av den offentliga sektorns produktion* av individuellt utnyttjade tjänster. Flera användare har redovisat informationsbehov vad gäller dessa fördelningsfrågor. Allmänt kan konstateras att frågorna om inkomstfördelningen i samhället sannolikt kommer att spela en växande roll i politisk debatt och i löneförhandlingar under 80-talet. *Transfereringarna* från den offentliga sektorn har spelat en ökande roll i de offentliga utgifterna och utgör idag drygt hälften av dem. Man kan vänta att transfereringarna fortsatt kommer att bli av stort intresse i den fördelningspolitiska utvecklingen.

En utvidgning av nuvarande statistik om statens inkomster och utgifter skulle kunna ge en grov bild av statens utgifter efter ändamål och användare, men för att få en mer detaljerad statistik om fördelning av offentliga tjänster på mottagarkategori (olika sektorer med relevanta uppdelningar) och ändamål krävs sannolikt ny statistik. Detsamma gäller fördelningen av transfereringar på mottagarkategori. För detta krävs bl. a. ett arbete att klassificera tjänsterna efter art och användarkategori. Gruppen anser att en åtminstone vid vissa tillfällen återkommande statistik är angelägen. En årlig samlad statistik på området har getts lägre prioritet.

På den kommunala sidan behöver man göra jämförelser mellan kommuner vad gäller servicenivå och kostnader. Vad som efterfrågas är samlade mått på effektiviteten i den kommunala verksamheten, så att jämförelser mellan kommunerna kan göras.

Avgifter för offentlig service kan, enligt B-gruppen, komma att spela en ökande roll – inte bara som finansieringskälla – utan även som styrmedel för behovsinriktningen. Idag finns ingen statistik som belyser avgifter i offentlig service. Jämförelse mellan kommunernas avgifter för likvärdiga tjänster har intresse. B-gruppen har tagit med utvecklingen av sådan statistik i sin behandling, men har bl. a. med hänsyn till mät- och kvalitetsproblem fört den till ambitionsnivå III.

Den offentliga hushållningens teori är inte lika utvecklad som marknadshushållningens. Det gäller även *beskrivningssystemet* för den offentliga sektorn. Sektorn uppfattas huvudsakligen som en resursförbrukare av varor och tjänster. Man kan få en uppfattning om sysselsättningen inom sektorn som en resursanvändning. Verksamheten blir främst belyst genom finansströmmar över inkomster och utgifter och man ser inte verksamheten i dess helhet med produktionsprocess och produktionsresultat. I nationalräkenskaperna kostnadsvärderas resursanvändningen och volymmätningen sker till fasta priser, vilket i brist på bättre, innebär att man förutsätter oförändrad produktivitet. B-gruppen vill ge ökad tyngd åt sådan statistik som belyser den offenliga sektorns produktion och dess fördelning.

B-gruppen vill ge hög prioritet åt metodarbete för att utveckla ett beskrivningssystem för den offentliga sektorn liksom för utveckling av produktivitets- och effektivitetsmätningar.

Sammanfattningsvis kan följande faktorer komma att påverka informationsbehovet inom området under 80-talet:

- på det offentlig-ekonomiska området kommer frågor om skattesystem, avgifter, systemet av transfereringar med dess fördelningspolitiska effekter och samspelet mellan statliga och kommunala finanser att ha

fortsatt intresse

- på det realekonomiska området får prioriterings-, rationalitets-, tillväxt- och sysselsättningsfrågor ökad betydelse
- behovet av insyn i förvaltningen med hjälp av statistik kommer att öka. Det kan gälla statistik som beskriver verksamheten med avseende på personal, anslag, utgifter, inkomna och behandlade ärenden, handläggningstider m.m.

Det leder till följande större behov av förändringar av statistiken. En del av förändringarna kan komma att behöva ske först på längre sikt:

- åtminstone behöver vid vissa tillfällen återkommande statistik över fördelning av offentliga tjänster på mottagarkategori samt fördelning av transfereringar på mottagarkategori utvecklas
- metoder för ett beskrivningssystem liksom för produktivitets- och effektivitetsmätningar behöver utvecklas
- det bör övervägas om befintlig verksamhets- och/eller driftsstatistik från olika myndigheter bör publiceras i en sammanfattande standardiserad form.

5.3.3 Regionala och lokala frågor

Behovet av regionalt fördelad statistik är relativt nytt och hänger samman med väsentligen två företeelser: För det första gav kommunindelningsreformerna upphov till en förstärkning av den sektorssamordnande planeringen inom kommunerna. Nya plandokument tillkom t. ex. gemensamma planeringsförutsättningar, ekonomiska långtidsplaner och bostadsförsörjningsprogram. De kräver tillgång till viss basinformation om kommunen – befolkning, bostadsbestånd, inkomster, sysselsättning m. m.

Det andra skälet är framväxten av lokaliserings- eller regionalpolitiken. Inrättandet av länsplaneringen innebar ett ökat behov av regional statistik, eftersom planeringen till en början fick sin tyngdpunkt på beskrivningar av rådande och prognoserade regionala förhållanden över främst befolknings- och sysselsättningsutvecklingen.

Till detta kan läggas att den fysiska planeringen allt mer kommit att använda kvantitativa metoder vid bl. a. utvärdering av olika planalternativ. Vidare finns f. n. en klar ambition att decentralisera såväl planeringen som beslutsfattandet inom flera samhällssektorer till regional och lokal nivå. Det gäller t. ex. frågor om energiförsörjning, utbildning, hälso- och sjukvård samt kollektivtrafik.

Den nuvarande regionala statistiken består till största delen av "biprodukter" till statistik som har andra huvudändamål. Det gäller t. ex. statistik över befolkning, inkomster, arbetslöshet, industri och bostadsbyggande, dvs. statistik som baseras på administrativa register eller stickprovsundersökningar med så hög täckningsgrad, att de medger en regional redovisning. Särkostnaderna för den regionala redovisningen är i dessa tillfällen mycket små (se vidare kapitel 4). När det gäller statistik på detaljerad geografisk nivå, t. ex. kommundelar, tillämpas uppdragsfinansiering.

Den enda statistikprodukt, som primärt avser regionala förhållanden, är

folk- och bostadsräkningarna (FoB), som i nuvarande form har genomförts vart femte år sedan 1960. Själva folkräkningen har som bekant äldre tradition. Kostnaden för den senaste räkningen (1980) uppgick till ca 160 milj. kr. och finansierades till ungefär lika delar av stat och kommun. Innehållet i FoB avser två huvudområden, dels sysselsättning och pendling, dels bostäder och hushåll. Sedan länge har enkäten kompletterats med uppgifter från administrativa register, t. ex. registret över totalbefolkningen, inkomst- och bilregister. Möjligheten att utnyttja fler administrativa register för att dels erhålla en mer aktuell statistik, dels kunna ersätta den relativt dyrbara och arbetskrävande enkäten, har utretts under flera år. En partiell lösning synes nu vara genomförbar inför 1985 års räkning, medan uppbyggnaden av ett system som till fullo kan ersätta informationen från den nuvarande enkäten torde ta ytterligare tid i anspråk. Härtill kommer integritetsfrågorna, som ännu inte fått en slutlig lösning (se vidare kapitel 6).

En kartläggning av statistikbehovet om "regionala och lokala frågor" kan göras utifrån tre skilda utgångspunkter:

- Behov av regionalt fördelad statistik från regional/lokal synvinkel
- behov av regionalt fördelad statistik från central synvinkel
- behov av nationell statistik från regional/lokal synvinkel

Användningen av regionalt fördelad statistik kan således hänföras till två huvudgrupper, dels statliga organ på regional och central nivå, dels kommunala organ på regional och lokal nivå. Det kan naturligtvis ifrågasättas om staten skall finansiera underlaget för den kommunala sektorns planering. Enligt C-gruppens åsikt finns det emellertid flera skäl som talar för detta. En central statistikproduktion ger jämförbarhet mellan regioner, den blir aggregerbar till nationell nivå och blir ofta billigare att producera. Vidare är kommunerna uppgiftslämnare till stora delar av den statliga statistiken, som primärt inte används i den kommunala verksamheten. Kostnaderna för kommunernas uppgiftslämnande – förutom delfinansieringen av FoB – har beräknats uppgå till ca 30 milj. kr. per år[1]. Vidare kan en del av kommunernas efterfrågan av statistik härledas till planeringsformer, som initierats av staten. Dessutom sammanfaller den kommunala sektorns behov av statistik till stor del med de statliga regionala organens statistikbehov.

C-gruppen har i sin genomgång av statistikbehovet, gjort en indelning i ekonomisk, regionalpolitisk och fysisk planering. I huvudsak behandlas statistikbehovet utifrån regional och lokal synvinkel, men i viss utsträckning berörs även den centrala nivåns behov av regionalt fördelad statistik. Här redovisas endast de mera övergripande statistikbehoven, medan mera sektorsspecifika behov diskuteras i kommande avsnitt.

[1] Baseras på uppskattningar av Svenska kommunförbundet och delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU), uppräknat till 1983 års penningvärde.

Ekonomisk planering

Vare sig på regional eller lokal nivå förekommer någon övergripande ekonomisk planering av den typ, som bl. a. långtidsutredningarna är exempel på. På lokal nivå omfattar planeringen enbart den kommunala ekonomin. Dess ökande andel av den totala ekonomin har emellertid ökat

behovet av att på nationell nivå belysa sambanden mellan kommunernas ekonomi, den statliga sektorns aktivitet samt ekonomiska aktiviteter inom hushålls- och företagssektorerna. Produktion, löner och sysselsättning i företagssektorn är avgörande för skatteunderlaget. Statens investerings- och lokaliseringbeslut och den allmänna kommunalekonomiska politiken har stor betydelse för sysselsättningen och kommunernas långsiktiga finansiella planering. De behov av information som kommit fram i C-gruppens överläggningar med användarna gäller då produktion, produktivitet och löner inom företagssektorn samt uppgifter om statliga investeringar. Dessa uppgifter samlas för närvarande in, men redovisas oftast enbart på nationell nivå. C- gruppen anser att den regionala redovisningen bör utökas, eftersom särkostnaderna blir mycket små.

För att beräkna och prognosera skatteunderlaget behövs vidare uppgifter om inkomster. För detta ändamål är den nuvarande inkomststatistiken tillräcklig. För andra ändamål, t. ex. bostadsförsörjningen, behövs regional statistik över disponibel inkomst.

Den ekonomiska utvecklingen i kommunerna redovisas i de finansstatistiska termer som utgör grunden i boksluts- och budgetsammanhang. En sådan redovisning har vissa nackdelar. En är att det inte går att jämföra finansstatistisk redovisning som bl. a. omfattar drift- och kapitalutgifter med de avtal som statsmakterna ingår med kommunförbundet om den kommunala sektorns utveckling. Dessa avtal görs alltid upp i termen kommunal konsumtion, ett begrepp som ingår i nationalräkenskaperna, där man försöker att räkna i fasta priser.

I ett kärvt ekonomiskt läge är det inte osannolikt att såväl staten som enskilda kommuner får ett ökat intresse att bevaka utvecklingen på kommunnivå. Då behövs enligt C-gruppen statistik över kommunal konsumtion även för enskilda kommuner och landsting.

På den regionala nivån är den ekonomiska planeringen helt sektorsorienterad. Det har emellertid framförts önskemål om att kunna bygga upp regionalräkenskapssystem av samma typ som på den nationella nivån. S. k. bruttoregionprodukter skulle kunna tjäna som underlag dels för regionala konsekvensanalyser av nationella beslut, dels för att belysa eventuella regionala restriktioner för uppfyllande av nationella målsättningar. C-gruppen konstaterar att uppbyggnaden av sådana statistiska system kompliceras avsevärt genom svårigheten att uppskatta de mellanregionala beroendena. Oavsett val av region- och sektorsindelning, blir datainsamlingen för ett sådant system kostnadskrävande och metodologiskt komplicerad. Gruppen anser att nyttan av ett sådant system inte heller står i proportion till dess kostnader, i varje fall inte för samtliga regioner.

Regionalpolitisk planering

Regionalpolitikens mål är att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett bostadsort. De regionalpolitiska instrumenten har sin tyngdpunkt på sysselsättningskomponenten. De ekonomiska styrmedlen avser i första hand stöd till näringslivet, i andra hand stöd till service i glesbygd. Följdaktligen har planeringssystemet inom regionalpolitiken – länsplaneringen – fått sin tyngdpunkt i att beskriva och prognosera

förhållanden på lokala och regionala arbetsmarknader, huvudsakligen i termer av befolkning och sysselsättning. Länsplaneringen har åtföljts av en liknande planeringsaktivitet på kommunal nivå, bl. a. genom upprättande av de s. k. gemensamma planeringsförutsättningar (GPF).

Underlaget för den regionalpolitiska planeringen beror på planeringsmetodiken. En gemensam prognosmodell används inom ramen för länsplaneringen, medan kommunernas planeringsformer är mindre formaliserade och varierar med bl. a. näringslivets struktur, storleken på kommuner och planeringsambitionen. En gemensam bas i planeringsunderlaget är dock nulägesbeskrivningar och prognoser över näringslivs-, arbetsmarknads- och befolkningsutvecklingen inom lokala arbetsmarknader (vanligen kommunen). Övriga planeringskomponenter baseras i hög grad på dessa faktorer.

En väsentlig information utgörs av kunskaper om förutsättningarna för näringslivets utveckling. Inom ramen för det s. k. DIS-systemet (informationsystemet företag – samhälle) insamlades tidigare plandata från företagssektorn. Systemet gav dock så otillförlitliga resultat att det lades ner 1980. Den nuvarande informationssituationen är enligt vad C-gruppen erfarit otillfredsställande. Statistik som belyser regionala skillnader i effektivitet och lönsamhet t. ex. industristatistikens branschuppgifter och lönsummestatistiken på regional nivå skulle åtminstone delvis förbättra underlaget för framtidsbedömningar. Industriverkets bearbetningar av industristatistiken utgör ett efterföljansvärt exempel på statistikproduktionssamarbete mellan SCB och planerande organ.

C-gruppen anser vidare att det behövs en mer aktuell regionalt fördelad sysselsättningsstatistik med en sektor- och huvudmannaindelning, såväl för privat som offentlig sektor. Den nuvarande enda heltäckande sysselsättningsstatistiken – FoB – redovisas med alltför låg periodicitet och aktualitet (vart femte år med 1 - 2 års eftersläpning). Arbetskraftsundersökningarna (AKU) ger inte tillräcklig tillförlitlighet på regional, och än mindre på lokal nivå. Sysselsättningsuppgifter ur det lönestatistiska materialet är inte heltäckande och använder skilda definitioner. De speciella bearbetningarna av inkomststatistiken (SPINK) ger alltför otillförlitliga resultat.

Således bör förslaget om en årlig sysselsättningsstatistik, som lagts av den s. k. FOBALT-utredningen vid SCB enligt C-gruppens uppfattning realiseras så snart som möjligt. På längre sikt innebär detta förutom en nyttovinst även en besparing. Dels blir datainsamlingen billigare än vid en traditionell FoB, dels kan man spara genom att ta bort den regionala överrepresentationen i AKU.

Det regionalpolitiska stödets effekter och effektivitet har ofta varit under debatt. De hittillsvarande utvärderingarna har försvårats avsevärt av bristen på statistik över stödets fördelning på bl. a. regioner och sektorer. C-gruppen anser att statistiken bör förbättras på detta område.

Statistik över de regionala förhållandena redovisas traditionellt efter de administrativa indelningarna, dvs. län och kommun. Samtidigt har det blivit alltmer uppenbart, att de inomregionala skillnaderna på många områden är större än de mellanregionala. Man bör således överväga att göra den regionala redovisningen mer flexibel. Till en del kan detta klaras genom de

statistiska databaserna, men det är angeläget att även de tryckta publikationerna utformas så, att de inomregionala skillnaderna framgår.

Fysisk planering

Den fysiska planeringen är i huvudsak en kommunal angelägenhet. Genom den fysiska riksplaneringen har staten fått en mer aktiv roll, samtidigt som det kommunala planmonopolet förstärks ytterligare i förslaget till ny plan- och byggnadslagstiftning.

Statistik har allt oftare kommit att ingå som underlag för lokaliseringsbeslut i takt med att geografiskt detaljerad statistik produceras i allt större utsträckning. Befolkningsprognoser för små områden utgör numera viktiga underlag för dimensionering och lokalisering av kommunal service. Utglesning i boendet har på många håll inneburit ett över tiden ojämnt kapacitetsutnyttjande för kommunala serviceanläggningar, med ökade krav på planeringsunderlaget som följd.

Det viktigaste underlaget för befolkningsprognoserna utgörs av statistik om befolkning, hushåll och bostäder. Befolkningsstatistiken har sedan länge hög aktualitet och kvalitet, medan övriga komponenter ingår i FoB, vilket innebär att statistiken under vissa perioder har upp till sju års eftersläpning. När det gäller åtminstone hushållsstatistik, är en bättre aktualitet angelägen, inte minst i bostadsförsörjningssammanhang.

Även i trafikplaneringen inom kommuner och län behövs en detaljerad statistik över boende, arbetsplatser och pendling. Också i dessa sammanhang vore det önskvärt med en bättre aktualitet, framför allt när det gäller sysselsättningsstatistiken.

Introduktionen av den fysiska riksplaneringen har medfört ett visst behov av nytt underlag i planeringen. Det gäller i första hand markanvändningsstatistik. Till detta återkommer vi i avsnitt 5.4.8 om markanvändning.

Sammanfattande synpunkter på behovet av regional statistik

Utifrån C-gruppens hearings och intervjuer kan man för det första konstatera att någon entydig bild av behoven av statlig statistik med regional fördelning knappast går att få. Flera användare har framhållit att det i själva verket är tillgången till statistik som i stor utsträckning ger upphov till behov och efterfrågan. Så t. ex. utformas prognos- och planeringsmodeller naturligt nog med hänsyn till befintlig statistik. De nuvarande metoderna i den regionala och lokala samhällsplaneringen styr således de angivna behoven till viss del, vilket självfallet gör en behovskartläggning av denna typ relativt statisk. Det förefaller t. ex. rimligt att anta, att ett realiserande av FOBALT:s förslag till årlig sysselsättnings- och hushållsstatistik på sikt kommer att medföra ett metodutvecklingsarbete, som i sin tur kommer att väcka mer specifika behov av statistik. Dessa är emellertid svåra att överblicka i dag.

En allmän slutsats av C-gruppens behovskartläggning är att den statliga statistiken om de regionala förhållandena relativt väl uppfyller behoven. Det finns emellertid vissa önskemål om förändringar. C-gruppen ger i sin rapport en rad exempel på detta. Några av de väsentligaste återges här:

- Industristatistiken på regional och lokal nivå som nu omfattar främst information om sysselsättningen bör utökas till att omfatta även ekonomiska variabler,
- en årlig näringsgrensfördelad sysselsättningsstatistik på regional och lokal nivå bör finnas. Det innebär, enligt FOBALT:s förslag, att uppgifter ingår om arbetsställe och arbetad tid,
- en årlig statistik om hushållens sammansättning på regional och lokal nivå bör byggas upp,
- statistik över regionalpolitiska insatser bör finnas,
- pendlingsstatistik behövs inom översiktlig fysisk planering, regionalpolitisk planering och trafikplanering,
- statistik över hushållens disponibla inkomster på regional och lokal nivå bör i fortsättningen framställas i samband med folk- och bostadsräkningarna.

Härtill kommer den statistik som i första hand avser att följa upp den komunala verksamheten. Det gäller, som framhållits i avsnittet om den offentliga sektorn i sin helhet, bl. a. kostnadsutvecklingen i den kommunala verksamheten och den kommunala konsumtionen. Hit hör också KELP (kommunalekonomisk långtidsplanering). C-gruppen har erfarit att kvaliteten i framför allt KELP har sjunkit under senare år. Även uppgiftslämnarviljan har minskat. Skälet uppges vara dels den ökade allmänna osäkerheten om framtiden, dels att KELP i viss utsträckning används som förhandlingsunderlag gentemot staten, vilket i sin tur har inneburit att de formella uppgifterna inte motsvarar den reella planeringen. Detaljeringsgraden bör därvid granskas.

C-gruppen ger låg prioritet för bl. a.:

- Statistik om mellanregionala leveranser
- anslagfinansierade regionala levnadsnivåundersökningar
- statistik över befolkningens utbildningsnivå på regional och lokal nivå
- regionala arbetskraftsundersökningar

Som framhålls i avsnitt 5.4.13 om utbildning finns det ett behov av regional utbildningsstatistik, den gäller dock inte befolkningens utbildningsnivå utan strömmarna genom utbildningssystemet och uppföljningsstudier av skilda slag.

De förslag till förenklingar av den statliga regionala statistiken som C-gruppen kommit fram till ger vid handen att de mer angelägna statistikbehoven skulle kunna tillgodoses inom ramen för en något lägre kostnadsnivå än den nuvarande. Detta förutsätter då att skatteadministrationens kontrolluppgifter kan förändras något, så att de tillgodoser statistikbehoven.

I statistikutredningens remissyttrande över FOBALT-utredningen framhölls att en konventionell folk- och bostadsräkning borde genomföras år 1985. *Statistikutredningen* fann flera skäl för detta. För det första måste integritetsfrågorna få en tillfredsställande lösning innan ett registersystem utvecklas. I kapitel 6 visar vi vilka förändringar av den nuvarande lagstiftningen som kan krävas för detta. Samtidigt måste man så långt som möjligt garantera att de register som skall utgöra underlag för en eventuell

framtida registerbaserad folk- och bostadsräkning har en tillfredsställande kvalitet. En konventionell folk- och bostadsräkning 1985 skulle, om integritetsfrågorna fått en tillfredsställande lösning, utgöra en bas för de register som successivt skulle kunna byggas upp under andra hälften av 1980-talet. Sysselsättningsregistret bör därvid ha hög prioritet. Vi tog i vårt yttrande inte ställning till innehållet i registren, men kan nu konstatera att det finns ett starkt behov av en årlig hushållsstatistik. Vi anser att den bör baseras på det framtida lägenhetsnummerregister som kan bildas om folkbokföringen ändras från att ske på fastighet till lägenhet. Vi ställer oss också bakom C-gruppens förslag om pendlingsstatistik för översiktlig fysisk planering. Denna statistik måste bygga på uppgifter om arbetsställen.

5.3.4 Välfärdsfrågor

I samband med att det amerikanska rymdprogrammet skulle sättas i verket under mitten av 1960-talet fick den amerikanska vetenskapsakademien i uppdrag att uppskatta de icke-tekniska konsekvenserna av detta enorma projekt. Bakgrunden till vetenskapsakademiens uppdrag var det faktum att teknologiska innovationer ofta får sociala sidoeffekter som inte förutses. Kännetecknande för denna ansats är en otillfredsställelse med att mäta samhällsutvecklingen enbart med ekonomiska mått. Den ekonomiska statistiken ger detaljerade uppgifter om förändringar i bytesbalansen, valutareserven, tillväxten etc. Men hur förändras sådant som befolkningens hälsotillstånd, arbetsmiljön och sociala relationer? Denna typ av frågor låter sig inte lätt besvaras med hjälp av existerande statistik. Här pekades sålunda på en brist i informationssystemet som skulle kunna avhjälpas genom utvecklandet av en uppsättning sociala indikatorer.

En fråga som ställdes var vad de sociala indikatorerna skulle mäta. Skall t. ex. hälsa mätas med vårdresurser eller sjukledighet? Det senare är naturligtvis det rimligaste, men ofta saknas denna typ av data och man är hänvisad till myndigheters statistik som rör någon form av transaktion inom en verksamhet. Mycket av kritiken mot traditionella mått har sin grund i deras karaktär av förrättnings- eller transaktionsstatistik. Det kan dock för vissa ändamål, t. ex. effektstudier, vara intressant att koppla de olika måtten till varandra, SSDS (A System of Social and Demographic Statistics, UN, 1975) har bl. a. detta syfte. Man bygger upp statistiken som ett system som tillåter kopplingar mellan systemets delar genom en enhetlig periodicering av olika mätningar där mätenheterna (individerna) kan korsklassificeras i de avseenden man önskar kopplingsmöjligheter.

Ett mer kontroversiellt ställningstagande rör *subjektiva* kontra *objektiva* indikatorer. Med objektiva indikatorer menas t. ex. hur individens arbetsmiljö *faktiskt* är beskaffad med hänsyn till bullernivå, temperatur, exponering för giftiga ämnen, etc. En subjektiv indiaktor är vanligen ett mått på individens upplevelse av *tillfredsställelse* med exempelvis sin arbetsmiljö. Datainsamlingsmetoden är dock ofta densamma, nämligen intervjuundersökningar.

Den "objektiva ansatsen" är dominerande i de nordiska länderna medan nordamerikanska studier oftast baseras på subjektiva mått. Förespråkare för den senare ansatsen menar att det är individens egen uppfattning (mätt i

trivsel/tillfredsställelse och liknande) som bör vara avgörande, ett synsätt som kan förefalla tilltalande. Det finns dock starka argument för objektiva mått: individens subjektiva tillfredsställelse regleras mer av individens aspirationsnivå än av de faktiska levnadsvillkoren (vilket tar sig uttryck i mycket svaga samband mellan subjektiva och objektiva indikatorer). Vid uppläggningen av den första svenska levnadsnivåundersökningen (1968) användes detta förhållande som argument för objektiva indikatorer.

Användningen av sociala indikatorer

Sociala indikatorer skall enligt det synsätt som utvecklats inom välfärdsforskningen ha följande syften:

De beskriver *samhällstillstånd,* avgränsar *samhällsproblem* och spårar trender i *samhällsutvecklingen* som förhoppningsvis kan styras genom *samhällelig kontroll* mot *samhällsmål* formulerade genom *samhällelig planering.*

Till detta kan fogas den ambition som låg bakom uppkomsten av den amerikanska socialindikatorrörelsen under mitten av 1960-talet: att uppskatta de sociala konsekvenserna av teknologiska innovationer och socialpolitiska åtgärder.

Följande nio komponenter utgör stommen i de två senaste svenska levnadsnivåundersökningarna, men återfinns i stort sett även i andra länders levnadsnivåundersökningar:

1. Hälsa och tillgång till vård
2. Sysselsättning och arbetsvillkor
3. Ekonomiska resurser och konsumentvillkor
4. Kunskaper och utbildningsmöjligheter
5. Familj och sociala relationer
6. Bostad och närservice
7. Rekreation och kultur
8. Säkerhet till liv och egendom
9. Politiska resurser

Som användare av sociala indikatorer ses politiker, planerare, forskare, debattörer och allmänheten. För politiker och planerare skall sociala indikatorer tjäna som prioriterings- och beslutsunderlag samt effektmått på genomförda åtgärder och reformer. Forskare och debattörer informeras med data och medborgarna får den information om samhällsutvecklingen som är nödvändig för att den politiska processen skall kunna fungera i enlighet med demokratins grundprinciper.

Sociala indikatorer med inriktning på välfärd och levnadsnivå är i det hela mera ägnade för samhällsdebatt och forskning än planering i sedvanlig mening. Gränserna är dock oskarpa och den debatt som föregår ett politiskt beslut kan betraktas som ett led i planering. De sociala indikatorerna ger en allmän bakgrundskunskap och signaler om problem i samhället. Inte minst intressant är möjligheten att spåra "utsatta grupper", ofta definierade som underexponerade för gynnsamma och överexponerade för ogynnsamma stimuli.

Som utvärderingsinstrument för sociala reformer torde sådana indikatorer

i allmänhet utgöra ett alltför tunghanterligt och okänsligt instrument men till denna regel finns säkerligen många undantag. En frågeställning är exempelvis om ett existerande vård- och omsorgssystem kunnat höja en handikappad grupp till en allmän levnads- och funktionsnivå som börjar närma sig totalbefolkningens.

Undersökningar rörande levnadsförhållanden (ULF)

Den första kartläggningen i Sverige som hade en klar anknytning till socialindikatorrörelsen var levnadsnivåundersökningen 1968. Den upprepades 1974 och 1981, men enligt riksdagsbeslut skall inte någon ytterligare uppföljning genomföras.

Ansvaret för den löpande välfärdsstatistiska produktionen ligger numera framför allt på SCB. Sedan 1974 genomförs årliga undersökningar av levnadsförhållandena (ULF). Dessa intervjuundersökningar omfattar f.n. ca 8 000 individer, representativa för befolkningen i åldrarna 16 - 84 år (16 - 74 år t.o.m. 1979). Undersökningarnas innehåll är i allt väsentligt strukturerat efter de komponenter som listades tidigare. Tyngdpunkten varieras mellan olika omgångar efter ett roterande schema så att en eller några komponenter utgör fördjupningsområden, medan resterande komponenter kartläggs mer översiktligt. Periodiciteten på de fördjupade mätningarna är ca 8 år

I diskussionerna kring ULF-programmets framtid har vid flera tillfällen kommit fram en starkt positiv uppskattning av ULF-data som planeringsunderlag. När man försöker analysera denna användning närmare visar den sig inte alldeles lätt att precisera. Data passar inte in i ett färdigt och formaliserat beslutsschema, de tycks snarare ingå i en erfarenhetsmassa med vilken man arbetar med intuitiv metod. Förhållandet torde vara detsamma för många typer av statistisk information.

Ett särskilt problem erbjuder lokala och regionala planeringsbehov och krav på data härledda ur dessa. Det är tydligt att sådan användning kan leda till krav på mycket stora stickprov (för att möjliggöra nedbrytning på små områden), och orimliga kostnader. Det är lika tydligt att det finns två sätt att hantera problemet som eventuellt kan användas i kombination. Det ena är att tillgodose önskemålen om ökade stickprov men genom att kräva kostnadstäckning från beställare.

Det andra sättet är att noggrannare tänka igenom hur långt man i verkligheten behöver gå i förmedlingen av detaljerad kunskap på lokal eller regional nivå. Frågan är hur långt man kommer med skattningar för lokala enheter på basis av mera summarisk information (lokala ålders- och yrkesfördelningar är exempel) kombinerad med kända samband på riksnivå. Avviker regioner i avseende på hälsoläge mer än deras ålders- och yrkesfördelning låter vänta? Här finns plats för ett utrednings- och forskningsarbete med hjälp av existerande material.

D-gruppen framhåller vad gäller behovet av nedbrytningar på regional nivå att det bör finnas en viss variation både mellan olika komponenter och regioner. Det är inte givet att varje landsting, eller annan regional planeringsinstans, efterfrågar den lokala fördelningen på varje komponent. Urvalsstorleken bör således göras mer flexibel; en möjlighet till ökad efterfrågestyrning är att intresserade regioner får finansieriera översampling.

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår D-gruppen reducerade, och mer flexibla urval, på i genomsnitt 5 000 individer per omgång (år).

I avsnittet om hälsa, hälso- och sjukvård samt socialtjänst (5.4.9) påpekar D-gruppen att det är ett behov av att göra fördjupade kartläggningar om både de äldres och barn- och ungdomars levnadsförhållanden med ca 10 års mellanrum. Gruppen föreslår att sådana kartläggningar borde kunna göras inom ramen för ULF. Urvalet skulle, vid dessa tillfällen, utökas för de aktuella åldersklasserna och också innehållsmässigt skulle undersökningarna fördjupas kring – för dessa grupper – relevanta frågeställningar. Detta understryker, enligt D-gruppen, ytterligare behovet av en flexibilitet, där urvalet bör kunna utökas vid vissa tillfällen för att belysa olika befolkningsgrupper och/eller olika välfärdskomponenter.

De fördjupade kartläggningar som görs av olika komponenter efter ett roterande schema rapporteras i monografiform. Dessa redovisningar är ofta mycket voluminösa men samtidigt ytliga. Denna kombination måste sägas vara olycklig: för en lekman är publikationerna svårforcerade genom sitt omfång, för en fackman är tabellkommentarerna av begränsat värde. Man kan här tänka sig en väsentligt enklare rapporteringsform med tabeller utan kommenterande text kompletterad med en kortfattad översiktsbeskrivning. Publikationen *Levnadsförhållanden, utveckling och nuläge enligt tillgänglig statistik* belyser förändringar i levnadsförhållanden utifrån ett stort antal statistiska källor. Presentationen är överskådlig och lättfattlig varför denna publikation bör ha ett stort allmäninformativt värde. Den bör därför enligt D-gruppen behållas i sin nuvarande form.

Även om ULF är den centrala välfärdsstatistiska källan finns det naturligtvis ytterligare statistikgrenar som belyser välfärden. Dessa diskuteras i avsnittet om sektorsstatistik.

5.4 Sektorsstatistik

5.4.1 Industri

Vår industris internationella konkurrensförmåga varierar mellan branscher och produktområden. Genomgående beror den dock på effektiviteten i resursutnyttjandet och av vårt lands konkurrenskraft inom skilda områden. Såsom ett litet, högt utvecklat industriland har Sverige sin främsta konkurrenskraft i kunskaper av olika slag, däremot inte i låga löner eller en stor hemmamarknad. Traditionellt redovisas dock i statistiska beskrivningar av landets produktion främst insatserna av de två produktionsfaktorerna arbetskraft och realkapital i form av maskiner, byggnader och anläggningar. Statistiken beaktar alltså inte betydelsen av olika slags "mjukvara": dels humankapital, dvs. de sysselsattas utbildning och kunnande, dels investeringar i långsiktig marknadsföring och i forskning, där, enligt A-gruppen, den nuvarande statistiken i större utsträckning behöver anpassas till övrig industristatistik bl. a. genom en mer detaljerad branschindelning. Investeringar i realkapital kan ofta leda till kostnadssänkningar men långt ifrån alltid till ökad produktion eller ökad sysselsättning. Det är vidare svårt att mäta det realkapital som är engagerat i verksamheten och de kapitaltjänster som

utnyttjas under en viss period. Framväxten av leasingföretag och renodlade fastighetsföretag leder också till att det realkapital som erfordras för en viss verksamhet inte alltid ägs av det företag som bedriver verksamheten. De arbetsinsatser som utförs av skilda konsultföretag påverkar också statistiken om industrisysselsättningen. I ökad utsträckning utförs arbeten inom industrin av tjänsteproducerande företag. Detta kan leda till en underskattning av antalet sysselsatta inom industriell verksamhet.

A-gruppen konstaterar i sin rapport att den statliga statistiken rörande industrin och dess verksamhet är tämligen väl utbyggd jämförd med statistiken inom många andra näringslivssektorer. Industristatistiken har även varit föremål för olika omprövningar och utvärderingar, senast genom den s. k. SCB-utredningen i slutet av 1970-talet. Uppmärksamheten har därvid i stor utsträckning varit riktad mot uppgiftslämnarnas problem och arbetsbörda. Utredningarna torde ändå ha lett till att statistiken är relativt väl anpassad till olika därvid framkomna användarönskemål.

Kritik har ofta framförts mot industristatistikens långa produktionstider. Man har hävdat att uppgifterna är föråldrade redan när de publiceras. Det är väsentligt att i detta sammanhang skilja mellan uppgifter, som är avsedda att belysa den kortsiktiga utvecklingen och behovet och effekterna av konjunkturpolitiska åtgärder, och uppgifter som är av strukturell natur. Kravet på snabb produktion är givetvis inte lika starkt beträffande den senare uppgiftskategorin som beträffande den förra, även om det har ett berättigande i båda fallen.

Mätt med produktionskostnaderna har SCB:s kortsiktiga statistik betydligt mindre omfattning än den strukturbeskrivande. Den bör genomgående ges hög prioritet. A-gruppen framhåller dock att några av produkterna, bl. a. orderingångsstatistiken, är svåra att tolka och ställer stora krav på användarna. Produkterna föreligger genomgående i tryck efter 2 à 3 månader, men de viktigaste resultaten offentliggörs genom pressmeddelanden efter 5 – 6 veckor. Mot bakgrund av att en del av uppgifterna bl. a. skall utgöra underlag för nationalräkenskapsstatistiken finner gruppen det angeläget att centrala användare snabbt får tillgång till rådata. När uppgifterna sprids i tryckt form till en större och delvis mindre kvalificerad användarkrets bör de göras mer användaranpassade genom att i större utsträckning än nu kompletteras med "konsumentupplysningar".

Den årliga strukturbeskrivande branschstatistiken följer internationellt vedertagen och/eller etablerad branschindelning. Från användarhåll har hävdats att denna indelning är otillfredsställande vid ad hoc-utredningar om aktuella, ofta akuta industriproblem. A-gruppen konstaterar att det är omöjligt att löpande producera en branschvis beskrivning av industrin som kan tillfredsställa alla önskemål om uppdelningar och särredovisningar. Önskemål att göra jämförelser över tiden och med andra länder tillgodoses enligt gruppens åsikt bäst om man såsom nu sker håller fast vid etablerade branschindelningar i den rutinmässigt producerade statistiken.

Från uppgiftslämnarhåll har anförts att uppgiftslämnandet till den årliga bransch- och varustatistiken är särskilt betungande för mindre företag och arbetsställen. A-gruppen avvisar tanken på att ta med ännu mindre arbetsställen än för närvarande i statistiken. A-gruppen har också övervägt möjligheterna att begränsa insamlingen av uppgifter från arbetsställen med

5 - 20 sysselsatta genom att ersätta den nuvarande årliga insamlingen från samtliga dessa arbetsställen med urvalsundersökningar, åtminstone i vissa branscher. Man skulle då kunna göra kompletterande totalundersökningar med längre intervall, förslagsvis 5 år. Gruppen finner det angeläget att reducera uppgiftslämnarbördan för de mindre arbetsställena, men anser sig dock inte nu kunna ange på vilket av de angivna sätten detta bör ske. Denna fråga bör utredas vidare.

Gruppen anser att önskemål om speciella grupperingar, uppdelningar etc. bör tillgodoses via specialbeställningar från användarhåll och mot särskild ersättning. Möjligheterna att uppfylla sådana önskemål, och att göra det snabbt, är i dag goda genom att strukturdata kan lagras i en databas. Användare har hävdat att det är angeläget att de får direkt tillgång on-line till innehållet i en sådan databas. SCB har invänt att detta skulle uppfattas negativt av uppgiftslämnarna, eftersom deras sekretesskydd då skulle äventyras. Gruppen ansluter sig till SCB:s bedömning att det vore direkt olämpligt att låta användare få tillgång till den bransch- och varufördelade statistikens primäruppgifter för individuella arbetsställen. Däremot kan on-lineanslutning till olika statistiska databaser vara en lämplig metod att överföra statistisk information. Detta kan eventuellt minska behovet av att i tryck publicera detaljerade resultat – givetvis måste sådana ändå finnas tillgängliga för dem som efterfrågar dem. Eftersom en del av produktionstiden åtgår för redigering och tryckning av SCB:s publikationer, anser gruppen att man dessutom i ökad utsträckning borde göra direkta leveranser av data via magnetband, mikrokort, datalistor o. d. till centrala användare som är kapabla att tillgodogöra sig sådan information och har behov av snabb tillgång till uppgifterna. Statistikutredningen återkommer till frågan som gäller utnyttjandet av ny datateknik i kapitel 6.

A-gruppen noterar dock att medan industrin genomgått stora förändringar under de senaste decennierna har industristatistiken förblivit i stora drag oförändrad. Ett exempel härpå är produktivitetsmätningarna, som möter ökande svårigheter. Produktionsvolymens utveckling blir svårare att bestämma när produkterna blir mer differentierade och när deras tjänsteinnehåll ökar. Arbetskraftsinsatsen kan inte mätas tillfredsställande genom enbart antalet arbetstimmar, utan de sysselsattas kunskapsnivå måste beaktas. Insatserna av realkapital*tjänster* måste mätas dvs. det verkliga utnyttjandet av maskiner, byggnader m. m. – hittills har man nöjt sig med olika mått på den installerade kapital*stocken*, dvs. den totala volymen realkapital såsom installerad maskineffekt, brandförsäkringsvärde eller återanskaffningsvärde.

Tillförlitliga uppgifter om realkapitalstocken och om de realkapitaltjänster som tagits i anspråk i produktionen erfordras bl. a. för beräkning av produktivitet och räntabilitet. Vad som saknas i dag är främst publicering av de branschvisa realkapitalstockar netto, dvs. efter ekonomisk värdeminskning, som man beräknar på SCB. Dessa nettostockar är intressanta inte bara för räntabilitets- och soliditetsstudier utan även därför att de ligger till grund för de värdeminskningsserier som SCB publicerar. Det saknas även en tillfredsställande redogörelse för exakt hur SCB beräknar kapitalstockar och ekonomisk värdeminskning. Det kan vidare övervägas om inte SCB även

borde genomföra beräkningar av kapitaltjänstkostnader (user cost of capital).

A-gruppen anser det vidare angeläget att utvidga industristatistikens investeringsuppgifter till att även omfatta investeringar i "mjukvara" såsom tekniskt kunnande och långsiktig marknadsföring.

Inom industristatistiken producerar SCB s. k. varustatistik på kvartals- och årsbas för 9 varuområden. Denna statistik används av ÖEF och andra myndigheter för analys av försörjningsläget och marknadssituationen. Den ger också information om det aktuella ekonomiska läget. A-gruppen anser att löpande produktion av statistik för detta ändamål endast kan ges låg prioritet. SCB bör kunna organisera en beredskap för att återuppta försörjningsstatistiken i eventuella framtida krislägen. Underlag för marknadsanalyser bör kunna köpas ad hoc på uppdragsbas av olika intresserade myndigheter från SCB eller andra leverantörer.

Gruppen vill emellertid förse sin låga prioritering av varustatistiken med en reservation. Vissa av varustatistikens serier används i dag även för beräkningen av SCB:s månatliga produktionsvolymindex. I den mån serierna där inte kan ersättas med uppgifter från olika branschorganisationer bör varustatistiken produceras även i fortsättningen. Detta kan dock bara bli aktuellt för mindre delar av den. Genomgången av statistikbehoven ger följande prioritering:

- hög prioritet för den bransch- och varufördelade årsstatistiken, och mer tonvikt på snabba preliminära siffror
- möjligheterna att minska de små arbetsställenas uppgiftslämnande till den årliga branschstatistiken bör utredas närmare
- hög prioritet för nuvarande korttidsstatistik
- hög prioritet för statistik över kapitalstockar och utnyttjade kapitaltjänster samt över FoU-utgifter
- hög prioritet för metodutveckling avseende mätning av övriga immateriella investeringar
- låg prioritet för nuvarande varustatistik i de fall uppgifterna inte behövs som underlag för produktionsvolymindex.

5.4.2 Handel och service

I detta avsnitt behandlas dels utrikeshandelsstatistiken, dels statistik över den privata delen av tjänstesektorn. I denna ingår en rad näringsgrenar och branscher. Gemensamt för företagen inom dessa, vilka med en gemensam benämning brukar kallas servicenäringarna, är att de tillhandahåller tjänster av olika slag, distribuerar varor till andra företag eller till enskilda personer.

Till servicenäringarna brukar hänföras

- varuhandel
- samfärdsel
- bostadsförvaltning
- privata tjänster

Någon officiell eller allmänt använd avgränsning av servicenäringarna finns dock inte. Olika definitioner förekommer. Detta gäller särskilt sektorn privata tjänster. Serviceföretagsutredningen innefattade i sitt betänkande (SOU 1979:74) följande delbranscher bland privata tjänster:

- restaurang och hotellrörelse
- bank-, försäkrings- och uppdragsverksamhet
- reparation av hushållsvaror och fordon, hushållsarbete, tvätteri- och annan personlig serviceverksamhet
- övriga privata tjänster:
  fastighetsförvaltning och -förmedling (exkl. bostadsförvaltning)
  renings- och renhållningsverk, städningsrörelse
  undervisning, forskning, sjukvård, intresseorganisationer, ideella och kulturella organisationer
  rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet.

De tjänster som produceras inom den privata sektorn har i stort motsvarigheter inom den offentliga sektorn. På vissa tjänsteområden svarar den privata sektorn för den dominerande delen av produktionen, på andra den offentliga sektorn. På några områden har fördelningen mellan privat och offentlig sektor varit oförändrad under lång tid, på andra har det skett en förskjutning mot ökad andel offentliga tjänster. Det förekommer inslag av serviceproduktion även inom de varuproducerande näringslivssektorerna. Viss reparationsverksamhet inom industrin samt byggnadshantverk kan nämnas. Serviceåtaganden, maskinskötarutbildning etc. förekommer ibland i samband med försäljning av maskiner o.d. Städning och personalmatsalar m. m. sköts ibland i egen regi, ibland av fristående entreprenörer.

Nationalräkenskapernas uppgift över sysselsättningen visar att antalet årsarbetare inom de privata servicenäringarna 1979 uppgick till nära 1 160 000. Däri innefattades såväl anställda som personliga företagare. Med detta mått utgjorde servicenäringarna mer än 40 % av hela det privata näringslivet. Denna andel har trendmässigt ökat under de senaste decennierna.

Det är först under efterkrigstiden som tjänstesektorn fått den betydelse den nu har. Den ökade betydelsen förklaras inte i första hand av att tjänsteproduktionen ökat utan av att tjänsterna i ökad utsträckning förts ut på marknaden. Ett exempel på detta är, som framhållits i avsnittet om industrin, att en del verksamhet som tidigare utfördes av anställda inom industriföretagen brutits ut och utförs nu av särskilda konsultföretag.

Såväl statsmakterna som organisationer och massmedia brukar när man behandlar frågor som t. ex. ekonomisk tillväxt, investeringar och sysselsättning koncentrera uppmärksamheten till den varuproducerande sektorn. Detta kan vara en bidragande orsak till den betydligt sämre statistiska belysningen av servicenäringarna. Denna torde dock främst förklaras av att statistikproduktionen inte anpassats till den fortgående strukturutvecklingen. Detta kan i sin tur hänga samman med att problemen att samla in uppgifter till underlag för en statistik är betydligt större än inom den varuproducerande sektorn. Ett generellt problem är att tjänsterna är statistiskt svåra att hantera därför att de är individualiserade i större

utsträckning än industrins produkter.

Statistiken över *utrikeshandeln med varor* har en till stor del instrumentell användning. Varuindelnings- och nomenklaturfrågor påverkas i stor utsträckning av internationella överenskommelser. A-gruppen noterar att den tidigare publiceringen i tryck av mycket detaljerad årsstatistik har upphört. Huvudanvändarna av sådan detaljinformation inom den statliga sektorn får snabbare och mer praktiskt information i form av datalistor eller mikrokort. I den mån det finns ytterligare användare av detaljinformation kan dessa få sina önskemål tillgodosedda genom köp av likadana listor och kort. Mer översiktliga årsuppgifter publiceras även fortsättningsvis i tryckt form.

Information om den *koncerninterna* internationella varuhandeln skulle vara av intresse för att belysa handelns struktur och dennas förändringar. Den kan även belysa i vilken utsträckning prisuppgifterna i utrikeshandeln är fiktiva (icke marknadsbestämda). Detta torde dock bäst framgå av enskilda varudeklarationer, inte av statistiska sammanställningar. Gruppen har för närvarande inte velat föreslå någon löpande statistik över den koncerninterna handeln. Till en början bör en exploativ studie av ad hoc karaktär kunna göras.

Utrikeshandeln med tjänster får en allt större omfattning. Särskilt för betalningsbalansanalyser är det ytterst angeläget att den blir statistiskt väl belyst. Gruppen anser att det nuvarande provisoriska arrangemanget med en uppdragsfinansierad sådan statistik på årsbas bör ersättas med ett permanent arrangemang där statistiken anslagsfinansieras. Även kvartalsuppgifter över prestationsflödet inom utrikeshandeln med tjänster vore värdefulla, om tillförlitliga sådana kunde erhållas. Med nuvarande kvalitet måste dock denna statistik ges låg prioritet. Inom riksbanken utvecklas f. n. ett statistiksystem med månadsuppgifter, där bl. a. betalningar för tjänster särredovisas. Inom SCB pågår en förstudie till kvartalsstatistik över utrikeshandeln med tjänster, byggd på enkätvägen insamlade uppgifter från företagen om prestationernas tidsfördelning.

Det är viktigt att *inrikeshandel och tjänsteproduktion* ges en betydligt bättre statistisk belysning än nu. Detta gäller både för belysning av sektorerna i sig och för övergripande analyser av samhällsekonomin. Såväl en årlig branschstatistik som en kortperiodisk sådan är angelägen, liksom produktionsvolymindexberäkningar.

Medan utrikeshandelsstatistiken innefattar detaljerade kvantitetsuppgifter, omfattar statistiken över inrikeshandeln enbart värdeuppgifter. Alltmer flytande gränser mellan parti- och detaljhandel och en ökande branschblandning inom detaljhandeln gör dessa värdeuppgifter för företag, som i statistiken hänförs till olika delar av handelssektorn mindre användbara som underlag för ekonomisk analys. En utvidgning av inrikeshandelsstatistiken till att omfatta även kvantitetsuppgifter för olika varor skulle dock innebära en väsentligt ökad börda på uppgiftslämnarna och torde därför för närvarande vara ogenomförbar i den löpande statistikproduktionen.

Även efter en utbyggnad av statistiken torde den statistiska informationen om servicesektorn komma att lida av vissa svagheter. Ett skäl härtill är att inslaget av mycket små företag är betydande inom stora delar av sektorn. Statistiken måste naturligen i första hand bygga på uppgifter från och om

företagen. Ett antal företag torde saknas såväl i SCB:s centrala företagsregister som i registret över momsbetalare. Det finns även skäl att förmoda, att inte alla företag i sina uppgifter redovisar hela sin verksamhet. Båda dessa förmodanden berör den s. k. svarta eller dolda sektorn, som särskilt inom delar av servicesektorn anses vara av betydande storlek.

A-gruppen anser det angeläget för den ekonomiska analysen och debatten att man söker förbättra kännedomen om den i dag dolda sektorn och dess olika delar. Det är emellertid långt ifrån klart hur detta bör ske. En rad metoder har prövats av forskare, men ingen synes ännu ha vunnit allmän acceptans. Gruppen vill därför inte nu föreslå att någon ny löpande statistik produceras speciellt för detta ändamål. Däremot anser gruppen att resurser bör avdelas för utveckling och utvärdering av metoder på området. När detta arbete givit resultat, bör den datainsamling och nya statistikproduktion som eventuellt kan erfordras omgående påbörjas.

Genomgången av behovet av statistik leder fram till följande prioritering:

- hög prioritet för anslagsfinansierad årlig statistik över utrikeshandeln med tjänster
- låg prioritet för kvartalsvis sådan statistik med nuvarande kvalitet
- hög prioritet för ad hoc-studie av koncernintern utrikeshandel med varor
- hög prioritet för årlig branschstatistik för handels- och servicesektorn
- hög prioritet för kortperiodisk omsättningsstatistik för handels- och tjänstesektorn
- hög prioritet för årlig produktionsvolymindex för handels- och tjänstebranscherna
- hög prioritet för utveckling och utvärdering av metoder att statistiskt belysa den dolda sektorn.

5.4.3 Energi

Energipolitikens huvuduppgift är att åstadkomma en nödvändig och samhällsekonomiskt effektiv tillförsel och användning av energi av olika slag. Speciellt efter de kraftiga prishöjningarna på olja (men även på övriga energislag) under 1970-talet har intresset för energihushållning ökat starkt.

Inför kärnkraftsomröstningen spelade statistiken en viktig roll. Statistiken har också kommit till flitig användning i de besparingskampanjer som dragits igång för att minska energianvändningen. Den informativa rollen kan få stor betydelse också i framtiden.

Den väsentligaste rollen för energistatistiken är emellertid att bilda underlag för beslut om tillförsel eller användning av energi. Under 1970-talet har t. ex. riksdagen vid skilda tillfällen fattat energipolitiska beslut som baserats på information om tillförseln och användningen av energi.

SCB:s energistatistik är uppdelad i tre delar: tillförsel, användning och totalt energiflöde (energibalanser). Av de två förstnämnda är tillförseln bättre belyst än användningen. Några av SCB:s energistatistikprodukter är korttidsstatistik (månads- eller kvartals-), andra är årsstatistik.

Den publicerade månadsstatistiken visar tillförsel och leveranser av dels elkraft, dels petroleumprodukter. Eftersom elkraft inte kan lagras, motsvaras leveranserna helt av förbrukning (inklusive överföringsförluster). En månatlig statistisk rapportering av situationen kan sägas innebära en intensivbevakning av det aktuella området. En sådan kan vara motiverad om man inte känner situationen i stort, eller i akuta krissituationer. För närvarande framstår dock den belysning av energiområdet som månadsstatistiken ger som mindre angelägen än många andra statistikprodukter. Korttidsstatistiken över elförbrukningen används emellertid även som en tidig konjunkturindikator. Konjunkturinstitutet beräknar med dess hjälp en index över aktiviteten inom den svenska ekonomin, och denna används för korttidsprognoser över BNP-utvecklingen som bl. a. vidarebefordras till OECD. Månadsstatistiken över elproduktionen bör därför enligt A-gruppens uppfattning föras till ambitionsnivå I.

Korttidsstatistiken används för närvarande även för SIND:s korttidsprognoser för energiområdet. Dessa används som tidigare nämnts för betalningsbalansprognoser. För detta ändamål är dock pris- och lagerutvecklingen för energivaror betydligt viktigare enligt A-gruppens uppfattning. Gruppen anser därför att SIND:s förbrukningsbaserade prognoser endast kan ges låg prioritet.

Såväl tillförsel- som användningsstatistiken redovisar i första hand kvantiteter av el, fasta bränslen och petroleumprodukter. Användningsuppgifterna är fördelade på olika kategorier av användare. Däremot saknas i stort sett uppgifter om till vilka ändamål energin används – för uppvärmning, belysning, transporter, etc. Eftersom energiefterfrågan är härledd – energin är ju en insatsvara i olika aktiviteter – är det för prognosändamål önskvärt att få fram uppgifter om användningens fördelning på ändamål för att på så sätt kunna härleda samband mellan aktiviteternas nivå och inriktning och energiförbrukningen. Detta framstår som en angelägen utvidgning av den nuvarande statistiken.

Även prisstatistiken behöver, enligt A-gruppens bedömning, byggas ut för att ge bättre underlag för beräkning av energiefterfrågans priselasticitet. Det är därvid angeläget att kartlägga de faktiska priserna och inte bara de officiella. Båda torde inverka på konsumenternas beteenden – för det långsiktiga beteendet med avseende på energisparåtgärder etc. torde de officiella priserna vara viktigast, medan de aktuella faktiska priserna har större betydelse för det kortsiktiga beteendet. Även från fördelningssynpunkt är de verkliga priserna intressanta. SPK:s kvartalsvisa rapporter om oljemarknaden innehåller bl. a. ett omfattande material om internationella och svenska priser på oljor och oljeprodukter. Eventuellt kan dessa rapporter bilda en utgångspunkt för en utvidgad prisstatistik.

Energibalanser, som visar hur tillförsel och användning svarar mot varandra, framställs för närvarande för samhället som helhet. Motsvarande balanser på regional och kommunal nivå efterlyses av flera intressenter, bl. a. som underlag för kommunal energiplanering. Bakgrunden härtill är bl. a. att transportmöjligheterna är begränsade för vissa energiråvaror såsom flis och torv, och att situationen är analog för spillvärme från större industrianläggningar. Balanser för olika delar av landet blir därför inte bara förminskningar av balansen för landet som helhet. A-gruppen anser att

kommunala sådana balanser kan vara värdefulla för den kommunala energiplaneringen. Däremot anser gruppen att det inte finns vägande skäl att göra regionala balanser, eftersom det inte förekommer energiplanering på regional nivå. Vidare anser gruppen att kommunerna själva bör bekosta framtagandet av de kommunala energibalanserna. I den mån SCB anlitas härför bör det, enligt A-gruppens uppfattning, ske på uppdragsbas. Bakgrunden härtill är att staten genom de rikstäckande energibalanserna redan har aggregat av information i de kommunala balanserna.

Den dyraste produkten i SCB:s sortiment på energiområdet är för närvarande studien av hushållens energianvändning (HEA). Dess resultat används vid planering och utvärdering av energihushållning och energisparkampanjer inom hushållssektorn. Den första HEA-undersökningen avsåg 1978 och man har nu vunnit viss kännedom om hushållens energianvändning och dennas utvecklingstendenser. Inom SCB pågår utvecklingsarbete inriktat på att flytta över några av HEA:s frågor till småhusundersökningen och i övrigt lägga ner HEA. A-gruppen anser att en sådan förändring bör vidtas och att eventuella delproblem i framtiden kan belysas i ad hoc undersökningar.

Den genomgång av behovet av energistatistik som här redovisats leder fram till nedanstående prioritering.

- hög prioritet för löpande månadsstatistik över elproduktion
- låg prioritet för övrig löpande månadsstatistik
- låg prioritet för förbrukningsbaserade korttidsprognoser över energiförbrukningen
- hög prioritet för ändamålsfördelade användningsuppgifter
- hög prioritet för förbättrad prisstatistik
- låg prioritet för regionala och anslagsfinansierade kommunala energibalanser
- undersökningen om hushållens energianvändning (HEA) kan läggas ned och ersättas med en viss utvidgning av småhusundersökningen.

Ett motiv för den högre prioritet för månadsstatistik över elproduktion är att den ingår i konjunkturinstitutets index över aktiviteter inom den svenska ekonomin. Av besparingsskäl bör konjunkturinstitutet emellertid pröva möjligheterna att utnyttja annan existerande statistik som konjunkturmått. Om detta lyckas faller argumentet för den månatliga statistiken över elproduktionen.

Beträffande finansieringen av de regionala och anslagsfinansierade kommunala energibalanserna vill *statistikutredningen* påminna om att överföringen av medel mellan stat och kommun är föremål för en fortgående debatt och att frågan om vem som skall betala för de kommunala energibalanserna måste bedömas mot bakgrund av de överenskommelser om finansieringsfrågan som träffas mellan stat och kommun.

5.4.4 Transport och kommunikation

A-gruppen konstaterar att det saknas en statistisk överblick över transport- och kommunikationssektorn. Huvudorsaken härtill är utan tvekan att

statistikproduktionen är uppdelad på ett flertal myndigheter. För många av dessa har statistiken helt eller delvis karaktären av driftsstatistik. Mot denna bakgrund anser A-gruppen att det finns ett allmäninformativt behov av en "transport- och kommunikationsstatistisk årsbok", liknande de fackårsböcker på andra områden som publiceras av SCB.

Den nya årsboken synes kunna ersätta huvuddelen av den statistik som för närvarande publiceras av en rad myndigheter inom transport- och kommunikationssektorn och därigenom medföra en viss reduktion av de totala statistikkostnaderna. Bl. a. bör transportrådets intermittenta publikation Transporter i Sverige kunna upphöra. Innehållsmässigt bör årsboken kunna bli bättre anpassad till det allmänna informationsbehovet än de nuvarande statistikpublikationerna. Dessa är utformade för att i första hand tillgodose interna informationsbehov hos utgivarna. Flertalet av utgivarna har i stort sett inga kontakter med externa användare av statistiken beträffande dennas utformning.

Transport- och kommunikationsstatistiken är till stor del organiserad efter de olika transport- och kommunikationsmedlen. En alternativ uppläggning vore att inrikta statistiken på de varor och personer som transporteras och att belysa transporternas fördelning mellan olika transportmedel och även transportvägar. Det är statistik av denna typ som efterfrågas när man vill ha uppgifter om vår transoceana handel och likaså när man önskar resvaneundersökningar. I båda fallen måste statistikproducenten vända sig till transportköparen exportören/importören resp. resenären – för att få den önskade informationen. Transportören känner ju bara till sin del av den mer eller mindre komplexa transportkrediten. Antalet transportköpare är väsentligt större än antalet transportörer, och det är därför svårare och dyrare att samla in uppgifter från transportköparna. Denna uppläggning av statistiken torde även ställa större krav på analytisk kompetens hos statistikproducenten. Något alternativt sätt att få den önskade informationen torde dock inte stå till buds.

Den protektionism som kännetecknar luftfarten börjar sprida sig till andra transportsektorer. Inom sjöfarten berörs främst den transoceana linjefarten och inom landsvägstrafiken de internationella lastbilstransporterna. Den sistnämnda sektorn är redan reglerad, och A-gruppen finner det angeläget att man snarast bygger upp den statistik över internationella lastbilstransporter till, från och genom Sverige som erfordras för de internationella förhandlingarna om trafikens fördelning mellan olika länders åkerier. Denna statistik bör omfatta såväl utländska som svenska fordon.

Lastbilstransporterna är en internationellt i många sammanhang erkänd och använd konjunkturindikator. Det finns inte många tidiga och goda sådana indikatorer. A-gruppen anser det därför angeläget att lastbilsundersökningarna även i framtiden görs årligen och givetvis att den kvartalsvisa resultatrapporteringen fortsätter.

Löpande statistik över resandet med buss och personbil saknas f. n. Detta gäller såväl pendlingsresor till och från arbetet som mer långväga resor. A-gruppen anser att det offentligas ökade engagemang i uppbyggandet av en effektiv transportapparat är ett starkt skäl att söka belysa det kollektiva resandet och förändringar i detta. Införandet av månadskort etc. har försvårat en kartläggning via biljettförsäljningen av resandet. Det synes dock

uppenbart att varje välskött trafikföretag ändå har god kännedom om antalet resenärer på olika egna linjer och linjeavsnitt vid olika tider. Sådant material bör kunna användas för statistik över kollektiva persontransporter. Denna statistik bör vara av intresse för uppföljning och vidareutveckling av insatserna. I första hand torde intresset dock finnas på lokal och regional nivå och delvis vara inriktat på objektinformation om de olika länstrafikföretagen och olika delar av deras verksamhet. En sammanfattande statlig statistik på riksnivå över det kollektiva resandet synes därför i huvudsak vara intressant som allmän information.

En central fråga beträffande de kollektiva resorna är deras andel av det totala resandet. Resor ingår i den privata konsumtionen, och statistisk belysning av resandet har därför intresse som inslag i konsumtionsstatistiken. En metod att kartlägga individernas totala resande, deras resmönster, valet mellan olika transportmedel och resvägar etc. är s. k. resvaneundersökningar. 1978 års resvaneundersökning anses allmänt ha givit värdefull information. Flera statistikanvändare har efterlyst nya resvaneundersökningar. A-gruppen anser emellertid att uppgifter om individernas resande blir meningsfulla först när de kombineras med uppgifter om olika bestämningsfaktorer som reskostnader, inkomster etc. En sådan koppling kan ske antingen genom samkörning med uppgifter från andra undersökningar (avseende samma individer) eller genom att resvanorna kartläggs inom ramen av en större undersökning av hushållens totala valsituation. Vi tar upp dessa frågor i anslutning till att behovet av hushållsbudgetundersökningar (HBU) och studier av hushållens tidsanvändning diskuteras (se avsnitt 5.4.15 om individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning).

Bilregistret utgör ett högklassigt primärmaterial för statistik. Uppgifter om bilbeståndets struktur och förändringar har obestridligen ett visst samhällsintresse. A-gruppen finner dock den nuvarande omfattande statistikproduktionen överdriven.

A-gruppen konstaterar att ett betydande dubbelarbete förekommer inom (väg-)trafikolycksstatistiken. Sådan statistik produceras för närvarande av såväl SCB som vägverket och trafiksäkerhetsverket. Alla tre myndigheterna bygger sin statistik främst på polisens olycksrapporter. Statistikprodukterna är dock inte helt identiska och beskriver inte exakt samma delar av hela mängden olyckor. Denna statistik har tidigare behandlats av två statliga utredningar, dock utan att något beslut om samordning tagits. A-gruppen anser att det nu finns underlag för ett sådant beslut.

A-gruppen instämmer i trafiksäkerhetsutredningens slutsats att ansvaret för olycksstatistiken bör sammanföras till en central myndighet. Gruppen anser att vägverket är mest lämpat för denna uppgift. Uppgifter om olyckor på det statliga vägnätet kan liksom nu införas i verkets vägdatabank. Där kan de kombineras med databankens uppgifter om trafikintensitet, vägstandard m. m. till mått på olycksriskerna. De uppgifter om olyckor på övriga vägar som är av intresse för statliga myndigheter (främst TSV) torde kunna införas i databankens olycksdel genom viss utvidgning av denna. Gruppens förslag innebär ett avsteg från principen att SCB skall svara för statistikproduktionen. Motiv för avsteget är möjligheterna att direkt koppla olycksuppgifterna till övriga uppgifter i vägverkets vägdatabank.

Sjöfartsstatistiken är enligt A-gruppens uppfattning för närvarande i

alltför liten utsträckning inriktad på att beskriva sjöfartsnäringen som helhet. Mäklare, speditörer, klarerare och andra serviceföretag till rederierna bör inkluderas. Uppgifter om antalet sysselsatta såväl ombord som i land samt om realkapitalstocken bör likaså redovisas. Det kan i sammanhanget nämnas att det inom sjöfarten, till skillnad från andra näringar, finns en fungerande marknad för begagnat realkapital (fartyg – åtminstone för fartyg som inte är speciellt utformade för vissa transportuppdrag).

Sjöfartsstatistikens uppgifter om handelsflottans sammansättning bygger på ett fartygsregister som SCB svarar för. Detta register, som används enbart för statistikändamål, kan enligt A-gruppens uppfattning avskaffas. Ett liknande register över handelsflottan förs nämligen av sjöfartsverket för dess interna bruk, och det borde vara användbart även för statistikändamål.

Genomgång av statistikbehoven ger följande prioritering:

- en transport- och kommunikationsstatistisk årsbok bör arbetas fram och bland annat ersätta en hel del nuvarande produkter från olika myndigheter
- statistik över internationella lastbilstransporter är angelägen
- de nuvarande lastbilsundersökningarna är en viktig konjunkturindikator
- statistik över kollektiva persontransporter är intressant för uppföljning av gjorda insatser och för allmän information
- resvaneundersökningar bör göras, men inte separat utan ingående i större studier av individernas totala valsituation
- bilbeståndsstatistiken bör skäras ner väsentligt
- trafikolycksfallsstatistiken bör koncentreras till vägverket
- sjöfartsstatistiken bör ges mer ekonomisk inriktning
- SCB:s särskilda fartygsregister bör avskaffas.

Med hänvisning till våra direktiv avstår *statistikutredningen* från att ta ställning till frågan om statistiken över trafikolyckor bör förläggas till SCB eller vägverket. Vi ansluter oss till uppfattningen att trafikolycksstatistiken bör koncentreras till en myndighet för att därigenom undvika ett onödigt dubbelarbete.

5.4.5 Prisstatistik och prisindexar

Prisstatistiken ger upplysningar om priserna och deras utveckling på enskilda varor och tjänster. Som ett sammanfattande mått på prisförändringarna från den ena tidpunkten till den andra begagnas olika slag av indexserier.

Konsumentprisernas utveckling började man belysa redan på 1910-talet med hjälp av ett levnadskostnadsindex. Intresset för prismätningar har av flera skäl ökat på senare år. En orsak är att inflationstakten ökat. En annan är att prisutvecklingen inte är symmetrisk. Vissa priser stiger betydligt mer än andra. Prisindex får också en allt större användning för automatisk uppräkning av priser, ersättningsbelopp etc. enligt lagar, avtal eller andra bestämmelser.

A-gruppen gör den bedömningen att vid en lägre inflationstakt än den nuvarande, kommer intresset för mätningar av den allmänna prisnivåns

förändringar åter att avta. Däremot kan man redan nu märka ett ökande intresse för relativprisernas utveckling, dvs. för inkomstfördelningsanalys etc. och även för jämförelser mellan substituerande varor, konkurrerande producenter och exportländer etc.

Konsumentprismätningar görs f. n. av både SCB och statens pris- och kartellnämnd (SPK). SCB:s konsumentprisindex (KPI) utgör det officiella måttet på konsumentprisutvecklingen, och KPI är också underlag för SCB:s beräkningar av flera andra indexar. KPI beräknas varje månad, med en produktionstid på ca sex veckor. SPK:s beräkningar av konsumentprisernas utveckling, som närmast kan ses som en biprodukt av prisövervakningen, kommer varje hel och halv månad.

A-gruppen anser att det egentligen borde vara tillräckligt med en av de båda konsumentprismätningarna i nuvarande form. Mätningarna är inte så olika till sitt innehåll att detta kan motivera det dubbelarbete som f. n. förekommer. Likheten accentueras f. ö. av det pågående arbetet med samordning av de båda verkens prisuppgiftsinsamling.

SPK:s mått på konsumentprisutvecklingen har små särkostnader – dels därför att de underliggande prismätningarna ingår i SPK:s fullgörande av sin huvuduppgift att övervaka prisutvecklingen, dels därför att man använder uppgifter från SCB om konsumtionens sammansättning (vikter) och om prisutvecklingen på de områden som inte täcks av de egna mätningarna. Gruppen anser att så länge SPK har uppfattningen att dess mått på konsumentprisutvecklingen är ett lämpligt sätt att redovisa prisutvecklingen, vilket det enligt verksinstruktionen åligger nämnden att göra, bör nämnden fortsätta att beräkna och publicera detta mått. Däremot förefaller de halvmånadsmätningar som SPK numera också gör att vara av mycket tvivelaktigt värde. A-gruppen ser en uppenbar risk för att mångfalden av konsumentprismätningar skapar förvirring hos användarna av prisindex.

Kostnaderna för KPI (f. n. 6,2 milj. kr. per år) torde kunna sänkas som resultat av det utvecklingsarbete som pågår beträffande insamlingen av dagligvarupriser. A-gruppen vill dock i sammanhanget betona att man inte kan utgå från att nuvarande samvariation mellan listpriser och faktiska priser kommer att bestå även i framtiden. Det är viktigt att de resurser som anslås till prismätningar för KPI används inom de varuområden där prisvariationerna är störst. En övergång till listpriser kan vara ett sätt att förbättra resursutnyttjandet. Användandet av prislistor och annat administrativt material erbjuder dock vissa risker. T. ex. använder man f. n. oljebolagens officiella bensinpriser, vilket medför att de lokala "priskrig" som ibland förekommer inte får någon inverkan på KPI.

A-gruppen anser att konsumentprismätningarna är så viktiga att kostnaderna för KPI är väl motiverade, sedan resultaten av pågående utvecklingsarbete genomförts. KPI är till sin konstruktion en regelrätt prisindex som bygger på samma slags indexteori och statistiska metoder som motsvarande index i andra utvecklade länder. ILO:s rekommendation på området har tjänat som vägledning vid dess uppbyggnad.

Det är stora tekniska problem förknippade med prisindexberäkningar. Problem uppstår bl. a. när en vara försvinner ur eller tillförs sortimentet och när kvaliten förändras. Man har som A- gruppen påpekat, försökt lösa detta bl. a. genom att välja standardbetonade varor och att beräkna KPI som ett

kedjeindex. Med tanke på den vikt som KPI har i fördelningspolitiken och på arbetsmarknaden bör enligt A-gruppens uppfattning en öppnare diskussion föras i dessa frågor. Statistisk och indexteoretisk expertis bör i ökad utsträckning delta i utformningen av KPI:s konstruktion och beräkningsmetoder.

KPI ligger i dag till grund för automatiska uppräkningar av folkpensionsbelopp och andra ersättningar. Index mäter prisutvecklingen för den genomsnittlige konsumenten. Man vet emellertid att konsumtionen har olika sammansättning inom olika konsumentgrupper såsom t. ex. pensionärer, barnfamiljer och ensamstående ungdomar. En möjlig förbättring av beslutsunderlaget kunde därför vara att vid sidan av det generella KPI även beräkna särskilda KPI för i sammanhanget intressanta konsumentgrupper. Detta skulle dock förutsätta en förbättrad kännedom om skillnaderna i konsumtionsmönstret och om eventuella skillnader även i inköpsvanor, inköpskanaler och varukvaliteter mellan de olika grupperna. Sådan information kan bara fås genom hushållsbudgetundersökningar (HBU) eller liknande. En utvidgning av KPI-beräkningarna torde därför förutsätta att man undersöker ett betydligt större urval av konsumenter i hushållsbudgetundersökningarna än vad som annars skulle erfordras.

A-gruppen finner inte motiv för att föreslå några förändringar i övrigt inom prisstatistikens område. Producent- och utrikeshandelsindexar behövs för bedömningar, prognoser och planer inom den ekonomiska politiken. Faktorprisindex publiceras f. n. bara för bostäder men beräknas inom SCB även för andra sektorer och används internt av NR-enheten – dock skulle egentligen för viktningen behövas mer aktuella input-koefficienter än de som nu finns. Fastighetsprisstatistiken är nödvändig för bestämning av taxeringsvärdenivåer, och de prisindexar som beräknas inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden behövs för jordbrukets prisregleringar.

Förslaget till den framtida prisstatistikens omfattning kan sammanfattas enligt följande:

- Kostnaderna för KPI är väl motiverade, sedan resultaten av pågående utvecklingsarbete tillgodogjorts.
- Nuvarande övrig prisstatistik och prisindexar motsvarar det behov som finns.

Statistikutredningen vill särskilt betona vikten av att man öppet redovisar de problem som är förknippade med prisindexberäkningar för användarna för att inte ge intryck av att beräkningarna visar "sanningen". Kravet på att statistisk expertis knyts till mätningarna bör även gälla SPK:s prismätningar. Statistikutredningen anser att det är angeläget att alla möjligheter till förenklingar och minskningar av dubbelarbete tas tillvara i det redan pågående gemensamma utvecklingsarbetet hos SCB och SPK. Vi anser dessutom att man bör undersöka möjligheterna att framställa differentierade konsumentprisindex för olika befolkningsgrupper, då vi tror att sådana kunde ge en värdefull information bl. a. i fördelningspolitiska sammanhang. Behovet av dem har också betonats i avsnittet 5.4.11 om familjen. Statistikutredningen har inte beräknat kostnaderna för sådana differentierade indexberäkningar. Möjligheten att genomföra dem bör utredas

närmare. De är bl. a. som tidigare nämts, beroende på de framtida hushållsbudgetundersökningarnas utformning.

5.4.6 Jord- och skogsbruk samt fiske

Allmänt kan konstateras att de areella näringarna i Sverige är hårt reglerade och att de numera svarar för en relativt liten del av landets samlade produktion. Regleringarna har frambringat ett behov av statistik och har därmed bidragit till den areella statistikens utbyggnad.

En stor del, ca hälften, av den nuvarande *lantbruksstatistikens* kostnader åtgår för skördeskadeskyddet.

Behovet av statistik om skördeskadorna kan påverkas av de beslut om skördeskadeskyddet som statsmakterna kan komma att ta under det närmaste året. A-gruppen utgår från att en ny form av skördeskadeskydd med väsentligt mindre behov av kostnadskrävande statistikunderlag och administration kommer att införas. Sedan A-gruppen avslutade sitt arbete har ett förslag till skördeskadeskyddets framtida utformning presenterats (Ds Jo 1983:8). I promemorian föreslås att huvudmannaskapet för skördeskadeskyddet förs över till ett försäkringsbolag eller till ett konsortium av flera bolag. Det nya förslaget skulle, om förhandlingar inleds snarast, kunna gälla fr. o. m. 1985.

Sedan skördeskadeskyddet fått ny utformning, anser A-gruppen att den nuvarande årliga uppgiftsinsamlingen till lantbruksregistret (LBR) kan ersättas med en rullande insamling som varje år omfattar endast 1/3 av landet. SCB-utredningen avvisade tanken på att varje år samla in uppgifter till LBR från bara hälften av brukningsenheterna. Avvisandet byggde dock på en statistiskt indelning av populationen i två hälfter, medan A-gruppens förslag avser en geografisk indelning av landet och därmed mindre gränsproblem. Kvar som författningsbundet motiv för årlig uppgiftsinsamling till LBR står därefter endast potatisregleringens informationsbehov. Denna reglerings utformning kan dock enligt A-gruppen inte rimligen få föranleda insamling till LBR av uppgifter från ytterligare 75-80 000 lantbrukare (2/3 av samtliga) varje år.

Kostnaderna för LBR torde genom A-gruppens förslag kunna sänkas från nuvarande 10,4 milj.kr. till grovt räknat hälften, vilket skulle innebära en årlig besparing på ca 5 milj.kr. Totalt skulle alltså en ändrad utformning av skördeskadeskyddet, som enligt A-gruppens bedömning, inte skulle inverka på skyddets ambitionsnivå eller på de sammanlagda ersättningsbeloppen, kunna möjliggöra en minskning av de årliga statistik- och administrationskostnaderna med ca 18-20 milj kr.

Den ekonomiska situationen inom lantbruksnäringen som helhet och för de enskilda jordbrukarna belyses f. n. statistiskt genom fyra olika undersökningar, som alla används bl. a. vid jordbrukets prisöverläggningar. Deklarationsundersökningen bygger på taxeringsmaterial och avser bl. a. belysa hela näringens ekonomi. Jordbruksekonomiska undersökningen belyser lönsamheten beräknad enligt företagsekonomiska principer. De båda kompletteras med två intermittenta undersökningar av jordbrukarnas tillgångar och skulder resp. jordbrukarnas levnadsnivå.

A-gruppen anser att det borde vara möjligt att utveckla en ny statistik-

produkt som kan ersätta alla de fyra nuvarande undersökningarna eller åtminstone de tre rent ekonomiska studierna. Det är dock tänkbart att levnadsnivåundersökningen måste bibehållas – för detta talar även att den f. n. är samordnad med SCB:s stora ULF-undersökning.

Övriga nuvarande statistikprodukter på jordbrukets område drar alla relativt små kostnader. Flertalet av dem synes ge en belysning av förhållandena inom näringen ur olika synvinklar, som är väl motiverad av olika samhällsintressen. A-gruppen sätter dock ett par frågetecken. Det ena gäller de intermittenta lantbruksräkningarna, vilkas främsta värde uppges vara att de belyser skogsbrukets ägareförhållanden. Detta fångas också upp av fastighetsregistret och fastighetstaxeringen. Fr. o. m. 1981 års lantbruksräkning lämnar också skogsfastigheter en särskild uppgift. Uppgifterna från fastighetstaxeringen används sålunda redan nu. En utvärdering av detta skall ske under det närmaste året. Det andra frågetecknet gäller statistiken över jordbrukets arbetskraft (JAK), vars kvalitet påverkas negativt av de generella svårigheterna att bestämma företagares och deras familjemedlemmars arbetsinsatser.

Skogsbruket är f. n. reglerat endast i ringa utsträckning. Något instrumentellt behov av statistik av samma slag som inom jordbruket föreligger inte. Behovet av löpande statistik över skogsbruket är tämligen litet på grund av den långa omloppstiden. A-gruppen anser därför att statistikproduktionens inriktning på ad hoc-undersökningar i stället för utökad löpande statistik är väl motiverad.

A-gruppen anser att den nuvarande statistiska bilden av skogsindustrins råvaruförbrukning är av godtagbar kvalitet. Klagomålen från användarhåll synes bero på bristande kännedom om nuvarande statistik. Förutom de uppgifter som insamlas inom skogsnäringen (av virkesförråden), insamlas till SCB:s industristatistik obligatoriska uppgifter om förbrukningen av skogsråvara inom skogsindustrin, fördelade på fem delbranscher.

Den ökande förbrukningen av skogsråvara som energikälla täcks av SCB:s energistatistik. A-gruppen anser det inte motiverat att föreslå någon utvidgning av denna på denna punkt.

A-gruppen konstaterar att *fisket* numera är ett hårt reglerat område. För att administrera reglerna har samhället utvecklat rutiner och byggt upp en förvaltningsapparat som efterfrågar den statistik som behövs för dess arbete. Fiskestatistiken är därför i huvudsak instrumentell och det finns i detta avseende klara likheter mellan jordbruket och fisket. Gruppen anser därför att SCB:s fiskestatistik bör finansieras i första hand via jordbruksdepartementets huvudtitel såsom redan sker med jordbruksstatistiken. Den relativt resurskrävande administrationen av fiskeregleringarna synes motivera en översyn av regleringarnas nuvarande utformning. Det faller dock utanför gruppens uppdrag att gå närmare in på denna fråga. Statskontoret har i en nyligen avslutad utredning antytt vissa möjliga förändringar, som skulle reducera statistikbehoven. Under år 1981 tillsattes en särskild kommitté för att belysa vissa fiskefrågor, bl. a. reglerna för beviljande av fiskelicenser.

Det som skiljer fisket från flertalet av andra delar av näringslivet är enligt A-gruppens uppfattning fiskets starka internationella bindningar och natur-

vårdens intresse för fiskets utnyttjande av fiskbestånden. Dessa förhållanden måste beaktas vid statistikutredningens ställningstagande till statistikbehoven. Agruppen inser att det vore önskvärt av naturvårdsskäl att få till stånd en löpande statistik över såväl hela insjöfisket som husbehovsfisket i kustvattnen för att belysa de totala fiskbeståndens utveckling och överlevnadsmöjligheter. Detta torde dock möta avsevärda svårigheter och kostnader.

A-gruppen anser att skilda register över fiskefartyg inte bör föras av både SCB och fiskeristyrelsen. Detta innebär ett dubbelarbete som inte kan försvaras, bl. a. därför att båda de nuvarande registren i första hand bygger på uppgifter från de officiella sjöfartsregistren vid Stockholms tingsrätt.

Kartläggningarna av behoven av statistik av jord- och skogsbruk samt fiske kan sammanfattas på följande sätt:

- ändrad utformning av skördeskadeskyddet möjliggör stora sänkningar av statistikkostnaderna
- en ny produkt bör ersätta de fyra ekonomiska statistikprodukterna eller åtminstone tre av dem
- statistiken över jordbrukets arbetskraft (JAK) ger så osäkra resultat att den endast kan ges låg prioritet
- vid nuvarande ambitionsnivå för samhällets skogspolitik finns inte skäl till utbyggnad av statistiken
- nuvarande fiskestatistik ges på grund av sin instrumentella användning hög prioritet
- ny statistik över hela insjöfisket och husbehovsfisket i kustvattnen ges på grund av de höga kostnaderna låg prioritet
- SCB:s eller fiskeristyrelsens fiskefartygsregister bör avskaffas.

A-gruppen har kommit fram till att jordbruksstatistiken är mycket omfattande och att behovet av lantbruksstatistik i våra dagar i första hand kan härledas ur det förhållandet att näringen är hårt reglerad. Dess förslag innebär att omfattningen av jordbruksstatistiken kan minska främst som en följd av en förutsedd förändring av skördeskadeskyddet. *Statistikutredningen* vill i detta sammanhang bl. a. understryka att det finns andra behov av skördeuppskattningar än för skördeskadeskyddet som måste beaktas. Statistikutredningen konstaterar vidare att det kan finnas behov av jordbruksstatistik som inte torde bli tillgodosedda om lantbruksregistret förändras enligt A-gruppens förslag. Dessa behov behöver ytterligare belysas. Vad beträffar den ekonomiska statistiken vill vi framhålla att innan DU (deklarationsundersökningarna) och JEU (jordbruksekonomiska undersökningarna) ersätts med en ny statistikprodukt krävs ett utvecklingsarbete. Statistikutredningen anser det realistiskt att räkna med att kostnaderna för jordbruksstatistiken skall kunna reduceras väsentligt.

5.4.7 Miljö

Bland de välfärdskomponenter, som varken redovisas i BNP eller levnadsnivåundersökningarna, hör de senaste årtiondenas förändringar i naturmiljön till de mest uppmärksammade. Medvetandet om de ekologiska sambanden i det moderna samhället och dess effekter på bl. a. hälsan har

medfört en periodvis intensiv samhällsdebatt, men också en rad samhällsingripanden. De senare har lett till påtagliga förbättringar av naturmiljön. Så t.ex. har vattenkvaliteten förbättrats avsevärt genom en kraftig utbyggnad av kommunala avloppsreningsverk.

I andra avseenden har sannolikt miljön fortsatt att försämras, bl. a. till följd av den ökade användningen av kemikalier, utsläpp av försurande ämnen samt en ökad bilism.

Statens ekonomiska engagemang på miljöområdet uppgår till ca 800 mkr/år. Ekonomiska styrmedel har hittills spelat en relativt liten roll i miljövårdsarbetet. Tyngdpunkten ligger på reglering genom lagstiftning och fysisk planering. Miljöskyddslagstiftningen bygger på principen att utsläppen begränsas inom ramen för tillgänglig teknik och med rimliga ekonomiska insatser. En sådan inriktning har varit nödvändig under ett övergångsstadium, där ekonomisk, arbetsmarknads- och regionalpolitisk hänsyn har måst vägas mot miljövårdens intressen. Utformningen av lagstiftningen motiveras också av brist på kunskaper om vad som är en ur ekologisk synpunkt acceptabel utsläppsmängd.

Den fysiska planeringen har i allt större utsträckning kommit att beakta miljöaspekter. Tillkomsten av den fysiska riskplaneringen (FRP) innebar att begreppet "ekologisk grundsyn" på allvar introducerades i officiella planeringssammanhang. Man har här sökt hitta system för att mera objektivt kunna beskriva de värderingar, som ger uttryck för en ur olika aspekter god naturmiljö.

Betydande resurser för att systematisera informationen om naturmiljön har avsatts, bl. a. genom ett uppdrag till den numera upplösta miljödatanämnden att utforma ett "miljövårdens informationssystem". Nämnden betonar i sin slutrapport att miljöstatistiken utgör en viktig del i ett sådant informationssystem. Statistikutredningens C-grupp har vid genomgången av området funnit att stora brister fortfarande vidlåder statistiken. Den statliga statistiken utgörs av miljöstatistisk årsbok (SCB) samt en tabellbilaga i naturvårdsverkets årsbok. Publikationerna, som delvis omfattar samma material, uppvisar brister inom samtliga fyra områden, som miljöstatistiken kan indelas i.

Det första området gäller tillstånd och förändringar i miljön. Kontinuerliga mätningar av tillståndet i luft, mark och vatten utgör bl. a. en förutsättning för utformning och utvärdering av miljöpolitiska åtgärder. Statistik över miljöförhållanden kan också tjänstgöra som "väckarklocka", om den utformas så att den belyser långsiktiga förändringar i miljön. Den nuvarande statistiken behöver förbättras särskilt vad gäller luftföroreningar i tätorter, men också för vattenkvaliteten med avseende på t. ex. ph-värden och förekomst av icke-nedbrytbara ämnen. C-gruppen konstaterar att det behövs ett omfattande metodutvecklingsarbete på detta område, innan statistikproduktion i större skala kan bli aktuell. Så t. ex. saknas fullgoda indikatorer på miljökvalitet i de olika medierna. De stora lokala variationerna innebär problem vid representation och tolkning av mätdata.

Kunskaper om utsläppskällor och -mängder utgör en förutsättning för tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen. För uppföljning av tillsynsarbetet enligt miljöskyddslagen och för formulering av miljöpolitiska handlingsprogram på lokal, regional och nationell nivå är aggregerade uppgifter om

emissioner och emittenter värdefulla. Eftersom tillsynsarbetet bedrivs regionalt och i framtiden även lokalt, bör statistiken redovisas med rumslig fördelning, exempelvis avrinningsområden eller andra typer av geografiskt avgränsbara områden. Ett annat användningsområde för utsläppsdata är möjligheten att inordna miljöinformation i ekonomiska långtidsbedömningar.

C-gruppen konstaterar att den nuvarande statistiken över utsläpp är mycket bristfällig. Det finns ingen löpande statistik, utan uppgifter inhämtas sporadiskt för enskilda branscher. I framtiden bör befintliga administrativa datasystem kunna utnyttjas för att förbättra och systematisera statistiken, vilket emellertid kräver väsentliga kompletteringar i datainsamlingen.

För att ge möjlighet till utvärdering av miljövårdsarbetet behövs även en redovisning av miljövårdsåtgärderna med avseende på omfattning och kostnader. Statistik över miljövårdskostnader är en viktig förutsättning för nytto-kostnadsanalyser på miljöområdet. Kostnaderna bör redovisas fördelade efter huvudman (stat, kommun resp. privat) och i vissa fall region. Den befintliga statistiken är relativt god på detta område, med reservation för uppgifter om miljövårdsinvesteringar.

Den sista delen i miljövårdsstatistiken avser s. k. materialflöden för miljöfarliga ämnen, dvs. ämnen med giftverkan och/eller lång livslängd. Ett materialflöde anger i kvantitativa mått de fysiska strömmarna från produktion/import till avfall och återanvändning. Kunskaperna om förekomsten av t. ex. tungmetaller är bristfälliga. Av stort intresse är också omfattningen av bekämpningsmedelsanvändningen inom de areella näringarna.

Sammanfattningsvis konstaterar C-gruppen att det finns behov av förbättringar inom hela det miljöstatistiska fältet. Det stora antalet intresseorganisationer inom miljöområdet utgör en indikation på att det, enligt C-gruppens uppfattning, är angeläget att det finns en opartisk officiell statistik på området. Miljöstatistiska uppgifter kan i många fall vara svårtolkade, varför det är angeläget att statistiken kompletteras med kommentarer och analys för att göra informationen begriplig för en bred allmänhet, beslutsfattare och andra icke fackmän på området. Det förefaller troligt, att miljödatanämndens utgåva av s. k. miljökvalitetsredovisningar som är en analyserande publikation med ett stort inslag av statistik, kommer att permanentas och utkomma vart femte år. Det blir då naturligt för statistikproducenten att anpassa insamlingen av uppgifter så att nya data om såväl utsläpp, miljöförhållanden och miljöfarliga ämnen kan föreligga i anslutning till dessa redovisningar. Härutöver bör självfallet redovisningar av förhållanden kring aktuella miljöfrågor kunna redovisas under mellanperioden. Det är angeläget att utformningen av statistiken möjliggör en flexibel redovisning, både vad gäller ämnen och regioner. Det får, enligt C-gruppens bedömning, inte bli ett självändamål att bygga upp riksstatistik om miljöproblem, som är relevanta bara i vissa regioner.

Miljöförhållanden ändras långsamt, och kraven på periodicitet i statistiken blir måttliga. Detta gäller också den miljöstatistiska årsboken, vars utgivning med fördel kan glesas ut till exempelvis vart 5:e år. Årsboken bör, enligt C-gruppen, utökas till att även omfatta den viktigaste naturresurs- och markanvändningsstatistiken (jfr avsnitt 5.4.8 om markanvändning).

Miljöstatistiken saknar fortfarande en vedertagen begreppsapparat och

struktur. Betydande resurser måste således ägnas metodutvecklingsarbete, men också insatser för att förbättra samordningen av den mångfald primärdata, som f. n. samlas in.

Genomgången av statistikbehoven på området leder till

- hög prioritet för miljöstatistiken som helhet,
- särskild prioritet för statistik om utsläpp och miljöfarliga ämnen,
- hög prioritet för fortsatt utvecklingsarbete i samarbete mellan statistikproducent och miljövårdsmyndigheter,
- hög prioritet för samordning av miljödata,
- låg prioritet för miljöstatistisk årsbok med nuvarande periodicitet och innehåll.

5.4.8 Markanvändning

Man brukar tala om markanvändning ur främst tre olika aspekter, nämligen marken som bärare av naturresurser, som bärare av landskapet och slutligen som bärare av bebyggelse.

De senaste årens debatt om riskerna för en uttömning av jordens naturresurser har, tillsammans med oljeprisutvecklingen, bidragit till ett ökat resurshushållningstänkande. I Sverige har hushållningsaspekterna främst uppmärksammats inom den fysiska riksplaneringen (FRP), som inneburit ett delvis ändrat synsätt i samhällsplaneringen. Den ekonomiska utvecklingen kommer sannolikt att återverka på tillämpningen av riktlinjerna för hushållningen med naturresurserna. Under perioder med begränsat ekonomiskt utrymme, arbetsmarknadsproblem osv. tenderar hushållningsaspekterna ofta att komma i andra hand.

En förutsättning för att det ska uppstå ett behov av statistik om en *naturresurs* är att den har ekonomisk betydelse och/eller hotas av uttömning. Bland de biologiska resurserna har skog, fisk och viss fauna ett stort intresse, mest på grund av dess ekonomiska betydelse. C-gruppen anser att naturresursstatistiken till stor del svarar mot behoven, med undantag för vissa brister. Det gäller bl. a. statistik om användningen av skog för bränsleändamål, om vattenförbrukning inom industri och jordbruk för olika regioner, om användning av naturgrus samt om torvbrytningens omfattning och inverkan på skyddsvärda våtmarker.

Inom såväl SCB och naturresurs- och miljökommittén (NMK) har man övervägt att införa en mer samlad naturresursstatistik, t. ex. en naturresursstatistisk årsbok. Bakgrunden är bl. a. en eventuell utveckling av ett s. k. resursräkenskapssystem. I Norge har ett sådant system byggts ut. En i framtiden mer samlad syn på naturresurshushållningsfrågorna kan enligt C-gruppens uppfattning motivera en sammanställning av befintlig naturresursstatistik, exempelvis vart femte år. Den nära anknytningen till miljöfrågorna gör det naturligt att inkludera även den viktigaste miljö- och markanvändningsstatistiken i en sådan publikation. Överväganden om resursräkenskapssystemen ligger enligt C-gruppen, inte inom ramen för statistikutredningens uppdrag. Om man fattar beslut om införande av ett sådant system, kan emellertid statistiken behöva förbättras. C-gruppen betonar dock att statistiken redan i dagsläget är så god att några avsevärda

ambitionsnivåhöjningar knappast är påkallade. För dagen förefaller intresset för resursräkenskapssystem inte så starkt att ökade resurser för statistikproduktion är motiverade annat än punktvis.

Det saknas heltäckande statistik över *markanvändningen* i Sverige. Aktuella uppgifter om markarealer redovisas i samband med en rad olika undersökningar. Någon sammanställning av de befintliga uppgifterna som insamlas i de olika undersökningarna finns dock inte. I den fysiska planeringen används traditionellt kartan som kunskapsunderlag. I vissa fall finns det dock behov av att komplettera denna information med statistik. Statistikbehovet kan i grova drag hänföras till två användningsområden.

- Den långsiktiga fysiska planeringen på lokal nivå, dvs. bedömning av framtida markbehov för olika ändamål.
- Utformning och tillämpning av riktlinjerna i fysisk riksplanering. Användare är härvid i första hand länsstyrelserna, som har att sörja för en stor del av kunskapsförsörjningen i samband med FRP, men också kommuner och centrala myndigheter.

Det finns en viss efterfrågan på statistik över markkonsumtionens utveckling för olika verksamheter t. ex. olika industribranscher, areella näringar, bostäder etc. Genom den fysiska riksplaneringen har intresset riktats särskilt mot jordbruksmark, men också mot den allemansrättsliga marken. C-gruppen finner att det rent samhällsekonomiskt vore bäst om staten bekostade en sådan statistik, eftersom en stor del av informationen finns i fastighetstaxeringsmaterialet och kostnaderna för statistikframställning blir ganska små. Gruppen påpekar dock att uppdragsfinansiering självfallet kan övervägas.

C-gruppen anser emellertid att det finns behov av en relativt enkel registerbaserad markanvändningsstatistik. Den bör i första hand omfatta en läns- och kommunfördelad redovisning av nuläge och kanske framför allt förändringar. Med tanke på de långsamma förändringarna i markanvändningen anser gruppen att det är tillräckligt med redovisningar vart femte år.

Behovet av statistik om *bebyggelsen* har ökat, bland annat som följd av utvecklingen av byggandet utanför planlagda områden i glesbygd. Vidare har den kommunala energiplaneringen medfört ett ökat behov av statistik om bebyggelsebeståndet, bl. a. statistik över bebyggelsens konstruktion, uppvärmningsform och användning. Det behövs också underlag för bedömning av framtida lokalbehov i den kommunala översiktliga långtidsplaneringen. Statistiken bör omfatta antalet arbetsställen och ingående lokalytor fördelade på olika industribranscher och servicesektorer.

För arbetsmiljöstudier är en kvalitativ redovisning av lokalbeståndet med fördelning på ålder och användningsområden angelägen. I jämförelse med statistiken över boendemiljön är informationen om arbetsmiljön underutvecklad.

Den nuvarande statistiken över byggnadsbeståndet är av ojämn kvalitet. Den administrativa uppgiftsinsamlingen via fastighetstaxeringen ger inte en riktig bild av byggnadsbeståndet. Kvaliteten i materialet är otillfredsställande – bland annat saknas uppgifter om ytor för icke-skattepliktiga fastigheter. Vidare är statistik om fastigheter endast en approximation till bebyggelse-

statistik – en fastighet kan rymma flera byggnader.

C-gruppen framhåller sammanfattningsvis att behovet av naturresursstatistik är till viss del beroende av hur statsmakterna bedömer behovet av planeringsinsatser. Den nuvarande politiken inom naturresursområdet motiverar knappast några större ambitionsnivåhöjningar i den statistik som f. n. produceras. Eventuella beslut om exempelvis vatten- och grusförsörjningsplanering kan emellertid öka behovet av statistik. Inriktningen av den fortsatta fysiska riksplaneringen samt eventuellt nya riktlinjer som resultat av naturresurs- och miljökommitténs arbete kan också komma att förändra förutsättningarna för planeringen och därmed för statistikbehovet.

Bland de förslag till punktvisa förbättringar av statistiken över markanvändning som C-gruppen framhållit att det är behov av kan speciellt nämnas:

- Som underlag för vattenplanering behövs statistik om jordbruket, hushållens och industrins vattenanvändning (intermittent) samt en vidareförädling av SMHI:s hydrologiska statistik.
- Enkla sammanställningar av vattenresurs- och vattenanvändningsdata per avrinningsområde bör göras vart femte år.
- En samlingsvolym, innehållande den viktigaste naturresurs-, miljö- och markanvändningsstatistiken bör sammanställas vart femte år. Den kan därvid ersätta den nuvarande miljöstatistiska årsboken.
- Sammanställning av befintliga registeruppgifter till en heltäckande markanvändningsstatistik för län och kommuner.
- Detaljerad statistik över markanvändningen i tätorter (nuläge och förändringar) framställs vart femte år. Här bör uppdragsfinansiering övervägas.
- Statistik över byggnadsbeståndets ytor, konstruktion och uppvärmning (detaljerad geografisk redovisning), t. v. vart femte år, på sikt bör ajourförda registeruppgifter eftersträvas.
- Fortsatt tätortsavgränsning vart femte år.

5.4.9 Hälsa och hälso- och sjukvård samt socialtjänst

Hälso- och sjukvården har i Sverige liksom i flertalet industrialiserade länder expanderat kraftigt och dess andel av bruttonationalprodukten har ökat från 3,6 % till år 1960 till 10 % år 1980. Bakom denna utveckling finns en bred enighet om att god hälsa har högsta värdet när människan bedömer sin livssituation och att hälso- och sjukvård är ett centralt inslag i den samlade välfärdspolitiken.

I debatten kring hälsan betonas å ena sidan livsstilens betydelse, som givit upphov till ett ökande informationsprogram med syfte att påverka individens vanor vad gäller t. ex. motion, kost, rökning och alkoholkonsumtion. Å andra sidan hänvisas till miljöbetingelser utanför individens kontroll som har avsatt ett starkt intresse för epidemiologiska studier.

Utvecklingen inom hälso- och sjukvården har kännetecknats av en stark ökning av landstingens personella och materiella resurser samt ett uttalat mål att söka förändra vårdstrukturen från den nuvarande, relativt starkt sjukhusbaserade vården till mer decentraliserade och öppna vårdformer.

Socialvårdens utbyggnad har inneburit växande uppgifter för primärkommunerna. Den sociala serviceverksamheten har byggts ut och framför allt inriktats på de äldre, de handikappade och barnfamiljernas behov.

Sociala och medicinska problem hänger ofta samman. Socialtjänstens verksamhet har därför ett starkt samband med hälso- och sjukvården och både från kommunala och statliga organ har insatser gjorts för att förbättra samordningen de båda områdena emellan.

Socialsektorn karakteriseras av den pågående reformeringen av lagstiftningen. Den nya socialtjänstlagen trädde i kraft 1982. En ny hälso- och sjukvårdslag gäller fr. o. m. 1983. I båda lagarna markeras helhetssynen på individen, inriktningen på förebyggande åtgärder och medverkan i samhällsplaneringen. Bland annat markeras att verksamheter för att förebygga och spåra sjukdomar och skador numera ingår i hälso- och sjukvården. Det sker en förskjutning av intresset mot befolknings- och samhällsorienterad information samtidigt som intresset av den organisationsorienterade statistiken får en annan inriktning.

Det kommer inte att finnas samma behov av en statlig detaljstyrning av hälso- och sjukvården som tidigare. Specialdestinerade statsbidrag ersätts alltmer av skatteutjämningsbidrag av ramkaraktär. De statliga förvaltningsmyndigheternas roll håller därigenom på att förändras. Det blir en tyngdpunktsförskjutning i socialstyrelsens uppgifter mot det övergripande planerings- och utvecklingsarbetet samtidigt som tillsynsverksamheten förändras och får en mer förebyggande och rådgivande inriktning. Tillsynen kommer därvid att präglas av en uppföljning av planeringsinsatserna och statistiken får en ökad roll i denna tillsyn.

Flertalet sjukvårdshuvudmän har ett system för individbaserad patientstatistik om den slutna kroppssjukvården och psykiatrisk vård. B-gruppen har funnit att det är viktigt att få information också om den öppna vården för att bättre kunna följa vårdutnyttjandet och vårdkonsumtionen mellan grupper och sjukvårdsområden. Samtidigt är det betydelsefullt att få information om den privata sjukvården, både öppen och sluten sådan och företagshälsovården.

Trots den kraftiga expansionen inom hälso- och sjukvårdens område återstår stora behov inom vissa områden. Ett kärvt ekonomiskt läge kan öka kravet på omprioriteringar av resurserna. Detta ger, enligt B-gruppen, ett behov av ekonomiska uppgifter för att kunna beräkna kostnader, effekter och produktivitet.

Inom socialvårdsstatistikens område har den hittillsvarande statistiken främst beskrivit samhällets aktiviteter i form av prestationer och delvis de resurser som socialvården svarar för samt ingripanden enligt olika lagrum. För att effektivt kunna planera sin verksamhet behöver socialtjänsten nu i ökad utsträckning information om andra samhällsområden och mer befolkningsorienterad statistik, bl. a. behövs mer information för att beskriva behoven av insatser.

Underlaget för planering och dimensionering av insatserna kan behöva förbättras. Olika funktioner inom socialtjänsten t. ex. barnomsorgen, kan väntas behöva mer kunskaper om behovsstrukturen för sin planering. Ökningen vad gäller socialbidrag aktualiserar statistiska undersökningar inom detta område, bl. a. undersökningar som kartlägger situationen för

dem som söker socialbidrag.

En viktig uppgift i socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen blir att tillföra underlag till den kommunala fysiska och ekonomiska planeringen. Delar av socialtjänststatistiken bör kunna utnyttjas i detta arbete, t. ex. med redovisning på kommundelsnivå. Mycket tyder dock på att huvuddelen av statistikbehovet för denna verksamhet gäller andra statistikområden och endast en mindre del skulle kunna hämtas från socialtjänststatistiken. B-gruppen anser det angeläget att socialtjänststatistiken kan utnyttjas i planeringsarbetet och den statliga statistiken på området bör anpassas så att behovet av redovisning på t. ex. kommundelsnivå kan tillgodoses genom uppdragsverksamhet.

De förändringar av hälso- och sjukvården samt socialtjänsten som här har beskrivits påverkar statistikbehovet i vissa avseenden:

- Bättre information om hälsorisker och hälsotilltånd och sociala förhållanden.
- Bättre information för att mäta vårdbehov och efterfrågan på tjänster för vård och omsorg.
- Mer detaljerad statistik om besök i den öppna sjukvården och om den privata sjukvården.
- Bättre kostnadsinformation från främst sjukvården.
- Socialtjänststatistiken behöver utvecklas för användning i samhällsplanering

Statistikutredningen vill understryka vikten av att man begränsar den årliga informationsinhämtningen, speciellt gäller det insamlingen från sjukvårds- och socialtjänstorganisationen som endast bör omfatta mycket centrala variabler. För att få en djupare kunskap på vissa områden behövs specialundersökningar med några års mellanrum.

D-gruppen, som diskuterat hälsan som välfärdskomponent, har konstaterat att det inte är möjligt att tillfredsställande belysa befolkningens hälsotillstånd utifrån vård- och patientstatistiken eller utifrån sjukförsäkringsstatistiken (jfr. 5.4.10 om socialförsäkring) bl.a. beroende på stora selektionsproblem.

En metod som löser detta problem är att mäta hälsotillståndet hos ett urval av befolkningen. Detta görs också i SCB:s undersökningar av levnadsförhållandena (ULF). Denna metod är dock också förknippad med problem. Uppgifterna bygger på självdiagnoser, vilket påverkar tillförlitligheten. Metoden medför också felrapportering, som kan bero på minnesförluster och ovilja att rapportera vissa sjukdomar. D-gruppen menar att dessa felkällor – selektion och osäkra självdiagnoser – skulle minska betydligt om man införde hälsoundersökningar av representativa stickprov, en metod som prövats i USA. Denna form av undersökningar skulle kunna ge en uppskattning av odiagnosticerade och symptomfria sjukdomars spridning samt möjlighet att genomföra olika fysiologiska mätningar.

D-gruppen betonar att hälsan som välfärdskomponent intar en förstaplats och har kommit fram till följande prioritering av statistikbehoven:

- dödsorsaksstatistiken är central och det är angeläget att kvaliteten förbättras ytterligare. Det är viktigt att informationen blir snabbt

tillgänglig för speciella epidemiologiska frågeställningar som kan aktualiseras. Andra register som cancerregistret m. fl. är också viktiga

- man bör pröva en ny typ av kunskapsinsamling – hälsoundersökningar på stickprovsbasis
- hälsoundersökningar bör knytas samman med intervjuer om upplevda besvär och hälsoproblem. Hälsan är en viktig komponent i undersökningar om befolkningens levnadsförhållanden.

D-gruppen har också påpekat att det är problematiskt att använda socialtjänststatistikens underlag för att belysa mer välfärdsrelaterade frågeställningar, som t. ex. de hjälpinsatser som ges till de äldre och hur erhållen hjälp uppfyller deras faktiska behov av stöd. Den löpande socialtjänststatistiken har f. n. en stark organisationsinriktning.

D-gruppen finner det väsentligt att man med några års mellanrum samordnar socialtjänststatistikens olika delar för att belysa de totala hjälpinsatsernas omfång för olika grupper av äldre differentierade efter bl. a. kön, ålder och familjesituation. Samtidigt är det viktigt att mäta hur erhållen hjälp motsvarar mottagarens behov av hjälp och att också belysa hjälp som erhålls vid sidan av de kommunala insatserna. För att kunna få en bild av detta behövs en övergripande kartläggning av de äldres levnadsförhållanden med ca 10 års mellanrum. Sådana speciella kartläggningar har tidigare utförts (senast "Pensionärsundersökningen 1975") och visat sig ge en mycket värdefull och ofta använd information. Liknande kartläggningar kan också behövas för andra grupper t. ex. barn- och ungdomar. Ett möjligt framgångssätt är enligt D-gruppen att fördjupade studier av t. ex. de äldres och barn- och ungdomars levnadsförhållanden görs i samband med ULF-undersökningarna (jfr. avsnitt 5.3.4 om välfärdsfrågor).

5.4.10 Socialförsäkring

Socialförsäkringens verksamhet innebär utbetalning av kontantstöd till olika grupper av medborgarna i skilda situationer enligt vissa regler. Det handlar om totalt sett mycket stora belopp som omfördelas (över 130 miljarder kr. per år), och den ekonomiska omfattningen har ökat under 1970-talet. Både absolut och relativt, i förhållande till samhällsekonomin totalt.

Det svenska socialförsäkringssystemet har vuxit fram successivt under 1900-talet. Systemet är i sina väsentligaste delar utbyggt, men det finns frågor om förändringar som tagits upp under senare tid. Det rör sig om frågor om ändrad bidragsstorlek, taxor, avgifter etc. I det ekonomiska läge som har rått under senare år har också frågor som rör besparingsåtgärder betonats.

Intresset för effekterna av olika slags förändringar i socialförsäkringssystemet både för samhället i stort och för olika grupper av människor är ökande. De olika stödformernas inverkan på inkomstfördelningen kommer att vara aktuell under 1980-talet.

Socialförsäkringsområdet består av en mångfald olika delar och behovet av att se de olika försäkringsområdena som en helhet har alltmer understrukits bl. a. i socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94). Det synes, enligt B-gruppen, råda en relativt bred enighet om behovet av en helhetssyn inom socialförsäkringen och en samordning av

de mycket splittrade bidragsformerna.

Behov av ytterligare samordningsmöjligheter har framförts av olika ansvariga myndigheter på området. Beträffande statistik över bostadsstödet bör en bättre samordning ske mellan kommunala och statliga stödformer, särskilt vad gäller pensionärshushåll. Arbetsskadestatistiken bör bättre samordnas med arbetsmarknadsstatistiken. Statistik om studiestöd och utbildning bör också samordnas.

Socialförsäkringssystemet har hittills i relativt liten utsträckning legat till grund för statistik av mera allmänt intresse. Systemen har främst tillgodosett de olika myndigheternas egna behov.

Planering och administration av en samordnad försäkring enligt principerna i samordningsutredningens modell skulle på sikt kräva en likartad statistik över hela fältet. För hushållen utgör de olika delarna av socialförsäkringen en viktig, för många den enda, inkomstkällan. Socialförsäkringsområdet har därför en självklar anknytning till fördelningsfrågorna. Det finns därför ett behov av kunskaper om de samlade effekterna av de olika försäkringsformerna på olika typer av hushåll i kombination med egna förvärvsinkomster, skatter, andra bidrag och ev. privata försäkringar. Man vill även kunna beräkna effekterna av ev. förändringar i villkoren för en eller flera av försäkringarna.

Inom SCB har man påbörjat ett arbete med att förbättra möjligheterna att beräkna fördelningseffekter av ändringar i skatte- och transfereringssystemen. I första hand skall arbetet inriktas på att utforma förhållandevis enkla modeller med vilka direkta fördelningseffekter för olika hushållstyper av ändrade skatter och transfereringar kan simuleras. Detta ökar behoven av och kraven på socialförsäkringsstatistiken.

Informationen från socialförsäkringssystemet måste också utformas så att den får ett brett användningsområde. Sjuk- och pensionsförsäkringsinformationen bör kunna användas som indikator på ohälsa och vårdbehov om den utbyggs med orsaker till sjukskrivning respektive förtidspensionering. Det är också behov av en samlad information om handikappgrupperna.

Sammanfattningsvis kan sägas att den löpande statistiken bör begränsas och göras mer översiktlig. Det bör finnas en flexibilitet vad gäller statistikens utformning. Speciella behov bör kunna tillgodoses genom särskilda undersökningar.

Samtidigt finns ett behov av vissa förändringar i statistiken. Här kan främst nämnas:

- Statistik som belyser socialförsäkringssystemet i dess helhet och samordning mellan statistik om de olika delarna.
- Samordning mellan socialförsäkringsstatistik och andra statistikområden.
- Ökat utnyttjande av statistiken för att belysa t. ex. sjuklighet, handikapp etc.

5.4.11 Familjen

Den egna familjens sammansättning och levnadsförhållanden har stor betydelse för den enskilde individen, både som barn och vuxen. En stor del

av t. ex. socialpolitiken har familjen som målgrupp. Den är därför ett viktigt undersökningsobjekt.

Det har skett stora förändringar i familjens roller genom tiderna. Den mest genomgripande förändringen under senare tid är att gifta kvinnor, även de med små barn, i ökad utsträckning har börjat arbeta utanför hemmet. Någon fullständigt jämställd arbetsmarknadstillhörighet gäller dock vanligtvis inte i småbarnsfamiljerna. Många kvinnor arbetar deltid och har samtidigt huvudansvaret för arbetet i hemmet.

Samtidigt har det skett stora förändringar i familjebildningsmönstret. Antalet giftermål har minskat kraftigt och många har i stället valt att leva tillsammans utan att registrera samlevnaden som ett äktenskap. Äktenskapens stabilitet har också minskat. Av de äktenskap som ingicks i mitten av 1970-talet hade 13 % upplösts efter fem år mot endast 5 % av dem som ingicks i början av 1960-talet. Antalet födda barn har också sjunkit. Nedgången sedan 1960-talets mitt har varit omkring 30 % sedan man eliminerat de förändringar som beror på kvinnornas ändrade ålderssammansättning. Som en följd av det nya samboendemönstret föds i dag 40 % av barnen av ej gifta kvinnor, mot ca 13 % i mitten av 1960-talet. För dessa barn saknas i dag all information om fadern i befolkningsstatistiken. Det är en allmän erfarenhet både från Sverige och andra länder att nästan alla unga kvinnor vid tillfrågan i intervjuundersökningar uppger att de vill ha barn och vanligtvis (minst) två stycken. Varför detta inte senare tycks realiseras har man dock ännu relativt begränsad kunskap om.

Barnfamiljernas (spec. de med minst tre barn) ekonomiska situation diskuteras ofta som en följd av dagens trängda ekonomiska läge. Genom riktade stödåtgärder har man delvis försökt kompensera dessa grupper. Det är viktigt att kunna belysa de standardskillnader som finns mellan olika familjetyper såsom ensamstående och samboende (gifta eller ej gifta), barnfamiljer och icke barnfamiljer samt inom gruppen barnfamiljer efter barnantal. Det är viktigt att ha kunskap om hur vidtagna åtgärder påverkar olika familjetyper. Samtidigt är det angeläget att få snabba indikatorer på hur situationen förändras för olika grupper t. ex. differentierade konsumentprisindex som visar kostnadsutvecklingen för olika familjetyper.

Diskussionerna kring barnfamiljernas ekonomiska situation har ofta i debatten kommit att tolkas som att det är de privatekonomiska faktorerna som i stor utsträckning ligger bakom fruktsamhetsnedgången. Det är dock många förhållanden som har förändrats sedan nedgången började i mitten av 1960-talet. Kvinnornas utbildningsnivå har ökat liksom förvärvsfrekvenserna, nya effektivare preventivmedel har fått stor spridning, abortlagstiftningen har liberaliserats, familjestabiliteten har minskat. Det behövs mer kunskap för att förstå orsakerna till förändringarna i familjebildningsmönstret.

Många av de frågeställningar som är betydelsefulla för att belysa familjernas situation är också centrala för jämställdhetspolitiken. Detta är en naturlig följd av att denna under 1970-talet focuserats kring frågor som rör båda föräldrarnas ansvar för hem och familj som en förutsättning för att båda skall kunna delta i arbets- och samhällsliv på lika villkor. Jämställdhetspolitiken kan ses som en del av en allmän strävan efter ekonomisk och social rättvisa mellan grupper och individer i samhället. Statistiken måste ge

underlag till att beskriva förhållandena och bedöma utvecklingen i relation till genomförda handlingsprogram och dessutom ge underlag till utformning av nya insatser. Den individorienterade statistiken bör utformas så att den möjliggör jämförelser mellan olika befolkningsgrupper, och den bör härigenom också vara ett underlag för att belysa jämställdhetsfrågor. Vidare är det nödvändigt att statistikredovisningen kontinuerligt anpassas till den pågående samhällsutvecklingen. Den socioekonomiska grupperingen av hushållen bygger ofta på förhållanden tillknutna endast mannen, och yrkesklassificeringen (NYK) är i dess nuvarande form bäst anpassad till männens arbetsmarknad.

En viktig förutsättning för att kunna belysa jämställdhetsfrågor är att man kan avgränsa grupper som har likartade förutsättningar och redovisa deras situation. Det kan gälla de vuxnas förhållanden inom olika familjetyper, manliga och kvinnliga elevers situation inom olika delar av utbildningsväsendet, mäns och kvinnors förhållanden inom olika delar av arbetslivet m. m. Jämställdhetsaspekterna berör naturligtvis inte bara t. ex. relationen förvärvsarbete/inte förvärvsarbete. Vid studier av förhållanden tillknutna arbetsmarknaden (rörande arbetstid, befattning, lön osv.) är det viktigt att också beakta individernas utbildnings- och familjeförhållanden. Det är väsentligt att situationen belyses utifrån ett längre livsperspektiv, där flera aspekter beaktas samtidigt. Många för jämställdhetspolitiken viktiga frågeställningar kan närmast karakteriseras som forskningsuppgifter. Statistiken bör genom sin utformning underlätta denna verksamhet.

D-gruppen anser att den nuvarande individstatistiken i för liten utsträckning är familje/hushållsorienterad. SCB:s största årliga intervjuundersökningar är individbaserade utan intervju av make/maka (eller samboende), vilket minskar möjligheterna att studera familjens situation och jämställdheten inom familjen. Avsaknaden av ett relevant familjebegrepp i befolkningsstatistiken, som genom folkbokföringen enbart har upplysningar om formellt civilstånd, bidrar också till att det är svårt att få en bild av familjernas sammansättning och situation. Folkräkningarna har givit en värdefull information, men folkräkningens uppgifter uppfattas ofta som inaktuella. Om integritets- och kvalitetsfrågorna får en tillfredsställande lösning kan en registerbaserad folkräkning enligt FOBALT:s förslag komma att betyda påtagliga förbättringar. Förutsättningen är dock att man får ett fungerande register över hushållens sammansättning. Samtidigt är det angeläget att finna metoder för att inhämta information om faktiskt samboende och upplysningar om fadern för alla barn som föds. Ett hushålls/familjeregister kan i kombination med t. ex. sysselsättnings- och inkomstupplysningar ge en mycket värdefull information som nu saknas. En fördjupad kunskap omkring speciella frågeställningar som inte kan belysas registervägen kommer dock också att behövas, t. ex. den tidsmässiga förläggningen av makars arbetstid, gåvors och arvs betydelse för ekonomin och hjälp som den unga generationen får av föräldrarna. En värdefull kunskap för att belysa familjens situation och jämställdheten inom familjen vore en kartläggning av hushållens tidsanvändning. Delar av tidsanvändningen är undersökt i olika sammanhang, men en bild av den totala tidsanvändningen saknas. Till detta återkommer vi i avsnitt 5.4.15 om individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning.

D-gruppen finner det mycket angeläget att få en ökad information om

familjerna och deras situation. Flera av de statistikprodukter som är centrala för familjestatistiken har prioriterats och kostnadsberäknats under andra avsnitt. Detta gäller:

- Registerbaserad statistik om hushållen och familjernas sammansättning (avsnitt 5.3.3 om regionala och lokala frågor)
- kartläggning av hushållens tidsanvändning (avsnitt 5.4.15 om individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning)
- ULF-undersökningarna (avsnitt 5.3.4 om välfärdsfrågor)

D-gruppen understryker också behovet av att få information om befolkningens faktiska samboendeförhållanden och uppgifter om fadern till alla barn som föds. Dessa uppgifter kan inte erhållas utan att innehållet i folkbokföringens administrativa register utökas. Möjligheterna för detta måste utredas speciellt.

Samtidigt har D-gruppen framhållit behovet av en utveckling av differentierade konsumentprisindex för att belysa utvecklingen för olika familjetyper. Detta har också diskuterats i avsnitt 5.4.5 om priser och prisindexar.

SCB:s utvecklingsarbete för att belysa fördelningseffekter för olika hushåll av ändringar i skatte- och transfereringssystemen ges också hög prioritet av D-gruppen. *Statistikutredningen* vill understryka betydelsen av att statistiken utformas på ett sätt som möjliggör en belysning av jämställdhetsfrågor. En sådan statistik bör redovisas med några års mellanrum.

5.4.12 Kultur och fritid

Den statliga kulturpolitik som utformades under 1970-talet och som sammanfattades i de s. k. kulturpolitiska målen förutsatte en kontinuerlig utbyggnad med hjälp av växande samhällsekonomiskt utrymme. Optimismen om att snabbt kunna förverkliga de politiska delmålen har avtagit på grund av den samhällsekonomiska utvecklingen. Man har visserligen inte övergett 1970-talets mål och riktlinjer, men villkoren för kulturpolitiken är nu i flera avseenden annorlunda än de som gällde tidigare. Den stagnerande samhällsekonomin och den snabba tekniska utvecklingen på massmediaområdet är några faktorer som sannolikt kommer att ge återverkningar på kulturpolitiken under 1980-talet. Prioriteringsproblemen mellan olika kulturändamål kan leda till målkonflikter och utvärdering av kulturpolitiken liksom samspelet mellan staten, landstingen och kommunerna kan väntas få större betydelse i en sådan situation.

På kulturområdet saknas med några undantag en löpande statlig statistik. En väsentlig del av statistikbehoven är föranledda av den statliga kulturpolitiken liksom att man på den kommunala nivån också ofta anger mål för verksamheten. Från användarhåll har i olika sammanhang framförts att resultatanalyser av offentliga insatser inte kan göras i brist på statistiskt underlag. Statistiken på området är med andra ord ojämn, vissa delområden är väl belysta, medan det för andra delar i stort saknas statistik. Behovsanalysen pekar följaktligen på en förhållandevis stor obalans mellan behoven av och tillgången på kulturstatistik.

En av kulturstatistikens främsta uppgifter är att ge underlag för den

kulturpolitiska debatten och opinionsbildningen. Genom att ge bakgrundskunskap och en översiktlig statistisk beskrivning kan statistiken indikera förändringar inom kulturpolitiken. I denna roll vänder sig statistiken till en bred användarkrets på olika nivåer.

På den kommunala sidan insamlas verksamhetsstatistik endast i den befintliga biblioteksstatistiken. Denna verksamhetsstatistik är huvudsakligen produktionsinriktad och behöver utvecklas om den skall kunna utgöra delar av underlag för bedömningen av måluppfyllelse, metodval m. m.

Det finns behov av att utveckla statistik som beskriver kommunernas utgifter och verksamhet inom området och att samordna den med motsvarande statistik på regional och central nivå. Eftersom stora delar av kulturverksamheten finansieras via andra nämnder kan inte uppgifterna inhämtas via den kommunala finansstatistiken, då stora delar av informationen i så fall skulle falla bort.

För att få en uppfattning om de samlade insatserna inom hela kulturområdet behövs dessutom en samordning av de offentliga kulturutgifterna med en ändamålsgruppering.

Kulturarbetarnas försörjningsmöjligheter har uppmärksammats i olika sammanhang, både i utredningar och i den allmänna debatten. Kulturarbetarnas fackliga organisationer kräver höjda ersättningar och bidrag med hänvisning till sina dåliga ekonomiska förhållanden. För att kunna bedöma riktigheten i dessa krav behöver statsmakterna ha tillgång till en objektiv statistik rörande inkomster och arbetsförhållanden hos olika grupper av kulturarbetare. Informationsbehovet bör huvudsakligen kunna tillgodoses genom bearbetningar av befintlig statistik och register.

Ett stort intresse riktas i dag mot olika delar av massmediaområdet främst föranlett av den snabba tekniska utvecklingen. Massmediapolitiken behandlar i huvudsak företeelser som inte är en del av den offentliga sektorn utan produceras och distribueras på en kommersiell marknad. De problem som uppstått inom litteraturmarknaden leder till ett behov av att få bättre bild av områdets utveckling och struktur. Video- och fonogrammarknaden är f. n. mycket expansiv och påverkar fritidsvanorna hos delar av befolkningen.

Kulturverksamheten är avsedd för den enskilde individen liksom kulturpolitiken ytterst är formulerad med tanke på de enskilda individerna i samhället. Det blir därför i mottagarledet som kulturverksamhetens och kulturpolitikens effekter i sista hand bör mätas och studeras. "Kulturkonsumtionen" kan i viss utsträckning mätas med hjälp av den organisationsorienterade statistiken. Denna säger dock föga om vilka individer eller grupper som utnyttjar eller kommer i åtnjutande av kultursatsningarna på olika områden. För planering och för utvärdering av tidigare åtgärder behöver man kunna mäta situation och förändringar i befolkningens kulturvanor, fritidssysselsättning och mediavanor.

Sådana studier faller naturligt in i kartläggningar av befolkningens fritidsvanor, som nu belyses i undersökningen om levnadsförhållanden (ULF). Denna information skulle vara en bättre välfärdsindikator om de tidsmässiga aspekterna också beaktades i undersökningen. Det finns ett behov att få åtminstone grova indikatorer på hur fritiden, i termer av "tid till förfogande", utvecklas för olika grupper. En bakgrund till detta är bl. a. diskussionerna om eventuella förändringar i arbetstidens längd. Statistiken

över arbetstider är i sig relativt dålig, och det finns behov av att komplettera en förbättrad information om arbetstider och uppgifter om övriga aktiviteter, t. ex. restid och hushållsarbete av olika slag, bl. a. som utgångspunkt för diskussioner av konsekvenser av reformer inom såväl arbetsmarknadsområdet som det skattepolitiska området. En rimlig ansats bör vara att komplettera antingen arbetskrafts- eller resvaneundersökningarna med uppgifter om andra aktiviteter. Även i detta sammanhang är tiden den relevanta enheten.

I tider med en kärvare kommunal ekonomi kan fritidssektorn komma att utsättas för besparingar. I detta sammanhang behövs uppgifter i första hand för att utvärdera verksamheten. Det gäller dels ekonomisk statistik innehållande t. ex. à-priser för olika aktiviteter, dels utnyttjandets fördelning på olika socioekonomiska grupper.

De ekonomiska uppgifterna framgår ur den befintliga kommunala finansstatistiken (räkenskapssammandragen). När det gäller utnyttjandet finns ingen statistik som ger en entydig bild av förhållandena. Här kan man tänka sig antingen enstaka specialundersökningar eller en revidering av ULF-undersökningen till att mera renodlat redovisa skillnader i utnyttjandet av offentliga tjänster.

Kulturstatistiken kan mot ovanstående bakgrund komma att behöva förändras i vissa avseenden.

- statistik över utgifter och verksamhet på lokal och regional nivå med några års mellanrum
- bättre statistik på massmediaområdet bl. a. genom samordning av befintlig branschstatistik och ny statistik på vissa områden
- förbättringar av, alternativt ny, statistik beträffande kulturutnyttjande och kulturvanor
- statistik över kulturarbetarnas förhållanden genom befintlig statistik och register.

5.4.13 Utbildning

Utbildningssektorn skiljer sig delvis från andra sektorer genom att staten har ett särskilt stort ansvar för sektorn. Sektorn är relativt hårt reglerad och har under de senaste decennierna präglats av stora förändringar.

Den pågående decentraliseringen inom utbildningsområdet, med ett minskande inslag av regler och bestämmelser innebär att förhållandena lokalt kan komma att variera mer än tidigare. Decentraliseringen omfattar både gymnasieskola och högskola. Den innebär ett vidgat regionalt och lokalt ansvar för utbildningsplaneringen både vad gäller dimensionering och innehåll. Sålunda fattas de detaljerade dimensioneringsbesluten för gymnasieskolan numera på länsnivå. Detta innebär att de regionala myndigheternas behov av statistiskt underlag på regional nivå ökar. Vidare ökar samarbetet mellan regionala organ som länsstyrelser, länskolnämnder, länsarbetsnämnder och regionstyrelser.

Även de centrala myndigheterna behöver tillgång till regionala och lokala uppgifter för att få en samlad bild av den utbildningsverksamhet som bedrivs i olika delar av landet.

Flera av de senare utbildningsreformerna har syftat till att underlätta växling mellan utbildning och yrkesverksamhet och att överbrygga utbildningsklyftorna mellan generationerna. En viktig aspekt på de fördelningspolitiska frågorna är den sociala bakgrunden för dem som går vidare till bl. a. högskolestudier. Samtidigt är det viktigt att följa upp olika "riskgrupper" inom skolväsendet t. ex. elever med särskild studiegång, invandrarbarn och elever som inte går vidare till gymnasieskolan.

Behovet av information om de studerande är centrala inom utbildningsområdet. De är dock inte begränsade till en redovisning med fördelning på linjer, kurser etc. Det behövs också statistik som beskriver strömmarna av studerande till, genom och från utbildningsväsendet samt mellan dess olika delar. Statistik över dessa strömmar behövs i första hand för planering och uppföljning, men även som underlag för att i särskilda undersökningar kunna belysa frågor kring t. ex. utbildningssystemets funktionssätt, hur individerna faktiskt utnyttjar utbildningsväsendet och för prognosberäkningar rörande utflödet från utbildningssystemet. Genom att studerande i underliggande utbildningar utgör en väsentlig del av rekryteringsunderlaget för gymnasie- och högskoleutbildning finns behov av att koppla ihop olika utbildningsområden. Genom förändringar i rekryteringsmönstret till i första hand högskola och forskarutbildning har dock frågor kring strömmarna till och från dessa utbildningar komplicerats betydligt. Rekryteringen från arbetsmarknaden och vuxenutbildningen har ökat kraftigt och högskolan förväntas även planera för s. k. återkommande utbildning.

Ett stramare ekonomiskt läge kan väntas öka intresset för effektstudier och utvärderingar. Samtidigt kan det väntas ställa ökade krav på en större anpassning av utbildningsresurserna på olika utbildningslinjer till arbetsmarknadens behov av utbildad personal, som i sin tur måste anpassas till de förutsedda strukturförändringarna inom näringslivet. De förändringar som ägt rum på arbetsmarknaden för ungdomar har lett till en arbetslöshet som är större än för någon annan åldersgrupp. Ungdomar som går ut på arbetsmarknaden direkt efter grundskolan har särskilt svårt att hävda sig på arbetsmarknaden. Detta förhållande förväntas bestå under 1980-talet. Behovet av prognoser för planering och dimensionering av utbildningsväsendet blir stort, men också prognoser över arbetsmarknadens behov. En central fråga som en följd av bl. a. det sjunkande elevunderlaget är också utbildningssystemets framtida lärarbehov.

Intresset för forskningsfrågor har ökat och kan väntas fortsätta att öka under 80-talet. Behovet av FoU-statistik har på regeringens uppdrag utretts av SCB och forskningsrådsnämnden. Den kartläggning som gjordes visar att behoven av statistik om FoU-verksamhet kommer att vara stora. Behoven av FoU-statistik sträcker sig över flera områden av samhället än vad som täcks in av den nuvarande statistiken. Kompletteringar behövs vad gäller samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning inom universitet och högskolor samt inom hälso- och sjukvård.

Följande faktorer kan förväntas påverka statistikbehovet under 1980-talet:

- de fördelningspolitiska frågorna på utbildningsområdet kommer att vara av stor vikt även under 80-talet, bl. a. gäller detta frågan att höja

utbildningsnivån för de grupper som har en otillfredsställande utbildningsnivå

- utbildningens, främst den högre utbildningens och forskningens, roll som motor i samhällsutvecklingen kommer alltmer i förgrunden och intresset för forskningsfrågor kommer att öka
- ökade krav på en bättre anpassning av utbildningen på olika nivåer till arbetsmarknadens behov av utbildad personal. Samtidigt sker strukturförändringar av näringslivet
- inom området sker en fortsatt decentralisering av administration, planering och beslut. Gymnasieskolen reformeras sannolikt
- ungdomspuckeln lämnar gymnasieskolan och når högskolan och arbetsmarknaden. Samtidigt sker successivt en minskning av antalet elever i grund- och gymnasieskolan.

Den förväntade utvecklingen ger upphov till ett behov av vissa förändringar i statistiken

- återkommande statistik över utbildningsnivå för hela befolkningen i kombination med yrke och sysselsättning och samlat utbildningsregister
- ökade behov av regionalt särredovisad utbildningsstatistik
- förbättrad resurs- och kostnadsinformation, främst vad gäller lokaler, läromedel och utrustning
- heltäckande FoU-statistik (utbyggd enligt prop. 1981/82:106).

Statistikutredningen vill dessutom understryka utbildningsuppgifternas stora betydelse som bakgrundsinformation för att belysa välfärdspolitiska frågor och för att studera olika befolkningsgruppers beteende. Detta gäller t. ex. för familjebildningsmönstret (parbildning och barnafödande), men också för speciellt kvinnornas anknytning till arbetsmarknaden.

5.4.14 Arbetsmarknad och arbetsmiljö

De övergripande målen för den svenska ekonomiska politiken har under lång tid varit full sysselsättning, stabila priser, god tillväxt och extern balans. Dessa mål kunde genom en samverkan mellan den ekonomiska politiken och gynnsamma yttre omständigheter i stor utsträckning uppnås under 1950- och 1960-talen. Under 1970-talet förändrades dock bilden i Sverige, liksom i många andra länder. Till skillnad från de flesta övriga industriländer hölls den öppna arbetslösheten nere i Sverige, vilket dock krävde stora ansträngningar. Arbetslösheten har emellertid legat på en nivå som varit högre än tidigare (3 % av arbetskraften i jan. 1983). Högst är den bland de ungdomar i 16 – 19 års ålder som inte studerar och den är större bland kvinnor än bland män.

Samtidigt som problemen på arbetsmarknaden blivit större, har den totala sysselsättningen ökat. Sysselsättningen nådde sin hittills högsta nivå under 1980, då 4,23 milj. personer var sysselsatta, men har sedan stagnerat. Sysselsättningsökningen har varit mindre mätt i timmar än mätt i antal personer, beroende på att kvinnorna, som svarat för den större delen av ökningen, ofta har en kortare arbetstid än männen.

Enligt de riktlinjer som riksdagen antagit för arbetsmarknadspolitiken under 1980-talet skall tyngdpunkten ligga på förmedling av arbeten på den öppna marknaden. Åtgärder skall inriktas på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och underlätta den ömsesidiga anpassningen mellan utbud och efterfrågan. I den mån de arbetslösa inte kan beredas plats på den öppna marknaden skall i första hand en lämplig yrkesutbildning aktualiseras. Beredskapsarbetena bör, enligt riktlinjerna, ges en varierad inriktning med hänsyn till att arbetslösheten drabbar många olika yrkesgrupper.

Statistikbegreppet arbetslöshet är internationellt definierat av ILO. Den är arbetslös som är utan arbete, är tillgänglig för arbete och har sökt arbete. Utöver den öppna arbetslösheten som ILO:s definition avser finns en partiell arbetslöshet i form av korttidsvecka etc. Många sysselsätts också utanför den öppna arbetsmarknaden i t. ex. beredskapsarbeten, skyddad verksamhet eller subventionerade företag och slutligen finns en svårmätbar latent arbetslöshet. Internationella jämförelser av detta utvidgade arbetslöshetsbegrepp är svåra att genomföra.

För de flesta hushåll utgör inkomsten av tjänst den största delen av hushållsinkomsten. Lönestrukturen kan således bidra till att förklara inkomstfördelningen i samhället och därmed fördelningen av den privata konsumtionen på olika hushållskategorier. Den differentiering av lönerna som kommer till uttryck i lönestrukturen har dessutom en annan viktig funktion, nämligen att medverka till att fördela arbetskraften på näringsgrenar, företag, befattningar m. m. Lönerelationerna påverkar även skolungdomarnas val av utbildning och yrkesinriktning. Ett motiv för att studera lönestrukturen och därmed indirekt inkomstfördelningen är att man med fördelningspolitiska utgångspunkter kan vilja påverka fördelningen.

Statistik som belyser arbetsmarknaden och dess funktion måste, speciellt under de nuvarande ekonomiska förhållandena, ges en mycket hög prioritet. Det är ett behov av arbetsmarknadsprognoser och av ett utbildningssystem som är så flexibelt att det kan anpassas till utbildningsbehoven. Det behövs bl. a. yrkes- och helst utbildningsuppgifter med god kvalitet för att kunna göra långsiktiga arbetsmarknadsprognoser.

Arbetsmarknadsstatistik produceras av AMS och SCB. AMS statistik är främst avsedd för arbetsmarknadsverkets interna behov, men den har dock ett stort allmänt intresse. Arbetsmarknadens centrala plats i den ekonomiska politiken motiverar ett bättre utnyttjande av det rika datamaterial som finns inom AMS. Statistiken redovisar i första hand lediga platser och anmälda arbetssökande vid olika tidpunkter, och nettoförändringarna mellan olika tidpunkter redovisas. Den publicerade statistiken i dess nuvarande form ger en otillräcklig bild av vad som sker mellan två mättillfällen. Bruttoförändringarna säger mer – hur många arbetssökande kvarstår sedan förra mättillfället, hur många som då sökte arbete har kunnat placeras, hur många nya sökande har tillkommit, hur många som tidigare placerats har återkommit? Uppgifter av detta slag är, såsom tidigare framhållits av riksrevisionsverket, nödvändiga för att den förda arbetsmarknadspolitiken och de åtgärder som vidtagits skall kunna utvärderas.

De månatliga arbetskraftsundersökningarna (AKU) som utförs av SCB intar en central plats vid beskrivning av arbetsmarknadsläget. AKU redovisar både sysselsättningen inom olika branscher och olika typer av

arbetslöshet. Resultaten, som redovisas snabbt, är mycket värdefulla och tillförlitliga för användning på central nivå. Trots att 22 000 individer tillfrågas varje månad i AKU medges ingen regional nedbrytning av månadsresultaten med acceptabel kvalitet. Den regionala redovisningen av sysselsättningen på kvartals- och årsbasis som nu görs i AKU är värdefull, eftersom uppgifterna fyller den stora luckan mellan FoB-räkningarna, som hittills gjorts vart femte år. Under förutsättning av att integritets- och kvalitetsfrågorna får en tillfredsställande lösning och FOBALT-utredningens förslag till en årlig registerbaserad (regionalt fördelad) sysselsättningsstatistik kan genomföras minskas dock behovet av den regionala särredovisningen i AKU. A- och C-grupperna har kommit fram till att en årlig regionalt fördelad sysselsättningsstatistik möjliggör en betydlig nedskärning av AKU:s urvalsstorlek (./. 5 000 personer per månad), trots en viss precisionsförlust även på riksnivå.

I den politiska debatten uppstår förvirring när SCB och AMS publicerar "motstridiga" uppgifter om arbetslösa resp. om arbetssökande tillgängliga för omedelbar placering. I viss utsträckning har situationen förbättrats genom att SCB och AMS publicerar sina uppgifter samtidigt och de undersökningar som pågår i syfte att skapa bättre klarhet om orsakerna kan kanske också bidra till en ytterligare förbättring.

Bland SCB:s arbetsmarknadsstatistik finns ett antal produkter som bygger på uppgifter från företag och andra arbetsgivare beträffande sysselsättning, lönesummor och löner. Några av dem är kortperiodiska (månads- eller kvartals-) medan andra redovisar årssiffror. Inom den årliga statistiken framställs officiell statistik och särskild förhandlingsstatistik. Den officiella statistikens utformning styrs inte enbart av förhandlarnas önskemål och dess nytta ligger i första hand i att den tillgodoser ett allmäninformativt intresse. A-gruppen anser att detta kan vara ett tillräckligt motiv för att producera sådan statistik även fortsättningsvis, även om den inte kan betecknas som oundgänglig och även om man kan ifrågasätta dess nuvarande omfattning. Man kan dock särskilt framhålla värdet av lönestatistiken för kommuner och landsting, eftersom man tidigare bara haft förhållandevis dåliga mått på den kommunala sektorns expansion (se avsnitt 5.3.3 om regionala och lokala frågor).

Även sysselsättningsuppgifterna från företagen är värdefulla – dels för NR-enhetens behov, dels för avstämning mot de urvalsbaserade individuppgifterna. Här är det dock enligt A-gruppens åsikt angeläget att de företagsuppgifter som nu insamlas kompletteras med uppgifter om genomförda permitteringar, korttidsveckor och liknande åtgärder, trots att en sådan kartläggning möter avsevärda metodproblem. För en mera fullständig belysning av läget på arbetsmarknaden är dock denna typ av uppgifter synnerligen betydelsefull.

Byggnadsinventeringar görs kvartalsvis av SCB för att belysa investerings- och sysselsättningsförhållanden inom den av arbetsmarknadsverket styrda sektorn av byggnadsverksamheten, som uppgår till ungefär hälften av byggsektorn. Underlag är vid inventeringstillfället pågående styrt byggande.

A-gruppen ifrågasätter nyttan för arbetsmarknadsplaneringen av byggnadsregleringen och därmed även byggnadsinventeringarna med nuvarande

utformning och i nuvarande arbetsmarknadssituation. Byggnadsverksamhetens variationer gör att den strukturella arbetslöshet som nu förekommer kan uppfattas som säsongsmässig eller konjunkturell. Den riskerar därmed att permanentas genom att man sätter in kortsiktiga åtgärder för att avhjälpa det som är symtom på långsiktiga problem. Byggnadsinventeringarna skulle emellertid eventuellt kunna utformas så att de även ger välbehövligt underlag för prognoser över verksamhetsvolymen och arbetskraftsefterfrågan inom byggsektorn eller åtminstone dennas reglerade delar. Den nuvarande påbörjandestatistiken fyller en viss sådan funktion men det väsentliga vore att få grepp om planerade byggen ganska lång tid innan de påbörjas.

Förslagen till förändringar av arbetsmarknadsstatistiken kan sammanfattas som följande:

- AMS statistik bör inriktas mer på att tillgodose externa statistikanvändares behov och i övrigt på att redovisa bruttoförändringar och effekter av den förda politiken.
- FOBALT:s förslag till årlig sysselsättningsstatistik baserad på utvidgade kontrolluppgifter bör om integritets- och kvalitetsfrågorna får en tillfredsställande lösning ersätta FoB:s sysselsättningsuppgifter. Under dessa förutsättningar bör AKU:s regionala redovisning slopas och därigenom kan urvalet till AKU minskas med ca 5 000 personer varje månad (se även avsnitt 5.3.3 om regionala och lokala frågor).
- AKU:s frågebatteri bör göras mer flexibelt.
- SCB bör fortsätta att producera officiell löne- och sysselsättningsstatistik, men mer uppmärksamhet bör ägnas åt sysselsättningsfrågorna.
- SCB:s publikation Löner bör avskaffas, då uppgifterna redan publiceras i andra sammanhang. (Statistiska meddelanden och Arbetsmarknadsstatistisk årsbok)
- Låg prioritet för byggnadsinventeringarna i deras nuvarande form.

Statistikutredningen vill betona att AKU har en mycket central roll när det gäller att beskriva arbetsmarknadssituationen i landet som helhet. AKU ger en beskrivning av både sysselsättningen och olika former av arbetslöshet. Insamlingsförfarandet gör dock att den samtidigt är relativt sett dyr. Några kostnadsminskningar, som inte påverkar uppgifternas kvalitet (inkl. periodicitet) har dock inte varit möjliga att finna.

Både A- och C-grupperna påpekar att FOBALT:s förslag till årlig registerbaserad sysselsättningsstatistik minskar behovet av regional nedbrytning av AKU-resultaten. Även om nyttan av de registerbaserade årliga sysselsättningsuppgifterna kanske främst ligger på det regionala och lokala planet, vill statistikutredningen understryka att de också kommer att ge en värdefull information om sysselsättningen i landet som helhet. Inte minst kommer de att ge kunskap om sysselsättningens omfattning för olika befolkningsgrupper och efter en tid möjligheter att följa individernas sysselsättning under en längre tidsperiod. I kombination med utbildningsuppgifter och yrkesuppgifter (vart femte år) bör detta sysselsättningsregister dessutom kunna bidra till att förbättra underlagsmaterialet till långsiktiga arbetsmarknadsprognoser, (liksom till utbildnings- och yrkesprognoser).

Statistikutredningen anser att det är angeläget att AMS rikhaltiga material om de arbetssökande bearbetas ytterligare för att ge en bättre information

om de bruttoförändringar som äger rum mellan olika tidpunkter. Detta kan sägas vara ett första steg mot att framställa en registerbaserad arbetslöshetsstatistik. Danmark, som är det land som har gått längst, när det gäller att framställa statistik utifrån administrativa register (jfr avsnitt 6.1.3), har ett arbetslöshetsregister sedan 1979. Det omfattar alla arbetslöshetsförsäkrade som varit berörda av någon arbetslöshet, samt alla som är hänvisade till ett offentligt arbetsförmedlingskontor från kommunens sociala myndigheter. Registret som uppdateras varje månad innehåller förutom personnummer bl. a. regionala uppgifter, civilstånd, medborgarskap, arbetslöshetskassa och försäkringsförhållanden. Utifrån dessa uppgifter kan relativt detaljerade uppskattningar av arbetslöshetens varaktighet belysas och dessutom kan förekomsten av upprepade arbetslöshetsperioder o. d. studeras. Eftersom registret omfattar alla sysselsatta ger det också stora möjligheter till att studera förhållandena för små befolkningsgrupper och regioner.

En registerbaserad statistik saknar dock den flexibilitet som en urvalsundersökning, som t. ex. AKU, ger. Möjligheter att vid vissa tillfällen belysa speciella frågeställningar saknas. Dessutom kan man inte i ett arbetslöshetsregister av detta slag få information om latent arbetslöshet, önskad arbetstid i relation till faktisk osv. AKU har en mycket hög prioritet bland flertalet statistikkonsumenter, inte bara bland dem som direkt sysslar med arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiska frågeställningar. En urvalsundersökning har dock alltid begränsningar, när det gäller att bryta ner resultaten på små regioner eller befolkningsgrupper.

Statistikutredningen vill i dagens läge inte direkt föreslå en uppbyggnad av ett svenskt individorienterat arbetslöshetsregister. Vi tror dock att ett sådant register tillsammans med en registerbaserad sysselsättningsstatistik och ett mindre antal AKU per år skulle ge samhället en värdefull information. Vi menar att ett arbetslöshetsregister bör vara så intressant att möjligheten att upprätta ett sådant är värt att undersökas mer djupgående än vad som varit möjligt i detta sammanhang, varvid bl. a. integritetsaspekterna bör beaktas.

Åtgärder på arbetsmarknaden inriktas inte bara på att säkra individernas rätt till en meningsfull sysselsättning utan de skall också säkra en god *arbetsmiljö*. Arbetsmiljöbegreppet har i nuvarande lagstiftning en mycket vid innebörd och omfattar luft-, ljud- och ljusförhållanden, olycksfallsrisker, exponering för farliga ämnen, stress och enformighet, fysisk belastning, inflytandefrågor samt arbetstider och löneformer. Av de registrerade ca 10 000 arbetssjukdomarna under första halvåret 1979 har ca 80 % ansetts vara framkallade av ensidiga eller ansträngande rörelser/arbetsställningar och kemiska ämnen.

Ur säkerhetssynpunkt har arbetsmiljön förbättrats. Säkerheten är dock bara en aspekt på arbetsmiljön. Enligt gjorda undersökningar tycks dock arbetena samtidigt blivit mer psykiskt krävande och frekvensen ensidiga arbetsrörelser har ökat, liksom bullret och exponeringen för farliga ämnen.

Det finns olika metoder för mätning av arbetsmiljön. De tekniska (yrkeshygieniska) mätningarnas fördel är att man får mått som låter sig jämföras med en uppställd norm. De är dock både komplicerade att företaga och dyra. Expertbedömningar utförs av speciellt utbildad personal. Det är

dock svårt att få en enhetlig bedömningsgrad som inte förändras över tiden vid dessa mätningar. Intervjuer med arbetstagare är den metod som huvuddelen av den existerande offentliga statistiken baseras på. Den är jämfört med andra metoder relativt billig och kan täcka ett stort antal faktorer samtidigt. Tillförlitligheten i svaren är dock ett stort problem; svaren påverkas av subjektiva värderingar och av hur frågorna formuleras. Här pågår ett utvecklingsarbete inom SCB. Slutligen kan indirekta mått användas för mätning av arbetsmiljön, som t. ex. arbetsskadornas fördelning på orsaker och bransch samt sjukfrånvaron, som dock kan påverkas av förändringar i regelsystemet.

Information om arbetsmiljön är mycket viktig både för att ge underlag för prioritering av arbetsmiljösatsningar och för utvärdering av vidtagna åtgärder. Den skall också ge underlag för forskningen och har ett stort allmäninformativt värde.

Huvudkällan till den nuvarande arbetsmiljöstatistiken är SCB:s ULF-undersökningar och informationssystemet om arbetsskador (ISA), vars huvudman är arbetarskyddsstyrelsen. ISA innehåller upplysningar om alla arbetsskador som inträffat och anmälts av arbetsgivaren fr. o. m. 1979. Uppgifterna ger underlag för arbetarskyddsstyrelsens verksamhet. Sedan juli 1981 finns också ett mätregister (MT08), där alla yrkeshygieniska mätresultat samlas (från yrkesinspektionen och företagen). Det utgör dock ännu ingen lämplig källa för statistikframställning, då uppgifterna inte utgör något slumpurval av arbetsställen och mätningarna inte är enhetliga. Här krävs sålunda ett utvecklingsarbete, som delvis redan är planerat.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är viktigt att komma till rätta med de brister som arbetsmiljöstatistiken nu har, dvs. bristande konstans och luckor i beskrivningssytemen. Ett första steg är fullföljandet av utvecklingsprojekten inom SCB och arbetarskyddsstyrelsen. Epidemiologiska studier av arbetsmiljön skulle också få ett värdefullt tillskott, om man realiserar det förslag till hälsoundersökningar på representativa stickprov som diskuterats under avsnittet 5.4.9 om hälsa, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

5.4.15 Individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning

Inom den nordiska traditionen definieras välfärd som individernas förfogande över resurser som hälsa, sysselsättning, kunskaper etc. med vars hjälp de kan styra sina egna liv. Utifrån detta perspektiv framstår ekonomiska resurser som en grundläggande välfärdskomponent. Kunskaper om individernas ekonomiska resurser har stor betydelse inom planeringen (överväganden/utvärderingar av social- och ekonomiskpolitiska åtgärder), men uppgifterna är också viktiga för forksningen och de har ett stort allmänintresse.

Det är en rad problem förknippade med att mäta individernas ekonomiska resurser. Ett av dessa är mörkertalsproblemet. På inkomstsidan är flera poster underskattade eller oregistrerade t. ex. "fringe benefits" och gåvor, även skattefusk kommer in här. Värdet av egenproduktion i hemmet är också svår att skatta; ofta förbises den helt. Detsamma gäller konsumtionen av subventionerade offentliga tjänster. Detta försvårar relevanta jämförelser av den materiella levnadsnivån mellan olika befolkningsgrupper, då de ofta är

ojämnt fördelade. På förmögenhetssidan är mörkertalsproblemen minst lika stora. Taxeringsvärdet för fastigheter som statistiken ofta baseras på, kan ge en felaktig bild i många fall. Värdet av bostadsrätter och varaktiga konsumtionsvaror torde ofta bli underskattat.

Det är också väsentligt att ha kunskap om hur förändringar i en befolkningsgrupps ekonomiska förhållanden uppkommit. En genomsnittlig inkomstökning för en befolkningsgrupp kan dels bero på att gruppens inkomster verkligen ökat, dels kan man tänka sig ett tillflöde till gruppen av personer med högre inkomster. De två typerna av förändringar har naturligtvis skilda socialpolitiska implikationer.

Man kan heller inte se individens ekonomiska resurser isolerat från andra välfärdskomponenter. Det är t. ex. tänkbart att en inkomstökning fås till priset av en ökad förslitning med sämre hälsa som följd. Sådana studier kräver longitudinella material med upplysningar om flera välfärdskomponenter.

Fördelningen av ekonomiska resurser på olika befolkningsgrupper förändras också till följd av makroekonomiska händelser. Så medför t. ex. inflationen väsentliga, men till storleken okända, omfördelningar av inkomster och förmögenheter.

D-gruppen konstaterar att den nuvarande statistiken har vissa brister för att på ett tillfredsställande sätt beskriva de ekonomiska resursernas fördelning och hur denna förändras över tiden. Samtidigt, menar man, har det dock skett en stor förbättring under 1970-talet genom tillkomsten av den årliga inkomstfördelningsundersökningen (HINK) och ULF. Det pågår också ett utvecklingsarbete inom SCB för att förbättra statistiken ytterligare.

En viktig information erhålls också ur hushållsbudgetundersökningarna (HBU), vars primära syfte visserligen inte är att insamla inkomstuppgifter, men storleken och sammansättningen i hushållens konsumtion. Uppgifterna är nog så väsentliga sett ur ett välfärdsperspektiv.

De allvarligaste bristerna i den existerande statistiken är enligt D-gruppen:

- Bristerna i förmögenhetsstatistiken.
- Den infrekventa mätningen av konsumtionen.
- Att värdet av egenproduktion ej mäts.
- Att centrala begrepp inte är enhetligt definierade i olika statistikgrenar.
- Beskrivningar av olika befolkningsgruppers inkomst- och förmögenhetsutveckling är bristfälliga.
- Skattningar av inflationseffekter saknas

Det har redan gjorts en hel del för att avhjälpa några av dessa brister. Rutinerna för en bättre förmögenhetsstatistik är förberedda, liksom rutiner för beräkning av inflationseffekter. Man arbetar också inom SCB på att samordna definitionerna av centrala begrepp.

En samordning av urvalen i HINK, ULF och HBU skulle enligt D-gruppen ge en betydande informationsvinst, men förmodligen också ett stort bortfall, då uppgiftslämnarbördan skulle bli alltför omfattande. Dock borde man överväga att låta ULF och HBU utgöra delurval ur HINK, vilket bör ge

betydande informationsvinster.

D-gruppen ger också en hög prioritet till att tillfredsställa det väl dokumenterade behovet av tidsanvändningsstudier, som i detta sammanhang främst skulle ge underlag för skattning av egenproduktion i hemmet.

Man understryker också behovet av att HBU görs oftare än vad som nu är tillfället. D-gruppen föreslår vart 5:e år i stället för var 10:e . Samtidigt påpekas att HBU bör kunna göras mindre detaljerad vad gäller varusortiment och på ett mindre urval än nu. SCB har föreslagit att HBU genomförs så ofta som vart tredje år. Det bör i detta sammanhang framhållas, som vi skriver om i avsnitt 5.4.5 om prisstatistik och prisindexar, att om differentierade konsumentprisindex skall framställas krävs förmodligen en utvidgning av HBU. Vår uppfattning är att frågan om sådana differentierade index bör utredas. I den utredningen bör då också förändringar av HBU tas upp.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är mycket betydelsefullt att ha information som möjliggör redovisningar av befolkningens ekonomiska resurser och utvecklingen för olika befolkningsgrupper. Det innebär följande prioritering:

- Hushållsbudgetundersökningar görs minst vart femte år i stället för som nu vart tionde
- En samordning av urvalen i HINK, ULF och HBU bör genomföras
- Statistiken över inkomstfördelning samt inkomst- och förmögenhetsstatistiken behålls på nuvarande nivå

Statistikutredningen vill särskilt understryka det stora behovet av information som möjliggör en koppling mellan de ekonomiska resurserna och befolkningens konsumtions- och tidsanvändningsmönster. En registerbaserad hushålls- och sysselsättningsstatistik enligt FOBALT:s förslag i kombination med den årliga inkomststatistiken bör också ge ny viktig information om hela befolkningen. Ett sådant material skulle också kunna användas som urvalsram, när man vill göra fördjupade studier av vissa befolkningsgruppers förhållanden.

Samtliga fyra arbetsgrupper har i skilda sammanhang påpekat att återkommande studier av befolkningens tidsanvändning skulle ge en mycket värdefull information. Detta gäller bl.a. för att belysa befolkningens resvanor, befolkningens tillgång till och utnyttjande av fritiden, olika familjetypers tidsanvändning, för att belysa arbetskraftsutbudssidan och dessutom för att få belyst vissa aspekter av den informella sektorn. Statistikutredningen har svårt att bedöma om dessa olika områden har tillräckligt mycket gemensamt för att de skall kunna belysas i en undersökning eller om det bästa framgångssättet är att koppla frågor om tidsanvändning till andra undersökningar (AKU, HBU, ULF m.m.) alternativt att göra separata undersökningar för olika problemområden. Arbetsgrupperna har givit tidsanvändningsstudier hög prioritet och vi finner det därför angeläget att SCB fortsätter det utvecklingsarbete som nu pågår för att finna en konkret lösning på hur tidsanvändningsstudier bör läggas upp. Detta utredningsarbete bör också leda fram till en specificering av de problemställningar som skall belysas. Generella kartläggningar av befolkningens tidsanvändning

riskerar lätt att endast ge en översiktlig beskrivning till mycket höga kostnader.

5.4.16 Bostäder och boende

Bostadssektorn är relativt hårt reglerad, och statistiken är bl. a. av detta skäl förhållandevis väl utbyggd. Det finns dock vissa brister som bl. a. består i en delvis dålig anpassning av statistiken till de förändrade förutsättningarna för bostadsplaneringen och en för svag koppling mellan olika statistikprodukter.

Sverige har en hög bostadsstandard med en liten trångboddhet och en minskande andel omoderna bostäder. Traditionella kvalitetsmått har därigenom fått en minskad betydelse och de sociala aspekterna på boendemiljön får en mer framskjuten plats.

Boendet upptar för närvarande drygt 20 % av hushållens ekonomi. Fördelningsaspekterna kring boendet är centrala. Det gäller i första hand skillnader i boendekostnader mellan olika grupper och besittningsformer. Behovet av ett mer samordnat begrepp för definition av bostadskonsumtion och boendekostnader, främst beräkning av boendekostnader i ägda bostäder, är stort. Vidare behövs en bättre helhetsbild av vilka hushållskategorier som får del av bostadssubventionerna, dvs. bostadsbidrag, räntesubventioner och skattebortfall.

Ökningen av antalet hushåll kommer att avta betydligt i framtiden. Mycket talar för att nybyggnationen främst kommer att inriktas på att kompensera för avgången ur bostadsbeståndet och att korrigera för den regionala omflyttningen. Åldersstrukturen i bostadsbeståndet kommer att öka behovet av ombyggnads- och underhållsverksamhet. Uppgifter om bostadsproduktionen är en viktig ekonomisk indikator, och det behövs en bättre information om ombyggnad och underhåll av äldre bostäder.

Ökande boendekostnader, sänkta realinkomster och en fortsatt regional omflyttning har inneburit en ökad osäkerhet i planeringen. Obalanserna på bostadsmarknaden tenderar att öka, men inte i en entydig riktning; stora variationer mellan överskott, balans och brist kan konstateras mellan olika orter. Det finns ett behov av att komplettera de nationella efterfrågebedömningarna med bedömningar om efterfrågans inriktning på olika typer av bostäder, och på skilda regionala och lokala bostadsmarknader.

De utvecklingstendenser som f. n. kan skönjas innebär en utveckling mot ett lågt byggande, men med en större omtanke om den fysiska miljön. Nyexploateringen av mark kommer delvis att ersättas av förtätning kring befintliga tekniska system. En allsidig befolkningssammansättning i olika bostadsområden är ett bostadspolitiskt mål. Frågor om segregation, boendeinflytande, tillgänglighet till arbete och service, fysisk närmiljö och alternativa boendeformer kan komma att få en ökad tyngd.

Bostadspolitiken är för närvarande (1983) under översyn i en utredning, vars huvuduppgifter är att se över systemen för bostadsstöd, bedöma förutsättningarna för bostadsförsörjningen samt att överväga medlen för kommunernas bostadsförsörjningsåtgärder. Följande faktorer torde påverka statistikbehovet under 1980-talet:

- De fördelningspolitiska frågorna kring bostadskonsumtionen fortsätter att vara viktiga och bostadsstödets fördelning mellan olika instrument kan komma att förändras.
- Åldersstrukturen i bostadsbeståndet innebär ett ökat behov av förnyelse. Nyproduktionen minskar, ombyggnad och underhåll får ökad omfattning. Den regionala omflyttningen kan medföra obalanser på bostadsmarknaden i många orter.
- Frågor om förvaltning och boendeinflytande får en ökad framtoning.
- Planeringen kommer att präglas av osäkerhet och få en inriktning mot ekonomiskt orienterade analyser.

Den största bristen i den nuvarande statistiken över boendet är enligt C-gruppen den dåliga kopplingen mellan olika statistikprodukter. Statistiken över inkomster, bostadsbidrag, skattebortfall och bostadskostnader redovisas inte i något sammanhang tillräckligt samlat. Den för ändamålet bäst lämpade statistikprodukten – de utvidgade bostads- och hyresundersökningarna (BHU) – genomförs för närvarande med en periodicitet om ca vart fjärde år och en eftersläpning i resultatredovisningen av ca 1 1/2 år. Detta innebär att statistiken om bostadskonsumtionsmönstret under vissa perioder kan vara upp till fem år gammal, vilket enligt gruppen är oacceptabelt med hänsyn till den snabba utvecklingen i bostadskostnader och inkomster.

Med tanke på den alltmer expanderande ombyggnadsverksamheten ter det sig enligt C-gruppen alltmer viktigt att förbättra statistiken på detta område – för närvarande omfattar statistiken enbart flerbostadshus och har en undertäckning på ca 20 % enligt SCB:s egna uppskattningar. Gruppen anser att nybyggnadsstatistiken möjligen kan göras något mindre detaljerad och redovisas glesare. Uppgifter om bostadsproduktionen utgör en viktig ekonomisk indikator, där statistiken på senare år blivit alltmer missvisande i takt med att nyproduktionens andel minskat. En förbättrad statistik över ombyggnad och underhåll bör enligt C-gruppen redovisas integrerat med nyproduktionsstatistiken, t.ex. kvartalsvis.

Dessa faktorer ger behov av vissa förändringar i statistiken.

- Mer aktuell statistik över bostadskonsumtionsmönstret; den utvidgade bostads- och hushållsundersökningen behövs varje eller minst vartannat år.
- Enhetliga definitioner av boendekostnad i olika statistikprodukter och en mer heltäckande bild över olika bostadssubventioners fördelning på olika hushållskategorier.
- Bättre statistik över ombyggnad, underhåll och funktionsomvandling.

Det bör avslutningsvis sägas att folk- och bostadsräkningarnas information om hushållen och deras bostäder är ett centralt underlag för bostadsplaneringen på regional och lokal nivå. För den nationella bostadspolitiken kan i stor utsträckning kunskapsbehovet tillgodoses på annat sätt, varför folkräkningarna uteslutits ur denna diskussion (jfr avsnitt 5.3.3 om regional och lokala frågor).

5.4.17 Byggande

Byggnadsverkamheten är hårt reglerad och är kanske mer än någon annan sektor inom näringslivet präglad av myndigheternas styrning. Statsmakterna har traditionellt försökt använda byggandet som en konjunkturregulator och strävat efter att utjämna de variationer i verksamhetens omfattning som följer av klimatet. Byggandets inriktning och omfattning hänger naturligtvis också samman med den bostadspolitik som förs (se avsnitt 5.4.16 om bostäder och boende). Flera av de frågor som diskuterats under boendeavsnittet har också stor betydelse för byggnadssektorn.

Byggproduktionen steg mycket snabbt under 1950- och 1960-talen och under åren 1965-1974 genomfördes det s. k. miljonprogrammet inom bostadsproduktionen. Även annat byggande ökade starkt som en följd av den snabba samhällsutvecklingen. Vid början av 1970-talet stagnerade byggandet och dess inriktning förändrades. Bostadsbyggandet minskade successivt. Under första hälften av 1970-talet kompenserades den nedgången av ett ökat industribyggande och därefter av en starkt ökad ombyggnads- och reparationsverksamhet. Det är åldersstrukturen hos bostäderna, en i vissa fall eftersatt kvalitet under den snabba utbyggnaden på 1960-talet och kraftigt ökade energibesparingsinsatser i det äldre bostadsbeståndet som nu ger upphov till ett växande reparations- och underhållsbehov.

Det minskade byggandet på hemmamarknaden har av de största byggnadsföretagen kompenserats med en kraftig ökning av deras utlandsbyggande. Denna verksamhet får betydelse också för den svenska samhällsekonomin genom en export av tjänster och byggnadsmaterial.

1982 års avstämning av 1980 års långtidsutredning räknar med att bostadsefterfrågan kommer att utvecklas svagare under 1980-talet än tidigare, beroende på bedömningen att boendets relativpris kommer att öka. Kostnadsökningen drabbar hela lägenhetsbeståndet och inte endast nyproduktionen. Byggnadsinvesteringarna inom det privata näringslivet förväntas dock öka kraftigt och besparingarna inom den offentliga sektorn förutsätts inte i första hand gå ut över investeringarna.

Företagsstrukturen inom byggverksamheten har påverkats av den ändrade produktionsinriktningen. Antalet småföretag har ökat medan antalet större företag minskat. Inom bostadsbyggandet, framför allt inom småhusbyggandet och reparations- och underhållssektorn, är stora delar av verksamheterna svåra att kartlägga. Det beror på dels självbyggandet, dels den "svarta" verksamhet som försiggår utan insyn av skatte- eller andra myndigheter.

Man har i dag inte en god bild av den samlade byggaktiviteten eller av dennas samband med den övriga samhällsekonomin. Flertalet statistikprodukter är objektinriktade och ingen av dessa täcker hela byggnadsverksamheten. Detta är heller inte deras syfte. De är avsedda att användas som underlag för bostads- resp. arbetsmarknaden. Inom nationalräkenskaperna är byggsektorn den för vilken uppgifterna är mest osäkra. Det är också mot bakgrund av det ökade politiska intresset för byggsektorn, nyligen manifesterat genom inrättandet av en interdepartemental arbetsgrupp i regeringskansliet, angeläget med en förbättrad och utvidgad företagsorienterad byggproduktionsstatistik. Den bör ges en uppläggning som mer liknar industristatistiken och bl. a. byggas upp från kostnadssidan i stället för som

nu från faktureringen. A-gruppen påpekar att en omläggning av byggproduktionsstatistiken kan komma att vålla vissa problem för uppgiftslämnarna.

Byggföretagens utlandsverksamhet skiljer sig från tillverkningsindustrins däri att den i regel inte bedrivs genom utländska dotterbolag. I viss mån sysselsätts svenska anställda på byggplatsen, men framför allt är verksamheten intressant för den svenska samhällsekonomin genom att den genererar en betydande export av tjänster och byggnadsmaterial. Det är därför viktigt att den får en god statistisk belysning.

A-gruppen anser det angeläget att söka få till stånd en statistik över ROT-sektorn (reparationer, ombyggnader, tillbyggnader), eftersom denna utgör en växande del av det totala byggandet och eftersom annan investeringsstatistik täcker motsvarigheterna till stora delar av ROT-sektorns produktion – moderniseringar, kapacitetsökningar etc. Gruppen gör denna bedömning trots att den ser flera problem som möter när man söker åstadkomma en sådan statistik av god kvalitet. Det är svårt att fånga in ROT-sektorn redan av det skälet att verksamheten till stor del utförs av småföretag och att den består av övervägande mindre projekt. Till detta kommer att inslaget av svart eller grå verksamhet torde vara relativt stort inom denna del av byggsektorn. Ytterligare ett problem är den omfattande självverksamhet som förekommer inom småhusdelen av bostadsbeståndet. Det torde därför vara svårt att via statistik få ett grepp om hela ROT-sektorn och dess effekter på bostadsbeståndet. Man kan däremot hoppas att kartlägga den del av ROT-verksamheten som sker yrkesmässigt.

Byggnadsverksamheten har stor betydelse för konjunkturutvecklingen eftersom en mycket stor del av dess insatsvaror tillverkas inom landet. Aktuell information om input-output-relationerna mellan olika industribranscher och byggnadssektorn är viktig. Den senaste undersökningen gjordes på 1960-talet och sedan dess har förhållandena förändrats genom både ny byggteknik och nya byggmaterial. En kartläggning av insatsvaruleveransförhållandena inom byggsektorn skulle ge en bild av åtgångstalen för olika insatsvaror och olika typer av byggnadsobjekt. Dessa skulle också kunna bidra till en viss kartläggning av både självbyggandet och den "svarta" byggverksamheten, genom skattningar baserade på försäljningsuppgifter från byggvaruhus och andra leverantörer. Intresset för att få en uppfattning om den "svarta" byggverksamheten är stort inte minst från skattemyndigheternas sida. Självbyggandet kan också vara av intresse, men enligt A-gruppens bedömning betyder inte denna verksamhet några effektivitetsförluster i utnyttjandet av samhällets resurser, då den till övervägande del utförs på fritid och större delen inte hade kommit till stånd om man varit hänvisad till att anlita betald arbetskraft.

Sammanfattningsvis kan sägas att statistiken om byggnadsverksamheten inte är tillräckligt utbyggd och att det behövs en utvidgad statistisk information för vissa delar av sektorn:

- hög prioritet för bättre och snabbare företagsbaserad produktionsstatistik med bl. a. kostnadsredovisning,
- hög prioritet för statistik över byggföretagens utlandsverksamhet,
- hög prioritet för statistik över reparationer, ombyggnader och tillbygg-

nader (ROT-sektorn), vilken lämpligen bör ingå i den företagsbaserade statistiken,

- hög prioritet för kartläggning av leveranserna av insatsvaror och tjänster till byggnadsverksamheten – men inte som löpande statistik utan som ad hoc-studie,
- låg prioritet för den objektorienterade produktionsstatistiken som beskrivning av byggsektorn men högre prioritet som belysning av boendeförhållanden,
- hög prioritet för utveckling av prognosinstrument för byggverksamheten.

5.4.18 Rättsväsendet

Brottsbekämpningen hör till rättsväsendets viktigaste uppgifter. Frågor kring brottsutveckling och brottsstruktur är därför av stort intresse och uppgifterna ingår ofta i allmänna samhällsbeskrivningar både på det nationella och internationella planet.

Information om brotten och brottsutvecklingen behövs för planering av resursinsatser inom rättsväsendet liksom för uppföljning och utvärdering av gjorda brottsförebyggande insatser. Både på lokal, regional och central nivå har man behov av att snabbt få en uppfattning om utvecklingen av olika slag av brott, andelen uppklarade brott, misstänkta m. m. En förändrad organisation och arbetsfördelning med en decentralisering av polisväsendet som följd kan väntas ge upphov till en relativ ökning av de lokala statistikbehoven.

Rättsstatistiken baseras i stor utsträckning på rättsväsendets informationssystem (RI-systemet), som omfattar alla stora register inom rättsväsendet. Systemet omfattar dels kriminalstatistik, dels statistik över verksamheten vid domstolar och andra myndigheter som tillhör rättsväsendet s. k. processtatistik.

Brottsstatistiken bygger på uppgifter som registrerats hos polisen. Ett speciellt problem när man vill belysa brottsligheten är den dolda brottsligheten, som kan göra statistiken svårtolkad och rentav missvisande. Genom att tillfråga ett representativt urval av befolkningen, om vilka brott de varit utsatta för, brottets art och följder etc. i s. k. offerundersökningar, försöker man skaffa en bild av den dolda brottsligheten. Också i dessa undersökningar finns mörkertal, och det är problem med olika exponering för vissa typer av brott mellan skilda befolkningsgrupper. Det är angeläget med en metodutveckling för att nå säkrare skattningar av den dolda brottsligheten.

Brottsligheten har en tendens att ändra struktur och tränga in på nya områden. En väsentlig bakgrundsfaktor för den framtida brottsmiljön är enligt B-gruppen stagnationen i den ekonomiska utvecklingen, som riskerar att ställa ett ökat antal människor utanför den reguljära arbetsmarknaden. Ökad arbetslöshet medför stora ekonomiska och sociala problem som via alkohol- och drogmissbruk bl. a. kan orsaka ökad brottslighet. En annan faktor är enligt B- gruppen att Sverige blivit ett betydande invandrarland. Det skapar en socialt komplex situation med många nya kulturmönster även i fråga om rättsmedvetande. Forskningen har visat på betydande överrisker i fråga om kriminalitet för vissa nationaliteter och ålderskategorier. Andra

faktorer som angetts kunna påverka brottsutvecklingen är bl. a. bosättning och segregation samt förskjutningar i värderingar och moralisk uppfattning.

Narkotikabrottsligheten kommer sannolikt att vara i blickpunkten också under 1980-talet. Man vet inte med säkerhet hur mycket missbruk av alkohol och narkotika direkt eller indirekt bidrar till brottsligheten, men undersökningar visar en hög andel missbrukare för vissa typer av brott. För att belysa frågeställningar om återfall i brott och om orsakerna till brott behövs upplysningar om lagöverträdare och deras bakgrundssituation. Här behöver man en bred information med bl. a. en samordning mellan kriminalstatistik, socialstatistik samt hälso- och sjukvårdsstatistik. En sådan samordning är viktig också i andra sammanhang. Unga lagöverträdare registreras f. n. inte i rättsstatistiken. Det är viktigt med en samordning med socialstatistiken över de åtgärder som vidtas för ungdomar, då just brottslighet kan vara en av orsakerna till åtgärder.

Följande faktorer kan enligt B-gruppen komma att påverka informationsbehovet inom området under 1980-talet.

- Den grövre brottsligheten fortsätter att oroa allmänhet och politiker.
- Narkotikamissbruket med därav följande kriminalitet blir ett fortsatt stort samhällsproblem.
- Den ekonomiska brottsligheten, skattebrotten och "masskriminaliteten" fortsätter att debatteras.
- Miljö-, databrott och andra former av ny brottslighet kan väntas uppträda.

Detta leder till ett behov av vissa förändringar i statistikinnehållet.

- Statistik över den dolda brottsligheten och indikatorer på utvecklingen på "moderna" brott behöver utvecklas.
- Ny statistik över minderåriga lagöverträdare.
- Statistik över lagöverträdare och deras bakgrundssituation och statistik om samband mellan alkohol resp. narkotika och kriminalitet kan behöva utvecklas.
- För vissa delar av den nuvarande statistiken kan redovisningen begränsas och alla uppgifter behöver inte redovisas årligen.

Statistikutredningen vill samtidigt understryka behovet av metodutveckling, både för att skatta mörkertalen i brottsstatistiken och för att skatta alkohol- och narkotikamissbruket. Rättsstatistiken är ett väl utbyggt område och de fördjupningar och utvidgningar som behövs bör i första hand ske på bekostnad av en nedtoning av andra delar inom området.

5.4.19 Försvaret

Totalförsvarets andel av statsbudgetens utgifter har minskat successivt under de senaste decennierna och uppgår nu till ca 8%. Under 1970-talet har totalförsvaret genomgått en omfattande omstrukturering. Antalet kvalificerade förband i krigsorganisationen har minskat inom alla försvarsgrenar. Fredsorganisationen har skurits ner och antalet anställda har minskat.

Omstruktureringen beräknas fortsätta och den kommer att få regionala konsekvenser för arbetsmarknaden. Försvarsbeställningarna till verkstadsindustrin utgör f. n. ca 10 % av dess beläggning. Förändringar av försvarsbeställningar kan således också i hög grad påverka läget för den svenska verkstadsindustrin.

Genom riksdagsbeslut infördes budgetåret 1972/73 ett nytt planerings- och budgeteringssystem för det militära försvaret. Huvudkomponenter i planeringen utgörs av säkerhetspolitiska studier både internationellt och nationellt. Utifrån dessa studier görs planering på lång och kort sikt. Liknande system har senare införts för civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och hälso- och sjukvården i krig. Systemen har utformats för att tillgodose såväl statsmakternas som myndigheternas behov av underlag för beslut.

För att kunna genomföra den omfattande planeringen inom totalförsvaret samt för att lösa kortsiktiga problem krävs bl. a. statistik om totalförsvaret. Statistiken produceras av ett stort antal myndigheter inom totalförsvaret och den utgör sammanställningar av verksamhets- och driftsstatistik. Bl. a. tas fram statistik för den årliga budgeten. Det har, vad B-gruppen erfarit, inte tidigare gjorts någon samlad kartläggning av statistikbehoven för området. Totalförsvarets myndigheter styr informationen och gör de förändringar de anser behövas. B-gruppen har inte sett som sin uppgift att granska försvarsmyndigheternas driftsstatistik och har därför begränsat sin behovskartläggning till de mer allmäninformativa behoven.

Uppgifter om totalförsvaret liksom statistik på området är som nämnts myndighetsstyrd information. Till skillnad från en vanlig förvaltningsmyndighet där all statistik som tas fram i princip blir offentlig har myndigheterna inom försvaret möjlighet att sekretessbelägga statistik. B-gruppen har inte närmare gått in på sekretessfrågorna, men anser att en lämplig lösning bör arbetas fram för anpassning av statistiken till de allmäninformativa behoven.

Det militära försvaret tar också en så stor del av statsbudgeten i anspråk att massmedia och allmänhet har ett behov av information om försvaret och dess kostnader. Det ingår dessutom som ett led i det psykologiska försvaret att hålla allmänheten informerad såväl om det militära försvaret som om övriga delar av totalförsvaret.

Vid internationella konferenser och nedrustningsförhandlingar krävs statistik om olika länders försvar. Internationella organisationer samlar in statistik från olika länder. Det har visat sig vara svårt att få mellan länderna jämförbara uppgifter och inom FN har det utarbetats en matris som på försök sänts ut till ett antal länder. De erhållna uppgifterna är av mycket olika kvalitet och därför svåra att jämföra. Sverige har en tradition som ett föregångsland på detta område. Det har entydigt framkommit vid de kontakter som gruppen haft att det är angeläget att Sverige fortsätter på denna linje.

Forskningen om försvaret, utanför försvarets egen forskning är också till stor del inriktad på internationella jämförelser. Det gäller t. ex. forskningen vid Stockholms internationella fredsforskningsinstitut SIPRI. Denna forskning har behov av uppgifter om försvarsutgifter för de olika totalförsvarsgrenarna samt även för olika vapenslag, personal och materiel.

Forskningen sysslar också med vapenhandel och vapentillverkning. För

denna forskning finns behov av statistik om Sveriges vapenexport fördelad på säljare och köpare. Det har framhållits att statistiken om vapenexporten är knapphändig. Krigsmaterielproduktionen är också dåligt belyst i statistiken. Den svenska vapenindustrin producerar även civila produkter men den nuvarande statistiken särredovisar inte krigsmateriel och civila produkter.

För att kunna följa upp riksdagens beslut om t. ex personalminskningsmål är det angeläget att ha statistik såväl om antalet anställda inom försvaret som i konsult- och entreprenadföretag som arbetar åt försvaret. Det har också framkommit behov av statistik som belyser förhållandet mellan militärt och civilt anställda.

Det finns andra aktiviteter som har anknytning till civilförsvaret som behöver statistisk belysning. Efter det att B-gruppen avslutat sitt arbete har det framkommit behov av statistik om brandförsvaret. Fredsarbetet som alltfler människor intresserar sig för medför att fredsorganisationerna behöver uppgifter om försvaret för att på ett meningsfullt sätt kunna delta i försvarsdebatten.

B-gruppen har inte funnit att det behövs någon ny statistik, men att befintlig statistik kan behöva presenteras på annat sätt. Gruppen har också funnit den existerande statistiken angelägen – det finns ingen statistik som inte fyller en funktion. B-gruppen har inte funnit det möjligt att göra några kostnadsuppskattningar av försvarsstatistiken.

5.4.20 Invandring

Det finns för närvarande omkring en miljon invandrare i Sverige. Då avses alla som är födda utomlands samt de barn som dessa personer fött i Sverige. Mer än hälften av invandrarna, enligt denna definition, är numera svenska medborgare.

Inledningsvis betraktades invandringen som någonting enbart positivt för både invandringslandet och utvandringsländerna, som därmed båda delvis löste sina arbetsmarknadsproblem. En formulerad svensk invandringspolitik saknades och myndigheternas handlande utgick från att de av invandrarna som stannade här, så snabbt som möjligt skulle assimileras i Sverige. Efter 1965 aktualiserades emellertid invandringsfrågorna och reglerna för den utom-nordiska invandringen skärptes. Det råder politisk enighet om att Sverige skall behålla den nuvarande formen av reglerad invandring.

Målen för svensk invandrar- och minoritetspolitik fastlades 1975. Dessa kan sammanfattas som:

- jämlikhet mellan invandrare och övriga medborgare
- samverkan mellan dessa grupper och
- valfrihet att bevara och utveckla egen etnisk kultur i Sverige.

Utländska medborgare som har sina tillstånd i ordning är nu i de flesta avseenden likställda med svenska medborgare. För att bereda invandrarna samma möjligheter som övriga medborgare och för att underlätta deras anpassning i Sverige krävs en rad insatser från samhällets sida. Många av de reformer som har genomförts har avsett möjligheterna till språkundervisning, både i det svenska språket och, speciellt för invandrarbarnen,

undervisning i hemspråket.

Invandrarpolitiken är en del av den allmänna välfärdspolitiken. Därutöver fastställs vissa mål och åtgärder specifikt för invandrargruppen. Många reformer är kostbara på grund av att de riktas till ofta små grupper. Ibland skall speciell personal utbildas. Det är därför betydelsefullt att ha tillgång till tillförlitliga uppgifter om befolkningsunderlaget. Ett problem i detta sammanhang är att det saknas en vedertagen definition av begreppet invandrare. Problemet är inte nytt och det kan i och för sig vara nödvändigt med olika definitioner för skilda ändamål. Avsaknaden av uppgifter om befolkningens språktillhörighet försvårar också avgränsningen av relevanta invandrargrupper, speciellt för personer som kommer från nationer där man talar flera språk – som Finland och Jugoslavien – samt för de grupper som är födda i Sverige och som många gånger också har svenskt medborgarskap. Det är väsentligt att man blir mer medveten om avgränsningsproblemen i statistikproduktionen och inte blandar samman invandrare och utländska medborgare, liksom kyrkobokförda och ej kyrkobokförda personer.

Det är ett stort behov av att få mer kunskap om olika invandrargruppers förhållanden i Sverige jämfört med den övriga befolkningens. Ett mycket viktigt område är naturligtvis deras arbetsmarknadssituation, men också boendefrågor, ekonomiska förhållanden, hälso- och arbetsmiljö och övriga indikatorer på välfärden, liksom deras representation och inflytande i olika beslutande organ. Samtidigt behövs beräkningar av den framtida invandrarpopulationens storlek, som i sin tur aktualiserar flera demografiska frågeställningar (fruktsamhet, dödlighet och återutvandring). För att kunna skatta den framtida invandringens storlek behövs detaljerade upplysningar om den årliga invandringens fördelning bl. a. på länder, men också för den utom-nordiska invandringen om bakgrunden för invandringstillståndet (familjeföreningen, flykting- och humanitära orsaker osv.). Samtidigt behövs statistik om den växande gruppen personer med dubbelt medborgarskap.

Behovet av information om invandrarna och deras situation i Sverige är stort. Erfarenheterna visar dock att detta är svårt att tillfredsställa i den löpande statistikproduktionen. Invandrarpopulationen är en mycket heterogen grupp, om vilken man inte får tillräcklig kunskap utan att ta hänsyn till bl. a. deras ursprungsland och vistelsetid i landet. Utländskt medborgarskap som är det vanligast förekommande avgränsningskriteriet i statistiska sammanhang är oftast mycket bristfälligt. Många gånger behövs heller inte årliga uppgifter utan snarare mer djupgående specialundersökningar av speciella frågeställningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att det viktigaste för att kunna utveckla statistiken om invandrarpopulationen är att komma fram till mer medvetna avgränsningar av invandrarpopulationen. En tillfredsställande avgränsning kan inte erhållas förrän man får uppgifter om befolkningens språktillhörighet. Språkuppgifter (t. ex. i nästa folkräkning) ges högsta prioritet.

Hög prioritet ges också till de förbättringar i arbetskraftsundersökningarna (AKU) som redan nu enkelt kan göras. Hänsyn bör också tas till födelseland (oavsett medborgarskap) och vistelsetid i landet – upplysningar som redan finns tillgängliga i urvalsramen.

D-gruppen anser också att det är angeläget att det rikhaltiga informations-

underlag som finns hos invandrarverket organiseras på ett sådant sätt att det blir mer lämpligt för statistikframställning.

D-gruppen har inte redovisat några kostnadsberäkningar för totala statistiken om invandrarna. I flertalet statistikprodukter som belyser invandrarna ingår uppgifterna som en av flera variabler, vars särkostnader inte har kunnat beräknas. Den föreslagna utvidgningen av uppgifter om invandrarna i AKU betyder endast en marginell kostnadsökning. Kostnader för språkuppgifter i nästa folk- och bostadsräkning har uppskattats till totalt ca 3 - 5 milj. kr.

5.4.21 Befolkning

Sverige har mycket långa traditioner på det befolkningsstatistiska området och tillgången till långa tidsserier av befolkningsstatistiska uppgifter har lockat många utländska forskare till att använda sig av svenska data.

Befolkningsuppgifter har en mycket bred krets av användare, vilket delvis har givit statistiken en särkaraktär jämfört med andra statistikuppgifter. En tillgång till grundläggande information om befolkningens storlek behövs för att bedriva samhällsplanering i olika former och statistiken betraktas nog vanligtvis som en självklarhet. Uppgifterna är nödvändiga för att myndigheter skall kunna dimensionera sina verksamheter och insatser samt för att undersöka hur vanlig en viss företeelse är. I de flesta tillfällen måste man beakta befolkningens storlek totalt eller uppdelad på kön, ålder, region, födelseland, medborgarskap eller vad det kan vara frågan om.

Under perioder med en stabil befolkningsutveckling är det vanligtvis ingen speciell diskussion omkring befolkningsfrågorna. Liksom under 1930-talet har dock befolkningsutvecklingen fått en ökad uppmärksamhet under senare år, speciellt genom de låga födelsetalen och förutsägelserna om en befolkningsminskning inom en nära framtid. Varför det inte föds fler barn är en central fråga, som uppmärksammats både i regering och riksdag. För första gången i Sverige har man genomfört en fruksamhetsundersökning under 1981. Genom intervjuer med 4 300 kvinnor i 20 till 44 års ålder skall man försöka utröna kvinnornas levnadssituation och deras inställning till barnafödande. Undersökningen har utförts av SCB på uppdrag av socialdepartementet.

Samtidigt som många använder sig av befolkningsstatistiska uppgifter är det ytterst få centrala myndigheter som själva bearbetar statistiken. Detta ställer stora krav på presentationen av statistiken och det måste kanske i högre utsträckning än för andra statistikområden ske en bearbetning av materialet från statistikproducentens sida. Befolkningsstatistiska studier kräver en kännedom om utvecklingen under en lång tidsperiod. Ett enstaka års uppgifter ger liten information om pågående strukturförändringar och det tar relativt lång tid innan dessa påverkar befolkningens sammansättning.

Den årliga befolkningsstatistiken vid SCB baserar sig på uppgifter från folkbokföringens administrativa system, dels registret över totalbefolkningen dels de aviseringar över födda, döda, flyttningar osv. som visar inträffade förändringar. Möjligheterna att utifrån befolkningsstatistiska aspekter påverka variabelinnehållet är därför betydligt mindre än vid de tillfällen som statistikproducenten själv svarar för insamlingen, men det är naturligtvis

också kostnaderna.

Sedan mitten av 1960-talet kan man konstatera att den faktiska utvecklingen delvis gått en annan väg än vad de administrativa registren visar. Det som avses är det ökade samboendet utan äktenskap som inte finns med i de administrativa registren. I familjelagstiftningen och i frågor som rör vårdnaden om barn har man tagit hänsyn till den nya utvecklingen, men i den årliga befolkningsstatistikens familjeupplysningar är fortfarande kvinnor med barn antingen gifta eller ensamstående, trots att alla nu torde veta att majoriteten av de "ensamstående" unga kvinnorna är samboende. Man diskuterar äktenskapens minskade stabilitet, men har ingen löpande information om samboendenas stabilitet. Detta upplevs som besvärande av många statistikanvändare och en lösning på detta är angelägen (jfr avsnitt 5.4.11 om familjen).

För att få en djupare kunskap om befolkningsutvecklingen räcker det inte med befolkningsstatistiska uppgifter utan man behöver föra in variabler som ger ytterligare information om individerna s. k. sociodemografiska variabler. Detta har påbörjats vid bl. a. dödlighetsstudier, där det lagts upp register som innehåller uppgifter från folkräkningarna, som samkörts med dödsorsaksregistret (och cancerregistret). Nordiska samarbetsprojekt har påbörjats och den epidemiologiska forskningen har fått ett värdefullt material. Liknande samkörningar med andra demografiska upplysningar behövs, som underlag för demografisk forskning och analys.

Det är inte bara analyser av den pågående befolkningsutvecklingen som är viktiga, utan kanske i högre utsträckning de framtida konsekvenserna av pågående förändringar i form av befolkningsprognsoer. SCB utarbetar regelbundet beräkningar, som visar den totala befolkningens förväntade sammansättning efter kön och ålder på 20 - 30 års sikt, enligt vissa förutsättningar om den framtida fertilitetens, dödlighetens och utrikes omflyttningens storlek. Vanligtvis presenteras flera beräkningar enligt alternativa förutsättningar, vilket i hög grad illustrerar resultatens känslighet för förändringar och de osäkerheter som framskrivningarna är behäftade med. Många planerare har dock inte totalbefolkningen som intressegrupp utan endast en del av den som t. ex. invandrare eller för bl. a. bostadspolitiken, hushållen eller familjerna. Också för dessa grupper är det behov av prognoser. Det är viktigt att bedriva ett analys- och utvecklingsarbete på prognosområdet, som ger sådana möjligheter.

Genomgången av området leder fram till följande förslag till förändringar i befolkningsstatistiken:

- Statistiken bör presenteras i mer analyserad form och kompletteras med kommentarer för att informationen ska nå en bred krets av användare.
- Uppbyggnad av individbaserade register eventuellt samkörda med sociodemografiska uppgifter för att möjliggöra longitudinella befolkningsanalyser.
- Metodutvecklings- och analysarbete på prognosområdet för utarbetande av bl. a. hushållsprognoser och prognoser över invandrarpopulationen (jfr avsnitt 5.4.20 om invandring).

I avsnittet om familjen (5.4.11) har det tidigare framförts synpunkter på befolkningsstatistikens innehåll.

6 Den nya datatekniken – hur påverkas produktion, distribution, kvalitet och integritet

I diskussionen om statistikens roll i samhället och vid genomgången av statistikbehoven inom skilda samhällsområden har det kommit fram, att den statliga statistiken, i flera avseenden, nu är inne i en brytningstid. De förändrade ekonomiska förutsättningarna medför i kombination med den fortgående strukturomvandlingen i samhället att statistiken bör få en delvis ny inriktning. En viktig förändringsfaktor är också att den tekniska utvecklingen på dataområdet är mycket snabb. Vi har tidigare pekat på att statistikens källor i allt större utsträckning står att finna i register med information av olika slag, som byggs upp på skilda håll i samhället. Integritetsfrågorna har bl. a. i samband med detta fått aktualitet.

Under slutet av 1970-talet gjordes, mot ovanstående bakgrund en studie vid SCB om den statliga statistiken inför 1980-talet, den s. k. STAMP-studien[1]. I studien diskuterades olika områden i statistikens framtida externa miljö. Det gällde bl. a. de tekniska och ekonomiska förutsättningarna samt statistikens anpassning till förändrade förutsättningar. Avsikten var en anpassning av produktion och distribution av statistik till framtidens krav.

STAMP-studien kan ses som en förstudie till statistikutredningen. Vår uppgift har varit att utreda flera av de frågor som tas upp i STAMP-studien. Genomgången av statistikbehoven är ett exempel på detta.

STAMP-studien utgör en av källorna för kapitlet. Vi har också i arbetet biträtts av SCB och datainspektionen. Datainspektionens chef generaldirektör Jan Freese har skrivit en PM om integritet. Den bifogas detta betänkande som bilaga 3. Kapitlet avslutas med utredningens ställningstaganden.

Vi tar först upp några för statistiken viktiga frågor som reses genom teknikens utveckling.

- Framväxten av register i samhället och den allt billigare bearbetningskapaciteten gör att kostnaden för att göra sammanställningar av olika slag från register sjunker. Likaså kan den resulterande informationen lätt spridas genom den kombinerade data- och telekommunikationstekniken. Framväxten av nya företag och institutioner – såväl statliga som privata – som tillhandahåller informations- och analystjänster gör att statistiken kan ta många olika vägar till den slutliga användaren. Kommer detta att ge upphov till en informationsexplosion?
- Relationerna mellan olika typer av kostnader för att göra statistik förändras snabbt. Kommer grunderna för hur prioritering av olika statistiska produkter sker att förändras?

[1] STAMP (*STA*tistikens framtida villkor, *M*öjligheter och *P*roblem)

- De sänkta produktionskostnaderna kan leda fram till en kraftig ökning av statistikutbudet. Det finns en risk för att kvalitetsgranskningen inte byggs ut i takt med den ökade statistikmängden. Det kan uppstå svårigheter hos användarna om de inte får information om svagheterna. Hur påverkas statistikens kvalitet av den nya datatekniken? Krävs det någon form av varudeklaration av den statliga statistiken för att undvika detta?
- Produktion av statistik från administrativa register förutsätter ofta att register med olika ursprung samkörs. Den ansamling av information hos statistikproducenten som detta medför upplevs av många som ett hot mot den enskildes integritet. Skapar det begränsningar i möjligheterna att utnyttja administrativa material för statistikproduktion? Måste det legala och tekniska skyddet ses över? I första hand gäller detta då datalagen och sekretesslagen, men även tryckfrihetsförordningen berörs.

En annan fråga som kan resas är statistikproduktionens organisation. När statistiken centraliserades fanns flera argument för detta. Man ansåg sig behöva en bättre samordning och bättre möjligheter att utveckla och tillgodogöra sig statistisk metodik och dessutom ville man ha en samlad överblick av kostnaderna. Ett annat argument var att datorkapacitet då var en dyr och trång resurs. Det senare argumentet gäller inte längre. En fullständig genomgång av hur styrkan av olika argument för och emot utvecklats skulle dock föra för långt eftersom statistikutredningen, som tidigare framhållits på grund av avgränsningar i direktiven, inte tar upp denna fråga till behandling.

6.1 Datateknikens betydelse för statistiken – nuläge och i ett framtidsperspektiv

6.1.1 Utvecklingen på dataområdet

Datamaskinutvecklingen

Den tekniska utvecklingen på dataområdet har under de senaste årtiondena gått påfallande snabbt och kommer troligtvis att fortsätta i samma takt. Det har varit svårt att följa utvecklingen och det är naturligtvis än vanskligare att se vilka vägar utvecklingen kommer att ta i framtiden. Drivfjädern i utvecklingen har varit framstegen inom mikroelektrontekniken. Mikroelektrontekniken gör det möjligt att samla enormt många element i ett litet kiselstycke, som är billigt att producera. Detta gör att datamaskiner kan förses med allt fler funktioner samtidigt som de blir allt mindre och allt billigare i inköp. Dataminnen får ökad kapacitet samtidigt som de rent fysiskt blir mindre. Man håller t. ex. på med att utveckla en optiskt läsbar minnesskiva 30 cm i diameter som kan lagra 500 000 maskinskrivna A4-sidor. Denna typ av skiva beräknas finnas på marknaden i mitten av 1980-talet.

En allt starkare tendens är att datatekniken, telekommunikationstekniken och mikroelektrontekniken flyter samman till en samverkande teknik. Under senare år har denna utveckling gjort det möjligt att inte bara ansluta terminaler utan även decentralisera datorerna. Det innebär att ett antal

individuella datorer kan finnas utspridda på skilda ställen och vara sammanbundna i ett integrerat nät genom telekommunikationslänkar. Telenätet i sig själv utvecklas också och kommer genom digital teknik att få betydligt större överföringskapacitet, flexibilitet och även möjlighet till många radikalt nya teletjänster.

Sedan några år pågår en kraftig spridning av datorsystem till helt nya grupper. Det sker dels genom att terminaler, som är knutna till stordatorer, sprids bredare, men det sker också genom att smådatorsystem utnyttjas mer och mer. Enbart under 1979 och 1980 såldes det i hela världen lika många prisbilliga smådatorsystem som det dessförinnan fanns totalt installerade. Detta innebär att allt fler och allt mindre företag får tillgång till datatekniken. Även inom större organisationer, som redan har tillgång till stora datorer, ökar användningen av smådatorer. Därutöver kommer den explosiva utveckling som börjat skönjas när det gäller hemdatorer. Det finns prognoser om att det 1985 skulle finnas 1 milj. hemdatorer i de svenska hushållen.

Rationaliseringsprojekt med datorisering, som för två år sedan ej beräknades vara lönsamma, kan inom ett år medföra kraftiga vinster. När en mikrodator kostar några tusen kronor blir den plötsligt attraktiv även om man inte exakt vet vad den skall utnyttjas till.

Presentationstekniken håller också på att förändras. I dag kommer fortfarande den mesta informationen ur datorn i form av listor med text och siffror. I framtiden kommer alltmer information på bildskärmar och i avancerad grafisk presentation i olika färger. Datorn kan också programmeras att skriva ut passande diagram.

Den bredare spridningen av kontaktytorna till ADB-systemen liksom den undervisning i datateknik som kommer på bred front inom alla delar av undervisningsväsendet kommer att avmystifiera datorerna. De kommer att betraktas som ett hjälpmedel bland andra i olika verksamheter.

Parallellt med spridningen av datorer har en snabb utveckling inletts vad gäller distribution av all slags information med hjälp av databaser och telekommuniaktionsteknik. Bibliografiska databaser (dvs. databaser med litteraturreferenser) var först i denna utveckling men faktadatabaser – varav statistiska databaser utgör en del – växer nu snabbt inom allt fler områden. Sammantaget är databastjänster en av de snabbast växande delarna av hela ADB-tjänsteområdet vilket speglas i framväxten av en rad kommersiella databasföretag inom och utom Sverige. Orsaken till denna utveckling är de snabbt sjunkande kostnaderna för bearbetningskapacitet.

Dataprogramutvecklingen

Generellt gäller att utvecklingen av dataprogram, den s. k. programvaran, går betydligt långsammare än utvecklingen av datorerna, den s. k. maskinvaran. Alla prognoser på området har överskattat programvarans utvecklingshastighet och samtidigt underskattat maskinvarans utveckling.

I och med att kontaktytorna till ADB-systemen sprids på flera ställen i en organisation, via terminaler eller mikrodatorer och inte enbart högt kvalificerad datautbildad personal kommer i kontakt med systemen, kommer det att krävas program som är lätta att arbeta med.

De datasystem som f. n. finns är i allmänhet specialdesignade för olika

ändamål. Efter ofta återkommande programändringar, bristfälligt utförda system och programdokumentationer m. m., har systemen alltmer fått karaktären av "lapptäcken" som blivit påfallande dyra att underhålla och vidareutveckla.

För att den ovan skisserade utvecklingen av maskinvaran skall kunna utnyttjas rationellt krävs en anpassning av programvaran. En utveckling som redan inletts är mot standardprogram, som direkt eller med små individuella förändringar kan användas vid de flesta bearbetningarna.

Denna utveckling mot standardprogram sker över hela linjen för de datorer som finns och kommer att finnas på marknaden för bruk i företag och andra organisationer. Man säljer i samband med att man säljer datorerna även program för dessa som är standardiserade för t. ex. bokföring och lönerutiner.

Den explosiva spridningen av mikrodatorer de senaste åren har gått hand i hand med en lika snabb spridning av standardprogram för olika ändamål. Både för försäljningen av stora datorer och mikrodatorer blir tillgången till standardprogram som kan köras på datorerna ett allt viktigare försäljningsargument. Man säljer alltmer färdiga system för olika typer av tillämpningar där den ingående datorn (eller datorerna) reduceras till komponenter i systemet. Även för statistikproduktionen har tillgången på lämpliga standardprogram ökat, men de täcker ännu inte speciellt många typer av bearbetningar.

Mot ett datasamhälle?

Mycket har spekulerats i hur datoriseringen kommer att förändra samhället. För att ha perspektiv i de bedömningar om detta som man tvingas till kan det vara värdefullt att jämföra utvecklingen hittills med de prognoser, förväntningar och farhågor som funnits tidigare. Man kan då konstatera:

- Utvecklingen av maskinvaran har gått snabbare än förväntat, medan programvaruutvecklingen har gått långsammare än man trott
- Produktion av information – genom sammanställningar ur registersamkörningar etc. har visat sig svårare än förväntat
- Utvecklingen har gått snabbt – kanske snabbare än förväntat – när det gäller att kommunicera information ur datasystem med hjälp av den kombinerade telekommunikations- och datateknologin
- Besparingar och andra rationaliseringar med hjälp av ADB-teknik har uppnåtts – men långsammare än förväntat.

Man kan nog förutspå att dessa tendenser kommer att bestå. De viktigaste dragen i utvecklingen skulle då kunna vara:

- En fortsatt spridning av datasystemens kontaktytor (terminaler, mikrodatorer) till allt fler
- Datorisering av allt fler tillämpningar
- Ökat utnyttjande av datorsystem för att kommunicera "vanlig" textinformation såsom t. ex. tidningsartiklar.

Den ökade datoriseringen har redan haft, och kommer att fortsätta att få, effekter på samhällets alla områden. Många av dessa effekter har redan

uppmärksammats och studerats t. ex. integritets- och sårbarhetsfrågorna liksom sysselsättningseffekterna. Något, som förmodligen förtjänar framtida uppmärksamhet, är de olika slag av internationella beroenden som den tilltagande datoriseringen medför. Det rör både maskinvaran, programvaran (t. ex. operativsystem) och försörjningen med teknisk information. Ett annat krav som ställs på programvaran, är att användningen blir enkel. En allmän förstärkning av ADB-utbildningen är naturligtvis också nödvändig, både så att en grundläggande utbildning når ut brett i samhället, och så att de som skall arbeta med ADB-hjälpmedel lär sig att behärska dem.

Effekter på statistikproduktionen

Teknikutvecklingen påverkar statistikproduktionen på flera sätt. Den gör det direkt därför att ADB sedan länge utnyttjats som ett produktionshjälpmedel. Den gör det indirekt genom att samhället – miljön för statistikproduktionen – förändras. Därvid kommer förutsättningarna att förändras vad gäller insamlingen av underlaget för statistikproduktionen, produktionens förutsättningar och vad gäller användningen av den färdiga statistiken.

De stora register som ligger till grund för urval och för direkt statistikproduktion har ofta utformats med en speciell teknik, databasteknik. Denna teknik innebär att man samlar uppgifter på ett sådant sätt att de är lätt åtkomliga för bearbetning. Vissa typer av databaser innehåller enbart aggregerade uppgifter i form av statistik. Vid produktionen av statistik används terminalteknik i alla möjliga led både direkt och indirekt. I fortsättningen kommer vi att reservera termen *statistisk databas* för sådana databaser dvs. där en slutanvändare direkt kan nå färdiga statistiska resultat (i form av tabeller, diagram etc.) men inte individuppgifter. Vi använder ordet *register* när det är objektinformation som lagras (t. ex. företagsregister, personregister), även om man tekniskt givit registren en databasutformning.

De direkta och indirekta effekterna på statistikproduktionen och de frågor de reser kan delas in i tre grupper:

a) Sättet att utnyttja ADB-teknik för statistikproduktionen förändras i och med att kostnadsrelationerna mellan bearbetning av olika typ och mellan mänsklig och automatisk bearbetning förändras. Denna utveckling kommer att fortsätta i oförminskad takt. Är dessa kostnadsförändringar så kraftiga att de rubbar de utgångspunkter som hittills funnits för hur prioritering mellan olika slag av statistikprodukter bör ske?
b) Metoderna att hämta in data till statistikproduktionen förändras när mer och mer uppgifter i samhället finns tillgängliga i maskinläsbar form till låg kostnad. Det förändrade inflödet kommer att påverka även utformningen av de statistiska produktionssystemen. Utnyttjandet av administrativa register för statistikproduktionen är exempel på detta. Ett ökat utnyttjande av administrativa register kan minska uppgiftslämnarbördan, sänka kostnaderna för statistiken och dessutom möjliggöra ny statistik. Många ser emellertid integritetsrisker i de samkörningar som krävs för att göra statistiken. Statistikerna ser också kvalitetsproblem när det gäller att i statistikproduktionen utnyttja material som samlats in för administrativa

ändamål. Kommer vi – liksom danskarna – att kunna ändra strategi när det gäller tunga statistiska basmaterial som folk- och bostadsräkningar och förlita oss till administrativt insamlade material?

c) Nya krav kommer vad gäller distributionen av statistik när mer och mer av informationsförmedlingen i samhället sker via databasteknik. Här har vi bara kunnat skönja inledningen av en helt ny trend i utvecklingen. Hittills har dessa krav mötts med utbyggnaden av statistiska databaser. Databaser byggs emellertid upp på många håll både privat och offentligt som kan användas både för att framställa och distribuera statistik. Kommer begreppet officiell statistik att urholkas i den mer mångfacetterade produktions- och distributionssituation som datasamhället medför?

I det följande studeras dessa frågor närmare i avsnitten 6.1.2 - 6.1.4.

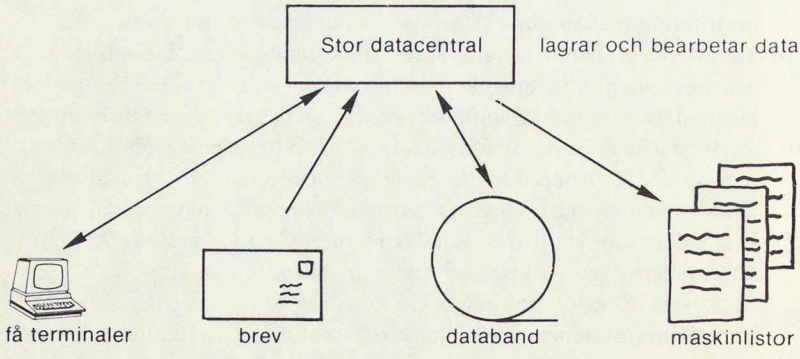
6.1.2 Utnyttjandet av ny datateknik i statistikproduktionen

Hittillsvarande datasystem har i regel bestått av en datacentral med en eller flera stora datamaskiner där register lagras och där all (med några få undantag) bearbetning görs. Handläggningsgången är oftast att en handläggare skriftligt beordrar en bearbetning och att den sedan utförs på datacentralen. Efter någon dag får handläggaren resultatet på en datalista sänd till sig per post. Det blir dock allt vanligare med terminaler som kan kopplas upp till stordatorn och man kan via dem beordra bearbetningar som görs av stordatorn. Resultatet kan då komma direkt på en bildskärm.

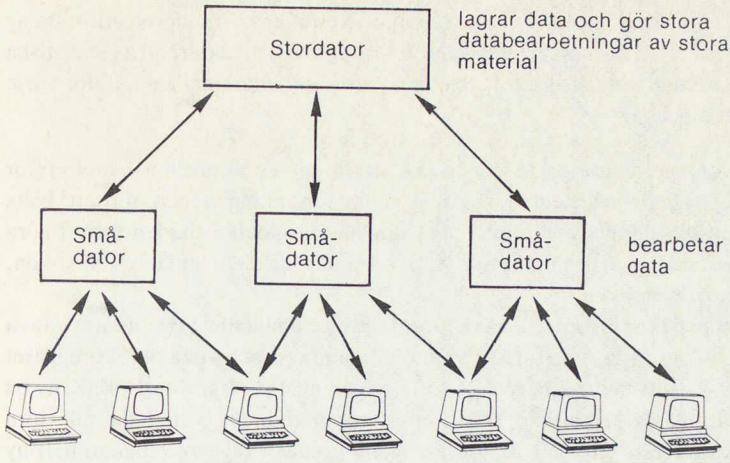
Systemet kan beskrivas som i nedanstående figur.

Kontakterna med datacentralen sker på många sätt som t. ex. vid terminal, där man kan ge order om direkt bearbetning, genom att skicka över ett databand för bearbetning, genom att skicka brev med instruktioner. Resultaten av databearbetningarna kan fås antingen i form av maskinlistor eller databand eller på bildskärm.

I framtiden kan man tänka sig en lösning med de stora registren i en stordator som är sammankopplad med en mängd smådatorer utspridda på olika organisatoriska enheter. Vid statistikproduktionen hämtar man då kompletterande dataunderlag från register i stordatorn där också större bearbetningar kan ske, medan små bearbetningar sker på smådatorerna. Den största praktiska skillnaden i förhållandet till nuläget blir att kommu-



Figur 1 Nuläge hos statistikproducenten



Figur 2 Framtiden hos statistikproducenten

nikationerna mellan handläggarna och datorerna alltmer sker via terminal.

Den centrala stordatorn kommer troligen att finnas kvar men kommunikationerna med den kommer således huvudsakligen att ske via terminaler som är kopplade via en smådator.

Grunddata som lagras i stordatorn bör vara ordnade på ett standardiserat sätt och väl dokumenterade för att bearbetningar lätt skall kunna ske med standardprogram. Inleverans av data kan ske på flera sätt: data i administrativa register kan föras över direkt av den registerförande myndigheten och även ajourhållas av den, större undersökningar kan också föras in direkt i stordatorn medan mindre material först granskas och kontrolleras med en smådator för att sedan föras in i stordatorn.

För statistikens del innebär således denna utveckling på datamaskinernas område förändringar i alla led av statistikproduktionen. Insamlingen kan göras direkt på datamedium, kontrollen och granskningen av materialet kan göras med datorer, produktionen och presentationen kan bli mer flexibel. Man förbättrar därmed kontrollen över produktionsprocessen, bearbetningarna kräver mindre kostnader och möjligheter finns att lagra stora datamängder på ett för statistisk bearbetning lättåtkomligt sätt.

Kostnadsbilden för statistikproduktionen kommer att ändras. Det är ett antal faktorer som bidrar till detta:

- Ett ökat utnyttjande av administrativa material där grundkostnaden för materialen bärs inom de administrativa systemen
- Samspelet mellan administrativa material, registerutnyttjande och statistiska undersökningar med speciell insamling har och kommer att bli alltmer komplicerat. I den "traditionella" produktionsmodellen var kostnaderna för en viss statistikprodukt lätta att isolera genom att det var via en undersökning som allt underlag till produkten kom. Detta gäller inte nu och kommer i framtiden inte heller att gälla.
- Även för distributionen av statistiken förändras kostnadsbilden. Från att

ha varit knutna till en viss publikation kommer kostnaderna att bestå av en stor gemensam del som gäller uppbyggnad och underhåll av statistiska databaser för distribution och en ganska liten marginalkostnad för varje statistikuttag.

Den sammantagna effekten av detta är att de gemensamma kostnaderna (för att hålla registersystemen, som stöd för insamlingen och för att hålla datamaskiner för distribution) ökar medan marginalkostnaden för att göra ett visst uttag, (terminaluttag, rapport etc.) ur den lagrade statistiken, minskar.

Som påpekas i B-gruppens rapport kommer innehållet i de administrativa register som byggs upp – vilka variabler som finns och vilka objekt registret täcker – att ha central betydelse för kostnaden att ta fram statistik. Krav på förändringar i statistiken som kan synas marginella kan leda till stora merkostnader därför att de fordrar förändringar i registren medan helt ny statistik eventuellt kan produceras till mycket liten kostnad. Likaså kan förändringar i de administrativa registren kullkasta förutsättningarna för statistikproduktionen och leda till stora merkostnader.

Den förändrade kostnadsbilden ger en ny bakgrund till prioriteringsfrågorna för statistikproduktionen.

Ny uppgiftsinsamling kommer i framtiden att medföra stora kostnader och därför krävs en allvarlig prövning. Speciellt sådan uppgiftsinsamling där "infrastrukturen" i befintliga register och övrig bakgrundsinformation t. ex. för urval behöver kompletteras. Man tvingas till mycket långsiktiga bedömningar av de framtida behoven när innehållet i dessa grundläggande register fastställs. Därför låser dessa förutsättningar statistikproduktionen för lång tid. Däremot kommer nya sammanställningar från befintligt underlag – speciellt om det gäller att skära den befintliga statistiken längs nya ledder där man inte behöver göra ny uppgiftsinsamling – inte att behöva prövas med samma restriktivitet.

6.1.3 Insamling av underlag och produktion av statistik

Olika tekniker för att samla in data

Den statistiska produktionsprocessen omfattar en serie operationer såsom:

1. Insamling
2. Preparering (med deloperationerna granskning, rättning, kodning, dataregistrering och förberedande bearbetning)
3. Lagring
4. Bearbetning för framställning av slutprodukter

Den traditionella – och fortfarande vanligaste – tekniken att få in de uppgifter som behövs för att framställa en viss statistikprodukt är att ställa frågor till de berörda individerna, företagen etc. Statistikproducenten avgränsar här en grupp objekt (t. ex. en grupp företag), frågar dem med hjälp av någon teknik (postenkät, telefonintervju, personlig intervju etc.) om de aktuella förhållandena (t. ex. företagens orderingång), bearbetar svaren för att upptäcka

och rätta fel, ofullständigheter etc. och räknar fram de efterfrågade uppgifterna (t. ex. orderingången från hemma- resp. exportmarknaden inom olika industribranscher).

Några karakteristika i denna process:

- Statistikproducenten bestämmer och avgränsar vilka objekt (i detta fall företag) som skall ingå i undersökningen. Man kan därvid gå ut till samtliga i den grupp man är intresserad av eller till ett urval. Gör man ett urval får man skatta uppgifter för hela gruppen med hjälp av tillgänglig statistisk teknik. Både vid urvals- och totalundersökningar gäller att en god ram dvs. register över objekten underlättar urvalet resp. totalräkningen.
- Den konkreta utformningen av frågorna görs också av statistikproducenten, som väger kostnader mot kvalitetskrav hos den slutliga statistikprodukten.

Under 1960-talet började en ny form av indata till statistikproduktionen att bli alltmer vanlig nämligen "biprodukter" från administrativ verksamhet som kommer i maskinläsbar form. Inom administrativa rutiner registreras information som utnyttjas i beslut etc. Denna information förs sedan vidare till statistikproducenten som utnyttjar den för att framställa statistikprodukter. Så registreras t. ex. fysiska personers födsel, flyttning, byte av civilstånd etc. inom folkbokföringen, resultaten rapporteras vidare till SCB och ligger till grund för befolkningsstatistiken. Inom skattesystemet registreras utfallet av taxeringar av fysiska och juridiska personer och förs vidare till SCB där det bl. a. används för att framställa inkomststatistik.

Sett i ett historiskt perspektiv, se kapitel 3, har statistikproduktionen i stor utsträckning baserats på administrativa material. Först på 1900-talet började man med speciella statistiska insamlingar. Utvecklingen går nu, med hjälp av den nya tekniken på nytt mot utnyttjande av administrativa register i statistikproduktionen.

När möjligheterna till att utnyttja ADB-register för statistikproduktion började diskuteras på allvar under slutet av 1960-talet[1] var det en vanligt förekommande uppfattning att det skulle vara möjligt att föra samman data från en rad administrativa register till ett centralt registersystem från vilket man sedan kunde hämta information. Samhället skulle göra rationaliseringsvinster. Insamlade uppgifter skulle utnyttjas effektivare.

Stor förhoppning knöts till möjligheten att utnyttja informationen inom de administrativa systemen för att förse samhällsplaneringen med aktuell information. I grunden skulle ligga tre registersystem: ett individregister, ett företagsregister och ett fastighetsregister. Företagsregistret skulle vara basen för information om produktionen inom företag, offentliga organ m. m. och därmed ge grunden för statistik rörande den ekonomiska aktiviteten i samhället. Individregistret skulle på samma sätt vara basen för den sociodemografiska beskrivningen och genom fastighetsregistret skulle man erhålla den information som är knuten till fysisk belägenhet. Via knytningar mellan de tre grundobjekten (dvs. knytningar individ-fastighet, individ-företag, företag-fastighet) skulle det vara möjligt att koppla samman information ur de tre grundregistren för att t. ex. se på egenskaper hos individer som arbetade på ett visst företag.

[1] Se t. ex. Svein Nordbottens artiklar i Statistisk tidskrift 1966:2 och 1967:2.

Genom att fastigheterna koordinatsattes skulle också den rumsliga dimensionen tillföras stora delar av den lagrade informationen på ett mycket flexibelt sätt. Man såg framför sig möjligheten att fysiskt hålla dessa register i databaser med mycket flexibla uttagsformer. Dessa visioner låg också bakom flera stora statliga ADB-projekt såsom t. ex. fastighetsdataprojekten.

I efterhand kan man konstatera att man grovt underskattade problemen när det gäller att integrera information från olika källor, liksom att utnyttja information insamlad för ett visst ändamål i andra sammanhang än det åsyftade. Det man menar med ett företag i ett visst sammanhang, t. ex. när man beskattar det, är inte samma sak som det företag man behöver för att t. ex. göra statistik över pendling. Har man inte dessa skillnader klart för sig kan man t. ex. komma att tro att samtliga som arbetar på Pressbyråkiosker pendlar till Kungsholmen i Stockholm, bara för att arbetsgivaravgifterna för hela rörelsen betalas därifrån. Problem av den karaktären har bidragit till att vi ännu inte ens nått i närheten av de framtidsperspektiv som fanns för 10 - 20 år sedan. Man trodde då att det relativt lätt skulle gå att bygga statistiska databaser grundade på administrativa register och att samhällsplaneringen direkt skulle kunna hämta statistikunderlag därifrån.

Samtidigt fanns det farhågor om hot mot den personliga integriteten genom de möjligheter till att ta ut samlad information om en individ som finns i stora integrerade registersystem. Den breddade informationen skulle ge möjlighet för myndigheter att följa den enskilde individen och i detalj kartlägga hans/hennes personliga egenskaper och förhållanden. Informationen skulle sedan avsiktligt eller oavsiktligt kunna missbrukas. Integritetsdebatten ledde sedan via en rad statliga utredningar till den relativt omfattande och – internationellt sett – stränga lagstiftningen som rör upprättandet och utnyttjandet av personregister. Detta diskuteras närmare i avsnitt 6.3.

Det är svårt om inte omöjligt att bedöma effekterna på statistikproduktionen av datalagstiftningen. Främsta skälet till det är att det finns så få fall där man nekats upprättande av personregister och samtidigt kunnat peka på klara behov. Däremot har datalagstiftningen, om inte hindrat, så dock försvårat viss forsknings- och försöksverksamhet som annars skulle kommit till stånd.

Vad har då blivit av de framtidsperspektiv som fanns om de administrativa registren som grundläggande informationskällor? Ser man på bilden i dag är den väsentligt mer komplicerad än de föreställningar man då hade.

Generellt kan problemet beskrivas så att framväxten av ADB-system i samhället – både inom offentlig och privat sektor – gör att mer och mer information finns lagrad i maskinläsbar form. Denna information är dock inte direkt avpassad till de frågeställningar som statistiken skall belysa. Problemet är då hur man med minsta möjliga insats av (dyr) direktinsamlad information skall kunna komplettera den (billiga) existerande informationen för att kunna framställa en slutprodukt med acceptabel kvalitet. Detta problem inrymmer mycket komplicerade statistiska frågeställningar, men även hanteringsmässiga ADB-tekniska problem.

Databasteknologin i snäv bemärkelse har inte påverkat den skisserade utvecklingen så mycket. Det är snarare framväxten av administrativa ADB-system i samhället som så starkt påverkat de sätt som informationen

kommer in till statistikproducenten. Naturligtvis har ändå systemutformningar påverkats av teknologiska framsteg. För den rena registerhanteringen har traditionell ADB-teknik inneburit radikala förändringar när det t. ex. gäller att hålla aktuella register. Indataflödet kan också komma att påverkas av att även direktinsamlingar till enkätundersökningar sker t. ex. via bärbara mikrodatorer som kan kommunicera med de centrala statistiska systemen via telenätet.

I ett längre perspektiv kommer med all säkerhet indataflödet till statistikproduktionen att påverkas ännu starkare. I och med att allt mer av yrkesmässig hantering av kvantitativ information i samhället sker med hjälp av ADB, så ökar trycket – både av ekonomiska och uppgiftslämnarskäl – när det gäller att utnyttja denna information. Det gäller sådant som prisuppgifter från detaljhandeln (som kommer att finnas i kassaterminalerna), företagens bokföring m. m.

Ännu är det i huvudsak bara sådana uppgifter som finns i centrala ADB-register som utnyttjas för statistikproduktion. Det börjar dock ställas krav att även andra lokalt avgränsade system hos företag, kommuner etc. skall utnyttjas för direkt uppgiftsförmedling till statistikproduktionen. Man kan därför förutspå att den successiva utvecklingen mot ökat utnyttjande av redan insamlade data, som inletts sedan något årtionde, fortsätter, men att inriktningen kommer att gälla även andra ADB-system än de stora centrala i huvudsak statliga system som hittills utnyttjats.

I denna successiva förändring går det att urskilja språng. Sådana inträffar t. ex. när omfattande specialinsamling kan avslutas och ersättas med utnyttjande av registerdata. I Danmark togs ett sådant språng i och med att man ersatte folk- och bostadsräkningarna med ett samlat statistikregistersystem.

6.1.4 Exempel på registerbaserad statistik

Registerbaserad statistik i Danmark

Danmark är det land som har gått längst då det gäller att utnyttja administrativa register i statistikframställningen, och är det första land som har genomfört en helt registerbaserad folk- och bostadsräkning. Enligt lagen om Danmarks Statistik (1966) är man berättigad att utnyttja all den information som finns i administrativa register för statistikframställning och den danska registerlagen ger inga begränsningar i rätten till samkörningar av olika registermaterial så länge som syftet är att framställa statistik. Danmarks Statistik behöver inte tillstånd i förväg för att genomföra samkörningar och bygga upp register. En förteckning över befintliga register och gjorda samkörningar översänds i efterhand till den danska datainspektionen vilken vad beträffar statistik fungerar som en tillsynsmyndighet.

Danmarks Statistik har i sin planering sedan i början av 1970-talet gått in för registerlösningar. Registerlinjen kan i vissa tillfällen betyda att man utifrån en helhetsvärdering måste välja en insamlingsmetod som kanske inte är optimal för ett speciellt område, eller att man måste ge upp en insamling av vissa uppgifter, som man tidigare kunde få vid en traditionell insamlingsmetod till en låg marginalkostnad. Man måste välja mellan två strategier. För

Danmarks del kan valet av strategi sägas ha blivit klarlagt, när man beslutade om en registerbaserad folk- och bostadsräkning för 1981. Samtidigt satte man igång flera projekt för utbyggnad och förbättringar av registerunderlaget.

Det samlade danska registersystemet består av en rad självständiga register, som vart och ett är upprättat för ett bestämt syfte. De enskilda registren binds samman genom några få identifikationssystem.

Figur 3 ger en bild av registerstrukturen i det danska registersystemet. Någon detaljerad genomgång av systemet skall inte redovisas här, utan endast några huvuddrag. Överst i figuren är en rad sidoordnade personregister, som kan kopplas samman genom personnumret. Central betydelse har här befolkningsstatistikregistret, som innehåller grundläggande information om alla personer, som är bosatta i Danmark. Alla personuppgifter kan grupperas till godtyckliga områdesindelningar med hjälp av bostadsadressen.

För löntagare kan uppgift om arbetsställe erhållas genom personnumret och vidare kan information om arbetsstället hämtas från företagsregistret, som innehåller en rad uppgifter om de enskilda verksamheterna.

Via bostadsadressen finns en koppling mellan personstatistiken och bostads/byggnadsstatistiken. I princip finns också möjligheter till koppling mellan företagsregistret och bostads/byggnadsstatistiken. En sådan är eftertraktad för att få arealdata m. m., men man har ännu inte lyckats säkra att enheterna i de båda registren är inbördes konsistenta.

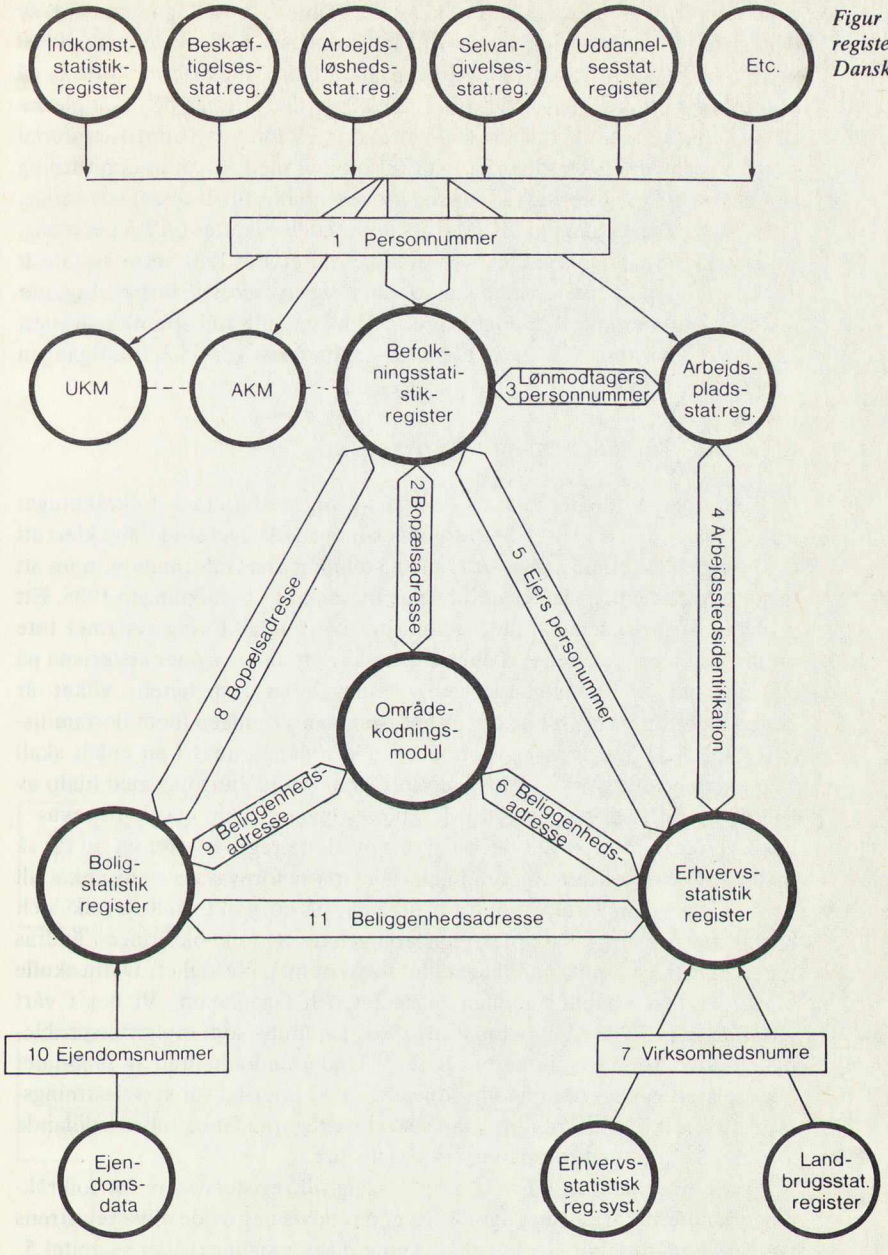
Genom detta omfattande registersystem har man fått tillgång till årlig information av alla de uppgifter som tidigare ingick i folk- och bostadsräkningarna. Det är dock varken behov av, eller resurser till, en så pass omfattande löpande publicering, varför folk- och bostadsräkningsregistret endast uppdateras vart femte år.

I och med att man har fått till stånd ett sådant omfattande informationssystem är dock inte alla problem lösta. Ett betydande metodutvecklingsarbete återstår, både för att säkerställa registerunderlagets kvalitet och för att utnyttja registren ändamålsenligt. Inte minst viktigt är det att få en tillfredsställande dokumentation av hela systemet, så att användarna kan få en överblick över systemets möjligheter.

Det går åt stora resurser, speciellt inledningsvis, för att ajourhålla och säkra registrens kvalitet. Erfarenheterna från Danmark har visat att det är nödvändigt att låta uppgifterna, även från det mest "pålitliga" administrativa register, genomgå statistiska bearbetningar, bl. a. beroende på:

- att det är nödvändigt att korrigera registrens tidsmässiga referenser; ajourföringen av administrativa register sker ofta med betydande förseningar,
- att uppgifter, som de administrativa myndigheterna bara använder vid speciella tillfällen, ofta har en bristande kvalitet och
- att det är nödvändigt att avstämma uppgifter från olika administrativa register.

Som exempel på de stora resurser som kan behöva läggas ner för att upprätta ett statistiskt register skall vi redovisa några uppgifter från den första uppdateringen (1980) av det danska arbetsställeregistret (arbejdsplads-



Figur 3 Översikt över registerstrukturen i det Danska registersystemet

Några ordförklaringar: Beskæftigelse = sysselsättning, selvangivelse = deklaration, bopæl = bostad, erhverv = företag.

stat.reg.). Syftet med registret är att kunna placera alla anställda på det lokala arbetsstället som de tjänstgjort vid. Arbetsgivare med endast en lokal arbetsplats är därför relativt oproblematiska. För privata arbetsgivare insamlas uppgifterna via den danska motsvarigheten till det svenska systemets kontrolluppgift. Uppgiftsinsamlingen sker endast av statistiska

orsaker, varför skattedirektoratet i Danmark inte företar någon kontroll av materialet. Det första insamlingsåret hade endast 35 % av de cirka 6 500 privata arbetsgivarna med flera arbetsställen fyllt i uppgifterna korrekt på kontrolluppgiften. En stor del (ung. 80 %) av de rättelser och kompletteringar som skulle till kunde dock avklaras per telefon, utan att nytt material skulle sändas ut. Efter denna första felsökning med följande upprättning genomfördes flera ytterligare som i sin tur gav upphov till nya kontaktrundor. Den totala resursåtgången för 1980 års material uppskattas till 7,5 personår, varav hela 3,5 har ägnats åt telefonkontakter m. m. För 1981 års material var dock kvaliteten bättre och man kan förvänta sig en successiv förbättring, när systemet blir mer inkört. Enligt planerna skall uppgifterna offentliggöras ett år efter redovisningsårets slut. För 1980 års material var dock tidsåtgången ungefär det dubbla.

FOBALT - exempel på ett registersystem.

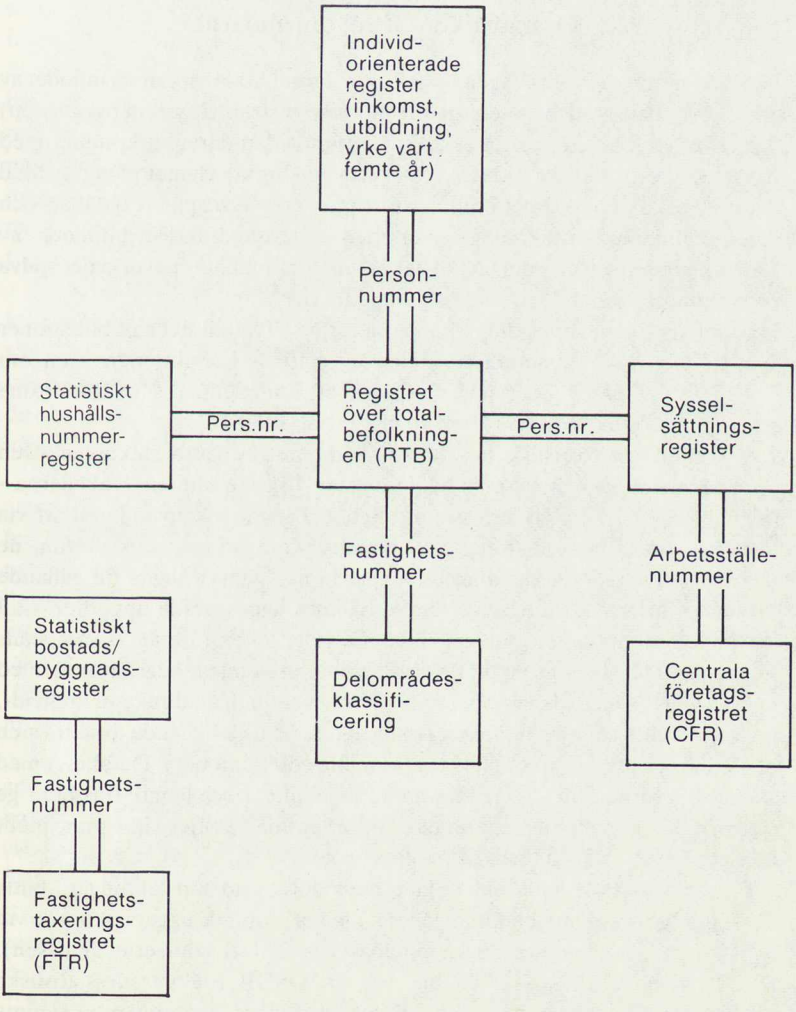
I Sverige har möjligheterna att övergå till registerbaserade folkräkningar utretts av den s. k. FOBALT-utredningen inom SCB. Det stod tidigt klart att det inte gick att erhålla folk- och bostadsräkningarnas information, utan att någon form av enkät sändes ut till hela eller delar av befolkningen 1985. Ett problem är att det nuvarande administrativa folkbokföringssystemet inte möjliggör en hushållsredovisning på grund av att alla personer är skrivna på en fastighet utan angivande av lägenhet inom fastigheten, vilket är nödvändigt för att få en bild av hushållssammansättningen inom flerfamiljshus. FOBALT har föreslagit att man med utgångspunkt i en enkät skall bygga upp ett statistiskt hushållsregister, som skall ajourföras med hjälp av något ändrade aviseringar till folkbokföringen. Som också påpekas i FOBALT:s rapport är det dock risk för att detta register efter en tid får så stora kvalitativa brister att grundmaterialet måste förnyas via en ny enkät till befolkningen. En förutsättning för att man på lång sikt skall få folk- och bostadsräkningarnas variabler registervägen är att folkbokföringen ändras till en registrering på lägenhet i stället för som nu på fastighet. Detta skulle möjliggöra en koppling mellan hushållet och lägenheten. Vi har i vårt yttrande över FOBALT betonat att såväl kvalitets- som integritetsproblemen motiverar en traditionell FoB 1985. Under andra hälften av 1980-talet bör registerlösningar kunna introduceras, med prioritet för sysselsättningsstatistik. Detta förutsätter bl. a. att sekretessfrågorna får en tillfredställande lösning. Till detta återkommer vi i avsnitt 6.3.

Mycket förenklat kan FOBALT:s förslag till registersystem för folkräkningarna presenteras som i figur 4. Någon redovisning av de olika registrens innehåll görs inte här. I viss utsträckning diskuteras innehållet i kapitel 5.

Det är viktigt att observera att man vid denna typ av förändringar inte ersätter en viss typ av uppgiftsinsamling (direktinsamlade data) för en statistikprodukt med en annan typ av uppgiftsinsamling (administrativa data). Snarare ersätts en uppsättning statistiska produkter med vissa kvalitetsegenskaper med en annan uppsättning produkter med andra kvalitetsegenskaper. Det går därmed inte att göra en jämförelse för en viss produkt och väga kvalitets- och kostnadsaspekter. Snarare måste man betrakta det som paketlösningar där man får välja mellan huvudalternativ.

Detta gäller i synnerhet en så omfattande undersökningar som en FoB, men det gäller också mindre produkter. Inom huvudalternativen finns sedan variationsmöjligheter genom t. ex. kompletterande mindre undersökningar.

Överväger man att göra en sådan genomgripande förändring måste man ta in en rad faktorer i bedömningen. Dessa faktorer rör inte bara de grupper av produkter som direkt berörs av de förändrade insamlingsförfarandena utan gäller också angränsande produkter. När man talar om en omläggning av en FoB och därutöver några stora statistikprodukter rör diskussionen därmed hela stora statistikområden. Man måste då se på effekterna på statistikproduktionen totalt snarare än på ett antal produkter.



Figur 4 En beskrivning av FOBALT:s förslag till registersystem

Faktorer som behöver studeras är då utöver kvalitetsfrågorna till vilka vi återkommer i avsnitt 6.2:

- flexibiliteten; vilken anpassning av statistikproduktionen är möjlig inför förändrade eller nytillkomna krav, samt omvänt stabiliteten; kommer definitioner av begrepp etc. att ändras på grund av ändrade administrativa rutiner och ge jämförelseproblem,
- tillgängligheten av de statistikprodukter som framställs,
- kostnaden för produktionen.

Dessa faktorer rör de statistiska produkterna. Dessutom behöver andra sidoeffekter i samhället studeras. Det rör den samlade uppgiftslämnarbördan liksom effekterna på skyddet för den enskildes integritet samt eventuella effekter på de administrativa systemen.

6.1.5 Hur kommer statistiken ut till användarna?

Den teknologiska utvecklingen har hittills främst haft inverkan på inflödet av data till statistikproduktionen (genom att administrativa system byggts upp) och på produktionsprocessen. På distributionssidan däremot kommer med största säkerhet den framtida inverkan att vara direkt och mer påtaglig. Med det historiska perspektivet i minnet törs man nog förutspå att databas- och datakommunikationsteknologin kommer att förändra distributionen av statistik lika mycket som ADB-tekniken i allmänhet påverkade själva produktionen under 1960- och 1970-talen.

Ännu har denna utveckling knappt påbörjats. Traditionella publikationer står för den helt dominerande delen av statistikproduktionen även om statistiska databaser sedan något år utgör ett komplement som åtminstone för några statistikområden är ett realistiskt alternativ.

Vad är då karakteristiskt hos denna tillämpning av databastekniken? Den grundläggande idén är att man håller de statistiska resultaten – tabellerna – tillgängliga i en databas och ger möjlighet för statistikanvändarna att via terminal direkt beställa fram de sammanställningar man önskar från de lagrade siffrorna. Vid sammanställningarna har hänsyn tagits till gällande sekretess- och integritetslagar. Det är således aggregerade uppgifter – till skillnad från uppgifter om enskilda individer eller företag – som hålls tillgängliga. Möjligheterna till flexibla sammanställningar begränsas därmed något jämfört med de visioner om sammanställningar direkt ur individ-, företags- och fastighetsdatabaser som relaterades i föregående avsnitt (men blir ändå väsentligt större än vid traditionella publikationer). Databaser med statistisk information kan genom finare indelningar och längre tidsserier ge större möjlighet till användaranpassade uttag men skiljer sig i principiellt hänseende inte från statistiska publikationer.

Från de lagrade materialen kan man göra sammanställningar, bilda tidsserier, göra enklare beräkningar etc. Denna grundidé ligger bakom de vid SCB, nu tillgängliga statistiska databaserna TSDB (tidsseriedatabasen), RSDB (regionalstatistiska databasen) och DSDB (delområdesstatistiska databasen). Dessa databaser är uppbyggda för att hanteras med samma programsystem. Hos andra nationella statistikbyråer finns liknande statistis-

ka databaser t. ex. i Österrike, Kanada och Finland. I samtliga dessa exempel är syftet detsamma nämligen att låta statistikanvändarna direkt få tillgång till statistiken via terminal.

De nationella statistikproducenternas strävan mot distribution av statistiken via terminal är ingen isolerad företeelse i samhället. Tvärtom pågår som tidigare nämnts en snabb utveckling mot distribution av all slags information med hjälp av databasteknik. Till allra största delen är det privata – oftast multinationella – företag som utvecklar tjänsterna. De är också oftast förbundna med s. k. nättjänster dvs. databaserna är knutna till privata eller offentliga telekommunikationsnät. Den allmänna utvecklingen mot distribution av informationstjänster med hjälp av databaser, gör att efterfrågetrycket kommer att öka även vad gäller statistiska databaser.

Efterfrågan på statistik ur databaser har en varierad karaktär. Det rör sig om möjligheten att via terminal göra uttag av statistik och bearbeta statistiken, men det rör också möjligheten att få statistiken i maskinläsbar form för vidare bearbetning med egen dator. En viktig faktor bakom den ökade efterfrågan på statistiska databaser är att statistik – jämfört med annan information av kvalitativ karaktär – är lämplig för databasåtkomst. Det är relativt lätt att med hjälp av statistikens nomenklatur söka den begränsade mängd information man efterfrågar ur en mycket stor mängd lagrad information. Det är också relativt vanligt att man vill utnyttja de bearbetningsmöjligheter som databaslagringen ger för att göra beräkningar som t. ex. nya aggregeringar eller procentberäkningar.

I förlängningen skymtar en förändrad efterfrågebild där man dels har kraven om att kunna ha tillgång till statistiken i maskinläsbar form på olika sätt för att göra vidarebearbetningar, dels kommer att behöva mer förfinad kvalitativ information, analyser m. m. för att kunna bedöma hållbarheten av de resultat man fått av vidarebearbetningarna i relation till den användning man har av statistiken.

Inom SCB byggdes de statistiska databaserna först upp för ett avgränsat användningsområde (regionalstatistik) och med begränsade uttagsmöjligheter (tabeller via terminal). Efter hand har innehållet breddats (även nationell- och internationell ekonomisk statistik i TSDB) liksom uttagsmöjligheterna (grafisk presentation, analysmöjligheter m. m.). Denna utveckling fortsätter både när det gäller innehållet (en socialsektors planeringsdatabas liksom en jordbruksstatistisk databas planeras) och uttagsfunktioner (fler beräkningsmöjligheter, uttag till program för publikationsproduktion m. m.).

Det kan hävdas att den dominerande delen av SCB:s statistik, och även annan nationell och internationell statistik, inom en relativt snar framtid kommer att vara lagrad i databas. Därtill kommer att databasens funktion vidgas till att inte bara gälla terminaldistribution av statistik utan även de flesta distributionsformer (magnetband, rapporter, publikationer). Den statistiska databasen kommer i det perspektivet att vara utgångspunkten och centrum för ett varierat spektrum av distributionsformer för den offentliga statistiken.

Statistikens väg till den slutliga användaren kan därvid bli skiftande. I vissa fall kommer den att gå via databaser eller system som specialutformats för en viss tillämpning (t. ex. UMDAC för länsplaneringen, Kommundata för

kommunerna eller kommersiella databaser som inriktats på en viss användarkategori), i andra fall är det SCB som direkt distribuerar statistiken via terminal eller publikation.

Fördelen med den ökade konkurrensen är att statistiken levereras på ett mer användarvänligt sätt, vare sig det gäller att kombinera den med annan information, som en viss användare (t. ex. ett företag) behöver, eller att komplettera med bearbetningsmöjligheter (t. ex. prognosmodeller).

En nackdel är att det inte finns samma kontroll över kvaliteten i statistiken (när det t. ex. gäller statistik som görs utanför de offentliga statistikproducenterna), liksom att ansvarsförhållandena för kvaliteten kan vara oklara (när offentlig statistik distribueras via andra kanaler, varvid t. ex. kvalitetsuppgifter kan "falla bort" eller statistiken kombineras med annan information på ett vilseledande sätt). En annan viktig nackdel är att statistikanvändaren kan ha svårt att orientera sig i ett stort utbud av distributionsformer där innehållet till en del kan vara likartat men de uppgifter som hämtats ur databaserna till en del blir motsägande.

6.2 Hur påverkas statistikens kvalitet av den nya datatekniken?

Statistikerna har sedan länge sett kvalitetsproblemen som det stora hindret mot ett ökat utnyttjande av administrativt insamlade data för statistikproduktionen. Sett mot de statistiska behoven finns det så gott som alltid brister vad gäller de administrativa materialens täckning av relevanta individer, företag etc. De uppgifter som samlas in är sällan i exakt överensstämmelse med de variabeldefinitioner som önskas. Skillnaderna mellan vad som finns och det som önskas kan i varje enskildhet synas liten, men ändå ge avsevärda sammantagna effekter. Vad som egentligen är allvarligast är därvid att det oftast är svårt att uttala sig med precision om effekterna – eller med statistikerns språkbruk – att uttala sig om felets storlek. Med andra ord så vet man mycket litet om kvaliteten i de statistiska produkterna och därmed även om vad informationen egentligen säger. För att skaffa den kunskapen måste man på ett eller annat sätt samla in information på annat sätt för att jämföra med och få en grund för kvalitetsbedömningen. Sådana kontrollstudier kan i vissa fall bara behöva göras engångsvis men i andra fall – när karaktären på felen kan förväntas ändras – upprepade gånger. Kostnaderna för den statistiska produkten ökar därvid.

Det är inte bara avvikelser i begreppsdefinitioner för den insamlade informationen och skillnader i täckning som kan ge fel i de statistiska produkterna. Själva situationen i vilken de administrativa materialen insamlas och bearbetas kan ge upphov till systematiska fel. Ett näst intill trivialt exempel är den taxerade inkomsten som förmodligen i få fall ger överskattningar av individens inkomst.

Ytterligare en besvärande faktor kan vara förändringar som görs i definitionerna av de begrepp som utnyttjas i de administrativa systemen på grund av ändringar i administrativa regler. För den statistiska produkten innebär det normalt jämförelseproblem över tiden – brott i tidsserierna – vilket är ett allvarligt kvalitetsproblem.

6.2.1 Kvalitetsdeklaration

I anslutning till den officiella statistikens siffermässiga redovisning i den s. k. SOS-serien publicerar SCB också flera skrifter som innehåller metodbeskrivningar, klassifikationer, indelningar o. d., exempelvis Statistisk tidskrift och Meddelanden i samordningsfrågor.

De rapporter som ingår i serien SOS innehåller i regel både en allmän kvalitetsredovisning och speciella noteringar om kvaliteten i enskilda uppgifter. Från publikationen "Befolkningsförändringar 1981" kan hämtas ett exempel på en allmän kvalitetsredovisning:

"Kvaliteten i folkmängdsstatistiken beror på över- eller undertäckning i den totala populationen, t. ex. på grund av brister i rapporteringen av händelser som födelser, dödsfall, invandring och utvandring. Kvaliteten påverkas också av felaktigheter i kyrkobokföringen som ger upphov till fel i den regionala fördelningen, t. ex. flyttningar inom landet som inte anmäls till pastorsämbetena.

Födelser och dödsfall ger upphov till mycket små problem med under- resp. övertäckning beroende på de snabba rapporteringsrutinerna. För de nyfödda uppgår undertäckningen till 0,1 % av 0-åringarna i folkmängdsstatistiken. Övertäckningen med anledning av ej rapporterade dödsfall är ännu något lägre i de olika åldersklasserna. Invandringen ger upphov till undertäckning beroende på den relativt långa tiden mellan invandringen och registreringstidpunkten. För de icke nordiska medborgarna är tidsskillnaden i genomsnitt åtta månader. Motsvarande uppgift för nordiska invandrare saknas men torde vara kortare. Utvandrare förorsakar övertäckning i registret eftersom utflyttningen inte alltid anmäls. Övertäckningen uppgår till 0,1 % av hela populationen enligt kontrollen i samband med folk- och bostadsräkningen 1980. Övertäckningen räknat på delpopulationen utländska medborgare var 1,3 % för de nordiska medborgarna och 2,3 % för övriga medborgarskap tillsammans.

I samband med massutsändningar av brev som skattsedlar, röstkort, blanketter till folk- och bostadsräkning m. m. kontrolleras adressuppgifterna på de försändelser som varit obeställbara. Avsikten är att kontrollera att flyttning anmäls i rätt tid och därmed att den registrerade bosättningen – kyrkobokföringen på viss ort och fastighet – överensstämmer med den faktiska bosättningen. I samband med utsändningen av blanketter till 1975 och 1980 års folk- och bostadsräkning framställdes statistik över åtgärder som vidtagits för att rätta felen i folkbokföringen".

Andra publikationer i SOS-serien har likartade kvalitetsredovisningar. Ofta särredovisas uppgifter om urvalsfel, täckningsfel, mätfel och jämförbarhet.

För att diskutera och vidareutveckla frågor kring avgränsning, villkor och regler för den officiella statistiken tillsatte SCB år 1978 en arbetsgrupp med deltagare från skilda statistikproducerande myndigheter.[1] Gruppen lade fram sin slutrapport under år 1980. SCB-gruppens rapport har utgjort en grund för vårt arbete. Det tidigare avsnittet om datatekniken ger också en utgångspunkt för vår diskussion om kvaliteten. En central fråga är om den nya datatekniken ger statistikprodukter som det ställs andra kvalitetskrav på än de hittillsvarande.

[1] I gruppen ingick experter från SCB, AMS, RFV och socialstyrelsen.

En av SCB-gruppens slutsatser var att det behövs en officiell statistik som är kvalitetsredovisad, allmänt accepterad som opartisk och vars olika delar är jämförbara. Gruppen framhåller vidare att den officiella statistiken bör vara en allmänintressant, anslagsfinansierad statistik. Den kan spridas i olika former, dvs. i såväl publikationer, via terminal, micro-fiche o. d. På sikt kan det behöva vidareutvecklas officiella statistiska databaser. Den officiella statistiken skall möta vissa krav då det gäller standardredovisning, kvalitetsredovisning, dokumentation, tillgänglighet, sekretess och "objektivitet" (allmänt accepterad som opartisk).

Gruppen lämnar en redogörelse för vilka publikationer som ingår i SOS-serien. Ett 15-tal statliga myndigheter lämnar bidrag. SCB är huvudman och ger också ut de flesta publikationerna i serien.

Omkring 90 myndigheter producerar emellertid statlig statistik. Det innebär att den övervägande delen inte lämnar bidrag till SOS-serien.

Myndigheter med omfattande statistikproduktion som inte publicerar den i SOS-serien är bl a: arbetsmarknadsstyrelsen, med statistik över anmälda arbetslösa, lediga platser och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, – statens jordbruksnämnd med statistik över priser på jordbruksprodukter och som sammanställer uppgifter om konsumtion av livsmedel, – statens pris- och kartellnämnd med statistik över prisutvecklingen på olika konsumtionsvaror.

Figur 5 ger en överblick över den statliga statistikens publicering.

6.2.2 Databaser som hålls för officiell statistik

En utgångspunkt för de ställningstaganden som SCB:s arbetsgrupp kommit fram till är att data allt oftare hämtas från större ADB-baserade administrativa informationssystem.

Behovet av att påverka innehåll och kvalitet i de administrativa systemen så att de kan utnyttjas för statistisk produktion får som tidigare framhållits ökad tyngd. Det kommer enligt gruppen också i framtiden att finnas behov av en officiell statistik som görs bl. a. på basis av de administrativa systemen, men som styrs av andra intressen än myndigheternas interna.

För att statistikproduktionens önskemål i möjlig mån skall kunna beaktas är det som framhölls av datasamordningskommittén (DASK) i betänkandet ADB och samordning (SOU 1976:58) viktigt att SCB ges tillfälle att påverka planeringen och utbyggnaden av administrativa ADB-system. Formella förutsättningar till en sådan medverkan från SCB:s sida finns genom en förordning om samråd och anlitande av statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m. m. (SFS 1978:620). I denna föreskrivs nämligen bl. a. att statlig myndighet skall samråda med SCB i fråga om ändring av administrativt förfarande som är av betydelse för statistikproduktionen hos SCB. I praktiken styr emellertid administrativa hänsyn nästan helt databasernas utformning. För att förbättra förutsättningarna för SCB att bevaka statistikens krav på databaserna skulle förordningen kunna ändras så att kontakt med SCB skall tas på ett tidigt stadium både vid utveckling av nya ADB-system för administrativa ändamål och vid ändring av sådana system.

Figur 5

DEN STATLIGA STATISTIKENS PUBLICERING

Legal ram

Samordning och samråd i publiceringsfrågor reglerade i SCBs instruktion och "Samrådskungörelsen" SFS 1978:620

Publikationer

Statliga publikationer utanför SOS

Rfv - Månadsstatistik för Allmän försäkring mm Socialstyrelsen - rapporter SJ, postverket mfl - månads- och kvartalsrapporter	AMS - Arbetsmarknadsstatistik Jordbruksnämnden - Jordbruksekonomiska meddelanden SPK - rapporter Industriverket - rapporter mfl rapporter från ca 80 centrala myndigheter + Rapporter från regionala organ — — — — — — — — Engångsundersökningar av statliga kommittéer, mm i SOU, departementstenciler od
Producenter som även publicerar statistik i SOS	Producenter av statistik helt utanför SOS

Sveriges Officiella Statistik
publikationsserien reglerad i "SOS-cirkuläret" SFS 1969:145

SCB - 40-talet blå böcker, 750 SM mm på områdena jordbruk och skördeskadeskydd industri och byggnadsverksamhet handel, servicenäringar och priser bostäder, andra byggnader och fastigheter samhällsekonomi och offentlig förvaltning arbetsmarknad befolkning och hushåll rätts- och socialväsende utbildning, forskning och kultur	Riksförsäkringsverket - blå böcker - socialförsäkring Skogsstyrelsen - blå bok, SM - skogsstatistik Socialstyrelsen - blå böcker, SM - hälso- och sjukvård, alkohol	Postverket SJ Vattenfallsverket Televerket Luftfartsverket Bankinspektionen Försäkringsinspektionen Kriminalvårdsstyrelsen - blå böcker, SM	Riksrevisionsverket - SM - statliga finanser Statens kulturråd (och SCB) - blå bok - kulturstatistik Transportnämnden - SM - lastbilar på kontinenten
Central statistikmyndighet med producent- och samordningsansvar	Producenter med ansvar för olika ämnesområden i SOS	Producenter av statistik av verksamhetskaraktär i SOS	Producenter av annan statistik i SOS

Dokumentation

Årets tryck, Månadens tryck, Vägledning i Sveriges officiella statistik, Vad är Sveriges officiella statistik, mm

Publikationsförteckning i Meddelanden i samordningsfrågor (MIS), "Statlig statistik" (MIS). Vägledning i Sveriges officiella statistik.

SCB:s arbetsgrupp framhåller på denna punkt att följande utvecklingslinjer bör kunna gälla:

- basregistren över främst personer, företag och fastigheter utvecklas för att tillgodose både administrativa, statistiska och andra behov av grundläggande data.
- principen bör gälla att de administrativa systemen – även i fortsättningen – primärt byggs för att effektivisera myndighetens verksamhet; inte för att myndigheten samtidigt skall erbjuda olika externa planerare och forskare statistisk service.
- i princip bör de data som finns i de administrativa systemen få utnyttjas också för statistiska ändamål bl. a. för planering och forskning. Det måste då ske med beaktande av integritets- och sekretesshänsyn.
- de administrativa systemen framställer – utöver data för sin ärendehantering o. d. – också driftsstatistik samt i vissa fall underlagsstatistik till den officiella statistiken. – data på individnivå som samlas in enbart för statistiska ändamål får inte spridas till de administrativa systemen och nyttjas för t. ex. kontrolländamål. De specialinsamlade statistiska uppgifterna skall förvaras i det statistiska systemets välskyddade databaser och endast användas som underlag för statistik. Till detta återkommer vi i avsnitt 6.3.

I de fall systemet utgör eller kan komma att utgöra underlag för officiell statistik måste statistikproducenten ha reella möjligheter att påverka de administrativa systemen. Det kan gälla att påverka innehåll och utformning av systemen så att data kan användas för statistikproduktion. Standarder kan t. ex. behöva nyttjas i tillämpliga delar. Om de administrativa systemen svarar för databearbetningar åt den officiella statistikens huvudmän, är det viktigt att dessa får full insyn i denna databearbetning. Det behövs då huvudmännen har ansvar för bl. a. statistikens kvalitet och kan behöva göra kvalitetskontroller. I de fall delar av den officella statistiken framställs på "totalentreprenad" av organ åt huvudmännen kan dessa behöva styrmedel för att till fullo påverka statistikens innehåll m. m. Huvudmannen måste i dessa fall kunna föreskriva användning av t. ex. vissa standarder och metoder.

De förslag till lösningar som SCB:s arbetsgrupp tar upp innebär en delvis ny och flexibel arbetsfördelning, som möjliggörs av den tekniska utvecklingen. För att få samspelet att fungera mellan de olika systemen kan nya former för samverkan behöva utvecklas. Samverkan kan också behöva regleras på något sätt för att bl. a. säkra sekretess-och integritetshänsyn.

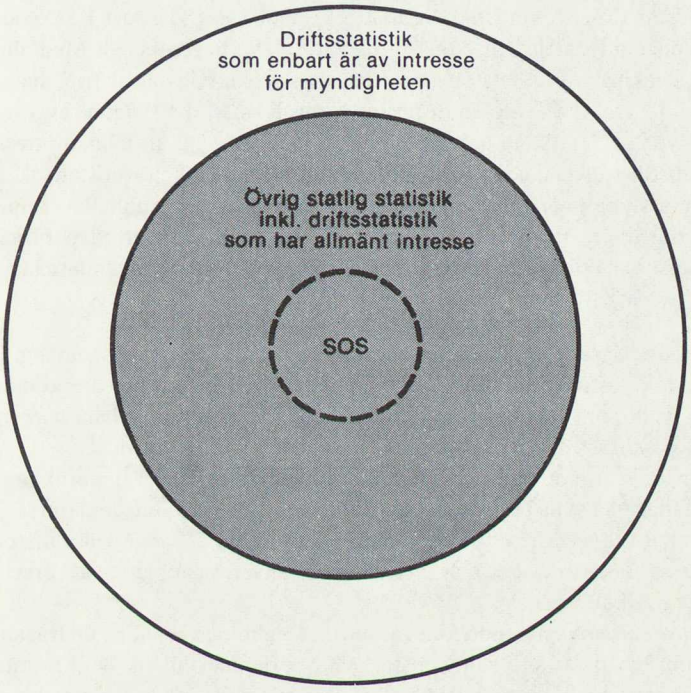
En utgångspunkt för SCB-gruppens resonemang är att statistikproducenten genom olika typer av samverkan skall få en sådan inblick i de administrativa registrens uppbyggnad att det blir möjligt att lämna en kvalitetsdeklaration vid presentation av statistiken.

Frågan är emellertid om detta skall gälla hela eller delar av den statliga statistiken och om det skall begränsas till något som kallas officiell statistik. En speciell svårighet föreligger givetvis då statistiken endast finns tillgänglig i statistiska databaser. Hur skall kvalitetsredovisningen då gå till och skall också denna statistik kunna ingå i den officiella statistiken?

6.2.3 Avgränsning av statlig och officiell statistik i framtiden

Även om publiceringen av statlig statistik är mycket omfattande, kan konstateras att det endast är en del av statistiken som publiceras. En stor del utgörs av driftsstatistik som enbart är av intresse för den berörda myndigheten. I viss utsträckning är det också statistik som endast är åtkomlig via ADB-medium.

Endast en del av den publicerade statliga statistiken har hittills givits beteckningen officiell statistik. Relationen mellan de tre begreppen officiell statistik, driftsstatistik och statlig statistik åskådliggörs i figur 6.



Figur 6 Relationen mellan officiell statistik, driftsstatistik och övrig statlig statistik.

Officiell statistik

Det är inte möjligt att dra någon skarp gräns mellan driftsstatistik och annan statlig statistik och inte heller mellan officiell statlig statistik och annan statlig statistik. Vissa kriterier skulle emellertid kunna sättas upp. SCB:s arbetsgrupp tar upp följande kriterier för avgränsning av officiell statistik:

- allmänintresse
- finansieringsform
- presentationsform

De argument som kan anföras för att avgränsa officiell statistik enligt dessa kriterier kan sammanfattas på följande sätt:

- Allmänintresset kan vara ett avgörande kriterium när man tar ställning till vad som skall ingå i SOS. Ofta kan detta vara svårt att avgöra. Man bör dock klart kunna påvisa och dokumentera att statistiken har stor samhällsnytta, har många användare eller är av väsentligt intresse ur allmänhetens synvinkel.
- Finansieringsformen kan ha viss betydelse för om statistiken bör betraktas som officiell eller ej. Hittills har SOS i stort sett endast omfattat anslagsfinansierad statistik. En sådan avgränsning är dock inte självklar. Om mer allmänintressant statistik kommer att uppdragsfinansieras, kan även viss sådan statistik bli officiell, om statistiken lever upp till de olika krav som ställs på den.
- Presentationsformen behöver inte vara ett avgörande kriterium för vad som är officiell statistik. Så är dock fallet i dag. Endast i SOS-serien publicerad statistik är enligt nuvarande definition officiell. Med alla de nya tekniska möjligheterna att sprida statistik via bildskärm, magnetband, etc. behöver inte presentationsformen ha någon avgörande betydelse. Det kan i och för sig oftast vara lämpligt att allmänintressant statistik av bestående värde publiceras. I synnerhet behöver statistik, som utgör underlag för samhällsdebatt och insyn i samhället finnas i lättillgänglig form. Ett minimikrav kan dock vara att den officiella statistiken är reproducerbar. Dvs. att flera oberoende användare lätt kan få tillgång till samma statistik vid olika tillfällen.

SCB:s arbetsgrupp drar följande slutsatser av ovanstående resonemang. Den officiella statistiken bör i första hand omfatta den löpande och återkommande statistik som riksdagen avsätter anslag för. Det blir *allmänintressant, anslagsfinansierad statistik som kan presenteras i olika former.*

Ett viktigt argument för att avgränsa officiell statistik från annan är att krav kan ställas på att just denna del av statistiken skall kvalitetsdeklareras. Det bör enligt arbetsgruppens bedömning vara möjligt att ange vilka material, begrepp, klassificeringar och metoder som använts, uppgifternas precision av olika felkällor.

Statistikutredningen redovisar i avsnitt 6.4 ställningstaganden till frågan om vad som bör ingå i officiell statistik och hur denna statistik skall avgränsas från annan. Vi vill emellertid redan nu poängtera att vi i första hand är intresserade av att analysera möjligheterna att få fram en kvalitetsdeklarerad statlig statistik då den nya datatekniken fått full genomslagskraft. Om det är så att den nya tekniken ger en omfattande ström av statistiska uppgifter av okänd kvalitet kan detta skapa förvirring hos allmänhet och beslutsfattare. Det är svårt att göra en realistisk bedömning på denna punkt. En utgångspunkt för våra ställningstaganden är emellertid att det föreligger en risk för att så kan bli fallet.

Det innebär att det idag skulle finnas ett behov av en kvalitetsdeklaration som täcker en större del av den statliga statistiken än tidigare. Det ställs dessutom större krav på dem som utför kvalitetsredovisningar, eftersom de i allt fler fall måste sätta sig in i uppbyggande av administrativa register och speciellt bedöma de kvalitetsbrister som uppstår vid samkörning av data från flera register.

6.3 Den nya tekniken och dess inverkan på integritet, sekretess och säkerhet.

Vi har tidigare konstaterat att utvecklingen på dataområdet gått snabbt och att det varit svårt att följa utvecklingen. Många har känt oro över detta. De har känt sin integritet hotad av att en stor mängd uppgifter om varje individ finns samlad på ett och samma ställe. Man har, ibland med fog, varit rädda för att felaktiga eller förlegade uppgifter skulle ligga kvar i registren. Genom den nya tekniken blir uppgifterna lättillgängliga för myndigheterna.

Datafrågorna har varit föremål för debatt under en lång tid. En rad åtgärder har också satts in för att öka skyddet för den enskildes integritet. I det följande redovisar vi en översikt över dessa åtgärder och tar upp en diskussion om motiv för ytterligare åtgärder. SCB och datainspektionen har medverkat med underlag till avsnittet. Datainspektionens bidrag återfinns i bilaga 3.

6.3.1 Integritetsskydd genom sekretess och säkerhetsåtgärder – nuvarande förhållanden

Offentlighet och sekretess

Den svenska förvaltningen bygger på en för vårt land ganska unik princip, *offentlighetsprincipen*. Syftet med denna är att ge alla medborgare möjlighet att kontrollera hur myndigheterna utövar sin verksamhet. Den utgör en garanti för rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Genom allmän insyn i myndigheternas verksamhet kan fel upptäckas och rättas till. Vetskapen om offentlig granskning medverkar till att myndigheterna utför sina uppgifter noggrant och med eftertanke.

Det viktigaste uttrycket för offentlighetsprincipen är rätten att ta del av myndigheternas allmänna handlingar. Denna rätt är grundlagsfäst i *tryckfrihetsförordningen*. Där definieras också begreppet allmän handling och det ges regler om när, var och hur myndigheterna skall tillhandahålla allmänna handlingar. Även ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar (t ex microfiche) hör till allmänna handlingar.

Men det säger sig självt att rätten att ta del av myndigheternas handlingar inte kan gälla utan begränsning. Det finns intressen som kan kräva vissa inskränkningar i offentligheten, t. ex. rikets säkerhet, rikets finanspolitik m. m., intresset att förebygga och beivra brott och – vad som är av intresse här – behovet att skydda enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

I det sistnämnda fallet är det uppenbart att möjligheten till statistisk redovisning är ett viktigt komplement till offentlighetsprincipen. Statistisk redovisning av exempelvis omhändertagna barn, socialhjälp, förmögenhetsförhållanden o. d. kan göras utan att röja enskilda förhållanden. En sådan statistisk redovisning ger möjlighet för allmänheten att få insyn exempelvis i myndigheternas tillämpning av lagar, reglerna för socialförsäkringarna, skattelagstiftningen m. m. Olik behandling av medborgare kan belysas och föras ut till principiell debatt utan att enskildas personliga och/eller ekonomiska förhållanden röjes.

Det är uppenbart att en stor del av den svenska statistiken fyller samma slags funktion som offentlighetsprincipen, dvs. den ger möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet. Men den kan som framhålls i kapitel 3 sägas ha ett ännu vidsträcktare syfte, nämligen att överhuvudtaget visa hur samhället fungerar och i vilken riktning det utvecklas i olika avseenden.

Det är då viktigt för medborgarna att statistiken är så relevant och riktig som möjligt och att den bygger på så riktiga och – med hänsyn till syftet – så fullständiga uppgifter som möjligt. För att individer och företag skall vilja medverka med uppgifter till statistiken har det bedömts som en nödvändig förutsättning att deras uppgifter är sekretessbelagda. Förutom genom lagbestämmelserna i sekretesslagen skyddas de statistiska uppgifterna genom en rad säkerhetsåtgärder hos statistikproducenterna.

Vad innebär sekretesslagen och speciellt statistiksekretessen?

Tryckfrihetsförordningen anger *grunderna för sekretess*. Begränsningarna skall sedan noga anges i särskild lag, dvs. *sekretesslagen*. Bland de uppgifter som sekretesslagen skyddar är sådana uppgifter om enskilda som används vid framställning av statistik.

Sekretess enligt sekretesslagen innebär förbud att röja uppgift, antingen det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Sekretessen gäller inte bara mot enskilda utan även i förhållande till andra myndigheter. För att säkerställa nödvändigt informationsutbyte i myndigheternas verksamhet finns dock vissa särregler om uppgiftslämnande dem emellan, som närmare skall beröras i det följande. Sekretessen gäller också i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när verksamhetsgrenarna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. T. ex. tillämpas den mellan skilda organisatoriska enheter med olika verksamheter inom en myndighet.

I de allra flesta fall har man i sekretesslagen kompletterat beskrivningen av det sekretesskyddade området med ett uttryckligt krav på risk för men eller skada som en förutsättning för sekretess. Sekretessen gäller alltså endast om röjande av en uppgift skulle medföra viss angiven skaderisk (ett s. k. rakt skaderekvisit). I några fall har skaderekvisitet tvärtom utformats så att det anger *sekretess* som det *normala* förhållandet. Sekretessen viker då bara om man kan räkna med att röjande av en uppgift inte är förbundet med någon risk för men eller skada (omvänt skaderekvisit). Beträffande *statistik*sekretessen gäller däremot enligt huvudregeln inget skaderekvisit alls utan sekretessen är absolut. Uppgifterna måste alltså hemlighållas även om någon påvisbar skada av ett utlämnande inte finns. Endast i vissa uppräknade fall i sekretesslagens statistikparagraf (9 kap. 4 §) förekommer skaderekvisit och då ett omvänt sådant; ett utlämnande kan då ske efter skadeprövning. Mera om detta i det följande.

Att statistiksekretessen är absolut sammanhänger med den speciella karaktären hos underlaget för statistiken, de *statistiska uppgifterna*. Uppgifter som insamlas om individer, företag, fastigheter etc. är endast avsedda att ingå i en "slutsumma" eller en "gruppuppgift" och det är bara denna som är intressant – inte de enskilda uppgifterna. Den insyn i myndigheternas verksamhet och i hur samhället fungerar som statistiken ger, återspeglas

genom det *samlade resultatet* av uppgifterna och *inte* genom enskilda uppgifter. Från rättsäkerhetssynpunkt saknar den enskilda uppgiften betydelse. Därigenom skiljer sig statistiska uppgifter från administrativa uppgifter.

Administrativa uppgifter uppkommer och insamlas i samband med myndigheternas administrativa verksamhet och de används ofta som underlag för beslut som rör enskilda personer, företag, fastigheter, fordon osv. Därför är syftet med administrativa uppgifter att ge information om just de enskilda objekt som besluten och åtgärderna avser. Vid framställning av *statistik* används däremot aldrig uppgifter om den enskilda personen eller de enskilda objekten för åtgärder och beslut som rör dessa. De enskilda utsätts i statistiken definitionsmässigt inte för något annat än "hopräkning". Men det är viktigt för resultatet att alla som skall räknas också kommer med i "slutsumman".

Det finns alltså en i sammanhanget avgörande skillnad mellan statistiska och administrativa uppgifter men den uppmärksammas ofta inte i debatten. Lagstiftningen skyddar särskilt uppgifter för statistik. Sekretesskyddet för statistiska uppgifter är viktigt – den enskilda skall tryggt kunna lämna sina uppgifter i förvissningen att de bara är avsedda att ingå i en "slutsumma".

Även uppgifter som hos administrativa myndigheter är offentliga skyddas av sekretessen när de används för framställning av statistik. Såsom framgår av avsnitt 6.1 bygger en avsevärd del av den statistikproduktion som bedrivs vid SCB på uppgifter från administrativa myndigheter. Mycket viktigt är, att således även uppgifter som tidigare varit offentliga vid annan myndighet, innefattas av statistiksekretess när de förs över till SCB för statistik.

Den centrala bestämmelsen om *statistiksekretess* finns i 9 kap, 4 § sekretesslagen, men åtskilliga frågor som rör statistiken berörs av allmänna bestämmelser i sekretesslagen, som är generella för myndigheterna. Eftersom sekretesslagens statistikparagraf har så stor betydelse i detta sammanhang återges den här in extenso.

"Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik samt, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan därmed jämförbar undersökning, som utförs av myndighet, för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Uppgift i företagsregister, uppgift som avser avliden, uppgift som behövs för forskningsändamål, uppgift som avser personal- och lönestatistik och uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år."

Av denna paragraf framgår att det finns fem angivna undantag, då vissa uppgifter för statistik *får lämnas ut efter skadeprövning*. Men man har här ett s. k. omvänt skaderekvisit. Det innebär att sekretessen är huvudregel. Dessutom understryks att det skall "stå klart" att risk för skada inte föreligger vid utlämnande. Detta framhäver sekretessens betydelse i

samband med statistikframställning. Ett utlämnande till enskild kan också förenas med förbehåll om t. ex. tystnadsplikt. När det gäller ett av undantagen, forskningen, har verksamheten för övrigt den likheten med statistiken, att intresset inte knyter sig till de enskilda uppgifterna som sådana utan de behövs där också för att ingå i "slutsumman".

De utlämnanden från statistikproducenterna som överhuvudtaget har någon större frekvens är just sådana som avser *forskningsändamål.* I dessa fall följer också sekretessen med uppgifterna när utlämnande sker till annan myndighet.

De utlämnanden som sker är till forskningsinstitutioner vid universitet och sjukhus. Enligt ett policybeslut i SCBs styrelse skall sådana utlämnanden i första hand gälla avidentifierat material och avse specificerade projekt. Men i vissa fall har projekten till syfte att följa individer över tiden, vilket då kräver att det statistiska materialet är försett med identitetsbeteckningar eller löpnummer för successiv påföring av nytillkommande uppgifter.

När det gäller undantaget *uppgift i företagsregister* tillämpas detta för att ge service ur det centrala företagsregistret, CFR, till myndigheter och organisationer. Bl. a. är kommuner konsumenter av uppgifter om namn, adress, verksamhetsart, företagsform och storleksklasser för företag.

Undantaget *avliden* har tillkommit för att möjliggöra utlämnanden av uppgifter till enskilda ur intyg om dödsorsak, vilka bara finns hos SCB, även för andra ändamål än forskning. Sådana uppgifter lämnas endast ut i enstaka fall.

Uppgift som avser personal- och lönestatistik är ett undantag som tillkommit genom en ändring nyligen i statistiksekretessen. Syftet är att kunna lämna ut uppgifter som förhandlingsunderlag till de centrala parterna på arbetsmarknaden.

Det femte undantaget – *uppgift, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförlig till den enskilde* – har hittills inte använts som en självständig grund för utlämnande av avidentifierat material. Däremot har avidentifiering i sig många gånger varit en förutsättning för att eliminera skaderisken vid utlämnande för forskningsändamål.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin egen verksamhet (1 kap. 5 § SekrL). I samband med statistisk verksamhet kan en situation, där ett sådant utlämnande av för statistik insamlade uppgifter skulle aktualiseras, knappast uppstå.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas till annan myndighet om det finns en lag eller förordning som särskilt reglerar uppgiftslämnandet mellan myndigheterna (14 kap. 1 § SekrL). Vad gäller den centrala statistikproducenten, SCB, finns ett litet antal sådana författningar (avser uppgifter till statens jordbruksnämnd, lantbruksnämnderna o. d.). Uppgiftslämnarna är då i förväg informerade om uppgifternas användning; deras uppgiftslämnarbörda minskas.Det finns också vissa specialfall för utlämnande (14 kap, 2 § SekrL) i samband med rättsligt förfarande mot tjänsteman vid myndighet; omprövning av beslut eller åtgärd hos myndighet; tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer; samt utlämnande till domstol. En situation enligt dessa specialfall, vilken skulle aktualisera

utlämnande av uppgifter insamlade för statistik har föga sannolikhet att uppstå bl. a. därför att statistisk verksamhet i princip inte innebär myndighetsutövning. Om en sådan situation mot förmodan skulle inträffa framgår det av syftena med nämnda regler att detta inte kan avse åtgärder som riktas mot den som avses med uppgiften, utan gäller förhållanden som avser statistikproducenten såsom myndighet.

Under vissa förutsättningar kan *rätten* enligt rättegångsbalken (RB 38 kap, 8 § och 23 kap, 14 §) förordna att en handling skall tillhandahållas. För sekretessbelagda handlingar finns f. n. tre undantag härifrån. Dessa gäller uppgifter som sekretesskyddas med hänsyn till rikets säkerhet och andra mycket centrala intressen.

I praktiken har uppgifter som omfattats av statistiksekretessen blivit föremål för rättens förordnande endast i ett par fall sedan sekretesslagens tillkomst.

Det finns också en allmän bestämmelse i sekretesslagen (14 kap. 8 § SekrL) med innebörd att *regeringen* får förordna om undantag från sekretess. Enligt regeln skall förordnandet avse *särskilt fall* och det skall vara påkallat av *synnerliga skäl.* I förarbetena betonas att regeln är avsedd att tillämpas endast med stor restriktivitet.

I förhållande till SCB har regeln använts vid ett tillfälle och det var till förmån för de centrala arbetstagarparterna under det vacuum som föregick införandet av undantaget *uppgift som avser personal-och lönestatistik* under medvetande om att lagändringen ifråga var nära förestående.

Enligt den s. k. *generalklausulen* i sekretesslagen (14 kap. 3 § SekrL) får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det ankommer då på den myndighet som förfogar över uppgifterna att avgöra om de kan utlämnas. Det finns vissa undantag från generalklausulen men de statistiska uppgifterna hör inte dit.

SCB har tillämpat generalklausulen när det varit fråga om att lämna ut uppgifter om energianvändning till kommunerna. Dessa uppgifter insamlades inom ramen för senaste folk- och bostadsräkningen och fastighetstaxeringen för att bl. a. användas i kommunernas energiplanering. Statsmakterna hade sålunda tagit ställning för denna användning och det var nödvändigt för SCB att finna en adekvat, formell väg att lämna ut uppgifterna. För framtiden har den erfarenheten gjorts att motsvarande användning skall regleras i lag eller förordning.

Avslagsbeslut från den statistikproducerande myndighetens sida kan alltid överklagas till kammarrätt eller regeringen (beroende på vem avslaget gäller). Däremot är det inte möjligt för en enskild att besvära sig över statistikproducenternas beslut att lämna ut uppgifter som denne berörs av till annan.

Avslutningsvis skall påpekas att den enskilde alltid kan ge samtycke till utlämnande till enskild eller myndighet trots sekretessen.

Sekretess till skydd för den enskilde gäller i princip heller inte i förhållande till den enskilde själv: denne har nästan alltid rätt att ta del av uppgifter om sig själv. Vissa undantag kan dock göras i lag.

En fråga som reser sig i sammanhanget är i vad mån det har begåtts *brott* mot sekretesslagen, dvs. brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 §

Brottsbalken. Vid en efterforskning som för några år sedan gjordes av samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet fann man att endast två fall av brott mot givna löften om anonymitet och sekretess från forskares sida var kända.

Vad innebär datalagen?

Av det föregående framgår att sekretesslagstiftningen ger vissa slag av uppgifter – och däribland statistiska uppgifter – speciellt skydd. Men sedan numera bearbetningen av både statistiska uppgifter och administrativa uppgifter av de mest skilda slag kommit att nästan helt datoriseras, har det skydd som sekretesslagen ger ändå inte ansetts tillräckligt, utan särskild datalagstiftning har tillkommit. Datoranvändningen har visserligen i vissa, ofta förbisedda, avseenden ökat skyddet för hemliga uppgifter i statistiken, karakteristika skrivs t. ex. inte ut utan anges i form av en sifferkod osv. Utan ingående kännedom om koder m. m. kan man alltså inte tolka enskilda uppgifter. De har dessutom, som nedan närmare skall beskrivas, gjorts svåråtkomliga genom olika säkerhetsåtgärder. Samtidigt har datoriseringen gjort sammanställningen av stora datamängder billigare och möjligheterna att köra samman material från olika håll och kombinera uppgifter har drastiskt ökat. Stora mängder uppgifter om en enskild individ kan lagras och kan göras åtkomliga utan dyra bearbetningar. Uppenbara svårigheter förelåg, som Jan Freese framhåller i bilaga 3, att utveckla sekretesslagstiftningen så att den skulle kunna möta de nya problemen. Mot denna bakgrund tillkom i början av 1970-talet datalagen, som 1982 fick sin nuvarande utformning. I samband med datalagens införande inrättades en särskild tillstånds- och tillsynsmyndighet för datalagfrågor, datainspektionen (DI). Verksamheten utreds f. n. av datalagstiftningskommittén (DALK).

I den form datalagen fick 1982 stadgar den ett licenssystem, som innebär rätt att föra personregister för den som anmält sig hos DI och fått bevis om detta. Därtill måste vissa krav som ställs i lagen på den registeransvariges handhavande av registren uppfyllas. Bl. a. gäller att den registeransvarige skall föra en aktuell förteckning över de personregister som han är ansvarig för med uppgift om registrets ändamål och benämning. Denna förteckning skall på begäran inges till DI, som på det sättet kan hålla uppsikt över vilka register som finns i samhället och utöva sin inspektions- och kontrollrätt.

Men vissa register betraktas som särskilt känsliga och för dem gäller tillståndstvång från DI. Det gäller:

1 Register som innehåller uppgifter om brott, straff, samhällsvård och andra känsliga data
2 Register med s. k. mjukdata
3 Register där den registrerade saknar anknytning till den registeransvarige, t. ex. medlemsskap, anställning osv
4 Register där personuppgifterna inhämtas från ett annat personregister (samkörning).

För register som beslutas av regering och riksdag behövs inte tillstånd. Ifråga om de fyra typer av register som beskrivits ovan måste dock DI:s yttrande inhämtas. För sådana register skall DI liksom för övriga tillståndspliktiga

register också meddela föreskrifter i den mån sådana inte redan bestämts av regering eller riksdag.

SCB:s personregister är till sin karaktär sådana att de omfattas av tillståndsplikten, framförallt enligt punkterna 3 och 4 ovan.

DI kan meddela föreskrifter bl. a. om det fysiska skyddet avseende lokaler o. d. och i tekniska hänseenden, om vilka bearbetningar som får göras, om utlämnande av uppgifter i vissa fall, om gallring m m. Den som i lagens mening är ansvarig för ett register skall också iaktta regler om rättelse av felaktiga uppgifter och komplettering av ofullständiga uppgifter. På begäran skall den registrerade kostnadsfritt underrättas om vilka uppgifter som finns registrerade om honom (10 §).

Enligt Datalagen skall DI också utöva tillsynsverksamhet. DI har därvid tillträde till lokal där ADB utförs och har rätt att ta del av handlingar och erhålla sådan information som DI begär för sin tillsyn. Vid integritetskränkningar eller risk för integritetskränkningar kan DI ändra sina föreskrifter eller återkalla ett givet tillstånd. Datalagen innehåller slutligen regler om straff och skadestånd. Den som bryter mot Datalagens bestämmelser kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Frågan är då i vad mån sådana brott sker, som avser statistiken. Få fall av integritetsintrång är kända inom samhällsstatistikens område.

Säkerhetsnormer

För att kunna garantera de statistiska uppgifterna den sekretess som lagstiftningen stadgar har den största statistikproducenten, SCB, utarbetat särskilda för internt bruk avsedda *säkerhetsnormer* och liknande skydd finns på andra håll. Med detta skydd är det en förhoppning att allmänheten skall få förtroende för bevakningen av sekretessen kring de material som lämnas för statistik. Vid utarbetandet av säkerhetsnormerna har det varit nödvändigt att göra avvägningar mot andra krav på statistikproduktionen såsom uppgiftslämnarnas belastning, god arbetsmiljö, flexibel organisation och ekonomiska förutsättningar.

Utöver tekniskt-fysiska säkerhetsåtgärder, särskilt skydd kring datamaskinhallar och arkiv för ADB-register o. d. finns en teknisk behörighetskontroll inbyggd i datorn. Behörigheten att gå in i olika register vid bearbetning är, vad gäller SCB, ytterst begränsad för varje register. En särskild säkerhetsorganisation finns för bevakning av säkerhetsfrågorna. Säkerhetsnormerna ger regler för hur materialet skall skyddas vid exempelvis arkivering, förvaring, transport, terminalbearbetning m. m. och hur förstöring skall ske. En särskild form av skydd är kryptering och avidentifiering av de statistiska materialen. Genom kryptering kan vissa kända uppgifter t. ex. personnummer omvandlas efter en bestämd formel med verkan att uppgiften anonymiseras. Sekretess gäller självfallet för alla krypteringsnycklar och koder.

6.3.2 Olika slag av framtida risker och möjliga åtgärder för att minska riskerna.

För att svara på frågan om den lagstiftning som finns och de skyddsåtgärder som vidtas är tillräckliga garantier för statistiksekretessen, måste en bedömning av de faktiska riskerna göras. Datalagen bygger på den enligt Jan Freese realistiska bedömningen att samhället inte kan erbjuda medborgarna mer skydd än mot "risk för otillbörligt intrång" i den personliga integriteten. Vid bedömningen av om otillbörligt intrång kan uppkomma, säger datalagen, "skall särskilt beaktas arten och mängden av de personuppgifter som skall ingå i registret, hur och från vem uppgifterna skall inhämtas samt den inställning till registret som föreligger eller kan antagas föreligga hos dem som kan komma att registreras. Vidare skall särskilt beaktas att inte andra uppgifter eller andra personer registreras än som står i överensstämmelse med ändamålet med registret". Datalagen definierar emellertid inte begreppet personlig integritet. Av den debatt i integritetsfrågan som pågått sedan början av 1970-talet framgår att begreppet ges olika innebörd i olika sammanhang. Även aspekter som inte i första hand är integritetsrisker har först in i debatten. Bl. a. har frågor som rör sårbarheten tagits in i bilden. Sårbarheten är en fråga som måste särskiljas och som också behandlats i speciella utredningar.

Det är också viktigt att i sammanhanget göra en åtskillnad mellan sätten att använda statistiska uppgifter å ena sidan och administrativa uppgifter å den andra. Risker som i debatten hänförts till statistiska uppgifter avser ofta i själva verket enbart eller främst administrativa uppgifter.

I det följande beskrivs i korthet olika slag av riskpanoraman; skillnaderna i risker när det gäller statistiska respektive administrativa uppgifter berörs och behovet av åtgärder för att minska riskerna tas upp. Åtskillnad görs mellan följande slag av riskpanoraman:

1 Oavsiktlig insyn i annans personliga och ekonomiska förhållanden
2 Överföring av uppgifter mellan myndigheter
3 Den diffusa olustkänslan att myndigheter förfogar över uppgifter
4 Företagsspionage o. d.
5 Avsiktligt, brottsligt intrång
6 Sårbarhetsrisken i krissituationer.

1. Till det *första* riskpanoramat hör det fallet att någon under arbetets behöriga gång oavsiktligt får del av information om annans personliga eller ekonomiska förhållanden. Individen upplever det som ett hot mot integriteten att lämna ut uppgifter eller föreställa sig att andra kan ta del av dem, även om dessa har tystnadsplikt. Riskerna för sådan insyn är oerhört mycket större vid administrativa material än vid statistiska. När det gäller *administrativa* uppgifter har handläggarna självfallet behov av att se de enskilda uppgifterna i klartext eftersom de används just för beslut eller åtgärd som rör den enskilda. Vid *statistikframställning* finns inget sådant behov. Men insyn kan även då uppkomma i de fall då uppgifterna insamlas genom t. ex. intervjuare eller hyresvärd (sistnämnda typ av mellanhänder har dock numera försvunnit) eller i samband med att uppgifternas riktighet granskas och de överförs i maskinläsbar form. Men mycket av denna

granskning görs numera av maskiner och man utnyttjar alltmer uppgifter som i kodifierad form överförs direkt från en datakälla, t. ex. administrativa register, till statistikproduktionen. Så till vida har datoriseringen minskat risken för integritetsintrång.

Möjligheterna att i statistikproduktionen ytterligare minska insynsrisk av *detta* slag ligger i ökad automatisk överföring av administrativa uppgifter istället för insamling från individer av uppgifter i klartext samt i ökad kryptering och avidentifiering av uppgifter där så är möjligt med hänsyn till statistikens syften.

2. En *andra* typ av riskpanorama föreligger då annan än den som ursprungligen insamlat uppgifterna tar del av dem. Det gäller t. ex. det fall då uppgifter som insamlats av en myndighet överförs till annan myndighet. Den senare myndigheten kan vara intresserad av uppgifterna t. ex. för att slippa besvära individerna med att lämna dem en gång till eller också för att vidta åtgärder eller fatta beslut som rör vissa av individerna. Det förefaller i sådana sammanhang inte helt adekvat att tala om att det i första hand är den personliga integriteten som är hotad – snarare är det individens möjlighet att klara sig undan myndighetens åtgärder eller beslut som är hotad: det handlar mindre om risken att en person inom myndigheten skall få insyn i ens privatliv än risken att myndigheten skall fatta ett för individen negativt beslut eller vidta en åtgärd som skadar individens intressen. Hit hör också en ofta i sig befogad rädsla att felaktiga uppgifter överförs från en myndighet till en annan; erfarenheten visar som Jan Freese framhåller att det kan vara svårt att få felaktiga uppgifter korrigerade överallt dit de spritts.

Statistiska uppgifter får enligt sekretesslagen (se ovan) endast i vissa undantagsfall överföras till annan myndighet i identifierbar form och en strängt återhållsam praxis tillämpas. Informationen om statistiksekretessen har emellertid inte alltid varit tillräckligt tydlig, utan risker av detta slag åberopas ofta även i samband med statistiska uppgifter: allmänheten och massmedia har inte klart för sig att statistiska uppgifter med ytterst få undantag i praktiken stannar hos statistikproducenten. Men även för de statistiska uppgifterna gäller att fel kan ha smugit sig in och att statistikproducenten tar del av uppgifter som insamlats för annat ändamål med den risk detta kan innebära.

Även om statistiska uppgifter enligt sekretesslagens statistikparagraf är skyddade mot utlämnande finns i lagen den ovan åberopade generalklausulen som tillåter detta, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I praxis tolkas denna paragraf ytterst restriktivt när det gäller statistiska uppgifter. Men den intresseavvägning som skall ske är vansklig att göra i det konkreta fallet. Det är också otillfredsställande att uppgiftslämnaren inte vet i förväg i vilka syften uppgifterna kan komma att användas med hänsyn till generalklausulen. Det legala skyddet för de statistiska uppgifter skulle här kunna förstärkas så, att de i likhet med vad som idag är fallet med vissa andra uppgifter undantas från generalklausulen. Normalt borde utlämnanden till myndigheter kunna författningsregleras, om det är fråga om regelbundna utlämnanden. Vid enstaka utlämnanden torde en prövning av statistiksekretessen utvisa om utlämnandet kan ske eller inte.

Vidare torde det vara möjligt att undanta uppgifter för statistiska ändamål

från vad myndighet enligt vissa regler i rättegångsbalken kan bli skyldig att lämna till domstol eller undersökningsledare som bevis i rättegång. Det är vanskligt att upprätthålla ett gott förtroende för statistikproducenten om uppgiftslämnaren kan befara att de uppgifter som lämnas kan komma att användas i ett så diametralt motsatt syfte som i en domstolsprocess. En annan fråga är vilket bevisvärde en uppgift som lämnas för statistik kan tillmätas i varje enskildhet.

Slutligen borde kunna övervägas om inte regeringens allmänna dispensbefogenhet att häva sekretessen i enskilda fall borde elimineras ifråga om statistiska uppgifter, även om denna enligt departementschefens uttalande i förarbetena till sekretesslagen skall användas med stor restriktivitet. Statistiska uppgifter borde aldrig kunna användas för andra ändamål än statistikframställning och forskning. Det krävs också information till allmänheten om vad statistiksekretessen innebär och hur uppgifterna är skyddade.

3. Som ett särskilt *tredje* riskpanorama kan man betrakta den allmänna, lite diffusa olustkänslan inför myndigheternas uppgiftsinnehav. Det behöver inte vara en specifik rädsla att myndigheterna ska "komma på" något oegentligt eller olagligt som individen vill dölja, utan ett allmänt obehag för att informationen finns hos myndigheterna, den känsla som ibland i debatten brukar karaktreriseras som känslan av att "storebror ser dig". Det förefaller som om varje register i sig kanske accepteras särskilt om ändamålet med det är enkelt och lättbegripligt. Men man är rädd för den informationspotential som uppkommer om uppgifterna sammankörs. Eftersom de register som används i statistikproduktionen sammantaget innehåller många olika slag av uppgifter, har denna typ av reaktioner ofta avsett just statistiken.

4. Till det *fjärde* riskpanoramat kan räknas främmande underrättelseverksamhet av typ företagsspionage o. d. såsom Jan Freese bl. a. erinrar om i sin promemoria. Här avses ett avsiktligt spionerі, ekonomiskt eller i utpressningssyfte som kan riktas mot företag, men kanske också mot individer. Risken har sagts föreligga genom att "infiltratörer" arbetar inom olika myndigheter och där kan få behörighet att ta del av sekretessbelagda uppgifter.

5. Nära besläktat med det föregående fallet är det *femte:* risken att någon avsiktligt med oförutsedda tekniska hjälpmedel, eventuellt avancerade sådana, brottsligen tillägnar sig uppgifter. Hittills är något sådant brott inte känt av SCB

Liksom i det föregående riskpanoramat är det här inte så mycket fråga om skärpt lagstiftning som om vidmakthållande av den interna säkerheten kring databaserna. Information om säkerheten är också väsentlig.

6. Det *sjätte* och sista riskpanoramat omfattar sårbarhetsfrågorna. Ytterst avses en situation där demokratin satts ur spel eller där annan makt söker ta över eller tagit över kontrollen över riket. Denna makt är då intresserad av olika slags information om individer, företag osv beroende på vilka syften den arbetar med. Informationen kan bli ett hjälpmedel att fånga in motståndare av olika kategorier, sjuka, kriminella osv och planera in olika åtgärder. Sannolikt ligger mycket av det som hör till denna typ av riskpanorama bakom den debatt som förts om statistikinsamlingen. Sårbarhetsberedningen har i ett betänkande (Ds Fö 1983:8) beskrivit svårigheterna

att i ett krisläge föra undan och förstöra datalagrad information.

Den fråga som uppkommer är vilket intresse uppgifter insamlade för *statistik* har i en sådan situation. Ofta framhålls ju att den stora mängden uppgifter och möjligheten att samköra olika uppgifter inom statistikproduktionen utgör den stora faran från sårbarhetssynpunkt (jfr Jan Freeses bilaga).

Inom statistiken *finns* emellertid uppgifter om enskilda personer icke sammanförda utan är spridda på en mängd olika register. En huvuddel av de "känsliga" uppgifter som används för statistik kommer vidare från administrativa källor, t. ex. från kriminalregistret, och finns således även på andra håll. Övriga "känsliga" uppgifter avser som regel endast slumpmässiga urval av individer. Frågan är då om inte sådana känsliga uppgifter i en kris- eller krigssituation i första hand kommer att sökas hos respektive administrativa myndigheter och andra registerförare. Möjligheterna att i ett läge av detta slag förstöra samtliga uppgifter är också större när de är samlade på ett enda ställe än när de finns på många olika håll.

Angelägenheten att planera för en krissituation av ovan berört slag måste självfallet vägas mot angelägenheten att det nuvarande samhället fungerar så väl som möjligt. På flertalet samhällsområden i Sverige planerar vi ju för en fortsatt verksamhet i nuvarande eller på demokratisk väg omvandlade former och inte för en rikskatastrof. Betydelsen för samhället att få den information det i dagsläget och för framtiden behöver måste vägas mot krisriskerna.

Det finns en möjlighet att genom legala och tekniska medel ytterligare gardera sig mot risker enligt de tidigare beskrivna panoramorna – i det sjätte och sista har måhända lagarna upphört att fungera eller kommit att missbrukas. Samhället kan knappast enbart inrätta sig efter den risken. Men genom planering av olika extraordinära åtgärder såsom tekniska rutiner för förstöring m. m. kan man ha en viss beredskap även för denna risk. Man är då inne på frågor som sammanhänger med vårt totalförsvar.

Avslutningsvis skall nämnas ett speciellt slag av risk som inte har med de ovan kort beskrivna riskpanoramorna att göra men som uppkommit i samband med datalagstiftningen. Enligt 10 § i datalagen skall registeransvarig på begäran av enskild skriftligen underrätta denne om personuppgifter om honom som förekommer i registret. Den risk som nämda bestämmelse ger upphov till är att personuppgifter om viss person begärda av honom/henne hamnar i fel persons händer på grund av misstag orsakade av "den mänskliga faktorn" vid distribution av uppgifterna.

Avvägningen mellan riskerna och statistikens samhällsnytta

Skyddet mot risker av ovan berört slag genom sekretess och säkerhetsåtgärder medför kostnader för statistikproduktionen. Dessa kostnader får ses som en del av produktionskostnaderna för statistiken och vägas mot den samhällsnytta statistiken gör. Som ovan framgått fordras för närvarande datainspektionens tillstånd för en stor del av registren för statistiska ändamål. I vissa lägen har regeringen efter överklaganden från statistikproducenternas sida, givit tillstånd då datainspektionen avslagit framställningar. Regeringen har då gjort en avvägning mellan samhällsnytta och integritets-

kraven. En viss klarhet har uppstått om hur bedömningarna skall göras i framtiden. Det har också funnits anledning att misstänka att det finns risk för att onödig byråkrati uppstår i samband med tillståndsgivningen. Det finns därför anledning att se över datalagen i syfte att förenkla rutinerna kring upprättandet av dataregister för statistik och forskning. Datalagstiftningskommittén arbetar för närvarande bl. a. med en översyn av datalagen och datainspektionens verksamhet.

En möjlighet vore att statistiska register skulle kunna upprättas utan något tillstånd från datainspektionen eftersom de, som här ovan framgått, skiljer sig från administrativa register genom att de för statistik insamlade uppgifterna inte läggs till grund för någon åtgärd som riktar sig mot individen.

De nu ofta standardiserade föreskrifter som datainspektionen meddelar skulle kunna ges en mera generell utformning och skrivas in i datalagen såsom regler för "god registersed". En sådan särställning för statistik- och forskningsregistren skulle slutligen också göra det lättare att informera allmänheten om vad statistik- och forskningsregister egentligen innebär.

En förebild för en reform av detta slag skulle kunna hämtas från Danmark, där Danmarks Statistik inte behöver tillstånd i förväg från den danska datainspektionen. En förteckning över befintliga register översänds dock till datainspektionen i efterhand. Integritetsfrågorna har inte väckt samma uppmärksamhet i den allmänna debatten i Danmark som i Sverige. Vissa förslag till datainsamling har dock föranlett en integritetsdebatt. Det har bl. a. gällt uppgifter om socialbidrag, där några kommuner inledningsvis vägrade att lämna individuppgifter till Danmarks Statistik. Med hänvisning till att Danmarks Statistik i sin tur inte får lämna ut individuppgifter fastställdes att kommunerna skulle överlämna uppgifterna till Danmarks Statistik.

6.4 Utredningens ställningstaganden

Enligt vår uppfattning finns det starka skäl för att hävda att den statliga statistiken är inne i en brytningstid. Den tekniska utvecklingen på dataområdet ger förändrade villkor för produktion och distribution av statistik. Det ger i sin tur upphov till nya typer av kvalitetsproblem, liksom till sekretess- och integritetsproblem. I viss utsträckning är det här fråga om en målkonflikt. Ett mycket långtgående beaktande av kvalitets- och sekretesskraven kan leda till att den nya tekniken inte kan tillgodogöras eller att statistikbehov inte blir tillgodosedda. Detta skulle i sin tur kunna leda till att den statliga statistikens kostnader ökar resp. att samhällsekonomiska förluster skulle kunna uppstå till följd av brister i beslutsunderlaget, samtidigt som allmänhetens information om samhällsutvecklingen skulle kunna försämras.

Det är svårt att uttrycka en bestämd uppfattning om vilken avvägning mellan de skilda kraven som är den bästa. Skilda värderingar leder till olika lösningar. Kalkyler över samhällets vinster och förluster blir som regel också, som vi framhåller i kapitel 4, mycket osäkra.

Produktion och distribution

Vår uppfattning är att det inte finns anledning att av principiella skäl avstå från att hämta uppgifter från befintliga register eller att distribuera data via statistiska databaser om detta leder till minskat uppgiftslämnande eller sänkta kostnader för statistiken. Detta då under förutsättning att kvalitets-, integritets-, sekretess- och sårbarhetsproblemen finner en tillfredställande lösning. Till detta återkommer vi senare.

Redan nu hämtas en stor del av statistikproducenternas primärmaterial från administrativa register. En successiv utbyggnad av denna verksamhet bör vara möjlig. Ett genomförande av FOBALT:s förslag innebär ett större steg i denna riktning. I vårt yttrande över FOBALT-utredningen betonade vi emellertid att genomförandet av förslaget bör ske etappvis. Sysselsättningsregistret bör byggas upp före andra register. Viss erfarenhet bör därmed kunna utnyttjas och ytterligare tid vinnas för att i övriga register beakta kvalitets- och integritetsfrågor. Vi betonade också att en utvärdering av verksamheten bör äga rum i slutet av 1980-talet. Utformningen av administrativa register påverkar på ett avgörande sätt kostnaderna för den statistikproduktion som kan komma att ske från dem. Det är därför nödvändigt att kontakt tas med SCB på ett så tidigt stadium som möjligt både vid utvecklingen av nya ADB-system för administrativa ändamål och vid ändring av sådana system.

Beträffande distributionen av statistik via s. k. statistiska databaser finner vi inte anledning att lägga andra synpunkter på denna utveckling än de som föranletts av att speciella kvalitets- och integritetsproblem kan uppstå vid denna typ av distribution. Även till detta återkommer vi i det följande.

Kvalitet

Vi har i ett tidigare avsnitt redogjort för vilka typer av kvalitetskrav som bör kunna ställas på en statlig statistikprodukt. I en särskild kvalitetsdeklaration bör kunna anges i vilken utsträckning som dessa krav är uppfyllda.

Redovisningen av kvaliteten kan också göras oberoende av om statistiken ingår i en publikation eller om den finns tillgänglig via terminal eller datalistor.

Det är också naturligt att kvalitetsdeklaration skall lämnas för all statlig statistik eller åtminstone för officiell statistik med den avgränsning som detta begrepp kan få.

Argumenten mot att avgränsa statlig statistik av viss kvalitet enligt vissa kriterier torde främst vara av administrativ natur. Det krävs med all säkerhet att någon kvalificerad instans får befogenhet att ställa krav på kvalitetsredovisning. Det kan vara en svår uppgift att bedöma om redovisningen är riktig. Det kan också vara svårt att avgöra vilken kvalitetsnivå som måste uppnås. En kvalitetsredovisning innebär ju inte att kvaliteten i alla avseenden skall vara hög. I vissa lägen kan snabbheten behöva prioriteras, med de brister som kan följa av detta. Av kvalitetsredovisningen bör då framgå att man haft ett bortfall som kanske är större än vad som skulle ha inträffat om produktionstiden varit längre. För konsumenten kan det emellertid vara viktigt att få information om denna typ av felkälla.

Vår fråga är nu om den nya datatekniken medför att speciella krav måste ställas på varudeklarationen. Vi räknar med att primäruppgifter i ökad omfattning tas från administrativa register och att statistik i allt större utsträckning sprids från statistiska databaser.

Den föregående genomgången visar att kraven på varudeklaration ökar. Det kan vara betydligt svårare att bedöma kvalitén hos registerdata än hos surveydata som samlats in enligt vedertagna statistiska metoder. En rad fel kan ha smugit sig in i registren. Det kan gälla bortfall, felaktigt ifyllda uppgifter m. m. För statistikern kan det vara svårt att finna dessa felaktigheter men det är viktigt att åtgärder vidtas. Det är trots detta så stora svårigheter att det är orealistiskt att räkna med att all statlig statistik inom överskådlig tid kan kvalitetsdeklareras, även om målet bör vara att göra detta.

Detta mål bör gälla oberoende av distributionsform. Möjligheterna att redovisa kvalitetsdeklarationer ställer speciella krav både på dokumentationen i anslutning till statistiska databaser, utformningen av programsystem och på driftsorganisationen kring dem och torde vara oberoende av om det sker i tryckta rapporter eller i statistiska databaser.

Med tanke på svårigheterna att genomföra kvalitetsdeklarationer av registerdata finner vi det motiverat att redovisa kvaliteten för *en* statistikprodukt inom *ett* område och att ge åtminstone *en* produkt beteckningen officiell statistik. Kvaliteten skall redovisas oberoende av om statistiken redovisas i en tryckt rapport eller i en statistisk databas. Det kan emellertid även ställas andra krav på den officiella statistiken. SCB:s arbetsgrupp tar som tidigare nämnts upp krav på standardisering, dokumentation, tillgänglighet, sekretess och opartiskhet.Statistikutredningen anser att man på olika områden där behov finns av statlig statistik bör sträva efter att ha en officiell statistik för vilken man uppställer krav av ovanstående art. Det bör ankomma på SCB som har ansvaret för samordning av statlig statistik att utarbeta förslag om den administrativa regleringen och behövlig standardisering i ovanstående avseenden.

Integritet

Många människor har känt sin integritet hotad av den nya datatekniken. Från statsmakternas sida har också en rad åtgärder satts in för att stärka den enskildes skydd. Förändringar i sekretesslagstiftningen och tillkomsten av datalagen är uttryck för detta.

Vår genomgång visar att det finns motiv för ytterligare åtgärder som stärker skyddet.

En utgångspunkt för våra ställningstaganden är att de grundläggande sekretess- och integritetskraven inte får sättas åt sidan i den fortsatta utbyggnaden av sådan statistik som baseras på befintliga register. I korthet innebär detta att:

- uppgifter som insamlats av eller överlämnats till en statistikproducerande myndighet inte får och inte kan användas i andra sammanhang
- enskilda individers krav på sekretess och integritet säkerställs vid den tekniska bearbetningen av statistikunderlaget.

Det första kravet skall enligt vår mening innebära en stramare tillämpning och skärpning av nu gällande sekretess- och datalagstiftning. Vi återkommer till detta. Det andra kravet innebär att en sådan teknik skall utnyttjas som ger största möjliga skydd mot avsiktligt eller oavsiktligt utlämnande. Bl. a. bör möjligheten att i ökad utsträckning använda kryptering undersökas.

De skärpningar av nu gällande sekretess- och datalagstiftning som utredningen förordar är följande:

1. Enligt en generalklausul i 14 kap, 3 §, sekretesslagen får för närvarande sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Det finns emellertid vissa undantag från generalklausulen. Till dessa undantag bör man även föra sekretessen för statistiska uppgifter. Sekretesslagen bör alltså kompletteras så att utlämnande av sådana uppgifter inte kan ske med stöd av generalklausulen. Särskild författningsreglering i varje enskilt fall bör tillgripas om man önskar att en överföring skall äga rum.

2. Enligt vissa regler i rättegångsbalken (RB 38 kap, 8 §, och 23 kap, 14 §) kan myndighet för närvarande bli skyldig att lämna hemliga uppgifter till domstol eller förundersökningsledare om uppgifterna kan antas äga betydelse som bevis i rättegång.

Reglerna innehåller också vissa undantag från denna skyldighet. Dessa undantag bör utsträckas till att gälla även uppgifter som omfattas av statistiksekretessen.

Regeringen har för närvarande enligt 14 kap, 8 § sekretesslagen en allmän dispensbefogenhet att häva sekretessen i enskilda fall. Skäl kan enligt utredningens mening anföras för att bestämmelsen ändras så, att dispensbefogenheten upphör när det gäller uppgifter insamlade för statistik. Emellertid finns i sekretesslagen för närvarande inga undantag från regeringens dispensbefogenhet. Utredningen föreslår därför inte att uppgifter insamlade för statistik nu upptas som sådant undantag, men anser att frågan bör beaktas vid en eventuell framtida översyn av regeringens dispensbefogenheter.

Såsom här tidigare framgått har regeringen dessutom möjlighet att enligt 14 kap, 1 § sekretesslagen författningsreglera utlämnande av uppgifter. Sådan författningsreglering aktualiseras i främst det fall då utlämnandebehoven är förutsedda och av generell karaktär. En författningsreglering ger därför statistikproducenterna tillfälle att i förväg informera uppgiftslämnarna om samtliga ändamål med uppgiftsinsamlingen. Den ger också politiker och allmänhet möjlighet att hålla sig informerade om uppgifters användning. Den har således en annan karaktär än dispensmöjligheten enligt 14 kap, 8 §.

Skyddet mot risker för kränkning av den personliga integriteten i samband med statistiska uppgifter utgör en kostnad som får vägas mot statistikens samhällsnytta. Det bör ankomma på regering, riksdag och de myndigheter som ansvarar för statistikproduktionen att göra denna avvägning. Den särställning som registren för forsknings- och statistikändamål har, genom att enskilda uppgifter i dem inte läggs till grund för någon åtgärd som riktar sig mot individen, bör enligt utredningens mening markeras genom att det

såsom fallet är i Danmark, inte föreligger tillståndstvång för dessa register.

Det nuvarande systemet med tillståndsgivning utgör en administrativ omgång som tar datainspektionens krafter i anspråk. En formell förenkling genom det föreslagna upphävandet av tillståndstvånget skulle kunna innebära en avbyråkratisering av både datainspektionens och statistikproducenternas registerhantering. I stället skulle tyngdpunkten kunna läggas vid datainspektionens tillsynsverksamhet för vilken resurser därmed skulle kunna frigöras. Statistikproducenter och forskningsinstitutioner skulle emellertid ha skyldighet att upprätta förteckningar över sina register och att överlämna dessa förteckningar till datainspektionen.

I debatten har framförts att ytterligare åtgärder bör sättas in för att minska samhällets sårbarhet när det gäller brottsliga tillgrepp för att komma åt data. Risken för brott vad gäller statistiska uppgifter torde dock snarare vara mindre än när det gäller andra uppgifter, eftersom varje statistiskt register som någon obehörigt med tekniska hjälpmedel kan tänkas tränga in i som regel antingen bara innehåller i sig relativt ointressanta uppgifter eller uppgifter om urval av individer, i vilket det är näst intill omöjligt att veta om någon ingår eller inte. Långt ifrån samma säkerhetsskydd torde föreligga för vissa andra slag av uppgifter, t. ex. uppgifter på vårdinstitutioner och liknande.

Mot risker av detta slag hjälper dessutom knappast skärpt lagstiftning utan det är i första rummet fråga om bevakning av den myndighetsinterna säkerheten. Information om att säkerhetsåtgärder har vidtagits och om att säkerheten kontinuerligt ses över, behöver spridas till allmänheten. Datainspektionens ökade tillsynsverksamhet bör bl. a. gälla dessa säkerhetsfrågor.

Allmänheten bör genom berörda myndigheter (datainspektionen, SCB m. fl.) informeras om statistiksekretessen och de säkerhetsåtgärder som vidtas för att skydda statistiska uppgifter. Skillnaden i sättet att använda uppgifter för å ena sidan statistik och forskning och å andra sidan administrativa ändamål bör klarläggas. För att en relevant statistik skall kunna framställas måste medborgarna med förtroende kunna lämna uppgifter till statistiken och den oro och osäkerhet elimineras som uppstår genom en systematisk sammanblandning i debatten av vad statistiska och administrativa uppgifter egentligen innebär.

Rätten, enligt 10 § i datalagen, för den enskilde att erhålla information om vad som registrerats om honom/henne i skilda register bör mot denna bakgrund kvarstå. Det är nödvändigt att distributionen av denna information sker på ett betryggande sätt.

7 Former för beslutsfattande om och finansiering av statistik

Utredningen diskuterar i detta kapitel hur en ändrad beslutsprocess och olika former för finansiering påverkar produktionen av statistik och anpassningen till statistikanvändarnas behov.

Enligt direktiven bör utredningen "se över de beslutsprocesser varigenom statistikens inriktning och omfattning fastställs. Härvid bör kommittén utarbeta metoder för en fortgående anpassning av statistiken till statistikanvändarnas faktiska behov. Ett system bör utarbetas som gör det möjligt att bättre än f. n. fortlöpande pröva i vad mån befintlig statistik svarar mot användarnas faktiska behov. Härigenom bör det bli möjligt att efter hand mönstra ut statistik som har fått begränsat värde för användarna och på så sätt öka möjligheterna att tillgodose angelägna statistikbehov". I direktiven framhålls vidare "vikten av att anslagsfinansierad statistik där så bedöms lämpligt överförs till att finansieras via uppdragsverksamhet".

7.1 Inledning

Statistik är som närmare diskuteras i kapitel 3 en produkt eller tjänst som skiljer sig från andra offentligt producerade produkter och tjänster på flera sätt. För de flesta verksamheter inom den offentliga sektorn gäller att de syftar till att uppnå vissa mål som högre utbildningsnivå, minskad arbetslöshet, fungerande transporter osv. Det kan vara svårare att formulera motsvarande mål för statistik, men ett sådant skulle kunna vara att den skall ge information om samhällsutvecklingen och att utgöra underlag för beslut. Statistisk information är en typ av beslutsunderlag som ofta kan kompletteras med eller ersättas av annan typ av information såsom forskarrapporter, beskrivningar av enskilda objekt, uttalanden av experter etc. I dessa andra former av information ingår dock ofta statistik som en del.

Vi har i tidigare kapitel konstaterat att statistiken är avsedd att bl. a. vara beslutsunderlag för användare både i den offentliga och den privata sektorn och även ett underlag i den allmänna samhällsdebatten. Denna breda användning av statistiken gör att det är viktigt att samarbetet mellan producent och användare fungerar så att statistiken fortlöpande kan anpassas till förändrade krav och behov.

I kapitel 3 diskuterar vi statistikens roller och delar där upp statistiken i den som har en instrumentell och den som har en allmäninformativ roll. Vi visade där att gränsdragningen inte är helt klar, instrumentell statistik kan ha en

betydelsefull allmäninformativ roll och allmäninformativ statistik kan användas instrumentellt även om den i första hand inte är avsedd för det.

För den statistik som har en huvudsakligen instrumentell roll och ett relativt begränsat antal användare är det lättare än för den allmäninformativa att spåra användarna. Detta ger en möjlighet att låta dessa finansiera statistiken. Användarna kan beställa och mot betalning erhålla instrumentell statistik. Detta gäller i stor utsträckning redan idag för kommunerna.

Vi kommer här in på frågan om hur styrningen av statistikproduktionen skall utformas. Här kan flera principiella synpunkter läggas. Det finns flera vägar att välja mellan vid finansiering av statistikproduktionen. En renodlad uppdragsfinansiering är ett alternativ. Anslagsfinansiering med stark styrning av verksamheten från användarnas sida är en annan. Den nuvarande statistikproduktionen karaktäriseras av att den i hög grad är anslagsfinansierad med en åtminstone på kort sikt måttlig styrning. I detta kapitel tar vi upp några alternativa utformningar av styrning och finansiering av statistik.

Den allmäninformativa statistiken har inte några väl definierade användare och skall främst fungera som underlag i den allmänna samhällsdebatten där den har en slags kontrollfunktion. Denna form av statistik är som framhålls i kapitel 3 betydelsefull för den demokratiska processen och bör därför stå friare i förhållande till statsmakterna än den instrumentella statistiken. Styrningen av statistikproducenterna bör här ske i sådana former att den exakta utformningen av statistiken inte påverkas av den regerande maktens omedelbara behov av information eller behov av att informera allmänheten. Målet kan sägas vara att statistiken opartiskt skall belysa aktuella samhällsföreteelser. För att åstadkomma detta bör de resurser som statistikproducenterna får för denna typ av statistik mer ha karaktären av ramar än direkta uppdrag för en viss statistik.

7.2 Finansiering av statistik

Statistik som har många användare och användningsområden kan betraktas som en kollektiv vara. En kollektiv vara är enligt den nationalekonomiska begreppsapparaten en produkt eller tjänst som alla kan använda utan att användningen inom ett område för den skull tränger undan användningen inom ett annat. Dvs. marginalkostnaden är noll för ytterligare en användare av ett givet material.

Att ta betalt för en kollektiv vara eller tjänst medför problem därför att en renodlad kollektiv nyttighet inte kan delas upp och portioneras ut till enbart dem som är villiga att betala. Alla konsumenter konsumerar samma nyttighet. Deras uppskattning av den kollektiva nyttigheten kan däremot variera starkt och därmed betalningsvilligheten. Konsumenternas totala betalningsvilja för en kollektiv nyttighet ställd i relation till kostnaderna för att producera nyttigheten är det relevanta måttet på den samhällsekonomiska lönsamheten. Om man kunde uppskatta statistikkonsumenternas totala betalningsvillighet för den aktuella produkten skulle man också få ett mått på behovet av en statistikprodukt. Eftersom statistikprodukter inte kan marknadsföras som vanliga varor innebär detta att indirekta metoder

vanligen måste tillgripas för att få en uppfattning om betalningsvilligheten för en viss statistikprodukt.

I kapitel 4 redogör vi för olika ansatser och för en diskussion om olika sätt att bedöma behoven av både instrumentell och allmäninformativ statistik. Peter Bohm har på uppdrag av utredningen gjort en undersökning med utgångspunkt i nationalekonomiska analyser av s. k. kollektiva varor.

En slutsats av hittillsvarande erfarenheter är att avgifts- eller uppdragsfinansiering av statistik endast är möjlig då det på ett klart och entydigt sätt går att avgränsa användarna av statistiken. Viss statistik är klart sektorsinriktad och beskriver en sektor och är samtidigt enbart intressant för denna, medan annan statistik beskriver en sektor, men har stort intresse för en eller flera andra sektorer. Ett exempel på detta är att arbetsmarknadsstatistiken har stort intresse för bl. a. utbildningsplaneringen. Det finns även sektorsövergripande statistik som t. ex. befolkningsstatistiken, vilken ligger till grund för bedömningar inom många områden.

Den statistik som produceras av SCB finansieras i huvudsak via anslag (ca 90 % av kostnaderna). Statistikprodukterna ses som "kollektiva varor" och åsätts därför inte ett direkt pris utan producenten får ett anslag för att klara de löpande utgifterna. För ca 10% av SCB:s omslutning uppdragsfinansieras verksamheten, detta är möjligt genom att det klart går att avgränsa användarna. För andra statliga statistikproducenter än SCB är det vanligt att statistiken uteslutande finansieras via anslag.

Finansieringsformerna för statistikproduktionen är viktiga och styr i viss mån besluten om statistikens omfattning, inriktning och kvalitet m. m. I kapitlet diskuterar vi hur finansieringen av statistiken i större utsträckning skulle kunna anpassas till de olika roller/funktioner som statistiken har. Bl. a. tar vi upp frågan om man i framtiden skulle kunna öka uppdragsfinansieringen av sektorsstatistik. Den allmäninformativa statistiken är viktig för den demokratiska processen och berör många användarkategorier. Detta talar för att man även i fortsättningen finansierar den via traditionella anslag.

SCB och andra statistikproducerande myndigheter finansierar delvis kostnaderna för tryckning, publicering och distribution av publikationer genom att ta betalt för dessa. Denna finansiering påverkar mycket marginellt besluten om själva statistiken. Däremot kan besluten om hur publiceringen skall ske påverkas. Själva publiceringen är dock viktig för den allmäninformativa statistiken.

Finansieringsformen påverkar i hög grad hur beslutsprocessen för statistikproduktionen ser ut. Det belyses i följande redovisning av nuvarande beslutsprocess och förslag till en ny sådan.

7.3 Nuvarande beslutsprocess

1956 års statistikkommitté föreslog inrättandet av ett statens statistikverk och att statistikproduktion från en rad myndigheter skulle överföras till det nya verket. Förslaget till centraliseringen grundade sig i hög grad på nya tekniska förutsättningar där man såg framför sig möjligheten av stordrift och samordning med anledning av de då nya datamaskinerna.

Centraliseringen skulle även medföra fördelar för utvecklingen av de statistiska metoderna eftersom de i huvudsak är gemensamma oberoende av vilken sorts statistik de avser. En särskild arbetsgrupp för utvecklingsfrågor med vetenskaplig expertis skulle knytas till verket. Ett samordningsorgan (delegationen för statistikfrågor) skulle under uppbyggnadstiden samordna centraliseringen för att senare övergå till en permanent organisation för samordning av den statliga statistiken.

En centralisering genomfördes av stora delar av den statliga statistiken samtidigt som statistiken byggdes ut på en rad områden. Denna centralisering och expansion medförde att antalet anställda vid statistiska centralbyrån ökade kraftigt från början av 1960-talet. Under en tjugoårsperiod ökade antalet anställda vid SCB från ca 300 till ca 2 000. Det tänkta samordningsorganet blev efter uppbyggnadsperioden SCB:s styrelse som har visst lekmannainflytande.

SCB behandlas i budgetsammanhang som en myndighet. Detta medför att SCB får ett givet anslag att användas för produktion och utveckling av statistik. Anslaget är indelat i programbudgettermer. Programmens ekonomiska omfattning m. m. utgör ett av de primära uttrycken för statsmakternas inriktning av SCB:s produktion. Vid besluten om de olika programmen tas regelmässigt hänsyn till programmens samlade omfattning dvs. statistikanvändarnas behov vägs mot varandra.

Det ansvariga departementet, dvs. fram t. o. m. 1976 finansdepartementet, från 1977 ekonomidepartementet och från 1983 civildepartementet, har i enlighet med normala rutiner för den statliga anslagsprövningen inte varje år gått igenom SCB:s hela produktion av statistik från grunden utan intresset har främst legat vid förändringar från föregående budgetår.

Centraliseringen av statistikproduktionen har emellertid inte genomförts till fullo. Det finns fortfarande statistikproduktion på vissa myndigheter, t. ex. på socialstyrelsen (SoS), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), riksförsäkringsverket (RFV) m. fl. som inte är av typen driftsstatistik. Beslutsprocessen är olika för statistikproduktionen beroende på om den produceras av SCB eller någon annan myndighet. I det följande används begreppen sektorsproducerad statistik om statistik producerad av annan myndighet än SCB, och SCB-producerad statistik om statistik producerad av SCB.

7.3.1 Sektorsproducerad statistik

För den sektorsproducerade statistiken gäller, med undantag för vissa myndigheter, att den är en "normal" del av den statistikproducerade myndighetens verksamhet och främst avsedd som driftstatistik. Den särskiljs varken i myndighetens budgetförslag eller i regeringskansliets budgetbehandling utan anses vara en del av förvaltningskostnaderna. Ansvaret för statistikproduktionens omfattning och inriktning ligger således nästan helt på myndigheten. Statistiken är dock ibland av allmänt intresse och räknas då som statlig statistik (se kapitel 6). Regeringens överväganden inom den sektorsproducerade statistiken sker enbart då större översyner och förslag till omorganiseringar av en statistikproducerande myndighet är aktuell. Hur mycket resurser som läggs ner på statistikproduktion bestäms inom resp. myndighet och då i förhållande till vad verksamheten anses kräva.

Kostnaderna för statistiken vägs således inte mot kostnader för annan statistik utan mot verksamhetens övriga kostnader och krav. Finansieringen går i de flesta fall över myndigheternas förvaltningskostnadsanslag, eller vad beträffar programmyndigheter, inom resp. program.

Vissa myndigheter – liksom SCB – producerar statistik på uppdrag av utomstående. De intäkter myndigheterna kan få av uppdragen syftar till att täcka myndigheternas kostnader för uppdraget i fråga. Graden av kostnadstäckning varierar sannolikt mellan olika uppdrag och olika myndigheter.

7.3.2 SCB-producerad statistik

SCB sysslar enbart med statistikproduktion och producerar statistik på områden där andra myndigheter har sektorsansvar. SCB är en myndighet vars kostnader i nuvarande budgetprocess ses i ett sammanhang. Detta innebär att man först sätter ekonomiska gränser för SCB:s totala verksamhet och därefter fyller verksamheten med det innehåll som får rum. I slutänden betyder det att statistik inom ett verksamhetsområde vägs mot statistik inom ett annat. För en statistik som "kämpar för sin existens" räcker det således inte att visa att den är lönsam för samhället utan man måste visa att statistiken är mer lönsam än annan också lönsam statistik. Att mäta lönsamheten för en statistik är vanskligt (se kapitel 4). Det gör denna bedömning och resursavvägning än vanskligare. SCB prioriterar således i motsats till andra myndigheter statistik mot statistik.

SCB utarbetar årligen en anslagsframställning i s. k. programtermer med ett budgetförslag som lämnas till regeringen. Varje år utfärdar regeringen årliga anvisningar där bl. a. nivåerna på myndigheternas alternativa budgetförslag anges.

Som grund för sin anslagsframställning måste SCB skaffa sig kunskap om användarnas behov. För detta ändamål finns på SCB ett femtiotal arbetsgrupper med representanter för olika användare och andra producenter av statistik. Dessa arbetsgrupper har det gemensamt att alla har sina sekretariat förlagda till SCB och ordföranden kommer i samtliga fall utom ett från SCB. Arbetsgrupperna arbetar inte på samma sätt och har olika status i beslutsprocessen på SCB. De flesta grupperna har SCB själv inrättat, andra är inrättade efter avtal med användare och uppgiftslämnare, några få är inrättade av regeringen.

I regeringskansliet behandlas SCB:s anslagsframställan f. n. av civildepartementet som delger varje fackdepartement SCB:s budgetförslag i de delar där de kan ha intresse. Fackdepartementen ger sina synpunkter till civildepartementet som väger dem mot varandra och gör ett förslag som ligger till grund för överläggningar med finansdepartementet om SCB:s totala anslag. Vi anser att organisationen och den tillämpade budgetprocessen har gjort att civildepartementets inflytande blivit stort, vilket har medfört en viss centralisering av beslutsfattandet.

Den väsentliga skillnaden mellan de olika typerna av anslagsfinansierad statistik är alltså att SCB:s olika statistikgrenar tenderar att vägas mot varandra inom ramen för en viss statistikbudget, medan andra myndigheters statistik vägs mot övriga aktiviteter inom myndigheterna. I vårt arbete med att pröva alternativa utformningar av beslutsprocessen har vi granskat

möjligheterna att decentralisera beslutsprocessen så att sektorernas inflytande kan öka. Samtidigt har vi haft som en utgångspunkt att organisationen med en i huvudsak centraliserad statistikproduktion skall bestå.

Det problem som måste lösas är att en central myndighet skall göra produkter, som används inom skilda myndigheter med en så god samstämmighet med sektorernas behov som möjligt. Detta får till följd att det finns motiv för att inte behandla den statistikproducerande myndigheten, dvs. SCB på samma sätt som en myndighet som arbetar inom en sektor.

Ett problem som vi funnit är också att en myndighet av SCB:s typ kan ha svårt att tillfredsställa enskilda användares behov av statistik. Det är viktigt att statistiken anpassas till dem som skall använda den som direkt arbetsmaterial utan att för den skull förstöra möjligheterna att använda statistiken i allmäninformativt syfte. SCB:s arbetsgrupper, bestående av producenter och användare av statistik, är en viktig grund för användaranpassningen.

7.4 Förändrad beslutsprocess

7.4.1 Inledning

Vi har övervägt olika modeller för att inom ramen för en oförändrad organisation öka användarnas inflytande i beslutsprocessen bl. a. genom att öka fackdepartementens medverkan och att ge dessa ökat ansvar vid resursavvägningar och i inriktningen av statistikproduktionen. I det följande beskrivs först vad vi kallar den renodlade sektoriella beslutsmodellen och därefter den modell som vi förordar, vilken är ett mellanting mellan den renodlade sektoriella modellen och nuvarande ordning.

7.4.2 Den renodlade sektoriella modellen

Den sektoriella modellen innebär att fackdepartementens inflytande över statistikproduktionen ökas genom att de får rätt att anvisa medel direkt till statistikproducenten SCB från anslag under resp. huvudtitel för den statistik som fackdepartementet anser nödvändigt. Fackdepartementen har inte något samlat ansvar för statistiken. De kommer vid sin bedömning av statistikbehoven att väga kostnaderna för statistiken mot områdets behov av information i form av statistik eller annan typ av beslutsunderlag. Resp. fackdepartement får då också ansvar för att andra departements behov av denna statistik blir tillfredställande tillgodosedda. Det är bl. a. viktigt att den allmäninformativa statistiken kommer fram.

För SCB:s del innebär modellen att civildepartementets nuvarande samlade ansvar, avvägningen av produktionen m. m. inom SCB, upphör. SCB lämnar anslagsframställningar till de olika departementen för statistik inom resp. departements verksamhetsområde. Detta innebär rimligtvis en omfördelning av medel från civildepartementets huvudtitel till de andra huvudtitlarna på statsbudgeten.

Fördelarna med den renodlade sektoriella beslutsmodellen är att statistikens kostnader vägs mot den nytta man anser sig få ut av den. Statistikens

kostnader vägs också i förhållande till andra kostnader inom det område den är avsedd att beskriva. Statistiken kommer även i en annan belysning då den får konkurrera med andra former av kunskapsinhämtandet. Den allmäninformativa statistiken – som inte har ett naturligt fackdepartement – bör dock även fortsättningsvis resursavvägas m. m. av civildepartementet.

Nackdelarna med modellen är främst praktiska och organisatoriska. Inget departement får något samlat ansvar för myndigheten SCB, vilket medför att SCB får svårigheter att planera sin produktion på ett effektivt sätt. Den samlade överblicken över statistiken och dess kostnader går förlorad. Budgetdialogen mellan SCB och regeringskansliet blir mer komplicerad eftersom SCB måste ha kontakt med varje enskilt departement. Vi har vid våra överväganden om den sektoriella modellen funnit att den har teoretiska fördelar men även så väsentliga praktiska nackdelar att den därför inte bör genomföras.

7.4.3 Utredningens förslag till beslutsprocess

Vi utgår ifrån att det också framgent skall finnas en central statistikproducerande myndighet, SCB, med ett samlat ansvar för produktionen av den statliga statistiken. Samtidigt anser vi det viktigt att de olika sektorerna i samhället ges ett större inflytande och ansvar för den statistik som produceras. Det är särskilt viktigt att kostnaderna för statistiken vägs mot andra kostnaderna inom det område som skall beskrivas och inte vägs mot kostnaderna för annan statistik.

Vi föreslår därför att varje departements ansvar för statistiken inom resp. departementets verksamhetsområde ökas i avsevärd grad.

Civildepartementet skall bibehålla ett samordningsansvar och ett ansvar för myndigheten SCB. Denna samordningsfunktion bör vara klart uttalad. SCB:s anslagsframställan skall lämnas till civildepartementet. När riksdagsbehandlingen är klar skall SCB få *ett* enda regleringsbrev från regeringen.

Inom regeringskansliet skall i budgetarbetet besluten om statistik delas upp på resp. fackdepartement. Behandlingen av och besluten om statistikproduktionens inriktning och resurstilldelning på de olika samhällsområdena skall således göras på förslag av fackdepartementen.

Utgångspunkten vid fördelningen av ansvaret för statistiken på fackdepartementen är att *ett* departement utses som huvudansvarig för resp. statistik. Även om flera sektorer och departement är intresserade av statistiken är det ett departement som svarar för budgetbehandlingen. Genom delning och underhandskontakter bör, liksom i andra frågor då flera departement är medintressenter, övriga departements behov kunna beaktas.

Den statistik som är av sådan karaktär att det är svårt att utse något naturligt huvudansvarigt fackdepartement bör civildepartementet ha huvudansvaret för. Det kan t. ex. gälla befolkningsstatistik, statistik över levnadsförhållandena i samhället eller då statistiken utgör en bas för en rad aktiviteter.

Vi har fört diskussioner om frågan hur fördelningen av statistikprodukterna skall göras. Vi har kommit fram till att en uppdelning på fackdepartement av en stor del av SCB:s nuvarande produktion går att genomföra. I

bilaga 4 har vi som illustration redovisat ett exempel på en fördelning av SCB:s nuvarande statistikproduktion.

Detta sätt att behandla beslutsprocessen innebär att kostnaden för statistik kommer att vägas mot kostnaderna för andra åtgärder. Prioriteringar mellan skilda sektorers statistikproduktion sker därför inte annat än inom ramen för de avvägningar mellan olika sektorer som förekommer i den totala budgetprocessen.

Denna form av prioriteringar av statistiken bör kunna fungera samtidigt som överblicken över den statliga statistikproduktionen och dess kostnader bibehålls genom civildepartementets (motsv.) samordningsverksamhet.

För fackdepartementen innebär det att de får större frihet och t. ex. kan inrikta statistikresurserna så att aktuella problemområden blir belysta under en viss period. På områden där utvecklingen är stabil skulle analyser kunna genomföras mindre ofta, även om en fortlöpande insamling av statistik ger beredskap för belysningen.

Fackdepartementen har kortare beslutsvägar än civildepartementet till övriga statistikanvändare inom departementens verksamhetsområden. Därför innebär systemet att ett bättre användarinflytande på statistikproduktionen skapas. Fackdepartementen har också större möjlighet att bedöma om statistik är den bästa formen för att inhämta information på ett område.

Avsikten med systemet är också att fackdepartementen skall besluta om resurser för statistik på de olika sektorsmyndigheterna som har statistikproduktion. Driftstatistik bör dock i allmänhet ligga utanför och således produceras på myndigheternas ansvar. Viss driftsstatistik är dock av allmänt intresse och en naturlig följd av omläggningen bör vara att fackdepartementen ägnar även den typen av statistik och dess kostnader en större uppmärksamhet.

Totalt sett innebär förslaget ett ökat ansvar och en viss begränsad ökad arbetsbelastning vid fackdepartementen i förhållande till nuvarande ordning. Den ökade arbetsbelastningen är dock, enligt vår uppfattning, inte av någon större omfattning.

Problemen med det föreslagna systemet är av framför allt administrativ art. Tidspressen i budgetarbetet kan innebära svårigheter för fackdepartementen och framför allt för det samordnande departementet. Detta system spräcker det traditionella budgetsystemet vilket övergångsvis kan ge budgettekniska "problem". Den nya modellen kan dock relativt enkelt introduceras genom att SCB redan idag tilldelas resurser i s. k. programtermer. För SCB är det angeläget med ett samlat anslag. Det förenklar budgetprocessen i förhållande till den – tidigare beskrivna – rent sektoriella modellen där sektorerna ansvarar för resurserna till statistik. SCB kan dessutom troligen räkna med stabilare planeringsförutsättningar med den föreslagna beslutsmodellen.

Vad beträffar allmäninformativ statistik har statsmakterna ett speciellt ansvar att se till att medel ställs till förfogande för att en opartisk belysning av samhället kommer fram som skall ligga till grund för debatt och politiskt beslutsfattande. Utredningen anser det angeläget att respektive fackdepartement vid sina överväganden om resurser till statistikproduktion beaktar behovet av allmäninformativ statistik. Utredningen vill betona att civildepartementet bör ha ett särskilt ansvar för att – inom den totala anslagsram

som anvisas – erforderliga resurser avsätts även för produktion av allmäninformativ statistik.

En ökad uppdragsfinansiering kan medföra problem för statistikproducenterna, då främst för SCB, på grund av att uppdragen kan komma in ojämnt. Samma sak kan komma att gälla den anslagsfinansierade statistiken om ansvaret för finansieringen läggs ut på flera anslag och huvudtitlar. SCB bör kunna möta denna situation genom att bl. a. göra flerårsplaner för sin produktion.

Speciella insatser att öka behovsanpassningen

Den föreslagna utformningen av beslutsprocessen bör leda fram till en ökad anpassning av den statliga statistiken till användarnas behov. Det finns emellertid skäl att anta att ytterligare vägar borde prövas. Ett sätt är att intensifiera arbetet i de rådgivande arbetsgrupper som SCB bildat för att organisera kontakterna mellan dem som är användare. I dessa ingår sällan representanter för regeringskansliet. I första hand ingår representanter från verk och myndigheter. De är viktiga instrument för kontakterna mellan användare och producent. Dessa bör få fastare former samtidigt som representanter för regeringskansliet skall beredas möjlighet att följa arbetet i arbetsgrupperna. Sekretariatsfunktionen för arbetsgrupperna bör liksom hittills skötas av SCB. En möjlighet är emellertid att låta ordförandena i större utsträckning än f. n. komma från intressenter utanför SCB. Detta skulle kunna vitalisera grupperna och ge användarna större möjlighet till inflytande på gruppernas arbete.

För att grupperna skall fungera tillfredsställande är det viktigt att representanter för olika användargrupper har ett stort inflytande. Det bör undvikas att olika partsintressen i samhället och hos SCB får ett avgörande inflytande. A-gruppen tar i sin rapport till utredningen (Ds C 1983:10) upp sammansättningen av indexnämnden och föreslår i anslutning därtill ett ökat inflytande av indexexperter. Indexnämnden är en av de få arbetsgrupper som är tillsatta av regeringen och med instruktioner av regeringen. Dess främsta uppgift är att besluta i frågor av principiell natur samt att vara rådgivande och kontrollera beräkningarna. Dess sammansättning domineras f. n. av representan ter för olika partsintressen. Detta är bara ett exempel på en förändring. Vi har inte tagit ställning i denna speciella fråga.

För det allmäninformativa behovet behövs översiktliga och förhållandevis billiga tryckta publikationer. För mer specialiserad användning kan distributionen ske dels genom databaser eller råtabeller utan analys.

7.4.5 Statistikutredningens ställningstagande i punktform

Utgångspunkten i fördelningen av statistiken på fackdepartementen är att *ett* departement utses som huvudansvarig för beredning av frågor rörande resp. statistik. Även om flera sektorer och departement är användare av statistiken är det *ett* departement som har ansvaret och då bl. a. samordnar budgetbehandlingen. Det ansvariga departementet skall hålla övriga berörda departement informerade och i så stor utsträckning som det är möjligt beakta deras önskemål. Det kan även vara möjligt att ett icke ansvarigt departement

bidrar till finansieringen av en viss statistik som är av stort intresse.

- För att få en bättre styrning och användaranpassning av statistiken är det lämpligt att ansvaret för och besluten om statistikens omfattning, inriktning och kvalitet decentraliseras och flyttas så nära användarna som möjligt.

För att uppnå ovanstående önskemål föreslår utredningen att en ny beslutsprocess införs. Denna beslutsprocess innebär:

- att fackdepartementen bereder frågor om statistikproduktionen inom sina resp. områden och innefattar SCB:s statistikkostnader i sin "budget".
- att civildepartementet har ansvaret för myndigheten SCB samt beslutar om den statistik som är övergripande över flera samhällsområden.
- på myndighetsnivå utvecklas SCB:s nuvarande arbetsgrupper till ökad självständighet. I ökad utsträckning bör en av användarrepresentanterna kunna bli ordförande i stället för som nu en representant från SCB.

De främsta fördelarna som utredningen anser att man uppnår med en förändrad beslutsprocess är:

- Statistikens nytta och kostnader vägs – i större utsträckning än f. n. – mot behovet av statistisk information på resp. område och mot vad området i övrigt kostar.
- Användarna får ett större inflytande och statistiken bör därför få en bättre användaranpassning.

8 Det internationella statistiska samarbetet

8.1 Historik och organisation

Det statistiska samarbetet mellan skilda länder har en lång historisk tradition. Redan i mitten av 1800-talet uppmärksammades att jämförelser länderna emellan var svåra eller rent av omöjliga att göra. Det uppstod en kort men intensiv period av samarbete genom de statistiska kongresser som hölls regelbundet med ett par års mellanrum (1853 - 1878). Till formen var det storslagna officiella möten – de blev emellertid också hårt kritiserade och synes ha upphört på grund av bl. a. politiska motsättningar.

Det internationella samarbetet mellan statistikerna fortsatte i stället inom det internationella statistiska institutet (ISI), som bildades 1885. Till en början ägnade sig även ISI åt att förbättra jämförbarheten och att publicera internationell statistik. Men denna del av verksamheten började sedan övertas av Nationernas förbund och därefter blev det Förenta Nationerna och dess regionala organ och fackorgan som svarade för samordning, insamling och publicering av internationell statistik. ISI har i stället utvecklats till en internationell akademi.

På det *globala* planet är numera FN:s Statistical Commission (SC) det överordnade och samordnande statistiska organet. Medlemskapet cirkulerar och ett av de nordiska länderna inväljs regelmässigt på fyra år. Organisationens sekretariat är FN:s statistiska kontor (UNSO) i New York.

På det *regionala* planet arbetar sedan 1953 Conference of European Statisticians (CES), som är ett organ under Economic Commission of Europe (ECE), genom dels årliga konferenser för centralbyråernas chefsstatistiker, dels möten i arbetsgrupper inom speciella områden ("working parties"). ECE har i Genève en statistisk avdelning som fungerar såsom sekretariat åt CES. – Också andra med FN relaterade fackorgan (ILO, WHO, UNESCO m. fl.) bedriver statistiskt arbete och så även *utanför FN* stående organ såsom framför allt OECD och Europeiska Gemenskapen (EG) men även Europarådet m. fl.

Samarbetet på det *nordiska* planet är väl utvecklat och har gamla anor. Redan 1889 höll de nordiska chefsstatistikerna sitt första möte. De träffas numera årligen för att besluta om arbetet i de utskott för skilda statistikområden, där tyngdpunkten i arbetet ligger, och håller vart tredje år större chefsstatistikermöten. I Köpenhamn finns ett nordiskt statistiskt sekretariat.

8.2 Nuläget i det internationella statistiska samarbetet

Sverige har varit mycket aktivt i det internationella statistiska arbetet, både därför att man allmänt ansett att kontakterna mellan länderna främjar en fredlig internationell utveckling och för att vi haft praktisk nytta av detta samarbete samt velat bidra till statistikens utveckling, inte minst i u-länderna.

I det följande anges översiktligt vad det internationella samarbetet i nuläget innebär för den svenska statistiken.

De olika ovan nämnda internationella organen insamlar statistik från de olika länderna, dels för att den behövs för fackorganens arbete, dels för att distribuera den genom tidskrifter, årsböcker, engångspublikationer, databand och på andra sätt. Denna statistik används bl. a. av det svenska näringslivet. Det är också från flera synpunkter angeläget att på ett internationellt förståeligt sätt beskriva svenska förhållanden för intressenter i andra länder. Ett exempel på behovet av statistiska uppgifter om vår ekonomi är då Sverige söker utländska krediter. Ett annat exempel kan tas från miljöområdet, där det är väsentligt att ha ett sifferunderlag över förhållandena på områden, t. ex. försurningen, som Sverige driver i internationella sammanhang.

Samtidigt som den internationella statistiken är till stor nytta i olika sammanhang och från även andra synpunkter än de statistikutredningen företräder, så är det klart att rapporteringen av uppgifter till den innebär en inte obetydlig börda för statistikproducenterna. Detta gäller trots att Sverige har en väl utvecklad statistik och i de flesta fall kan leverera in begärda uppgifter utan större anpassningar och omräkningar. Man har emellertid inom organ som SC och CES strävat efter att få de olika internationella organens statistikinsamling koordinerad i syfte att undvika förekommande onödiga dubbleringar.

Genom det internationella samarbetet försöker man främja statistikens utveckling i olika länder. Det sker bl. a. genom att man skapar *program* för olika statistikområden med rekommendationer till medlemsländerna att utveckla statistiken i enlighet med programmen. För vissa områden, t. ex. folkräkningarna, har man haft globala program och dessutom längre gående europeiska program.

I de europeiska länderna har intresset för olika statistikområden ofta påtagligt samvarierat i tiden och detta har också påverkat programmens inriktning. Efter att de första decennierna främst ha ägnat sig åt utveckling och samordning av ekonomisk statistik har CES således under de båda senaste decennierna i ökad utsträckning lagt tonvikt vid social statistik: hälsa, sysselsättning, undervisning och kultur samt miljö- och liknande statistik. De områden som man under senare tid speciellt intresserat sig för är regionalstatistik, miljö- och energistatistik. På det befolkningsstatistiska området har det internationella samarbetet alltid varit omfattande.

Jämförbarheten länderna emellan, som ju var ursprunget till det internationella samarbetet, har alltid varit ett centralt tema i detta arbete. Det viktigaste medlet att skapa jämförbarhet är standardisering av termer, begrepp, klassificeringar, mätmetoder m. m. En av de grundläggande

klassifikationerna avser nationalräkenskaperna (SNA[1]). Viktiga är också klassifikationerna efter ekonomisk aktivitet (ISIC[2], ISCO[3]) samt klassifikationen av varor (SITC[4], CCCN[5]). Det finns också klassifikationer för utbildning (ISCED[6]) samt dödsorsaker och sjukdomar (ICD[7]). Arbeten har också pågått med att försöka skapa en motsvarighet till nationalräkenskaperna på det sociala området. Också inom andra områden pågår utveckling av nya standarder. – De begrepp och klassificeringar som tillämpas i den svenska statistiken har nära överensstämmelse med eller kan översättas till de internationella standarderna på många områden.

I metodfrågor och tekniska frågor pågår ett erfarenhetsutbyte mellan statistikerna, som varit till avsevärd nytta för svensk statistik. Som exempel på områden som man speciellt tagit upp kan nämnas samplingtekniken, ADB-utvecklingen och dess konsekvenser för statistiken och dess organisation, registerproblematiken, indexfrågorna, säsongrensning i tidsserier m. m.

Även utanför de internationella organens verksamhet pågår samarbete mellan Sverige och både väst- och öststater. Bl. a. kan nämnas att statistikutredningen och statistiska centralbyrån för de i kap. 4 behandlade behovsanalysfrågorna hade kontakter med – förutom de nordiska länderna – även Nederländerna, Frankrike m. fl. I några av länderna fanns system eller kriterier för prioritering av statistik utarbetade men i praktiken ej tillämpade. De utländska erfarenheterna av hur svårt det är att praktiskt utnyttja modeller för prioritering av statistik har påverkat utredningens ställningstaganden, när man avstått från att tillämpa mera sofistikerade prioriteringsmetoder.

Sverige har emellertid inte bara varit tagande utan även givande part i det statistiska utbytet länderna emellan. Vi deltar bl. a. i det tekniska biståndet till u-länderna genom att statistiksidan ställer reala resurser till förfogande för utveckling av statistiken; finansiering sker genom SIDA, genom FN eller på annat sätt. Detta arbete kan ses som ett led i den svenska tjänsteexporten.

Det internationella samarbetet medför kostnader för deltagande i möten, rapportering till de internationella organen m. m. Dessa kostnader är svåra att beräkna. För t. ex. SCB:s del svarar dock själva utrikesresorna endast för en bråkdel av budgeten. När det gäller nyttosidan är värderingen ännu svårare – nyttan varierar från område till område.

Åtaganden som *formellt* binder upp speciella delar av den svenska statistiken finns det dock endast få av. Formell bundenhet föreligger exempelvis på arbetsmarknadsstatistikens område, där Sverige ratificerat en ILO-konvention. Däremot är de informella beroendena och den praktiska bundenheten att exempelvis rapportera till de internationella organisationerna omfattande och likaså beroendet av de internationella standarderna för klassifikationer. FN-organen antar vissa *resolutioner* med formuleringar alltifrån sådana som "strongly urges" ländernas regeringar att vidta vissa åtgärder och till andra med mildare uttryck av typen "should aim to develop statistics" etc. De olika dokument som de internationella organisationerna tar fram kan vara *rekommendationer,* avsedda att tillämpas och fullföljas i möjlig mån, *riktlinjer* (guidelines) att övervägas av nationella statistikproducenter, *manualer, tekniska rapporter* m. m.

[1] A System of National Accounts, 2) International Standard Industrial Classification of all Economic Activities, 3) International Standard Classification of Occupations, 4) Standard International Trade Classification, 5) Customs Cooperation Council Nomenclature, 6) International Standard Classification of Education, 7) International Classification of Diseases, Injuries and Causes of Death.

8.3 Några framtidsperspektiv

De internationella statistiska organisationerna har arbetsprogram för dels det närmaste versamhetsåret, dels även på något längre sikt. Det har under de senaste åren blivit alltmer angeläget för organisationerna att prioritera mellan olika satsningar och att rationalisera arbetet. Till de statistikområden som återfinns på programmen för den närmaste framtiden hör delar av de traditionella områdena inom ekonomisk, social och demografisk statistik såsom jordbruk, konsumentpriser, folkräkningar m. m. samt vissa standarder. Särskilt satsar man på miljö och energi och tar även upp helt nya områden såsom indikatorer för kvinnans roll och situation. Också statistiska metodfrågor, ADB-frågor och andra med statistikens produktion, presentation och organisation sammanhängande frågor ingår i de internationella programmen.I det följande anges punktvis några allmänna frågor som utredningen bedömt kan komma att vara betydelsefulla i det internationella statistiska samarbetet framöver:

- Det ökade internationella ekonomiska samarbetet ställer krav på fortsatt *koordinering* av tillgänglig statistik, både ekonomisk och social; det innebär bl. a. fortsatt arbete med *standarder* inom båda dessa områden.
- Den ökande användningen av *administrativa register* som underlag för statistiken i länderna försvårar å andra sidan samordningen; registren i varje enskilt land bygger på begrepp som återfinns i resp. länders lagstiftning och inte på statistiska standarder.
- *Datoriseringen* kommer att i ökad utsträckning underlätta *förmedlingen* av statistik länderna emellan samt mellan länderna och de internationella organisationerna som insamlar, sprider och använder statistik för många olika ändamål i det internationella arbetet.
- Samtidigt kan tillgången till internationell statistik försvåras genom *motstånd* från de nationella statistikorganens sida – främst av ekonomiska skäl – mot en ökad rapportering och genom deras egna problem med uppgiftsinsamlingen.
- Det internationella statistiska arbetet kan enligt vissa bedömare i framtiden komma att utvidgas till frågor som rör *användningen* av statistik: t. ex. utvecklingen av numeriska modeller; användarnas direktåtkomst till statistiska databaser; ökad analysverksamhet från statistikproducenternas sida; publikationernas utformning och läsbarhet samt diagramframställningen; avvägningen mellan användarnas olika kvalitetskrav (snabbhet, mätfel osv.) samt kvalitetsredovisningen.
- Ökat samarbete på det internationella planet kan komma att krävas mellan statistiker och forskare inom olika vetenskaper.

8.4 Utredningens ställningstaganden

1. Det är angeläget att Sverige även fortsättningsvis aktivt stöder strävandena att samordna de internationella organisationernas arbete med statistiska standarder m. m. och att uppnå samarbete i insamling och

spridning av internationell statistisk information. Syftet bör vara att komma fram till mera enhetliga begrepp och definitioner och att minska den uppgiftslämnarbörda som rapporteringen till olika internationella organisationer innebär för statistikproducenterna.

2. Genom att anpassa eget utvecklingsarbete till det internationella, kan Sverige bidra till det sistnämnda och även själv dra nytta av det.
3. De internationella behoven av statistik kan komma att förändras i framtiden, vilket kan kräva anpassningar och omprioriteringar inom svensk statistik. Som ovan framgått är den formella bundenheten av internationella överenskommelser inte så omfattande, men det finns ändå i praktiken krav på tillgodoseende av de internationella statistikbehoven. Statistikutredningens förslag till förändringar i statistikproduktionen är inte av det slag att de försämrar möjligheterna att tillgodose de internationella statistikbehoven.
4. Vad utredningen inhämtat om det internationella samarbetets omfång i nuläget ger inte anledning föreslå vare sig ökning eller minskning vad gäller det svenska deltagandet.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av ledamoten *Arne Gadd,* gällande huvudmannaskapet för trafikolycksstatistiken i kapitel 5.

A-gruppen har föreslagit att ansvaret för olycksfallsstatistiken överförs till vägverket. Skälet skulle vara att undvika dubbelarbete och möjligheterna att direkt koppla olycksfallsuppgifterna till övriga uppgifter i vägverkets databank.

A-gruppens förslag rymmer frågor av mer allmän räckvidd. SCB har på många områden samarbete med andra myndigheter och organisationer i syfte att utnyttja material och register för statistikproduktion och därigenom minska dubbelarbete. Detta är ett naturligt led i ADB-utvecklingen. Det ligger också i linje med utredningens diskussioner om registerbaserad statistik. Ett administrativt ansvar för ett register kan icke vara tillräckligt skäl för att få ansvar för officiell statistik byggd på detta register. En besparing genom att undvika dubbelarbete kan uppnås genom ett samarbete mellan SCB och vägverket där vägverket har hand om granskning och dataregistrering av olycksfallsuppgifter. Enligt vad jag inhämtat är det f. n. ungefär 40 % av SCB:s personskadeuppgifter som bearbetas på båda verken.

I direktiven till statistikutredningen står "att kommittén inte har i uppdrag att ompröva den organisation av den statliga statistiken som genomförts på grundval av 1960 års beslut om den statliga statistikproduktionen. I enlighet med huvudprincipen i detta beslut skall alltså också i framtiden den statliga statistikproduktionen förläggas till SCB om den inte av särskilda skäl bör knytas till annan myndighet. Kommittén bör emellertid undersöka den närmare tillämpningen av principen och överväga om det i särskilda fall kan vara rationellt med en annan fördelning av statistikproduktionen mellan SCB och andra myndigheter".

Som ovan anförts finns det ingen anledning att ändra principen om förläggning av statistik på grund av de skäl som A-gruppen framfört. Jag anser att utredningen som sin mening skulle anfört följande:

"Statistikutredningen instämmer i att dubbelarbete bör undvikas i arbetet med att granska och dataregistrera grundmaterialet för olycksstatistiken. Utredningen har att utgå från att huvudansvaret för den officiella statistiken skall ligga kvar på SCB. Det hindrar inte att granskning och dataregistrering

utförs av vägverket för de delar där dubbelarbete äger rum om man finner detta rationellt".

Reservation av ledamoten *Daniel Tarschys,* gällande skyddet av den enskildes integritet, kapitel 6

Vid SCB finns f. n. omkring 150 aktuella personregister, varav flera rör hela eller mycket stora delar av befolkningen. En del av dessa register är mycket känsliga från integritets- och sårbarhetssynpunkt. Vissa anses så ömtåliga att de enligt sårbarhetsberedningen bör undanföras och förstöras vid händelse av krig. Många register innehåller uppgifter som i sig är triviala, men som blir känsliga genom att uppgifterna genom personnummer kan kopplas samman.

Datainspektionens kontroll över personregistren är av stort värde från integritetsskyddssynpunkt. Statistikutredningen föreslår (kapitel 6.4) att denna kontroll försvagas genom att register för forsknings- och statistikändamål ges en särställning. Som motiv anförs att enskilda uppgifter i dessa register inte läggs till grund för någon åtgärd som riktar sig mot individen. Enligt min mening saknar detta argument bärkraft. Anledningen till att tillståndstvång har införts är att människor hyser oro för att uppgifter kan kopplas samman och att känsliga upplysningar om den enskilde kan komma i orätta händer. Denna risk finns för statistiska personregister likaväl som för varje annat personregister. Att SCB, som sannolikt förfogar över mer ömtålig individinformation än något annat ämbetsverk, skulle undantas från tillståndstvånget saknar därför varje rim och reson. En helt annan sak är att datainspektionens arbete i vissa avseenden kan behöva effektiviseras och förenklas. Hur det ska ske ankommer emellertid inte på statistikutredningen utan på datalagskommittén att överväga.

Jag avstyrker följaktligen kommitténs förslag om slopat tillståndstvång för SCB:s personregister.

Reservation av ledamoten *Arne Gadd,* gällande utredningens förslag i kapitel 7.

Utredningen föreslår en ny ordning för beslut om statlig statistik som innebär att de skilda fackdepartementeten skall ha ansvaret för den del av SCB:s anslag som avser statistik inom resp. departements fackområde.

Den fördel som utredningen avser uppnå med sitt förslag är att resurserna för statistik inom ett visst område inte längre enbart skulle vägas mot annan statistik utan mot övriga resurser som tilldelas sakområdet i fråga.

Jag delar utredningens uppfattning om att den största svagheten i dagens beslutsordning och medelstilldelning är just att man ställer statistik mot statistik vid avvägning av resurser. Statistikproduktionen kan på detta sätt bli hur dyr som helst. Detta är emellertid konsekvensen av det centraliserade system vi har i dag.

Det är visserligen naturligt att söka sig till ett system som utredningen

föreslagit om man inte anser sig kunna föreslå organisatoriska förändringar. Jag anser att det föreslagna systemet leder till en så krånglig process i budgetarbetet att resultatet blir mycket svåröverblickbart och svårtolkat för ansvariga beslutsfattare i regering och riksdag. Tjänstemännens ställning och bedömningar kommer att bli alltför accentuerade.

Min uppfattning är att *antingen* så behåller man den centraliserade statistikproduktionen som vi har i dag och då också den beslutsprocess vi har *eller* så ifrågasätter vi den nuvarande starkt centraliserade statistikproduktionen och överväger en rimlig decentralisering.

En sådan decentralisering skulle automatiskt tvinga fram avvägningar där statistikproduktionens omfattning vägdes mot den verksamhet statistiken illustrerar.

Detta borde leda till avsevärda besparingar. I ett sådant decentraliserat system behövs inga speciella budgettekniska åtgärder för statistikproduktionen.

Särskilt yttrande av ledamoten *Anders G. Högmark,* gällande statistikens omfattning och utredningens förslag om sekretess och integritet i kapitel 6.

Statistikens omfattning

I sitt arbete med översynen av den statliga statistiken har det visat sig utomordentligt svårt att på kort sikt göra påtagliga nedskärningar i den totala statistikens omfattning.

Bl. a. mot bakgrund av det omfattande centrala planerings-, norm- och regelsystem som successivt byggts upp i vårt samhälle under lång tid har en växande statistikproduktion blivit en naturlig följd av beslutsfattandets struktur.

Statistikens omfattning och inriktning kommer alltså till vissa delar att avspegla dels den roll den offentliga sektorn spelar visavi den enskilda, dels på vilken nivå inom den offentliga sektorn planering och styrning byggs upp och utövas.

En påtaglig förändring av statistikens omfattning och inriktning måste därför föregås av mer omfattande systemförändringar i samhället, i riktning mot en ökad enskild sektor, samt ett mer decentraliserat och utan detaljstyrning präglat beslutsfattande inom den offentliga sektorn.

En sådan utveckling borde kunna lätta uppgiftslämnarbördan och skapa förutsättningar för en större mångfald i statistikproduktionen vilket också borde underlättas av den nya tekniken.

Sekretess och integritet

Den tekniska utvecklingen på dataområdet ger utan tvekan förutsättningar för nya och i flera fall effektivare produktions- och distributionsformer vilket, som utredningen mycket riktigt understryker måste vägas mot starka krav på sekretess och integritet.

Det kan inte nog understrykas att berättigade sekretess- och integritetskrav måste tillmätas utomordentlig vikt i denna avvägning. Oavsett användningen av skilda data i olika register, så utgör blott och bart existensen av stora dataregister med känslig information om medborgarna ett potentiellt integritetshot. Det är angeläget att understryka detta faktum, vilket klart avspeglas i den debatt i dessa frågor som förts under senare tid. Förslag som utredningen redovisar i syfte att stärka sekretess- och integritetsskyddet är därför angelägna.

Utredningens förslag om att upphäva tillståndstvånget för bl. a. forskningsregister får inte på något sätt uppfattas som ett åsidosättande av sekretess- och integritetskraven. Försvinner detta tillståndstvång måste en utomordentligt noggrann insyn i och uppföljning av dessa registers hantering ske via datainspektionen som enligt utredningens förslag skulle få ökade resurser för detta ändamål. Det är angeläget att understryka att ett borttagande av tillståndstvånget inte på något sätt får tas till intäkt för att sekretess- och integritetskraven kring dessa register nedtonas. Utvecklingen bör noga följas av regeringen.

Särskilt yttrande av ledamoten *Daniel Tarschys*, gällande utredningens arbete i stort, FOBALT och den nya tekniken och statistikproduktionen

Utredningens arbete i stort

Vilken statlig statistik ska produceras i Sverige? Hur ska besluten om sådan statistik fattas? Detta har varit statistikutredningens huvudfrågor. Jag har inom utredningen verkat för att arbetet väsentligen skulle få formen av en "nollbasrevision". Den svåra uppgiften är enligt min mening inte att undersöka vilken *ny* statistik som bör produceras. Välmotiverade och välunderbyggda förslag om utvidgningar av det nuvarande produktionsprogrammet framförs löpande till statsmakterna allteftersom nya problem upptäcks i samhället och nya kunskaper efterfrågas. Förnyelsen har många och starka motorer. Den svåra uppgiften är i stället att undersöka hur man ska kunna bereda utrymme åt denna efterfrågan genom att undanröja eller inskränka en statistikproduktion som inte längre tillför så mycket värdefull information. Mot denna bakgrund har jag förordat att utredningen huvudsakligen skall koncentrera sig på avvecklingsproblemet och väsentligen överlåta utvecklingsproblemet åt den spontana efterfrågan på ny statistik som successivt värker fram i samhället genom önskemål från olika håll.

Dessa tankegångar har beaktats i utredningens arbete, men endast delvis kunnat realiseras. De fyra arbetsgrupperna har givits i uppdrag att granska statistiken inom olika samhällssektorer och framlägga förslag i olika prioritetsklasser (ambitionsnivåer). I praktiken har det på flertalet områden blivit förslag om nya statistikprodukter. Även om vissa uppslag till inskränkningar också framförts har gruppernas förslag i stor utsträckning blivit ett slags sektoriella långtidspetitor för den statliga statistikproduktionen.

Gruppernas rapporter ter sig väl genomarbetade. Utredningen har inte kunnat tränga in i enskildheterna i gruppernas förslag och överlämnar dem därför i flertalet fall utan egna ställningstaganden. För egen del vill jag dock foga två allmänna kommentarer till gruppernas rapporter.

Den ena är att grupperna i relativt blygsam utsträckning förefaller ha undersökt möjligheterna till kostnadsdämpningar genom förändringar i urvalsstorlek och periodicitet. Min gissning är att det här finns outnyttjade möjligheter som förtjänar ytterligare studium.

Den andra kommentaren är att såväl gruppernas sammansättning som inriktningen av deras arbete har lett till att avnämarnas intresse av olika statistikprodukter kommit att stå i centrum för uppmärksamheten medan däremot uppgiftslämnarnas synpunkter inte rönt lika stort beaktande. Uttryck för denna bias finns även i betänkandet, där SCB:s roll som uppgiftslämnare (gentemot enskilda, myndigheter och internationella organ) tilldrar sig snarast större intresse än företagens, kommunernas, statsmyndigheternas och de enskilda medborgarnas roller som uppgiftslämnare till SCB.

Arbetsgrupperna har i sin granskning vägt olika statistikprodukter mot andra statistikprodukter. Den beslutsordning som utredningen själv föreslår (i kapitel 7) går ut på att statistikprodukter i stället bör vägas mot andra typer av insatser inom respektive samhällssektor. Någon "evig" lösning av frågan om vilkendera av dessa metoder som är den bästa tror jag inte existerar, men ett växelspel mellan bådadera kan möjligen bli framgångsrikt. Jag står därför bakom kommitténs förslag om en ny beslutsordning men vill gärna trycka extra starkt på vad som framförs i betänkandet om att den nya metoden bör *prövas*. Den upphäver inte en hel del risker till petrifiering som är inbyggda i den nuvarande beslutsordningen, men den kan åtminstone bidra till att det ställs vissa frågor som hittills inte har ställts.

En annan synpunkt i betänkandet som jag kraftigt vill understryka är resonemanget att regelbundet återkommande statistik endast är *en* metod att vinna kunskap om samhället. Efterfrågan på ökad information om ett visst område bör därför inte omedelbart leda till slutsatsen att det krävs mer statistik. Vissa av de kunskapsbehov som diskuteras i gruppernas rapporter – t. ex. i fråga om lokala förhållanden – kan bara till en mycket blygsam del täckas genom centralt producerad statistik. För kommunala beslutsfattare är följaktligen andra kunskapskällor av långt större vikt. För många frågor gäller också att *olika* undersökningar med *varierande* metoder och utgångspunkter kan tillföra samhället mer värdefull kunskap än regelbundet återkommande statistik, som ju definitionsmässigt består i *upprepade* undersökningar med i stort sett *fixa* metoder och utgångspunkter. Utredningen understryker med rätta att forskningen är starkt beroende av tillgång på god statistik. Samtidigt är det viktigt att de resurser som står till förfogande för att öka vår kunskap om samhället inte i alltför hög grad låses till produktion av regelbundet återkommande statistik. Det måste också finnas gott om utrymme för punktstudier med olika problemdefinitioner, metoder och infallsvinklar.

FOBALT

Den ursprungliga tanken bakom FOBALT var att minska uppgiftslämnarbördan: SCB borde inte fråga efter uppgifter som verket redan hade. FOBALT-utredningen har emellertid blottlagt viktiga svagheter i denna tanke. Bl. a. har det visat sig att befintliga register i många fall håller för låg kvalitet och därför måste kompletteras genom ytterligare uppgiftsinhämtande. Därmed skulle det ursprungliga syftet att reducera uppgiftslämnarbördan inte kunna uppnås. En annan fråga som väckt stor uppmärksamhet gäller integritetsskyddet. Det går inte att ta miste på att det i samhället råder en betydande oro för att möjligheterna till samkörning av olika register kan missbrukas. Även om debatten rymt många överdrifter måste denna oro tas på stort allvar.

Utredningens ställningstagande till FOBALT innebär att den föreslagna modellen underkänns för den närmaste liggande undersökningen. 1985 års folk- och bostadsräkning bör således genomföras med traditionella metoder. Om kvalitets- och integritetsproblemen kan lösas förordar utredningen däremot att registerlösningar används i kommande folk- och bostadsräkningar. Jag instämmer i denna bedömning, men hyser för min del starka tvivel på att problemen verkligen kan lösas på ett godtagbart sätt. En FOBALT av den typ som skisserats i SCB:s utredning blir därför knappast aktuell.

En annan fråga gäller hur långt kartläggningsambitionerna bör sträcka sig. Till statistikutredningens remissvar över FOBALT fogade jag ett särskilt yttrande med följande lydelse:

"FOBALT vill kartlägga samboendet i hushållen genom att den ordinarie flyttningsblanketen kompletteras med en fråga om vilka som eventuellt redan bor i den bostad man flyttar till. Minst en av dessa personer ska anges med namn och personnummer.

Detta förslag vill jag bestämt avstyrka. En sådan fråga skulle av många uppfattas som omotiverad och närgången.

FOBALT föreslår vidare att kontrolluppgifterna bör kompletteras med en fråga om arbetsställe. För min del tvivlar jag på att nyttan av ett löpande arbetställeregister är så stor att den motiverar denna ökade uppgiftslämnarbörda.

Ett annat av FOBALT:s förslag avser uppbyggnaden av ett löpande bostadsbyggnadsregister. Inte heller på denna punkt är jag övertygad om att nyttan är värd uppoffringarna. Hittills har det ansetts vara tillräckligt att samla in uppgifter om bostadsbeståndet vart femte år. Jag vill erinra om vad statistikutredningens expertgrupp har anfört om detta intervall i ett diskussionsunderlag till statistikutredningen: 'C-gruppens behovskartläggning har knappast angivit något starkare behov av en tätare periodicitet.' I sin slutrapport (DS C 1983:12 s. 57) ger C-gruppen emellertid hög prioritet åt statistik över bostadsbeståndet med treårig periodicitet. Något starkt behov av ett löpande register synes enligt min mening dock inte föreligga. Kommunerna kan utifrån lokala data aktualisera den statistik som framställs vart femte år."

Även bland de förslag till ny statistik som framförs i utredningens betänkande finns exempel på uppgiftsinhämtande och registerhållning som hotar den personliga integriteten. Jag ställer mig således mycket skeptisk till

tanken på ett personidentifierat register över arbetslösa. I andra fall misstänker jag att den kvalitet som går att ernå med föreslagna register blir så låg att satsningen knappast motiverar de stora kostnader i form av anslag och uppgiftslämnande som erfordras. Som exempel kan nämnas arbetsställeregistreringen, som enligt min mening tillmätts ett orealistiskt stort värde för trafikplaneringen.

Den nya tekniken och statistikproduktionen

Den nya tekniken har, som utredningen framhåller, stora förutsättningar att förändra framtidens statistikproduktion. Detta kan också få organisatoriska konsekvenser. Det är inte självfallet att all den statistik som i dag produceras inom SCB i framtiden också ska utföras i central, statlig regi. Innovationsprocessen kan säkert främjas av att SCB:s monopolställning luckras upp och att andra huvudmän – enskilda, offentliga och organisationer – ges möjlighet att utveckla nya produkter och distributionsformer. Det har inte legat inom utredningens mandat att pröva frågan om SCB:s ställning, men enligt min mening måste detta problem förr eller senare behandlas. En näraliggande uppgift bör vara att undersöka om delfunktioner i statistikarbetet som f. n. bedrivs i egen regi av SCB eller andra myndigheter i stället borde läggas ut på entreprenad. Den nya finansieringsmetod som utredningen föreslår underlättar en ökad konkurrens inom och utanför den offentliga sektorn.

Särskilt yttrande av sakkunnige *Lennart Fastbom*, gällande utredningens ställningstagande till undersökningar rörande levnadsförhållanden (ULF) i kapitel 5

På regeringens uppdrag redovisade SCB i april 1982 en utredning av frågan om möjligheterna att reducera kostnaderna för undersökningarna rörande levnadsförhållandena (ULF). I enlighet med uppdraget hade SCB därvid prövat tre alternativa kostnadsnivåer innebärande en nedskärning med 500, 1 500 resp. 2 500 tkr.

En nedskärning enligt det första alternativet hade redan tidigare behandlats och har sedermera genomförts fr. o. m. budgetåret 1982/83. En nedskärning enligt mellanalternativet kunde i princip genomföras genom en urvalsminskning. SCB underströk dock "att detta allvarligt äventyrar undersökningarnas värde för fördelningspolitiska överväganden. Såväl redovisningen av små gruppers situation, de regionala skillnaderna och de klassmässiga välfärdsskillnaderna, som välfärdsförändringarna över tid kommer att försvåras avsevärt". Den mest omfattande reduktionen fann SCB skulle medföra inte bara en mycket väsentlig försämring av undersökningarna utan dessutom inte vara genomförbar utan en radikal omläggning av hela undersökningssystemet.

Regeringen fann heller inte anledning att aktualisera något av de två senare alternativen. Däremot minskades medelstilldelningen för ULF med 550 000 kr. från budgetåret 1981/82 till budgetåret 1982/83. Redan åren

närmast dessförinnan hade SCB av besparingsskäl tvingats successivt minska urvalet. Detta har sålunda reducerats från ca 14 000 individer per år 1975 till ca 8 000 f. n. Nedgången har nödvändiggjort en omläggning av undersökningarna så till vida att man utsträckt undersökningssperioden för varje huvudkomponent till att omfatta två på varandra följande år i stället för tidigare ett år. Syftet härmed är att man vid redovisningen skall kunna slå samman uppgifter för de två åren och därigenom reducera osäkerheten vilken eljest skulle ha ökat till följd av urvalsminskningen.

Statistikutredningens D-grupp föreslår nu att urvalet i ULF skall ytterligare reduceras och dessutom göras flexibelt. Förslaget innebär att urvalet i genomsnitt skall uppgå till endast 5 000 individer per år och således vissa år vara ännu mindre. Nedskrivningen motiveras med att urvalet inte bör dimensioneras med hänsyn till behovet av vissa regionala redovisningar. Som en möjlighet anges att regionala behov kan tillgodoses genom att intresserade regioner får finansiera erforderlig översampling.

Oavsett vilken uppfattning man har om behoven av regional redovisning och hur de skall tillgodoses, finns anledning att se på konsekvenserna för redovisningen av data på riksnivå av den föreslagna urvalsreduktionen. Den kommer givetvis att över lag öka osäkerheten i skattningarna. Särskilt finns anledning att uppmärksamma att precisionen i uppgifterna för vissa lågfrekventa grupper blir så låg att dessa över huvud taget inte längre kan särredovisas med rimlig tillförlitlighet. Exempel på grupper som kommer i farozonen är lantbrukare, förtidspensionärer, ensamstående småbarnsföräldrar, finska medborgare, barnfamiljer under existensminimum, handikappgrupper såsom synskadade, lungsjuka, diabetiker m. fl.

Enligt min uppfattning borde statistikutredningen med hänvisning till ovan redovisade förhållanden tagit avstånd från D-gruppens förslag i denna punkt och uttalat:

"SCB redovisade 1982 på regeringens uppdrag en ingående undersökning av möjligheterna att reducera kostnaderna för ULF. Urvalet för ULF har också under senare år av besparingsskäl reducerats från ca 14 000 individer per år 1975 till ca 8 000 per år. SCB hade också i sammanhanget att belysa konsekvenserna av kraftigare kostnadsbesparingar, vilka regeringen dock inte fann anledning kräva. En fortsatt nedskärning av urvalet enligt D-gruppens förslag skulle leda till en ökad osäkerhet i ULF-redovisningarna i allmänhet och medföra att uppgifter över huvud taget inte kunde redovisas för vissa lågfrekventa grupper vilkas levnadsförhållanden det kan vara av stort intresse att få belysta. Statistikutredningen tar därför avstånd från D-gruppens förslag till reduktion av urvalet i ULF".

Särskilt yttrande av sakkunniga *Lennart Fastbom* och *Ingvar Ohlsson* gällande huvudmannaskapet för trafikolycksfallsstatistiken i kapitel 5

Vi instämmer i vad som anförts av ledamoten Arne Gadd i dennes reservation gällande huvudmannaskapet för trafikolycksfallsstatistiken.

Särskilt yttrande av sakkunnige *Lennart Fastbom*, gällande utredningens förslag i kapitel 7.

Statistikutredningen föreslår att en ny beslutsprocess införs innebärande att respektive fackdepartement skall ta ansvaret för den del av SCB:s anslag som avser statistik inom departementets fackområde. Jag delar utredningens uppfattning att kostnaderna för en viss statistiskprodukt primärt bör vägas mot andra kostnader inom de områden vars informationsbehov tillgodoses av produkten. Särskilt gäller det kostnaderna för att tillgodose de instrumentella behoven. Syftet med den föreslagna reformen är att skapa förutsättningar för att en sådan avvägning kommer till stånd i budgetprocessen.

Samtidigt finns det enligt min uppfattning risker för att den föreslagna nya modellen jämfört med den gamla medför nackdelar som kan överväga fördelarna. Jag anser att utredningens behandling av de problem som kan vara förknippade med den nya modellen är alltför ytlig och ofullständig som underlag för ett ställningstagande i frågan.

Jag vill i sammanhanget peka på några risker som jag anser otillräckligt behandlade såsom

att de allmänna informationsbehoven, liksom över huvud taget andra användares behov, kommer att underskattas i förhållande till de för departementet självt eller dess myndigheter mest närliggande och trängande behoven

att tillfälliga angelägna behov – bl. a. sådana som nu finansieras som uppdrag – tillgodoses på bekostnad av en för andra behov angelägen stabilitet och kontinuitet i löpande statistik samt att detta dessutom leder till en för SCB:s verksamhet svårbemästrad ryckighet

att statistiken i fackdepartementens budgetbehandling kommer på "marginalen" i jämförelse med ändamål som är mera påtagligt kopplade till politiskt tungt vägande frågor

att förändringen leder till en väsentligt mer komplicerad budgetprocess som i sig kräver insatser från fackdepartementet och SCB vilka inte svarar mot den effektivitetsökning som uppnås. Mot detta talar utredningens bedömning att den ökade arbetsbelastningen på fackdepartementen "inte är av någon större storleksordning". Detta bekräftar dock i sin tur de av mig ovan påtalade riskerna för att statistikfrågornas behandling vid fackdepartementen inte kommer att ske med den överblick och breda sakkunskap om statistikens roll som vore berättigat.

Utredningen föreslår vidare att SCB:s arbetsgrupper för användarkontakter "utvecklas till ökad självständighet" och att "i ökad utsträckning bör en av användarrepresentanterna kunna bli ordförande i stället för som nu en representant för SCB". Mot de fördelar detta kan innebära i form av förbättrad användaranpassning står enligt min uppfattning ett flertal problem som utredningen över huvud taget inte berör. Sålunda medför förslaget risker för en oklar ansvarsfördelning mellan SCB och arbetsgrupperna, speciellt deras ordföranden och alldeles särskilt om ordföranden samtidigt skulle representera det anslagsbehandlande fackdepartementet. Här finns vidare i det fall ordföranden representerar ett specifikt konsumentintresse påtagliga risker för en partisk styrning till förmån för detta

intresse. En av de väsentliga fördelarna med att ansvaret för statistikproduktionen är anförtrott SCB – en myndighet som inte själv genom sin verksamhet är en tung statistikkonsument – är just att SCB därigenom har särskilda förutsättningar för att inta en opartisk hållning gentemot de skilda användarintressen som skall tillgodoses. Denna opartiskhet skulle kunna sättas ur spel genom det föreslagna arrangemanget. Därest detta skulle komma att utnyttjas annat än i undantagsfall och då efter SCB:s egen bedömning.

Dessa ovan berörda risker kan i viss utsträckning minskas eller till en del eventuellt elimineras genom särskilda åtgärder. På ett par punkter berörs sådana åtgärder av utredningen, men de borde enligt min mening behandlats mera ingående och fullföljts längre. Jag tänker därvid särskilt på utredningens uttalande om att SCB bör kunna möta ojämnheter i anslagstilldelningen "genom att bl. a. göra flerårsplaner för sin produktion", SCB kan dock självständigt utjämna fluktuationerna mellan åren endast i begränsad utsträckning. En utjämningsplan från SCB måste för att syftet skall kunna nås vara förenad med en motsvarande garanti för anslagsutvecklingen några år framåt.

Utredningen betonar vidare "att civildepartementet bör ha ett särskilt ansvar för att – inom den totala anslagsram som anvisas – erfordeliga resurser avsätts även för produktion av allmäninformativ statistik". Det är tveksamt om detta är tillräckligt såvida inte civildepartemetet ges det direkta ansvaret för anslagen för dessa ändamål. Samtidigt är det – utan att frågan penetrerats närmare – svårt att bedöma om det är möjligt eller lämpligt att på anslagssidan göra en uppdelning mellan kostnader för att tillgodose allmänna informationsbehov och mer instrumentella behov. Ofta kan båda slagen av behov tillgodoses utifrån samma primärmaterial.

Innan slutlig ställning kan tas till den av utredningen aktualiserade ändringen av beslutsprocessen måste innebörden av den klarläggas mer än som skett. Problem av det slag som jag berört ovan måste uppmärksammas och goda garantier ges för att de inte skall behöva uppträda eller för att de smidigt skall kunna lösas.

Bilaga 1 Direktiven

Kommittédirektiv
Utredning om den statliga statistiken

Dir 1979:133

Beslut vid regeringssammanträde 1979-10-25.

Departementschefen, statsrådet Bohman, anför.

Statistiska uppgifter utgör ett viktigt underlag för verksamheten inom olika samhällsområden. Utvecklingen i samhället har medfört allt större krav på statistisk information och analys. För utformningen av t. ex. finans- och penningpolitiken, regionalpolitiken, sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitiken, handelspolitiken, bostadspolitiken och socialpolitiken liksom vid planeringen av sjukvård, skolväsende och samfärdsel är det nödvändigt att ha tillgång till statistisk information. För att statistiken skall kunna fylla sin funktion krävs självfallet att den fortlöpande anpassas till de skiftande förutsättningar som följer av samhällsutvecklingen.

Den statliga statistiken blev senast föremål för en mera omfattande utredning i slutet av 1950-talet. 1956 års statistikkommitté hade till uppgift att utreda den officiella statistikens omfång, utformning och grad av centralisering. Utredningsarbetet låg till grund för förslag i proposition 1960:104 angående den statliga statistikens organisation. Förslaget, som antogs av riksdagen, innebar att den dittills starka decentraliseringen av den statliga statistikproduktionen skulle upphöra. Med undantag för sådan statistik som inte av administrativa skäl är knuten till visst verk skulle all statlig statistikproduktion koncentreras till statistiska centralbyrån (SCB). Omläggningen av organisationen av statistikproduktionen skedde successivt fram till år 1965. Då fick SCB en styrelse och skulle i framtiden fungera som central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen bl. a. med uppgift att svara för samordning av statistiken. Efter omorganisationen kan SCB sägas svara för huvuddelen av den statliga statistiken. 1956 års statistikkommitté gjorde inte någon närmare genomgång av de särskilda statistikgrenarnas omfång och inriktning utan det förutsattes att en omprövning härvidlag skulle ske successivt i första hand i samband med överföringen av statistikproduktion till SCB. I propositionen anslöt sig föredraganden till detta tillvägagångssätt och framhöll att detta borde ge

goda förutsättningar för att de rationaliseringar och besparingar som otvivelaktigt kunde göras också blev genomförda.

Omorganisationen av den statliga statistiken i början av 1960-talet syftade till att göra det möjligt att på ett rationellt sätt möta de förändringar som var att emotse i fråga om statistikens villkor och förutsättningar. Samhällsutvecklingen de senaste tjugo åren har också i olika avseenden medfört ändrade krav på den statliga statistikproduktionen. Vad gäller behovet av statistik kan man peka på den starka ökning av efterfrågan på ekonomisk-statistisk information på 1960-talet och början av 1970-talet i anslutning till en samhällsutveckling som karakteriserades av stark ekonomisk tillväxt. Även de starkt ökade satsningarna på social- och regionalpolitiska frågor har efter hand medfört ändrade eller nya krav på statistiska uppgifter. ADB-tekniken har utvecklats snabbt och på ett genomgripande sätt ökat möjligheterna att rationalisera och utveckla statistikproduktionen. Denna tekniks genombrott på olika administrativa områden har också gett nya förutsättningar för statistiken. Samtidigt har användningen av ADB-tekniken skapat nya problem, t. ex. av integritets- och sekretessnatur. Den ökade insamlingen av statistiska uppgifter har också medfört en vidgad uppgiftsskyldighet för allmänheten och företagen.

Vissa åtgärder har efter hand vidtagits beträffande en del av de nya problem som jag nyss har pekat på. De integritetsproblem och andra därmed närbesläkatade frågor som har samband med en starkt ökad användning av ADB har lett till särskild skyddslagstiftning. Jag syftar främst på införande av datalagen (1973:289) och tillkomsten av datainspektionen som övervakningsmyndighet. Jag vill också erinra om de åtgärder som under senare år har vidtagits för att begränsa särskilt företagens uppgiftslämnande. Jag avser närmast inrättandet år 1977 av ett särskilt organ – delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU) – med uppgift att under en försöksperiod verka för att företagens uppgiftslämnande reduceras och förenklas. Även den genomgång av vissa av SCB:s undersökningar som utförs av en särskild utredare (1977:01), den s. k. SCB-utredningen, syftar till att minska företagens uppgiftsskyldighet. Vidare har riksrevisionsverket avslutat ett revisionsprojekt på SCB med en promemoria, SCB:s produktsortiment, vari vissa problem i anslutning till SCB:s statistikproduktion uppmärksammas och inriktningen för en mer omfattande och djupare undersökning anges.

Som jag redan har framhållit syftade 1960 års reform främst till att man skulle få ett system som gav ökade möjligheter att överblicka hela statistikproduktionen och avväga dess omfång och inriktning på ett ändamålsenligt sätt och som förbättrade möjligheterna att rationalisera statistikproduktionen. Med denna bakgrund har de frågor som under lång tid stått i förgrunden kommit att gälla produktions- och samordningsproblem. Däremot har inte intresset varit lika starkt inriktat på frågor som rör användningen och distributionen av statistisk information. Några klart formulerade gemensamma mål och någon samlad policy för hela den statliga statistikproduktionen har t. ex. inte fastställts.

SCB har i skrivelse den 4 september 1978 till regeringen tagit upp frågan om en utredning om den statliga statistikens innehåll. I skrivelsen hänvisas bl. a. till en rapport – "Statlig statistik inför 80-talet" – som utarbetats i samband med en inom SCB pågående studie av den statliga statistikens

framtida villkor, möjligheter och problem. Rapporten behandlar bl. a. statistikens anpassning till samhällsbehoven. Mot bakgrund av vissa slutsatser som görs i rapporten föreslår SCB att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att se över den statliga statistikens innehåll och de beslutsprocesser som fastställer statistikens inriktning och innehåll. SCB framhåller i sin motivering bl. a. att det är viktigt att man med längre intervaller gör en genomgång på central nivå av statistikbehoven på olika basområden.

Det finns enligt min mening flera skäl som talar för att den statliga statistikens framtida roll i samhället nu närmare klarläggs och att en övergripande granskning sker av statistikbehoven på olika samhällsområden. Till en början kan konstateras att efterfrågan på statistisk information på olika områden ökat i högre grad än vad som kunde förutses när den statliga statistikens villkor och problem beskrevs av 1956 års statistikkommitté. Samtidigt har särskilt under senare år gjorts gällande att en del statistik är onödig och därför borde rensas bort. Det statsfinansiella läget kommer under lång tid framöver att tvinga fram en återhållsam resurstilldelning även när det gäller statistikproduktionen. Det är därför angeläget att noga prioritera de resurser som ställs till förfogande för statistikändamål.

Enligt vissa uppgiftslämnare har skyldigheten att lämna uppgifter för olika statistiska ändamål blivit alltmera betungande. Som jag förut nämnt har särskilda åtgärder redan vidtagits för att begränsa uppgiftslämnandet. Det är en självklarhet att i den mån tillräckliga motiv för viss statistik inte längre föreligger bör den helt upphöra.

Statsmakternas prövning av statistikproduktionen sker i det nuvarande systemet väsentligen vid den årliga behandlingen av SCB:s och övriga statistikproducenters förslag till anslagsframställning. Vid den årliga budgetbehandlingen sker inte någon heltäckande omprövning av sådana statistiska undersökningar som bedrivs sedan tidigare. Ändringar eller slopande av sådan statistik är sålunda beroende av att myndigheten aktualiserar frågan. De ändringar som efter hand har gjorts i befintlig statistikproduktion kan sägas ha varit tämligen marginella. Enligt min mening är det angeläget att man får tillgång till ett utredningsunderlag som ger möjlighet att på ett bättre sätt än hittills pröva innehållet och omfattningen av den statliga statistiken så att de mest angelägna behoven kan tillgodoses. Därvid måste bl. a. beaktas att en ändamålsenlig statistik kan medverka till att statsmakterna och myndigheterna får tillgång till ett besluts- och planeringsunderlag som kan leda till besparingar inom skilda områden.

Flera nya faktorer i samhällsutvecklingen kan komma att påverka efterfrågan på statistik. Jag vill särskilt peka på den ekonomiska utvecklingen med dess allt större anknytning till internationella förhållanden. Den ökade betydelsen av fördelningsfrågor liksom den fortgående demokratiseringsprocessen är också exempel på faktorer som kan påverka den framtida statistiken. En övergripande diskussion om statistikens roll och anpassning till användarbehoven behövs för att förbättra möjligheterna att vid de årliga budgetprövningarna bedöma nya anspråk på statistik. I det sammanhanget bör betydelsen av finansieringsform belysas. För uppdragsfinansierade produkter avväger beställaren nyttan mot kostnaden och SCB:s produktionsinriktning kommer därigenom att påverkas av användarens intresse för produkten. Den anslagsfinansierade statistikproduktionen styrs av statsmak-

ternas årliga beslut om medelstilldelning. Det är emellertid i ett sådant system förenat med svårigheter att få en produktionsinriktning och kvalitetsnivå som är anpassad till vad användarna behöver. Det är därför angeläget att tillskapa metoder och beslutsprocesser som gör det möjligt att forlöpande anpassa den anslagsfinansierade statistiken till användarbehoven.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört föreslår jag att en kommitté tillkallas med uppgift att se över den statliga statistikens innehåll och framtida inriktning. Jag vill angående den närmare uppläggningen av utredningsarbetet anföra ytterligare följande.

Kommitténs huvuduppgift bör vara att med utgångspunkt i den befintliga statliga statistiken kartlägga behovet av statistik inom de skilda samhällsområdena. Som en bakgrund till en sådan systematisk genomgång av statistikområdena bör kommittén föra en principiell diskussion om den statliga statistikens roll i samhället. Vid sidan av statistikens huvudfunktion att tjäna som planerings- och beslutsunderlag i skilda sammanhang bör även andra funktioner uppmärksammas. Jag tänker då särskilt på betydelsen av att det finns tillgång till opartisk statistik som faktaunderlag för samhällsdebatten och för en allmän information om samhällsutvecklingen. Även den svenska statistikens roll i ett internationellt perspektiv bör belysas. I sammanhanget bör också behandlas och preciseras förhållandet mellan en officiell statlig statistik och de statistiska data som är nära anknutna till driften av olika administrativa system.

Kommitténs analys av statistikbehovet inom skilda samhällsområden bör följas av en jämförelse med den befintliga statistiken. För varje område bör statistikens användning som planerings- och beslutsunderlag belysas liksom dess betydelse som allmän samhällsinformation. Även om utredningsuppdraget är avgränsat till att avse den statliga statistiken kan utblickar behöva göras på annan statistikproduktion i samhället, t. ex. arbetsmarknadsorganisationernas lönestatistik och det samarbete som där förekommer med SCB.

Genomgången av statistiken bör om möjligt göras med hjälp av behovsmodeller och kriterier för effektivitets- och nyttoanalyser. Kommitténs arbete bör syfta till en prioritering av statsfinansierad statistik inom och mellan skilda områden samt inbegripa en prövning av tänkbara prioriteringsprinciper.

Kommittén bör vidare se över de beslutsprocesser varigenom statistikens inriktning och omfattning fastställs. Härvid bör kommittén utarbeta metoder för en fortgående anpassning av statistiken till statistikanvändarnas faktiska behov. Ett system bör utarbetas som gör det möjligt att bättre än f. n. fortlöpande pröva i vad mån befintlig statistik svarar mot användarnas faktiska behov. Härigenom bör det bli möjligt att efter hand mönstra ut statistik som har fått begränsat värde för användarna och på så sätt öka möjligheterna att tillgodose angelägna statistikbehov.

Under senare år har framhållits vikten av att anslagsfinansierad statistik där så bedöms lämpligt överförs till att finansieras via uppdragsverksamhet. Kommittén bör i sina överväganden också beakta denna aspekt.

Kommittén bör i sitt arbete beakta den allmänna strävan efter att minska företagens och allmänhetens uppgiftsskyldighet.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningsarbetet bör styras av syftet att i en framtid präglad av knapphet på resurser tillgodose samhällets angelägna behov av statistik genom en effektiv avvägning mellan nytta och kostnader.

Av vad jag har anfört framgår att kommittén inte har i uppdrag att ompröva den organisation av den statliga statistiken som genomförts på grundval av 1960 års beslut om den statliga statistikproduktionen. I enlighet med huvudprincipen i detta beslut skall alltså också i framtiden den statliga statistikproduktionen förläggas till SCB om den inte av särskilda skäl bör knytas till annan myndighet. Kommittén bör emellertid undersöka den närmare tillämpningen av principen och överväga om det i särskilda fall kan vara rationellt med en annan fördelning av statistikproduktionen mellan SCB och andra myndigheter.

En särskild fråga gäller den roll som samordnare av den statliga statisstiken som SCB tilldelats inom den nuvarande organisationen och som bl. a. kommit till uttryck i föreskrifterna i förordningen (1978:620) om samråd med statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m. m. Kommittén bör undersöka om utvecklingen i något hänseende har lett till ändrade förutsättningar för SCB:s samordningsfunktion. En diskussion i fråga om avgränsningen av officiell statlig statistik från annan statistik kan här behöva ske. Samordnings- och samutnyttjandefrågor utreds f. n. av DEFU. Kommittén bör samråda med DEFU i fråga om uppläggningen av utredningsarbetet i denna del.

Frågor som avser SCB:s interna organisation bör tas upp endast om kommitténs förslag ger särskild anledning till det.

Kommittén bör hålla kontakt med berörda myndigheter och organisationer samt ta del av det utredningsarbete som pågår eller har utförts i frågor som har anknytning till uppdraget. Om kommittén tar upp frågor som avser SCB:s interna organisation, skall kommittén i dessa frågor hålla nära kontakt med de statsanställdas huvudorganisationer.

Med hänsyn till utredningsuppdragets stora omfattning torde det bli nödvändigt att kommittén successivt redovisar sitt arbete i delbetänkanden.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för ekonomidepartementet

att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter med uppdrag att se över den statliga statistiken,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Ekonomidepartementet)

Tilläggsdirektiv till statistikutredningen (E 1980:02)

Dir 1981:67

Beslut vid regeringssammanträde 1981-12-03

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför.

Enligt regeringsbeslut den 25 oktober 1979 tillkallades en kommitté med uppdrag att se över den statliga statistiken. Kommittén, som har antagit namnet statistikutredningen, har till huvuduppgift att med utgångspunkt i den befintliga statliga statistiken kartlägga behovet av statistik inom de skilda samhällsområdena. I direktiven (Dir 1979:133) framhålls att genomgången av statistiken om möjligt bör göras med hjälp av behovsmodeller och kriterier för effektivitets-och nyttoanalsyer. Arbetet bör därvid syfta till en prioritering av statsfinansierad statistik inom och mellan skilda områden samt inbegripa en prövning av tänkbara prioriteringsprinciper. Kommittén skall enligt direktiven också se över de beslutsprocesser varigenom statistikens inriktning och omfattning fastställs. Därvid bör utarbetas metoder för en fortgående anpassning av statistiken till användarnas faktiska behov. Kommittén skall vidare överväga i vad mån det är lämpligt att överföra statsfinansierad statistik till att finansieras via uppdragsverksamhet. De allmänna strävandena att minska företagens och allmänhetens uppgiftsskyldighet skall beaktas. Sammanfattningsvis sägs i direktiven att utredningsarbetet bör styras av syftet att i en framtid präglad av knapphet på resurser tillgodose samhällets angelägna behov av statistik genom en effektiv avvägning mellan nytta och kostnader.

I prop. 1980/81:20 om besparingar i statsverksamheten framhölls i redovisningen vad gäller ekonomidepartementets verksamhetsområde att resultatet av kommitténs arbete bör ge statsmakterna förbättrade möjligheter att prioritera statsfinansierad statistik inom och mellan skilda områden och ge en grund för reella besparingar på statistikområdet.

Som ett led i strävandena efter besparingar i den offentliga verksamheten pågår f. n. inom regeringskansliet en allmän genomgång av de direktiv som lämnats för olika utredningsuppdrag. Syftet är att undersöka i vad mån det kan finnas anledning att komplettera givna direktiv med uppdrag att belysa hur berörd verksamhet skall kunna bedrivas till väsentligt lägre kostnader för den offentliga förvaltningen.

Som framgår av vad jag angett i det föregående följer visserligen av de lämnade direktiven för statistikutredningen, att utredningsarbetet kan förväntas ge en grund för reella besparingar inom den statliga statistikproduktionen. Vid den nämnda genomgången av kommittédirektiven har jag emellertid funnit att det skulle underlätta de framtida övervägandena om besparingar på statistikområdet, om statistikutredningen mera direkt belyste verkningarna av en väsentlig minskning av kostnaderna för den statliga statistikproduktionen. Jag föreslår därför att statistikutredningen ges i uppdrag att vid slutredovisningen av sitt arbete lämna sina synpunkter på vilka begränsningar av statistikproduktionen som enligt kommitténs mening i första hand borde ske för det fall att resurserna för den anslagsfinansierade statliga statistiken på kort sikt måste minskas med ca 20 procent. Jag vill

understryka att syftet härmed är att få belyst vilka konsekvenser ett väsentligt resurssnålare alternativ för den statliga statistikproduktionen skulle medföra, men att jag inte har tagit ställning för att en sådan minskning av resurserna skall ske.

Jag hemställer att regeringen utvidgar statistikutredningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Ekonomidepartementet)

Bilaga 2 Detaljerade prioriteringar

Uppgifterna bygger på underlag från statistikutredningens arbetsgrupper och kostnadsuppgifterna är baserade på underlag från budgetåret 1981/82. De angivna kostnaderna är årskostnader.

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.3.1 Övergripande ekonomisk statistik				
Nationalräkenskaper och input-output-tabeller	4,9	6,5	6,5	6,5
Finansräkenskaper och hushållssparande	0,3	1,5	1,5	1,5
Centrala företagsregistret	5,9	5,9	5,9	5,9
Korsregister mellan CFR och SAF:s m. fl. organisationers register över delägare/medlemsföretag	0,2	0,2	0,2	0,2
Nyetableringsstatistik	0,3	0,3	0,3	0,3
Svenska internationella företag, intermittent	(0,1)	0,1	0,1	0,1
Utlandsägda företag, intermittent	(0,2)	0,2	0,2	0,2
Investeringsenkäter	1,7	1,7	1,7	1,7
Finansstatistik för bolag	5,5	5,5	5,5	5,5
Finansstatistik för personliga företag	ny	1,5	1,5	1,5
Sektorräkenskaper för företag	0,8	0,8	0,8	0,8
Företagens utländska tillgångar och skulder	0,6	0,6	0,6	0,6
Årsstatistik för finansinstitut och intresseorganisationer	0,2	0,2	0,2	0,2
Korttidsstatistik för finansinstitut	1,6	1,6	1,6	1,6
Kreditmarknadens klassificeringsband (KMS-bandet)	0,1		0,1	0,1
Konkursstatistik	0,1		0,1	0,1
Statistisk årsbok (Riksgäldskontoret)	0,4		0,4	0,4
Statistisk årsbok (Riksbanken)	0,4		0,4	0,4
Försäkringsbolagen (Försäkringsinspektionen)	0,4		0,4	0,4
Enskilda försäkringsanstalter (Försäkringsinspektionen)	0,4		0,4	0,4
Understödsföreningar (Försäkringsinspektionen)	0,4		0,4	0,4
Summa	24	27	29	29

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.3.2 Den offentliga sektorn i sin helhet				
Statens inkomster och utgifter samt realekonomisk fördelning av statsutgifter och inkomster, samt fördelning av offentliga tjänster(kostnader) på detaljerad mottagarkategori och ändamål (vartannat år i II och varje år i III)	0,7	0,7	0,8	0,9
Beräknat budgetutfall av statens inkomster och utgifter	0,7	0,7	0,7	0,7
Taxeringsutfallet, totalstatistik med regional fördelning	0,2	0,2	0,2	0,2
Taxerade inkomster för fysiska personer	1,5	1,5	1,5	1,5
Företagens taxerade inkomster, urvalsundersökning	0,1	0,1	0,1	0,1
Allmän försäkring: Inkomster, utgifter, överskott m. m.	0,4	0,4	0,4	0,4
Kommunernas finanser, med inkomster och utgifter, arts- och ändamålsgrupperade årligen	0,9	0,9	0,9	0,9
Kommunernas finansier – prognos och korttidsstatistik (nov. och dec.). I ambitionsnivå II och III också för aug.	0,3	0,2	0,3	0,3
Kommunala skatter	0,3	0,3	0,3	0,3
Sysselsättning i den statliga sektorn	3,0	3,0	3,0	3,0
Sysselsättning i landsting och kommuner	1,2	1,2	1,2	1,2
Beskrivningssystem för den offentliga sektorn och utvecklingsarbete för produktivitets- och effektivitetsmätning	ny	0,8	0,8	0,8
Diverse uppbördsstatistik	0,4	0,4	0,4	0,4
Kostnader och intäkter i statlig avgiftsbelagd verksamhet	0,2		0,2	0,2
Kommunernas kreditmarknadstransaktioner	0,1		0,1	0,1
Lönesummor och sysselsättning, kvartalsvis	0,7		0,7	0,7
Fördelning av transfereringar på mottagarkategori, region och ändamål (vartannat år, varje år)	ny		0,1	0,2
Kommunalekonomisk långtidsplanering, KELP	0,4		0,4	0,4
Ekonomisk redovisning av landstingens 5-årsplaner, LKELP	0,2		0,2	0,2
Verksamhets- och resultatstatistik från statliga myndigheter	delvis ny		–	–
Avgifter för offentlig service (index)	ny			0,05
Regional fördelning av statliga och kommunala investeringar	0,02			0,02
Användning av ADB i statsförvatningen (vartannat år)	delvis ny			0,4
Kontorsrationalisering i statsförvaltningen (vart tredje år)	ny			0,1
Summa	11	10	12	13

Statistik	Nuvarande Kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.3.3 Regional och lokal planering				
Traditionell folk- och bostadsräkning, vart femte år	16,0			
Registerbaserad statistik, enl. FOBALT[1]	ny			
Hushållsregister		2,5	2,5	2,5
Bostadsbyggnadsregister		1,5	1,5	1,5
Sysselsättningsregister		3,1	3,1	3,1
Yrkesregister			1,2	1,2
Utbildningsregister			0,5	0,5
Kombinerad hushålls- och bostadsstatistik (enkät) vart 10:e år i I, vart 5:e år i II och III		4,0	8,0	8,0
Utbildningsstatistik (engångsenkät). Totalkostnaderna, 10 milj. kr. fördelas på 5 år				2,0
Regionalpolitiskt stöd	ny	0,5	0,5	0,5
Arbetsställeregister (komplettering av CFR)	delvis ny	1,0	1,0	1,0
Kommunal konsumtion	ny		0,2	0,2
Mellanregionala leveransströmmar (ad hoc-undersökning) kostnad ca 5 milj. kr. per undersökning	ny			1,0
Regionala levnadsnivåundersökningar (ad hoc-undersökning) kostnad ca 5 milj. kr. per undersökning	ny			1,0
Hyror, totalundersökning, kostnad ca 2,5 milj. kr. per undersökning	ny			0,5
Summa	16	13	19	23
5.3.4 Välfärdsfrågor				
ULF-undersökning	7,4	6,0	6,0	7,4
Levnadsförhållanden, utveckling och nuläge (publikation)	0,3	0,3	0,3	0,3
Fördjupade undersökningar om de äldres och barn- och ungdomars levnadsförhållanden (vart 10:e år)	ny		0,3	0,3
Summa	8	6	7	8
5.4.1 Industri				
Industri- och bergverksstatistik Branschfördelad statistik Varufördelad statistik	6,2	5,5	6,2	6,2
Månatlig industriproduktionsvolymindex	0,5	0,5	0,5	0,5
Produktionsvolymindex samt strukturstatistik och regional statistik för industrin Produktionsvolymindex (årlig) Strukturstatistik och regional statistik	0,5	0,5	0,5	0,5
Leverans- och orderstatistik för industrin	0,8	0,8	0,8	0,8
Industrins lager: Lagertypsstatistik Insatsvarugruppstatistik	0,7	0,7	0,7	0,7
Importenkäter	0,4	0,4	0,4	0,4
Exportenkäter	0,4	0,4	0,4	0,4
Kapacitetsstatistik för industrin	0,5	0,5	0,5	0,5

[1] Beräknade kostnader för en registerbaserad folk- och bostadsräkning enligt FOBALT:s förslag. Om integritetsfrågorna kan få en tillfredsställande lösning anser statistikutredningen att man under senare hälften av 1980-talet bör börja bygga upp register. För 1985 förordar vi dock en traditionell folk- och bostadsräkning.

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.1 Industri, forts.				
Konjunkturbarometer för industri- och byggnadssektorn, KI	1,5	1,5	1,5	1,5
Varustatistik:				
Gummi- och gummivaror	0,2		0,2	0,2
Garn och vävnader, kläder, skodon, läder, hudar och skinn	0,7		0,7	0,7
Verkstadsprodukter	0,2		0,2	0,2
Handelsfärdigt stål	0,4		0,4	0,4
Byggvaror	0,4		0,4	0,4
Sågat virke, sågtimmer, massaved m. m.	0,1		0,1	0,1
Kemikalier, basplaster, gödselmedel	0,4		0,4	0,4
Metaller och legeringsmalmer	0,1		0,1	0,1
Livsmedelsinventeringen	0,3		0,3	0,3
Tillverkning av sprit och vin samt malt- och läskedrycker, socialstyrelsen	0,4			0,4
Fettproduktion, statens jordbruksnämnd	0,1			0,1
Summa	15	11	14	15
5.4.2 Handel och service				
Utrikesstatistik:	2,8	2,8	2,8	2,0
Månads-, kvartals- och årsstatistik: Varu- och länderfördelad				
Månads-, kvartals- och årsstatistik: Snabbstatistik				
årlig utrikeshandelsstatistik för tjänster	ny	1,5	1,5	1,5
Inrikeshandelsstatistik:				
Lagerstatistik för detalj- och partihandeln	0,3	0,3	0,3	0,3
Omsättningen inom detaljhandeln och konsumentnäringar (ersätts)	0,6			0,6
Omsättningen inom partihandel och producent–tjänstenäringar (ersätts)	0,4			0,4
Konjunkturbarometer för varuhandeln	0,3	0,3	0,3	0,3
Regional omsättningsstatistik	0,1	0,1	0,1	0,1
Produktionsstatistik för motorfordonsreparationer (ersätts)	0,1			0,1
Årlig branschstatistik för handels- och tjänstesektorn	ny	3,5	3,5	3,5
Kortperiodisk omsättningsstatistik för handels- och tjänstebranscherna	ny	1,5	1,5	1,5
Produktionsvolymindex för handels- och tjänstebranscherna (årlig)	ny	0,8	0,8	0,8
Handel med drycker, socialstyrelsen	0,4		0,4	0,4
Inkvarteringsstatistik	1,0		1,0	1,0
Spannmålshandel, statens jordbruksnämnd	0,1		0,1	0,1
Kvartalsvis utrikeshandelsstatistik för tjänster	ny			0,8
Summa	6	11	12	14

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.3 Energi				
Årlig el- och fjärrvärmestatistik med ändamålsredovisning	0,7	0,8	0,8	0,8
Energibalanser, nationella	0,6	0,6	0,6	0,6
Energistatistik för flerbostadshus (ingår i intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus)	0,4	0,4	0,4	0,4
Energistatistik för småhus och jordbruksfastigheter	0,8	0,9	0,9	0,9
Energistatistik för lokaler	0,4	0,4	0,4	0,4
Prisstatistik för energi	0,1	0,4	0,4	0,4
Oljemarknaden, SPK	0,4	0,4	0,4	0,4
Statistik för råolja och vissa oljeprodukter, ÖEF	0,1	0,1	0,1	0,1
Månatlig elstatistik	0,5	0,5	0,5	0,5
Kvartalsvis bränslestatistik	0,6			0,7
Hushållens energianvändning (HEA)	2,6			2,6
Månatlig bränslestatistik	0,6			0,6
Energibalanser, kommunala, anslagsfinansierade	ny			0,8
Statens vattenfallsverk	0,1			0,1
Summa	8	4	4	9
5.4.4 Transport och kommunikation				
Utrikeshandelsstatistik: Transportsättstatistik	0,3	0,3	0,3	0,3
Sjöfartsstatistik:				
Fartygsstatistik	0,2		0,2	0,2
Handelsflottans bestånd	0,3		0,2	0,3
Bruttointäkter från utrikes sjöfart	0,1		0,1	0,1
Hamn och kanalstatistik	0,1		0,1	0,1
Sveriges utrikessjöfart	0,3		0,3	0,3
Årsboken sjöfart, ersätts	0,4			0,4
Varutransporter med lastbil	1,4	1,4	1,4	1,4
Bilstatistik enl. bilregistret	0,9		0,5	0,9
Övrig samfärdselstatistik:				
Containertrafik med fartyg i utrikes fart i vissa hamnar	0,1			0,1
Antal inpasserade och utpasserade passagerare över den svenska gränsen med fartyg, järnväg, flyg och bil	0,1		0,1	0,1
Flygplan, autogiros och helikoptrar, segelflygplan och ballonger i civil luftfart	0,1		0,1	0,1
Trafikolycksstatistik, SCB, ersätts				
Vägtrafikolyckor	1,5			1,5
Täckningsgradsundersökning avseende vägtrafikolycksstatistik (totalkostn. 0,8)	0,5			0,5
Trafik med utländska lastbilar etc. i Sverige	ny	0,4	0,4	0,4
Trafikolyckor på det statliga vägnätet, vägverket (utvidgad)	0,8	1,5	1,5	1,5
Resvaneundersökning, ingående i större individundersökning	ny	0,8	0,8	0,8
Statistisk månadsöversikt, SJ	0,4		0,4	0,4
Flygplansstatistik, luftfartsverket	0,1		0,1	0,1
Charterstatistik, luftfartsverket	0,1		0,1	0,1

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.4 Tansport och kommunikation, forts.				
Telestatistik, månatlig, televerket	0,1		0,1	0,1
Trafikarbetet på statliga vägar, vägverket	0,4		0,4	0,4
Transport- och kommunikationsstatistisk årsbok	ny		0,8	0,8
Trafikolycksstatistik, trafiksäkerhetsverket, ersätts	0,1			0,1
Statistik över kollektiva persontransporter	ny			0,8
Sveriges järnvägar, SJ, ersätts	0,1			0,1
Luftfartsverket d:o, ersätts	0,1			0,1
Postverket d:o, ersätts	0,4			0,4
Televerket d:o, ersätts	0,1			0,1
Servicestatistik årlig, televerket, ersätts	0,1			0,1
Utvecklingsstatistik årlig, televerket, ersätts	0,03			0,03
Transporter i Sverige, transportrådet, intermittent, ersätts	0,1			0,1
Summa	9	4	8	13
5.4.5 Prisstatistik och prisindexar				
Konsumentprisindex:				
Konsumentprisindex:	6,0	5,3	5,3	6,0
Nettoprisindex	0,2	0,2	0,2	0,2
Prisindexar i producent-, export- och importleden (producentprisindex, prisindex för inhemsk tillgång, exportprisindex och importprisindex)	1,9	1,9	1,9	1,9
Volym- och prisindex för utrikeshandeln	0,4	0,4	0,4	0,4
Pris- och volymindex för yrkesmässiga lastbilstransporter	0,1	0,1	0,1	0,1
Faktorprisindex m. m.:	0,7	0,7	0,7	0,7
Faktorprisindex för bostäder, entreprenadindex H 63				
Index för underhållskostnader				
Hyresindex för byggnadsmaskiner				
Byggnadsprisindex	0,6	0,6	0,6	0,6
Fastighetsprisstatistik	2,1	2,1	2,1	2,1
Produktionsmedelsprisindex, lantbruksekonomiska samarbetsnämndens indexgrupp	0,4	0,4	0,4	0,4
Avräkningsprisindex, prisregleringsprisindex, lantbruksekonomiska samarbetsnämndens indexgrupp	0,8	0,8	0,8	0,8
Konsumentprismätningar, SPK	0,1		0,1	0,1
Summa	13	12	13	13
5.4.6 Jord- och skogsbruk samt fiske				
Skördens storlek	0,02	0,02	0,02	0,02
Årsväxtrapporteringen	0,1	0,1	0,1	0,1
Lantbrukets företagsregister (LBR)	10,4	5,2	5,2	10,4
Undersökning av jordbrukets ekonomi	ny	3,5	3,5	
Objektiv skördeuppskattning:	17,9	10,0	10,0	17,9
Skördeavkastning och kvalitet				
Arealstatistik				
Tilläggsbearbetningar				
Skördeskadeskyddets statistik över skördevärden och ersättningar m. m.	3,8	1,9	1,9	3,8
Jordbruksstatistisk årsbok med konsumenttjänst	0,4		0,4	0,4

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.6 Jord- och skogsbruk samt fiske, forts.				
Lantbruksräkningen och trädgårdsräkningen (totalkostnad 4,6)	4,1		4,1	4,1
Galt- och betäckningsstatistik	0,4		0,4	0,4
Byggnadsverksamhet i lantbruket	0,1		0,1	0,1
Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU) (ersätts)[2]	3,1			3,1
Deklarationsundersökningen för jordbrukare (DU) (ersätts)[2]	2,7			2,7
Undersökningen avseende jordbrukarnas tillgångar och skulder m. m. (TSU) (totalkostnad 0,7) (ersätts)[2]	0,2			0,2
Statistik över jordbrukets arbetskraft (JAK)	0,9			0,9
Statistik över fiskets avkastning:				
Saltsjöfiskets fångster	1,5	1,5	1,5	1,5
Register över fiskefartyg	0,1	0,05	0,05	0,1
Fiskestatistisk årsbok	0,3		0,3	0,3
Deklarationsundersökningen för yrkesfiskare och fiskeslag	0,4	0,4	0,4	0,4
Fångster av kvoterade fiskslag, fiskeristyrelsen	1,5	1,5	1,5	1,5
Fiskeriinventering, intermittent (gjordes ej 1981/82)	0,0		0,0	0,0
Information från sötvattenslaboratoriet (fisket i vissa insjöar), fiskeristyrelsen	0,1		0,1	0,1
Statistik över hela insjöfisket, merkostnad jämfört med ovanstående	ny			0,8
Statistik över husbehovsfisket i kustvattnen	ny			1,5
Arbetskraftsstatistik för skogsbruket	0,3	0,3	0,3	0,3
Riksskogstaxeringen	7,7	7,7	7,7	7,7
Skogsmarkarealen	0,1	0,1	0,1	0,1
Skogsvårdsåtgärder	0,1	0,1	0,1	0,1
Behandling av skog med kemiska preparat	0,03	0,03	0,03	0,03
Skogstekniska arbeten	0,1	0,1	0,1	0,1
Skogsavverkning	0,1	0,1	0,1	0,1
Inmätta rundvirkeskvantiteter	0,03	0,03	0,03	0,03
Investeringar, bidragsmedel, underhålls- och avverkningskostnader i skogsbruket	0,1	0,1	0,1	0,1
Priser på skog på rot och rundvirke	0,1	0,1	0,1	0,1
Skogsstatistisk årsbok	0,4		0,4	0,4
Summa	57	33	39	59
5.4.7 Miljö				
Utsläpp av föroreningar till luft och vatten	ny	0,4	0,4	0,4
Handelsgödsel- och bekämpningsmedelsanvändning (regional redovisning)	ny	1,2	1,2	1,2
Dito (rikssiffror)	0,04		0,04	0,04
Luftföroreningar i tätorter (orter där regelbundna mätningar utförs)	ny		0,2	0,2
Miljöfarligt avfall	0,5		0,5	0,5
Föroreningar m. m. i sjöar (PMK-data)	ny		0,2	0,2
Materialflödesbeskrivningar miljögifter (ca 0,3 milj. kr./ämne)	ny		1,0	1,0
Luftföroreningar i opåverkade områden (PMK)	ny			0,4

[2] Ersätts i ambitionsnivå I och II, jfr undersökning av jordbrukets ekonomi.

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.7 Miljö, forts.				
Import och export av miljöfarliga varor	ny			0,1
Miljövårdsåtgärder (omfattning)	0,2			0,2
Miljöstatistisk årsbok (nuvarande omfattning) Se om samlingsvolym i tabell 5.4.8 om markanvändning	0,7			
Summa	1	2	3	4
5.4.8 Markanvändning				
Vattenresurs- och vattenanvändning, avrinningsområden, vart 5:e år	ny	0,1	0,1	0,1
Samlingsvolym över naturresurs-, miljö- och markanvändningsstatistik, vart 5:e år	ny	0,7	0,7	0,7
Markanvändningsstatistik för riket och länen	ny	0,4	0,4	0,4
Bebyggelsestatistik (ytor, användning, uppvärmning) på lokal nivå, vart 5:e år	0,7	0,7	0,7	0,7
Tätortsavgränsning, vart 5:e år	0,6	0,6	0,6	0,6
Fritidshusbebyggelse	0,4	uppdragsfinansiering		
Vidareförädling av SMHI:s hydrologiska statistik, vart 5:e år	0,1		0,1	0,1
Torvbrytningspotential, vart 3:e år	ny		0,1	0,1
Statistik över nuläge och förändringar i markanvändningskategorier	ny		0,2	0,2
Grusförbrukning[3]	ny			0,1
Summa	2	3	3	3
5.4.9 Hälsa och hälso- och sjukvård samt socialtjänst				
Patientstatistik från sluten somatisk vård och sluten psykiatrisk vård	2,0	2,0	2,0	2,0
Patientstatistik från öppen vård	ny	0,8	0,8	0,8
LKELP, delarna 2, 5, 6 och 7	0,2	0,2	0,2	0,2
LKELP, del 3	0,1		0,1	0,1
Abort- och steriliseringsstatistik	0,2	0,2	0,2	0,2
Smittosamma sjukdomar	0,8	0,8	0,8	0,8
Statistik över hälsorisker	ny	0,4	0,4	0,4
Läkemedelsbiverkningar	0,1	0,1	0,1	0,1
Statistik från privat sjukvård	ny	0,4	0,4	0,4
Statistik från företagshälsovård	ny	0,4	0,4	0,4
Sjukvårdskostnader, detaljerade	ny	0,8	0,8	0,8
Läkarstatistik	0,4	0,4	0,4	0,4
Medicinalpersonal, sjuksköterskor	0,2		0,2	0,2
Distriktstandvården	0,1		0,1	0,1
Röntgenstatistik	0,1		0,1	0,1
Personalsituationen inom folktandvården	0,2		0,2	0,2
Medicinalpersonal, exkl. sjuksköterskor	0,2			0,2
Mödra- och barnahälsovård	0,1			0,1
Gynekologisk hälsoundersökning	0,1			0,1
Förskolor, fritidshem och familjedaghem	0,6	0,6	0,6	0,6
Socialvårdens kostnader	0,1	0,1	0,1	0,1
Servicehus	0,4	0,4	0,4	0,4

[3] Behovet kan påverkas av ett eventuellt beslut om grusförsörjningsplaner.

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.9 Hälsa och hälso- och sjukvård samt socialtjänst, forts.				
Social hemhjälp	0,1	0,1	0,1	0,1
Individuellt inriktade insatser	0,05	0,05	0,05	0,05
Socialbidrag	0,3	0,3	0,3	0,3
Insatser för barn och ungdom	0,8	0,8	0,8	0,8
Fritidsverksamhet för barn och ungdom exkl. barnkollonier	ny	0,1	0,1	0,1
Fritidsverksamhet för barn och ungdom, del barnkollonier	0,1			0,1
Insatser för vuxna missbrukare	0,3	0,3	0,3	0,3
Hem för vård och boende	0,4	0,4	0,4	0,4
Uppföljningsstatistik för individuellt inriktade insatser (kostnaderna ingår i tidigare redovisade produkter)		0,0	0,0	0,0
Psykiskt utvecklingsstörda	0,1	0,1	0,1	0,1
Öppen verksamhet för äldre och handikappade	0,1	0,1	0,1	0,1
Färdtjänst	0,2	0,2	0,2	0,2
Samlad redovisning för äldre och handikappade	ny	0,2	0,2	0,2
Socialtjänststatistik för medverkan i samhällsplaneringen	ny	Uppdragsfinansiering		
Kommunernas barnomsorgsplatser	0,1		0,1	0,1
Dagcentraler	0,1		0,1	0,1
Barnomsorgsundersökningar, intermittent	2,2		2,2	2,2
Vägledande socialhjälpsnormer, intermittent (årlig)	0,2		0,1	0,2
Statistik över strukturinriktade insatser	ny		0,2	0,2
Faderskap och underhåll	0,1		0,1	0,1
Adoptivbarn	0,2			0,2
Dödsorsaksstatistik	1,8	1,8	1,8	1,8
Dödsfallsregister	0,3	0,3	0,3	0,3
Cancerregister	1,5	1,5	1,5	1,5
Medicinskt födelseregister	0,9	0,9	0,9	0,9
Hälsoundersökningar	ny	0,3	0,3	0,3
Indikatorer på alkoholmissbruk (utvecklingsarbete)	ny		0,2	0,2
Indikatorer på narkomani (utvecklingsarbete)	ny		0,2	0,2
Summa	16	15	19	20
5.4.10 Socialförsäkring				
Månads-, kvartals- och årsstatistik över sjuk- och föräldraförsäkring (översiktlig statistik)	ny	2,0	2,0	
Månatlig och årlig statistik över pensionsförsäkring (översiktlig statistik)	ny	2,0	2,0	
Statistik över sjuk- och föräldraförsäkring och de försäkrade (detaljerad statistik) vart 5:e år, vart 3:e år	ny	0,1	0,2	
Statistik över pensionsförsäkring och de försäkrade (detaljerad statistik) vart 5:e år, vart 3:e år	ny	0,1	0,2	
Årlig detaljerad statistik över sjuk- och föräldraförsäkring och de försäkrade[4]	2,5			2,5
Årlig detaljerad statistik över pensionsförsäkring och de försäkrade[4]	2,5			2,5

[4] Ersätts i ambitionsnivå I och II av de redovisade nya produkterna.

Statistik	Nuvarande Kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.10 Socialförsäkring, forts.				
Månatlig och årlig statistik över allmänna pensionsfonderna	0,5	0,5	0,5	0,5
Månatlig statistik över barnbidrag samt årlig statistik över bidragsförskott	0,2	0,2	0,2	0,2
Årlig och halvårsvis statistik över bostadsbidrag m. m.	0,05	0,05	0,05	0,05
Årlig statistik över de erkända arbetslöshetskassornas verksamhet	0,1	0,1	0,1	0,1
Månadsstatistik över kontant arbetsmarknadsstöd	0,5	0,5	0,5	0,5
Årlig studiestödsstatistik	0,1	0,1	0,1	0,1
Halvårs- och årsstatistik över arbetsskador	0,7	0,7	0,7	0,7
Statistik över sjukskrivningsorsaker vart 3:e år i I, varje år i II och III	ny	0,5	1,5	1,5
Statistik över handikappgrupperna	ny		0,1	0,1
Summa	6	6	7	8
5.4.11 Familjen (inkl. jämställdhet)				
Har ej kostnadsberäknats				
5.4.12 Kultur och fritid				
Verksamhetsstatistik från statliga och statsunderstödda kulturinstitutioner, årlig	ny	0,1	0,1	0,1
Studieförbundsstatistik vartannat år i I och II, varje år i III	0,1	0,05	0,05	0,1
Offentliga kulturutgifter, årlig	ny	0,05	0,05	0,05
Biblioteksstatistik, årlig	0,3	0,6	0,6	0,6
Kommunal och landstingskommunal kulturverksamhet och -utgifter inkl. musikskola, vartannat år	ny			
Översiktlig massmediestatistik, vartannat år i I, varje år i II och III	ny	0,05	0,1	0,1
Kulturstatistisk översiktsproduktion vartannat år i I, varje år i II och III	ny	0,15	0,3	0,3
Studieförbundsstatistik över lokal verksamhet, vartannat år	ny		0,05	0,05
Statistik över föreningslivets lokala kulturverksamhet, vartannat åt	ny		0,05	0,05
Statistik över litteraturmarknaden och bokförsäljningen	ny		0,3	0,3
Statistik över produktion och distribution av fonogram	ny		0,1	0,1
D:o videogram	ny		0,1	0,1
Individorienterad kulturstatistik, kulturinriktad, intermittent	ny		0,3	0,3
Publikmätningar, lokal nivå	ny	Uppdragsfinansiering		
Kulturarbetarnas förhållanden, intermittent	ny		0,1	0,1
Produktion, distribution och försäljning av kommersiella kulturprodukter, övriga delar	ny			0,1
Föreningsstatistik	ny			0,1
Summa	0,4	1	2	2

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.13 Utbildning				
Grundskolan, elever och klasser	0,4	0,4	0,4	0,4
Grundskolan, särskolan och specialskolan	0,1	0,1	0,1	0,1
Gymnasieskolan, sökande och intagna	0,9	0,9	0,9	0,9
Gymnasieskolan, elever och klasser	0,4	0,4	0,4	0,4
Gymnasieskolan, elever med avslutad utbildning	0,4	0,4	0,4	0,4
Lärarregister	1,9	1,9	1,9	1,9
Högskolan, nybörjare, registrerade och examinerade	2,1	2,1	2,1	2,1
Elevundersökningar i olika utbildningsformer	3,2	3,2	4,0	4,0
Arbetsmarknadsutbildning	2,0	2,0	2,0	2,0
FoU-statistik, vart annat år	0,8	0,9	0,9	0,9
Forskarutbildning	0,7	0,7	0,7	0,7
Statlig vuxenutbildning	0,05	0,05	0,05	0,05
Folkhögskolor	0,1	0,1	0,1	0,1
Kommunal högskoleutbildning	0,1	0,1	0,1	0,1
Kommunal vuxenutbildning	1,1	1,1	1,1	1,1
Grundutbildning för vuxna	ny	0,1	0,1	0,1
Elever med annat hemspråk än svenska	0,4	0,4	0,4	0,4
Regionalt redovisad utbildningsstatistik	delvis ny		0,1	0,1
Samlat utbildningsregister	ny		0,4	0,4
Personalstatistik för högskolan	0,1		0,1	0,1
Högskolan, utnyttjade platser	0,05		0,05	0,05
Högskolan, sökande och antagna	0,05		0,05	0,05
Läromedel, grund- och gymnasieskolan	ny		0,1	0,1
Lokaler, grund- och gymnasieskolan, intermittent	ny		0,1	0,2
Högskolans utrustning och lokaler, intermittent	ny		0,1	0,2
Kostnader för utbildningsväsendet	0,05		0,05	0,05
Examinerade och närvarande vid vissa läroanstalter	0,1		0,1	0,1
Studieförbundens verksamhet, vartannat år i II och varje år i III	0,1		0,05	0,1
Studerandes ålder, vart 3:e år	0,4		0,4	0,4
Social bakgrund, vart 5:e år	ny		0,1	0,1
Utbildning inom företag och myndigheter	ny			0,1
Heltäckande beskrivning av gymnasie-, AMU- och vuxenutbildningen	ny			0,1
Summa	16	15	17	18
5.4.14 Arbetsmarknad och arbetsmiljö				
Årlig lönesummestatistik från de skatteadministrativa kontrolluppgifterna	0,2	0,2	0,2	0,2
Sysselsättning och löner för arbetare inom industri, månadsvis	1,8	1,8	1,8	1,8
Arbetskraftsundersökningarna AKU	16,2	13,3	13,3	16,2
Undersökning av årssysselsättningen	0,5	0,5	0,5	0,5
Arbetsmarknadsstatistik AMS, utvidgad	0,1	0,8	0,8	0,8
Meddelanden från statistiksektionen AMS, nedskurna	0,8	0,1	0,1	0,1
Arbetsmarknadsstatistisk årsbok	0,8		0,8	0,8
Löner för arbetare inom varuproduktions- och transportsektorerna				
Löner för arbetare inom industri- och byggnadsverksamhet	0,7		0,7	0,7

Statistik	Nuvarande Kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.14 Arbetsmarknad och arbetsmiljö, forts.				
Löner för lantarbetare	0,1		0,1	0,1
Löner för skogsarbetare	0,01		0,01	0,01
Löner för arbetare inom buss- och åkeriföretag samt oljedistributionsföretag	0,2		0,2	0,2
Löner för tjänstemän inom industri- och byggnadsverksamhet	0,6		0,6	0,6
Sysselsättnings- och lönesummestatistik för anställda inom industri- och byggnadsverksamhet, kvartalsvis:				
Arbetare inom byggnadsverksamhet	0,2		0,2	0,2
Tjänstemän inom industri	0,4		0,4	0,4
Lönestatistik för anställda inom varuhandel, restauranger, hotell och banker m. m.				
Anställda inom varuhandel (inkl. apotek)	1,2		1,2	1,2
Anställda inom hotell och restauranger	0,4		0,4	0,4
Anställda vid affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker	0,1		0,1	0,1
Anställda vid försäkringsbolag	0,1		0,1	0,1
Anställda inom sjöfart (ombordsanställda)	0,03		0,03	0,03
Sysselsättnings- och lönesummestatistik för anställda inom varuhandel, kvartalsvis	0,6		0,6	0,6
Publikationer löner	0,4			0,4
Byggnadsinventeringar och statistik över påbörjade byggnadsprojekt (inkl. planeringsstatistik för AMS räkning)	1,0			1,0
Arbetsskadestatistik	0,8	0,8	0,8	0,8
Informationssystemet om arbetsskador	5,9	5,9	5,9	5,9
Arbetsmiljömätningar	ny	0,4	0,4	0,4
Summa	33	24	29	33
5.4.15 Individernas ekonomiska resurser och tidsanvändning				
Inkomst- och förmögenhetsstatistik	1,9	1,9	1,9	1,9
Inkomstfördelningsundersökningen (HINK)	3,8	3,8	3,8	3,8
Hushållbudgetundersökningen (HBU)	1,5	1,5	1,5	1,5
Summa	7	7	7	7
5.4.16 Bostäder och boende				
Bostads- och hyresundersökningen, flerbostadshus, årlig	1,1	1,1	1,1	1,1
Utvidgad bostad- och hyresundersökning, (f. n. vart fjärde år) vartannat år i I och varje år i II och III	0,5	1,0	2,0	2,0
Bostadsbyggnadsstatistik	1,8	1,8	1,8	1,8
Moderniserings- och rivningsstatistik	0,6	0,6	0,6	0,6
Bostadsbidrag, lånegivning och räntebidrag	1,0	1,0	1,0	1,0
Intäkter och kostnader i flerbostadshus	0,9	0,9	0,9	0,9
Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok	0,2		0,2	0,2
Bostadsefterfrågeundersökning vart femte år	ny		0,5	0,5
Outhyrda lägenheter	0,3			0,3
Hyresstatistik för nybyggda lägenheter	0,2			0,2
Summa	7	6	8	9

Statistik	Nuvarande kostnad	Resursanspråk (milj. kr.) AMBITIONSNIVÅ		
		I	II	III
5.4.17 Byggande				
Register över låneansökningar för preliminärt beslut om statligt bostadslån	1,5	1,5	1,5	1,5
Låneobjektsstatistik inkl. låneunderlagsundersökningar	0,6	0,6	0,6	0,6
Statistik över ombyggnadskostnader för flerbostadshus med slutligt beslut om statligt bostadslån	0,4	0,4	0,4	0,4
Produktionsstatistik för byggnads- och byggkonsultföretag	0,3	0,8	0,8	0,8
Statistik över ROT-sektorn (reparation, ombyggnad, tillbyggnad)	ny	0,8	0,8	0,8
Statistik över byggföretagens utlandsverksamhet (ingår nu i prod.stat.)	ny	0,4	0,4	0,4
Summa	3	4	4	4
5.4.18 Rättsväsendet				
Brottsstatistik	1,0	1,0	1,0	1,0
Statistik över den synliga brottsligheten etc.	0,3	0,3	0,3	0,3
Statistik över anhållanden, häktning och tillfälliga omhändertaganden	0,02	0,02	0,02	0,02
Åklagarstatistik	0,1	0,1	0,1	0,1
Statistik över lagförda och påföljder	0,9	0,8	0,8	0,9
Statistik över kriminalvård	0,1	0,1	0,1	0,1
Processtatistik	2,1	1,5	1,5	2,1
Intermittent statistik över den dolda brottsligheten	ny	0,4	0,4	0,4
Indikatorer på utvecklingen av moderna brott	ny	0,4	0,4	0,4
Statistik över minderåriga lagöverträdare	ny		0,4	0,4
Intermittent statistik över återfall i brott	0,5		0,1	0,5
Intermittent statistik över lagöverträdare etc.	ny		0,05	0,05
Intermittent statistik om sambanden mellan missbruk och kriminalitet	ny		0,1	0,1
Intermittent statistik över samhällets kostnader för brottsligheten	ny			0,1
Intermittent verksamhets och resultatstatistik	delvis ny			0,05
Summa	5	4	5	6
5.4.19 Försvaret				
Har ej kostnadsberäknats				
5.4.20 Invandring				
Har ej kostnadsberäknats				
5.4.21 Befolkning				
Årlig befolkningsstatistik	1,8	1,8	1,8	1,8
Registret över totalbefolkningen (RTB)	0,6	0,6	0,6	0,6
Framtagande av underlag för longitudinella befolkningsstatistiska studier	ny	0,04	0,04	0,04
Summa	2	2	2	2

Bilaga 3 Integritetsfrågorna i statistiken

Generaldirektör Jan Freese, datainspektionen
september 1983

Samhället i alla dess former har självfallet behov av viss statistik som en backspegel för uppföljning, för kartläggning av nuet och för prognoser och samhällsplanering.

En förutsättning för samhällsstatistiken att få tillgång till information har hittills alltid varit att uppgiftslämnare (både fysiska och juridiska personer) känt förtroende för den lämnade informationens vidare öden. Exempelvis har det varit nödvändigt med långt gående garantier för att identitet och andra uppgifter inte röjs.

Detta har återspeglats i sekretesslagstiftningen, där vissa garantier lämnas. Någon absolut sekretess existerar dock inte, även om SCB så strängt tillämpat sekretessreglerna att det kan ha gett sken av att sådan sekretess skulle finnas.

Vidare speglas behovet av varsam hantering vid uppgiftsinsamling, bearbetning och publicering i den mängd etiska regler som redan existerar eller är i vardande. SCB arbetar enligt egna etiska regler och policy för uppdragsverksamheten, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet har skapat sina regler och skolöverstyrelsen sina osv. Internationella exempel på regler är de som utarbetats eller diskuteras inom i British Association for Advancement of Science, European Science Foundation och Europarådet.

Delvis är alla dessa aktiviteter orsakade av att ADB-tekniken ändrat på många tidigare gällande förutsättningar. Under det att en ganska bred allmänhet alltjämt lever kvar i tron att statistik innebär att uppgifter samlas in och ganska omedelbart avidentifieras för att därefter anonymt dyka upp i en tabell har situationen blivit väsentligt annorlunda.

Kraven på uppföljning har medfört att det numera snarare är regel än undantag att identiteten bevaras. Datoriseringen har gjort det möjligt att i all oändlighet foga till ny information, jämföra med annan information, selektera och på annat sätt bearbeta information.

Med anledning av den tilltagande datoriseringen av samhället fann offentlighets- och sekretesslagsstiftningskommittén (OSK) anledning konstatera (SOU 1972:47) att uppenbara svårigheter förelåg att utveckla sekretesslagstiftningen så att den skulle kunna möta de nya problemen. I stället valde man metoden att genom särskild lagstiftning, datalagen (1973:289), skydda den enskildes personliga integritet, mot de nya risker ADB-tekniken medförde. Avsiktligt gjordes inga undantag i lagen, som skulle tillämpas lika för alla. Forskning, statistik och samhällsplanering

bedömdes vara delar av samhället och skulle därför, på samma sätt som annat som inte står utanför detta, träffas av lagstiftningen.

Skyddet i sekretesslagen av privatlivets helgd och datalagens skydd av den personliga integriteten anses numera ganska allmänt, inte bara i västerländska demokratier, ingå i de mänskliga rättigheterna och t. o. m. vara en del av den sociala välfärden. Beträffande personregistrering med hjälp av ADB finns sedan 1980 en Europarådskonvention. Denna har 1982 ratificerats av Sverige.

Begrepp som privatlivets helgd eller personlig integritet är svåra att i lagtext definiera på ett funktionellt sätt, men självfallet går de att definiera. För att undvika integritetsintrång i ett "informationssamhälle" skulle exempelvis kunna slås fast "att ingen enskild, grupp av enskilda eller samhället skall få databehandla identifierbar information om en enskild person utan hans medgivande i varje särskilt fall, oavsett om det kan anses att databehandlingen är till fördel, nackdel eller saknar betydelse för honom". Därmed skulle ett ganska fullgott integritetsskydd kunna skapas.

Lika väl som samhället inte kan acceptera någon absolut sekretess är det emellertid inte möjligt att tillåta en fullständig personlig integritet. Samhället anser sig skyldigt att tillhandahålla viss service och medborgarna ställer också krav på vissa tjänster. För att tillhandahålla service måste samhället ha tillgång till information.

Datalagen bygger också på den realistiska bedömningen att samhället inte kan erbjuda medborgarna mer skydd än mot "risk för otillbörligt intrång" i personlig integritet. Även beträffande andra delar av datainspektionens verksamhet (kreditupplysningslagen) har målet satts på denna nivå. Skyddet för integriteten har således redan balanserats mot andra intressen. Varje undantag från denna målsättning skulle kunna betraktas som ett undantag från undantaget.

Även om kravet på fortsatt förtroende hos uppgiftslämnarna kan – liksom sekretess- och etiska regler – ha en begränsande effekt på samhällsstatistiken och planeringen finns i övrigt knappast någon begränsning genom balansering mot andra intressen av det slag som skrivits in i datalagen.

Målet måste tvärtom vara ställt mycket högt. Det måste vara att få tillgång till så mycket information om enskilda och företag m. m. att inte bara tillförlitliga prognoser kan ställas utan också förutsättningar lämnas för att sociologiska modeller av samhällets fortsatta utveckling skall kunna skapas.

Ett av samhällsplaneringens idealmål torde således vara att skapa underlag för en samhällsekonomiskt perfekt, socialt rättvis och jämlik beläggning på bostadsmarknaden, vigselförrättningar, barnbördshus, daghem, skolor, arbetsmarknad, sjukvård, åldringsvård, krematorier och kyrkogårdar.

Förmodligen måste det betraktas som uppenbart fel att inte sträva efter ett sådant utopiskt mål. En sådan ambitionsnivå är emellertid inte alltid förenlig med de samhällsekonomiska möjligheterna. Även om planeringens mål uppnås sker (med undantag för begravningsväsendet) alltid en ofta kraftig begränsning i samhällets praktiska reformsatsningar. Strävan mot det utopiska målet kräver mycket information. Resultatet i praktiken tyder på att en del av denna är överproduktion, stundom även på en detaljnivå som inte går att nyttiggöra. Den nödvändiga omfördelningen kräver i sin tur

ytterligare information.

Även om de mera ofullständiga resultat, som verkligen nås genom de många gånger utomordentliga insatserna inom samhällsstatistik och planering, är både informationsinsamlingen och resultaten av bearbetningarna således ofta på en nivå som saknar balans i förhållande till samhällets förmåga att dra nytta av resultaten. Vi har månghundraåriga traditioner på exemplevis kriminalstatistikens område att belysa omfattning och orsaker utan att samhället förmått skapa resurser för att stävja kriminaliteten, som tvärtom ständigt har en benägenhet att öka. Gapet mellan statistikens- och samhällsplaneringens resultat och därmed indirekta "förslag" till åtgärder överstiger stundom vida samhällets förmåga eller vilja att dra nytta av denna verksamhets resultat. Ibland känner vi – både med eller utan tillgång till statistik – ett problems existens. Trots truismen att överkonsumtion av sötsaker leder till dryga kostnader för vård av hjärtsjuka eller att bruk av tobak är skadlig införs inte motbok för dessa varor. Inte ens tillgrips lördagsstängning av tobakskiosker och konditorier.

Mot den bakgrunden kan naturligtvis ifrågasättas om longitudinella studier och annan individbunden statistik är värda de risker som kan uppkomma på exempelvis integritetsskyddsområdet. Kanske är avidentifierade regelbundet återkommande tvärsnittsstudier tillfyllest som ett praktiskt och ekonomiskt instrument för uppföljning, kartläggning, prognoser och samhällsplanering på många områden. Detta skulle i så fall undanröja många integritetsrisker.

Samtidigt brukar emellertid med fog hävdas att få fall av integritetsintrång är kända inom samhällsstatistikens område. Riskerna borde därför kunna bedömas som så ringa att de knappast är värda att beakta. Situationen har emellertid kraftigt förändrats.

Visserligen har det alltid funnits stora anhopningar av information hos institutioner som SCB. Men förr var mycket av denna information inte individanknuten. Datoriseringen har, som redan framgått, förändrat detta.

SCB hörde till de myndigheter som tidigt datoriserades. Idag har SCB ca 150 aktuella personregister, varav flera rör hela eller mycket stora delar av befolkningen. En del av dessa totalregister, skulle inte behöva vara totala för att tillgodose det primära ändamålet med registret, men det förs i denna form för att kunna användas som indata i andra register som rör olika samhällssektorer. En del av personregistren hör till kategorien mycket känsliga (exempelvis kriminalregistret), andra blir känsliga genom att mängden av var för sig triviala uppgifter sammantagna kan ge en fullständighet, åter andra utgör på sitt område landsomfattande centrala sammanställningar av regionala register. Systemsamband och systemintegration kan betraktas som omfattande. Informationsmängden är så stor att företeelser som FOBALT blivit en seriös möjlighet, och ett eventuellt framtida FOBALT-register går att koppla till 1970, 1975 och 1980 års folk- och bostadsräkningar. Idag "vet" SCB mer om den enskilde registrerade människan än hon kommer ihåg om sig själv. I vissa andra länder är det i lag förbjudet att i statistikregister bevara identiteten på de registrerade.

Det är utan tvivel så att riskerna för obehörigt bruk av informationen ökar vid möjlighet till central åtkomst av identifierbara data av känslig karaktär, jämfört med regionalt utspridd information. Ännu mindre riskabla för

missbruk är avidentifierade uppgifter, även om s. k. bakvägsidentifiering stundom är en realitet.

Av tradition är bl. a. främmande underrättelseverksamhet synnerligen intresserad av både person-, företags- och andra organisationsdata m. m. Sårbarhetsberedningen publicerar inom kort en rapport om undanförsel och förstöring av datalagrad information. Vid sidan av de stora svårigheterna att vid behov vidta sådana åtgärder kommer med önskvärd tydlighet att framgå av rapporten vilka nya risker av här angivet slag som enligt säkerhetsansvariga myndigheter föreligger. Det är t. o. m. så att redan den förteckning över register som ligger som grund för rapportens förslag har blivit så känslig att den inte kan publiceras utan måste hemligstämplas. – Vad sårbarhetsberedningen belyser är samhällets sårbarhet. I denna ingår i realiteten också ytterst vissa integritetsfrågor.

Till detta kommer också risken för "behörigt" missbruk, genom det alltmer utbredda kravet att få utnyttja för ett ändamål insamlad information för helt andra ej sällan mycket främmande ändamål. "Informationen är ju redan insamlad" "Registren finns ju redan". Detta är både ett relativt enkelt problem som frågan om datakvalitet och en stor och betydelsefull fråga om uppgiftslämnarnas förtroende för verksamheten.

Idag har flertalet myndigheter tillgång till datakraft i egen eller annans regi. Varje myndighet för någon form av verksamhetsstatistik. Denna skildrar stundom verkligheten bättre än den "statistiska verklighet" som av viss tradition blir resultatet av den officiella statistiken. I den mån befintlig verksamhetsstatistik inte är tillfyllest för den officiella statistiken kan den med all sannolikhet på centralt ställda villkor modifieras eller kompletteras på myndighetsnivå. Merparten av den individbundna statistiken skulle således kunna framställas på myndighetsnivå och därmed spegla den sektoriella verklighet som samhällets alltjämt sektoriella indelning ger upphov till.

Med en sådan lösning begränsas integritetsproblemet. De registrerades identitet måste vanligtvis finnas registrerad hos de enskilda myndigheterna men identiteten behöver ej fortplantas till en central statistikmyndighet. I den mån behov föreligger av att – vid sidan av sammanställningar och analyser av myndighetsstatistiken – mera "runt" belysa samhället är det förmodligen en bättre anpassning till samhällets förmåga att nöja sig med tvärsnittsstudier och kompletterande enkäter till begränsade urval. Många västerländska samhällen med idag väl jämförbar standard klarar sin samhällsstatistik – och planering utan centrala databaser, utan identifierbara uppgifter, utan personnummer etc. I många länder begränsas också informationstillgången för statistik- och samhällsplanering genom en kraftig gallring av myndigheternas "handlingar". Mellan 70 och 90 % gallras på sina håll ganska omgående. I Sverige är förhållandet det motsatta.

Från integritetssynpunkt är det väsentligt att behoven av statistik och möjligheterna att nyttiggöra statistiken läggs till grund för statistikutredningens förslag. Insamling av "bra – att – ha – data" för eventuella framtida diffusa ändamål bör undvikas. Det finns vid sidan av integritets- och sårbarhetsskäl två tungt vägande skäl för detta. Det ena är att förutsättningarna för den (utopiska) sociologiska modellen förändras i takt med de mycket drastiska förändringar som väntar samhället inte minst nu genom bl. a.

datoriseringen. Det andra är att det stora problemet i informationssamhället knappast blir brist på information utan svårigheter att återfinna eventuell relevant information.

Den under senare tid högaktuella FOBALT-frågan bör också beröras något. FOBALT är ett typexempel på en av orsakerna till datalagen. OSK pekade särskilt på riskerna för att information insamlad för olika ändamål skulle komma att sammanställas över huvudet på de registrerade. Nödvändigheten för den enskilde att få möjlighet till insyn och kontroll i dataregistren var ett av de grundläggande krav som uppfylldes genom datalagen. Insynsrätten blev ett komplement till offentlighetsprincipens regler som knappast kan ersätta grundreglerna i de etiska regelverk som skapats för bl. a. statistiken.

Den första grundregeln är att registrering skall bygga på "informed consent" från de som avses bli registrerade. Den andra regeln innebär att de personer som ställer sig till förfogande för statistiska undersökningar skall när som helst ha rätt att ångra sig, dvs. inte bara avbryta sin medverkan utan också få redan lämnade uppgifter raderade. En tredje grundregel är att de registrerade är berättigade till information.

Vad beträffar folk- och bostadsräkningarna har samhället genom lagstiftning undanröjt de två första grundreglerna utan att deras tillskyndare protesterat. Även om detta i sig är anmärkningsvärt har skapats en allvarlig situation. Skillnaden mellan "karta och verklighet" kan bli en förtroendeklyfta. Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt – både för de registrerade och samhällsstatistiken att informationskravet uppfylls på så sätt datainspektionen förordat.

Bilaga 4 SCB:s statistikprodukter fördelade på departement

Statistikutredningens avsikt med denna bilaga är enbart att med detta exempel på fördelning mellan fackdepartementen ge en illustration till hur en sådan fördelning skulle kunna göras.

Här tas enbart SCB:s nuvarande produkter upp, dvs. att utredningens förslag till förändringar inte är med. Det förutsätts att ansvaret för statistik som produceras av någon annan myndighet ligger på det departement som har ansvaret för myndigheten. De angivna produkterna är tagna ur SCB:s produktbeskrivningar 1981/82 och produktbeskrivningar 1982/83 supplement till 1981/82.

Justitiedepartementet

Kriminalstatistik:
- För brott lagförda personer
- Kriminalvård
- Återfall i brott
- Brott m. m., Preliminär månadsstatistik
- Brott m. m., definitiv årsstatistik

Statistik över domstolarnas verksamhet
Äktenskapsregistret

Utrikesdepartementet

Sjöfartsstatistik:
- Bruttointäkter från utrikes sjöfart och kostnader erlagda i utlandet

Inrikeshandelsstatistik:
- Lagerstatistik för detalj- och partihandeln samt partihandelns försäljning
- Omsättningen inom detaljhandeln och vissa tjänstenäringar
- Omsättningen inom vissa tjänstenäringar (producenttjänster)
- Konjunkturbarometer för varuhandeln

Svenska internationella företag

Socialdepartementet

Socialvårdsstatistik gemensamt
Statistik över individinriktade insatser inom socialvårdsområdet
Barnomsorgsstatistik. Socialvårdens allmänt inriktade insatser för barn och ungdom

Äldreomsorgsstatistik. Socialvårdens allmänt inriktade insatser för äldre och handikappade
Dödsorsaksstatistik
Dödsfallsregister för studiet av dödsorsaksfördelningar efter yrke och näringsgren m. m.

Kommunikationsdepartementet

Utrikeshandelsstatistik:
- Transportsättsstatistik

Sjöfartsstatistik:
- Fartygsstatistik
- Handelsflottans bestånd
- Hamn- och kanalstatistik
- Sveriges utrikessjöfart
- Årsboken Sjöfart

Varutransporter med lastbil
Bilstatistik enligt bilregistret
Övrig samfärdselstatistik:
- Containertrafik med fartyg i utrikes fart i vissa hamnar
- Antal inpasserade och utpasserade passagerare över den svenska gränsen med fartyg, järnväg, flyg och bil
- Flygplan, autogiros och helikoptrar, segelflygplan och ballonger i civil luftfart

Olycksstatistik:
- Vägtrafikolyckor
- Täckningsgradsundersökning avseende vägtrafikolycksstatistik

Finansdepartementet

Importenkäter
Exportenkäter
Konsumentprisindex:
- Konsumentprisindex (KPI)
- Nettoprisindex (NPI)

Prisindexar i procent-, export- och importleden (producentprisindex, prisindex för inhemsk tillgång, exportprisindex och importprisindex)
Utrikeshandelsstatistik:
- Månads-, kvartals- och årsstatistik: varu- och länderfördelad statistik
- Månads-, kvartals- och årsstatistik; snabbstatistik
- Volym och prisindex

Inrikeshandelsstatistik:
- Mervärdeskattestatistik
- Produktionsstatistik för motorfordonsreparationer

Fastighetsprisstatistik
Fastighetstaxeringsregistret och särskild fastighetstaxering
- Fastighetstaxeringsregistret
- Särskild fastighetstaxering

Allmän fastighetstaxering 1981
Årsbok för Sveriges kommuner:

Taxeringsutfallet
Kommunernas finanser
Finansstatistik för bolag
Sektorräkenskaper för företag:
Preliminär och definitiv redovisning
Likvida medel och företagens fordringar och skulder per den 31/12
Resultatstatistik
Företagens utländska tillgångar och skulder
Investeringsenkäter
Årsstatistik för finansinstitut och intresseorganisationer
Korttidsstatistik för finansinstitut
Finansräkenskaper (FiR) och hushållssparande
Kreditmarknadens klassificeringsband (KMS-bandet)
Nationalräkenskaper och input-outputtabeller
Inkomst- och förmögenhetsstatistik
Statistik över domstolarnas verksamhet:
Konkursstatistik

Utbildningsdepartementet

Demografisk forskning
Utbildningsdata:
Utbildningsstatistisk årsbok
Kostnader för utbildningsväsendet
Kulturstatistik:
Biblioteksstatistik
Studieförbundens verksamhet
Statistik över grundskolan:
Elever och klasser
Särskolan och specialskolan
Statistik över gymnasieskolan:
Sökande och intagna
Elever och klasser
Elever med avslutad utbildning
Statistik över kommunal högskoleutbildning, sökande och antagna
Statistik över vuxenutbildning:
Kommunal vuxenutbildning
Statlig vuxenutbildning
Folkhögskolor
Grundutbildning för vuxna
Statistik över elever med annat hemspråk än svenska i skolväsendet
Statistik över studerandes ålder
Lärarregister
Skolenhetsregister
Högskoleregister
Högskolans grundutbildning:
Anmälnings- och tillströmningsstatistik
Registrerings- och resultatstatistik
Examensstatistik

Statistik över social bakgrund
Annan statistik inom högskolan:
Närvaro och examination vid vissa utbildningar utanför de traditionella högskolorna
Forskarutbildning
Högskollärarstatistik
Siffror om högskolan
Elevundersökningar: Eftergymnasiala utbildningar
Högskolestuderande som avslutat utbildning
Högskolestuderande som registrerats vid enstaka kurs
Elevundersökningar: Grund- och gymnasieskola
Elevundersökningar: Vuxenstuderande
Elevpanel för longitudinella studier
Forskningsstatistik (Industrier m. m. samt myndigheter, organisationer, institut och fonder)
Utbildningsanalyser och prognoser:
Lärarprognoser
Elevströmmarna genom utbildningsväsendet och utflödet på arbetsmarknaden
Biblioteksservice inkl. LIBRIS
Redaktionsverksamhet:
Historisk statistik för Sverige

Jordbruksdepartementet

Jordbruksstatistisk årsbok med konsumenttjänst
Skördens storlek
Återväxtrapporteringen
Lantbrukets företagsregister (LBR)
Lantbruksräkningen 1981 och trädgårdsräkningen 1982
Jordbruksekonomiska undersökningen (JEU)
Deklarationsundersökningen för jordbrukare (DU)
Undersökningen avseende jordbrukarnas tillgångar och skulder m. m. (TSU)
Statistik över jordbrukets arbetskraft (JAK)
Statistik över skogsbrukets arbetskraft:
Skogsbrukets arbetskrat
Galt- och betäckningsstatistik
Objektiv skördeuppskattning:
Skördeavkastning och kvalitet
Arealstatistik
Tilläggsbearbetningar
Byggnadsverksamheten i lantbruket
Statistik över fiskets avkastning:
Saltsjöfiskets fångster
Register över fiskefartyg
Deklarationsundersökningen för yrkesfiskare och fiskelag
Miljöstatistisk årsbok – naturmiljönSkördeskadeskyddets statistik över skördevärden och ersättningar m. m.

Faktorprisindex m. m.: Faktorprisindex för jordbrukare
Varustatistik:
Livsmedelsinventeringen
Fördjupad levnadsnivåundersökning för jordbrukare och jämförbara grupper

Arbetsmarknadsdepartementet

Statistik över skogsbrukets arbetskraft:
Sysselsättningen i storskogsbruket
Byggnadsinvesteringar och statistik över påbörjade byggnadsprojekt (inkl. planeringsstatistik för AMS räkning)
Publikationen löner
Årlig lönesummestatistik från de skatteadministrativa kontrolluppgifterna
Arbetsmarknadsstatistisk årsbok
Sysselsättning och löner för arbetare inom industri, månadsvis
Löner för arbetare inom varuproduktions- och transportsektorn:
Löner för arbetare inom industri- och byggnadsverksamhet
Löner för lantarbetare
Löner för skogsarbetare
Löner för arbetare inom buss- och åkeriföretag samt oljedistributionsföretag
Löner för tjänstemän inom industri- och byggnadsverksamhet
Sysselsättnings- och lönesummestatistik för anställda inom industri- och byggnadsverksamhet,
Kvartalsvis:
Arbetare inom byggnadsverksamhet
Tjänstemän inom industri
Lönestatistik för anställda inom varuhandel, restauranger, hotell och banker m. m.
Anställda inom varuhandel (inkl. apotek)
Anställda inom hotell och restauranger
Anställda vid affärsbanker, sparbanker och föreningsbanker
Anställda vid försäkringsbolag
Anställda inom sjöfart (ombordanställda)
Sysselsättnings- och lönesummestatistik för anställda inom varuhandel, kvartalsvis
Statistik över statsanställda:
Exkl. AST-R-anställda
AST-R-anställda m. fl.
Statistik över kommunal personal:
Landstingspersonal
Primärkommunal personal
Kyrkokommunal personal
Sysselsättnings- och lönesummestatistik för personal inom offentliga sektorn, kvartalsvis
Arbetskraftsundersökningarna
Undersökning av årssysselsättningen
Samordningsfrågor inom arbetsmarknadsstatistiken

Olycksstatistik:
- Arbetsskador

Trender och prognoser
Arbetskraftsanalyser och prognoser:
- Totala arbetskraften
- Anpassningsmekanismer på arbetsmarknaden
- Arbetskraftens fördelning på näringsgren, yrke och utbildning

Specialanalyser och prognoser

Bostadsdepartementet

Faktorprisindex m. m.
- Faktorprisindex för bostäder, entreprenadindex H 63
- Index för underhållskostnader
- Hyresindex för byggnadsmaskiner

Byggnadsprisindex
Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok
Bostadsbyggnadsstatistik
Moderniserings- och rivningsstatistik för flerbostadshus
Registret över låneansökningar för preliminärt beslut om statligt bostadslån
Låneobjektsstatistik inkl. låneunderlagsundersökningar
Statistik över ombyggnadskostnader för flerbostadshus med slutligt beslut om statligt bostadslån
Bostads- och hyresundersökningen (BHU)
Hyresstatistik för nybyggda lägenheter
Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus:
- Intäkter och kostnader för flerbostadshus
- Outhyrda lägenheter i flerbostadshus

Industridepartementet

Månatlig elstatistik
Årlig el- och fjärrvärmestatistik
Månatlig bränslestatistik
Kvartalsvis bränslestatistik
Energibalanser
Industri- och bergverksstatistik:
- Branschfördelad statistik
- Varufördelad statistik

Månatlig industriproduktionsvolymindex
Produktionsvolymindex samt strukturstatistik och regional statistik för industrin:
- Produktionsvolymindex (årlig)
- Strukturstatistik och regional statistik

Leverans- och orderstatistik för industrin
Industrins lager:
- Lagertypsstatistik
- Insatsvarugruppsstatistik

Kapacitetsstatistik för industrin

Varustatistik:
- Gummi och gummivaror
- Garn och vävnader, kläder, skodon
- Läder: hudar och skinn
- Verkstadsprodukter
- Handelsfärdigt stål
- Byggvaror
- Sågat virke, sågtimmer, massaved m. m.
- Kemikalier, basplaster, gödselmedel
- Metaller och legeringsmalmer

Intäkts- och kostnadsundersökningar för flerbostadshus
Energistatistik för flerbostadshus
Energistatistik för småhus och jordbruksfastigheter
Energistatistik för lokaler
Nyetableringsstatistik
Produktionsstatistik för byggnads- och byggkonsultföretag
Utlandsägda företag
Regional redovisning av statliga investeringar
Korsregister mellan CFR och SAF:s m. fl. organisationers register över delägare/medlemsföretag
Statistik över hushållens energianvändning
Samordning och utveckling inom regionalstatistiken

Civildepartementet

Internationellt samarbete
Centrala företagsregistret, CFR
Årsbok för Sveriges kommuner
Årlig befolkningsstatistik
Registret över totalbefolkningen (RTB)
Livslängdstabeller för 1971 – 1980 samt sammanfattning av befolkningsutvecklingen 1971 – 1980
Undersökning av levnadsförhållanden (ULF)
Publikationen Levnadsförhållanden, utveckling och nuläge enligt tillgänglig statistik
Inkomstfördelningsundersökningen
Hushållsbudgetundersökningen (HBU) 1978
Valstatistik 1982
Befolkningsanalyser och prognoser
Upplysningsverksamhet
PR-verksamhet:
- Extern PR-verksamhet
- Intern PR-verksamhet

Redaktionsverksamhet:
- Statistisk årsbok
- Statistisk tidskrift
- Allmän månadsstatistik
- Statistisk fickårsbok (siffror om Sverige)

Folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB 80)

Bilaga 5 Deltagarförteckning

Ordförande:

Sandgren, C. Lennart, landshövding

Ledamöter:

Carlsson, Bo, docent
Carlsson, Gösta, professor
Gadd, P.E. Arne, ledamot av riksdagen
Högmark, Anders G., ledamot av riksdagen
Nilsson, K.F. Lennart, generaldirektör, (t. o. m. 1983-03-31)
Tarschys, N. Daniel, professor

Sakkunniga:

Fastbom, Lennart, överdirektör (fr. o. m. 1983-04-01)
Norén, Agneta, departementssekreterare (fr. o. m. 1980-08-29)
Ohlsson, P.T. Ingvar, f. d. generaldirektör
Skogö, Ingemar, departementssekreterare (1980-08-29–1981-10-27)
Steen, Anitra, departementssekreterare (1981-10-28–1983-02-14)
Wahlberg, Ingemar, departementssekreterare (fr. o. m. 1983-02-15)

Experter:

Bernunger, Ingvar, intendent (fr. o. m. 1981-04-07)
Boman, Ragnar Å., redaktör (fr. o. m. 1981-03-05)
Bruhner Albinsson, Göran, direktör (fr. o. m. 1981-03-05)
Bröms, Jan T.R., utredningschef (fr. o. m. 1981-03-05)
Danielsson, Georg, revisionsdirektör (fr. o. m. 1980-11-10)
Eriksson, Sune, direktör (fr. o. m. 1981-03-05)
Gidlund, Janerik, forskningsassistent (fr. o. m. 1981-02-17)
Herin, Jan, C.G.E.F., departementsråd (1982-01-01–10-17)
Herner, Eva, statistikchef (fr. o. m. 1983-06-21)
Hjalmarsson, A. Lennart, professor (fr. o. m. 1981-11-23)
Holm, Per, professor em (fr. o. m. 1981-03-05)
Johansson, Bengt A.W. generaldirektör (fr. o. m. 1981-03-05–12-31)
Johansson, Bengt K.Å., statssekreterare (1981-03-05–1982-11-22)
Lundblad, Grethe, socialinspektör (fr. o. m. 1981-03-05)

Experter: forts.

Myrbeck, Arne K.D., sektionschef (fr. o. m. 1981-02-17)
Nilsson, Ove, pol. mag. (fr. o. m. 1982-ll-23)
Norström, Thor, fil. dr. (fr. o. m. 1983-04-15)
Nygren, Ola, fil. kand. (fr. o. m. 1983-04-25)
Olsson, Lars, statistikchef (fr. o. m. 1983-05-01)
Odhner, Clas-Erik, utredningschef (fr. o. m. 1981-03-05)
Peterson, Bo, planeringschef (fr. o. m. 1981-03-05)
Renck, P. Olof, ekonomie lic. (fr. o. m. 1983-06-01)
Ruist, Erik, H., professor (fr. o. m. 1981-02-17)
Sandlund, Maj-Britt, länsråd (fr. o. m. 1981-03-05)
Sjöström, Olle G., fil. dr. (1981-03-05–1982-09-30)
Spjuth, Gösta, redaktör (fr. o. m. 1981-03-05)
Svenningsson, S. Levi H., utredningssekreterare (fr. o. m. 1981-02-17)
Spånt, Roland, avdelningschef (fr. o. m. 1981-03-05)
Thulin, Gabriel, departementssekreterare (fr. o. m. 1982-ll-23)
Tingvall, Lennart, fil. kand. (fr. o. m. 1983-04-15)
Virin, Ola, direktör (fr. o. m. 1981-03-05)
Wadensjö, Eskil G., professor (fr. o. m. 1980-ll-10)
Wallander, Jan R., fil. dr. (fr. o. m. 1981-02-17)
Wallberg, Klas H.S., avdelningschef (fr. o. m. 1981-03-05)
Wennström, K. Gunnar, avdelningschef (fr. o. m. 1981-02-17)
Westerholm, Barbro, generaldirektör (fr. o. m. 1981-03-05)
Wittrock, Björn, docent (fr. o. m. 1981-02-17)
Åkerman, Sune M.R., professor (fr. o. m. 1981-02-17)

Sekreterare:

Guteland, Gösta, departementsråd

Bitr. sekreterare:

Hoem, Britta, fil. kand. (1981-09-01–1983-10-31)
Jelf, Hans R., byrådirektör
Norström, Thor A., fil. dr. 1981-07-01–1983-04-14)
Nygren, H. Ola, fil. kand. (1981-03-01–1983-04-24)
Renck, P. Olle, ekon. lic. (1981-07-01–1983-05-31)
Tingvall, Lennart, fil. kand. (1981-05-01–1983-04-14)

Biträde:

Glaad, Barbro, assistent

Bilaga 6 Publikationer utgivna av statistikutredningen

SOU 1983:74 Framtida statlig statistik, betänkande av statistikutredningen

Statistikutredningen har under arbetets gång mottagit och låtit publicera följande rapporter:

I departementsstecilserien har utgivits:

Ds C 1983:10 FRAMTIDA STATISTIK
om ekonomiska förhållanden

Ds C 1983:11 FRAMTIDA STATISTIK
om den offentliga sektorn

Ds C 1983:12 FRAMTIDA STATISTIK
för regional och kommunal planering m. m.

Ds C 1983:13 FRAMTIDA STATISTIK
om befolkningen och dess levnadsförhållanden

I statistikutredningens serie "Diskussionsunderlag från statistikutredningen" har utgivits:

1981 Statistikens roll i samhället, en uppsatssamling
1982:1 Behov av statistik om den offentliga sektorn som en helhet
1982:2 Behov av statistik om rättsväsendet
1982:3 Behov av miljöstatistik
1982:4 Behov av statistik om hälsoförhållanden, hälso- och sjukvård samt social service, socialförsäkring
1982:5 Att beräkna värdet av statistik
1982:6 Behov av familjestatistik
1982:7 Behov av statistik om utbildning
1982:8 Behov av statistik om invandrare
1983:1 Behov av välfärdsstatistik
1983:2 Behov av statistik om regionala och lokala frågor
1983:3 Behov av kulturstatitik
1983:4 Behov av statistik om bostäder och boende
1983:5 Former och metoder för behovsanalys och användaranpassning av statistik

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.
13. Att möta ubåtshotet. Fö.
14. Barn kostar. S.
15. Kommunalforskning i Sverige. C.
16. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. I.
17. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. I.
18. Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. A.
19. Den stora omställningen. I.
20. Bättre miljöskydd II. Jo.
21. Vilt och jakt. Jo.
22. Utbildning för arbetslivet. A.
23. Lag om skatteansvar. Fi.
24. Ny konkurslag. Ju.
25. Internationella faderskapsfrågor. Ju.
26. Bestrålning av livsmedel. Jo.
27. Bilar och renare luft. Jo.
28. Bilar och renare luft. Bilaga. Jo.
29. Invandringspolitiken. A.
30. Utbyggd havandeskapspenning m. m. S.
31. Familjeplanering och abort. S.
32. Företagshälsovård för alla. A.
33. Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. S.
34. Information som styrmedel. I.
35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. Ju.
36. Effektivare företagsrevision. Ju.
37. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. Ju.
38. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. Ju.
39. Politisk styrning-administrativ självständighet. C.
40. Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. Fi.
41. Kontroll av rådgivare. Ju.
42. Barn genom insemination. Ju.
43. Områden för turism och rekreation. Jo.
44. Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. Fi.
45. Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. Jo.
46. Bulvanlag. Ju.
47. Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. Fi.
48. Egenföretagares sjukpenning m. m. S.
49. Vattenkraft. I.
50. Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Ju.
51. Ensamföräldrarna och deras barn. S.
52. Företagshemligheter. Ju.
53. Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. Fi.
54. Skall matmomsen slopas? Fi.
55. Församlingen i framtiden. C.
56. Naturresursers nyttjande och hävd. Jo.
57. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. U.
58. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. U.
59. Kreativ finansiering. Fi.
60. Återvinning i konkurs. Ju.
61. Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. C.
62. För gammal för arbete? A.
63. Utslagning i grundskolan. U.
64. Ledighet för anhörigvård. S.
65. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. Ju.
66. Svenska kyrkans fond. Fi.
67. Rennäringens ekonomi. Jo.
68. Kommunerna och civilförsvaret. Fö.
69. Livsmedelsforskning I. Jo.
70. Värna om yttrandefriheten. Ju.
71. Bättre struktur i jord- och skogsbruk. Jo.
72. Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. C.
73. Ny förvaltningslag. Ju.
74. Framtida statlig statistik. C.

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]
Ny konkurslag. [24]
Internationella faderskapsfrågor. [25]
Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten. [35]
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Effektivare företagsrevision. [36] 2. Kontroll av rådgivare. [41] 3. Bulvanlag. [46] 4. Återvinning i konkurs. [60]
Fastighetsbildningsutredningen. 1. Fastighetsbildning 1. Avveckling av samfällda vägar och diken. [37]
2. Fastighetsbildning 2. Ersättningsfrågor. [38]
Barn genom insemination. [42]
Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. [50]
Företagshemligheter. [52]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 2. [65]
Värna om yttrandefriheten. [70]
Ny förvaltningslag. [73]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]
Att möta ubåtshotet. [13]
Kommunerna och civilförsvaret. [68]

Socialdepartementet

Barn kostar. [14]
Utbyggd havandeskapspenning m. m. [30]
Familjeplanering och abort. [31]
Kompetens inom hälso- och sjukvården m.m. [33]
Egenföretagares sjukpenning m.m. [48]
Ensamföräldrarna och deras barn. [51]
Ledighet för anhörigvård. [64]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]
Lag om skatteansvar. [23]
Konsumentpolitiska styrmedel-utvärdering och förslag. [40]
Kapitalplaceringar på aktiemarknaden. [44]
Skatteregler. Om reservering för framtida utgifter. [47]
Kulturarbetare och uppfinnare, skatter och avgifter. [53]
Skall matmomsen slopas? [54]
Kreativ finansiering. [59]
Svenska kyrkans fond. [66]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]
Språk- och kulturarvsutredningen. 1. Olika ursprung – gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. [57] 2. Kunskap för gemenskap. Läromedel för språklig och kulturell mångfald. [58]
Utslagning i grundskolan. [63]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder. [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]
Bättre miljöskydd II. [20]
Vilt och jakt. [21]
Bestrålning av livsmedel. [26]
Bilavgaskommittén. 1. Bilar och renare luft. [27] 2. Bilar och renare luft. Bilaga. [28]
Områden för turism och rekreation. [43]
Turism och friluftsliv 2. Om förutsättningar och hinder. [45]
Naturresursers nyttjande och hävd. [56]
Rennäringens ekonomi. [67]
Livsmedelsforskning I. [69]
Bättre struktur i jord- och skogsbruk. [71]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]
Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. [18]
Utbildning för arbetslivet. [22]
Invanderingspolitiken. [29]
Företagshälsovård för alla. [32]
För gammal för arbete? [62]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]
Direktinvesteringskommittén. 1. Sysselsättningsstrukturen i internationella företag. [16] 2. Näringspolitiska effekter av internationella investeringar. [17]
Den stora omställningen. [19]
Information som styrmedel. [34]
Vattenkraft. [49]

Civildepartementet

Kommunalforskning i Sverige. [15]
Politisk styrning-administrativ självständighet. [39]
Församlingen i framtiden. [55]
Handlingsoffentlighet utanför myndighets områden. [61]
Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. [72]
Framtida statlig statistik. [74]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Publikationer utgivna av statistikutredningen

SOU 1983:74 Framtida statlig statistik, betänkande av statistikutredningen

Statistikutredningen har under arbetets gång mottagit och låtit publicera följande rapporter:

I departementsstencilserien har utgivits:

DsC 1983:10 FRAMTIDA STATISTIK om ekonomiska förhållanden
DsC 1983:11 FRAMTIDA STATISTIK om den offentliga sektorn
DsC 1983:12 FRAMTIDA STATISTIK för regional och kommunal planering m.m.
DsC 1983:13 FRAMTIDA STATISTIK om befolkningen och dess levnadsförhållanden

I statistikutredningens serie "Diskussionsunderlag från statistikutredningen" har utgivits:

1981 Statistikens roll i samhället, en uppsatssamling
1982:1 Behov av statistik om den offentliga sektorn som en helhet
1982:2 Behov av statistik om rättsväsendet
1982:3 Behov av miljöstatistik
1982:4 Behov av statistik om hälsoförhållanden, hälso- och sjukvård samt social service, socialförsäkring
1982:5 Att beräkna värdet av statistik
1982:6 Behov av familjestatistik
1982:7 Behov av statistik om utbildning
1982:8 Behov av statistik om invandrare
1983:1 Behov av välfärdsstatistik
1983:2 Behov av statistik om regionala och lokala frågor
1983:3 Behov av kulturstatistik
1983:4 Behov av statistik om bostäder och boende
1983:5 Former och metoder för behovsanalys och användaranpassning av statistik

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07995-X
ISSN 0375-250X