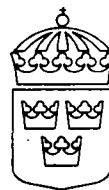


Regeringens proposition 1992/93:101



om den statliga statistikens finansiering och
samordning

Prop.
1992/93:101

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 29 oktober 1992 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Anne Wibble

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram principer och förslag som syftar till att göra styrningen av den statliga statistikproduktionen effektivare.

Ansvarsfördelningen mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och andra myndigheter klargörs.

Den nuvarande beslutsmodellen för styrning av statlig statistik slopas. Frågor om statlig statistik bereds i anslutning till regeringens ordinarie arbete.

Frågor rörande förfoganderätt till statistisk information samt sekretess och integritetsskydd utreds i särskild ordning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 1992

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Wibble

Proposition om den statliga statistikens finansiering och samordning

1 Inledning

Statlig statistik har stor betydelse i ett modernt samhälle. Den används direkt eller indirekt för en rad olika ändamål. Statistiken är ofta ett verktyg i offentliga verksamheter. Kraven på resultat i offentlig verksamhet ökar samtidigt som ett alltmer decentraliserat verksamhetsansvar håller på att utvecklas. Myndigheternas uppgifter och roller är också under förändring. Kraven på konkurrens och effektivitet skärps. Det är mot denna bakgrund som förslagen om en förändring av den statliga statistikens styrning skall ses.

Huvuddelen av den statliga statistiken framställs av Statistiska centralbyrån (SCB). Omkring två tredjedelar finansieras med ett särskilt statistikanslag. Resterande delar finansieras med andra anslag på statsbudgeten och genom intäkter av uppdragsverksamhet. Fackdepartementen har visst inflytande över statistikanslaget genom den delprogramindelning som finns och de programråd som SCB har inrättat för vissa delprogram. Ett underlag för fackdepartementens ställningstaganden till resursbehov etc. är de treårsplaner SCB utarbetar på olika statistikområden. I Statistik 96 redovisas förslagen för perioden 1993/94 - 1995/96.

Den nu tillämpade styrmodellen har emellertid inte varit tillräckligt effektiv framför allt beroende på dess svaga koppling mellan användarna och statistikproducenten. Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 november 1990 tillkallade dåvarande chefen för Civildepartementet, statsrådet Johansson, en särskild utredare med uppdrag att lägga fram förslag som gör styrningen effektivare och ger användarna ett större inflytande över statistiken.

Utredaren har i maj 1992 lämnat betänkandet Effektivare statistikstyrning (SOU 1992:48). Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1.1*, dels en förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissyttrandena som *bilaga 1.2*.

2.1 Allmänna utgångspunkter och förslag

De förändringar som jag föreslår innebär att principerna för ansvarsfördelning mellan SCB, andra statistikansvariga myndigheter och användarna klargörs.

I mina avvägningar ställs kraven på långsiktighet, kontinuitet och objektivitet mot kraven på möjlighet till direkt styrning, anpassning och flexibilitet.

Jag har härvid funnit att det finns starka skäl att inte delegera ansvaret för och avgiftsfinansiera all statistik.

Samtidigt står det klart att staten i första hand bör engageras i den statistik som är av grundläggande betydelse och där allmänintresset är stort.

Det innebär att flera betydelsefulla förändringar behöver genomföras i den nuvarande beslutsmodellen för styrning och finansiering av statlig statistik (Prop. 1984/85:100 bil. 14, bet. 1984/85 FiU 16, rskr. 1984/85:115).

Till utgångspunkterna för mina avvägningar hör vidare att en ny lag med grundläggande regler för den officiella statistiken träder i kraft den 1 januari 1993 (SFS 1992:889). Lagen innehåller flera bemyndiganden för regeringen att i olika avseenden besluta verkställighetsföreskrifter.

Enligt min bedömning är det den officiella statistiken som är av särskilt intresse när det gäller ansvarsfördelning mellan myndigheter.

Jag har alltså i mina avvägningar att utgå från kraven på styrning av dels den lagreglerade officiella statistiken, dels övrig statistik.

SCB föreslås få ansvar för sådan officiell statistik som griper över flera områden, som inte har någon naturlig myndighetsanknytning eller där förtroendet för statistiken påtagligt gagnas av detta.

Ansvaret för officiell statistik för avgränsade sektorsområden eller med en huvudanvändare fördelas så långt som möjligt till sektorsmyndigheterna.

Utöver de skyldigheter som regleras i anslutning till lagen om officiell statistik är alla myndigheter med ansvar för officiell statistik även skyldiga att samordna statistik användarnas behov på sina resp. områden.

Den officiella statistiken kommer inte att omfatta all den statliga statistik som produceras i dag. Användarna styr själva framställningen av statlig statistik som inte klassificerats som officiell statistik.

Jag tar inte ställning till hur statistikproduktionen skall organiseras. Detta är en fråga för de som är ansvariga för statistiken.

Användarnas inflytande stärks alltså dels genom ett ökat ansvar för officiell statistik, dels genom att bara en del av den statistik som tas fram i dag kommer att definieras som officiell statistik när lagen träder i kraft.

Ytterligare utgångspunkter för mina avvägningar har varit att åstadkomma en ökad flexibilitet i statistikproduktionen och ett ökat kostnadsmedvetande. Detta bör åstadkommas genom att användarna skall ges möjlighet att påverka den statistik de själva behöver i sin verksamhet

samtidigt som de måste ta ett större ansvar för kostnaderna och väga dessa mot kostnader för andra åtgärder. Kostnaderna kommer därmed att föras till den verksamhet som orsakar dem. Jag förutsätter att detta resulterar i att kostnader för statistik i framtiden i högre grad planeras och beräknas i anslutning till den verksamhet statistiken skall utnyttjas för.

Till dessa utgångspunkter kommer att flera frågor behöver belysas ytterligare. Det gäller bl.a. frågor som har att göra med förfoganderätt till data, integritet m.m. vilka jag föreslår skall utredas ytterligare. Dessutom föreslår jag att en genomförandekommitté tillsätts för att i samråd med departement och myndigheter i detalj planera hur ett genomförande av en ändrad ansvarsfördelning skall ske. Förändringarna genomförs successivt fr.o.m. den 1 juli 1993.

Det innebär att jag får räkna med att de nya principer för styrning av den statliga statistiken som jag nu lägger fram kan genomföras, i varje fall fullt ut, först när de kompletterande analyserna har hunnit redovisas och regeringen och i förekommande fall riksdagen kan ta ställning till dem.

Ett resultat av förslagen är att det anslag SCB förfogar över i dag kommer att begränsas till att avse enbart sådan statistik som SCB ges ansvaret för. De myndigheter och departement som är ansvariga för statistiken i övrigt svarar för att anslagsmedel disponeras så att de täcker kostnaderna för verksamheten. Vid genomförandet av den förändrade ansvarsfördelningen kommer en omfördelning av medel mellan berörda myndigheter och departement att bli nödvändig.

2.2 Förändrad ansvarsfördelning

2.2.1 Avgränsning av basstatistik

Min bedömning: Basstatistik sammanfaller med den officiella statistiken enligt lagen (1992:889) om den officiella statistiken.

Utredarens förslag: Utredaren anger sju kriterier på statistik som bör beaktas när man fastställer vilken statistik som bör hänföras till basstatistik. Kriterierna överensstämmer i princip med min avgränsning av officiell statistik. De två första kriterierna avser dels statistik som regleras i lag eller annan författning, dels statistik som behövs för obligatorisk internationell rapportering. Övriga kriterier utgår från syftet med statistiken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker att basstatistiken avgränsas enligt utredningens sju kriterier. Tolkningarna av vilken statistik som bör omfattas av dessa kriterier går dock starkt isär. Flera remissinstanser har pekat på behovet av att basstatistiken preciseras. Remissinstanserna har också olika uppfattning om hur mycket av dagens statistik som bör ingå i basstatistiken.

Skälen för min bedömning: Mot bakgrund av de redovisade svårigheterna att tolka innebörden av begreppet basstatistik och behovet av tydliga regler för denna statistik anser jag att det är en fördel om den sammanfaller med den officiella statistiken enligt 1992 års lag. Det innebär att regeringen har fått riksdagens bemyndigande att i en förordning besluta verkställighetsföreskrifter som reglerar vilken statistik som skall vara officiell statistik, till vilken myndighet som uppgifter för statistiken skall lämnas m.m. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag till en sådan förordning senare i höst.

De två första kriterierna i utredarens förslag är förekomst av bestämelse i lag, myndighetsinstruktion, förordning eller andra föreskrifter samt statistik för obligatorisk internationell rapportering. Jag anser att statistik som är reglerad i någon av dessa former skall ingå i den officiella statistiken under förutsättning att det är frågan om statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering. Karaktären på övriga kriterier skiljer sig från de två första eftersom de avser syftet med statistiken. I 1 § i lagen regleras syftena med den officiella statistiken. I princip beaktas sålunda alla utredarens kriterier i min bedömning.

Genom att sätta likhetstecken mellan officiell statistik och basstatistik kommer lagen om den officiella statistikens krav på objektivitet, tillgänglighet, offentlighetsförhållande och beaktande av skyddet för enskilda att gälla alla som har ansvar för sådan statistik. Det blir också enklare att överblicka vilken statistik som måste finnas.

En utgångspunkt för mitt förslag är att öka flexibiliteten i den statliga statistiken. Därför måste den regelstyrda officiella statistiken begränsas jämfört med den statliga statistik som produceras i dag. Det handlar då inte bara om vilken statistik som ska tas fram utan också om dess periodicitet, spridning, redovisningsnivå m.m. Bearbetningar utöver basbehov bör användarna i högre grad själva ansvara för. I propositionen som behandlar statistiklagen (prop. 1991/92:118, bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92:316) har jag också framhållit att den officiella statistiken naturligtvis inte kan tillgodose alla statistikbehov och att uppgifter från skilda källor som inhämtats för att framställa officiell statistik också bör kunna användas för framställning av annan statistik. Myndigheter med ansvar för officiell statistik bör medverka till att underlätta sådan statistikframställning. Användarnas möjlighet att utforma statistiken för de egna behoven ökar härmed.

Mitt förslag: Ansvaret för och finansieringen av den statliga statistiken skall ske enligt följande principer.

Verksamhet som SCB skall ansvara för och som skall anslagsfinansieras:

- Förvaltningsuppgifter såsom grundläggande metodutveckling, statistiksamordning, nomenklaturarbete, internationellt statistiksamarbete, publiceringsverksamhet och informationsservice samt biblioteks- och arkivservice.
- Officiell statistik som griper över flera sektorer, som saknar en entydig huvudanvändare eller där det påtagligt gagnar förtroendet för statistiken.
- Vissa centrala databaser

Verksamhet som sektorsmyndigheter och övriga användare skall ansvara för:

- Officiell statistik för avgränsade sektorsområden. Statistiken skall finansieras genom anslag hos berörda sektorsmyndigheter.
- Övrig statistik och statistiska tjänster. Verksamheten skall finansieras av beställaren.

Resurserna för statistik vid SCB och övriga berörda myndigheter anpassas till de förändringar som genomförs.

Utredarens förslag: Överensstämmer bara delvis med mitt förslag. Enligt utredaren bör endast SCB:s förvaltningsuppgifter anslagsfinansieras. All övrig statistik avgiftsfinansieras. Så långt som möjligt skall särskilt utsedda myndigheter vara huvudansvariga för statistiken. I övrigt skall departementen ha detta ansvar.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat. De flesta remissinstanserna välkomnar ett ökat användarinflytande, men uppfattningarna om hur detta skall uppnås är delade. Som exempel kan nämnas Riksbanken som avstyrker förslaget till decentralisering men inte utesluter att det genomförs för vissa särskilda sektorer.

Flera remissinstanser såväl bland de som tillstyrker som de som avstyrker förslaget ställer villkor för sina ställningstaganden.

Förslaget tillstyrks i stor utsträckning av de myndigheter där statistiken har en operativ roll i verksamheten. Det gäller tex Socialstyrelsen, Statens skolverk, Statens jordbruksverk, Arbetskyddsstyrelsen m.fl. Mer principiella skäl för en decentralisering och ett stöd för förslaget framförs av bl.a. Datainspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Sveriges industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen och

Företagens uppgiftslämnardelegation. Deras ställningstaganden motiveras med att man önskar en begränsning av antalet integritetskänsliga register på SCB, att man tror att statistiken kommer att bedrivas effektivare och bli relevantare och att man vill se en mer spridd statistikkompetens i samhället. Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen anser att utredningens förslag är ett steg i rätt riktning, men att det därutöver krävs en genomgripande omorganisation med mål att decentralisera såväl ansvaret för som produktionen av statistiken.

Förslaget avvisas i allmänhet av de remissinstanser som har tydliga sektorövergripande statistikbehov. Riksbanken, Finansinspektionen och andra remissinstanser som företräder ekonomisk-politiska intressen hör till denna grupp. Därutöver avvisas förslaget av forskarrepresentanter, universitet och högskolor samt arbetstagarorganisationerna. Invändningar och tveksamheter gäller bl.a. att krav på statistikens objektivitet, kvalitet och tillgänglighet inte anses tillgodosedda med förslaget. Men också de ekonomiska effekterna av förslaget ifrågasätts och man befarar en ökad byråkrati och ökade kostnader.

Skälen för mitt förslag: Den statliga statistikproduktionen i Sverige är i huvudsak centraliserad till SCB. Statistiken betjänar en rad olika ändamål i samhället — både grundläggande och mer operativa. En återkommande fråga i styrningen av den statliga statistiken har varit hur anpassningen till användarnas olika behov bäst skall tillvaratas i en starkt centraliserad verksamhet. Under senare år har denna fråga blivit alltmer accentuerad bl.a. genom att relationerna mellan regering och myndigheter förändrats. Ökad decentralisering av beslutsfattandet och mål- och resultatstyrning av verksamheterna har gett myndigheterna en självständigare roll när det gäller genomförandet och vilka medel som behövs för att klara verksamheten. Kraven på att ta fram ny statistik har ökat, men möjligheterna till omprioriteringar har begränsats av det centrala styrsystemet. Samtidigt har resurserna för offentlig verksamhet krympt. Det system som nu tillämpas är inte tillräckligt flexibelt för en ny styrfilosofi. Det ställer inte heller krav på användarna att ta de kostnadsmässiga konsekvenserna av sina önskemål om ny statistik och att väga behovet av ny statistik mot andra åtgärder.

Förutsättningarna att löpande ompröva statistiken underlättas om kopplingen mellan användare och producent stärks. Jag är dock medveten om att statistik i många fall inte enkelt kan hänföras till en enda eller ett fåtal användares behov. Kraven på objektivitet, kvalitet och tillgänglighet är grundläggande för den officiella statistiken. Därför delar jag utredningens uppfattning om att det måste ställas särskilda krav på myndigheter med ansvar för officiell statistik. De skall bevaka och samordna även andra statistikbehov än sina egna, de skall vara och uppfattas som objektiva i sin statistikroll och de ska ha de praktiska och kunskapsmässiga möjligheterna att inneha statistikansvaret. Jag har beaktat remissinstansernas synpunkter och funnit att det föreligger betydande svårigheter att uppfylla dessa krav om all officiell statistik avgiftsfinansieras och decentraliseras. Det finns risker för bristande samordning, dubbelarbete, ökat uppgiftslämnande, minskat förtroende för statistiken

och mindre tillgänglig statistik. Utredarens förslag innebär dessutom att departementens arbetsbörda kan komma att öka väsentligt i de fall det inte är möjligt att utse en ansvarig sektormyndighet.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att officiell statistik kommer att förändras mycket lite över tiden talar såväl praktiska som principiella skäl för att SCB tilldelas ansvar för delar av denna statistik.

Genom mitt förslag att ge SCB anslag för att hålla vissa centrala statistikdatabaser tillgängliga kan användarna själva finansiera och avgöra vilken statistik som skall tas fram från de statistiska databaserna utöver den statistik som SCB tar fram.

Det har från flera remissinstanser framförts farhågor för att ett decentraliserat ansvar för statlig statistik får till följd att den inte blir lika tillgänglig som tidigare. Jag anser dock inte att ett mera spritt ansvar för den statliga statistiken innebär någon risk för en sämre tillgänglighet än i dag. Offentlighetsprincipen så som den kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar gäller oavsett hur statistikansvaret är placerat. Men som jag redan anförde i propositionen om förenklad statistikreglering (prop. 1991/92:118 s.20) är dessa principer otillräckliga för att göra statistiken tillgänglig för alla och envar. Det behövdes aktiva åtgärder från regeringens sida för att sprida statistiken. Föreskrift om sådana åtgärder kommer jag också att föreslå regeringen. Dessa föreskrifter skall självfallet också gälla för sektorsmyndigheterna.

Officiell statistik som någon annan myndighet än SCB föreslås få ansvar för är sådan statistik som har en huvudanvändare och är starkt sektoranknuten. Vidare måste de praktiska förutsättningarna att ta över ansvaret för statistiken finnas. Sådana områden finns inom t.ex. arbetsmiljöstatistiken, jordbruksstatistiken, utbildningsstatistiken och viss statistik inom socialsektorn. Vilken statistik som i övrigt bör komma ifråga får klaras ut i en genomförandeprocess med berörda intressenter. I detta sammanhang vill jag även fästa uppmärksamheten på de särskilda krav som ställs på statistikuppgifter vid kris- och krigsförhållanden och SCB:s uppgifter att säkerställa statistikproduktionen inom bl.a. försörjningsområdet.

Jag räknar med att de principer som redovisas här kommer att leda till att SCB:s anslagsfinansierade verksamhet minskar till ca 50% av nuvarande verksamhets volym. Hur omfördelningen av medel bör ske i samband med att statistikansvaret överförs till annan myndighet kommer att föreslås i särskild ordning. I avsnitt 2.2.6 redovisar jag hur genomförandet av förändringarna bör ske.

Som en följd av förslaget kan delprogramindelningen av SCB:s anslag slopas.

I likhet med utredaren tar jag inte ställning till om de delar av SCB:s statistik som föreslås bli avgiftsfinansierade skall produceras av SCB eller annan statistikproducent. Detta blir en uppgift för ansvariga myndigheter. Hänsyn måste dock tas till de synpunkter som bl.a. Datainspektionen fört fram om registeransvar och behovet av författningsreglering av integritetskänsliga register. Dessa frågor redovisas närmare under punkt 2.2.7.

Min bedömning: SCB bibehåller sin statistiska förvaltningsfunktion, dvs. ansvaret för grundläggande metodutveckling, samordning, spridning och informationsservice. Verksamheten anpassas till en mer decentraliserad ansvarsfördelning.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser har ifrågasatt denna roll för SCB. Flera har understrukt ett ökat behov av samordningsinsatser både vad gäller statistikens innehåll och dess uppgiftsinsamling. Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Arbetskyddsstyrelsen, Statens naturvårdsverk och Konsumentverket är kritiska till att SCB föreslås få hela ansvaret för den internationella statistiksamordningen. De anser att denna bör handhas av sektorsansvarig myndighet.

Skälen för min bedömning: Förvaltningsfunktionen blir viktigare vid en mer decentraliserad statistikmodell. Behov av samordningsinsatser för att stärka statistikens kvalitet och underlätta uppgiftslämnandet kan förväntas öka. Särskilda insatser kan också behövas för att öka statistikens tillgänglighet och underlätta användning och framtagning av statistik. I detta sammanhang bör forskningens speciella behov särskilt uppmärksammas. Möjligheter att ställa statistiska databaser till användarnas förfogande bör utvecklas inom ramen för de rättsliga förutsättningar som föreligger enligt bl.a. datalagen och sekretesslagen. SCB har i sin treårsrapport föreslagit en omfattande satsning på att öka tillgängligheten i dessa avseenden. Detta ligger således i linje med min bedömning.

Vad gäller spridning av och information om officiell statistik avser jag att föreslå regeringen att reglera detta närmare i förordningen med verkställighetsföreskrifter till lagen om den officiella statistiken. De rutiner som hänger samman med en ändrad ansvarsfördelning för spridning av och information om officiell statistik bör behandlas av den kommitté för genomförandet som jag nedan föreslår skall tillkallas.

SCB har en självklar ställning i det internationella statistiksamarbetet genom EES-avtalet och samarbetet med Eurostat, Europeiska gemenskapernas statistikkontor. Denna roll kvarstår och kan komma att förstärkas med ett ev. framtida svenskt medlemskap. SCB har också ett etablerat och omfattande statistiksamarbete med andra internationella organ. Detta bör dock inte utesluta att i större utsträckning än i dag involvera sektormyndigheterna i detta samarbete. Jag anser att det är av stor vikt att sektormyndigheterna blir mer delaktiga i statistikbesluten också på det internationella planet. Särskilt viktigt är detta naturligtvis på områden där statistiken utnyttjas för internationella bidrags- och övervakningssystem. I enlighet härmed bör de myndigheter som har ansvar för officiell statistik också ha huvudansvaret för det internationella statistiksamarbetet inom sitt område. Det är dock viktigt att SCB:s roll när det

gäller att bevaka kvalitetskontroll och internationell jämförbarhet bibehålls. Jag vill i detta sammanhang också understryka vikten av att berörda myndigheter förmedlar en enhetlig uppfattning från svensk sida i det internationella samarbetet.

Ett syfte med en mer decentraliserad statistikverksamhet är att sprida den statistiska kompetensen utanför SCB. Samtidigt är det viktigt att det kvalificerade statistiska metodarbetet ges goda utvecklingsmöjligheter. Den kompetens SCB har byggt upp på metodsidan bör hållas samman även fortsättningsvis. Resultaten av detta arbete bör genom olika åtgärder spridas och komma fler myndigheter till godo.

2.2.4 Särskild samordning

Min bedömning: Myndigheter med ansvar för officiell statistik skall samordna användarnas behov av statistik på sitt område.

Ansaret för bevakning och samordning av den statliga statistiken på nationell nivå inriktas på de övergripande och långsiktiga frågorna och bereds inom regeringskansliet i anslutning till regelbundna översyner av författningsregleringen och det årliga budgetarbetet.

Utredarens förslag: Överensstämmer till vissa delar med mitt. Utredaren föreslår ett särskilt statistikråd knutet till finansdepartementet. Vidare föreslår utredaren en översyn av förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, i vad avser reglerna om samråd vid uppgiftsinsamling samt en prövning av att införa en föreskrift om samråd i statistikfrågor i verksförordningen (1987:1100).

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser tar explicit ställning till förslaget att samordna andra intressenters statistikbehov. Av de som varit positiva till en ändrad ansvarsfördelning är flertalet beredda att också ta över samordningsansvaret. De som är negativa till förslaget befarar att det kan bli mycket betungande och kostsamt.

Remissinstanserna är inte överens i fråga om behovet av ett särskilt statistikråd. Många befarar att det inte blir tillräckligt starkt. Flera instanser anser att statistikrådets uppgifter bör åläggas SCB som central förvaltningsmyndighet. Andra som t.ex. Kemikalieinspektionen pekar på behovet av sektorvisa statistikråd. Ytterligare andra ställer krav på att rådets uppgifter preciseras och att det ges en stark representation.

De remissinstanser som tagit upp frågan om samråd med uppgiftslämnarna och Statistiska centralbyrån har i allmänhet ställt sig bakom förslagen.

Skälen för min bedömning: Den officiella statistiken är till sin karaktär av sådan grundläggande och allmän betydelse att de myndigheter som har ansvaret för den måste se till att alla användares behov tillgodoses. En förutsättning för att decentralisera ansvaret för denna

statistik är därför att statistikansvariga myndigheter tar sitt samordningsansvar. Formerna för hur samordning bäst skall ske kan dock behöva variera mellan statistikområdena.

Det kan också finnas behov av samordning över sektors- och myndighetsgränser. Det gäller avgränsning av ansvaret för den officiella statistiken genom regelbundna översyner av statistikförfattningarna samt fördelning av medel för statistik. Till skillnad från utredaren anser jag att detta arbete bäst sker i anslutning till det ordinarie arbetet i regeringskansliet. Arbetet som bör inriktas på långsiktiga frågor och övergripande prioriteringar kan med fördel bedrivas med kvalificerat stöd från myndigheter och organisationer utanför regeringskansliet.

Utredningen har föreslagit att en översyn görs av förordningen om uppgiftslämnarsamråd (1982:668). Jag tar inte nu ställning till om detta samråd behöver anpassas till de nya styrformer som föreslås för statistiken.

Slutligen är det min uppfattning att det kan finnas behov av att medvetandegöra myndigheterna om skyldigheten att samråda med SCB i statistikfrågor när statistikansvaret sprids. Jag avser att föreslå regeringen att föreskrifter om samråd tas in i den tidigare nämnda statistikförordningen.

2.2.5 SCB:s avgiftsfinansierade verksamhet

Min bedömning: I framtiden kommer mer statistik att tas fram utanför SCB. Samtidigt förväntas volymen av SCB:s avgiftsfinansierade verksamhet öka kraftigt. Denna måste därför hållas redovisningsmässigt helt åtskild från den anslagsfinansierade delen. Det är vidare angeläget att anpassa ekonomistyrning, internredovisning, uppföljning och resultatredovisning så att både direkta och indirekta kostnader belastar rätt objekt.

Full kostnadstäckning bör gälla som ekonomiskt mål för den avgiftsfinansierade verksamheten.

Utredaren föreslår att SCB:s prissättning skall baseras på självkostnaderna med anpassning till marknadssituationen. Utredaren föreslår vidare att myndigheter som vill starta egen statistikproduktion skall göra totalkostnadskalkyler, samråda med och begära in anbud från SCB. Utredaren ställer inte några särskilda krav på styrning och uppföljning av uppdragsverksamheten.

Remissinstanserna: I den mån remissinstanserna yttrat sig i denna fråga gäller det dels de särskilda reglerna om anbudsförfarande, dels förslagen om prissättning av SCB:s uppdragsverksamhet.

Anbudsförfarandet stöds av t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen och SCB. Enligt SCB bör en jämförelse inte bara avse kostnaderna utan även statistikens samordning och jämförbarhet. Industriförbundet och Svenska arbetsgivareföreningen avstyrker utredningens förslag att ge SCB en särställning i anbudsförfarandet.

Flera myndigheter har inget att invända mot förslagen om prissättningen. Andra t.ex. Konkurrensverket är mycket tveksamma till utredningens förslag om marknadsanpassad självkostnad. Konkurrensverket anser att med den monopolställning SCB har är självkostnadsprincipen att föredra.

Socialvetenskapliga forskningsrådet tar upp SCB:s prissättning i relation till forskningsanslagen och välkomnar utredarens förslag att forskningens anslag bör anpassas till en situation där forskarna blir beställare av statistiken.

Skälen för min bedömning: Med en betydligt större andel avgiftsfinansierad verksamhet krävs ett mer marknadsorienterat arbetssätt inom SCB. Det gäller såväl marknadsföring av statistiken som lyhörddhet mot kundernas behov. Därutöver behöver såväl regeringen som övriga beställare av statistik ett underlag som gör det möjligt att se alla kostnader för de olika statistikprodukterna. Statistik som finansieras över statsbudgeten måste hållas redovisningsmässigt åtskild från den avgiftsfinansierade statistiken.

Ett starkt skäl för principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för SCB:s avgiftsfinansierade statistikproduktion är enligt min mening den monopolsituation som råder på många områden. Ingen marknadsanpassning av priserna bör därför genomföras. Samrådsskyldigheten med Riksrevisionsverket som följer av bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) garanterar dessutom att korrekta underlag för beräkning av avgifternas storlek tas fram.

Jag anser inte att det anbudsförfarande som utredaren föreslår skall genomföras. Redan de generella upphandlingsregler som gäller och de nya regler som jag snart kommer att föreslå riksdagen samt de ekonomiska styrmedel som regeringen förfogar över är enligt min mening tillräckliga styrinstrument.

Min bedömning: Den nya ansvarsfördelningen bör genomföras successivt i samråd med berörda myndigheter och departement.

En genomförandekommitté inrättas för att mera i detalj planera hur förändringarna skall genomföras.

Kommittén skall mot bakgrund av de principer och förslag som jag förordat i samråd med departement och myndigheter

- gå igenom vilka effekter den nya ansvarsfördelningen mellan SCB och övriga myndigheter får för de enskilda statistikprodukterna och berörda myndigheters anslag,
- i detalj klargöra SCBs ansvar för spridning av officiell statistik och hur omfattande spridningen behöver vara,
- föreslå vilka centrala databaser som skall vara anslagsfinansierade vid SCB,
- föreslå organisationsförändringar där sådana behövs för att anpassa verksamheten till de nya kraven samt
- senast den 1 april 1993 redovisas en tidsplan för förändringarna.

Utredarens förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna stöder i stor utsträckning att ett genomförandeorgan inrättas för att lösa kvarvarande frågor och för att se till att genomförandet inte medför problem för statistikens kvalitet m.m.

Skälen för min bedömning: Frågan om hur statistikstyrningen skall förändras i detalj, är alltför omfattande för att lösas med hjälp av enbart principiella överväganden. Den måste dessutom lösas i det praktiska förändringsarbetet och i nära samarbete med de departement och myndigheter som berörs. Jag är angelägen om att arbetet kan igångsättas så snart som möjligt och att åtgärderna tidsplaneras så att berörda parter ges möjlighet till att anpassa sin verksamhet efter de ändrade förhållandena. För att underlätta omställningen anser jag att en genomförandekommitté bör tillkallas. Jag avser därför att återkomma till regeringen med förslag till en sådan utredning.

2.2.7 Förfoganderätt, registerfrågor, sekretess och integritetsskydd m.m.

Min bedömning: Frågor om förfoganderätten till statistisk information och olika register samt sekretessen och skyddet mot integritetsintrång måste utredas ytterligare. Jag kommer att föreslå att dessa frågor löses i särskild ordning.

Utredarens förslag: Utredaren föreslår att det särskilda genomförandeorganet skall utreda frågan om förfoganderätt, registeransvar m.m.

Frågor sammanhängande med förfoganderätten till insamlad statistik och de rättsliga aspekterna av uppdragsverksamheten behandlas inte explicit i utredningen. Utredaren konstaterar att enligt av SCB tillämpad praxis har SCB äganderätten till primärdata som verket samlat in eller lagrat i sina register, såvida inte annat avtalats. Han konstaterar vidare att frågan om äganderätten kan fordra olika lösningar beroende på växlande förhållanden och torde bäst komma att lösas avtalsvägen. För SCB:s avgiftsfinansierade statistik i övrigt föreslås inga förändringar i hittills tillämpad praxis. Vad beträffar sekretessen och integritetsskyddet redogörs enbart för gällande bestämmelser och praxis.

Remissinstanserna: *Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Sveriges Industriförbund* anför i sitt gemensamma yttrande att det råder en besvärande oklarhet beträffande de rättsliga grunderna för den statliga statistikverksamheten och särskilt vad gäller den nuvarande kommersiella verksamheten vid SCB. De riktlinjer som gäller för nuvarande uppdragsverksamhet vid SCB torde sakna rättslig dignitet. De rättsliga villkoren för all dataservice/uppdragsverksamhet inom den statliga statistikproduktionen samt äganderätten till statistikens primäruppgifter måste därför noggrant klargöras i nära anslutning till att de institutionella formerna för den framtida statistikproduktionen fastställs.

Datainspektionen påpekar att regleringen av flera känsliga register hos SCB med åren har blivit mycket svåröverskådlig. Det är därför av stor vikt att de rättsliga konsekvenserna av en decentralisering av statistikverksamheten blir noggrant utredda. Ökningen av antalet personregister som innehåller mycket integritetskänsliga uppgifter gör att särskild uppmärksamhet måste härvid ägnas åt sekretessen. Inspektionen tillstyrker att det inrättas ett särskilt tillfälligt organ inför omläggningen av statistikverksamheten för att utreda registeransvar, ägaransvar, sekretess och integritetsskydd, tillgänglighet av grunddata för andra användare, publicering, internationellt samarbete osv.

Också *Skolverket*, som under det senaste budgetåret haft beställaransvaret för statistikproduktionen i skolektorn, anser att ytterligare utredningsarbete krävs för att komma fram till generella lösningar på vissa av de frågor som måste lösas i ett uppdragsförhållande.

Statistiska centralbyrån framhåller att med SCB:s inställning till utredningens huvudförslag saknas anledning att närmare gå in på frågorna om äganderätt. Verket vill emellertid betona att det är av utomordentlig betydelse att SCB får disponera över det material som samlas in och att SCB är ansvarig för de register som statistiken baseras på. Frågan är av central betydelse för möjligheterna att bedriva en rationell statistikverksamhet. Att reducera den till en fråga som får lösas avtalsvägen innebär enligt SCB:s mening en risk för otillfredsställelse och oenhetliga lösningar för andra användare än beställaren.

Skälen för min bedömning: Som flera i sammanhanget tunga remissinstanser har påpekat råder det f.n. en betydande oklarhet om vissa rättsliga aspekter kring rätten till insamlade statistiska grunddata och upprättade register. Dessa frågor, liksom sekretessen och integritetsskyddet, har inte i tillräcklig omfattning behandlats av 1990 års statistik-

utredning. Enligt remissinstansernas mening måste dessa frågor utredas ytterligare. Jag delar denna uppfattning. Oavsett hur den statliga statistikens framtida organisation kommer att utformas är det av utomordentligt stor vikt att de rättsliga grunderna för samhällets statistikverksamhet blir allsidigt genomlysta och fastställda.

I detta sammanhang bör särskilt integritetsskyddet beaktas. Antalet personregister med mycket integritetskänsliga uppgifter har under senare år ökat starkt. Det kan vara fråga om uppgifter om en persons sociala och ekonomiska förhållanden, hälsotillstånd, brottslighet o.d. Dessa uppgifter har samlats in för användning i en viss speciell verksamhet, t.ex. skatteförvaltning, sjukvård osv. Risken för spridning av sådana känsliga uppgifter upplevs av många som oroande. Datainspektionen har också i olika sammanhang framhållit behovet av en mer samlad författningsreglering av flera känsliga personregister hos SCB för att förstärka sekretessskyddet. Jag anser detta vara en angelägen uppgift. Det kan exempelvis finnas skäl att reglera en del av SCB:s register i en samlad lagstiftning. Vid en översyn av integritetsfrågorna måste dock även forskningens behov av statistik beaktas.

Remissinstanserna har pekat på möjligheten att dessa frågor får lösas av det föreslagna genomförandeorganet. Enligt vad jag tidigare föreslagit får genomförandekommittén mycket omfattande arbetsuppgifter. Jag anser därför att denna kommitté inte bör belastas med ytterligare uppgifter. Ett sådant utredningsuppdrag är huvudsakligen av juridiskt slag. Även om organet tillförs för ändamålet behövlig juridisk expertis skulle detta leda till en viss splittring av verksamheten. Jag ämnar därför föreslå att de rättsliga frågorna utreds i särskild ordning. Självfallet måste genomförandekommittén beakta resultatet av detta utredningsarbete när det gäller att bedöma de rättsliga förutsättningarna och konsekvenserna av en ny ansvarsfördelning.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna de principer för ansvarsfördelning och finansiering mellan SCB och övriga myndigheter som jag har förordat (avsnitt 2.2.2).

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om principer för styrning, finansiering och samordning av den statliga statistiken.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

Sammanfattning av utredningens förslag i betänkandet (SOU 1992:48) Effektivare statistikstyrning

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.1

I betänkandets inledande kapitel (1-3) tecknas bakgrunden till dagens organisation och styrning av den statliga statistikverksamheten. Vidare sammanfattas där vissa tidigare utredningars överväganden och förslag avseende den statliga statistikverksamheten liksom andra utgångspunkter för utredningens bedömningar.

I kapitel 4 beskrivs kortfattat hur den svenska statliga statistiken berörs av det internationella statistiksamarbetet, mål och medel för EG:s statistikverksamhet och hur den svenska statistiken berörs av EES-avtalet och ett eventuellt EG-medlemskap.

Kapitel 5 innehåller en beskrivning av den statliga statistikverksamheten i Sverige, dess omfattning, ansvarsfördelningen, användarinflytandet, organisation, ekonomi, SCB:s nuvarande uppdragsverksamhet samt den statliga statistikens publicering. Vidare redovisas i korthet en överslagskalkyl över kostnaderna för den totala statliga statistikproduktionen, ca 850 miljoner kronor år 1991, samt uppgifter om verksamheten i SCB:s samrådsgrupper åren 1989-1990, mera utförligt i bilaga 4.

Av en analys av SCB:s finansiering, omsättning ca 700 miljoner kronor budgetåret 1990/91, framgår att bilden är mycket komplicerad samt att gränsen mellan anslag och uppdrag är oklar och tillämpas oenhetligt. Drygt en femtedel av SCB:s statistikverksamhet inklusive tjänsteexport är nu uppdragsfinansierad.

Prissättningen för SCB:s uppdragsverksamhet baseras på självkostnads kalkyler och skall totalt sett ge full kostnadstäckning. För statistikuppdrag görs på grundkalkylen, som är densamma som för den anslagsfinansierade verksamheten, ett pålägg om 20 procent för marknadsföring, uppdragsadministration, okalkylerade löneuppräknings, räntekostnader, avsättning till riskkapital m.m.

Utredningen föreslår att SCB:s prissättning liksom hittills skall baseras på självkostnaderna med anpassning till marknadssituationen. Vidare skall myndigheter som vill starta egen statistikproduktion göra totalkostnads kalkyler, samråda med och begära in anbud från SCB.

Kapitel 6 innehåller, som underlag för prövningen av frågan om medel för ökat användarinflytande på den statliga statistiken och en mera effektiv styrning av den, dels beskrivningar av tidigare diskussioner om styrningen samt nuvarande styrningsförhållanden, dels en sammanfattande beskrivning av hur statistiken styrs i några andra länder. Två olika alternativ för förbättrad styrning redovisas med bedömda för- och nackdelar.

Bedömningarna resulterar i ett förslag om delegering av beställaransvaret för statistik till användarmyndigheter så långt detta är möjligt och lämpligt. Beställarmyndigheter skall ha ansvaret för att även andra statistik användares statistikbehov blir tillgodosedda. Ett användarorienterat organ, ett statistikråd eller motsvarande, inrättas för nationell

samordning av användarintressena, för bevakning av att viktiga statistikbehov inte blir eftersatta samt för rådgivning till regeringen i statistikfrågor m.m.

Till stöd för SCB i dess samordningsroll föreslår utredningen att det i verksförrordningen (1987:1100) införs en föreskrift om att myndigheter skall samråda med SCB i statistikfrågor jämte hänvisning till samrådsförrordningen (19788:610).

För myndigheten SCB innebär utredningens förslag att all statistikproduktion skall uppdragsfinansieras medan SCB:s förvaltningsuppgifter avseende samordning av den svenska statistiken, internationellt statistiksamarbete, statistikservice, statistiskt bibliotek m.m. liksom hittills skall anslagsfinansieras. Statistikprodukter för vilka det inte finns någon entydig huvudanvändare, t.ex. statistik av sektorövergripande karaktär, vissa centrala statistikregister m.m. skall ha departement som beställare.

En preliminär prövning av möjligheterna att delegera beställaransvaret för SCB:s statistikprodukter visar att i en första etapp kan beställaransvaret för statistik till en kostnad motsvarande drygt 40 procent av SCB:s statistikanslag förläggas till myndigheter. Nära 50 procent får departement som beställare. För SCB:s förvaltningsuppgifter behöver verket ett anslag motsvarande ca 10 procent av nuvarande anslag. Enligt utredningens bedömning bör andelen statistikverksamhet för vilken beställaransvaret kan föras över till myndigheter kunna ökas betydligt utöver vad som angetts för vissa departementsområden.

Att helt uppdragsfinansiera SCB:s verksamhet avstyrks av utredningen dels då det är principiellt fel att uppdragsfinansiera statlig förvaltningsverksamhet, dels då det skulle medföra ett behov av att höja priserna på SCB:s statistikprodukter vilket skulle påverka SCB:s konkurrensneutralitet. I kapitel 6 utvecklas konsekvenserna av utredningens förslag till styrning av statistiken enligt utredningens bedömning.

Vidare konstateras att utredningens förslag om delegering av beställaransvaret innebär en förhållandevis stor omställning, både för beställarna och för statistikproducenterna, främst SCB. Ett organ kan därför behöva inrättas för att inför och under genomförande av omläggningen bereda aktualiserade frågor och bistå SCB vid beredningen av principfrågor.

Omläggningen till uppdragsfinansiering av SCB:s statistikproduktion bedöms kunna få betydelse för uppgiftslämnarna och tillämpningen av en förordning (1982:668) om inhämtande av uppgifter, som bl.a. innehåller föreskrifter om samråd med uppgiftslämnare. Utredningen föreslår att regeringen låter genomföra en översyn av nämnda förordning med sikte på förstärkt samrådsskyldighet.

I kapitel 7 behandlas vilka åtgärder som behöver vidtas för att ökad efterfrågestyrning av statistiken inte skall medföra att samhällsviktig statistik, basstatistik, inte tas fram därför att ingen tar ansvaret för att beställa och bekosta den. Som underlag för bedömningarna och förslagen återges tidigare diskussioner om officiell statistik och basstatistik samt kriterier för prioritering av statistik i ett par andra länder. För avgränsning av vad som skall räknas till officiell statistik används en

indelning i statistikområden. För motsvarande avgränsning av vad som skall anses utgöra basstatistik kan erfordras en mera detaljerad indelning, i statistikprodukter.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.1

Det är inte möjligt att inom denna utrednings ram gå igenom hela statistikområdet och bedöma varje statistikprodukts betydelse, vilken dessutom kan förändras från tid till annan. Därför anges vissa kriterier (7) för bedömning av huruvida en statistikprodukt skall anses tillhöra basstatistiken eller inte. Det får ankomma på departementen att efter dialog med viktigare statistik användare fastställa vilka statistikprodukter som skall hänföras till basstatistik inom deras områden.

Beställarmyndigheternas ansvar för framtagning av basstatistikprodukterna får läggas fast genom föreskrift i myndigheternas instruktioner, vid behov mera detaljerat i regleringsbrev eller i uppdrag till myndigheterna. Det av utredningen i föregående kapitel föreslagna användarorienterade samordningsorganet, ett statistikråd eller motsvarande, bör få till uppgift att främja samordningen av nationella och internationella statistikintressen, att särskilt bevaka att statistik av allmäninformativt intresse tas fram, att yttra sig över nedläggning av statlig statistik m.m. Rådet bör även lämna en årlig redogörelse för den statliga statistiken till regeringen.

Basstatistiken bör liksom den officiella statistiken vara allmänt tillgänglig och publiceras som officiell statistik. SCB bör liksom hittills ge information och vägledning beträffande var statlig statistik finns att tillgå och hur den hålls tillgänglig.

Betänkandets kapitel 8 innehåller en sammanfattning av utredningens förslag samt viss utveckling av deras innebörd, se s. 125 f.

Utredningens förslag

1. Ansvaret för detaljstyrningen av den statliga statistikverksamheten delegeras så långt möjligt och lämpligt till särskilt utsedda myndigheter, huvudansvariga för statlig statistik.
2. All statistikproduktion vid SCB uppdragsfinansieras, SCB:s förvaltningsuppgifter anslagsfinansieras.
3. Basstatistiken avgränsas efter sju föreslagna kriterier och statistikbehovet tryggas genom föreskrifter till statistikansvariga myndigheter och bevakning av ett nyinrättat statistikråd. Regeringen lämnar årlig redogörelse till riksdagen för den statliga statistiken.
4. Användarintressena samordnas dels för de olika statistikområdena av statistikbeställarna, dels nationellt av statistikrådet, som bl.a. företräder även mera allmäninformativa intressen och årligen avger en redogörelse för den statliga statistikverksamheten till regeringen.
5. SCB:s prissättning skall liksom hittills baseras på självkostnaderna med anpassning till marknadssituationen; myndigheter som vill starta egen statistikproduktion skall göra totalkostnadskalkyler, samråda med och begära in anbud från SCB.
6. Basstatistiken skall liksom den officiella statistiken vara allmänt tillgänglig. För SCB:s uppdragsfinansierade statistik i övrigt föreslås inga förändringar i hittills tillämpade riktlinjer.
7. All basstatistik bör publiceras i lämplig form, bl.a. som officiell statistik. SCB bör ge information och vägledning beträffande var statlig statistik finns att tillgå och hur den hålls tillgänglig.
8. Ett genomförandeorgan inrättas för att i samråd med departement och myndigheter mera i detalj planera hur förändringarna skall genomföras.
9. Regeringen låter göra en översyn av förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, i vad avser reglerna om samråd vid uppgiftsinsamling.
10. Regeringen prövar att i verksförordningen (1987:1100) införa en föreskrift om samråd i statistikfrågor med SCB med hänvisning till samrådsförordningen (1978:620).

1 Remissinstanserna

Följande myndigheter och organisationer m.fl har efter att ha anmodats eller beretts tillfälle eller på eget initiativ till detta avgett yttranden över 1990 års statistikutrednings betänkande (SOU 1992:48) Effektivare statistikstyrning.

Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Datalagsutredningen, Brottsförebyggande rådet, Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap, Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Postverket, Televerket, Banverket, Vägverket, Trafiksäkerhetsverket, Transportforskningsberedningen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens väg- och trafikinstitut, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Byggnadsstyrelsen, Statistiska centralbyrån (SCB), Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Boverket, Statens arbetsgivarverk, Statens löne- och pensionsverk, Skolverket, Verket för högskoleservice, Stockholms Universitet, Högskolan i Eskilstuna/Västerås, Högskolan i Jönköping, Universitetet i Lund, Högskolan i Växjö, Forskningsrådsnämnden, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetsmiljöinstitutet, Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmiljöfonden, Arbetslivscentrum, Riksarkivet, Statens invandrarverk, Närings- och teknikutvecklingsverket, Statens pris- och konkurrensverk/Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens naturvårdsverk, Kemikalieinspektionen, Centralnämnden för fastighetsdata, Riksbanken, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försäkringskasseförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industrieförbund, Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Sveriges fastighetsägareförbund, Svenska Lokaltrafikföreningen, Föreningen för kommunal statistik och planering, Statstjänstemannaförbundets avdelning vid Statistiska centralbyrån (ST-SCB), Statistiska centralbyråns vetenskapliga råd, SACO-föreningen vid SCB, Carl-Eric Särndal (professor vid universitetet i Montreal, konsult, vetenskaplig rådgivare åt Statistics Canada), SABO, Umeå universitet, Svenska statistikersamfundet och Folkhälsogruppen.

2 Ställningstaganden i stort

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Av de sammanlagt 83 instanser som yttrat sig tillstyrker eller stödjer 27 (grupp 1) i allt väsentligt utredningens förslag och ansluter sig till argumenten för dem. Positiva i princip till förslagen är ytterligare 16 (grupp 2), som emellertid framhåller olika ouppklarade frågor och behovet av vidare utredning. 20 (grupp 3) är positiva till ett ökat användarinflytande, men ifrågasätter förslagen. Flera pekar på möjligheterna att öka användarinflytandet inom ramen för den bestående ordningen.

Två instanser (grupp 4) förordar att de olika departementen skall ha ansvaret för statistiken inom sina områden.

Avstyrker utredningens förslag gör 8 (grupp 5) och anser bl.a. att förutsättningar och möjligheter för delegering av statistikansvar behöver genomlysas mera och att försöksverksamhet med delegering beträffande skilda statistikprodukter bör utvidgas och utvärderas. Ytterligare 8 (grupp 6) avstyrker förslagen och anser att SCB som central förvaltningsmyndighet bör ha ett samlat ansvar för framför allt basstatistiken.

Två instanser (grupp 7) förordar det av utredningen förkastade alternativet med styrning och finansiering av statistiken genom en statistikdelegation.

grupp 1 Domstolsverket

Datainspektionen och Datalagsutredningen

Överstyrelsen för civil beredskap

Socialstyrelsen

Postverket

Banverket

Vägverket och Trafiksäkerhetsverket

Transportforskningsberedningen

Luftfartsverket

Statens arbetsgivarverk

Statens löne- och pensionsverk

Verket för högskoleservice

Högskolan i Eskilstuna/Västerås

Statens jordbruksverk

Statens livsmedelsverk

Fiskeriverket

Arbetsmiljöinstitutet

Arbetsmiljöfonden

Konkurrensverket

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Statens naturvårdsverk

Centralnämnden för fastighetsdaga

Försäkringskasseförbundet

Företagarnas riksorganisation

Sveriges fastighetsägareförbund

- grupp 2 Riksförsäkringsvewrket
Riksrevisionsverket
Riksskatteverket
Konjunkturinstitutet
Boverket
Skolverket
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Arbetsmarknadsstyrelsen
Kemikalieinspektionen
Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen
Företagens Uppgiftslämnardelegation
Svenska Lokaltrafikföreningen
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden
Riksarkivet
Statens invandrarverk
- grupp 3 Rikspolisstyrelsen
Televerket
Generaltullstyrelsen
Universitetet i Lund
Högskolan i Växjö
Naturvetenskapliga forskningsrådet
Arbetarskyddsstyrelsen
Patent- och registreringsverket
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
Grossistförbundet Svensk Handel
Lantbrukarnas Riksförbund
Sveriges Akademikers Centralorganisation
Föreningen för kommunal statistik och planering
ST-SCB
SACO-föreningen vid SCB
Carl-Eric Särndal
SABO
Svenska statistikersamfundet
Folkhälsogruppen
- grupp 4 Kriminalvårdsstyrelsen
Sjöfartsverket
- grupp 5 Socialvetenskapliga forskningsrådet
Stockholms Universitet (Sociologiska institutionen, Statistiska institutionen, Institutet för social forskning)
Skogsstyrelsen
Närings- och teknikutvecklingsverket
Tjänstemännens Centralorganisation
Landsorganisationen i Sverige
SCB:s vetenskapliga råd
Umeå Universitet

grupp 6 Kommerskollegium
Statskontoret
Statistiska centralbyrån
Finansinspektionen
Arbetslivscentrum
Konsumentverket
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
Riksbanken

grupp 7 Statens väg- och trafikinstitut
Byggnadsstyrelsen

3 Delegering av statistikansvar till myndigheter

Flera av de myndigheter som är mer eller mindre positiva till utredningens förslag förklarar sig beredda att ta på sig statistikansvaret inom sina områden eller anger var det annars bör läggas. Det gäller Domstolsverket, Socialstyrelsen, Vägverket, Transportforskningsberedningen, Boverket, Statens arbetsgivarverk, Skolverket, Verket för högskoleservice, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Arbetskyddsstyrelsen, Statens naturvårdsverk och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden. Även ett par myndigheter som är negativa till förslagen förklarar sig vara beredda att ta på sig statistikansvar. De är Närings- och teknikutvecklingsverket och Statens väg- och trafikinstitut.

Några remissinstanser går längre än utredningen och tar också upp fördelarna med att även decentralisera statistikproduktionen. Här kan nämnas Stockholms universitets statistiska institution, Sveriges industriförbund, Svenska arbetsgivareföreningen och Boverket.

Konjunkturinstitutet tar inte direkt ställning till styrform, men framför synpunkter på hur en delegering av ansvaret för ekonomisk statistik bör utformas.

Andra remissinstanser finner ingen anledning att ändra nuvarande former för användarinflytande inom sina egna områden, t ex Kriminalvårdsstyrelsen, Riksskatteverket och Skogsstyrelsen.

Direkt avvisande till ändrade ansvarsförhållanden är bl.a. Kommerskollegium, Finansinspektionen och Statskontoret.

Från dem som närmare kommenterat sina ställningstaganden kan anföras följande

Socialstyrelsen (SoS)

Vi finner det lämpligt att uppdrags- eller beställaransvaret för statistiken inom socialsektorn läggs på Socialstyrelsen. Inom ramen för sin roll som central förvaltningsmyndighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten och med uppgift att utöva tillsyn, uppföljning och utvärdering inom det socialpolitiska området får därmed Socialstyrelsen ta ansvar för intressena avseende socialsektorns statistikprodukter.

Enligt regeringens proposition 1979/80:6 om Socialstyrelsens uppgifter m.m. ankommer det idag på Socialstyrelsen "att i samråd med Lands-

tings- och Kommförbundet formulera socialsektorns behov av officiell statistik rörande hälso- och sjukvård och socialtjänst". På socialsektorns statistikdelegation (SSD), som leds av SoS, ankommer enligt nämnda proposition "att samordna statistiken inom socialsektorn". Det gäller hälso- och sjukvårdsstatistik (inkl. dödsorsaksstatistik), socialtjänstsstatistik och sjukförsäkringsstatistik. Hit bör man idag också föra viss arbetsskadestatistik, eftersom Arbetarskyddsstyrelsen numera också är med i SSD.

Detta innebär att Socialstyrelsen i vissa stycken redan har ett ansvar för samordningen av användarintressena inom socialsektorn. Socialstyrelsen har därför en beredskap att ta på sig ett mer samlat beställaransvar. För denna samordning förutsätts socialsektorns statistikdelegation finnas kvar samtidigt som socialsektorns intressenter bör återfinnas i det föreslagna statistikrådet och i de användargrupper som Socialstyrelsen i så fall måste tillskapa.

Socialstyrelsen har successivt byggt upp beställarkompetens på flera områden, inte minst genom den pågående uppbyggnaden av kompetens på Epidemiologiskt centrum, Centrum för utvärdering av metoder i socialt arbete och generellt genom satsningen på utvärdering vid övriga enheter. Socialstyrelsen bör därför kunna ges beställaransvar för statistik inom socialsektorn. Administrativa resurser för att bygga upp ett system där olika användargrupperns intressen kan tas till vara måste dock byggas upp.

Under en övergångsperiod kan det vara lämpligt att inom vissa områden låta SCB administrera beställaransvaret, främst inom områden där myndigheter för tillfället saknar nödvändig kompetens.

Statens arbetsgivarverk (SAV)

SAV är i egenskap av förhandlande arbetsgivarpart för staten en betydande avnämare av främst lönestatistik och besitter en hög kompetens att bearbeta och tolka sådan statistik. Lönestatistiken för det statliga avtalsområdet är närmast att betrakta som en "driftsstatistik" i SAV:s verksamhet. Underlaget för denna förhandlingsstatistik sköts sedan 1960-talet av SCB. Härvidlag föreligger — eller borde föreligga — ett beställar/producent-förhållande mellan SAV och SCB.

Någon renodlad beställar/producent-relation enligt utredningens modell gäller emellertid inte mellan SAV och SCB, trots att förutsättningarna för en sådan kan tyckas självklara. Detta beror på att SAV:s anslag för produktion av förhandlingsstatistiken 1969 överfördes till SCB mot att SCB åtog sig att utföra uppdraget efter anvisningar från SAV. Genom att SCB vidare utnyttjar samma underlag för sin produktion av den officiella lönestatistiken, har denna för det statliga området kommit att uppvisa en högre detaljeringsgrad än för arbetsmarknaden i övrigt. Den officiella statistiken och förhandlingsstatistiken för det statliga området blandas ofta ihop och betraktas som en enda statistik.

SAV har således ingående erfarenheter av de problem som uppstår, när uppdrag och finansiering beträffande statistikförsörjning inte skiljer klart mellan rollen som avnämare och beställare å ena sidan och rollen som producent å den andra. Det framstår enligt SAV:s uppfattning som självklart att SAV skall uppträda som beställare av förhandlingsstatistiken på det statliga avtalsområdet. Detta blir också konsekvensen av ett genomförande av utredningens förslag.

Verket för högskoleservice (VHS)

Inom högskolesektorn har det nyinrättade VHS enligt sin instruktion "uppgiften att svara för information i samhället om verksamheten vid universitet och högskolor". Verket ska även — i samarbete med universitet och högskolor — svara för insamling, bearbetning och sammanställning av data om universitet och högskolor.

Verket har således en samordnande roll både när det gäller information om den nationella utvecklingen inom högskolesektorn och när det gäller den mer "produktionsinriktade" uppföljningen av verksamheten vid universitet och högskolor. Verket har en renodlat uppföljande roll skild från den planerande funktionen. De risker för påverkan av statistiken när myndigheten ska fullgöra såväl den planerande eller producerande funktionen som den uppföljande är således undanröjda genom den nya myndighetskonstruktionen. Ett ökat inflytande för VHS över detaljutformningen av den statliga statistiken ligger således väl i linje med den roll som den nya myndigheten på högskolesektorn har tilldelats.

Statens jordbruksverk (SJV)

Jordbruksverkets nuvarande möjligheter att påverka statistikens omfattning och utformning är via de organ för samordning av och tillvaratagande av användarsynpunkter på den statliga statistikverksamheten som finns. I detta sammanhang bör nämnas Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES). Dessutom finns ett antal samrådsorgan direkt kopplade till Statistiska centralbyrån (SCB). Även om det samråd som hittills ägt rum givit SJV goda möjligheter att påverka statistikens inriktning anser verket det väsentligt att användarna i framtiden får ett ännu större inflytande. Genom ett ökat beställaransvar kan i ännu större utsträckning än nu statistiken kopplas till användarnas behov. Enligt SJV:s uppfattning bör huvudanvändaren av statistiken, i likhet med vad som föreslagits av utredningen, också ha beställaransvaret för statistiken samt tilldelas resurser för att tillgodose behoven.

Jordbruksverket är en av de främsta användarna av lantbruksregistret för administrativa ändamål (t.ex. för utbetalning av arealstöd och djurbidrag). Redan nu har verket således ett stort behov att kunna påverka statistikens utformning och innehåll.

För SJV:s del finns en mängd faktorer som gör att behovet att kunna påverka jordbruksstatistiken kommer att bli allt större.

Under de närmaste åren behöver statistiken anpassas för att tillgodose behoven i den föränderliga situation som råder inom det livsmedelspolitiska området. En del i detta utgörs av ett ändrat behov av statistik och ekonomiska analyser inför EG-förhandlingarna och ett ev. kommande medlemskap. En ökad anpassning av statistiken till EG:s krav och med möjlighet till snabba förändringar utifrån nya behov orsakade av reformarbetet inom EG är att vänta.

SJV:s rapportering till och kontakter med internationella organ är redan nu mycket omfattande när det gäller jordbruksområdet. Jordbruksområdet är i hög grad reglerat inom EG och en fortsatt detaljerad styrning kan förväntas inte minst med tanke på CCP-reformen (EG:s reform avseende den gemensamma jordbrukspolitiken). Exempelvis kommer det sannolikt att finnas ett behov av omfattande registeruppgifter för administrativa ändamål eftersom de stödsystem som jordbruksverket nu administrerar på grundval av lantbruksregistret har motsvarigheten i den reform som aktualiserats av EG:s jordbrukspolitik. Härutöver kan det ske snabba förändringar av stödutformning och av statistikens och registeruppgifternas innehåll och omfattning. Bl.a. med tanke på detta är det angeläget att SJV ges det direkta beställaransvaret för statistik rörande detta område.

I livsmedelsstatistikutredningen framfördes som ett alternativ att LES skulle handha beställaransvaret när det gäller huvudanvändaren, dvs. jordbruksverket, vilket också ligger i linje med utredningsförslaget. I detta sammanhang behöver avgränsningarna mot närliggande statistikområden övervägas ytterligare.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES)

På det livsmedelspolitiska området finns flera användare av statistiken. Huvudanvändare av den rena jordbruksstatistiken som produceras av SCB är Statens jordbruksverk (SJV), som också själv producerar viss statistik. Användningen av övrig statistik på livsmedelsområdet är mer splittrad.

Livsmedelsstatistikutredningen (LSU) föreslog i betänkandet SOU 1991:99 två tänkbara alternativ som borde kunna ge ett ökat inflytande över statistikproduktionen för användarna inom livsmedelsområdet. Det ena alternativet innebar att SJV som huvudanvändare av i första hand jordbruksstatistiken också ges beställaransvaret för denna statistik. Det andra alternativet innebar att LES som samordnande myndighet på området också ges beställaransvaret för den statliga statistiken på det livsmedelspolitiska området. Medel för statistiken borde enligt LSU i det första alternativet anvisas till SJV och i det andra fallet till LES under separata anslag.

LES framhöll i sitt yttrande över LSU att nämnden, om så befanns lämpligt, var beredd att handha beställaransvaret för statistiken inom livsmedelsområdet.

I riksdagsbeslutet med anledning av LSU:s förslag gjordes inga förändringar anslagstekniskt av statistiken på jordbruksområdet men framhölls att kommande förslag från regeringen om den statliga statistikens styrning, finansiering m.m. kunde komma att ändra konstruktionen av anslagen för finansieringen av statistiken inom jordbrukets område (prop. 1991/92:96, JoU15, rskr. 253).

LES vill nu upprepa vad LES framhöll i sitt remissyttrande över LSU:s betänkande, nämligen att LES är beredd att handha beställaransvaret för statistiken inom livsmedelssektorn. Oberoende av vilken lösning som väljs betr. beställaransvaret på livsmedelsområdet kan LES utgöra ett sådant samordningsorgan för statistiken på livsmedelsområdet som det föreslagna statistikrådet skulle utgöra för all statistik.

Statens livsmedelsverk

Statistikproduktionen inom livsmedelssektorn är omfattande. Den nya mer samlade livsmedelspolitiken innefattar alla led i livsmedelskedjan samt kvalitets- och kost- och hälsfrågor. Statistikproduktionen måste vara väl avvägd mellan de olika delområdena och förändras i riktning mot en mer samlad statistikproduktion för hela livsmedelssektorn. Förutsättningar måste finnas för att statistikproduktionen med avseende på konsumentmålet inom ramen för en ny livsmedelspolitik kan förbättras.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden skulle enligt Livsmedelsverket kunna fylla rollen som beställarmyndighet och samordningsorgan. Nämnden är ett styr- och samrådsorgan på livsmedelsområdet. Verksamheten griper över alla led i livsmedelskedjan.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)

Skulle regeringen välja att följa utredningens förslag har emellertid NUTEK förutsättningar att överta huvudansvaret för vissa statistikområden eller delar av dem. Verket är samhällets sektoransvariga myndighet för att främja näringslivets tillväxt och utveckling, energifrågor, regionala frågor, teknisk forskning och utveckling (FoU). Verket har lång och bred erfarenhet av statistiska analyser av näringslivets produktivitets- och strukturutveckling, utvecklingen av näringslivets FOU, energimarknader m.fl. områden. Uppgifter från många statistikgrenar används. Näringsstatistiken, finansstatistiken, forskningsstatistiken, handelsstatistiken är några. NUTEK har således, förutom ett mycket brett kontaktnät, den kompetens och den erfarenhet av statistikansvar och statistikupphandling som krävs för att vara huvudansvarig för delar av samhällets basstatistik.

Statens väg- och trafikinstitut (VTI)

Mot bakgrund av att VTI numera har ansvaret för nulägesbeskrivningar och statistik rörande transporter och trafik, transport- och trafikprognoser samt att VTI står neutralt mellan de olika transportslagen är det lämpligt att VTI konsulteras när basstatistik och annan statistik inom trafik- och transportområdet skall beställas.

VTI är berett att göra tilläggsbeställningar av statistik när det anses nödvändigt och om ekonomiska resurser ges.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Om utredarens förslag realiserar enligt alternativ 2, är VTI berett att åta sig beställaransvaret för trafik- och transportstatistiken under förutsättning att erforderliga resurser erhålls. Det stämmer väl med VTI:s kompetens och med det utvidgade ansvaret enligt ovan, liksom med det i VTI:s anslagsframställning framförda förslaget om samordning av beställning av en ny nationell resvaneundersökning.

Transportforskningsberedningen (TFB)

Även myndighetsalternativet har nackdelar som man måste vara observant på. Inom transportområdet finns som nämnts många statistikanvändare. Det är enligt TFB:s uppfattning inte möjligt att låta något enskilt trafikverk få huvudansvaret för all transportstatistik. Risken skulle då bli stor att egna statistikbehov skulle prioriteras på kostnad av annan viktig transportstatistik. Det finns även risk för att krav på opartiskhet och objektivitet kan bli åsidosatta. Principiellt måste det vara fel att samma myndighet producerar eller beställer den statistik som skall användas för utvärdering av myndigheters verksamhet. Det finns risker med att sammanblanda operativt verksamhetsansvar och utvärderingsansvar.

TFB vill förorda att kommunikationsdepartementet delegerar åt statens väg- och trafikinstitut (VTI) att åta sig beställaransvaret för transportstatistiken. Verksamheten bör organisatoriskt tydligt skiljas från övrig verksamhet vid VTI. VTI uppfyller enligt TFB:s uppfattning kravet på objektivitet och opartiskhet. Dessutom har VTI goda förutsättningar att svara för forskningens statistikbehov inom området. Härtill kommer att VTI redan ålagts ett visst statistikansvar inom området.

Rikspolisstyrelsen anser sig endast i andra hand böra komma i fråga för statistikansvar.

Skulle utredningens förslag genomföras anser Rikspolisstyrelsen att om statistikprogrammet Kriminalpolitik och rättsväsen framgent skall hållas samman under en beställare bör detta beställaransvar läggas på Justitiedepartementet såsom varande den instans som har överblick över hela rättsområdet. Rikspolisstyrelsen anser emellertid att statistikprogrammet Kriminalpolitik och rättsväsen också kan delas i ett antal olika ansvarsområden och att Rikspolisstyrelsen bör ha beställaransvaret för området kriminalpolitiken.

Stockholms Universitet, Statistiska institutionen

Förslaget innebär som sagt ett mellanting mellan ett centraliserat och ett decentraliserat system. Förhoppningen är att man därmed skall uppnå alla båda systemens fördelar. Statistiska institutionen konstaterar att man inte uppnår de fulla fördelarna hos vare sig ett centralt eller decentraliserat system. Dessutom befarar institutionen att förslaget innehåller egna nackdelar.

De synergieffekter som en fullt decentraliserad statistikproduktion ger kommer inte att uppnås i förslaget. Vid provundersökningar och direktkontakter med uppgiftslämnare får man nämligen ofta information om stämningssläget, om opinionsförändringar och om utvecklingen i stort. En blankettutformning kräver också överväganden och kunskaper, som annars knappast skulle inhämtas. En egen statistisk verksamhet ger alltså kunskaper om utvecklingen utöver vad som framgår i de statistiska tabellerna.

En tänkbar fördel med förslaget är att konkurrensen mellan SCB och andra statistikproducenter kommer att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig statistik. Erfarenheterna från de många fält där SCB redan nu konkurrerar med andra producenter är dock att kvalitetsfrågorna spelar en underordnad roll. Beställningen går ofta till den producent som har lägst anbud utan att man funderar på kvaliteten. I andra fall väljer uppdragsgivaren SCB trots ett högre pris eftersom man har en vag tro att SCB:s siffror är säkrare än andras. Vår erfarenhet är att en myndighet inte får de statistiska problemens betydelse klar för sig förrän man själv tar över den fysiska produktionen.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen

Det är viktigt att statlig statistikverksamhet utvecklas och effektiviseras och att statistisk kompetens tillförs förvaltningsmyndigheterna. Redan i samband med den genomgripande centraliseringen på 1960-talet kritiserades centraliseringen av många bedömare. Till de viktigaste negativa effekterna hörde att myndigheter som fick överlåta sin statistikproduktion — ofta tillsammans med personal — till SCB utarmades tämligen snabbt på sin statistiska kompetens. Denna utveckling torde inte ha varit avsiktlig, men den blev en naturlig konsekvens när statistikens primäruppgifter, dvs. allt utrednings- och analysunderlag som ingick som en integrerad del i myndighetens verksamhet, togs över av SCB.

Den operativa funktionen som statistiken svarat för i den decentraliserade organisationen med ett kvalificerat informationsstöd och med betydelse även för myndighetens problemdefinitioner samt begrepps- och normutveckling kom att avvecklas vid centraliseringen. Den ersattes i många fall av för myndigheten och för myndighetens verksamhet näraliggande andra användare mindre relevant information, dvs. av SCB:s mera allmäninformativa data. När det egna statistikmaterialet avhändes myndigheten blev vidare den eventuellt kvarvarande statistikfunktionen allt mindre nyttig i verksamheten. Statistikerna blev överflödiga och i ett stort antal förvaltningsmyndigheter blev den statistiska kompetensen helt avvecklad. Kraven på statistisk kompetens hos beställarmyndigheterna talar därför starkt för att också *statistikproduktionen* i betydande utsträckning bör decentraliseras. Härvid bör dock beaktas att viss typ av komplex och politiskt viktig statistik ej bör splittras upp på flera producenter utan koncentreras till en producent.

Om utredningens förslag genomförs kommer Boverket att överväga att utveckla sin roll som statistikproducent. Vi ser ett värde i att myndigheten, som har ansvar för uppföljning och utvärdering av bostadsbyggande och bostadsstöd, också producerar det statistiska underlaget om bostadsbyggande. Det ger ökad flexibilitet och ökade möjligheter till fördjupade studier.

Den statistik om boendekvalitet och boendekostnader som SCB nu producerar med underlag från FoB, HINK och BHU utnyttjas av flera myndigheter och kräver en omfattande och professionell apparat för datainsamling och bearbetning. Vi anser därför att det kan vara lämpligt att SCB även fortsättningsvis producerar den statistiken. Boverket förordar att delar av denna statistik kommer att ingå i den basstatistik som SCB skall producera.

Konjunkturinstitutet (KI)

Den svenska ekonomiska statistiken, som huvudsakligen produceras av SCB, har hög kvalitet internationellt sett. Från KI:s synpunkt, och mer allmänt med hänsyn till den ekonomiska forskningens och den ekonomiska politikens informationsbehov, är det ett huvudintresse att bevaka kraven på kvalitet, kontinuitet och jämförbarhet i den ekonomiska statistiken i vid mening. Det är viktigt att understryka att det då inte handlar enbart om avdelningen för företagsstatistik eller programmet Ekonomisk politik. Den relevanta avgränsningen är snarare den statistik som ligger till grund för nationalräkenskaperna och är beslutsunderlag för ekonomisk politik. Det bör särskilt understrykas att statistiken över sysselsättning (bl.a. AKU) och löner hör till denna kategori.

Nationalräkenskaperna är grundstenen i det informationsunderlag som kan användas för att belysa den ekonomiska utvecklingen, göra konjunktur- och tillväxtprognoser och ge underlag för finans- och penningpolitik. Behovet av primärstatistik för nationalräkenskaperna bör därför i hög grad vara styrande — vid sidan av de olika statistikprodukternas egna informationsvärde och användbarhet — för utformningen av hela den ekonomiska statistiken.

Institutet anser att, oavsett vilken styrform som väljs i övrigt, ansvaret för prioriteringar inom området ekonomisk statistik bör hållas samman. Om ansvaret ligger kvar hos SCB får nationalräkenskapernas behov och önskemål stor tyngd. Om beställaransvar delegeras enligt utredningens förslag bör — för att denna styrfunktion inte skall gå förlorad — ansvaret för all statistik inom området läggas på en enda myndighet.

Följande statistikgrenar/produktgrupper har central betydelse som underlag för nationalräkenskaper och för analys av den ekonomiska utvecklingen i stort:

- prisindexar, såsom konsument-, producent- och importprisindex samt byggindex,
- månatlig industriproduktionsvolymindex samt årsstatistik för industri, bergverk och skogsbruk,
- statistik över tjänstenäringsarna,
- energistatistik,
- inrikes- och utrikeshandelsstatistik,
- investeringsenkäter och lagertypsstatistik samt statistik över bostadsbyggandet,
- finansstatistik för kommuner och företag,
- löne- och sysselsättningsstatistik.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Flertalet av de nämnda produktområdena återfinns inom delprogrammet Ekonomisk politik, men också statistik från flera andra delprogram berörs. Institutet har sedan lång tid ett omfattande samarbete, inte bara med nationalräkenskaperna utan också med enheter inom avdelningen för företagsstatistik, som producerar primärstatistik (över utrikeshandel, investeringar, detaljhandel, industriproduktion, priser m.m.). Vi har också deltagit aktivt i utvecklingen av statistik om bl.a. sysselsättning och löner, och KI är en stor användare även av denna statistik.

Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen levererar underlag för statistik om kriminalvård till SCB i form av råtabeller. Publicering sker i Rättsstatistisk årsbok. Kriminalvårdens årliga verksamhetsberättelse innehåller kompletterande statistisk information. Underlagen hämtas huvudsakligen från administrativa register som bearbetats i statistikprogram. Dialog i statistikfrågor sker därmed underhand med SCB. Kriminalvårdsstyrelsen har även deltagit i samrådsgrupper i anslutning till SCB:s framtagning av statistikprogram för området kriminalpolitik och rättsväsen. I stort kan därför sägas att användarinflytandet för kriminalvårdens del fungerar tillfredsställande. Den basstatistik, som överförs till och publiceras av SCB sammanfaller i stort med myndighetens användarbehov, varför SCB:s kostnader för bearbetning m.m. är ganska ringa.

Riksskatteverket (RSV)

Enligt bestämmelser bl.a. i skatteregisterförordningen tillhandahåller RSV och skattemyndigheterna underlag för bl.a. taxeringsstatistik, inkomst- och förmögenhetsstatistik och prognoser över statens och kommunernas skatteinkomster. Denna statistik torde vara sådan basstatistik som under alla omständigheter ska framställas och som även i fortsättningen kommer att regleras i förordning eller på annat sätt. RSV utgår ifrån att skatteförvaltningen inte kommer att tilldelas ett statistikansvar utöver de områden där förvaltningen redan har ett ansvar. RSV gör därför bedömningen att ett genomförande av utredningens förslag inte direkt kommer att påverka skatteförvaltningen eller exekutionsväsendet.

SKS har egen erfarenhet av "effektivare statistikstyrning" och ökat användarinflytande på ett sätt som inte behandlas i utredningen. Tidigare producerade SCB själva statistik över bl.a. utförda åtgärder inom privatskogsbruket och SKS var en viktig användare. Efter konstruktiva diskussioner i samarbetsgruppen SCB – SKS produceras sedan några år denna statistik *gemensamt*. SCB står för den statistiska kompetensen och skogsvårdsorganisationen för ämneskompetensen samt ett lokalt kontaktnät med skogsägarna. Resultatet är höjd statistisk kvalitet (bl.a. markant lägre bortfall), höjd användbarhet, oförändrad kostnad och en halvering av antalet skogsägare som behöver tillfrågas. Möjlighet till samordning med annan statistik är fortsatt god. Fördjupade samråd och samarbete direkt mellan de personer som producerar statistik och användare kan alltså ge effektivare styrning och produktion och vara ett viktigt komplement till samrådsorgan på "högre" nivå. Genom att ta vara på SCB:s särskilda statistiska kompetens och kombinera med en myndighets ämneskompetens kan man på ett ekonomiskt sätt säkra kvalitetskraven. Det möjliggör även att SCB kan utveckla de statistiska metoderna på ett sätt som inte går om myndigheter börjar producera statistik helt på egen hand.

Kommerskollegium

Som tidigare nämnts utgör utrikeshandelsstatistiken ett viktigt inslag och hjälpmedel i kollegiets verksamhet. Kollegiet torde f.ö. utgöra en av huvudanvändarna av denna statistik och skulle följaktligen kunna vara en tänkbar "kandidat" till rollen som beställarmyndighet för utrikeshandelsstatistiken.

Kollegiet ser emellertid ingen direkt fördel med en ordning där kollegiet skulle utses till beställarmyndighet. Samarbetet och kontakterna med SCB vad gäller statistiska frågor har fungerat bra och de krav och önskemål, som kollegiet som användare av statistiken har framfört till SCB, har alltid blivit väl tillgodosedda. Kollegiet ingår också tillsammans med generaltullstyrelsen och SCB i den särskilda referensgrupp som finns för utrikeshandelsstatistiken (GUS). Gruppen träffas regelbundet minst tre gånger per år.

Finansinspektionen

Utredningen har inte redovisat på vilket sätt den föreslagna delegeringen av statistikansvar skall fungera i praktiken varför det är svårt att överblicka konsekvenserna. Finansinspektionen antar emellertid att en konsekvens av förslaget skulle bli att den s.k. kapitalmarknadsstatistiken liksom idag skulle delegeras till Finansinspektionen.

Till skillnad från många andra myndigheter har Finansinspektionen sedan slutet av 1980-talet haft ansvaret för denna del av den statliga statistiken. I skrivelse till Finansdepartementet den 20 januari 1992 har inspektionen föreslagit att ansvaret och innehållet i den officiella

kapitalmarknadsstatistiken bör ses över genom en offentlig utredning. Av skrivelsen framgår att inspektionen inte delar den uppfattning som utredningen ger uttryck för. En avgörande invändning mot att ansvara för den offentliga statistiken är att uppgiften i allt för stor utsträckning inkräktar på de resurser som skall användas i inspektionens huvudsakliga verksamhet som tillsynsmyndighet.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Statskontoret

Utredningen förordar att huvudansvariga beställarmyndigheter utpekas inom varje sektor. Att myndigheterna föreslås få större befogenhet än för närvarande att avgöra vilken statistik man vill ha förväntas förbättra möjligheterna att relatera kostnader för statistik mot kostnader för andra verksamheter. Dessutom förväntas användarinflytandet över statistikutförningen öka, eftersom ämneskunskapen antas få större genomslag.

Förslaget förutsätter emellertid att myndigheterna generellt sett kan fungera som kompetenta och goda beställare av statistik. Statskontoret ifrågasätter om så är fallet. Dels saknar de föreslagna beställarmyndigheterna sannolikt motiv för att samordna statistikbehoven inom sina områden, varför beställningarna kan komma att bli ofullständiga. Dels varierar den statistiska kompetensen hos myndigheterna högst väsentligt i dagsläget. Myndigheter som själva är stora producenter av statistik redan i dag skulle sannolikt fungera väl som beställare. Andra myndigheter, med sämre statistikkompetens, torde däremot vara olämpliga som beställare.

Utredningen redogör för ett försök med beställaransvar enligt den föreslagna modellen — delegering av ansvaret för beställning av lärar- och skolstatistik till Skolverket. Exemplet stöder dock snarast uppfattningen att myndigheterna kan vara olämpliga statistikbeställare. Våra erfarenheter av försöket är att Skolverket har valt en både dyr och omständlig metod för informationsinsamling. Skolverket gör endast totalundersökningar, inte urvalsundersökningar. Skolverket analyserar endast faktiska utfall, inte prognosbaserade beräkningar och Skolverket har valt den enskilda skolan som lägsta aggregeringsnivå, inte kommunen. Till detta kan även fogas de negativa erfarenheter som utredningen redogör för i betänkandet (på s. 10), dvs. att Skolverket är tveksamt till att ta över samordningsuppgiften för andra intressenters behov av utbildningsstatistik samt att Skolverket inte vill betala den tidigare anslagsfinansierade produktionen till ett högre självkostnadsbaserat pris.

Enligt Statskontorets mening pekar dessa erfarenheter på en risk för att statistik utan entydiga huvudanvändare inte kommer att beställas med utredningens förslag.

4 Central förvaltningsmyndighet

Ingen remissinstans ifrågasätter att SCB skall finnas kvar som central förvaltningsmyndighet med föreslagna uppgifter för samordning, nomenklaturarbete, metodutveckling, internationellt samarbete, publiceringsverksamhet samt informations-, biblioteks- och arkivservice.

Många anser eller förutsätter direkt eller indirekt att SCB även skall ha ett ansvar för grundläggande statistik inom viktiga områden och tvärsektoriell statistik.

Sveriges Industriförbund och Svenska Arbetsgivareföreningen och Företagens Uppgiftslämnardelegation framhåller att det kan bli en konflikt mellan SCB:s uppgifter som förvaltningsmyndighet och för produktion av statistik. Ett par anser att de båda funktionerna bör särskiljas i skilda organisationer.

När det gäller SCB:s förvaltningsuppgifter i frågor om det internationella statistiksamarbetet är flera instanser tveksamma till om och hur de på ett tillfredställande sätt går att förena med ett delegerat statistikansvar. Det gäller Kommerskollegium, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksbanken, LO och SCB:s vetenskapliga råd. Andra framhåller att även uppgifter för internationellt samarbete skall ankomma på de statistikansvariga myndigheterna inom deras områden. Det gäller Socialstyrelsen, Skolverket, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket, Arbetarskyddsstyrelsen, Statens naturvårdsverk och Konsumentverket. Från dem som närmare utvecklat sina synpunkter i dessa frågor kan anföras följande

Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Vi stöder förslaget att SCB skall behålla ställningen som central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikverksamheten med de uppgifter som utredningen anger och finansieras via anslag medan däremot den statistikproduktion som kan komma att kvarstå tillsvidare vid SCB uppdragsfinansieras med departement eller förvaltningsmyndigheter som uppdragsgivare/beställare. Det är därvid lämpligt att produktionsdelen avskiljes från SCB-myndigheten. De uppdrags- respektive anslagsfinansierade delarna av SCB skulle därmed juridiskt kunna separeras, vilket vore av värde i sig. En sådan "avknoppning" skulle bereda plats för en helt fristående produktionsfunktion och dessutom ge utrymme för att etablera på jämförbara villkor konkurrerande verksamheter.

Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD)

För att utföra löpande förvaltningsuppgifter i det statliga statistiksystemet såsom samordning, standardisering och internationella kontakter (rapportering till Eurostat m.m.) behövs enligt FUD:s mening en central myndighet. För att kunna minimera statistikens belastning på i synnerhet företagen som uppgiftslämnare är det väsentligt att de nämnda förvaltningsuppgifterna sköts effektivt och med god överblick över beställar-myndigheternas planering och beställning av statistik. Den centrala myndigheten bör aktivt bevaka och stödja de nya statistikmyndigheternas efterlevnad av verksförordningens bestämmelse om att begränsa och förenkla uppgiftslämnandet (SFS 1987:100, § 17). Myndigheten bör bedriva utbildning om statistiska metoder och uppgiftslämnarfrågor samt

bevaka frågor om den statliga statistikens objektivitet och kvalitet. Nära samråd bör organiseras med olika samhällsintressen, däribland företagens intresse som statistikanvändare och uppgiftslämnare.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Den centrala myndigheten, som blir en viktig samarbetspart för FUD, skulle kunna bildas genom att man bygger vidare på den uppdelning som utredningen gör av SCB i en anslagsfinansierad förvaltningsdel och en uppdragsfinansierad produktionsdel. Den första delen av nuvarande SCB kunde alltså utgöra basen för den ovan skisserade centrala myndigheten, SCB-förvaltning. Rollen för SCB-Förvaltning tydliggörs genom att myndighetsutövandet skiljs från produktionen. SCB-Uppdrag bildar en organisation som konkurrerar på marknaden för statistikproduktion. SCB-Uppdrag jämföras i konkurrenshänseende med statlig statistikproduktion som sker i myndigheternas egen regi eller som av dessa läggs ut på andra uppdragstagare.

FUD:s skiss till organisationsstruktur syftar till att åstadkomma en — i jämförelse med utredningens förslag — tydligare fördelning av ansvaret för omläggning av styrmetod för den statliga statistiken respektive den löpande driften. Därmed bör genomförandetiden för den nya modellen kunna förkortas, vilket bör vara bra från uppgiftslämnarsynpunkt.

Socialstyrelsen

Utredningen utgår från att internationellt statistiksamarbete skall räknas som SCB:s förvaltningsuppgifter och därmed endast bli en angelägenhet för SCB. Här bör dock erinras om det omfattande internationella samarbete med betydande statistikkonsekvenser som Socialstyrelsen medverkar i (bl.a. via WHO) och som också bör fortsätta i framtiden. Detta bör beaktas i den dialog som skall föras mellan ett departement och en myndighet om vilka statistikprodukter och statistikområden som skall hänföras till basstatistik och för vilken denna myndighet skall vara beställare av. Socialstyrelsen anser att SCB bör ha det övergripande ansvaret för internationellt statistiksamarbete. Dock bör Socialstyrelsen ha ett ansvar för internationellt samarbete inom socialsektorns område och representera Sverige i dessa sammanhang.

Kommerskollegium

För kollegiets verksamhet är den svenska utrikeshandelsstatistikens jämförbarhet med andra länders statistik av väsentlig betydelse. Utredningen är också medveten om det utvecklingsarbete som internationellt pågår och de ytterligare anpassningsbehov som en EG-anslutning kommer att medföra. Utredningen har också fastslagit att det internationella statistiksamarbetet förutsätter en central nationell statistikmyndighet och att det bör ankomma på SCB att ha denna funktion.

Det kan vidare noteras att Sverige redan med EES-avtalet åtagit sig långtgående förpliktelser i fråga om vilken statistik som skall tas fram och hur den skall struktureras. ESS-avtalet men även det internationella samarbetet ger sålunda ej den möjlighet till valfrihet för användarmyndigheten som varit grundtanken i utredningens förslag. Ett eventuellt svenskt

Statskontoret

Utredningen säger att "de internationella statistiska organisationerna har starka önskemål om en motpart i varje land för att samarbetet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt" (s. 96). Vissa myndigheter lämnar dock statistikuppgifter direkt till internationella organ, vilket enligt utredningen emellanåt skapar problem eftersom olika statistikuppgifter om samma förhållanden sprids. Härigenom uppstår tvekan om vilka uppgifter som egentligen är officiella. Enligt vår mening torde faran för denna typ av missförstånd öka med den av utredningen föreslagna modellen.

Utredningen redogör vidare för vilka konsekvenser ett svenskt närmande till EG förväntas få på statistikområdet. Ett EES-avtal sägs innebära en del mindre anpassningar, men "vid medlemskap i EG blir anpassningskraven mera omfattande" (s. 37). Det kan i detta sammanhang ifrågasättas om tidpunkten för en så pass genomgripande förändring av det svenska statistiksystemet som utredningen föreslår är väl vald.

Finansinspektionen

Ur ett internationellt perspektiv är det nödvändigt att Sverige kan svara upp mot de ökade krav som kommer att ställas de närmaste åren. Det kommer därvid att vara viktigt att koncentrera resurser och kompetens istället för att splittra inom olika arbetsområden. Utredningen nämner också att de europeiska statistikorganen kräver och förväntar sig att SCB samlat svarar för den svenska statliga statistiken, håller informationsberedskap och levererar statistik till dem.

Enligt inspektionens mening kommer SCB med svårighet att internationellt kunna svara för svensk offentlig statistik om SCB inte samtidigt har ansvaret för densamma.

Statistiska centralbyråns vetenskapliga råd

Utredningen borde ha följt mer med i den europeiska statistikdebatten, speciellt efter de dåliga erfarenheterna från Storbritannien.

Under de senaste decennierna har SCB kommit att bli en av de tongivande och mest respekterade statistikproducenterna i Europa. I den pågående utvecklingen av det europeiska samarbetet ligger statistikfrågorna långt framme. Det finns stora risker att en uppsplittring av statistikansvaret kan leda till att Sveriges roll i det europeiska samarbetet försvaras.

Det ekonomiska systemet i Europa står inför stora förändringar. I sin tur kommer detta att ställa stora krav på förändringar och följsamhet i den ekonomiska statistiken. Om svensk statistik skall kunna påverka och följa med i utvecklingen, fordras intima kontakter mellan nationella statistikproducenter, Eurostat, andra internationella organisationer, politiker, ekonomiska myndigheter och högskolevärlden. Den nuvarande

organisationen har visserligen brister, men det framgår inte av utredningen hur ett nytt nätverk av kontakter skall byggas upp om det nya förslaget genomförs. Snarast misstänker rådet att den internationella samordningen kommer att försvåras vid ett system med många svenska huvudmän.

Utredningen har dessutom inte tagit i beaktande EES-avtalets regler om anbudsförfarande. Om det föreslagna systemet införs, kommer utländska intressenter att kunna begära tillgång till svenska personregister med hänvisning till konkurrensbegränsningsklausuler.

Statens jordbruksverk (SJV)

Enligt utredningen skulle SCB ha det övergripande ansvaret för rapportering och kontakter med internationella organ. Det anges vidare att SCB redan nu ombesörjer huvuddelen av rapporteringen till internationella organ. När det gäller jordbruksområdet är dock SJV:s rapportering mycket omfattande. Vid ett ev. svenskt medlemskap kommer mycket av statistikbehovet avseende lantbruksstatistik vara starkt kopplat till reformarbetet inom EG och med åtföljande administrativa behov och behov för olika analyser och uppföljningar. Jordbruksfrågorna spelar en stor roll inom EG. En stor del av EG:s budget går till åtgärder inom jordbruket (1992 är det ca 55 %). Det innebär att statistiken ständigt måste anpassas till olika politiska beslut och åtgärder rörande intern och extern handel, olika stöd till jordbruket m.m. SJV kommer att få en mycket aktiv roll i detta arbete vilket gör det naturligt att huvudansvaret för den internationella rapporteringen och de internationella kontakterna avseende jordbruksområdet förläggs till SJV.

Statens naturvårdsverk

Naturvårdsverket anser vidare att förslaget till att låta SCB ha hela ansvaret för internationell rapportering är felaktigt. I dag rapporterar Naturvårdsverket regelbundet till ett stort antal internationella organisationer och organ. I dessa rapporteringar ingår både statistik och kommenterande texter med exempelvis förslag till åtgärder, utvärderingar och kommentarer. Det finns all anledning att tro att omfattningen av denna rapportering ökar bland annat genom inrättandet av EG:s miljöbyrå (EEAg - European Environment Agency). Det är verkets ansvar att förse detta organ med information. Detta skall jämföras med utredningens förslag att SCB skall förse EUROSTAT med statistik. Risken för dubbelarbete och sena avrapporteringar kan bli betydande. Rapporteringen bör därför ses över i samband med det eventuella genomförande av utredningens förslag.

I denna översyn måste också beaktas rapporteringskraven i de särskilda rådsdirektiv som kan förväntas bli gällande inom ramen för EES-avtalet. Som exempel kan nämnas direktivet av den 12 juni 1986 (om skyddet av miljön när avloppsslam används i jordbruket) där det läggs fast att vart fjärde år skall utarbetas en sammanställning bl.a. över mängden spridd slam. I direktivet läggs dessutom krav på registerhållning av slammängder och slamsammansättning.

Enligt utredningsförslaget skall SCB ha det samlade ansvaret för Sveriges deltagande på myndighetsnivå när det gäller det internationella statistiksamarbetet.

På samma sätt som det är angeläget att användarna har ett direkt inflytande över statistikproduktionen i Sverige vill Konkurrensverket framhålla att det är lika angeläget att motsvarande inflytande även kommer till uttryck i det internationella samarbetet. SCB:s samordningsansvar bör därför inte vara mer långtgående än att de för olika statistikområden huvudansvariga myndigheterna m.fl. får ansvara för den internationella samordningen inom respektive område. Härigenom kommer den i internationellt samarbete producerade statistiken att inriktas mot de för respektive område relevanta frågeställningarna.

Inom ramen för uppbyggandet av det statistiska systemet inom olika sakområden för EES-området och vid ett ev. framtida svenskt medlemskap i EG är det enligt Konkurrensverket, till skillnad från vad som framkommer i betänkandet, väsentligt att den harmoniserade statistiken utformas och presenteras på ett sådant sätt att resultatet av den europeiska integrationen kan analyseras på ett relevant sätt. För att tillse att underlag för ställningstaganden till de olika frågeställningar som kommer att aktualiseras är tillräckligt, är det nödvändigt att de olika statistikintressenterna får inflytande i harmoniseringsarbetet.

Vad som ovan sagts angående Europa-samarbetet gäller i lika hög grad övrigt internationellt samarbete.

5 Statistikansvar på departement

Förslaget att statistikansvar skall ligga på departement om det inte finns lämplig myndighet för dessa tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Några anför dock tveksamhet om lämpligheten av detta. Det gäller bl.a. Skolverket, Humanistiska Samhällsvetenskapliga forskningsrådet och Närings- och teknikutvecklingsverket.

Kriminalvårdsstyrelsen och Sjöfartsverket anser att allt ansvar för statistikverksamheten eller i vart fall basstatistiken skall läggas på departementen.

Skolverket

Beställaransvaret för större delen av nuvarande statistik anses inte kunna läggas ut på myndigheter utan föreslås läggas på olika fackdepartement. De svårigheter med nuvarande styrsystem som utredningen redovisar (krångliga och tidsödande besluts- och informationsvägar, departementen som små användare av statistiken, dåligt samarbete mellan sektorer m.m.) kan därmed i stor utsträckning komma att finnas kvar. Dessutom tillkommer ytterligare samordnings- och gränsdragningsproblem gentemot en rad myndigheter som övertagit beställaransvaret för delar av statistiken.

Beställarmodellen har emellertid också svagheter. Det är, som utredningen framhåller, inte säkert att någon förvaltningsmyndighet vill ta på sig kostnader för att ta fram statistik av allmänt eller vetenskapligt intresse, om den inte har omedelbar användning i den egna verksamheten, särskilt när statistikkostnaderna skall vägas mot kostnader för andra delar av verksamheten. Såsom en metod att motverka denna svaghet hos beställarmodellen föreslår utredningen att beställaransvar i stor utsträckning (motsv. hälften av SCB:s nuvarande statistikanslag) skall åvila departementen. Det är svårt att säga hur mycket denna del av statistikproduktionen skulle påverkas av det nya styrningssystemet. Avsikten är väl att departementen skall få en starkare ställning i förhållande till SCB. Departementsintressen har emellertid redan under den nuvarande beslutsordningen ett starkt potentiellt inflytande på styrningen av statistikproduktionen vid beredningen inom regeringskansliet. Att detta inte tycks ha utnyttjats i tillräcklig utsträckning synes av vad som framgår av utredningens redogörelse (s. 78-80) dessvärre ha berott på att beställarkompetensen varit svag och samordningssvårigheterna stora. Vissa samordningssvårigheter kan kanske minska, om departementen i den nya ordningen får större eget beställaransvar, men då kan å andra sidan en del av de samordningssvårigheter som fanns före utvärderingen år 1988 återuppträda och problemet med tillgång till statistisk kompetens inom departementen torde kvarstå. Det föreslagna statistikrådet kan givetvis ge råd, men det förefaller inte troligt att det kan komma att spela en verkligt aktiv roll i budgetarbetet.

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)

Utredningen räknar med att omkring hälften av SCB-statistiken är av sådan karaktär att finansdepartementet eller annat departement kommer att vara den lämpligaste beställaren. Utredningen pekar samtidigt på att det varit påtagliga problem med samordningen av de olika departementens krav på statistikproduktionen hos SCB. Förslaget innebär att regeringen i stället för att styra genom övergripande prioriteringar och mål tilldelas en mer aktiv och konkret roll. Den kräver, förutom statistisk kompetens, detaljerade kunskaper om statistikens uppbyggnad, bred kännedom om användarna och lyhördhet inför deras önskemål samt också ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Enligt NUTEK:s uppfattning är detta uppgifter som hör hemma på myndighetsnivå. De bör enligt NUTEK även fortsättningsvis ligga kvar hos SCB, eftersom det finns fördelar med att ha ansvaret för och planeringen av samhällets basstatistik samlat hos en oberoende instans.

Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen biträder uppfattningen att statistik användarna skall ges större inflytande och påverkansmöjligheter över statistikproduktionen. En ökad statistikkompetens hos myndigheterna är en förutsättning, dels

för en breddad dialog mellan myndigheterna på ett statistikområde, dels för att kunna agera aktivare i rollen som kravställare. Den effektivisering av den statliga statistikverksamheten som utredningen eftersträvar, torde dock kunna uppnås utan den genomgripande förändring av produktionsformerna som utredningen förordar. Kriminalvårdsstyrelsen avstyrker därför utredningens huvudförslag om delegering och samordnat beställaransvar m.m. till den enskilda myndighetsnivån och föreslår därför en modell som bygger på att varje departement har ett sakområdesansvar för statistikverksamheten. Under departementets ledning inrättas ett eller flera permanenta samrådsorgan där företrädare för varje myndighet ingår samt områdeskompetent företrädare för SCB och högskola (forskningsintressen).

Sjöfartsverket

Utredningen anför som motiv för sitt förslag till delegering av statistikansvaret bl.a. att genom att knyta ansvaret för statistiken till huvudansvariga myndigheter fångar man bättre upp förändringsbehoven. Myndigheterna får också möjlighet att väga kostnaderna och värdet av statistiken mot kostnaderna och värdet av myndigheternas verksamhet i övrigt.

Sjöfartsverket finner det mycket tveksamt om detta i praktiken kommer att gälla för den s.k. basstatistiken. Den omfattande reglering som kringgärdar utredningens förslag och som närmare berörs nedan torde innebära att basstatistikens omfattning i huvudsak bestäms av departementen. Myndigheternas synpunkter skall i det sammanhanget beaktas genom den dialog som departementen förutsätts ha med viktigare statistik användare. Handlingsfriheten för myndigheterna att efter det departementen lagt fast basstatistiken göra eventuella omprioriteringar kan bli liten eller obefintlig. Beställarmyndigheternas roll riskerar då att begränsas till att "slussa" anslagsmedel till statistikproducenten, vilken oftast kommer att vara SCB.

Utifrån Sjöfartsverkets synpunkter förefaller förslaget i den delen medföra risk för att statistikstyrningen i stället för att bli effektivare blir krångligare och mer byråkratiskt. Det innebär också att förhållandet mellan beställare och statistikproducenten (SCB) i vissa fall blir indirekt. Viss basstatistik skall departementen enligt förslaget kunna ålägga myndigheterna att tillhandahålla. Enligt Sjöfartsverket bör huvudregeln vara att beställaransvaret för basstatistiken läggs på departementen, som själva köper denna från statistikproducenten.

Flertalet av de remissinstanser som är positiva till utredningens förslag ansluter sig också till att de avsedda fördelarna med ett genomförande av dem kan uppnås. Det gäller större relevans i statistiken, spridning och bättre utnyttjande av statistikkompetensen, bättre ansvars- och kostnadsmedvetande m.m. Många pekar emellertid också på de risker som ett genomförande av förslagen kan medföra. Det gäller mindre objektivitet och beroende i statistikframställningen, minskad kvalitet i statistiken, mindre överblick och samordning av statistiken, minskad tillgänglighet till statistik, svårigheter att bygga upp erforderlig kompetens hos statistikansvariga, ökade kostnader för statistiken m.m. Utan att närmare gå in på de olika frågorna framhåller dessa remissinstanser att de behöver utredas närmare.

Andra remissinstanser hyser mera långtgående farhågor för de konsekvenser som delegering och decentralisering av ansvar och uppgifter för den statliga statistikframställningen kan innebära. De framhåller att dessa måste uppmärksammas och motverkas på olika sätt eller är av sådan karaktär att ett genomförande av förslagen måste avvisas. Det gäller främst statistikens kvalitet och oberoende, ändamålsenliga och nödvändiga samband i statistikframställningen, belastning på uppgiftslämnare, skydd för sekretess och integritet, statistisk kompetens hos statistikansvariga och kostnader för statistikframställning.

I det följande anförts några exempel på de synpunkter som har förts fram i dessa frågor.

Statistikens kvalitet

Svenska statistikersamfundet

Vi vill starkt understryka att kvalitetsaspekten är mycket väsentlig i den officiella statistikproduktionen. Vid allt arbete med organisationen av statistikverksamheten måste god kvalitet och god effektivitet beaktas. Bland delegenskaper som tillsammans ger god kvalitet finns till exempel, objektivitet, pålitlighet, tillgänglighet jämförbarhet, kontinuitet och aktualitet. Det är oerhört viktigt att man i produktionen har kvalificerad personal, som har bra kontakt med undervisning och forskning både inom statistikområdet och de fackområden inom vilka statistiken produceras. Färre större enheter med flera statistiker är i allmänhet mycket bättre än flera små när det gäller sådana kontakter och möjligheterna att upprätthålla en god orientering om utvecklingen av ämnesområdet. Man får också ett mycket bättre innovationsklimat. Jämförbarheten i statistikuppgifter tillgodoses säkerligen bättre om en central statistisk myndighet, efter att ha beaktat flera användares önskemål, bestämmer vilken statistik, som skall produceras, än om detta bestäms av en enskild användare, som rimligen har snävare syn. Det är också viktigt att bibehålla långa tidsserier för framtiden.

Finansinspektionen anser att offentlig statistik skall vara objektiv, tillgodose användarnas och det allmännas behov av insyn i olika samhällssektorer förhållanden samt stå för kvalitet och kontinuitet i syfte att vara den mest tillförlitliga källa som går att finna.

Utredningens förslag att delegera ansvaret för s.k. basstatistik till ett antal myndigheter och i förlängningen sprida produktionsansvaret till såväl offentliga som privata institutioner innebär en risk att kvaliteten på offentlig statistik försämras. Inspektionen finner en rad skäl till varför ansvaret för den s.k. basstatistiken inte bör splittras.

Det utredningen definierar som basstatistik skall inte enbart tjäna som underlag för information till allmänna intressen utan basstatistiken skall stå för kontinuitet så att uppgifter för en längre tidsperiod skall kunna återfinnas i offentliga publikationer och vara underlag för bl.a. forskningsändamål. Vidare utgör delar av basstatistiken underlag för SCB:s sammanställningar av finans- och nationalräkenskaperna.

När det gäller s.k. basstatistik är det viktigt att enhetliga definitioner används såväl vid inhämtandet av statistik som vid dess publicering. Detta beror på att enskilda uppgifter eller statistikgrenar ofta utgör byggstenar i annan statistik. Ett flertal krav måste därför tillgodoses när man definierar värden som skall inräknas i basstatistiken. SCB har ansvaret för national- och finansräkenskaperna och tillser att uppgifterna för dessa tillgodoses. Inom kapitalmarknadsstatistikens område är dessutom Finansinspektionens föreskrifter på redovisningsområdet styrande för statistikens utformning. Om ansvaret för den offentliga statistiken delas på flera myndigheter innebär det en risk att den överblick som krävs, för att insamlad statistik skall vara jämförbar och kunna utgöra underlag för national- och finansräkenskaperna och för rapportering till internationella organ, går förlorad. En splittrad fördelning av ansvaret för offentlig statistik kommer enligt inspektionens mening att undergräva den kvalitet man kan kräva att offentlig statistik skall stå för.

Ett delegerat statistikansvar till myndighetsnivå innebär att respektive myndighet, inom givna ramar, skall prioritera mellan myndighetens egen verksamhet och produktion av offentlig statistik. Det kommer, speciellt i besparingstider, att innebära en stor risk att statistikproduktionen får stå tillbaka för den egna verksamheten vilket på lång sikt är till nackdel för kvaliteten på den statliga statistiken.

Socialstyrelsen

Beställarkompetens samt statistikens kvalitet och tillgänglighet är viktiga frågor som delvis går in i varandra. Om myndigheterna får beställarsvar så måste de också ha kompetens att kunna beställa statistik av hög kvalitet och relevans samtidigt som de måste ha en organisation för att kunna tillgodose även andra användarintressen. Olika myndigheter har här olika förutsättningar och det finns en risk att myndigheter med liten statistikkompetens väljer statistikproducent enbart utifrån pris och inte

beaktar kvalitetsaspekter i tillräcklig utsträckning. Förslaget innebär dock i ett avseende att kvaliteten bör öka eftersom myndigheterna bör ha större kunskap om användarnas behov. Därigenom kan statistikens relevans öka.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Statistikens objektivitet och oberoende

Statistiska centralbyråns vetenskapliga råd

Rådet vill understryka att statistik är en kollektiv nytthet på vilken man måste kunna ställa höga krav om aktualitet, objektivitet, pålitlighet och tillgänglighet. Ur demokratisk synpunkt är det därför betänkligt om finansiering och beställaransvar läggs hos verksamhetsansvariga, så som utredaren föreslår. Det finns en avsevärd risk för dominerande inflytande från partsintressen och för icke-offentlig politisk-administrativ styrning.

I ett demokratiskt och marknadsekonomiskt samhälle krävs att alla parter har samma tillgång till information för att systemet skall fungera effektivt. Det vore olämpligt om en part får bestämma vilken information övriga parter skall få. Det är därför betydelsefullt att även i fortsättningen ha en oberoende statistikproducent. Myndigheter med enbart utredande uppgifter, som t.ex. Skolverket, kan spela en sådan roll, men de flesta andra myndigheter har också en egen verksamhet som statistiken skall belysa.

SACO-föreningen vid SCB

Att utredningens förslag medför risker för statistikens oberoende torde vara tämligen uppenbart. Man måste kunna utgå från att de statistikansvariga myndigheterna, beställarmyndigheterna, normalt är sådana myndigheter som idag har ett operativt myndighetsansvar på sina respektive områden. Därigenom har de också ett naturligt intresse av hurdan bild som statistiken tecknar på dessa områden. Det kan för dem ligga nära till hands att — i regel säkert utan ont uppsåt — vilja "vinkla" statistiken så att myndighetens egna agerande framstår i gynnsam dager.

Den första lösning på problemet som utredningen själv antyder, nämligen att riskerna får beaktas av departementen vid fördelningen av beställaransvaret på olika myndigheter, är föga övertygande. Man kan väl inte rimligen välja myndigheter som är okunniga om de sakområden på vilka de skall beställa statistik. Är de å andra sidan kunniga om områdena så har de väl i regel ett operativt ansvar på dessa, med åtföljande intresse som hotar objektiviteten.

Samband i statistikframställningen

Professor Carl-Erik Särndal

Statistik inom social sektor, inom ekonomisk sektor och på andra områden framställs i ledande länder med hjälp av samordning dels inom,

dels mellan de komponenter som statistikproduktion omfattar. Samordningen leder till att flera statistikprodukter effektivt betjänas av samma teknologi. När ett antal statistikprodukter framställs och kontinuerligt underhålls av en och samma organisation, t.ex. SCB, realiseras vinster genom generell, samverkande teknik. Några av komponenterna är:

- standarder och definitioner
- system för samspelurval med fördelning av uppgiftslämnarbörda
- intervjuarkårens utbildning, styrning, koordination
- former för datorstödd och annan insamling av primärdata
- system för tillvaratagande av information i register
- teknik för höjande av mätvärdeskvalitet
- databearbetning inklusive metodesystem för editing, imputering, estimation, analys
- ADB-tekniska system
- publiceringsformer

Utredningen diskuterar inte dessa aspekter och tycks omedveten om att "economies of scale" realiseras när effektiva system byggs upp, utnyttjas och underhålls av specialister som verkar tillsammans utifrån ett och samma ställe.

Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB vill för sin del speciellt framhålla följande problem som skulle uppstå i samband med en långt driven delegering:

— Utredningens förslag kan skapa mycket besvärliga problem när det gäller jämförbarheten och samordningen. I SCB:s treårsrapport beskrivs hur de olika statistikgrenarna hänger ihop. Det gäller både produktions-samband — t.ex. hur olika register används för urvalsdragning — och innehållsliga samband — hur olika statistikprodukter tillsammans ger den efterfrågade informationen. De bildar tillsammans ett statistiksystem. En delegering till olika myndigheter av ansvaret för statistiken kan leda till att viktiga länkar i statistiksystemet försvinner eller allvarligt försvagas. Statistiken måste byggas upp på ett enhetligt sätt med en viktig utgångspunkt i aktuella och fullständiga register för individer och företag/arbetsställen för att den skall kunna integreras i statistiksystemet. Vidare förutsätts att statistiken framställs kontinuerligt eller med intervall som möjliggör jämförbarhet.

Som exempel kan nämnas att den ekonomiska statistiken behöver omfatta långa, sammanhängande och över tiden jämförbara tidsserier, ju längre desto bättre. Kraven är också höga när det gäller jämförbarhet mellan olika statistikprodukter. Jämförbarhet är en förutsättning för att erhålla tillfredsställande tillförliglighet i bl.a. national- och finansräkenskaper och är väsentlig för att korrekt kunna fastställa sambanden mellan olika makroekonomiska storheter. För att full jämförbarhet skall kunna uppnås måste statistiken samordnas redan på mikronivå, dvs. variabelmässigt för enskilda företag och arbetsställen. Vidare kräver

Vad utredningen kallar delegering eller decentralisering av ansvaret för statistiken kan i förlängningen komma att innebära något annat: att statistikproduktionen splittras. Detta kan skapa problem, medan däremot en sammanhållen statistikproduktion gör det möjligt för en bred krets av användare att utnyttja de statistiska resultaten för analys. SCB kan sålunda ta fram det underlag från olika statistikgrenar som enskilda användare behöver för sin analys. SCB har i treårsrapporten beskrivit de framkomstvägar som finns för att göra statistiken mer tillgänglig för den enskilde statistikanvändaren. SCB avser att intensifiera arbetet med att utveckla databaser som ger användarna stor frihet vid de statistiska bearbetningarna, samtidigt som de skyddar de enskilda uppgifter som ligger bakom statistiken.

Konjunkturinstitutet

Det är viktigt att ansvaret inte delas upp på flera myndigheter då det gäller statistik som utgör underlag för sammanhållna system, t.ex. nationalräkenskaperna. Med hänsyn till den ekonomiska forskningens och den ekonomiska politikens informationsbehov är det ett huvudintresse att bevaka kraven på kvalitet, kontinuitet och jämförbarhet i den ekonomiska statistiken i vid mening. Särskilt gäller detta den statistik som ligger till grund för nationalräkenskaperna, inklusive statistik rörande arbetsmarknad, löner och priser.

Vi anser däremot att handlingsutrymmet är mycket begränsat då det gäller att flytta statistikproduktion utanför SCB och åstadkomma en fungerande konkurrenssituation. I fråga om basstatistik enligt utredningens definition — eller officiell statistik enligt lagen (1992:889) — finns mycket starka skäl för kontinuitet och samordning. Riskerna för tidsseriebrott och för bristande jämförbarhet mellan olika delar av sammanhållna statistiksystem ökar markant, om statistikframställning sprids ut på och flyttas mellan myndigheter.

Uppgiftslämnandet

Riksbanken

En viktig aspekt på statistikproduktion som aldrig får åsidosättas är det tvång som lägges på uppgiftslämnarna. Hänsyn måste tas både till den börda som framtagandet av uppgifterna innebär för dessa och till den välbekanta och ofta uttalade olust de kan känna inför tvånget att lämna ut interna uppgifter. Också härvidlag riskerar reformen att medföra försämringar. Central uppgiftsinsamling genom SCB ger möjlighet till samordning så att samma uppgiftslämnare inte belastas alltför ofta. Bördan för uppgiftslämnarna lindras också om uppgiftsinsamlandet hanteras av en central expertinstans med upparbetad metodkompetens.

Genom avancerade urvalsmetoder kan t.ex. antalet uppgiftslämnare väsentligt begränsas bl.a. genom att sådana kan uteslutas vilkas uppgifter blir av mindre betydelse på grund av deras mindre storlek eller andra förhållanden. En central uppgiftsinsamling kan också begränsa frågeställandet genom att undersökningen delvis kan baseras på förefintliga centrala register eller på speciella enkäter. Naturligtvis kan motsvarande metodkompetens upparbetas på andra håll och register överförs och lagras i databaser vid ett flertal myndigheter. Detta förutsätter dock ytterligare resursinsatser.

En sådan utveckling vore knappast heller försvarbar ur uppgiftsskyddssynpunkt. Motstånd mot att lämna ut uppgifter dikteras nämligen inte sällan av motvilja just mot att lämnade uppgifter lämnas vidare och osäkerhet om var de då slutligen hamnar och hur de där kan komma att användas. En spridning av t.ex. företagsinterna uppgifter till ett antal olika dataregister hos ett flertal myndigheter vore därför en olycklig utveckling.

En uppsplittring av uppgiftsinsamlandet på olika användarmyndigheter är även ägnat att medföra praktiska olägenheter för sådana uppgiftslämnare från vilka uppgifter inhämtas till olika statistikområden.

Det kan gälla sådana saker som begreppsbildningen i insamlingsanvisningar, vilka kan bli avvikande mellan olika myndigheter, liksom teknikerna för rapportering och besväret att hålla kontakt med olika uppgiftsinhämtare. Olägenheter av detta slag må förefalla obetydliga men är erfarenhetsmässigt ägnade att skapa betydande irritation och kan bilda besvärliga hinder för eljest möjliga rationaliseringar av uppgiftsinsamlandet.

Skyddet för sekretess och integritet

Arbetsmarknadsstyrelsen

Utredningen tar heller inte upp den konflikt som kan uppstå mellan myndighetens roll som statistikansvarig och myndighetsutövande vad beträffar uppgifter som insamlats för statistiska ändamål. Det är inte orealistiskt att förutsätta att gränsen mellan de två ansvarsområdena i vissa fall kan komma att överskridas.

Statens naturvårdsverk

I detta sammanhang vill Naturvårdsverket också peka på att det finns en potentiell risk för konflikt mellan den sekretess som omgärdar statistikproduktionen och målsättningen med naturvårdsverkets tillsynsroll. Naturvårdsverket redovisar i sina sammanställningar bl.a. de enskilda källorna till utsläpp. SCB får i dag med sin statistikproduktion inte göra detta.

Uppgiftsskyddet kan förtjäna att uppmärksammas också från en mera formell synpunkt. Uppgifter som lämnas till en myndighet för statistikändamål åtnjuter s.k. absolut sekretess. De får inte lämnas ut oavsett om offentliggörande medför risk för skada eller ej (sekretesslagen /1980:100/ 9 kap. 4 §). Sekretessbestämmelserna fungerar på samma sätt antingen uppgifterna samlas av SCB eller annan myndighet. Men skulle en sektorsansvarig myndighet välja att, såsom förutses i betänkandet, lägga ut statistikproduktion med uppgiftsinsamling på ett privat företag blir läget annorlunda. Sekretess kan då ej längre garanteras, vilket avsevärt torde begränsa möjligheterna att utnyttja detta handlingsalternativ.

Datainspektionen

Centraliseringen av statistikproduktionen till SCB har bl.a. medfört behov av att uppgifter lämnas till SCB från så gott som alla områden i samhället, även sådana som är mycket känsliga från integritetssynpunkt som t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård, rättsväsende och skatteförvaltning. Uppgifterna härrör i regel från personregister enligt datalagen (1973:289) som förs av myndigheter och enskilda för administrativa ändamål. Det omfattande uppgiftslämnandet grundas i stor utsträckning på den uppgiftsskyldighet till SCB som har föreskrivits för myndigheter och enskilda i lagar och andra författningar.

Centraliseringen av statistikproduktionen till SCB har också medfört att centralbyrån i dag för ett mycket stort antal personregister med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Många av registren omfattar hela befolkningen och innehåller mycket integritetskänsliga uppgifter. Genom centraliseringen av statistikproduktionen har också tekniska förutsättningar skapats för en omfattande samkörning av personregister. Till bilden hör också att flera av SCB:s mera omfattande personregister är av permanent slag medan andra lämnas över till Riksarkivet för förvaring när bearbetningen är klar. Dessa register kan senare användas som underlag för forskning och statistikframställning.

SCB:s personregister har inrättats efter beslut av regeringen eller riksdagen, s.k. statsmaksregister, eller tillstånd av Datainspektionen. I samband därmed har meddelats föreskrifter enligt datalagen om bl.a. ändamål, innehåll, information till de registrerade, gallring och bevarande som bedömts vara nödvändiga för att förebygga risk för otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Uppgifterna hos SCB skyddas av en mycket stark sekretess genom bestämmelsen i 9 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100).

Datainspektionen har i olika sammanhang, senast i ett yttrande till regeringen den 11 november 1991 (Fi dnr 2850/91, Datainspektionens dnr 3538-91) pekat på att regleringen av flera känsliga register hos SCB med åren har blivit mycket svåröverskådlig och framhållit behovet av en författningsreglering av registren. Vidare har Datainspektionen i sitt remissyttrande över Statistikregelutredningens betänkande (SOU 1990:43) Förenklad statistikreglering ansett att en decentralisering av statistikpro-

duktionen är önskvärd från integritetsskyddssynpunkt, i vart fall när det gäller känsliga uppgifter. Slutligen har Datainspektionen i en till regeringen den 28 september 1989 översänd granskningsrapport avseende Rikspolisstyrelsens personregister (Datainspektionens dnr 2366-88) ansett, när det gäller uppgiftslämnande till SCB för rättsstatistiken, att det är betänkligt att en icke polisiär myndighet har ett brottsbelastningsregister. Enligt inspektionens mening borde det övervägas om inte Rikspolisstyrelsen själv kan svara för framställningen av statistiken.

Mot denna bakgrund tillstyrker Datainspektionen Statistikutredningens förslag att ansvaret för den statliga statistikverksamheten delegeras så långt möjligt till användarmyndigheter. En sådan delegering eller decentralisering skulle enligt inspektionens uppfattning medföra en förstärkning av integritetsskyddet i samhället framför allt genom att behovet av centrala personregister med integritetskänsligt innehåll skulle minska. Därigenom skulle också spridningen av sekretesskyddade uppgifter om enskilda minska väsentligt vilket rimmar bättre med den grundläggande regleringen i sekretesslagen (1980:100). Det finns också skäl att tro att den enskilde skulle uppleva det som mer acceptabelt att uppgifter om honom används för statistikframställning i den verksamhet i vilken de har registrerats än att uppgifterna lämnas till en central myndighet för statistikframställning.

Statistisk kompetens

Konsumentverket

Vid en total decentralisering måste åtskilliga myndigheter skapa egna statistikenheter och fylla dem med kvalificerad personal för att klara av uppgiften att vidmakthålla en god statistikproduktion. Samtidigt är det viktigt att SCB får behålla sin kompetens med tanke på samordningsansvar, deltagande i den nödvändiga europeiska statistikverksamheten m.m. En decentralisering skapar inte bara en efterfrågan på kvalificerad statistisk kompetens som sannolikt är svår att tillgodose, den innebär också ett ineffektivt utnyttjande av SCB:s kompetens och ökar i praktiken byråkratin i samhället.

SACO-föreningen vid SCB

Utredningens förslag innebär således att flera myndigheter kommer att behöva bygga upp egen kompetens på det statistiska området, innefattande såväl statistisk teori som kunnande om statistikens innehåll, produktionsmetoder, ADB-bearbetning av statistikmaterial, statistisk presentation m.m. Denna kompetensspridning är en av förslagets huvudförtjänster. Den kan få viktiga effekter genom att göra användningen av statistik effektivare och verka för att statistik kommer till ökad nytta.

För att nå dithän fordras dock ett inte ringa uppbyggnadsarbete, något som utredningen inte närmare berör. Tillgången på statistisk kompetens i landet är idag begränsad. Vid universiteten har under en lång följd av

är endast få studenter läst statistik utöver nybörjarnivå. Därtill kommer att det för arbete med officiell statistik behövs viss ytterligare statistisk kunskap, utöver den som universitetsutbildningen ger. Följden av detta är att landets kompetens inom officiell statistik idag till stor del finns koncentrerad till SCB, och i någon mån spridd till andra offentliga organ, såsom större regionala planeringsorgan och universitet.

Med tanke på detta utgångsläge är det ofrånkomligt att kompetensuppbyggnaden på de statistikansvariga myndigheterna måste ta tid och dra vissa kostnader. Dessa kostnader bör ses som en investering i ett framtida effektivare statistiksystem. Det vore ohållbart att blunda för kostnaderna, eftersom ett eftersättande av den nödvändiga kompetensen skulle vålla skador som vore desto mera kostsamma.

En viktig uppgift i den fortsatta beredningen av förslaget måste bli att göra upp en "fäلتågsplan" för hur kompetensuppbyggnaden skall gå till. Man måste se till att det inte blir till priset av en åderlåtning av SCB:s kompetens, vilket vore ohållbart. Till de statistikansvariga myndigheterna måste ett tillräckligt antal personer med god statistisk utbildning rekryteras. Utöver universitetsutbildning torde kompletterande utbildning rörande officiell statistik behövas. På det senare området bör SCB:s kompetensresurser utnyttjas för lärarinsatser m.m. och SCB få en roll som statistiskt kompetenscentrum. Det är vidare viktigt att insikt i den statistiska problematiken blir väl förankrad i ledningen hos de statistikansvariga myndigheterna.

Behovet av kompetensuppbyggnad på de statistikansvariga myndigheterna sätter uppenbarligen vissa restriktioner på genomförandet av förslaget. Resurserna räcker knappast till för ett utspridande av statistikansvaret till alltför många olika myndigheter. Hur man skall hantera övergången, innan full kompetens hunnit byggas upp, måste också utredas.

Kostnaderna för den statliga statistikframställningen

Socialstyrelsen

Effektivitet anger relationen mellan nyttan/måluppfyllelsen och resursuppostringen/kostnaderna för statistiken. Socialstyrelsen tror inte att man skall förvänta sig att statistikutredningens förslag leder till totalt lägre kostnader för den statliga statistiken. I takt med den pågående internationaliseringen och närmandet till EG, decentralisering av beslut och ansvar, ökat utbud av privata eller offentliga vårdproducenter etc. så kommer behoven och kraven på statistik, åtminstone inom det sociala området, att öka. För att kunna utnyttja den offentliga sektorns begränsade resurser så effektivt som möjligt blir det allt viktigare att ha en organisationsneutral information och kunskap om effekterna och kostnaderna av olika insatser. Ökad valfrihet i vården ställer också krav på att patienterna får mer kunskap om kvaliteten i den vård de skall välja.

Ett huvudsyfte bakom reformen är, såsom framhållits, att genom det fördelade kostnadsansvaret uppnå bättre kostnadseffektivitet. En del står nog också att vinna härvidlag. Men det finns även motposter som bör noteras.

Sålunda förutsätter utredningen att "i vissa fall statistisk kompetens och upphandlarkompetens (måste) byggas upp på myndighetsnivå" för att myndigheterna skall kunna ta sitt beställaransvar. Någon uppskattning av i vilken utsträckning sådana resursförstärkningar kan bli nödvändiga göres ej, men att sådana måste till i icke oväsentlig utsträckning förefaller bekräftas av de erfarenheter som gjorts inom Finansinspektionen.

Vid sidan av de resursförstärkningar som sålunda kan förutses för sektorsansvariga myndigheter har utredningen också funnit nödvändigt att, såsom nämnts, föreslå inrättande av en ny myndighet, statistikrådet, under Finansdepartementet. Dess uppgift skall bli "att bevaka att viktiga statistikbehov ej blir eftersatta och att fungera såsom rådgivare till regeringen". Skall rådet på ett tillfredsställande sätt kunna täcka detta sitt ansvarsområde och därtill — såsom föreslås — "basera sitt inflytande på en bred och hög kompetens" är uppenbart att nya myndigheten måste ges betydande resurser.

Samtidigt understryker emellertid utredningen att "behov av SCB som central statistikmyndighet och statistiksamordnare kvarstår och förstärks". Utredningen föreslår också att skyldighet för myndigheter att samråda med SCB beträffande statistikproduktionen skall lagfästas och inskrivas i verksförordningen (1987:1100). Förslaget innebär sålunda i denna del en kostnadskrävande dubbling av den centrala nationella statistiska kompetensen. Sannolikt dikteras förslaget om att inrätta en ny myndighet av att den avsedda renodlingen av SCB ej längre kan betros med uppgiften att bevaka olika användare av statistikbehov och därigenom påverka vilken statistik som skall produceras.

Det kan sålunda konstateras att även om besparingar kan göras genom delegering av beställaransvar måste förslaget i andra delar innebära sådana upprustningar av statistikkompetensen både hos beställarmyndigheter och kanske även hos SCB liksom genom inrättande av det nya statistikrådet att det är i hög grad ovisst hur den slutliga salderingen av reformens intäkter och kostnader kan komma att utfalla.

Konjunkturinstitutet (KI)

Om ansvaret för styrning av den statliga statistiken överförs till beställarmyndigheter, uppkommer ofrånkomligen ökade resursbehov och kostnader hos dessa myndigheter. Dels krävs insatser — för prioritering, samråd och utvärdering — från kvalificerade handläggare med kunskap

om statistiken och dess användning. Dels krävs insatser av juridisk och administrativt ekonomisk art i samband med en omfattande upphandling.

För en bedömning av utredningsförslaget är det av stor vikt att kunna uppskatta storleken på dessa tillkommande kostnader och möjligheterna att uppnå en motsvarande (eller större) resursbesparing hos SCB. Tyvärr har utredningen inte gått närmare in på denna centrala kostnadsfråga. Det är naturligtvis inte möjligt för institutet att överblicka kostnadskonsekvenserna över hela området. Vi skall emellertid kortfattat beskriva det resursbehov, som skulle uppkomma i det fall KI (eller en myndighet med likartade förutsättningar) blev beställarmyndighet för hela, eller huvuddelen av, den ekonomiska statistiken.

Institutet förfogar över sådan kompetens, och har sådant användarintresse av statistiken, som utredningen avser. Men det betyder inte denna kompetens är en "fri resurs". Får vi ansvar för prioriteringar och samråd — såväl med andra svenska statistikanvändare som med internationella organ — så måste ett antal sektionschefer och handläggare avsätta delar av sin arbetstid för dessa uppgifter. En del av deras uppgifter i vårt löpande analys- och prognosarbete måste då övertas av annan personal. Det tillkommande resursbehovet motsvarar minst en person på halvtid plus sex personer (områdesspecialister) på fjärdedels tid, tillsammans två arbetskrafter på nivån avdelningsdirektör eller motsvarande.

KI är en liten myndighet med en budgetomslutning i storleksordningen 25 mkr. per år och med mycket små personalresurser för administration. Beställansvar för den ekonomiska statistiken skulle innebära att vår budget minst fyrdubblas. Institutet skulle få ansvar för en omfattande upphandling och mer allmänt ett väsentligt utökat ekonomiskt ansvar. Vi bedömer att personalen då måste kompletteras med dels en jurist med erfarenhet av liknande uppgifter, dels en kvalificerad företagsekonom/administrativ ekonom.

Utöver personalkostnaderna tillkommer vissa resursanspråk för lokaler och för att bygga upp tekniska kontroll- och uppföljningssystem m.m. Sammanlagt kan merkostnaderna för beställaruppgiften uppskattas till ca 2 mkr. per år. Samtidigt bör besparingsmöjligheter uppkomma i SCB:s styrfunktioner, centralt och på avdelningsnivå, men det har inte varit möjligt för oss att uppskatta storleken på dessa besparingar.

7 Uppdragsfinansiering

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget om uppdragsfinansiering. Några framhåller dock att en fullständig uppdragsfinansiering behöver utredas ytterligare och pekar på olika problem och oklarheter. Det gäller sådant som finansieringen av sådan statistik som inte en beställarmyndighet men väl andra är intresserade av, formerna för beställarmyndigheternas disposition av medel för uppdragen, ansvarsfördelningen mellan beställare och producent och förhållandet mellan de uppdrags- och anslagsfinansierade delarna av SCB:s verksamhet.

Frågan om anslag eller uppdrag beror på vilka implikationer dessa finansieringsformer får. Man kan som utredningen betrakta SCB:s anslag som ett regeringsuppdrag till SCB. Det innebär att uppdragsfinansiering från olika departement inom regeringskansliet inte skulle innebära någon väsentlig förändring jämfört med nuläget.

SCB anser att effekterna av en övergång till fullständig uppdragsfinansiering bör utredas ytterligare och att den översynen måste samordnas med övrigt utvecklingsarbete inom området för ekonomistyrning som nu sker inom regeringskansliet. Vidare anser SCB att det bör ytterligare utredas hur riksdagens insyn i prioriteringen av statistiken skall tryggas. SCB ser det däremot som svårt att identifiera en entydig beställare som kan ikläda sig beställaransvaret för ett statistiksystem på ett sådant sätt att nackdelarna med modellen neutraliseras.

En ändring av finansieringsformen för enskilda statistikprodukter kan dock övervägas inom ramen för nuvarande beslutsmodell. Ytterligare statistikprodukter skulle därvid kunna uppdragsfinansieras.

En viktig fråga som det inte finns ett klart svar på i utredningens förslag är hur finansieringen skall ske av statistik som den utpekade beställarmyndigheten inte är intresserad av men väl andra användare, inom och utom landet. Denna fråga berör inte enbart vilka statistikprodukter som skall tas fram, utan också enskilda statistikgrenars detaljutförande och kvalitet beträffande t.ex. variabelinnehåll, klassificeringar, urvalsstorlekar och periodicitet; i dessa frågor kan olika användare ha olika behov. Statistikens kvalitet kan sålunda komma att försämrats på ett oacceptabelt sätt för samhället som helhet. Detta understryker även SCB:s uppfattning att utredningens förslag, om det skall genomföras, bör tas i etapper så att frågan hur ansvaret för att tillgodose övriga användares behov skall utformas i praktiken kan utredas i varje enskilt fall.

Ett problem av något annorlunda karaktär, som kan uppstå om utredningens förslag genomförs, är att de beställningar som skulle ges till SCB från beställarmyndigheten riskerar att få kraftiga variationer över tiden av olika slag. Det kan innebära tidsseriebrott, problem med jämförbarhet mellan olika statistikgrenar och andra typer av luckor i de statistiska redovisningarna. Dessa problem måste mötas med långsiktiga avtal mellan SCB och beställarmyndigheten. Rimligt är att sådana avtal åtminstone motsvarar treårsbudgeteringen.

SACO-föreningen vid SCB

SACO-föreningen vid SCB ställer sig inte principiellt avvisande till uppdragsfinansiering av den officiella statistiken. Under rätt förutsättningar, vilket starkt måste betonas, bör en uppdragsfinansiering kunna fungera och även ge fördelar.

Den officiella statistikens karaktär av kollektiv nytthet, som utredningen noterar (jfr avsnitt 3.5), medför att uppdragsfinansiering här med nödvändighet får en något speciell innebörd. Naturligtvis är det redan av praktiska skäl omöjligt ta betalt i anslutning till varje enskild

användning av officiell statistik. Utredningen tänker sig därför ett system med "beställarmyndigheter", som på sina områden beställer statistik utifrån såväl sina egna som andra användares behov. Hur denna nya modell kommer att fungera i praktiken är ännu oklart. Först efter en tids förberedelser och försök kan den nya modellen finna sina former, förhoppningsvis börja fungera smidigt och i vart fall dess funktionsduglighet närmare bedömas.

En fråga som behöver redas ut är hur ansvarsfördelningen skall vara mellan beställare och producent av statistiken. Meningen är naturligtvis att beställaren som användare, och som kännare av andra användare, skall ges mera direkta möjligheter att styra statistiken. Samtidigt måste även SCB, utifrån sitt samordningsansvar och sin kompetens, alltså ha ett avgörande inflytande över de officiella statistikprodukternas utformning. En ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan beställare och producent är något man i första hand får söka sig fram till en praxis för genom förhandlingar och försöksverksamhet. Eventuellt kan det dock visa sig vara behov av särskild lagstiftning, vilket så småningom bör övervägas.

Statskontoret

Förslaget till finansiering av basstatistiken skapar inte eftersträvt incitament till prioritering.

För flertalet av de myndigheter som, förutom SCB, producerar officiell statistik gäller enligt utredningen att produktionen i dag är mer eller mindre integrerad i myndigheternas övriga verksamhet. Särskilda resurser tilldelas i allmänhet inte, utan statistikproduktionen fullgörs inom ramen för tilldelade förvaltningsmedel. Kostnaderna för statistik är härigenom otvetydigt redovisade.

I syfte att tydliggöra statistikproduktionens kostnader och förbättra myndigheternas möjligheter att prioritera mellan olika verksamheter föreslår utredningen att medel motsvarande SCB:s särskilda statistikanslag ska överföras till de föreslagna beställarmyndigheterna. Hur stora belopp det rör sig om ska beräknas utifrån vilken basstatistik respektive myndighet ska beställa. För att tillförsäkra att beställning och produktion verkligen kommer till stånd föreslår utredningen att det i myndighetens instruktion fastslås vilka produkter som ska beställas. Av utredningen framgår emellertid inte hur pass detaljerat beställaransvaret bör formuleras i instruktionen.

Att utredningen är otvetydig i detta avseende pekar enligt Statskontorets mening på att förslaget har inneboende intressebeträffningar, vilka gör det svårt att i praktiken uppnå den möjlighet att prioritera som utredningen eftersträvar. Förslaget torde resultera i endera av följande ofördelaktiga situationer:

- * att produkterna preciseras i detalj och medel öronmärks för detta. I sådana fall blir det enligt vår mening svårt för myndigheterna att relatera statistikbehoven mot övrig verksamhet. Myndigheterna

- kommer sannolikt inte själva att ifrågasätta anslagens storlek, utan risker finns för att statistikproduktionen i stället permanentas, eller
- * att produkterna å andra sidan inte detaljregleras och myndigheterna i stället ges möjligheter att relativt fritt väga statistikens kostnader mot kostnader för övrig verksamhet. I sådana fall uppstår i gengäld risker för att medel överförs till sakverksamheten och att samhällsviktig statistik inte beställs.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden

I alternativet 2 som är utredningens förslag och där så långt möjligt olika huvudansvariga myndigheter ges beställaransvaret för statistiken anges som en fördel att statistiken kan vägas mot andra behov hos myndigheten. Det är inte givet att detta är en fördel eftersom det kanske varken är lämpligt eller möjligt att göra en sådan avvägning. Det kan likaväl utgöra en nackdel eftersom, som utredningen själv påtalar, en myndighet inte kan ha samma överblick av statistikbehoven allmänt. Det framgår för övrigt inte av betänkandet vilken anslagskonstruktion som är avsedd att användas, t.ex. om avsikten är att statistik kostnaderna skall avvägas mot myndighetens förvaltningskostnader eller mot sakanslag. Generellt sett kan ifrågasättas varför en myndighet skall få göra dessa avvägningar just på statistikområdet. Vidare kan påpekas att beskrivningen av alternativ 2 (s. 83) innehåller en oklarhet där utredningen anger att statistiken skall beställas som uppdrag eller produceras i intern regi samtidigt som man anger att beställarrollen skiljs från producentrollen.

Arbetslivscentrum

Utredningen kunde även ha belyst några andra tänkbara problemsituationer om beställa-utföra modellen genomförs. En möjlig utveckling är t.ex. att vissa myndigheter använder delar av statistikanslaget som ett sätt att finansiera andra interna verksamheter eller behålla personal utan att statistikproduktionen utvecklas. Detta kan leda till att myndighetsinformationens kvalitet, volym och spridning försämras, med sämre beslutsunderlag och medborgarinformation som en yttersta konsekvens. Här borde utredningen ha skisserat några mekanismer för att utvärdera den statistikproduktion och -distribution som beställarmyndigheterna kommer att ägna sig åt om förslaget genomförs.

8 Basstatistik

Flertalet remissinstanser ansluter sig till eller har inte något att erinra eller anföra angående den föreslagna ordningen för att trygga behovet av basstatistik. Flera framhåller dock att de föreslagna sju kriterierna för basstatistik är alltför allmänna och kräver preciseringar för att kunna läggas till grund för avgränsning och fördelning av ansvar för denna statistik.

Det stora flertalet instanser betonar betydelsen av att andra statistik användare än huvudanvändarna kan få sina anspråk tillgodosedda. Många framhåller att det är en svår och grannlaga och även resurskrävande uppgift för beställarmyndigheterna att samordna användarintressena. Den föreslagna ordningen innebär bl.a. betydande risker för att huvudanvändarna som beställarmyndigheter prioriterar sina egna behov på andra användares bekostnad och t.ex. sätter kortsiktiga önskemål framför krav på kontinuitet i viss statistikframställning. I dessa sammanhang kan olika slag av forskning ha särskilda behov att beakta. Några instanser tar också upp frågan om i vilken mån den föreslagna regleringen av vad som skall vara basstatistik och av fördelningen av ansvar för denna ger beställarmyndigheterna den självständighet och valfrihet i fråga om statistikframställning som åsyftas.

Flera instanser ansluter sig till att det föreslagna statistikrådet kan ha en funktion för samordning av olika användarintressen. Flera framhåller också att rådet då måste ha en stor och bred kompetens på skilda områden och få ett varaktigt inflytande över statistikframställningen.

Andra är mera tveksamma till förutsättningarna och möjligheterna för samordning av statistikbehoven och till den roll som det föreslagna statistikrådet skulle kunna få i detta sammanhang. Ett par instanser förordar att SCB skall ha ett samlat ansvar för basstatistik. Ett par anser att detta ansvar bör mera direkt ankomma på departementen.

Som exempel på de synpunkter som förts fram i de berörda frågorna anförs följande.

Avgränsning av basstatistik och officiell statistik

Statistiska centralbyrån (SCB)

I utredningen gör man en åtskillnad mellan basstatistik och officiell statistik. Basstatistiken är den statistik som uppfyller någon av de angivna kriterierna och med officiell statistik torde avses den statistik som kommer att anges i en till den nya lagen om den officiella statistiken anslutande förordning. Den nya lagen (1992:889) om den officiella statistiken träder i kraft den 1 januari 1993. Enligt 1 § är officiell statistik sådan statistik för "sambällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar". Det är SCB:s bestämda uppfattning att den basstatistik som utredningen åsyftar är sådan statistik som också bör utgöra officiell statistik. De kriterier som utredningen räknar upp synes motsvara den definition som finns i lagens 1 §. Genom att sätta likhetstecken mellan basstatistik och officiell statistik skulle man få en överskådlig bild av statistiken i den kommande förordningen. Man slipper också att reglera vissa delar av statistiken i instruktioner och regleringsbrev som utredningen annars har förutsatt.

Det kanske viktigaste med SCB:s förslag är dock att de regler som i övrigt finns i den nya lagen kommer att bli tillämpliga på all den statistik som här är i fråga. Det innebär att det ställs krav på att statistiken skall vara objektiv och allmänt tillgänglig. I den kommande förordningen

kommer vissa preciseringar att ske. Ytterligare synpunkter i detta avseende lämnas i följande avsnitt.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Riksbanken

Lagen om den offentliga statistiken bygger på att viss statistikframställning som ges beteckningen "offentlig statistik" skall särskilt avgränsas. Lagens regler tillämpas "när statliga myndigheter under regeringen framställer offentlig statistik" (1 § första stycket).

Offentlig statistik är enligt 1 § andra stycket "sådan statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar". I lagmotiven framhålles att detta lagrum skall få sitt innehåll genom särskilda föreskrifter om den offentliga statistiken vilka skall ges i en förordning med anknytning till den föreslagna lagen. Härigenom kan tillämpningsområdet anpassas till aktuella behov och genom att förordningen samtidigt anger vad som skall hänföras till offentlig statistik uppstår ej heller problem med att fastställa lagens tillämpningsområde. Någon tillämpningsförordning till lagen om den officiella statistiken har ännu ej utfärdats. Men av lagens definition och av lagmotiven framgår att lagen kommer att omfatta den grundläggande samhällseliga statistiken. I stort sett lär det bli samma statistikprogram som utredningen betecknar såsom basstatistik.

Riksförsäkringsverket (RFV)

RFV stöder förslaget att genom föreskrifter utforma ansvarsområden för varje myndighet för att skapa tydliga gränser. SCB bör ha ansvaret för områden där lämplig områdesansvarig myndighet saknas. RFV ser detta som en förutsättning för ett bibehållande av den nationellt och internationellt höga nivå som svensk offentlig statistik har. Utan en sådan avgränsning och konkretisering i nära samarbete med departement, myndigheter och andra användare finns risk att vissa områden hamnar utanför all statistikproduktion.

Statskontoret

Statskontoret anser emellertid att dagens modell bättre än utredningens förslag kan upprätthålla en hög statistisk kompetens och värna statistikens kvalitet. Att SCB har fått en för stark ställning gentemot statistikanvändarna bör vara möjligt att komma till rätta med inom ramen för den rådande grundmodellen.

Den officiella statistikens gränser bör diskuteras och basstatistiken så långt möjligt definieras. En sådan diskussion bör i sig skapa bättre balans mellan de olika intressenterna, men bör även kunna bilda utgångspunkten för en utveckling av samverkansformerna mellan SCB och statistikanvändarna. I diskussionen kring basstatistik bör även övriga intressenter (departement, uppgiftslämnarföreträdare m.fl) delta.

Basstatistik är dock inget statistiskt begrepp. Rutinerna för att kontinuerligt inventera statistikbehoven måste således fortlöpande förbättras. SCB bör kunna åläggas ett återkommande ansvar för att utveckla samverkansformerna. Myndigheternas intresse för att engagera sig i diskussionerna måste också ökas och eventuellt bör i detta avseende myndigheterna kunna åläggas ett liknande ansvar för att förbättra samordningen.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Regelverket

Riksbanken

Beträffande denna, den mest centrala samhällseliga statistiken kan konstateras att ett av utredningens huvudargument för ansvarsörföring över huvud taget ej kommer att få avseende på denna. En grundtanke i utredningens förslag är ju nämligen att en sektorsansvarig myndighet skall inom ramen för sina totala anslagsmedel avgöra hur mycket som skall läggas ned på statistikproduktion och vilka program som i så fall skall tas fram. Väljer då myndigheten att låta producera statistik skall denna kunna upphandlas där det blir billigast. Men den officiella statistiken skall enligt lag och förordning produceras och den skall därtill produceras av en myndighet. Eftersom resursuppyggnad härför vid den egna myndigheten lär bli alltför dyrbar kommer därmed i praktiken inget annat att återstå för den upphandlande myndigheten än att köpa produktionen hos SCB.

Statistiska centralbyrån (SCB)

Enligt utredningen kommer myndigheterna att hos SCB beställa dels statistik som omfattas av begreppet basstatistik, dels annan statistik som myndigheterna också har behov av. Statistik av den förra kategorien kommer sålunda att vara fixerad i instruktioner m.m. "Basstatistik" skall avgöras i dialog mellan departement och myndigheter. Redan detta innebär att den självständiga ställning och valfrihet som är tänkt för beställarmyndigheterna generellt kraftigt begränsas. Vidare kommer det inte att bli möjligt för ett departement att utan samråd med andra departement bestämma vad som är "basstatistik". Det torde i det sammanhanget vara både ofrånkomligt och nödvändigt att SCB deltar i denna dialog.

Stockholms universitet, Statistiska institutionen

Det finns fördelar både med centraliserad och decentraliserad statistikframställning. Argument för båda systemen kan man hämta i tidigare statistikutredningar och debatten kring dem. Utredningen föreslår ett mellanting där en ansvarsmyndighet skall förhandla om statistikens pris och utformning med SCB eller annan statistikproducent, och sedan själv betala den ur sitt eget anslag.

Förslaget innebär stora risker för administrativt krångel eftersom beslutsgången kommer att bli: 1) Ansvarsmyndigheten inhämtar synpunkter och önskemål från andra berörda statistikanvändare. 2) Myndighet och statistikproducent förhandlar fram ett icke-bindande avtal.

3) Myndigheten äskar anslag från departementen. 4) P.g.a. utfallet i budgetpropositionen kan avtalet behöva omförhandlas.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

SACO-föreningen vid SCB

Man måste konstatera att det system för statistiken som utredningen skisserar till slut blir ganska komplicerat. Vi får ett spel mellan inte mindre än fyra parter, nämligen användaren, beställaren, producenten och Statistikrådet. Men inte nog med det. Många användare kommer att behöva statistik från mer än en beställare samtidigt, vilket utredningen synes ha glömt, och då växer antalet aktörer ytterligare. Det började så vackert, med den enkla tvåpartsmodellen beställare-leverantör, men till slut blir det ett komplicerat spel med många inblandade.

I ett så komplext system blir det helt uppenbart en risk för byråkratisering, stor ineffektivitet och onödiga kostnader. Det enda raka måste vara att modifiera förslaget så att denna risk motverkas.

Forskningens behov

Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Först bör framhållas att praktiskt taget all statistik som belyser förhållanden och förändringar i samhället kan vara av betydelse för forskning inom rådets ansvarsområde.

Statistikproduktionens omfattning är givetvis av betydelse. En förändrad ansvarsfördelning för statistikproduktionen bör inte få leda till att informationen om viktiga förhållanden i samhället blir bristfällig eller alltför begränsad. Det är ett samhällsintresse att den statliga statistiken ger opartisk och mångsidig information för beslutsfattande och samhällsdebatt och det är också — vilket rådet vill understryka — ett samhällsintresse att forskning med tillgång till sådan information bedrivs. För forskningens behov blir det viktigt att begreppet basstatistik ges en vid innebörd. Det är i detta sammanhang av stor betydelse att statistiskt material som används i forskning endast undantagsvis kan beställas specifikt för forskningsändamål. Forskningen är i stor utsträckning beroende av att kunna använda statistik, som primärt tas fram av statliga myndigheter för att direkt användas i den egna verksamheten eller därför att den ger information som bedöms vara av allmänt samhällseligt intresse. Någon skarp gräns mellan basstatistik och annan statistik kan i själva verket inte dras; det är därför av stor vikt att den gränsdragning, som kanske i praktiken ändå måste göras, inte grundar sig på en alltför snäv definition av basstatistikens område.

Socialvetenskapliga forskningsrådet (SFR)

För att kunna göra en korrekt bedömning av samhällsutvecklingen och för att kunna göra en vetenskapligt tillförlitlig analys av vad som påverkat denna utveckling krävs jämförbara mått från olika tidpunkter. För forskare är det viktigt att kunna följa en företeelse under lång tid.

Detta innebär krav på att statistik insamlas med oförändrade metoder och definitioner. Genomförandet av den föreslagna reformen och den kontinuerliga omprövning av statistikinsamlingen som ligger i förslaget kan medföra brott i statistiska serier. Som tidigare anförts är det rimligt att förvänta sig att man inom beställarmyndigheter kommer att prioritera sina egna intressen av statistik eventuellt på bekostnad av en långsiktigt jämförbar statistik.

SFR bedömer det inte sannolikt att forskarsamhället skall kunna identifiera vilka statistikprodukter som av kontinuitetsskäl bör bevaras oförändrade, än mindre ange vad ett sådant bevarande är värt i kronor. Rådet anser att det måste ankomma på SCB och övriga statistikansvariga myndigheter att dels bevaka kontinuiteten i statistikproduktionen, dels för det fall att brott i kontinuiteten inte kan undvikas finna tekniska lösningar med vars hjälp effekterna av förändringar i definitioner och metoder kan skattas. Dessa problem berörs inte i utredningsbetänkandet.

SFR anser det angeläget att ett framtida statistiksystem utformas så att grundläggande statistiska register kan bevaras. Detta ansvar bör ges till SCB.

Umeå universitet

Forskningens krav på statistiken är att den skall vara lätt tillgänglig, ha hög kvalitet vad avser datainsamlingsmetoder, begreppsdefinitioner och presentation samt vara billig. Bortsett från kostnaden uppfyller SCB idag i stort de krav som forskningen ställer på kvalitet och tillgänglighet.

Forskningens behov är ofta att utnyttja statistik från flera olika statistikområden samt att kunna göra samkörningar mellan olika register. Detta kan komma att försvåras om statistikproduktionen decentraliseras enligt förslaget. Andra krav som forskningen ställer på statistiken avser jämförbarhet i tidsserier och jämförbarhet med motsvarande internationell statistik. Här finns problem och svårigheter som ytterligare behöver penetreras. Enligt universitetet finns det vidare en uppenbar risk att beställarna kommer att minimera statistikdelen då resurserna för statistikverksamheten skall vägas mot övrig verksamhet.

SCB är inte någon billig källa att utnyttja för forskningen. Det är därför glädjande att utredningen förutsätter att eventuellt ändrat statistiksystem inte skall innebära ytterligare kostnader för forskningen enär kompensation skall utgå till bl.a. forskningsråden.

Universitetet befärar att den föreslagna modellen till statistikstyrning kan medföra att beställarna av statistik i huvudsak kommer att tillgodose att endast den statistik, som behövs för egen verksamhet, kommer att produceras. Den statistik som kan behövas för att utvärdera beställarnas verksamhet, vilket kan vara ett forskningsintresse, riskerar att inte prioriteras lika högt. Denna typ av statistik måste i sådant fall beställas av annan part, oklart vem.

Användning av statistiskt material för forskning ställer därjämte höga krav på kvalitet i fråga om datainsamling, begreppsdefinitioner och konsistens i redovisningen. Möjligheter till jämförelse över tid — som kräver kontinuitet i statistikproduktionen — och till internationella jämförelser är exempel på andra krav, som ofta måste ställas särskilt högt när statistikmaterial används för forskning. Rådet vill också särskilt understryka att de långa historiska serierna i den svenska offentliga statistiken utgör ett ytterst värdefullt forskningsmaterial.

Statistiska centralbyråns vetenskapliga råd

Den vetenskapliga forskningen har samma generella intressen som allmänheten av en god och lättillgänglig statistik. Dessutom har forskningen egna behov och krav på statistik. Det är i forskningssammanhang speciellt viktigt att man på ett enkelt sätt samtidigt kan komma åt statistik från flera parallella statistikområden. Tvärstatistisk forskning försvåras och kan t.o.m. bli praktiskt omöjlig om produktionen decentraliseras och fragmenteras. Detta kan lätt bli en konsekvens av statistikutredningens huvudförslag. I dag finns möjligheter att med lämpliga tillstånd sambearbeta rådata från olika statistikällor utan att rådata lämnar SCB. Om samma bearbetning skall göras efter det att utredningens förslag genomförts, kan man bli tvungen att hämta data från olika dataproducenter. Det administrativa arbetet och integritetsriskerna kommer att öka.

Arbetsmiljöinstitutet

Utredningen påpekar att ökad uppdragsverksamhet för SCB kan innebära speciella kostnadsproblem för forskningen och föreslår att forskningen kompenseras genom ökade bidrag till forskningsfonderna (s. 105). Ett alternativ kunde eventuellt vara att vissa forskningsråd (kanske i första hand Arbetsmiljöfonden, Medicinska Forskningsrådet och Samhällsvetenskapliga Forskningsrådet) gavs medbeställansvar för viss statistik som utnyttjas i många olika forskningsprojekt och också gavs medel att genomföra detta.

Ansvarsfördelning

Statskontoret

Basstatistiken är en kollektiv nyttinghet och har därför egenskaper som gör den olämplig för en utpräglad marknadsstyrning. Den officiella (bas)statistiken måste också vara av god kvalitet om tilltron ska kunna upprätthållas. Statistikintresset bör därför hävdas av en kompetent och oberoende part.

SCB bör av dessa skäl fortsätta att fungera som statlig statistikmyndighet med ansvar för behovsinventering och produktion. Myndighetsansvaret bör dock begränsas till att omfatta basstatistik.

Basstatistiken bör betraktas som en del av samhällets infrastruktur och vara fortsatt anslagsfinansierad enligt dagens modell.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Finansinspektionen

Finansinspektionen anser att SCB bör tilldelas ansvaret för den s.k. basstatistiken vilket innebär att såväl insamling, produktion och publicering bör ske av SCB för att kvaliteten på den officiella statistiken skall kunna garanteras och därmed också vara ett objektivet underlag för samhällsekonomisk analys och forskning.

Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

I den nuvarande ordningen för statistikproduktionen har SCB ett övergripande ansvar för att behovet av samhällsviktig statistik tillgodoses liksom att behovet av basstatistik beaktas även vid produktion och publicering av statistik med mer direkt anknytning till statliga myndigheters verksamhet. Att SCB har egna anslagsmedel för statistikproduktion ger i nuläget centralbyrån möjlighet att hävda detta allmänintresse, som också är ett forskningsintresse. Enligt rådets mening är det utomordentligt angeläget att det inom ramen för ett nytt styrningssystem finns en beslutsprocess som säkerställer att denna funktion kan fyllas även fortsättningsvis.

Sjöfartsverket

Utifrån Sjöfartsverkets synpunkter förefaller förslaget i den delen medföra risk för att statistikstyrningen i stället för att bli effektivare blir krångligare och mer byråkratiskt. Det innebär också att förhållandet mellan beställare och statistikproducenten (SCB) i vissa fall blir indirekt. Viss basstatistik skall departementen enligt förslaget kunna ålägga myndigheterna att tillhandahålla. Enligt Sjöfartsverket bör huvudregeln vara att beställaransvaret för basstatistiken läggs på departementen, som själva köper denna från statistikproducenten.

Samordning och samråd

Statistiska centralbyrån (SCB)

Uppgifterna för det föreslagna statistikrådet är något oklara för SCB. Det kan hävda sin ställning endast om det får betydande resurser, men därmed måste det också ifrågasättas från ekonomiska utgångspunkter. Arbetsfördelningen mellan beställarmyndigheterna, statistikrådet, SCB och SCB:s styrelse är också oklar med uppenbara risker för kompetenskonflikter. Dessa problem framkommer tydligt när förslaget penetreras konkret och det bör enligt SCB:s mening inte genomföras.

SCB anser att beteckningen "statistikråd" i stället bör kunna användas för ett expertorgan inom Finansdepartementet, som SCB föreslår för att, inom ramen för nuvarande statistiksystem, utgöra ett stöd i beredningen av SCB:s budgetförslag. Beredningen skulle också kunna omfatta statistik som f.n. framställs av andra myndigheter. Ett sådant statistikråd skulle

bl.a. i samverkan med SCB:s olika programråd kunna ge regeringskansliet en överblick över statistikproduktionen och också lämna förslag till prioriteringar.

Om utredningens förslag kommer att genomföras i huvudsak anser SCB att förslaget att statistikrådet skall lägga förslag till regeringen om viktigare förändringar i det statliga statistikutbudet och statistikverksamheten i stället bör avse förslag till den förordning som skall ange den statistik som skall vara officiell statistik och att därefter löpande föreslå förändringar i denna förordning.

En annan uppgift för statistikrådet borde vara att i likhet med ett revisionsorgan granska verksamheten vid SCB och hos andra myndigheter som framställer statistik. Det kan gälla statistikens objektivitet (vilket även omfattar såväl metod- som kvalitetsfrågor), tillgänglighetsfrågor och hanteringen av sekretess och säkerhet. Vidare bör rådet ha visst mandat i fråga om att bevaka att statistiken kan användas på det sätt som skall präglade en kollektiv nytta. (Se vidare avsnitt 7. Äganderätten till statlig statistik.)

Statistikrådet bör, i förekommande fall, knytas till Finansdepartementet och ha den sammansättning som utredningen anger. Med de uppgifter som SCB ser framför sig att rådet skall ha, är det därutöver viktigt att det kansli som skall bistå detta får en tillräcklig dimensionering.

Kriminalvårdsstyrelsen

Kriminalvårdsstyrelsen anser att en utveckling av den nuvarande beslutsmodellen för statlig statistikproduktion vore tillfyllest, för att effektivisera statistikverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen föreslår därför en modell som bygger på att varje departement har ett sakområdesansvar för statistikverksamheten. Under departementets ledning inrättas ett eller flera permanenta samrådsorgan där företrädare för varje myndighet ingår. I samrådsorganet bör dessutom ingå områdeskompetent företrädare för SCB och högskola (forskningsintressen). I samrådsorganet bereds frågor om behov av basstatistik och utveckling av drifts/internstatistik för myndigheterna inom departementsområdet. Beredningen av beställningen till SCB görs i gruppen, med sakdepartementet som ansvarig beställare. Samrådsorganet skall även diskutera alternativa produktions sätt av statistik med syfte att finna de mest effektiva produktionsformerna. Finansiering sker inom ramen för respektive departements budgetram. Inom finansdepartementets ansvar bör inrättas ett användarorienterat organ med ett övergripande ansvar för att samhällets behov av basstatistik tillgodoses.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Statistikrådet föreslås av utredningen bli en permanent institution. Utredningen har inte särskilt motiverat behovet av ett nytt bevakningsorgan vid sidan av SCB och ger heller inga riktlinjer för hur ansvaret skall fördelas dem emellan vad gäller handläggningen av likartade ansvarsfrågor.

Vi ifrågasätter behovet av det föreslagna bevakningsorganet. De arbetsuppgifter som det tilltänkta statistikrådet skulle ha fått bör kunna fördelas mellan departementen och SCB.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Kemikalieinspektionen (KemI)

Ett av det stora hälso- och miljöproblemen idag utgörs av den omfattande användningen av kemikalier i samhället. Kemikalieinspektionen har, som samordningsansvarig myndighet inom kemikalieområdet, arbetat med att utveckla kemikaliestatistik som underlag för att identifiera kemikaliers hälso- och miljörisker. För att få statistiken mer heltäckande har vi sedan ett par år tillsammans med SCB:s enhet för miljöstatistik bedrivit ett utvecklingsarbete med syfte att bygga upp en officiell kemikaliestatistik (basstatistik). Vi har i detta arbete försökt identifiera hur statistiken ska se ut för att tillgodose bredare användarbehov, samt vilka möjligheter som finns att kunna basera statistiken på andra informationskällor än KemI:s egna (produkt- och bekämpningsmedelsregistren).

Våra erfarenheter är att:

- * ett nära samarbete mellan myndigheter som SCB, KemI, SNV, ASS, räddningsverket m.fl. är nödvändigt för att identifiera vilken typ av statistik som behövs och hur denna ska utformas,
- * informationskällor finns (dock spridda på olika myndigheter) som tillsammans skulle kunna ge en relativt heltäckande statistik inom kemikalieområdet (handel, produktion, transport och användning av kemikalier, exponering för kemikalier i arbetsmiljön, utsläpp till och belastning av kemikalier på den yttre miljön etc.),
- * att effektivitet och kostnadsminimering uppnås genom att olika myndigheters informationskällor kan utnyttjas sammanhållet och eventuellt på längre sikt samordnas (industristatistik vid SCB, produktregistret vid KemI, miljörapporter vid SNV etc).

Vi tycker att samarbetet med SCB kan tjäna som modell för hur en uppbyggnad av statistik inom ett brett och myndighetsövergripande område kan gå till:

1. Ursprungliga behov av kemikaliestatistik från KemI. Arbete med att ta fram statistik ur produktregistret, en intern datakälla, påbörjades vid KemI.
2. Vidgning av projektet så att fler myndigheter skulle kunna medverka (både att använda statistiken, att medverka till uppbyggnad och att bidra med informationskällor). Ett första steg var att inleda samarbete med SCB som central statistikmyndighet.
3. Initialt utvecklingsarbete bedrevs i samarbete med SCB. Finansiering av KemI.
4. SCB övertar fortsatt utvecklingsansvar, finansierings- och drivningsansvar för att ta fram en för myndigheterna gemensam, offentlig basstatistik inom kemikalieområdet, som baserar sig på samtliga

tillgängliga informationskällor och förankras hos samtliga viktiga intressenter.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

5. KemI fortsätter att ta fram specialinriktad basstatistik ur produkt- och bekämpningsmedelsregistren. Anlitar vid behov SCB eller annan statistikkonsult.

9 Prissättning och konkurrensförhållanden

Flertalet remissinstanser har inte några invändningar eller synpunkter på utredningens resonemang och förslag om SCB:s prissättning och konkurrensförhållanden inom statistikproduktionen.

Ett par pekar dock på vissa svårigheter att beräkna kostnader för statistikverksamhet

Några remissinstanser berör möjligheter och förutsättningar för olika myndigheter att bedriva egen statistikproduktion eller anlita andra producenter än SCB

Skolverket

De överläggningar som Skolverket och SCB haft rörande kostnaderna för uppdraget om statistikproduktion för skolektorn visar att det finns betydande svårigheter när det gäller att beräkna storleken på de medel som skall överflyttas till beställarmyndigheten. Kostnader som inte är synliga i anslagsfinansierad verksamhet måste inkluderas i kostnaderna för ett uppdrag. Det finns väsentliga principiella problem som behöver utredas och belysas generellt av genomförandeorganet. Överföringen av medel till beställarmyndigheter kräver en generell finansieringsmodell.

Utredningen föreslår att SCB:s principer för prissättning vid uppdragsverksamhet bör gälla även fortsättningsvis. Beställarmyndigheterna måste därmed kompenseras genom att de anslag som förs över räknas upp motsvarande uppdragstillägget.

Kriminalvårdsstyrelsen

Erfarenheter från tidigare undersökningar visar på stora svårigheter att göra korrekta kostnadskalkyler för myndigheternas statistikverksamhet. Produktionskostnader för driftstatistik och allmän statistik är ofta svåra att klart särskilja. Arbete med offerter och anbudsförfaranden kräver i sig en inte ringa insats.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Varje myndighet och särskilt myndigheter som tilldelas rollen av beställarmyndighet bör tveklöst ges rätt att helt självständigt bedöma om man vill göra en investering i en egen statistikproduktion eller upphandla tjänster av annan producent. Revisionen torde här liksom vid övrigt resursutnyttjande i statsförvaltningen bäst skötas av RRV.

Att som utredningen föreslår skapa särskilda hinder för myndigheter som överväger att starta egen statistikproduktion ställer vid oss helt

avvisande till. Förslaget att SCB skall ges en slags förtursrätt framläggs uppenbarligen inte av omsorg om statistikbehoven utan för att trygga ekonomin i SCB:s uppdragsverksamhet.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Rikspolisstyrelsen

Idag sköts all framställning av officiell statistik ur RI-systemen av SCB. Rikspolisstyrelsen, som har förvaltningsansvaret för RI-systemet, saknar idag statistisk-teoretisk kompetens och programsystem för statistikproduktion.

Rikspolisstyrelsen kan på sikt tänkas starta egen produktion. Vissa initialkostnader kommer då att behöva täckas.

Kommerskollegium

De användaransvariga myndigheter som vill starta egen statistikproduktion skall enligt förslaget göra en totalkostnadskalkyl samt samråda med och begöra in anbud från SCB. Detta torde i praktiken innebära att myndigheten inte har annat val än att köpa produktionen av SCB.

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Även om utredningen nämmer möjligheten att en myndighet, med det föreslagna systemet, kan välja att i ökad utsträckning själv utföra en större del av statistikproduktionen, istället för att anlita SCB, bör skrivningarna i förslaget kunna göras tydligare. En rad andra alternativ finns givetvis, som t.ex. att ett antal myndigheter väljer att bygga upp en gemensam fristående kompetens, konsultfirmor, institut, etc.

Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB har inga synpunkter på utredningens resonemang kring SCB:s prissättning.

Den centrala frågan i detta avsnitt gäller den situationen att en myndighet överväger att starta egen statistikproduktion. I SCB:s treårsrapport har SCB enligt regeringens direktiv redovisat hur uppgiftslämnarbördan påverkas om ansvaret (dvs. statistikproduktionen) förändras (s. 181 ff). Problem uppstår också med samordning, jämförbarhet och kanske framför allt det inbördes beroende som finns mellan olika statistikgrenar. Framställs dessa delmängder på olika håll inom myndighetskretsen går mycket av den effektiva och kompetenta statistikverksamhet som finns i Sverige förlorad. SCB har idag ett väl utvecklat system för dataskydd. Detta skydd innebär också att det finns ett förtroendekapital från uppgiftslämnarnas sida som kan förbrukas vid en ändrad situation.

Det är således inte endast en jämförelse mellan SCB:s kostnadskalkyl och kalkylen för en myndighet som överväger att "starta eget" som får vara utslagsgivande vid ett sådant ställningstagande. SCB vill också påpeka att en "egen" produktion hos beställaren på ett graverande sätt

strider mot statistikutredningens bärande utgångspunkt att skilja på beställar- och producentrollen.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Konkurrensverket (tidigare Statens pris- och konkurrensverk)

Statistikproduktionens villkor påverkas i hög grad av dess karaktär av kollektiv nyttighet. Den enskilde statistik användarens konsumtion av en viss statistikprodukt inkräktar inte på andra statistik användares möjligheter att utnyttja samma produkt. I princip är inte heller kostnaden för att producera statistiken beroende av antalet användare. Från välfärdssynpunkt är det önskvärt att statistikprodukterna görs allmänt tillgängliga och att tillgängligheten inte begränsas genom en prissättning som inte beaktar produkternas karaktär av kollektiva nyttigheter. De erfarenheter, som redovisas i betänkandet, av att SCB ensamt svarat för samordningen visar på svårigheten att för kollektiva nyttigheter få tillräckliga incitament från användarna att aktivt engagera sig i statistikproduktionen. Det är således nödvändigt att, för att produktionen skall komma till stånd, ansvaret för produktionen och samordningen entydigt fördelas och att medel avsätts. Enligt Konkurrensverket har utredningen inte i tillräcklig utsträckning behandlat hur denna fördelning av uppgifterna skall komma till stånd.

När det gäller prissättningen för statistikproduktionen finns också anledning ifrågasätta utredningens förslag. Den av utredningen föreslagna prissättningsprincipen för SCB:s produktion — marknadsanpassad självkostnad — ger knappast vägledning för hur priset på olika produkter skall sättas. Antingen är priset marknadsanpassat eller kalkylerat efter självkostnaden som i sig svårligen låter sig bestämmas i en verksamhet som SCB:s med såväl anslags- som uppdragsfinansierade områden. Genom den monopolställning som SCB för närvarande har och åtminstone de närmaste åren kan väntas behålla, finns inga garantier för en effektiv prisbildning för statistikproduktion. Enligt Konkurrensverket är, under denna övergångsperiod, en prissättning som så långt möjligt återspeglar självkostnaden att föredra.

Socialstyrelsen

Utredningens förslag innebär att SCB i vissa fall utsätts för ökad konkurrens eftersom sektorsanvändarna har möjligheter att välja andra former för statistikinsamling och bearbetning. Detta kan leda till något lägre kostnader. I många fall har dock SCB en monopolställning. Det är t.ex. inte rationellt eller möjligt att ha flera som producerar dödsorsaksstatistik eller folk- och bostadsräkningar.

Skolverket

Avsikten med en ändrad styrning av den statliga statistiken är att få till stånd en effektivisering av produktionen, bland annat genom att kostnaden för varje produkt blir synlig och kan vägas mot nyttan och andra behov. Konkurrens mellan producenter skulle också kunna vara kostnadssänkande.

På kort sikt och kanske även medellång sikt, är det svårt att finna alternativa producenter till många av de omfattande statistikinsamlingar som är aktuella, i varje fall på skolområdet. För vissa insamlingar är det också på sikt svårt att föreställa sig annan producent än SCB, utredningen talar om register och primärmaterial där SCB har monopol. Att finna andra incitament till rationaliseringar är därför nödvändigt och ett område som kan behöva belysas mer generellt av ett genomförandeorgan.

10 Tillgänglighet och förfoganderätt till statistikmaterial

Ett stort antal remissinstanser betonar att delegering och decentralisering av statistikframställningen måste ske med bibehållen allmän tillgänglighet för statistik och uppgifter som ligger till grund för denna. Det måste bl.a. finnas regler och former för att uppgifter hos olika myndigheter kan utnyttjas av skilda statistikproducenter och att myndigheter och statistik användare kan komma åt databaser hos olika statistikproducenter.

Från flera instanser som företräder olika forskningsintressen framhålls forskningens behov av att på skäliga villkor få tillgång till statistik och primäruppgifter. Den föreslagna ordningen får inte innebära en försämring av de nuvarande i flera avseenden mindre tillfredsställande förhållandena.

Några instanser framhåller att frågor om äganderätt o.d. till statistikmaterial måste beaktas och utredas noggrant

Som exempel på anförda synpunkter återges här följande

Socialstyrelsen

En ökad uppdragsfinansiering för SCB med åtföljande krav på att helt intäktsfinansiera verksamheten kan leda till ökade kostnader för uttag från register där SCB har en monopolställning. Detta bör inte utgöra något problem för beställarmyndigheter som har såväl medel som förhandlingsposition, men innebär ökade risker för att samhällsrelevant forskning blir lidande. Socialstyrelsen delar därför utredningens bedömning att forskningen bör kompenseras för prishöjningar genom att staten tillskjuter medel till forskningsfonderna för registerstudier. Alternativt kan prissättningen för forskningsuppdrag baseras på ett marginalkostnadsresonemang, en princip som Socialstyrelsen för närvarande tillämpar för sina epidemiologiska register.

Arbetslivscentrum

SCB:s de facto policy mot forskare som vill göra analyser skiljer sig tydligt från exempelvis några av USA:s statistikmyndigheter, där man framställer public use samples för forskares behov, främst i form av urval av material med avidentifierade individuppgifter. Exempelvis kan man som forskare mot en mindre ersättning få ett avidentifierat urval ur CPS med arbetsmarknads-, demografiska och ekonomiska uppgifter och sedan på egen hand göra analyser. I Sverige får forskarna i normalfallet

vända sig till en utredare på SCB som gör analyserna åt dem, en lösning som riskerar att bli onödigt dyr, krånglig, tidsödande och som många forskare kan uppleva som onaturlig.

Det är mot denna bakgrund en brist att utredningen utan närmare motivering endast skriver att den "inte föreslår några förändringar i hittills tillämpade riktlinjer" (s. 131).

Skolverket

Utredningen föreslår att äganderätten till primärdata får avgöras från fall till fall i förhandlingar. Skolverket anser att detta är en av de frågor som bör utredas och där generella lösningar måste utarbetas.

Skolverket har, liksom förmodligen många andra sektorsmyndigheter, behov av statistik från andra sektorer. Det finns likaså behov av samkörningar av register från flera sektorer för att komma åt variabler som är svåra eller för uppgiftslämnaren arbetskrävande att lämna, t.ex. om elevers övergång till högskola eller arbetsliv. Det vore olyckligt om nya principer för finansiering av statistik försvårar denna typ av nödvändig samkörning. Att statistik bekostad av allmänna medel blir allmänt tillgänglig (inom sekretess-, datalagens och etiska reglers ramar) måste vara en utgångspunkt för en fortsatt utredning rörande äganderätt och registeransvar.

Oavsett vem som har äganderätten till primärdata måste beställarmyndigheten enligt Skolverkets mening ha ovillkorlig rätt att ta del av primärdata för egna bearbetningar och fördjupad analys. Vissa formuleringar i betänkandet antyder att utredningen inte ansett detta självklart. Utredningen anför t.ex. att SCB håller på att genomföra åtgärder för att öka tillgängligheten.

Statistiska centralbyrån (SCB)

Frågan om vem som äger eller disponerar över statistiken och registren är av grundläggande betydelse. SCB:s möjligheter att utveckla statistiken, utnyttja registrens informationsmöjligheter och ställa det statistiska materialet till användarnas förfogande är helt beroende på om SCB äger sina register, dvs. är registeransvarig för dem. Särskilt bör här uppmärksammas forskningens ofta stora krav på statistisk information. Det gäller både mängden av statistik och speciella kombinationer av uppgifter som bara kan tillgodoses genom inhämtning och sammanställning av uppgifterna från olika statistikällor. SCB har idag en konstruktion som gör verket speciellt lämpat för att tillgodose sådana behov.

Utredningen konstaterar att basstatistiken liksom den officiella statistiken skall vara allmänt tillgänglig, eftersom den fyller grundläggande behov och bekostas med allmänna medel. SCB instämmer till fullo i denna bedömning. Den inriktning som SCB förespråkar, att basstatistiken också skall omfattas av begreppet officiell statistik, förenklar frågeställningen såtillvida att den nya lagen innehåller föreskrifter om tillgängligheten. För SCB:s del har tillgänglighetsfrågorna beskrivits i verkets treårsrapport. Här skall därför endast konstateras att

verket ser det som synnerligen angeläget att tillgängligheten intar en framskjuten plats i övervägandena kring statistiken.

Det säger sig självt att tillgängligheten försvåras om statistikproduktionen kommer att spridas till ett antal olika myndigheter. Den fråga som återkommer är om en sådan omläggning är värd priset. Det blir i ett sådant läge desto viktigare att finna former som gör det möjligt för den presumtive användaren att åtminstone få en klar överblick över var statistiken finns, dess innehåll och vilka sambearbetningsmöjligheter som står till buds. Dokumentation av statistikproduktionen, på ett enhetligt sätt, är en central uppgift för SCB i dagsläget, och denna uppgift måste bedrivas ännu mera aktivt och intensivt i ett decentraliserat produktionssystem för statistiken. Även här finns risk för att en kostsam byråkrati måste byggas upp.

Till bilden hör också, något som även utredningen tar upp, att statistiken har karaktär av kollektiv nytta, vilket är ett något vidare begrepp än tillgänglighetsaspekten. I denna egenskap måste statistiken finnas tillgänglig inte bara i nuet utan även i framtiden, vilket ställer stora anspråk på statistikproducenten. Det generella kravet på objektivitet gör sig också gällande med styrka på all statistik som hänförs till denna kategori. Vidare måste det finnas en beredskap och beredvillighet hos producenten att tillhandahålla den statistik som det här är fråga om till låga kostnader för användaren, i vissa fall gratis.

Det är oklart om utredningens förslag tillgodose alla de krav som det kollektiva utnyttjandet av statistiken ställer. Om statistiken uppdragsfinansieras och om ansvaret för statistiken läggs ut på några få utvalda användare kan det bli svårt att skapa garantier för att t.ex. allmänhetens och den framtida forskningens behov tillgodoses. En uppdragsfinansiering av SCB:s statistikframställning får inte leda till att breda användargrupper inte får tillgång till statistiken. En möjlighet är, som tidigare nämnts, att statistikrådet får mandat att ställa sådana krav på statistiken. Detta kan ske antingen genom kravställande på beställarmyndigheterna eller genom att rådet medverkar till att SCB:s tänkta förvaltningsanslag räknas upp så att de kollektiva intressena kan tillgodoses inom ramen för medelstillsdelningen till SCB.

Utredningen förutsätter att frågan om äganderätten till olika material och register löses avtalsvägen mellan beställaren och SCB. Verket vill emellertid betona att det är av utomordentlig betydelse att SCB får disponera över det material som samlas in och att SCB är ansvarig för de register som statistiken baseras på. Endast i den situationen kan SCB fullgöra åliggandena enligt utredningens förslag. I motsatt fall kommer det också att saknas praktiska möjligheter att samordna de enskilda "beställarmaterialen" till de helheter som behövs för många användare, för statistiksystem som bygger på många statistikprodukter och inte minst för de internationella kraven. Frågan är således av central betydelse för möjligheterna att bedriva en rationell statistikverksamhet. Att reducera den till en fråga som får lösas avtalsvägen innebär en risk för otillfredsställelse och oenhetliga lösningar för andra användare än beställaren.

Datainspektionen tillstyrker också att det inrättas ett särskilt tillfälligt organ inför en omläggning av statistikverksamheten för att utreda registeransvar, ägaransvar, tillgänglighet av grunddata för andra användare, publicering, internationellt samarbete etc. Datainspektionen vill understryka vikten av att de rättsliga konsekvenserna av en decentralisering av statistikverksamheten analyseras. En analys bör göras i ljuset av t.ex. reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och datalagen. Även resultatet av Datalagsutredningens arbete måste beaktas. Vidare är det viktigt att uppmärksamma bestämmelsen i 9 kap. 4 § sekretesslagen och se till att en decentralisering av statistikverksamheten inte leder till att sekretesskyddet försämrats. Hänsyn måste också tas till de åtaganden Sverige har gjort genom att ansluta sig till internationella konventioner och rekommendationer, t.ex. Europarådets konvention till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och rekommendation om forskning och statistik. I detta sammanhang bör även nämnas att ett förslag till direktiv om integritetsskydd arbetats fram inom EG.

När det gäller det fortsatta arbetet med en decentralisering av ansvaret för statistikproduktionen vill Datainspektionen särskilt peka på vikten av att registeransvarighetsfrågan blir föremål för en noggrann utredning och att följande förhållanden uppmärksammas.

Myndigheters verksamheter är i allmänhet noga reglerade i lagar, förordningar och instruktioner. Regleringen syftar till att precisera myndighetens ansvarsområde och avgränsa det från andra myndigheters ansvarsområden. Regleringen innebär också att en myndighet i princip inte får ägna sig åt annan verksamhet än den är ålagd att göra. Verksamhetsregleringen påverkar därigenom direkt eller indirekt den informationshantering som får förekomma i myndighetens verksamhet.

Dessa förhållanden har enligt Datainspektionens uppfattning stor betydelse vid bedömningen av registeransvarsfrågor. Enligt grunderna för datalagen kan en myndighet tillåtas att föra personregister endast inom ramen för den verksamhet som det enligt särskilda författningsbestämmelser åligger myndigheten att utföra. Det är därför, som utredningen föreslår, viktigt att beställarmyndigheternas ansvar i fråga om samhällets behov av statlig statistik fastläggs genom t.ex. föreskrift i instruktion. Ett åläggande för en viss myndighet att ansvara för att statistik tas fram inom ett område återverkar naturligtvis på SCB:s ansvar för statistikproduktionen på samma område. Det fortsatta utredningsarbetet bör därför innehålla ett ställningstagande till hur det skall förfaras med de register som för närvarande förs av SCB inom de områden som kommer att omfattas av nyordningen. Även den rättsliga regleringen av uppgiftsskyldigheten till SCB bör därvid ses över.

Enligt 1 § datalagen är den registeransvarig för vars verksamhet ett personregister inrättas och förs, om han förfogar över det, dvs. helt eller delvis kan påverka registrets innehåll. Av förarbetena till datalagen (prop. 1973:33 s. 119) framgår att definitionen av uttrycket registeransvarig har

utformats så att det utesluter dels servicebyråer och andra som helt osjälvständigt handhar bearbetningen av ett personregister, dels sådana som använder sig av ett personregister utan att kunna bestämma om dess innehåll.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

Om beställarmyndigheternas ansvar för produktionen av statlig statistik läggs fast i myndighetens instruktion, torde beställarmyndigheterna i allmänhet komma att bli registeransvariga enligt datalagen för de personregister som behövs för statistikproduktionen inom resp. myndighets ansvarsområde. Om en beställarmyndighet anlitar SCB för sin statistikproduktion, torde centralbyrån i de flesta fall endast få ställning som servicebyrå. I den mån även SCB skall ha befogenhet att t.ex. bestämma om registrens innehåll, kan ett gemensamt registeransvar uppkomma för SCB och beställarmyndigheten. SCB kan också bli ensam ansvarig i det fall centralbyrån helt självständigt skall ansvara för statistikframställningen och för detta ändamål behöver inrätta särskilda s.k. uppdragsregister. Det är angeläget att konsekvenserna av de olika alternativen utreds nog.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen

Det råder en besvärande oklarhet beträffande de rättsliga grunderna för den statliga statistikverksamheten och särskilt vad gäller den nuvarande kommersiella verksamheten vid SCB (se Patrik Hiselius, 1990, SCBs statistikverksamhet och gällande rätt. IRI-rapport 1990:7). Vi påyrkar att de rättsliga villkoren för all dataservice/uppdragsverksamhet inom den statliga statistikproduktionen samt frågan om äganderätten till statistikens primäruppgifter noggrant klargörs i nära anslutning till att de institutionella formerna för den framtida statistikproduktionen fastställs.

Enligt utredningsförslaget skall SCB:s framtida kommersiella verksamhet grundas på uppdragsfinansiering enligt riktlinjer som gäller för nuvarande uppdragsverksamhet vid SCB. Dessa "riktlinjer" torde emellertid sakna rättslig dignitet. De är uteslutande baserade på praxis utvecklad inom SCB och utan någon närmare prövning av statsmakterna.

Vad gäller äganderätten till statistikens primärdata säger utredningen att frågan "kan fordra olika lösningar baserade på växlande förhållanden och torde bäst lösas avtalsvägen" (s. 131). Vi motsätter oss bestämt att frågan om äganderätten till viss information — åtminstone uppgifter som insamlas med stöd av uppgiftsplikt — hanteras som om den vore en för den statliga statistiken intern angelägenhet.

Från näringslivets sida har vi vid olika tillfällen uttryckt vår oro för den bristfälliga rättssäkerhet som gäller för uppgiftslämnare till den offentliga statistiken, när exempelvis uppgifter till SCB också används i verkets kommersiella verksamhet och då för ändamål som ej tillkännages vid uppgiftslämnandet. Vi motsätter oss följaktligen bestämt utredningsförslaget i den del man förordar att statistiskt primärmaterial skall kunna användas för andra ändamål än de som redovisas i respektive uppgiftskrav till den uppgiftsskyldige eller att sådant material i övrigt görs tillgängligt för forskare och andra användare, dvs. envar. Varje sådant

användande kräver tillstånd av uppgiftslämnarna. Det sagda förutsätter att SCB likställs med andra uppdragstagare och ges en ren servicebyråstatus vad gäller rätten att förfoga över det datamaterial som ingår i eventuella framtida förekommande uppdrag.

I avvaktan på att en översyn av nämnda rättsfrågor sker, godtar vi att de nya statistikmyndigheterna interimistiskt ges dispositions- och äganderätten till primärdata för respektive myndighets egen statistik (avgränsad enligt beställaransvaret). Till beställaransvaret skulle således därmed kopplas ett dispositions- och ägandeansvar. För ordningens skull torde dispositions- och äganderätten också böra gälla äldre statistiskt primärmaterial på ämnesområdet liksom i förekommande fall äldre årgångar/bestand av registermaterial och annan basstatistik.

11 Publicering av statistik

Remissinstanserna ansluter sig i stort sett genomgående till förslagen om publicering av statistiken eller har inget att erinra eller anföra om dem. Svenska Kommunförbundet anför dock vissa farhågor i frågan.

Svenska Kommunförbundet

Idag kan kommunerna beställa olika typer av statistikpaket från SCB med redovisning för kommun eller del av kommun. Det gäller t.ex. statistik om sysselsättning, befolkning, flyttningar, inkomster, fastigheter, energi m.m. SCB svarar också för samordning, registerhållning, kontakter med användare och uppgiftslämnare samt utveckling av nya produkter.

Myndigheter utanför SCB som själva producerar statistik t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksförsäkringsverket erbjuder inte den egna statistiken eller samkörningar med annan statistik till kommunerna på motsvarande sätt.

Styrelsen anser att det stora problemet med statistikutredningens förslag gäller hur kommunerna ska få tillgång till statistikprodukter som decentraliseras. Statistikutredningen har inte i tillräcklig utsträckning utrett svårigheterna med att hitta både rätt och snabbt i statistikutbudet. Detta sammanhänger också med frågan om äganderätten till statistiken.

Styrelsen bedömer risken för försämring som stor vid ett decentraliserat ansvar av statistikproduktionen. Även om SCB har det övergripande ansvaret för information om olika produkter kommer den enskilda myndigheten att behöva kontaktas för att få mer exakt information. Risken är att statistiken inte når fram till användarna inom den kommunala sektorn.

Flertalet remissinstanser ansluter sig till förslaget att ett genomförandeorgan skall inrättas eller har inget att anföra mot detta. Flera konstaterar att en rad ouppklarade frågor behöver klargöras och utredas inför ett genomförande av förslagen. Några framhåller att genomförandet kan behöva ske successivt och innefatta försöksverksamhet inom avgränsade områden.

Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Den nya beställarmodellen har egentligen endast skisserats av utredningen. Viktiga uppgifter återstår att lösa, t.ex. att närmare definiera den s.k. basstatistikens omfattning, att utarbeta det regelverk som säkerställer att den kommer att produceras och att närmare precisera hur samråd mellan SCB och andra myndigheter skall fungera. Kanske av detta skäl föreslår utredningen att ett tillfälligt genomförandeorgan skall inrättas. Det kan emellertid befaras att ansvarsfördelningen mellan detta organ, SCB och statistikrådet skulle bli oklar. Även om utredningen avsett att klart markera skillnaden mot den nuvarande beslutsordningen, synes det svärförklarligt att dessa uppgifter inte skulle kunna läggas på SCB, som ju ändå förutsätts få samordningsuppgifter.

Statistiska centralbyrån

Vid ett eventuellt genomförande enligt utredningens förslag är det säkert nödvändigt med ett särskilt genomförandeorgan på det sätt som utredningen skisserar. Ett genomförandeorgan torde däremot inte behövas i det fall ett begränsat antal huvudanvändare får statistikansvaret delegerat till sig. Med ett etappvis genomförande minskar behovet av ett särskilt organ.

De frågor som enligt utredningen bör klarläggas inför en eventuell omläggning kommer att tas upp i förhandlingar med berörda myndigheter varvid erfarenheter från tidigare avtalsförhandlingar kan utnyttjas. Det förefaller också troligt att avtalsutformningen kommer att gestalta sig olika från myndighet till myndighet för skilda frågor. Det innebär att det kan vara vanskligt att lägga fast principer i alla frågor som berörs av utredningen med hänsyn till de särlösningar som kan bli aktuella.

13 Samråd med uppgiftslämnare

Ett stort antal remissinstanser ansluter sig till eller har inte något att anföra om att reglerna för samråd med uppgiftslämnare ses över.

Ett par framhåller särskilt betydelsen av samråd med uppgiftslämnarna. Statistiska centralbyrån kommenterar att samrådet för dess del fungerar tillfredsställande för närvarande.

FUD tillstyrker utredningens förslag att regeringen låter genomföra en översyn, med sikte på förstärkt samrådsskyldighet, at förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

FUD har nyligen genomfört en utredning om samrådet. Utredningsmannen redovisar att såväl myndigheterna som näringslivets organisationer har en hög värdering av hur samrådet fungerar när det gäller företagens uppgiftslämnande. Det sammanfattande intrycket av hans intervjuer med myndighetsrepresentanter, bl.a. från SCB, är "att myndighetssidan inte bara funnit det väl fungerande samrådsförfarandet vara av stort värde utan även att man anser dagens och morgondagens problem på uppgiftslämnarområdet bäst kunna lösas för alla berörda parter genom fortsatt samråd med ett för näringslivet gemensamt samverkansorgan, som under överskådlig tid framöver anses ha stora uppgifter att fylla".

Trots de dokumenterat goda erfarenheterna av samrådsförordningen är det motiverat att den nu ses över, bl.a. med hänsyn till närmandet till EG. Ett ökat användarinflytande bör vidare, enligt FUD:s mening, leda till att olika statistikprodukters innehåll och uppläggning ändras. Därmed ökar antalet samrådsärenden, vilket utredningen också konstaterar.

Enligt FUD:s mening bör en översyn av samrådsförordningen kunna leda till att antalet regler minskar och att de regler som behövs anpassas till den smidiga praxis för samrådets innehåll och arbetsformer som har utvecklats mellan parterna.

FUD delar utredningens uppfattning att förordningen bör innehålla en regel om att myndigheterna skall anmäla nya/förändrade uppgiftskrav även när man av tidsskäl inte kan genomföra ett fullständigt samråd. Det ökar bl.a. möjligheten att få en fullständig överblick av företagens uppgiftslämnande.

Svenska Kommunförbundet

Vid en decentralisering av statistikansvaret ökar risken för att uppgiftslämnarbördan blir större för bl.a. kommunerna. Många fler myndigheter blir inblandade i insamlingar av uppgifter och behovet av samordning lär öka högst avsevärt. Styrelsen vill peka på vikten av att kommunernas uppgiftslämnande till statliga myndigheter begränsas och att dubbelinsamling av uppgifter undviks.

Styrelsen är mycket positiv till förslaget att kraven på samråd förstärks.

Statistiska centralbyrån

SCB har i och för sig inte anledning att motsätta sig en översyn av förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Enligt SCB:s uppfattning fungerar detta samråd för SCB:s del på ett tillfredsställande sätt, vilket också kan tas till intäkt för att den nuvarande regleringen är adekvat. Så

länge statistiken baseras på uppgifter inhämtade av SCB blir det också verket som kommer att genomföra det samråd som förordningen föreskriver. Det är således först om en annan myndighet tar över själva uppgiftsinsamlandet för statistiken som samrådsskyldigheten kommer att föreligga för andra än SCB.

Det bör också erinras om att insamlingar för statistik endast är en begränsad del av de uppgiftsinsamlingar som samrådsskyldigheten enligt förordningen omfattar.

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

14 Samråd med Statistiska centralbyrån i statistikfrågor

Flertalet remissinstanser ansluter sig till eller anför inte något mot att myndigheters skyldighet att samråda med Statistiska centralbyrån betonas genom en föreskrift i verksförordningen. Ett par är dock tveksamma.

Statistiska centralbyrån (SCB)

SCB kan för sin del inte bedöma om samrådet med verket i frågor rörande statistikproduktion m.m. skulle fungera bättre om en föreskrift om detta flyttas från den nuvarande förordningen till verksförordningen. Verket anser att det i varje fall vore fördelaktigt om en bestämmelse med motsvarande innebörd tas in i den förordning som kommer att ges ut i anslutning till den nya lagen om den officiella statistiken. Informationen kommer då att finnas tillgänglig i det sammanhang som hör till ämnet.

I övrigt ser SCB det som än viktigare att verket etablerar sådant samarbete med olika myndigheter att samrådet löses på ett naturligt sätt i diskussioner om statistikframställningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län

Länsstyrelsen anser att de statliga myndigheterna är kompetenta att själva avgöra om de behöver samråda med SCB. Om de saknar statistikkompetens får förutsättas att de söker råd hos SCB. Skulle myndigheten själv besitta tillräcklig statistisk kompetens (vilket många myndigheter säkert gör), finns knappast någon anledning till samråd. Länsstyrelsen anser därför att den nu gällande samrådsskyldigheten kan avskaffas.

Innehåll

Prop. 1992/93:101
Bilaga 1.2

1	Remissinstanserna	20
2	Ställningstagande i stort	21
3	Delegering av statistikansvar till myndigheter	23
4	Central förvaltningsmyndighet	33
5	Statistikansvar på departement	38
6	Konsekvenser av delegering och decentralisering	41
7	Uppdragsfinansiering	51
8	Basstatistik	54
9	Prissättning och konkurrensförhållanden	64
10	Tillgänglighet och förfoganderätt till statistikmaterial	67
11	Publicering av statistik	72
12	Genomförande	73
13	Samråd med uppgiftslämnare	73
14	Samråd med Statistiska centralbyrån i statistikfrågor	74