

LOVGIVNING OG STATISTISK INFORMASJON

Avdelingsdirektør Svein Nordbotten

1. Innledning

Det er flere grunner for at lovgivere og statistikere bør arbeide i nær kontakt med hverandre. Vi kan trolig gi uttrykk for dette ved å peke på at lovgiverne vil:

- a) ha behov for informasjon under forberedelse og vurdering av lover,
- b) generere en informasjonsregistrering som – foruten å være et ledd i vedkommende lovs forvaltning – også vil kunne ha stor verdi som grunnlag for ny statistisk informasjon til nytte for framtidige lovgivere og andre statistikkbrukere, og
- c) regulere informasjonsstrømmer, –akkumulering og -anvendelse i samfunnet gjennom lovfestede påbud og forbud.

For å få et best mulig resultat av lovarbeidet og en god utbygging av statistikksystemet, vil det kreves at statistikerne registrerer og tar opp arbeidet med å tilfredsstille lovgivernes behov på et så tidlig tidspunkt at de om mulig, kan bidra med den ønskede informasjon og at lovgiverne på sin side i sitt arbeid får kjennskap til og søker å innarbeide i sine forslag statistikksystemets krav til informasjonsregistrering.

Vi skal i det følgende drøfte disse betingelser nærmere.

2. Lovgivernes informasjonsbehov

2.1 Lovgivningen som reguleringsprosess

De offentlige myndigheters oppgave i samfunnet er for en stor del styring i vid mening. For å kunne utføre

styringsfunksjonen på en effektiv måte må en ha:

- regelverk,
- informasjonskanaler mellom offentlige myndigheter og samfunnet forøvrig, og
- systematisk oppsamling av erfaring, blant annet i form av statistisk informasjon.

Regelverket vil bestå av lover, forskrifter m.m. Lovverket må være under regelmessig vurdering og når den oppsamlede informasjon tilsier det må det endres, erstattes osv. Vi kan tenke oss forholdet mellom samfunnet og lovgivningen som en reguleringsprosess slik figur 1 viser.

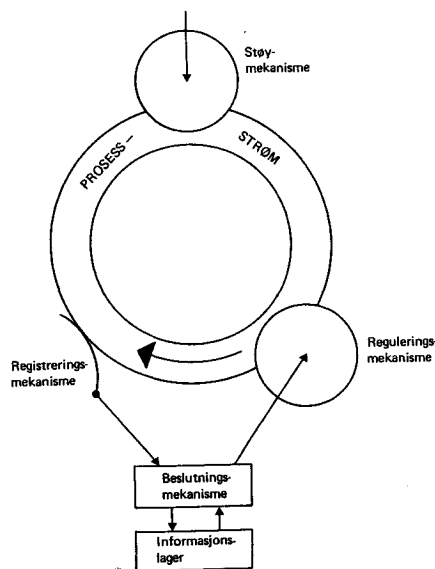


Fig. 1. Lovgivning som reguleringsystem.

Samfunnsutviklingen kan vi betrakte som en prosess-strøm som påvirkes av støy, dvs. alle de forhold som ikke er

underlagt lovgivernes kontroll. Støymekanismen representerer med andre ord en rekke ting, fra det enkelte menneskes særegne biologiske utviklingstrekk til internasjonal storpolitikk. Vi tenker oss videre at prosessen også påvirkes av en reguleringsmekanisme – representert ved lovverk og forvaltning. Prosessens forskjellige egenskaper kan vi registrere gjennom en observasjonsmekanisme som her blant annet representerer samfunnets statistikkssystem.

De to sistnevnte mekanismer tenker vi oss begge forbundet med en beslutningsmekanisme ved informasjonskanaler. Beslutningsmekanismen symboliserer blant andre lovgiverne. Den har også forbindelse med et lager hvor informasjon akkumuleres. Informasjon sendes kontinuerlig eller periodevis fra registreringsmekanismen til beslutningsmekanisme og informasjonslager. Beslutningsmekanismen er enten virksom til stadighet eller periodevis og vurderer ny og oppsamlet informasjon, utvikler nye beslutninger og sender informasjon om ny regulering til reguleringsmekanismen.

En viktig komponent i beslutningsenheten er en modell – et mer eller mindre forenklet og riktig bilde lovgiverne har – av hvordan prosessen virker og påvirkes av støy og regulering, og en preferansetabell som gir grunnlag for valg mellom forskjellige tiltak og deres virkninger.

Fordi prosessen påvirkes av støy, vil det enten kontinuerlig eller periodisk være ønskelig å gjenta observasjon, vurdering med beslutning og eventuell ny regulering. Reguleringens effektivitet vil avhenge av flere faktorer, bl.a.

- hvor perfekte registrerings-, beslutnings- og reguleringsenhetene kan utvikles,
- hvor lang tid tar det fra en regulering settes i verk til reaksjonen observeres og informasjon sendes tilbake til beslutningsenheten, og
- hvor lang tid det tar for informasjonen fra den rekker fram til beslutningsenheten, og inntil en regulering kan settes iverk.

Dersom lovgivningen fungerer analogt med en reguleringsprosess som her skissert, må det være åpenbart at lovutforming (beslutningen) både må påvirkes av og ha konsekvenser for forvaltningen (reguleringsmekanisme) og for informasjonssystemet (registreringsmekanisme).

2.2 Faser i reguleringsprosessen og deres behov for informasjon

Vi kan summere opp med å si at reguleringsarbeid – og lovgivning – har seks faser:

1. Utvikling av en hypotese om et reguleringsbehov
2. Verifisering av behovet
3. Utarbeiding av forslag til regulerings tiltak
4. Vedtak om regulering
5. Gjennomføring av tiltaket
6. Vurdering av regulerings tiltakets effektivitet hvor den siste ofte kan føre til at hele prosessen repeteres.

I alle faser vil det være behov for informasjon, enten bygd på nye registreringer eller i form av erfaringer fra tidligere. Opptaket til en regulering eller ny lov vil ofte bygge på informasjon av relativt grovt beskrivende og summarisk karakter som tyder på at det skjer en uønsket utvikling på et eller annet område. I neste fase vil det være behov for mer detaljert, presis og relevant informasjon som tillater at mistanken om uheldige forhold kan bekreftes eller forkastes. Dersom den bekreftes, tar arbeidet til med å utarbeide lovforslag o.l. med siktepunkt å regulere utviklingen i ønsket retning. Svært ofte forutsetter tredje fase at det skaffes tilveie informasjon som gir forklaring på den utvikling som søkes regulert. Uten slik informasjon vil valget av tiltak i verste fall bli uheldig og i beste fall en vilkårlig bruk av det riktige virkemiddel. Den informasjon som her trengs vil være kvantitative resultater av samfunnsforskning i videste forstand.

I fjerde fase legges forslaget fram for de som har ansvaret for å fatte beslutning om det foreslåtte tiltak skal

gjennomføres eller ikke. De som skal ta avgjørelsen vil som regel være andre enn de som utarbeidet forslaget og vil ofte ha behov for tilleggsinformasjon for å kontrollere at det grunnlag og de vurderinger forslaget bygger på er representative for den vedtatte politiske målsetting.

Gjennomføring av tiltaket forutsetter også informasjonstilgang. Denne er ofte innebygd i lovverket og settes igang som en eller annen administrativ registrering når visse betingelser er tilstede. Denne registrering, som primært skal tjene den løpende regulering og saksbehandling, vil også være en av de viktigste informasjonskilder for vurdering av regulerings tiltakets effektivitet og hensiktsmessighet.

Det er tre kategorier av informasjon som vil etterspørres i denne prosessen: *informasjon om regelverket*, *statistikkinformasjon* og *individualinformasjon*. Alle faser forutsetter tilgang på informasjon om regelverket. Med unntak av fase 5 som krever individualinformasjon om den enkelte enhets forhold, er det statistisk informasjon lovgiverne har behov for. Med statistikk menes her informasjon som karakteriserer en gruppe av personer, i motsetning til individuell informasjon som knytter seg til det enkelte individ.

2.3 Beskrivende og forklarende statistisk informasjon

Gjennomgåing av de seks fasene i lovgivningen viser også at det er to hovedtyper av statistisk informasjon det er behov for. Med stikkord kan vi betegne de som:

- a) beskrivende statistikk, og
- b) forklarende statistikk.

Bak begge typer av statistikk skjuler det seg modelltenkemåte. En modell av den type vi her sikter til er en forenklet, kvantitativ beskrivelse av virkeligheten ved et relativt lite antall målbare variable som er satt i relasjon til hverandre, med andre ord en numerisk-matematisk beskriv-

else. Beskrivende statistikk er numeriske verdier for størrelsen av de enkelte variable på bestemte tidspunkter eller for bestemte perioder, mens den forklarende statistikk er numerisk mål på egenskapene ved — koeffisientene i — de relasjoner som vi antar knytter de forskjellige variable sammen.

I fasene 1, 2 og 6 vil det være behov for beskrivende statistikk som kan gi den nødvendige innsikt i utviklingen på vedkommende område. Foruten statistikk som belyser de forhold lovgiverne vil regulere, er det av stor betydning at en også kan gi statistikk for omfanget og karakteren av de tiltak som lovgiverne bygger reguleringen på.

I fasene 3 og 4 vil det dessuten være ønskelig med forklarende statistikk som kan gi et bilde av hvilke forhold som påvirker hverandre og i hvilken grad. Særlig vil det være nyttig med statistikk som gir opplysning om hvordan og hvor sterkt aktuelle reguleringstiltak påvirker de variable som representerer forhold en vil endre på.

2.4 Lovgivning med behov for statistikk eller av betydning for statistikk-systemet

La oss se på noen lover, hva statistisk informasjon betyr for disse og hva lovene betyr for det statistiske system. Det kan være naturlig å starte med et lovkompleks — naturvernlovene — som utvilsomt står foran en betydelig utvikling. Allerede i lovgivningens fase 2 vil det være behov for beskrivende statistikk om forurensningssituasjon, arealutnytting, lokaliserings- og bosettingsmønster, næringslivets bruk av naturressurser, publikums bruk av naturherligheter, etc. Når utarbeiding av forslag til lovverk tar til, vil det trolig også bli behov for forklarende statistikk om hvordan regulering av f.eks. arealutnytting med sikte på naturvern påvirker bedriftslokalisering og bosettingsmønster og derved forurensningsspredning og trivsel.

Arbeidet med å vurdere valglovene forutsetter statistikk

som viser hvordan forskjellige valglovutforminger virker med hensyn til mandatfordelingen m.m. under gjeldende bosettingsmønster og stemmefordelingstall. Men fullstendig utredning av valglovproblemet krever også statistikk som viser sannsynlig framtidig befolkningsutvikling og —sammensetning slik at en kan finne fram til løsninger som er tilfredsstillende i en framtidig periode. Skattelovgivningsarbeidet kan tjene som et annet eksempel på virksomhet som forutsetter detaljert statistisk informasjon dersom skatteregler skal kunne utformes slik at de får den ønskede virkning. Arbeidet med å revidere lovgivningen omkring vår sosialomsorg er et eksempel på at lovgivervirksomhet har avdekket et stort behov for forklarende statistikk som bare i beskjeden grad har latt seg tilfredsstille.

Som nevnt vil gjennomføring av lovregler vanligvis føre til registrering av informasjon. Slik informasjon kan være av vesentlig verdi for statistikk-systemet såfremt det også tas tilstrekkelig hensyn til dette under lovutformingen. Lov om folkeregistrering skal tjene administrative formål, men de registreringer som gjøres med hjemmel i nevnte lov gir også hovedgrunlaget for den løpende befolkningsstatistikk. Skattelovenes bestemmelser om selvangivelse har ligning som primært formål, men danner også grunnlaget for skatte- og inntektsstatistikk.

Lov om sykestrygd har gjennom lange tider gitt registreringsgrunlaget for den løpende statistikk om sysselsettingen i landet. Fra årsskiftet 1970/71 ble sykestrygden inkorporert i folketrygdkomplekset. Det førte til at en måtte søke et annet grunnlag å bygge sysselsettingsstatistikken på. Det er uvisst hvordan kostnadene ved en ny registrering for statistiske formål vil forholde seg til den administrative innsparing en oppnådde ved lovendringen.

3. Statistisk informasjon

3.1 Lovgivernes krav til statistisk informasjon

For at lovgiverne skal kunne få full nytte av den statistiske

informasjon bør den bygge på:

- a. Relevante: begreper
detaljspesifikasjoner
tidsreferanser
presisjonsgrad
- b. Konsistente: begrepsrelasjoner

Statistikksystemet bør også gi lovgiverne den etterspurte informasjon med:

- a. Aktualitet som er tilfredsstillende, og
- b. pris basert på kostnadene i effektivt system.

Kravene ovenfor forutsetter — dersom de skal oppfylles — at statistikerne har et hensiktsmessig og vel utviklet produksjonssystem, rett til å foreta observasjoner og registreringer, og tillit hos dem som gir den informasjon som er grunnlaget for statistikken. Videre kreves tilstrekkelige finansielle og reelle ressurser til både å yde løpende informasjonsservice og å utføre planlegging, datainnsamling og bearbeiding med sikte på framtidig informasjonsservice.

3.2 Statistikksystemet

Statistisk Sentralbyrås produksjonssystem er bygd opp på ideen om et arkivstatistisk system. Grunntrekkene i et slikt system går fram av figur 2 og er karakterisert av at både innsamlede individualdata og utarbeidd statistisk informasjon kan nyttes uendelig mange ganger uten at de blir utslitt/eller forbrukt. Denne egenskap ved informasjon har stor likhet med det som kjennetegner produksjonskapital, og vi betrakter derfor beholdningene av innsamlede data og av utarbeidd statistikk som kapitalfaktorer som er medbestemmende i systemets evne til å produsere statistikk og til å yde statistisk informasjonsservice. Jo større og mer velorganisert disse beholdningene er, dess større mulighet finnes det for å betjene de forskjellige behov for informasjon. Kapitalbeholdningene kan økes henholdsvis ved

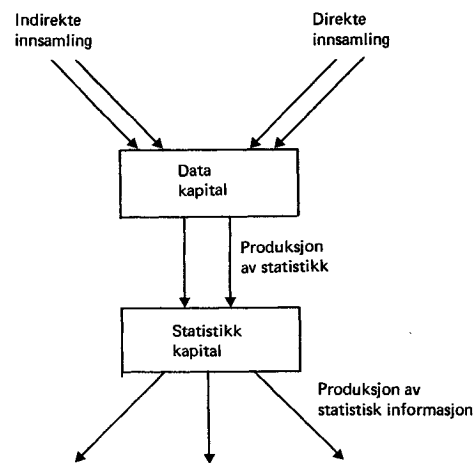


Fig. 2. Arkivstatistisk system.

datainnsamling og ved statistikkproduksjon. Med begrensede ressurser står vi her overfor et valgproblem med følgende ytterpunkter: Skal vi bygge ut databeholdningen sterkt gjennom utstrakt datainnsamling, eller skal vi gjøre intensiv bruk av den eksisterende databeholdning for å få en mest mulig rikholdig statistikkbeholdning? Under ingen omstendighet må vi ikke nytte så meget av de tilgjengelige ressursene at vi ikke kan yte statistisk informasjonstjeneste som er systemets endelige oppgave. Det er mange faktorer som må tas i betraktning. Blant de viktigste er forventet etterspørsel etter statistisk informasjon, informasjonsbeholdningenes organisasjonsmessige oppbygging og størrelse, tid og kostnader som knytter seg til innsamling, statistikkbearbeiding og informasjonstjenester, og hvordan en vurderer nytten av framtidig mot nåtidig informasjonsservice.

Fordi de prosesser som inngår i systemet vanligvis er svært tidkrevende og fordi en informasjonsetterspørsel ofte representerer et akutt behov, synes imidlertid den løsning

som gir høyest beredskap å være en relativ sterk og kontinuerlig utbygging av databeholdningen.

I motsetning til det tradisjonelle statistikk-systemet, er ikke det moderne, arkivstatistiske system satt sammen av partielle prosesskjeder som hver for seg er orientert mot ett og bare ett produkt helt fra innsamlingen. Et tradisjonelt system ville bare unntaksvis tilfredsstille nåtidens krav om rask informasjonstjeneste. Figur 3 illustrerer hvordan data fra fire adskilte innsamlingsprosesser kan tenkes å bli utnyttet i fem forskjellige bearbeidingsprosesser og hvordan fire uavhengige informasjonsbehov må betjenes av de fem statistikkprodukter for å kunne tilfredsstilles. Dette eksempel viser hvor viktig det er å ha et bredt anvendelsesområde i tankene når en trekker opp spesifikasjonene for en datainnsamling. For lovgiverne betyr dette at de ofte kan nyte godt av data innsamlet for andre formål.

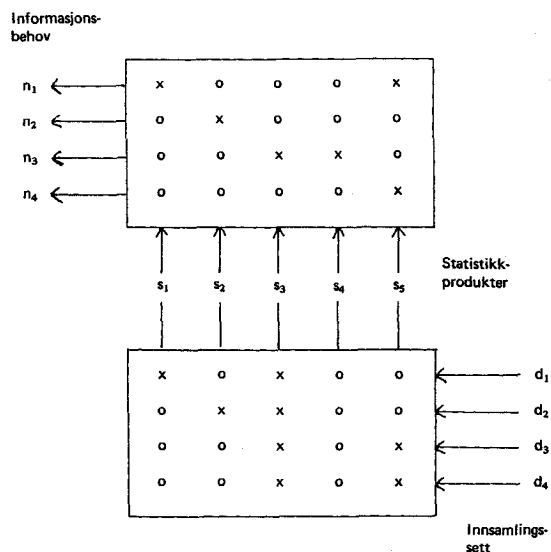


Fig. 3. Sammenhengen mellom informasjonsbehov og informasjonsinnsamling.

Når det gjelder datainnsamling, har vi i Norge hatt en utvikling fra en situasjon hvor nesten alt grunnmateriale for statistikkproduksjonen ble innhentet av Byrået direkte fra oppgavegiverne, og til situasjonen i dag hvor omlag to tredjedeler av datainngangen kommer fra andre offentlige institusjoner som har utført registreringen i administrativt øyemed. Dette er en ønskelig utvikling fordi unødige dobbeltregistreringer av flere offentlige organer reduseres. Forutsetningen for at denne utvikling kan fortsette er imidlertid at den administrative registreringen ikke legges opp utelukkende med det enkelte administrative formål for øye, men slik at registreringen også får informasjonsverdi i en videre sammenheng. En vesentlig del av den administrative registrering som foretas av offentlige organer skjer med hjemmel i lovverket. Ved å ha de ovenfor nevnte forhold for øye, kan således lovgiverne bidra til å øke statistikk-systemets beredskap og effektivitet til framtidig nytte for seg selv og andre som har behov for statistisk informasjon.

Vi har allerede berørt betydningen av at data- og statistikkbeholdningene organiseres på en hensiktsmessig måte og skal her se litt nærmere på hva det betyr. Først må nevnes at som hjelpemiddel til å behandle og lagre data, nytter Byrået moderne datamaskiner. Uten slike hjelpemidler ville et arkivstatistisk system neppe kunne gjennomføres i praksis.

Vi tenker oss samfunnet på et hvert tidspunkt sammensatt av forskjellige enheter som det operasjonelt og praktisk lar seg gjøre å avgrense og observere. Vi kan sondre mellom fire hovedtyper av enheter:

- Personer og andre enheter som familier etc. bygd opp av samhörige personer
- Aktiviteter og transaksjoner, som økonomisk virksomhet
- Stedbundne objekter som hus, eiendommer, veger etc.
- Andre objekter som biler, båter etc.

I den etterfølgende drøfting skal vi bare ta for oss personer, men det vil være underforstått at det som sies også i prinsippet gjelder for andre typer av enheter.

Et viktig mål for statistikken er å belyse atferd og utvikling over tiden hos den typiske person i en gruppe. Slik statistikk må bygge på observasjoner av enkeltpersoner over tiden. Dette er ensbetydende med at vi må kunne koble sammen data om en og samme person, innhentet fra forskjellige kilder og på forskjellige tider. Vi løser dette ved å tildele hver enkelt person et entydig og permanent identifikasjonsnummer – fødselsnummeret. Dette knyttes til de ytre identifikasjoner, som navn, adresse m.v. i et personregister som må holdes løpende vedlike med hensyn til tilgang og avgang av personer og endringer i personenes ytre identifikasjoner. Dette skjer på grunnlag av folkeregistreringen.

Sammenligninger over tid krever videre at vi også kan sammenligne personenes egenskaper og tilstand på forskjellige tidspunkter. Dette krever at vi holder vedlike kjennemerkekataloger med definisjoner og identifikasjoner for de enkelte kjennemerker, slik at vi har oversikt over hvilke kjennemerker som er identiske og hvilke som ikke er det.

Resultatet av en registrering vil være en kvantitativ verdi eller en kode for det kjennemerkealternativ som knytter seg til den observerte person. Observasjonen knytter seg også til en tidsenhet eller til et tidspunkt.

Vi kan tenke oss det systematiserte dataarkiv som en stor boks med en rekke små rom slik figur 4 antyder. La hver person være tildelt en fast plass langs aksene I, K og T, hvor I er personnummeret, K er kjennemerke og T er tidspunkt. Når vi gjør en observasjon av person nr. i, med hensyn på kjennemerke nr. k og på tidspunktet t, lagrer vi observasjonsresultatet i rommet v.

En databehandling organisert på denne måte tillater f.eks. å studere den dataregistrerte livshistorie til person nr. i ved å trekke ut det som finnes i rommene i snittet A. Å trekke ut livshistorier for personer i forskjellige grupper er

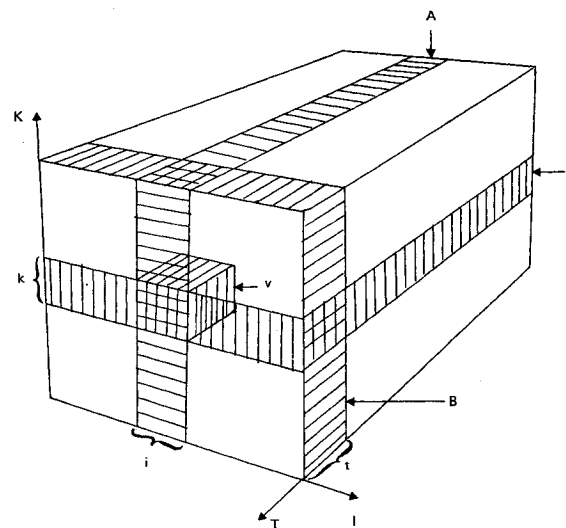


Fig. 4. Databeholdningens organisasjon.

en viktig betingelse for å kunne lage god, forklarende statistikk som viser f.eks. hvordan den typiske atferdsreaksjon på forskjellige regulerende tiltak gir seg til uttrykk over tiden. Rommene i snittet B gir databildet av hele befolkningen med hensyn på alle registrerte kjennemerker og er grunnlaget for en statistisk beskrivelse av situasjoner, mens rommene i snittet C gir data for statistisk informasjon om befolkningens utvikling og fordeling etter et enkelt kjennemerke.

I motsetning til den beskrevne data-organisasjon kan det tradisjonelle statistikk-system som vi hadde fram til 1960-årene betraktes som en rekke mindre databokser – en for hver enkelt undersøkelse – med hver sin uavhengige dataordning.

Databeholdningene bearbeides ved en rekke rutiner som kan klassifiseres i fem hovedgrupper slik figur 5 viser. I et

komplett informasjonssystem vil alltid hver av de fem grupper være representert. I Statistisk Sentralbyrå finnes det i alt flere tusen maskinprogrammer og en mengde manuelle arbeidsrutiner som samlet utgjør statistikk-systemets rutinesamling. Det er særlig lagt vekt på å utvikle rutiner for effektiv ordning av store datamasser, sannsynlighetskontroll, fleksibel tabellering og analyse med sikte på å imøtekomme flest mulige behov.

Av tilgangen pr. år på nye data i det norske systemet utgjør i volum data om personer, familier o.l. omlag en tredjedel, mens økonomiske data omfatter nært innpå to tredjedeler. Ikke-økonomiske data om objekter har vi bare liten tilgang på. Her er det grunn til å tro at den økende interesse for ikke-økonomiske forhold og deres betydning som faktorer i samfunnsutviklingen, vil føre til en relativ øking i innsamlingen av ikke-økonomisk informasjon.

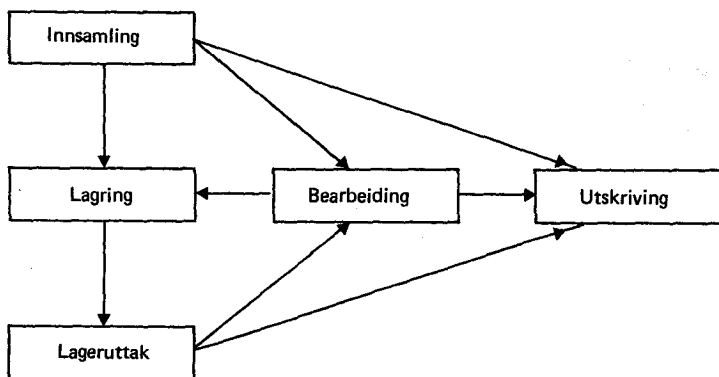


Fig. 5. Statistikk-systemets nettverk av rutiner.

3.3 Systemets innhold

Mens vi holder rede på hvilke enheter som inngår i systemet ved å vedlikeholde registre over enhetene, gir data- og statistikk-katalogene oversikt over hvilke kjennemerker eller egenskaper ved enhetene vi har data om.

For hovedtypene av enheter omfatter databeholdningen, som tabell 1 nedenfor antyder, data av mange slag. Tabell 2 på side 112 gir nærmere opplysninger om hvilke data vi har spesielt for personer og fra hvilke tidspunkter de er

Tabell 1. Databeholdningens innhold.

Enheter	Lagrede data om
Personer, husholdninger:	Demografiske forhold Helse- og sosialstatus Inntekter og formuer Yrker og sysselsetting Forbruk Diverse atferd Bosted
Bedrifter, foretak:	Sysselsetting og kapital Produksjon og forbruk Salg og kjøp Ordreinnngang og lagerhold Regnskap Beliggenhet
Hus, eiendommer:	Størrelse og struktur Utnyttning Beliggenhet
Andre objekter:	Art og størrelse Tilknytting til andre enheter

registrert, på en slik måte at de tilfredsstillende arkivstatistiske kriterier for organisering av databeholdningen. Av særlig interesse kan det her være å merke seg at andre enheters identifikasjoner – foreldrenes, bostedskommune,

etc. — inngår som data for den enkelte person. Dette gjør det mulig å karakterisere personer med deres sosiale og økonomiske bakgrunn og miljø, og derved få en forståelse av atferdsmønster som kan være av største betydning når en skal søke å regulere samfunnsmessig uheldig atferd og utvikling gjennom lovgiving.

Tabell 2. Innholdet i persondataarkivet.

Kjennemerker registrert med fødselsnummer	Reg. ved Folketelling		Løpende registrert fra
	1960	1970	
Kjønn	x	x	1960
Fødselstidspunkt	x	x	1960
Fødselssted	x		1964
Ekteskapelig status	x	x	1964
Inntekt, formue, skatt			1967
Utdanning	x	x	1971
Yrke	x	x	
Næring	x	x	
Boligforhold	x	x	
Helse		x ¹⁾	
Mors f.nr.		x ²⁾	1964
Fars f.nr.		x ²⁾	1964
Ektefelles f.nr.		x ²⁾	1964
Familienr.		x	1970
Dødstidspunkt			1960
Dødsårsak			1966
Dødssted			1964
Div. utvalgsdata			1967

¹⁾ Ved en særskilt pasienttelling i helseinstitusjoner.

²⁾ Omfatter bare de som er medlemmer av samme bohusholdning.

På samme måte som datakataloger forteller oss hva vi har i databeholdningen, gir statistikk-kataloger oppgave over statistikkbeholdningens innhold. Tabell 3 på side 113 gir et bilde av spennvidden i den norske statistikkproduksjon

som er sterkt sentralisert. Det norske systemet er også karakterisert ved at det bearbeider data i større grad i retning av forklarende statistikk enn de fleste andre statistiske byråer gjør. Denne bearbeiding foregår som utvikling av numeriske samfunnsmodeller. Det er allerede pekt på at disse modeller vil kunne være til stor nytte for lovgiverne i analyse av det sakskompleks som ønskes regulert, for å få foreløpige tall for nåtidssituasjonen og for å få innblikk i sannsynlig framtidig utvikling under alternative former for regulering.

Det er tre grunner for at det norske byrået arbeider med slike modeller. For det første ble Byrået grunnlagt som et selvstendig institutt som skulle drive numerisk samfunns-

Tabell 3. Statistikk-kataloger.

Befolkningsstatistikk
Helsestatistikk
Sysselsettingstatistikk
Lønnsstatistikk
Utdanningsstatistikk
Sosialstatistikk
Kriminalstatistikk
Inntektsstatistikk
Forbruksstatistikk
Næringsstatistikk
Kredittmarkedsstatistikk
Regnskapstatistikk
Nasjonalregnskapsstatistikk

forskning. For det andre er det selvsagt at Byrået med både bedre adgang og kjennskap til datamassen enn noen annen institusjon må ha en klar plikt til å arbeide med samfunnsforskning. For det tredje er det bare gjennom bruk av data at en lærer svakheter ved definisjoner og kvalitet å kjenne, og datainnsamlere bør derfor selv bruke sine data.

Byrået har gjennom en årrekke arbeidd med numeriske modeller til forklaring av økonomiske forhold. Særlig de såkalte MODIS-modeller blir hyppig nyttet av forskjellige myndigheter som grunnlag for omfattende forslag til vedtak av regulerende karakter.

En annen type modeller er de sosio-demografiske modeller som tar sikte på å gi numeriske forklaringer på menneskelige og sosiale forhold. Den hittil mest omfattende modell innen denne gruppe er Byråets demografiske modell som er nyttet til å lage prognoser over tallet på fødte, døde og flyttere innen hver enkelt kommune for en årrekke framover. Disse prognosene som samlet gir en

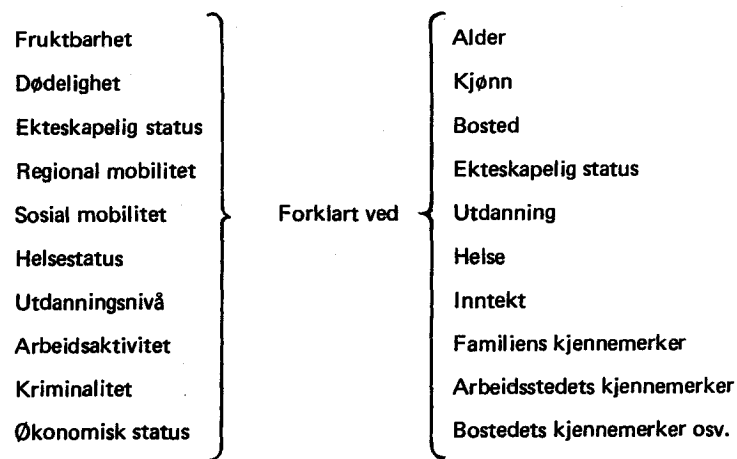


Fig. 6. Eksempler på analyser som kan utføres i persondataarkivet.

prognose over befolkningens fordeling etter kjønn, alder og bostedskommune, blir nyttet av såvel nasjonale som regionale planleggingsorganer. Det arbeides nå med å videreutvikle modellen slik at den også kan gi grunnlag for utdannings-, arbeidsaktivitets- og helsetilstandsutvikling.

Med det innhold databeholdningen nå etter hvert får vil den tillatte arbeid med en rekke mer spesielle analyser. Figur 6 viser en del av mulighetsområdet for personmodellanalyser som burde være av særlig interesse for lovgiverne i vurdering av forskjellige forhold som blir eller kan tenkes komme under lovfestet regulering.

3.4 Statistiske informasjonstjenester

For en stor del av befolkningen, og sannsynligvis også for mange lovgivere, er Statistisk Årbok det de kjenner til av offisiell statistikk. Statistisk Årbok er imidlertid bare en av de mer enn 80 forskjellige publikasjoner som årlig gis ut i serien Norges Offisielle Statistikk. Mens Årboken gir oversiktsstatistikk fra alle områder, gir de andre publikasjoner meget rikholdig statistisk informasjon om hvert sitt spesialområde. Blant disse publikasjoner vil lovgivere på de fleste felter kunne finne nyttige opplysninger i tilknytning til sitt arbeid.

Foruten serien NOS, sender Byrået også ut statistikk i seriene Statistisk Månedshefte, Månedstatistikk over utenrikshandelen, Statistisk Ukehefte og Aktuell Statistikk. I seriene Samfunnsøkonomiske Studier og Artikler fra Statistisk Sentralbyrå offentliggjøres analytiske arbeider, og i en ny serie, Statistiske Analyser, vil forskjellige problemer bli tatt opp og kommentert i lettere tilgjengelig form.

Den ovenfor nevnte informasjon tar sikte på å dekke mer generelle behov. I tillegg yter Byrået service på bestilling til en rekke brukere med spesielle behov for statistikk. Alt i alt omfatter denne spesialservice omlag 20 000 ekspedisjoner pr. år. Innen denne gruppe finner en blant annet spesialservice til offentlige komiteer.

3.5 Konfidensiell behandling av informasjon

Den tredje side av forholdet lovgiving – statistiske informasjonstjenester er lovfestet regulering av informasjonssamling, -lagring, -behandling og -spredning. Dette krever avveining av ønskene fra brukere – herunder lovgiverne – om stadig flere informasjonsdetaljer mot oppgavegiverens behov for å verne om sin integritet og ønske om at de avgitte personlige opplysninger ikke skal brukes på en slik måte at de kan tenkes å være til skade for vedkommende oppgavegiver.

Informasjon kan klassifiseres på mange måter. Vi kan eksempelvis sondre mellom:

- Individual informasjon/statistisk informasjon
- Identifiserbar informasjon/anonym informasjon
- Almen informasjon/privat informasjon

Ved å kryssklassifisere etter de ovenfor nevnte kriterier får en de 8 kategorier som figur 7 viser. Informasjon innen

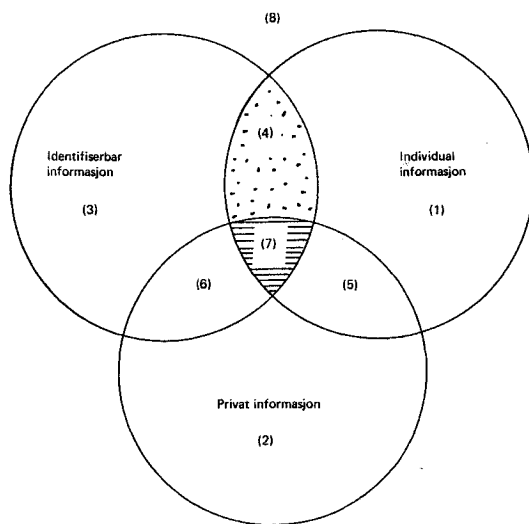


Fig. 7. Informasjonskategorier.

feltene (2), (5), (6) og (7) er av en slik karakter at oppgavegiverne bare vil gi den fra seg under press eller i tillit til at innsamleren behandler informasjonen strengt fortrolig og bare bruker og sprer den i en form som ikke skader oppgavegiverens personlige integritet. Det er informasjon i det strekede felt – identifiserbar individuell privat informasjon – som først og fremst kan tenkes å være til skade for den enkelte oppgavegiver om den spredes.

Grensedragningen mellom privat og det som skal oppfattes som almen informasjon er imidlertid vanskelig. For å være helt trygg for at tillitsforholdet til oppgavegiverne ikke skal skades, er Statistisk Sentralbyrå både varsomt m.h.t. innsamling av strengt personlig art og gir verken informasjon av kategori (7) eller (4), dvs. individuell, identifiserbar informasjon til andre. Dette prinsipp følges uten hensyn til om innsamlingen er foretatt med hjemmel i lov eller ikke.¹

Byrået får imidlertid stadig forespørsler om adgang til identifiserbare individualdata fra bl.a. vel ansatte forskere. De avslag som må gis blir ikke alltid møtt med like stor forståelse. Dersom en friere adgang til slike data er ønskelig, bør det komme til uttrykk ved endring av eksisterende lovregler etter en grundig drøfting av alle sider ved spørsmålet.

Det er i dag flere grupper i arbeid med spørsmålet og innen disse har nådd fram til andre konklusjoner, er det neppe riktig av Statistisk Sentralbyrå å endre på nåværende praksis.

¹ En må her ikke forveksle Statistisk Sentralbyrå og Sentralkontoret for folkeregistreringen. Det sistnevnte organ som har til oppgave å yte personregisterservice, administreres også av Byrået. De to funksjoner holdes imidlertid strengt adskilt.

4. Oppsummering

Lovgivning vil — som all reguleringsvirksomhet — kreve innsikt og kunnskap om det som skal reguleres, dersom en skal lykkes i å finne fram til utforming og tiltak som har den ønskede virkning. En betydelig del av dette kunnskapsbehov vil være rettet mot statistisk informasjon, dvs. konsentrert, tallfestet informasjon om samfunnet. Selv om det norske statistikksystem bygger på det arkivstatistiske prinsipp, og derfor har en stor beredskap til å kunne tilfredsstille akutte behov, vil det være av stor viktighet at lovgiverne tar opp kontakt med statistikkprodusenten tidligst mulig i lovgivningsprosessen. Derved økes mulighetene for at statistikkbehov under lovforberedelse og -vurdering kan tilfredsstilles.

Administrasjon av nye lover fører nesten uten unntagelse til registreringer av de forhold de har til hensikt å regulere. Disse forhold har også vanligvis alminnelig samfunnsmessig interesse, og ofte har det hittil foregått en særskilt statistisk registrering med dette for øye. I mange høve vil den statistiske registrering kunne utelates dersom den administrative registrering legges opp slik at den også ivaretar behovene for generell statistisk informasjon. Her kan statistikkproduksjonen effektiviseres om det under lovutformingen tas de nødvendige hensyn til statistikkproduksjonens behov.

Mellom myndigheter, bedrifter og personer utveksles informasjon av mange slag. Endel av denne informasjon avgis etter pålegg og til bestemte formål. Data som innhentes av det offentlige statistikkorgan fra publikum er ofte av denne type. Formålet vil i dette tilfelle være å bearbeide de innhentede opplysninger til statistisk informasjon som ikke kan føres tilbake til identifiserbare enkeltpersoner. For et statistisk byrå er det av største betydning at dette blir kjent for publikum, og at publikum kan feste lit til at opplysningene ikke blir brukt for andre formål. Statistisk Sentralbyrå i Norge har et godt tillitsfor-

hold til publikum og kan derfor vise til statistikk som bygger på opplysninger av høy kvalitet. Vi må håpe at Byrået med lovgivernes støtte fortsatt vil kunne yde sine statistiske informasjonstjenester, bygd på oppgavegivernes fulle tillit til at opplysninger som betros Byrået bare vil nyttes til statistiske formål.