

Interne notater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

82/22

5. juli 1982

STATISTISK SENTRALBYRÅS LANGTIDSPROGRAM FOR 1980-ÅRENE

Bakgrunnsnotat nr. 3

PRIORITERING AV STATISTIKK- OG ANALYSEPRODUKTET

INNHold

	Side
1. Ressursrammen og mulighetene for utvidet statistikk- og analysevirksomhet	2
1.1 Forutsetninger om ressurstilgangen utenfra	2
1.2 Ressursvirkninger av rasjonalisering og andre forhold av betydning for produktiviteten	3
1.3 Konklusjon: Arbeidskraft for nye oppgaver	4
2. Hva er våre oppgaver? Hvem er våre kunder?	4
3. Omfang og prioriteringer av statistikkproduksjonen	6
3.1 Hovedretningslinjer	6
3.2 Utbyggingsområder	9
4. Omfanget av analysevirksomheten	10
4.1 Hvorfor analyse? Prinsipielt om omfanget	10
4.2 Nasjonalregnskap. Makro-økonomisk analyse	11
4.3 Sosiodemografisk analyse	13
4.4 Problemorientert analyse ved fagavdelingen	13
4.5 Statistiske metodespørsmål	14
4.6 Ressursregnskap og ressursspørsmål	15
5. Engasjement i spredning av resultater	15
5.1 Publikasjonsprogrammet	15
5.2 Brukerkontakter	16
5.3 Vår holdning til databaser	16
6. Oppsummering	18

1. RESSURSRAMMEN OG MULIGHETENE FOR UTVIDET STATISTIKK- OG ANALYSE- VIRKSOMHET

Dette notatet gir uttrykk for hvordan ledelsen i Byrået våren 1981 bedømmer 1980-årenes prioriteringsproblemer. Synspunktene er foreløpige. Endelig standpunkt til prioriteringsproblemerne vil først kunne tas etter at kontorene i Byrået er hørt. I sin nåværende form skal notatet tjene som utgangspunkt når de enkelte kontorene senere, i samarbeid med rådgivende utvalg, skal utforme forslag til retningslinjer for sin virksomhet i 10-årsperioden. Dette tilsier at notatet må ta utgangspunkt i noenlunde realistiske forutsetninger om hvilke ressursbetingelser Byrået vil komme til å arbeide under. Særlig må vi vite hva vi kan regne med å kunne disponere av arbeidskraft til nye statistikk- og analyseoppgaver og til markedsføring av våre resultater.

1.1 Forutsetninger om ressurstilgangen utenfra

Om mulighetene for å øke det samlede personale i Byrået ved hjelp av midler utenfra er inntil videre forutsatt:

- a. Med de signaler vi har fått til nå, må vi være forberedt på trange budsjetttrammer i årene framover. Vi legger derfor til grunn at tallet på stillinger innenfor den ordinære stillingsrammen vil komme til å øke i lavere takt enn i senere år, da tilgangen har vært 5-10 stillinger pr. år. Stillinger finansiert på denne måten vil Byrået kunne disponere i samsvar med egne prioriteringer.
- b. Vi kan komme til å bli tildelt stillinger "utenfor stillingsrammen" til formål som myndighetene ønsker å gi spesiell prioritet (jfr. tildelingene i 1970-årene til styrking av modellarbeidet, utbygging av inntektsstatistikken o.a.). Slike stillinger vil Byrået ikke kunne disponere fritt. Det vil bety at statistikk- og analyseproduktet kan komme til å få en annen sammensetning enn hva Byråets egne prioriteringer tilsier.
- c. Byrået vil få adgang til å konkurrere om oppdragsmidler utenfra, ubundet av det "tak" som for årene 1980 og 1981 er lagt på denne adgang. Slike midler finnes det nokså mye av, og ved aktiv opptreden fra Byråets side kan de bli en betydningsfull suppleringskilde for finansiering av interessante prosjekter. (Denne forutsetning er kanskje for optimistisk. I hvert fall for 1982 har Byrået fått oppgitt et meget stramt "tak" for hvor store oppdragsmidler som kan mottas.)

Hvilke arbeidskraftressurser Byrået vil få til disposisjon er ikke bare et spørsmål om stillinger, men også et spørsmål om tilgangen på arbeidskraft vil bli slik at Byrået vil kunne holde besatt de stillinger som blir tildelt. Erfaringer fra senere år tyder på at dette periodisk kan komme til å by på problemer. Det er sannsynlig at det norske arbeidsmarked vil bli generelt stramt i årene framover. Spesielt kan det bli vanskelig å få rekruttert økonomer og EDB-personell, og mangel på slike folk kan vise seg å bli en flaskehals uavhengig av gitte bevilgninger. I våre planer må vi imidlertid legge til grunn at eventuelle slike problemer vil kunne overvinnnes.

Vi legger til grunn at Byrået vil få bevilgninger til tekniske hjelpemidler (anskaffelse av maskiner, utstyr og systemer) i det omfang som rasjonell drift krever. Ved overgang til ny teknikk og bedre metoder må vi regne med at noe av innsparingen må gå til finansiering av nødvendig utstyr. Vi regner videre med - kanskje noe optimistisk - at våre kontorproblemer vil bli tilfredsstillende løst.

1.2 Ressursvirkninger av rasjonalisering og andre forhold av betydning for produktiviteten

I løpet av den siste 10-årsperioden har arbeidskraft i betydelig omfang blitt innspart ved forskjellige rasjonaliseringstiltak, først og fremst forbedring av våre EDB-rutiner. Den frigjorte arbeidskraften har i stor grad gått til nye oppgaver eller utbedring av eksisterende oppgaver, men vi har også fått en rekke stillinger inndratt for å gi plass på budsjettet til nytt teknisk utstyr.

Også i neste 10-årsperiode kan vi regne med rasjonaliseringstiltak. De bør kunne gi innsparinger av arbeidskraft av noenlunde samme omfang som i 1970-årene. Innsparingene vil gjelde mange oppgaver og fordele seg på mange kontorer. Det vil derfor være naturlig at de innsparte ressurser blir brukt der innsparingen inntreffer. Vi må imidlertid være forberedt på at kravene til bedre arbeidsmiljø vil absorbere noe av innsparingene. Vi må også være forberedt på at vi kan få stillinger inndratt som vilkår for bevilgninger til anskaffelse av teknisk utstyr.

En måte som den tekniske rasjonalisering i 1980-årene vil komme til å vise seg på, er ved økende bruk av terminaler og databaser. Dette vil føre med seg en omorganisering av dataarbeidet i Byrået, kjennetegnet ved at fagkontorer og forskningsgrupper i større grad enn før vil komme til å

betjene seg selv med mindre bistand fra Produksjonsavdelingen. Totalt sett vil dette sikkert representere en billigere måte å gjøre arbeidet på. De ressursmessige konsekvenser er likevel ikke lette å forutse i detalj. I hvert fall i en startfase vil den nye teknologien antakelig kreve en noe større arbeidsinnsats enn før på fagkontorene og forskningsgruppene for å få utført de vanlige oppgaver. Men dette vil bli mer enn oppveid av andre rasjonaliseringsgevinster og av redusert arbeidskraftbehov ved Produksjonsavdelingen, hvor da riktig nok utgiftene til teknisk utstyr vil øke til gjengjeld.

Av betydning for arbeidskraftsituasjonen vil videre være arbeidsdelingen mellom Byrået og myndigheter som leverer oss administrative data. Det er sannsynlig at vi vil komme til å overta mer og mer data i ferdig form. Dataregistrering, koding og feilretting i Byrået vil på denne måten bli redusert. På store prosjekter må vi regne med å gi fra oss innsparte stillinger ved slik desentralisering. Ellers må også Byrået regne med å måtte bidra til å styrke dataleveringen hos administrative myndigheter på forskjellige måter, slik at innsparing ved slik desentralisering ikke nødvendigvis vil kunne komme andre oppgaver til gode.

1.3 Konklusjon: Arbeidskraft for nye oppgaver

Betraktningene ovenfor peker i retning av at arbeidskraftsituasjonen utover i 1980-årene vil tillate en viss utvidelse av virksomheten ved Byråets fagkontorer, forskningsgrupper og informasjonsavdeling. Men fortsatt vil det bli nødvendig for disse enheter å vise stor varsomhet med å ta opp nye oppgaver. En betydelig del av den øking i timeverkstallet som de kan regne med, vil komme først i siste halvdel av perioden, svarende til at det først er da at de rasjonaliseringstiltak som er omtalt foran vil gi resultater i form av frigjorte stillinger.

2. HVA ER VÅRE OPPGAVER? HVEM ER VÅRE KUNDER?

En viktig side ved prioriteringsproblemet er spørsmålet om hvilke brukergrupper Byrået særlig skal tilgodese med sine produkter. Det gjelder såvel statistikk- som analyseproduktet, kanskje mest det første. Her må det være et selvsagt utgangspunkt at tilfredsstillelsen av statistikkbehovet hos stat og kommuner må prioriteres høyere enn statistikkbehovet blant private brukere. Byrået har ingen oppgave som er viktigere enn den å skaffe fram

det datagrunnlag som offentlige myndigheter trenger i sitt løpende arbeid og for planleggingsformål. Men også andre brukergrupper har krav på våre tjenester. De store næringslivs- og arbeidsmarkedsorganisasjoner har etter hvert overtatt viktige oppgaver i samfunnslivet og må på visse områder tilgodeses på samme måte som offentlige myndigheter. Videre har Byrået et viktig dataansvar overfor samfunnsforskningen, både innenfor og utenfor Byrået. Endelig vet vi at mange enkeltforetak innenfor industri og bergverk, varehandel og bygge- og anleggsvirksomhet er regelmessige brukere av statistikk i sin markedsføring og langtidsplanlegging; deres behov må vi også ha i tankene, spesielt når det gjelder utformingen av den økonomiske statistikken. Synspunktene ovenfor er ikke nye. De betyr at prioriteringen mellom målgrupper i hovedsak må bli den samme i 1980-årene som tidligere. Men i detalj bør det bli endringer, svarende til at problemene i samfunnslivet gradvis endrer seg. Dette er diskutert nærmere i avsnitt 3.2.

En annen side ved prioriteringsproblemet er hvilken relativ vekt som bør legges på henholdsvis (i) utvidelser og forbedringer av statistikk, produktet, (ii) analyse og forskning og (iii) tiltak for å gjøre våre produkter lettere tilgjengelig for våre brukere ("markedsføring"). Et viktig synspunkt er at Byrået har eneansvar (en monopolstilling) når det gjelder å produsere og gjøre tilgjengelig den statistikk som samfunnet trenger. Utnyttingen av statistikken til analyseformål kan derimot foregå mange steder i samfunnet. Det betyr at vi må føle en klar forpliktelse til å gi statistikkproduksjonen første prioritet. Det er derfor ingen tilfeldighet at langt den største del av Byråets ressurser i dag nyttes til dette og bare en mindre del til forskning og analyser. Det er også uten videre klart at storparten av de nye ressurser Byrået vil få i 1980-årene vil måtte reserveres for produksjon og markedsføring av statistikk.

Det er imidlertid ikke opplagt hvor balansepunktet mellom produksjon og markedsføring bør ligge. Det går heller ikke noe skarpt skille mellom statistikkproduksjon på den ene siden og analyse/forskning på den annen. I det følgende skal vi derfor først drøfte de oppgaver vi står overfor på hvert av områdene statistikkproduksjon, analyse og markedsføring før vi til slutt forsøker en oppsummering.

3. OMFANG OG PRIORITERINGER AV STATISTIKKPRODUKSJONEN

3.1 Hovedretningslinjer

Med de forutsetninger som er lagt til grunn for ressurstilgangen, må en regne med at det til stadighet vil være vanskelig å finne rom for den utbygging og forbedring av statistikken som er ønskelig selv på de mest prioriterte områder. Dette tilsier at de utvidelser og forbedringer som kan skje vil måtte bli en utvikling i små skritt. En massiv utvidelse på ett eller noen få områder vil bare være gjennomførlig dersom organer utenfor Byrået bestemmer seg for å gi ekstratildelinger av ressurser på bestemte områder, og da er det egentlig organer utenfor Byrået som prioriterer.

Innenfor fagavdelingens arbeidsområde vil det bli sterk konkurranse om begrensede ressurser. For det første vil en ha konkurransen mellom utbygging og forbedring av primærstatistikk og analyse, jfr. avsnitt 4.1. Dernest vil trolig utviklingen av databaser og økt engasjement i spredning av statistikk legge beslag på ressurser ved fagkontorene. Dette er behandlet nærmere i avsnitt 5.3. Når det gjelder forskning og analyse, er det ønskelig å styrke denne virksomheten ved fagavdelingen. Dette bør kunne skje bl.a. ved at en søker å finansiere forskningsprosjekter med midler utenfra.

I en periode med knappe ressurser i forhold til behovene for ny og forbedret statistikk er det særlig nødvendig at igangværende prosjekter vurderes kritisk opp mot nye behov som melder seg og som kan fortjene høyere prioritet. De enkelte kontorer bør gå sterkt inn for å få til forenklinger i sine statistikkrutiner for å forsøke å finne fram til muligheter for ressursbesparinger. Som eksempler på slike forenklinger kan nevnes økt bruk av utvalgsundersøkelser for visse deler av totalpopulasjonen der hensynet til regionale tall ikke hindrer dette, forenkling av oppgaveskjemaer og utkutting av arbeidskrevende detaljer ved statistikkproduktet. Siden et prosjekt opprinnelig ble igangsatt kan mange forhold ha endret seg slik at nye prosjekter innenfor vedkommende fagområde nå er relativt høyere prioritert. Dette bør alle fagkontorer nøye vurdere i forbindelse med omdisponering av sine ressurser. For å stimulere i størst mulig grad slike forsøk på omdisponeringer, er det antakelig riktig å la det kontor som kan vise til innsparinger som ikke belaster andre kontorer, få lov til å disponere de frigjorte ressurser på prioriterte prosjekter innenfor eget arbeidsområde.

Selv om en regner med en svært begrenset ressursøkning pr. år i egen regi til å ta opp nye statistikkprosjekter, er det klart at det over en ti-årsperiode likevel vil bli rom for en viss ekspansjon. Spørsmålet blir da hvilke områder/prosjekter det ut fra situasjonen i dag vil være naturlig å prioritere. En slik liste over områder som bør prioriteres kan antakelig med fordel være noe mer omfattende enn det en med stor sannsynlighet vil kunne gjennomføre. Dette fordi det kan være nyttig å ha en viss "reserve" av høyt prioriterte prosjekter å ta av om ressurstilgangen skulle bli bedre enn ventet. Å fastlegge interne prioriteter i detalj over en så lang periode som ti år, er neppe helt ut mulig. Også av den grunn kan en forholdsvis lang liste over prioriterte prosjekter der det kan bli foretatt valg i løpet av ti-årsperioden, være hensiktsmessig.

Spørsmålet om prioriteringer innenfor statistikkproduksjonen kan behandles med ulike utgangspunkt. Ett utgangspunkt kan være spørsmålet om hvilke brukergrupper som særlig bør tilgodeses i utviklingen av den offisielle statistikken. Som nevnt foran må Byrået legge avgjørende vekt på de statistikkbehov som sentrale og lokale planleggingsmyndigheter gir uttrykk for. Vi kan regne med å bli utsatt for sterke krav om forbedret, utvidet og ny statistikk fra dette hold i ti-året som kommer. Byrået bør prøve, så langt det er mulig, å imøtekomme slike krav. Men Byrået har også andre viktige brukergrupper. Det er her nok å nevne forskningen, næringslivet og dets organisasjoner og almenheten. Også overfor disse grupper har Byrået et klart ansvar. Under knappe ressurser kan det her oppstå prioriteringskonflikter. I slike situasjoner kan det være en løsning at Byrået nytter seg av ekstern finansiering for å utføre en del av de prosjekter som mest direkte har betydning for de "sterkeste" brukergrupper. Det bør særlig kunne komme på tale for prosjekter hvis nytte i særlig grad kommer en eller bare noen få brukere til gode.

Et annet utgangspunkt for en prioritering av statistikkproduksjonen gjelder selve grunnlaget for de primærdatabasene statistikken bygger på. Administrative datasystemer bygges etterhvert opp på flere områder. Slike systemer skal primært tjene administrative formål, men de kan, om de blir hensiktsmessig planlagt, også være et viktig grunnlag for utarbeiding av statistikk. Forutsetningen må imidlertid være at det er et behov for slik statistikk, og at kvaliteten av statistikken blir god nok. Av flere grunner bør utnyttningen og påvirkningen av administrative datasystemer med sikte på

statistikk gis høy prioritet i årene som kommer. Under visse forutsetninger kan statistikken fra slike systemer være relativt billig å produsere. Særlig gjelder det hvis kontrollen av primærdata allerede er utført gjennom de administrative rutiner, og enheter, begreper og definisjoner i systemene på forhånd er tilpasset statistiske behov. En ytterligere fordel ved slike systemer vil være at de kan gi tall med god totaldekning og muligheter for regionale spesifikasjoner som ofte er ønskelig. Data fra administrative prosesser vil også i særlig grad være relevante for mange av de behov som planleggingsmyndighetene har for utvidet statistikk.

Utvalgsundersøkelser basert på oppgaveinnhenting gjennom vår intervjuorganisasjon vil også kunne gi statistisk informasjon av stor betydning uten altfor store kostnader og problemer. Av erfaring vet vi at slike undersøkelser kan gi nyttig og omfattende informasjon til en beskrivelse av menneskelige og sosiale forhold. Særlig fra forskningsmiljøer, men i stigende grad også fra administrative og planleggende myndigheter, blir statistikk basert på slikt materiale etterspurt. Det synes derfor å være en riktig prioritering å øke omfanget og bredden i slike undersøkelser i det ti-året som kommer.

Derimot synes det å være grunn til større tilbakeholdenhet med å gjennomføre statistiske undersøkelser (særlig totaltellingene) som bygger på bruk av omfattende spørreskjema til et større antall oppgavegivere. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er om det vil vise seg mulig å erstatte de store ti-årlige tellingene (særlig folke- og bolig tellingene) med registerbasert statistikk. I denne forbindelse bør også en kombinasjon av registerbasert statistikk, mindre omfattende delundersøkelser og utvalgsundersøkelser bli vurdert. Motstanden mot skjemaflommen er i dag stor og stigende, særlig hos "små" oppgavegivere. Dette sammen med kostbar bearbeiding knyttet til revisjon og kontroll av slikt materiale må nøye veies mot den nytte slik informasjon kan gi. Også en forenkling av eksisterende spørreskjemaer i bruk bør gis stor oppmerksomhet såvel ut fra kostnadshensyn som ut fra hensynet til oppgavebyrden for den enkelte.

3.2 Utbyggingsområder

Innenfor primærstatistikken har det i forbindelse med prioriteringer ofte vært brukt å skille mellom økonomisk statistikk og statistikk over menneskelige og sosiale forhold. I den kommende ti-årsperiode er det, med den oppbygging norsk offisiell statistikk har i dag, neppe hensiktsmessig å knytte spørsmålet om prioriteringer til en så grov og unyansert inndeling. Innenfor begge hovedområder kan det være stor forskjell på hvilke delområder av statistikken som bør prioriteres. Dessuten vil interessen for utbygging av statistikken ofte gå på tvers av hovedområdene.

Ut fra en vurdering av behovene synes det særlig å være fire områder en bør ha i tankene når en skal prioritere statistikkutbyggingen:

- I) Statistikk som belyser status, fordeling og endringer i levekår og velferd for befolkningen totalt for ulike grupper
- II) Statistikk som belyser tilstand og utvikling i miljø og naturressurser
- III) Statistikk som belyser norsk oljeøkonomi, konsekvenser og problemer som oljen reiser for næringslivet ellers
- IV) Statistikk som belyser regionale problemer og utviklingstendenser særlig knyttet til samfunnsplanleggingen

Statistikk som belyser befolkningens levkår dekker et vidt område. Det omfatter både økonomisk og sosial statistikk. Grunnlaget for slik statistikk vil dels kunne være å finne i administrativt primærmateriale, dels i oppgaver som hentes inn direkte fra private personer og husholdninger, og i noen tilfeller også fra bedrifter. Lønns-, inntekts- og formuesstatistikken er sentrale elementer i en levekårsstatistikk. Det samme gjelder statistikk som kaster lys over hvordan sosiale støtteordninger, trygder og andre hjelpetiltak for vanskelig stilte grupper fungerer. Også undersøkelser som direkte går på de enkelte levekårskomponenter, enten for befolkningen totalt eller for spesielle grupper, har en viktig plass i en slik sammenheng. Levekårskomponenter som det er særlig aktuelt å prioritere høyt er arbeidsforhold, helse- og boforhold.

På området miljø og naturressurser vil det fortsatt være naturlig å legge stor vekt på en utbygging av miljøstatistikken. Det kan trolig best skje gjennom en statistisk utnytting av de datasystemer knyttet til overvåking og kontroll med miljøforhold som etter hvert bygges opp. For forvaltningen av naturressurser synes det som om utviklingen av ressursregnskapet

er blitt et viktig hjelpemiddel. I tiden framover vil det trolig fortsatt bli stilt store krav til en utbygging av ressursregnskapet. Dette gjelder både på datasiden og for utviklingen av modeller for ressursbudsjettering og analyser.

Bedre statistikk som belyser oljevirkksomheten er nødvendig hvis kvaliteten av primærstatistikken på dette felt skal bli like god som for andre viktige deler av næringslivet. En styrking av datagrunnlaget her er også nødvendig av hensyn til analyser over oljeøkonomiens virkninger for resten av norsk næringsliv. For å kartlegge de strukturendringene som ventes i næringslivet som følge av oljevirkksomheten, er det viktig at statistikken for mange av de tjenesteytende næringene blir gitt sterkere prioritet og bygget betydelig ut, om nødvendig på bekostning av statistikken for de vareproduserende næringer.

Behovet for regionalstatistikk øker fordi planleggingen på dette nivå øker i omfang og stadig blir mer kvantitativ og dataorientert. Av sentrale statistikkområder der "regionaliseringen" må prioriteres høyt, har en bl.a. arbeidsmarkedstatistikk, regionale data for befolkningsframskrivninger og næringsstruktur. Også på det sosialstatistiske området øker behovet for regionale data, og i særlig grad bør regnskapsstatistikken for regionale enheter opprustes. Et nytt trekk er at det også innenfor de regionale enheter stadig etterspørres mer statistikk for småområder. Bedre regionalstatistikk er ikke bare et spørsmål om å skaffe ny statistikk. Vel så viktig er det å øke tilgjengeligheten av den statistikk som finnes.

4. OMFANGET AV ANALYSEVIRKSOMHETEN

4.1 Hvorfor analyse? Prinsipielt om omfanget

Det er to grunner til at Byrået har funnet det riktig å engasjere seg i forsknings- og analysearbeid. Den første er at vi ved selv å arbeide med statistikken til analyse og forskning får et bedre grunnlag for å vurdere kvaliteten av våre data og impulser for å forbedre dem. Dels oppnår vi dette gjennom eget forskningsarbeid, dels gjennom de kontakter som forskningsarbeidet gir til forsknings- og brukermiljø utenfor Byrået. Den andre grunnen er at en rasjonell utnytting av det datamaterialet som Byrået produserer, krever analytisk bearbeiding ut over den rene tabellframstilling. For en slik analyse har forskningsenheter innenfor Byrået fortrinn som andre

forskningsinstitusjoner ikke har i samme grad. Disse fortrinn består i lett adgang til og førstehånds kjennskap til statistiske data, et utbygget serviceapparat og forutsetninger for å bygge opp et allsidig og slagkraftig miljø. Dette betyr at visse forskningsoppgaver - først og fremst oppgaver som krever bruk av store datamasser - kan utføres bedre i Byrået enn andre steder. Det gir Byrået en naturlig forpliktelse til i et visst omfang å engasjere seg i analysearbeid som Byrået har særlige forutsetninger for å utføre.

Slik analysearbeidet i Byrået er organisert, foregår det dels ved sentrale analysegrupper (Forskningsavdelingen, Sosiodemografisk forskningsgruppe, Gruppe for ressursregnskap), dels ved fagkontorene og ved Underavdelingen for intervjuundersøkelser. Mengden av analysearbeidet har vokst sterkt gjennom de par siste ti-år. Antakelig har den sentraliserte analysevirksomheten allerede i dag et slikt omfang at videre utbygging vanskelig kan begrunnes med at den er nødvendig for å forbedre kvaliteten av statistikken. Dermed er det ikke sagt at analysearbeidet ved de sentrale arbeidsgrupper ikke bør utvides ytterligere. Men begrunnelsen må i så fall søkes i den nytteverdi som analyseresultatene har for samfunnet: Enten må vi mene at nytten for våre brukere av flere analyseresultater vil være større enn nytten av et bedre statistikkprodukt, eller det må finnes brukergrupper som er villige til å betale for økt analysevirksomhet, slik at vi kan øke analysearbeidet uten å ta ressurser vekk fra statistikkproduksjonen.

Ved fagkontorene er situasjonen annerledes. Analysearbeidet her er et naturlig ledd i arbeidet med å gjøre statistikkproduktet tilgjengelig for brukerne og således et virkemiddel i markedsføringen. Fagkontorene må derfor, hvert på sitt område, vurdere nytten av økt analysevirksomhet mot nytten av samme ressursinnsats brukt til forbedring av statistikkproduktet.

4.2 Nasjonalregnskap. Makro-økonomisk analyse

Ved Forskningsavdelingen ser det ut til at det først og fremst er ønskelig å øke ressursinnsatsen ved Nasjonalregnskapskontoret. Den nåværende bemanning ved kontoret har vist seg å være i minste laget for å klare alle løpende oppgaver (et fullt utbygd årsregnskap, kvartalsvis realregnskap, periodiske fylkesfordelte regnskaper, dokumentasjon, publisering og annen spredning av resultatene). Samtidig vet vi at kvaliteten på mange av nasjonalregnskapstallene dessverre er svak. For en stor del skyldes dette svakheter

ved primærstatistikken som det er dyrt og vanskelig å gjøre noe med. Derimot kan antakelig betydelige kvalitetsforbedringer oppnås ved at Nasjonalregnskapskontoret blir satt i stand til å utnytte primærstatistikken bedre og til mer kritisk å overvåke og forbedre sine beregningsrutiner (innhenting av opplysninger om avansesatser, valg av fordelingsnøkler, metoder for fastprisberegninger o.l.). Det tekniske opplegget for framkjøring av regnskapene er på mange punkter foreldet, og vesentlige fordeler kan oppnås ved innføring av nye systemløsninger.

En viktig oppgave for kontoret i 1980-årene vil antakelig bli å gjennomføre en ny "hovedrevisjon" av nasjonalregnskapet. Vi må prøve å prioritere slik at dette kan skje ved en konsentrert innsats av arbeidskraft på langt kortere tid enn det har tatt å gjennomføre tidligere generalrevisjoner. En måte å få dette til på kan være at Nasjonalregnskapskontoret midlertidig får "lånt" arbeidskraft fra andre kontorer for det tidsrom da generalrevisjonen pågår. Det er også ønskelig at det nødvendige systemarbeid blir gjort unna før selve tallarbeidet settes i gang.

Ved økonomisk analysegruppe synes ikke behovet for økt ressursinnsats særlig påtrengende gitt de ressursrammer som Byrået må arbeide innenfor. Den makro-økonomiske analysen har vært trappet sterkt opp i de senere år som følge av kontraktsoppdrag og ekstraordinær tildeling av stillinger til modellarbeidet, og har i dag et omfang som ligger godt over hva Byrået tok sikte på i forrige langtidsprogram. Videre utvidelser av virksomheten bør neppe prioriteres høyt dersom den skal skje ved hjelp av ordinære stillinger på Byråets budsjett til fortrengsel for andre viktige oppgaver som Byrået har.

En annen sak er at Byrået kan komme til å bli bedt om å ta på seg nye makro-økonomiske analyseoppgaver som betalte oppdrag. Slike anmodninger vil vi selvsagt måtte overveie. Mye vil kunne komme til å avhenge av tilgangen på kvalifisert arbeidskraft. Det er ikke vanskelig å peke på områder hvor samfunnet utvilsomt burde satse langt mer på makro-økonomisk forskning enn det gjøres i dag, og hvor Byrået synes å ha bedre forutsetninger enn andre for å gjøre en innsats (f.eks. regionalanalyse, inntektsfordeling). Vi må også ta hensyn til hva vi mener om våre evner til å spre oss til helt nye felter: Det vil ikke være i Byråets interesse å ta oppdrag som vi ikke kan løse på kvalitetsmessig tilfredsstillende måte.

4.3 Sosiodemografisk analyse

Forskningsprogrammet for Sosiodemografisk forskningsgruppe er bygget gradvis ut i løpet av 70-årene, slik at Byrået med denne gruppen og de beslektede fagkontorene nå utgjør et av de viktigste forskningsmiljøer i Norge, for demografisk analyse i vid forstand. Det står allikevel en del igjen før de ulike arbeidsfelter for gruppen har en rimelig dekning, sett i forhold til de forutsetninger Byrået har og det ansvar vi bør føle for denne forskningen. Også behovet for en sterkere standardisering og samordning av personstatistikken tilsier at den sosiodemografiske analysen, hvis mulig, bør bygges ytterligere noe ut.

Det modellsystem Sosiodemografisk forskningsgruppe har utviklet for framskriving av folketall i kommunene, befolkningens utdanningsstatus og tilgangen på arbeidskraft består stort sett av enkle rate-modeller. Det er behov for å føre inn også ikke-demografiske variable som forklaringsfaktorer i disse modellene, og dette krever økt innsats i strukturanalyse av sosial og demografisk tilpasning. Likeledes må dette modellsystemet knyttes nærmere til Byråets system av makro-økonomiske analysemodeller. Arbeidet med levekårsrapportering og utvikling og gjennomføring av et enhetlig system for den sosiale og demografiske statistikk vil kreve økt innsats fra gruppen i samarbeid med blant annet Underavdelingen for intervjuundersøkelser.

4.4 Problemorientert analyse ved Fagavdelingen

Vi har ennå ikke kommet så langt som vi bør komme når det gjelder å bruke statistikkens forskjellige deler til problemorienterte analyser. Erfaringer fra 1970-årene viser at mange av fagkontorene har statistikk som kan nyttes til verdifulle analyser av viktige samfunnsspørsmål. Ikke minst har undersøkelser bygd på koblede individualdata hentet fra ulike deler av statistikken vist seg å resultere i interessante studier; som eksempel kan nevnes analyser av sammenhengen mellom yrke og dødelighet. Mulighetene for å finne gode analyseprosjekter er kanskje særlig store ved de kontorer som arbeider med personstatistikk (sysselsetting, inntekt og formue, sosiale forhold, undervisning o.a.).

Det er utvilsomt svært ønskelig å trappe opp analysevirksomheten ved mange av fagkontorene, blant annet fordi det er fare for at den potensielle verdi av statistikken ikke vil bli fullt utnyttet med mindre vi selv gjør bruk av den til analyseformål. Med den tilgang vi kan regne med av nye stil-

linger, kan det imidlertid - som hittil - bli vanskelig å finne ressurser for dette på vårt eget budsjett. Vi bør derfor arbeide aktivt for å finne fram til prosjekter på dette området som kan oppnå ekstern finansiering. Mulighetene i så måte skulle være gode. Men tilgang på kvalifisert arbeidskraft kan vise seg å bli et problem og i praksis sette bom for store framstøt. Foreløpig setter også "taket" på oppdragsmidler trange grenser for hva som kan gjøres.

Også ved Underavdelingen for intervjuundersøkelser gjelder at det i og for seg er ønskelig med mer analyse av egne data. Men her har analysearbeidet allerede i dag et betydelig omfang sammenliknet med situasjonen ved enkelte av fagkontorene. Noen nevneverdig opptrapping av analysevirksomheten ved Underavdelingen for intervjuundersøkelser gjennom økning av den faste staben kan det neppe bli plass for. Derimot er det ønskelig at Underavdelingen, som fagkontorene, forsøker å finne fram til analyseprosjekter som kan oppnå ekstern finansiering.

4.5 Statistiske metodespørsmål

I løpet av de siste fem årene er Gruppe for metoder blitt bygget opp ved Underavdelingen for intervjuundersøkelser. Gruppen har vært opptatt av å sette seg inn i og anvende statistiske metoder som tar sikte på å rasjonalisere innsamlingen og klargjøringen av data, bestemme kvaliteten til publiserte tall samt metoder for analyse av data. I årene framover må vi legge vekt på å gjøre disse metoder bedre kjent ved fagkontorene, slik at Byrådet kan dra nytte av de resultater som er oppnådd. Allerede nå har vi flere eksempler på at metoder som Gruppen har arbeidet med, sprer seg til nye områder. Innen felter som arealdisponering, miljøstatistikk og transportundersøkelser brukes nå utvalgs- og beregningsmetoder som Metodegruppen har arbeidet med. En liknende utvikling er ventet når det gjelder metoder for analyse av data.

I arbeidet med å spre bruken av statistiske metoder i Byrådet er det nødvendig å øke kompetansen på dette feltet ved de enkelte fagkontorer, mens det ikke synes å være noe stort behov for økt ressursinnsats ved Gruppe for metoder i første halvdel av 1980-årene. Ressursbehovet på sikt ved Gruppe for metoder vil avhenge av utviklingen i bruk av statistiske metoder i resten av Byrådet.

Ved Gruppe for metoder vil en viktig oppgave bli å lage en ny utvalgsplan for intervjuundersøkelser. Denne planen bør ta sikte på å legge forholdene bedre til rette for regional analyse av resultater fra utvalgsundersøkelsene. En annen viktig oppgave blir å arbeide med metoder for analyse av gjentatte undersøkelser.

4.6 Ressursregnskap og ressurs spørsmål

Vi kan forutse at virksomheten ved Gruppe for ressursregnskap vil komme til å bli en fast del av virksomheten i Byrået. Derimot vet vi ennå ikke hvilket omfang denne virksomheten vil få og hvor stort innslag den skal ha av analyse og forskning. Dette vil måtte avklares etter hvert. Foreløpig må vi legge til grunn at avgjørelsen om hvilken prioritet denne virksomheten skal gis, i hovedsak vil bli tatt av myndigheter utenfor Byrået. Vi må legge til grunn at nødvendige ressurser i alt vesentlig vil bli stilt til disposisjon utenfor budsjettammen. Noen konkurranseforhold mellom denne virksomheten og virksomheten ellers i Byrået skulle derfor ikke behøve å oppstå, bortsett fra eventuell konkurranse om kvalifisert arbeidskraft dersom arbeidskraftsituasjonen skulle bli vanskelig.

5. ENGASJEMENT I SPREDNING AV RESULTATER

5.1 Publikasjonsprogrammet

I løpet av de siste ti-tjue år er publikasjonsprogrammet vårt blitt stadig mer differensiert og bedre tilpasset de ulike brukergruppers behov. Sist vi hadde en gjennomdrøfting av publikasjonssystemet var i 1979. Det systemet vi da fikk, synes å virke bra, men det bør nok være en løpende vurdering av publikasjonsprogrammet for å få det best mulig. I flere år har det vært ønskelig å få en samlet gjennomgang av alt som publiseres innenfor et emneområde i de ulike publikasjonsseriene. Dette er en svært ressurskrevende oppgave for fagkontorene, men det er mye som taler for at det bør gjøres sentralt i løpet av tiårs-perioden.

En annen viktig oppgave for 1980-årene vil være å vurdere bruken av nye media for spredning av statistikkproduktet. Ett eksempel er økt bruk av filmkort til erstatning av de mest detaljerte tabeller i de trykte publikasjoner. På områder hvor det kommer på tale å opprette databaser (se nedenfor), vil hele publiseringsprogrammet måtte vurderes fra grunnen av.

Riksrevisjonen har nylig vært inne på helt eller delvis å stoppe våre gratisforsendelser av særtrykk fra Statistisk ukehefte. Dersom vi skulle få et påbud om dette, vil vi måtte finne andre måter å spre denne del av statistikken på. Vi kan vanskelig tenke oss en abonnementsordning for alle særtrykkserier, administrert av Byrået selv. Et alternativ kan være å opprette en abonnementsordning administrert av Universitetsforlaget, men dette vil antakelig kreve at Ukeheftet med tilhørende særtrykkserier blir erstattet av en emneinndelt publisering, slik Sverige har i dag. En slik omlegging vil kreve økte ressurser både ved Informasjonsavdelingen, Trykningskontoret og fagkontorene.

5.2 Brukerkontakter

Det er hevet over tvil at Byrået burde bruke mer ressurser enn vi gjør i dag på å bygge ut den direkte kontakt med viktige brukergrupper av statistikken. I tillegg til at vi ved slik kontakt får gitt brukerne orientering om hva vi har å tilby av statistikk, viser erfaring at vi for vår del får verdifulle impulser for markedsføringsarbeidet. Ofte oppnår vi en total holdningsendring til statistikk og Byrået. Eksempler på målgrupper for slik kontakt er presse og kringkasting, tjenestemenn i sentral- og lokaladministrasjon, forskningsmiljøer, lærere og elever ved videregående skoler. Orienteringsmøter, seminarer og kurs og utarbeiding av undervisningsmaterie-ll er virkemidler vi kan gjøre bruk av.

Byråets bibliotek er nødvendig for vårt eget arbeid, men må samtidig ses som et viktig kontaktledd til publikum. Det har lange tradisjoner som lett tilgjengelig spesialbibliotek for samfunnsvitenskapelig litteratur, og i tillegg er det av myndighetene pålagt å fungere som ansvarsbibliotek for norsk og internasjonal statistikk. Ressurssituasjonen ved biblioteket har i de senere år vært svært anstrengt. Skal det unngås at biblioteket forfaller, må det allerede fra tidlig i 1980-årene gis flere stillinger og større bevilgninger til innkjøp av bøker og tidsskrifter.

5.3 Vår holdning til databaser

I de senere år har flere statistikkbrukere uttrykt ønske om å få adgang til databaser i Byrået med sikte på å kunne produsere tabeller og foreta analyser etter eget behov. Vi forstår med en database en samling av data - individualdata eller tabeller - som er tilgjengelig for brukere fra terminal

(on-line eller etter forhåndsbestilling) sammen med program som kan arbeide på dataene, dvs. en metode for å publisere resultater i en fleksibel form. I Byråets EDB-plan blir det skilt mellom tre grupper av databaser, nemlig (i) databaser for avgrensede statistikkområder, (ii) integrerte databaser, (iii) databaser for aggregerte data. Det er foreløpig uvisst hva slags databaser det kan bli aktuelt å opprette i 1980-årene og når dette eventuelt vil kunne skje. Dermed er det heller ikke mulig å forutse i dag hvilke virkninger basene vil få for publiseringssystemet eller behovet for ressurser til markedsføring og tjenesteyting. Det eneste som kan gjøres på det nåværende tidspunkt, er å angi visse prinsipielle retningslinjer for hva vår holdning bør være til databaser opprettet i og utenfor Byrådet.

Databaser som opprettes i Byrådet med tanke på at eksterne brukere skal kunne gis adgang til dem, må oppfylle to fundamentale krav:

- (i) De må ikke komme i strid med Byråets regler for datavern, dvs. de må organiseres slik at fortrolige data ikke kan komme på avveier.
- (ii) Dataene må være så godt dokumentert at feiltolkning unngås ved selvbetjening.

I praksis vil våre regler for datavern føre til sterke begrensninger i eksterne brukeres adgang til basene. For økonomiske data (bedrifter og foretak) vil det sjelden være aktuelt å gi adgang til individualdata selv om dataene anonymiseres. Det mest aktuelle vil være tabelldatabaser eller enda mer aggregerte tidsserier. I den utstrekning eksterne brukere aksepteres, vil det være rimelig å legge følgende prinsipper til grunn:

- (i) Databasene må være åpne for alle. Ingen må få enerett til basen, og vi må ikke diskriminere enkelte brukere eller brukergrupper.
- (ii) Når en ekstern bruker offentliggjør data fra en av våre baser, må Byråets dokumentasjon tas med og kilde oppgis.
- (iii) Prisen på tjenester bør være slik at Byråets utgifter dekkes over en rimelig periode.

Når det gjelder Byråets holdning til eksterne databaser, kan det være grunn til å omtale særskilt (i) Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste (NSD), (ii) interkommunale datasentraler, (iii) Teledata, (iv) kommersielle databaser.

Byrådet har lenge samarbeidet med Norsk samfunnsvitenskapelig data-tjeneste (NSD) og har vært den viktigste leverandøren av aggregerte kommune-

data til NSD's databank. I tillegg har Byrået levert anonymiserte data fra en rekke intervjuundersøkelser. NSD skal i første rekke ta seg av dataformidling til forskere og forskning, mens Byrået bl.a. skal dekke regional og annen planlegging. Dersom denne arbeidsdelingen skal kunne opprettholdes i framtiden, vil det antakelig bli nødvendig også for Byrået å opprette en kommunedatabase som er tilgjengelig for eksterne brukere. Det er ellers neppe grunn til å endre den positive holdningen overfor NSD.

De interkommunale datasentralers rolle og betydning i 1980-årene er for øyeblikket svært uklar. Dette har sammenheng både med en desentralisering av databehandlingen og med oppbyggingen av fylkeskartkontorene. Det er derfor lite aktuelt å drøfte overføring av data fra Byrået til de interkommunale datasentralene nå.

Byrået har inngått avtale med Televerket om medvirkning i prøveopp-
legget av Teledata. Vi har utført en del forberedende arbeid, men er ikke kommet så langt at vi har lagt inn data i systemet. Det er ikke tvil om at Teledata er et informasjonsmedium som er kommet for å bli. Det viser blant annet den raske veksten i abonnementtallet som kom i Finland da systemet ble satt i normal drift. Ved omlegging og utbygging av den sentrale opplysningsvirksomheten i Byrået vil vi også selv kunne ha stor nytte av Teledata.

Det potensielle marked for kommersielle databaser er neppe stort i Norge, men vi kjenner allerede ett opplegg og flere kan komme. En slik utvikling vil føre til bedre spredning av våre data og øke den samfunnsmessige nytteverdien av statistikkproduktet. Vår grunnholdning til slike baser må derfor være positiv. Vi bør ikke motsette oss at tabeller fra våre publikasjoner overføres til en database for kommersiell utnytting. Vi må også være villige til - mot betaling - å stille data til disposisjon på annen måte. Et vilkår må da selvsagt være at kravene til datavern tilfredsstilles; vi må videre ta hensyn til nødvendigheten av å bevare oppgavegiverens tillit.

6. OPPSUMMERING

Det er selvsagt umulig i dag å forutse hvilke ressurser Byrået vil få til disposisjon i 1980-årene. Det er i dette notatet forutsatt at vi stort sett vil få det vi trenger av maskiner og annet utstyr for rasjonell

drift. Minimumsfaktoren vil derfor bli tilgangen på arbeidskraft. Med de signaler vi har fått, er det realistisk å regne med vesentlig lavere stigningstakt i tallet på nye stillinger i 1980-årene enn vi har hatt i de siste ti-tjue år. Vi antar at tallet på funksjonærer lønnet ved oppdragsmidler til kunne økes noe, men ikke så sterkt at det vil monne i totalbildet.

De nye stillinger vi kan håpe å få, vil i første del av perioden sannsynligvis gå med omtrent i sin helhet til å møte den automatiske stigning i datamassen, til å fylle hull ved de tjenesteytende kontorer og til å gjennomføre den tekniske opprustning som vi er enige om å prioritere og som det er lagt opp til i EDB-planen. I denne perioden vil mulighetene for å tilføre nye ressurser til Fagavdelingen, forskningsgruppene og Informasjonsavdelingen etter alt å dømme bli ytterst små.

Fra midten av 1980-årene eller noe tidligere bør de planlagte rasjonaliseringstiltak kunne gi resultater og virksomheten kunne økes ved fagkontorer, forskningsgrupper og informasjonsavdeling. Men arbeidskraftsituasjonen vil fortsatt bli stram. I vår videre planlegging bør vi kunne legge til grunn at den samlede timeverksinnsatsen ved Fagavdelingen, forskningsgruppene og Informasjonsavdelingen vil kunne økes med noe omkring 10 prosent i løpet av 1980-årene.

Drøftingen i dette notatet peker i retning av at det aller meste av den økte timeverksinnsatsen bør brukes til å forbedre statistikkproduktet, herunder nasjonalregnskapet, og - hvis mulig - til å øke analysevirksomheten ved fagkontorene og Sosiodemografisk forskningsgruppe noe. En øking av analysevirksomheten ved de øvrige sentrale forskningsgrupper er også ønskelig, men dette bør vi forsøke å få til ved hjelp av oppdragsmidler. Timeverksinnsatsen ved Informasjonsavdelingen bør antakelig økes minst i takt med innsatsen ved Fagavdelingen og forskningsgruppene.

En viktig usikkerhetsfaktor er foreløpig hvor sterkt Byrået i 1980-årene vil komme til å satse på oppretting og drift av databaser. Slik det ser ut i øyeblikket, vil vi ikke under noen omstendigheter ha store ressurser å avse for dette i de nærmeste årene framover. På noe lengre sikt må vi regne med en konflikt mellom ønsket om å utvide og forbedre statistikken på den ene side og betjening av eksterne kunder via databaser på den annen. Vi må til enhver tid foreta en prioritering mellom disse innsatsområdene.