

ANDERS KLEVMARKEN

Decentralisera statistikproduktionen!

Begreppet officiell statistik bör avskaffas och man bör släppa kravet på att SCB skall vara den centrala statistikproducerande myndigheten, skriver Anders Klevmarken i en kommentar till statistikutredningen. Det enda som kan ge objektivitet och opartiskhet är mångfald i analyser och datainsamlingar.

Statistikutredningens betänkande *Framtida statlig statistik* (SOU [1983:74]) innehåller en översiktlig genomgång av statistikens roll i samhället, en diskussion av hur man kan försöka mäta behovet av statistik och prioritera mellan olika produkter samt en detaljerad granskning av den statliga statistikproduktionen. Den har resulterat i tre förslag på olika kostnadsnivåer om vilken statistik som bör produceras. Betänkandet innehåller även förslag till ändringar av formerna för beslut om den statliga statistikens finansiering i syfte att få en bättre och kontinuerlig avstämning mellan efterfrågan och utbud.

Statistikproduktionens kostnader

Den principiella svårighet som utredningen brottats med och som i själva verket motiverat utredningen är att statistik är en allmän nytthet som endast i undantagsfall säljes på en marknad och åsättes ett pris. Det är därför svårt att veta hur stora resurser som ska an-

vändas för produktion av olika typer av statistik. Utredningen har tillsammans med Peter Bohm och SCB genomfört ett mycket ambitiöst försök att uppskatta betalningsviljan för statistik. Man lät ett antal kommuner ange hur mycket de var villiga att betala för en viss statistikprodukt, det s k FASTPAK. Man konstaterar dock att försök att skapa eller simulera marknader för statistik endast är möjligt för en begränsad del av statistikproduktionen.

När en marknadsstyrning av produktionsbesluten inte är möjlig är det särskilt väsentligt att man har en god uppfattning om hur stora statistikproduktionens kostnader är. Som regel är det endast statistikproducentens kostnader som tas med i kalkylen medan uppgiftslämnarnas kostnader lämnas utanför. För att undvika att för mycket resurser läggs i statistikproduktionen, därför att produktionskostnaderna underskattas, borde även uppgiftslämnarnas kostnader tas med. Problemet tas upp i utredningen men man resignerar efter några sidor inför svårigheterna. Det enda säkra sätt på vilket de anslagsgivande organen skulle tvingas att ta hänsyn till uppgiftslämnarkostnaderna vore att SCB och andra producenter fick ersätta uppgiftslämnarna. Den detaljerade statistiken om svenska företag skulle i så fall sannolikt minska och stora surveys om individer och hushåll med långa besöksintervjuer skulle bli sällsynta. En omedelbar invändning är att det är svårt att bestämma uppgiftslämnarnas marginalkostnad, men å andra sidan är det knappast nödvändigt att göra det med någon större precision. Även en ersättning som är mindre än marginalkostnaden skulle sannolikt vara verkningfull. Jag har dessutom svårt att se att svårigheterna med att uppskatta marginalkostnaden skulle vara så mycket större än de man har i näringslivet

ANDERS KLEVMARKEN är professor i statistik vid Göteborgs universitet. Hans forskning har bl a omfattat ekonometriska analyser av lönebildning och privat konsumtion.

vid lönesättning och vid interndebitering. I viss utsträckning kan även bortfallet i en undersökning tjäna som regulator. Ju mindre bortfall man vill ha desto större ersättning får man lämna till uppgiftslämnarna.

Egentligen är det inte tillräckligt att beakta uppgiftslämnarnas och statistikproducentens kostnader. Den statistik som produceras måste i regel "vidareförädlas" i en statistisk analys. Även kostnaderna för detta bör, som utredningen påpekar, beaktas i produktionsbeslutet. Möjligen med undantag för de allra enklaste sammanställningar av data, behövs personal med skolning i statistisk metodik för att göra statistiska analyser. Saknas denna kompetens blir den producerade statistiken ofullständigt utnyttjad, tar onödigt lång tid att analysera och kan dessutom leda till felaktiga slutsatser. Med det ökande informationsflöde vi kan förutse och med de växande tekniska möjligheterna att hantera det som datorerna ger, bör det finnas en växande marknad för välutbildade statistiker. Den har faktiskt redan börjat manifesteras på tidningarnas annonssidor. Det är därför anmärkningsvärt att det inte längre utbildas några statistiker vid våra universitet! Det är så få studenter som väljer att läsa mer statistik än en termins grundkurs att det finns risk för att man måste skära ner statistikproduktionen därför att det saknas kompetenta analytiker!

Den datortekniska utvecklingen gör det relativt enkelt för användaren att använda primäruppgifter, aggregat och tidsserier som är lagrade i olika register och åtkomliga från användarens terminal så att denne kan göra sina egna skraddarsydda analyser. Denna utveckling öppnar också en väg för producenterna att ta betalt för utnyttjandet av statistiken. Dessa möjligheter till direktåtkomst av data begränsas emellertid dels av kravet på att den personliga integriteten ska skyddas, dels av att alla användare inte har tillgång till datorutrustning och statistiskt kunnande. Det bör därför i princip finnas en marknad för statistiska analyser där den som är effektivast får utföra dem. I praktiken

har statistikproducenten ett litet försteg även i analysarbetet därför att det är han som bäst känner det statistiska materialets svagheter. Därtill kommer att kravet på personlig integritet kan tolkas så strängt att det i det närmaste ger statistikproducenten en monopolställning när det gäller statistiska analyser. Det finns då anledning att ställa extra höga krav på effektivitet och kompetens hos producenten.

Kravet på opartiskhet

En mer kontroversiell fråga gäller hur långt SCB ska utnyttja sin statistik för statistisk analys avsedd som information till en bredare allmänhet och som stimulans i samhällsdebatten. För att kunna ta ställning till detta måste man diskutera begreppet "officiell statistik". Den formella definitionen är att den officiella statistiken publiceras i de blå SOS-publikationerna, men utredningen vill liksom många andra lägga en normativ betydelse i begreppet officiell statistik. 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 på standardisering, dokumentation, tillgänglighet, sekretess och opartiskhet.

Att statistik producerad av SCB skulle upphöjas till någon form av rikslikare är i grunden befängt. En statlig myndighet till vilken större delen av statistikproduktionen är centraliserad kan rimligtvis inte representera objektivitet och opartiskhet i samhällsdebatten och i synnerhet inte om man även analyserar sina data. Det enda som skulle kunna ge objektivitet och opartiskhet är en mångfald av analyser och gärna också några konkurrerande datainsamlingar. Kravet på standardisering och samordning är således inte en självklarhet. En belysning av samma företeelse från olika vinklar av flera oberoende iakttagare är berikande för samhällsdebatten. De olika mätningar av partisympatier som nu görs av ett antal privata institut ger ett hälsosamt perspektiv på osäkerheten och (den begränsade) användbarheten hos politiska opinions-

undersökningar. Det kan kanske vara förvillande att både SCB och SPK mäter konsumentprisernas utveckling och att både SCB och AMS publicerar siffror på arbetslösheten, men samtidigt tvingar det användarna att fundera över varför mätningarna skiljer sig åt och vilken typ av mätning, som bäst svarar mot det egna behovet. Om inte KPI hade haft en så stark officiell ställning hade vi kanske sluppit en del av missbruket med denna indexserie. Slutsatsen är således att *begreppet officiell statistik bör avskaffas!* Detta innebär dock inte att man kan släppa på kravet om god kvalitet och en öppen deklaration av vilka insamlingsmetoder som använts och vilka fel och brister som finns i statistiken.

Om SCB presenterar egna analyser av sina data utan anspråk på att dessa skulle ha någon större grad av opartiskhet eller objektivitet än andras analyser, kan jag inte se några principiella skäl till varför SCB skulle avstå från detta. Man bör naturligtvis ge sig in på områden inom vilka man har en relativ fördel i form av kunnande och effektivitet. Forskare och massmedia kommer säkerligen att utsätta undersökningar gjorda av SCB eller andra myndigheter för kritisk granskning och brister i dessa avseenden kommer därför att påtalas.

Anslagssystemet

Den metod som föreslås i utredningen för att få en kontinuerlig utvärdering av efterfrågan på statlig statistik är en ändring av det nuvarande anslagssystemet. Man konstaterar att det nuvarande anslagssystemet tvingar fram en jämförelse mellan olika statistiska produkter med användning inom helt skilda verksamhetsområden, i stället för en jämförelse mellan produktion av statistik och helt andra användningar av resurserna inom ett och samma verksamhetsområde. Utredningen föreslår därför att behandlingen och besluten om statistikproduktionens inriktning och resurstilldelning ska delas upp på fackdepartementen i stället för att som nu helt ligga på civildepartementet. SCB skulle dock

fortfarande sortera under civildepartementet som skulle ha en samordnande roll och dessutom direkt svara för den allmäninformativa statistiken och övriga produkter som ej har en naturlig hemvist hos något fackdepartement.

Grundtanken bakom denna konstruktion är riktig. Kulturstatistik ska vägas mot andra insatser på det kulturella området inte mot t ex jordbruksstatistik. (Icke desto mindre är det just den senare typen av jämförelser utredningen gjort. Genom att dra ner jordbruksstatistiken får man "utrymme" för andra angelägna statistikprodukter.) Däremot måste man ställa sig tveksam till den speciella konstruktion utredningen fastnat för. Kan man på respektive fackdepartement verkligen genomföra den realbedömning utredningen tänkt sig? Blir man inte i praktiken tvungen att vända sig till de myndigheter inom det egna och andra departements områden, som använder statistiken för att få dessa bedömningar gjorda? Vilka samordningsproblem kommer man att få? Det föreslagna anslags- och budgetförfarandet förefaller att vara ett resultat av att utredningen på sina direktiv varit förhindrad att ifrågasätta SCB:s roll som central statistikproducent. Den logiska följden av grundtanken bakom det nuvarande förslaget borde i stället vara att decentralisera statistikproduktionen.

Stordriftsfördelar och centralisering

En del av de argument som motiverade förslagen till centralisering från 1956 års statistikkommitté håller inte längre. I mitten på 50-talet ansåg man att datortekniken skulle ge stordriftsfördelar vid en centralisering. Idag ger den tekniska utvecklingen oss så goda kommunikationsmöjligheter mellan datacentral, statistikproducent och konsument och så stor lagrings- och beräkningskapacitet även hos små datorer att centralisering av datortekniska skäl inte är nödvändig. Statistik producerad av olika myndigheter kommer i framtidens kommunikationssystem att kunna vara lika lättåtkomlig för användare med eg-

na terminaler och minidatorer som om statistiken producerats och lagrats hos SCB. På samma sätt kommer SCB att kunna komma åt statistik hos andra myndigheter för sammanställningar i allmäninformativt syfte.

Även när det gällde utnyttjandet av statistiska metodkunskaper ansåg 1956 års kommitté att det fanns stordriftsfördelar att vinna på en centralisering. Det är givetvis rimligt att det finns en kvalificerad grupp av metodstatistiker på SCB, men denna kan ju ge konsulttjänster åt andra myndigheter lika väl som till olika enheter inom SCB. Frågan är om inte närheten till statistikens användning är viktigare än närheten till metodkunskap. Ingående kännedom om hur statistiken ska användas är en nödvändig förutsättning för att relevant statistik ska produceras med en kvalitet som varken är för hög eller för låg.

Statistiker som inte själva använder sina data har ibland en onödigt hög ambitionsnivå när det gäller skattningarnas precision och möjligheterna att göra nedbrytningar på delgrupper. Skälet är förmodligen att undersökningar utformas som om insamlade data vore det enda beslutsunderlaget. I praktiken använder beslutsfattaren i regel även annan information tillsammans med statistiken. Som ett exempel kan nämnas att när konjunkturinstitutet övertog budgetansvaret för undersökningarna om hushållens inköpsplaner från SCB avstod man från möjligheterna till redovisningar för olika hushållstyper genom att urvalets storlek reducerades.

Tilläggs kan att volymen på den statliga statistikproduktionen sannolikt vuxit så mycket sedan 1950-talet att även en decentraliserad produktion skulle kunna bära kostnaderna för metodstatistiker på flera ställen än på SCB. Produktion och statistisk analys kan tillsammans motivera att statistiker anställs där sådana nu inte finns. Man skulle därmed få bättre möjligheter att utnyttja statistisk analys i verksamheten.

Ett alternativ till utredningens förslag om hur statistikproduktionen ska styras är således att släppa kravet på att

SCB ska vara den centrala statistikproducerande myndigheten. Istället kan man lägga budgetansvaret på den myndighet som är huvudsaklig användare av respektive produkt. Denna ska ha frihet att helt eller delvis producera statistiken själv och att köpa tjänster i den utsträckning man finner detta effektivt från SCB, andra myndigheter eller privata företag. Om sekretessproblemen kan lösas ser jag inga skäl att utesluta privata företag från att få konkurrera med SCB och andra myndigheter om dessa tjänster.

De tidigare nämnda undersökningarna om hushållens inköpsplaner (HIP) är ett redan existerande exempel på den styrning av statistikproduktionen jag föreslår. Det ankommer i detta fall på konjunkturinstitutet (KI) att avväga resursinsatserna i dessa undersökningar mot alternativa användningar, medan SCB utför själva statistikproduktionen på uppdrag av KI.

Den del av SCB:s budget som anvisas över statsbudgeten direkt till SCB bör i första hand vara avsedd för den allmäninformativa och internationella statistiken samt för de produkter som inte har någon naturlig hemvist någon annanstans.

SCB:s roll

I en decentraliserad organisation skulle SCB få en mycket väsentlig samordnande funktion. Att anpassa variabeldefinitioner, urvals- och observationsenheter etc så att jämförbarhet uppnås mellan olika produkter och med internationell statistik kommer att medföra kostnader för den budgetansvariga myndigheten, antingen direkt eller indirekt genom att statistiken blir mindre lämpad för myndighetens egen användning. SCB ska då ha möjlighet att lämna ersättning för denna anpassning. Priset kan man kanske låta vara en förhandlingsfråga mellan SCB och den producerande myndigheten. SCB behöver således inte nödvändigtvis producera all allmäninformativ statistik själv utan kan finna det effektivare att köpa den från andra myndigheter.

Fördelarna med en decentraliserad och marknadsorienterad statistikproduktion är att kostnadsmedvetandet tvingar fram en effektivare avvägning av de resurser som går in i statistikproduktionen, det öppnar möjligheter för en objektivitet via mångfald som stimulerar till ett bättre utnyttjande av statistiken i en samhällskritisk och fri debatt och det reducerar de stora personregistrens integritetsproblem.

Om statistikproduktionen delas upp på flera myndigheter som var och en bevarar sina personregister blir riskerna för intrång i den personliga integri-

teten mindre. Det är inte nödvändigt att SCB har personregister med ett stort antal uppgifter lagrade per person. Det är tillräckligt om SCB vid behov och under betryggande säkerhetsåtgärder kan komma åt registren hos olika myndigheter och samköra dem i *temporära* register. Kostnaderna för de upprepade samkörningarna, som skulle bli följden, kommer sannolikt inte att bli särskilt höga med framtidens datateknik.

Referens

SOU [1983:74], *Framtida statlig statistik*. Liber.