

DANMARKS STATISTIK

125 år

DANMARKS STATISTIK
BIBLIOTEKET

*Danmark
7/11
1995*

Danmarks Statistik fylder 125 år

I januar måned 1975 er det 125 år siden, der i Danmark blev oprettet et centralt statsligt organ med den opgave at forestå indsamling af oplysninger og bearbejdning af disse til statistik, som kunne belyse samfundsforholdene. Det skete med oprettelsen i 1850 af *Statens statistiske Bureau*, der i 1913 blev omdannet til *Det statistiske Departement*, og som igen blev afløst i 1966 af *Danmarks Statistik*. Dansk statistikproduktion går imidlertid længere tilbage i tiden. Den første folketælling blev afholdt i 1769, og i de følgende 80 år blev der med uregelmæssige mellemrum afholdt folketællinger, hvis resultater dog ikke alle blev offentliggjort. Man mente, at militære sikkerhedshensyn kunne tale herimod.

Allerede i stænderforsamlingerne blev der fremført krav om en bedre statistisk belysning af samfundsforholdene. Det er på baggrund heraf, at Statens statistiske Bureau blev oprettet umiddelbart efter folkestyrets indførelse i 1849. For at folkestyret kunne fungere, måtte der foreligge en talmæssig belysning af samfundsforholdene, som var offentlig tilgængelig.

Centralisering og statistikkens uafhængighed

Ved oprettelsen af Statens statistiske Bureau var det hensigten at centralisere den offentlige statistikproduktion i én institution med henblik på i videst muligt omfang at billiggøre statistikproduktionen og at sikre, at dobbeltarbejde for såvel offentlige myndigheder som oplysningsgiverne – herunder ikke mindst erhvervslivet – undgås. Centraliseringstanken er fastholdt gennem årene og er blevet yderligere understreget i Lov om Danmarks Statistik af 1966, der danner grundlag for Danmarks Statistiks virksomhed. Samtidig har loven ved at give Danmarks Statistik formel status som en i henseende til arbejdsmetoder og opgaveprioritering af regeringsmagten uafhængig statsinstitution fremhævet den faktiske selvstændighed, som også Statens statistiske Bureau og Det statistiske Departement besad.

Udviklingen siden 1850

Statistikkens vækst var i de første mange år efter 1850 langsom. Den dominerende indstilling over for statsmagten var, at den mindst muligt skulle gribe ind i samfundsforholdene, og statsmagtens behov for en statistisk belysning af disse var derfor beskeden. Heller ikke fra private virksomheders eller organisationers side var der et markeret behov for statistik. Det var befolkningsforholdene, vareomsætningen med udlandet og skibsfarten, der navnlig måtte belyses; hertil kom fra tid til anden landbrugstællinger og industritællinger. Først de kraftige statsindgreb i økonomien, der indledtes i krigsårene 1914–18, forøgede kravene til statistikken med en betydelig vækst i Det statistiske Departements arbejdsopgaver til følge. Denne udvikling intensiveredes under 30'ernes krise samt under og efter den 2. verdenskrig. Ikke mindst i efterkrigstiden har også private virksomheder og organisationer vist en stærkt voksende interesse for statistisk belysning af samfundsforholdene og de enkelte erhvervs forhold.

Der skal ikke her gives en detaljeret redegørelse for statistikens udvikling til i dag. I det store og hele er den en genspejling af samfundsudviklingen. I det omfang, det er fundet naturligt og ønskeligt at det offentlige griber ind i og søger at styre samfundsudviklingen, har behov for en detaljeret statistisk belysning af samfundets mange aspekter vist sig, og statistikken har søgt at honorere disse krav.

Vurdering af lovforslags økonomiske konsekvenser forudsætter i så godt som alle tilfælde et solidt statistisk grundlag, og i nogle tilfælde må der, for at man skal kunne følge virkningerne af nye love eller økonomiske indgreb, etableres ny statistik. I det omfang, det offentliges ansvar for den økonomiske udvikling anerkendes, må der foreligge statistik, der gør det muligt at følge konjunkturudviklingen nøje og som hurtigt registrerer ændringer i denne. Planlægning af såvel offentlig som privat virksomhed er blevet mere og mere udbredt, og da al planlægning må baseres på viden om hidtidig udvikling og nuværende struktur, er kravene til statistik vokset i takt hermed.

At dette også gælder for den private sektors behov er vigtigt. Statistikproduktion må i et væsentligt omfang baseres på en indsamling af data fra private virksomheder, hvilket ofte kan være byrdefuldt for disse. Det er derfor af afgørende betydning, at der er forståelse for nødvendigheden af, at sådanne oplysninger afgives. Ekspansionen af statistikproduktionen havde næppe været mulig, såfremt der ikke i en betydelig og voksende del af erhvervslivet har været forståelse herfor samt viden om, hvorledes de statistiske oplysninger kan anvendes ved virksomhedernes egen økonomiske og driftsmæssige planlægning. Danmarks Statistik har lagt megen vægt på, at målsætningen for den offentlige statistikproduktion ikke alene er at tilfredsstille det offentliges statistikbehov, men at tilgodese hele samfundets, herunder erhvervslivets og samfundsinteresserede medborgeres behov for relevante statistiske oplysninger. At dette må ske under hensyntagen til omkostningerne ved statistikproduktionen, ikke alene i Danmarks Statistik men også hos dem, der skal levere institutionen de nødvendige data, er en selvfølge.

Edb og registerstatistik

Også på andre områder er der gennem de senere år sket væsentlige ændringer i de vilkår, hvorunder statistikproduktionen foregår. Fremkomsten af edb har lettet de tekniske muligheder for statistikproduktionen og har bl.a. gjort en meget mere dybtgående bearbejdning af et givet statistisk grundmateriale økonomisk overkommelig. Samtidig har edb-behandlingen af offentlige administrative registre åbnet muligheder for en statistisk udnyttelse af administrative oplysninger, der ikke forelå tidligere. Disse muligheder er i vidt omfang blevet udnyttet, og bestræbelserne herpå vil blive fortsat. Herved opnås, at man kan indhente værdifuld statistisk information uden at besvære private personer eller virksomheder. Vanskelighederne ligger bl.a. i, at de anvendte begrebsdefinitioner ofte afviger fra de, der ud fra et statistisk synspunkt er ønskelige, samt at administrativt og lovgivningsmæssigt betingede ændringer kan medføre uønskede brud på de statistiske seriers kontinuitet.

På mange områder kan den statistiske information, der kan udtrækkes af administrative registre, derfor kun udgøre et værdifuldt supplement til eksisterende statistik, men ikke overflødiggøre anden statistik.

På andre områder har registerstatistikken dog muliggjort nedlæggelse af traditionel statistik. Oprettelsen af det centrale personregister (CPR) har således muliggjort en omlægning af den løbende befolkningsstatistik, således at denne fremover næsten udelukkende baseres på CPR's oplysninger. Disse kan endvidere benyttes til statistik over befolkningens sammensætning, regionalt opdelt, på alder, køn, civilstand m.v., som tidligere kun kunne fremskaffes gennem folketællingerne. På tilsvarende måde kan udnyttelsen af fx toldvæsenets merværdi-afgiftsregistre give oplysninger om bl.a. virksomhedernes omsætning, som tidligere kun kun-

ne fremskaffes ved erhvervstællinger, årlige industritællinger eller specialtællinger.

Hverken CPR, toldvæsenets eller andre administrative registre har imidlertid et dataindhold, som muliggør opgørelser svarende til, hvad der traditionelt kunne foretages på grundlag af folke- og bolig-tællinger eller erhvervstællinger. Ved overvejelser af, om man fremover alene skal basere sig på registerstatistik og opgive de traditionelle større totaltællinger, må der således foretages en afvejning af, om behovet for de oplysninger, der alene vil kunne indhentes ved en traditionel tælling, er så tungtvejende, at man ikke kan nøjes med de mere begrænsede og summariske oplysninger, der kan udtrages af de administrative registre.

Ved en sådan afvejning kom Danmarks Statistik allerede i slutningen af 60'erne til det resultat, at der næppe er grund til fremover at afholde almindelige erhvervstællinger når henses til, at de vigtigste erhvervsområder, såsom industri, landbrug, tildels handel og søfart i dag er dækket af løbende statistik, samt at der for de øvrige erhverv kan hentes visse centrale oplysninger fra de administrative registre.

Forsåvidt angår folke- og bolig-tællingerne er problemet vanskeligere bl.a. som følge af, at der ikke i dag foreligger mulighed for at udarbejde statistik over boligbestand og -udnyttelse på grundlag af indholdet i det offentlige registre. Arbejde på dette felt er dog i gang i forbindelse med overvejelserne om oprettelse af et lejlighedsregister med mulighed for forbindelse til CPR, således at lejlighedernes udnyttelse kan fastslås. Udfaldet af disse overvejelser vil være afgørende for, om man fremover vil kunne undlade traditionelle folke- og bolig-tællinger.

Anvendelse af udsnitstællinger

Anvendelsen af udsnitstællinger har over de sidste mange år fået en stadig voksende betydning, og totaltællinger anvendes i dag kun i få tilfælde, hvor det er nødvendigt at opnå stærkt specificerede oplysninger, fx på vareart eller oplysninger for små geografiske områder. Ved en sådan maksimal udnyttelse af udsnitstællingsteknikken begrænses omkostningerne ved statistikproduktionen såvel i Danmarks Statistik som i samfundet som helhed, omend sådanne tællinger kræver en betydelig indsats med hensyn til planlægning og analyse.

Tilpasning til ændrede behov

Som det ovenfor er påpeget, kan ændringer i de tekniske vilkår for statistikproduktionen, fx fremkomsten af de edb-baserede administrative registre, bevirke ændringer med hensyn til statistikproduktionens orientering. Behov for statistik, der under ny teknik kan tilfredsstilles til relativt lave omkostninger for samfundet, vil blive tilgodeset, medens på den anden side statistik, der måske hidtil er blevet produceret, må opgives, fordi produktionsomkostningerne er blevet for høje.

Men der er mange andre årsager til, at statistikproduktionen hele tiden må være underkastet ændringer. Behovene ændres, og der fremsættes krav om statistisk belysning af nye områder, som ikke har været statistisk behandlet. Et par enkelte eksempler skal gives. De stærke stigninger i det offentlige aktivitet gør en bedre belysning af virkningerne heraf ønskelig. Hvilke befolkningsgrupper nyder godt af det offentlige bistandsydelse, og hvad er virkningerne heraf? Visse af disse spørgsmål kan kun belyses ved indgående interviewundersøgelser af den type, som socialforskningsinstituttet traditionelt foretager. Men også forbrugsundersøgelserne, som Danmarks Statistik udfører med 4–5 års mellemrum med det primære formål at fastlægge vægtfordelingen til brug for reguleringspristallet, danner en egnet ramme for at få undersøgt, hvilke befolkningsgrupper der drager fordel af offentlige bistands- eller serviceydelse. Dette skete allerede i et vist omfang ved forbrugsundersøgelsen i 1971 og vil ske i endnu højere grad ved den kommende forbrugsundersøgelse i 1976, som planlægges at skulle omfatte repræsentanter for hele befolkningen og ikke alene som hidtil

lønmottagerhusstandene. Også dataindholdet i de offentlige administrative registre vil kunne udnyttes med henblik herpå takket være mulighederne for at sammenknytte oplysningerne i de forskellige registre ved hjælp af personnummeret. Danmarks Statistik arbejder således med planer om at belyse sygesikringsydelsernes fordeling på befolkningsgrupper ved hjælp af oplysninger hentet fra bl.a. de nye sygesikringsregistre og det centrale personregister.

Som et andet eksempel på, hvorledes statistikproduktionen må tilpasses skift i behovene, kan nævnes de senere års voksende interesse for at kunne følge ændringerne i befolkningens erhvervsfordeling og de enkelte befolkningsgruppers erhvervsfrekvenser. Sådanne ændringer kunne tidligere kun registreres ved de folke- og boligtællinger, der traditionelt er blevet afholdt hvert 5. år, men hvis resultater nødvendigvis først kan offentliggøres nogle år efter tællingernes afholdelse. Denne dækning af behovene er i de senere år blevet anset for ganske utilstrækkelig, når henses til de meget store skift, der er indtrådt bl.a. i befolkningens erhvervs sammensætning. Landbrugets andel af de beskæftigede såvel som, omend i mindre omfang, industriens og håndværkets andel er blevet reduceret, medens det offentlige beskæftigelse er steget kraftigt, ligesom servicefagene i øvrigt har fået øget betydning som resultat af den stigende velstand. Samtidig er der sket kraftige forskydninger i befolkningens erhvervsfrekvenser. Medens personer under uddannelse er steget kraftigt i antal, og der har kunnet konstateres en vis reduktion af mændenes erhvervsfrekvens, er de gifte kvinders erhvervsfrekvens steget meget kraftigt, en udvikling, der stadig er i gang. For bl.a. perspektivplanlægningen har en belysning heraf været nødvendig. Da det centrale personregister ikke indeholder tilstrækkelig information til belysning af disse forhold, indledte Danmarks Statistik i slutningen af 60'erne en serie beskæftigelsestællinger baseret på postfremsendte spørgeskemaer til et udsnit af befolkningen, udtrukket via CPR. Selv om besvarelserne af disse spørgeskemaer er frivillig, har resultaterne i det store og hele været tilfredsstillende, idet der er opnået besvarelsesprocenter liggende mellem godt 80 og 90 pct. Det har på denne måde været muligt at dække et meget kvalificeret behov for statistik.

Den ved beskæftigelsestællingerne benyttede metode kan også anvendes til belysning af specielle problemstillinger. Den stigende arbejdsløshed gennem det sidste halve år og formodningen om, at ikke mindst de unge rammes hårdt af denne, har medført, at Danmarks Statistik i februar måned 1975 afholder en postbaseret beskæftigelsesundersøgelse for unge mellem 15 og 25 år direkte sigtende på belysning af disses uddannelses- og beskæftigelsesforhold.

De internationale krav til statistik

Ligesom der løbende må ske tilpasninger i statistikproduktionen til ændrede nationale behov og produktionsbetingelser, har det stadigt udbyggede internationale samarbejde medført, at øget vægt må lægges på at sikre den størst mulige sammenlignelighed til andre landes statistik. Gennem de sidste mange år har der inden for FN fundet et bredt samarbejde sted med henblik på at sikre, at der anvendes de samme definitioner, klassifikationer m.v. i landenes statistikproduktion. Samarbejdet i FN har også omfattet udarbejdelse af fælles statistiksystemer, såsom det system for socio-demografisk statistik, der i disse år er under udformning. Systemet sigter på at opstille en samlet ramme for individstatistikken omtrent på samme måde som nationalregnskabet, der også er udformet i et samarbejde inden for FN, skal give en samlet ramme for den økonomiske statistik. Mellem de nordiske lande har der endvidere i næsten 100 år fundet et tilsvarende snævert samarbejde sted på det statistiske område, der i de senere år har haft karakter af en uddybning af det statistiske samarbejde inden for FN. I det omfang, landenes økonomiske, lovgivningsmæssige og sociale struktur er nogenlunde ensartet, forøges de praktiske muligheder for at skabe sammenlignelig statistik.

Efter Danmarks tiltræden af EF har Danmarks Statistik endvidere deltaget i det statistiske

samarbejde mellem EF-landenes statistiske centralbureauer. Dette samarbejde er på en række felter stærkt udbygget og tilsigter – udover at skabe en dybtgående harmonisering af definitioner og klassifikationer – at fastlægge minimumsregler for, hvilken statistik der på en række områder skal produceres i medlemslandene. Sådanne regler er navnlig fastlagt for så vidt angår landbrugsstatistik, industristatistik, transportstatistik, nationalregnskabsstatistik og udenrigshandelsstatistik, dvs. for områder, hvor en ensartet og sammenlignelig statistisk belysning af forholdene er afgørende for formuleringen af EF's fælles politik. I en del tilfælde afholdes der i alle landene tællinger på grundlag af spørgeskemaer udformet i fællesskab.

Med henblik på at imødekomme EF's behov er Danmarks Statistik i færd med at udbygge navnlig industristatistikken, transportstatistikken og nationalregnskabsstatistikken, men tilpasninger i definitioner og klassifikationer har måttet foretages på en række andre statistikområder.

Kontakten med forbrugerne

En forudsætning for, at statistikproduktionen fortløbende kan blive tilpasset de ændringer, der indtræder i behovene, er, at Danmarks Statistik stedse bevarer en nøje kontakt med forbrugerne af statistik. På det nationale plan sikres dette på flere måder. For de fleste statistikområder har Styrelsen for Danmarks Statistik nedsat udvalg med bl.a. repræsentanter for forbrugerne af den pågældende statistik, hvor man løbende drøfter ønskelige ændringer eller tilpasninger af statistikproduktionen. Men hertil kommer de talrige mere uformelle kontakter, man har med private personer, erhvervsvirksomheder, branche- og erhvervsorganisationer m.v., som er med til at give institutionen det check på dens virksomhed, som er helt afgørende for at sikre, at den statistik, der produceres, også virkelig dækker de vigtigste behov.