

Samfunnsforskning og statistikk

Rune J. Sørensen

Spennende spørsmål er grunnlaget for god samfunnsforskning. Som Gudmund Hernes har formulert det: God samfunnsforskning er som en kriminalroman. Forskeren bør redegjøre for hvem som kan være morderen, hvem som har middel, mulighet og motiv. Oppgaven er å eliminere de ulike kandidatene inntil én står igjen som gjerningsmannen eller -kvinnen. Hernes utelukker heller ikke at flere kan delta i komplottet: Svaret på Agatha Christies "Mordet på Orientekspresen" er multivariat regresjonsanalyse!

Samfunnsforskning forutsetter konkurrerende teorier som gir grunnlag for interessante spørsmål og ulike oppfatninger om hvordan samfunnet skal forstås. Ved først å tenke gjennom hvordan ting kan henge sammen blir samfunnsvitenskapelig statistikk mer enn tørre tall.

Moderne statistikk gir bedre svar

Samfunnsforskerens muligheter til å eliminere mulige "mordere" har blitt langt bedre. Etter annen verdenskrig har mer data og bedre statistiske metoder revolusjonert samfunnsvitenskapen. Utvalgsmetoder, mer raffinerte intervju-teknikker og spørreskjemaer gir økt tilgang på data. Dessuten har tilgangen til ulike typer av administrative registre blitt langt bedre. Dette har skjedd samtidig med en stor utvikling innenfor målemetodikk og matematisk statistikk med utgangspunkt i de ulike samfunnsvitenskapelige disiplinene (økonometri, psykometri, osv.). Mulighetene til å analysere data ved hjelp av datamaskiner og brukervennlige statistikkprogrammer har blitt dramatisk forbedret. Samfunnsvitenskapene står nå langt bedre

rustet til å analysere samfunnsmessige fenomener.

Etter min oppfatning er det fantastiske muligheter til å utnytte statistikk for å svare på gode spørsmål og avsløre interessante fenomener!

Statistikk har kanskje en litt usynlig, men like fullt stadig viktigere rolle i samfunnet. Bedriftene tar beslutninger om investeringer ut fra forventninger om demografisk utvikling, investorer i aksjemarkedet tar beslutninger om kjøp og salg av verdipapirer på grunnlag av økonomisk statistikk, og fagforeninger og arbeidsgivere er avhengige av data om inflasjon og kjøpekraftsutvikling for å utforme sine krav og forhandlingsopplegg. Informasjons-samfunnet forutsetter pålitelig statistikk, og pålitelig statistikk er en viktig del av et utviklet informasjonssamfunn! Men hvor kommer samfunnsforskningen inn?

Kompliserte samfunn krever bedre statistikk

Når samfunnet blir mer komplisert, blir det også mer krevende å forstå sammenhengene. Våre umiddelbare observasjoner er ofte ikke representative for samfunnet som helhet. En

raskere endringstakt gjør det nødvendig å etterprøve etablerte sannheter. Massemedia får derfor en nøkkelrolle i formidling av samfunnsforståelsen. Pålitelig statistikk representerer en viss motvekt mot medias oppmerksomhet mot enkeltfenomener eller enkeltskjebner, ofte applaudert av rivaliserende interessegrupper og popularitets-søkende som prøver å etablere sin virkelighetsforståelse som den "sanne". En uavhengig samfunnsforskning basert på pålitelig statistikk kan bidra til å disiplinere samfunnsdebatten. Opplyste og kritiske borgere gir en bedre offentlig debatt og demokratisk prosess.

Et eksempel er debatten om ulikheter i skolen. Grunnskolen er et kommunalt ansvar. Det er derfor grunnleggende å vite hvordan kommunene finansieres og hvilke kommuner som har høye inntekter, og hvilke som har lave inntekter. Statistikken viser at små utkantkommuner har betydelig høyere inntekter enn andre, også når det tas hensyn til ulikheter i kostnadsnivå og demografiske forskjeller. Spesielt har kommunene i Nord-Norge høye inntekter. Grunnen til dette er ikke forskjeller i skatteinn-

tekter, men statlige overføringer. Mye av dette er begrunnet i distriktspolitiske hensyn. I så fall har vi en konflikt mellom hensynene til likhet i skoletilbud og distriktspolitiske mål. Tilsvarende målkonflikter vil en finne for andre kommunale tjenester som barnehager, eldreomsorg og helsevesen.

Et annet eksempel er befolkningens tilfredshet med offentlige tjenester. Ut fra massemedia kan en få inntrykk av utbredt misnøye med sykehus, eldreomsorg og skoler. Systematiske undersøkelser av befolkningens tilfredshet viser imidlertid at folk flest er meget godt eller godt fornøyd med de fleste offentlige tjenestene. Dessuten er de som har konkret brukererfaring mer fornøyd enn de som bare har annenhånds kunnskap om tjenestene. Dette kan skyldes at media gir et for kritisk eller negativt bilde av de offentlige tjenestene.

De eldres levekår har også fått stor offentlig oppmerksomhet. Analyser viser at en stor andel av befolkningen oppfatter de eldres levekår som vanskeligere enn det er grunnlag for når en ser på statistikk for ulike levekårsindikatorer. Faktisk oppfatter også de eldre selv at andre eldre har en dårligere levestandard enn hva som ofte er tilfellet. Igjen er det mye som tyder på at massemedia har formidlet et mer dystert bilde av situasjonen enn det er grunnlag for.

Demokrati krever statistikk

Politisk debatt og samfunnsstyring forutsetter kunnskap om hvordan samfunnet og samfunnsøkonomien fungerer. Her er det praktisk å ta noen eksempler der forskningen ikke har gode svar. I Hernes' terminologi: Samfunnsforskningen har flere mistenkte, men ingen skyldig!



Runde Sørensen er professor ved Handelshøyskolen BI, og medlem av styret i Statistisk sentralbyrå.

Norge er et land med små økonomiske ulikheter sammenlignet med andre land, og befolkningen vektlegger også hensynet til likhet sterkere enn i de fleste andre land.

Mange er derfor bekymret for at de økonomiske ulikhetene øker. Har globalisering skylden? Er forklaringen økt handel og friere bevegelse av kapital?

I Norge og andre vestlige land møter ukvalifisert arbeidskraft sterkere konkurranse fra fattige land. For å opprettholde arbeidsplassene må lønningene holdes lave for dem som i utgangspunktet har lavest lønn. Statistikken viser riktignok at import fra u-land utgjør en liten andel av nasjonalproduktet i de vestlige landene. Er det derfor ny teknologi som er hovedforklaringen på økte ulikheter? Topp kvalifiserte arbeidstakere innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologi er så verdifulle at arbeidsgiverne er villige til å betale svært høye lønninger. Det er vel liten grunn til å kritisere utviklingen mot en global økonomi hvis det er den teknologiske utviklingen som skaper de økte ulikhetene? En tredje forklaring kan være at konkurranse fra fattige land med mye billig arbeidskraft har stimulert arbeidskraftbesparende nyvinninger i de rike landene. Dermed er arbeidsgivernes behov for ufaglærte blitt mindre, og lavtlønnsgruppens forhandlingsposisjon har blitt svekket. Kanskje forsterker de teknologiske innovasjonene effektene av internasjonal handel? Noe forskning tyder på at globalisering gir en del av forklaringen på økte ulikheter i de vestlige landene.

Et annet eksempel er styringsproblemene ved de somatiske sykehusene, og vanskelighetene med køer og ventetid for behandling. Her har vi statistikk som viser at det brukes langt flere ressurser ved sykehusene. Men økningen i helsepersonell og økonomiske ressurser har ikke ført til en tilsvarende økning i faktisk pasientbehandling. Helseøkonomisk forskning har egentlig ingen god forklaring på dette. Noen mener at effektiviteten ikke har blitt dårligere. Statistikken tar ikke skikkelig høyde for at syke-

hus behandler stadig mer krevende pasienter. Andre mener at problemet ligger i sykehusenes ledelse og interne organisering. Atter andre trekker frem at reguleringer og avtalesystemet for helsepersonellet er for rigid og ikke stimulerer til pasientrettet virksomhet. En siste gruppe mener at det er forholdet mellom sykehus og politiske myndigheter som skaper problemer. Et sykehus som ikke leverer som lovet, kan alltid håpe på tilleggsbevilgninger, og slike myke budsjettrammer undergraver sykehusledelsens interne autoritet. Er det mulig å få mer kunnskap om hvilke av disse faktorene som er viktige for å forklare effektivitet i sykehus?

Mitt siste eksempel er bekymringene for kvaliteten i norsk skole. Standardiserte prøver viser at norske elever oppnår nokså middelmådige resultater i leseferdighet, matematikk og naturvitenskap – til tross for at vi er av de land som bruker aller mest ressurser på grunnskolen. Utdanningsforskningen tyder på at elevenes bakgrunn og motivasjon har stor betydning for deres prestasjoner på skolen, mens forhold som klassestørrelse og antall lærere per elev ikke ser ut til å ha vesentlig betydning. Slik sett kan vår observasjon om ulikheter i bevilgninger til skolen mellom kommuner sies å være mindre bekymringsfull! Og det er ikke så overraskende at norsk skole plasserer seg midt på treet i internasjonale sammenligninger selv om vi bruker store ressurser på utdanning. Utdanningsforskningen kan eliminere noen forklaringer, men gir slett ikke entydige svar på hvordan vi bør organisere grunnskolen.

Selvfølgeligheter er ikke alltid selvsagte

Min erfaring med å presentere forskningsresultater er at tilhørerne synes resultatene er opplagte. "Selvsagt er det slik!" er et utsagn jeg ofte hører. Samfunnsforskningen kan både være triviell og dårlig. Med årene har jeg derfor gått over til å presse mine kommentatorer. Etter å ha beskrevet problemstillingen og redegjort for alternative teorier, spør jeg deltakerne om hvilken av teoriene de mener gir den beste forståelsen av virkeligheten. Min erfaring er at det er ulike virkelighetsoppfatninger blant tilhørerne. Med et slikt utgangspunkt blir det straks interessant å legge frem statistikk. Jeg tror at formidling av samfunnsforskning bør legge enda større vekt på at hva som synes opplagt etter at statistiske resultater er presentert, ikke er så opplagt før informasjonen fremlegges!

Ta organiseringen av de folkevalgte organer i underkomiteer, eksempelvis som i stortingskomiteer. Etter "sektoriseringsteorien" vil folkevalgte representanter i Storting, fylkesting og kommunestyre søke til komiteer hvor de selv ønsker å være. Politikere som ønsker å satse på spesielle veiprosjekter; søker til samferdselskomiteen, de som ønsker å bygge ut skolevesenet; søker til kirke-, utdannings- og forskningskomiteen og de som vil sørge for bedre helsetjenester satser på å komme inn i helse- og sosialkomiteen. Dermed vil komiteene bestå av politikere som ønsker å bygge ut tjenestetilbudet på sine områder. Fordi komiteene har innflytelse over sine felter, vil folkevalgte organer lett vedta større offentlige budsjetter enn hva flertallet ønsker.

Etter "informasjonsteorien" er komiteorganisering uttrykk for en rasjonell arbeidsdeling innenfor folkevalgte organer. Representantene får ikke selv velge komité. Partiene fordeler sine representanter i ulike komiteer for å fordele arbeidsoppgaver seg imellom. Etter denne teorien får vi bedre beslutninger, og ikke oppblåste offentlige budsjetter. Ved å se på statistikk som viser representantens utgiftsprioriteringer, kan vi teste disse teoriene mot hverandre. Er det opplagt hvilken av teoriene som treffer virkeligheten best? Mesteparten av den statsvitenskapelige forskningen støtter "informasjonsteorien".

La meg ta et eksempel fra egen forskning. Allmennleger kan enten ansettes på fast lønn eller finansieres med stykkprisbetaling fra folketrygden. Tradisjonell økonomisk incentivteori lærer at stykkprisbetaling oppmuntrer til høy effektivitet og stor tjenesteproduksjon. Informasjonsøkonomi gir grunn til å frykte at allmennleger med få pasienter vil undersøke og behandle disse mer intensivt enn nødvendig for å oppnå akseptabel inntekt. Etter et profesjonsperspektiv har legen blitt innpodet normer, og setter derfor hensynet til medisinsk profesjonalitet foran egne økonomiske interesser. Er det selvsagt hvilken av disse konkurrerende oppfatningene som gir den beste beskrivelsen av hvordan finansieringsordninger vil virke? Hva vil statistikk fra leger på fast lønn og stykkprisfinansierte leger vise? Vi fant ingen støtte til teorien om "inntektsmotivert overbehandling". Samtidig arbeidet de stykkprisfinansierte legene lenger arbeidsdager og de behandlet flere pasienter per time. Opplagt?

Statistikkens muligheter i fremtiden

Som andre sliter samfunnsforskere med å følge med i tiden. Og mer krevende blir det. Datatilgangen vokser kraftig på en rekke områder. Flere registre blir tilgjengelige for forskning, det etableres stadig nye administrative registre, og disse kan kobles sammen til komplekse databaser. Informasjon om individer eller husholdninger kan kombineres med data om egenskaper ved omgivelsene. Vi kan sette sammen data over tid, for ulike regioner og land. Mye av samfunnsforskningen bygger fortsatt på data fra et enkelt tidspunkt. Med dagens datakilder har vi mulighet til å få en dypere forståelse av mange samfunnsmessige endringer.

Norske samfunnsforskere er privilegerte. Knappt noe land har tilgang til bedre samfunnsvitenskapelige statistikkssystemer. Vi har bygget opp tillit til at data ikke blir misbrukt. Men stiller vi de grunnleggende spørsmålene? Er vi som forskere tilstrekkelig dristige? Hernes' analogi forutsetter at vi har oppdaget forbrytelsen – men trolig er det i de uoppdagede kriminalsakene at det er mest å hente. Vi må stille nye spørsmål og formulere de klassiske problemstillinger på nye måter. Kanskje er det nødvendig å samle inn nytt materiale? Eller kanskje finnes det allerede statistikk som kan gi svar?

Rune J. Sørensen (rune.sorensen@bi.no) er professor ved Handelshøyskolen BI, og medlem av styret i Statistisk sentralbyrå.