

Till statsrådet Britta Lejon, Justitiedepartementet

Den 24 april 1998 uppdrog chefen för Finansdepartementet, statsrådet Erik Åsbrink, till generaldirektören Agneta Bladh att vara särskild utredare i Utredningen om utvärdering av statistikreformen (Fi 1998:05). Agneta Bladh lämnade utredningen den 5 november 1998.

Den 15 april 1999 uppdrog statsrådet Britta Lejon till verkställande direktören Gunnar Holmgren att vara särskild utredare.

I arbetets slutskede har en referensgrupp deltagit. Den har bestått av företrädare för regeringskansliet och för statistikansvariga myndigheter. Referensgruppen har haft följande sammansättning:

Jan R Gustafsson, Statens institut för kommunikationsanalys, Monica Helander, Justitiedepartementet, Barbro Loogna, Socialstyrelsen, Per Nyström, Näringsdepartementet och Bo Sundgren, Statistiska centralbyrån.

Per-Erik Dybeck och Anne-Marie Lindström har fungerat som sekreterare i utredningsarbetet.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Statistikreformen – Utvärdering och förslag till utveckling (SOU 1999: 96).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 1999

Gunnar Holmgren

/ Per-Erik Dybeck
Anne-Marie Lindström

Innehåll

Sammanfattning	9
-----------------------------	----------

Inledning	19
------------------------	-----------

I Bakgrund

1 Statistikens betydelse i samhället	27
---	-----------

2 Situationen före reformen	29
--	-----------

2.1 Tidigare utredningsarbeten	29
2.2 Centraliserad produktion	30
2.3 Statistikreformen	33
2.4 Lagar och förordningar	36
2.5 Begreppet Sveriges officiella statistik	37

3 De statistikansvariga sektorsmyndigheterna	41
---	-----------

4 Statistiksamarbete inom EU	45
---	-----------

II Utvärdering

Inledning till utvärderingen	49
------------------------------------	----

5 Aktörerna och deras agerande	51
---	-----------

5.1 Statsmakternas styrning	51
5.2 Användare: användande och användarinflytande	55
5.2.1 Användande	55

5.2.2	Användarinflytande.....	58
5.2.3	Ökad närhet mellan ämnesexpertis och statistikexpertis ...	63
5.3	De statistikansvariga sektorsmyndigheterna i sin nya roll	67
5.3.1	Skillnader mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter	68
5.3.2	Skillnader mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter och SCB som statistikansvarig	69
5.3.3	De statistikansvariga sektorsmyndigheternas agerande.....	70
5.4	SCB	79
5.4.1	SCB:s roller.....	79
5.4.2	SCB:s agerande	82
5.4.3	Synpunkter på SCB:s roller.....	105
5.5	Producenter	108
5.6	Uppgiftslämnare	112
6	Statistiken	121
6.1	Statistikens utveckling.....	121
6.1.1	Omfattning	122
6.1.2	Innehåll	125
6.1.3	Tillförlitlighet	126
6.1.4	Enkät angående statistikens utveckling	128
6.2	Könsuppdelning	130
6.3	Tillgänglighetens utveckling.....	133
6.3.1	Effekter av reformens ansvarsspridning	133
6.3.2	Nya tekniska möjligheter.....	138
6.4	Produktionsprocessen.....	151
7	Statistiksystemet	163
7.1	Samordning av systemet.....	163
7.1.1	Samordning inom aktörssystemet	166
7.1.2	Samordning inom statistiksystemet	174
7.2	Gränsdragningsfrågor	182
7.2.1	Den officiella statistikens omfattning.....	183
7.2.2	Ansvarsfördelningen mellan statistikansvariga myndigheter	186
7.3	Prissättning av officiell statistik.....	189

8	Statistiksamarbetet inom EU	193
8.1	EU:s påverkan på svensk statistik.....	193
8.2	Omfattningen av statistik som styrs av EU	195
8.3	Gehör för svenska synpunkter i EU-arbetet:.....	199
8.4	Samordning i Sverige gentemot EU	203
9	Andra länders statistiksystem.....	207
9.1	England	207
9.2	Nederländerna.....	210
9.3	Danmark	210
9.4	Tyskland.....	211
9.5	Frankrike.....	212
9.6	Finland	213
9.7	Norge	213
9.8	Sammanfattande kommentarer	215

III Slutsatser och förslag

10	Slutsatser och förslag	219
10.1	Bakgrund.....	219
10.2	Utvärderingens resultat	220
10.3	Utredningens förslag	227
10.3.1	Ett råd för Sveriges officiella statistik inrättas	227
10.3.2	Ett kontor för Sveriges officiella statistik inrättas.....	229
10.3.3	Den officiella statistiken skall finnas i Sveriges statistiska databaser (SSD) och vara kostnadsfri för användarna	231
10.3.4	Breddad representation vid EU-möten.....	233
10.3.5	Boverket tilldelas ansvar för delar av statistiken på området Boende och byggande	234
10.3.6	Ansvarsförhållanden och statistikområden som bör bevakas	237
10.3.7	Områden för utvecklingsinsatser.....	242
10.4	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	245
10.5	Regionalpolitiska konsekvenser	247
10.6	Brottskydd	247

IV Bilagor

1.	Resultat av utredningens studier av användarråd.....	251
2.	De statistikansvariga myndigheterna.....	267
3.	Utdrag ur SCB:s handbok <i>Att tänka på när man framställer officiell statistik</i>	273
4.	Utredningens direktiv	275

I ett fristående appendix presenteras uppsatser som utarbetats för utredningens räkning

- Professor Bo Sundgrens uppsats Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik.
- Professor Svein Nordbottens uppsats Officiell statistikkproduksjon – Visioner og strategi
- Idépromemoria från Statskontoret om möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller.

Sammanfattning av utredningens resultat och förslag

Statistikreformen innebar att en stor del av ansvaret för den officiella statistiken lades ut på 25 sektorsmyndigheter. SCB, som tidigare hade ansvarat för merparten av den officiella statistiken, behöll ansvaret för statistik av sektorsövergripande karaktär och där en tydlig huvud-användare inte gick att identifiera, vilket motsvarar omkring hälften av all officiell statistik.

Mål- och resultatstyrningen inom en rad samhällsområden har förändrat efterfrågesituationen. Flera myndigheters sätt att arbeta har ändrats. I anslutning härtill har behovet av statistik och annan information ökat. Statistikreformen har koppling till denna förändring. Ett av huvudsyftena med reformen var att öka användarnas inflytande över statistiken. Detta skulle leda till att statistiken blev mer relevant för användarna, att statistiksystemet blev mer flexibelt och att statistikproduktionen blev mer effektiv. Splittringen av ansvaret på ett stort antal myndigheter har medfört att samordningen och överblicken över statistiksystemet försämrats för vissa typer av användningar.

Övergripande slutsatser

Utredningens utvärdering av reformen visar att verksamheten med den officiella statistiken efter reformen i huvudsak har fungerat bra. Tilltron till den officiella statistiken är fortsatt hög och utredningen har inte funnit något statistikområde där statistiken har påverkats av partsintressen. Den mest påtagliga bristen under de första åren var att statistiken på ett område, rättsväsende, blev kraftigt försenad i samband med att den statistikansvariga myndigheten valde att sköta produktionen i egen regi. I övrigt är det främst samordningen av och överblicken över statistiksystemet, som i och med splittringen av ansvaret på ett stort antal myndigheter har försämrats.

Användarinflytande

Den mest påtagliga positiva effekten av reformen är att användarinflytandet har ökat på många områden, vilket i många fall har lett till ökad kvalitetskontroll, relevans och användning. Det är framförallt de myndigheter som fått statistikansvar som numera utövar ett starkare användarinflytande. Detta ökade inflytande gäller emellertid även en rad andra användare, i första hand de som ingår i de statistikansvariga myndigheternas användarråd.

För flertalet myndigheter som fick statistikansvar som följd av reformen har ansvaret kommit att utgöra ett naturligt komplement till deras uppgifter i övrigt, såsom uppföljning, utvärdering, analys och informationsspridande. Dessa myndigheter har vanligtvis utökat sin statistikkompetens och utvecklat såväl sin insyn i statistiken som sina kontakter med statistikproducenter, främst SCB.

Några av de myndigheter som berördes av reformen hade redan före reformen ett slags statistikansvar i den meningen att de publicerade statistikresultat i publikationsserien "Sveriges officiella statistik". Flera av dessa myndigheter har inte lika tydliga analys- och informationsuppgifter som de myndigheter som fick sitt statistikansvar som följd av Genomförandekommitténs prövning. Flera av dem har i första hand administrativa uppgifter och har därmed inte ett lika starkt engagemang i att utveckla statistiken. Utredningen menar därför att statistikansvaret inte är lika naturligt för dessa myndigheter.

På de statistikområden där SCB är ansvarig myndighet har reformen i sig inte haft någon större påverkan på användarinflytandet (eftersom SCB inte är ansvarig i egenskap av huvudanvändare). Statistik-användare på dessa områden har möjlighet till inflytande via SCB:s programråd för statistiken. Utredningen anser att det är viktigt att användarnas möjligheter till inflytande kontinuerligt utvecklas. Därigenom kan de goda effekterna av ökad närhet mellan analys och statistikproduktion uppnås. Detta har kunnat noteras på flera av de områden där en sektorsmyndighet med djupa ämneskunskaper aktivt har engagerat sig i statistiken.

Flexibilitet

Några stora förändringar har inte skett vad gäller den officiella statistikens övergripande inriktning och omfattning sedan reformen infördes. Det innebär att endast små justeringar har vidtagits i statistikförordningen, där samtliga statistikområden och statistikansvariga myndigheter finns förtecknade. Flera statistikansvariga myndigheter har

uppgivit att de anser att det är oklart hur man skall gå tillväga för att genomföra en förändring som kommer till uttryck i förordningen.

Inom ramen för de olika statistikområdena har det däremot förekommit förändringar vad gäller såväl inriktning och detaljeringsgrad som insamlingsmetod och belysta delområden. Inom några områden har förhållandevis stora förändringar skett som följd av samarbetet inom EU. Detta gäller i första hand ekonomisk statistik samt statistik inom områdena transport, miljö och jordbruk. På dessa områden bedömer utredningen att EU-samarbetet har påverkat och förändrat statistiken i högre grad än statistikreformen.

Möjligheterna att omprioritera och anpassa statistiken till nya behov kan generellt sett sägas ha ökat på de områden där en sektorsmyndighet är ansvarig. De är mera begränsade på SCB:s områden. Sektorsmyndigheterna har som regel möjlighet att prioritera kostnader för statistik mot kostnader för andra verksamheter. Det har inte SCB, som vid krav på omprioritering i stället tvingas ställa statistik på ett område mot statistik på ett annat. Statsmakternas möjlighet att omfördela medel för statistik mellan olika myndigheters statistikområden har minskat i och med den avsedda integreringen av statistikmedel med övriga medel på sektorsmyndigheternas områden. Detta innebär att det i första hand är möjligt för statsmakterna att prioritera mellan de områden som faller under SCB:s ansvar.

En faktor som begränsar flexibiliteten är att en stor del av den statistik som tas fram är reglerad i författningar. Det rör sig om såväl nationella bestämmelser som EU-regleringar.

Produktion

Produktionen av statistiken sköts även efter reformen i hög grad av SCB. Det främsta skälet till detta är att flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter upplever att det finns mycket få eller inga konkurrenter till SCB samt att de upplever att det finns en trygghet i att uppdra produktionen åt en stor och erfaren organisation. Ett fåtal sektorsmyndigheter har lagt produktionen, eller delar av den, under konkurrens och vid vissa tillfällen uppdragit en del av den åt en annan producent än SCB. En myndighet, BRÅ, har tagit hem hela produktionen till den egna myndigheten.

Trots bristen på konkurrens har beställarsituationen, tillsammans med teknikutvecklingen, på flera statistikområden lett till minskade produktionskostnader.

Även den utveckling som innebär att produktionen alltmer baseras på administrativa register och på att samutnyttja register för olika ändamål

bidrar till att göra produktionen billigare. Arbeta i denna riktning pågår bl.a. i SCB:s "registerprojekt". Utredningen anser att det är viktigt att denna utveckling inte försåras av att ansvaret för statistiken är spritt på flera myndigheter.

När det gäller vissa produktionsmoment har verksamheten på flera statistikområden prioriterats lågt. Detta gäller främst *dokumentation och arkivering*.

Tillgänglighet

Tillgängligheten till den officiella statistiken har förbättrats under de senaste åren, vilket delvis beror på reformen, men även i hög grad på den tekniska utvecklingen. Flera sektorsmyndigheter har utvecklat publiceringen av den officiella statistiken inom sina respektive områden, ibland i publikationer som även innehåller annan information om sektorn. En stor del av statistiken publiceras fortfarande i serien "Statistiska meddelanden". Den stora förbättringen av tillgängligheten har emellertid att göra med att modern informationsteknik alltmer har kommit att användas för att sprida statistikresultaten, inte minst Internet-tekniken. De allra flesta statistikansvariga myndigheterna presenterar statistik på sina hemsidor på Internet. I ett gemensamt projekt mellan SCB och ett antal statistikansvariga sektorsmyndigheter har hemsidorna länkats ihop i syfte att bilda en gemensam ingång till den officiella statistiken ("Svenska statistiknätet").

Sveriges statistiska databaser (SSD) är avsedda att fungera som ett sammanhållande instrument för den officiella statistiken och att underlätta tillgängligheten. SCB har fått särskilda anslag för att bygga upp detta gemensamma databassystem. För närvarande är endast en del av den officiella statistiken tillgänglig i SSD. En hel del statistik ligger i andra typer av databaser, flera med länkning till SSD. Detta beror dels på att utvecklingen av SSD ännu inte är avslutad, dels till viss del på brister i samarbetet i denna fråga mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter. Vidare har utvecklingen gått långsamt vad gäller att öka användarnas möjligheter att för statistikproduktion få tillgång till statistikens basregister utan risk för att uppgifter om enskilda röjs.

Utredningen anser att det är av stor vikt att all officiell statistik, inklusive bakomliggande register och metadata, finns tillgänglig på ett enhetligt och samlat sätt. Härutöver bör de statistikansvariga myndigheterna göra sin statistik tillgänglig på de sätt som motiveras av användningen.

Prissättning

Priset för statistikanvändarna är en viktig del av tillgängligheten. Här finns tydliga skillnader mellan å ena sidan SCB som statistikansvarig och å andra sidan flertalet sektorsmyndigheter. De senare tar som regel inte betalt för sin statistik eftersom det vanligen ingår i deras roll som sektorsmyndighet att analysera och informera brett om "sin" sektor. SCB, däremot, har ingen sådan analysuppgift eller bred informationsuppgift utan är ålagd att ta betalt för de merkostnader som uppkommer i samband med att statistiken görs tillgänglig för en användare. SCB skiljer sig dessutom från sektorsmyndigheterna genom att myndigheten delvis är uppdragsfinansierad samt att dess statistikansvar totalt sett omfattar en mycket stor volym.

Utredningen har funnit att olikheter i prissättning är den för användarna mest påtagliga samordningsbristen i verksamheten med den officiella statistiken.

Samordning

Utvärderingen visar att samordningen av statistiksystemet behöver förstärkas. SCB fick med reformen ett antal förvaltningsuppgifter avseende den officiella statistiken i dess helhet. I dessa uppgifter ingår samordning och bevakning av statistiksystemet. Bevakningen gäller bl.a. huruvida allmänintresset för statistiken tillgodoses. Till förvaltningsuppgifterna hör också att bygga upp en samlad ingång till statistiken samt för information om all officiell statistik. Dit hör också metodutveckling samt samordning av det svenska deltagandet i EU-samarbetet om statistik.

Arbetet med samordning och tillsyn har förstärkts på flera sätt under de senaste åren. Det har emellertid försvårats något och bedrivits med viss försiktighet bl.a. mot bakgrund av risken för en möjlig rollkonflikt mellan detta arbete och SCB:s andra roller som statistikansvarig och som konkurrensutsatt producent. Det är i stort sett enbart de statistikområden där SCB är inblandad, antingen som ansvarig eller som producent åt annan ansvarig, som kommit att inbegripas i den granskande delen av samordningen. Det faktum att SCB producerar merparten av den officiella statistiken innebär att nästan all statistik i praktiken omfattas samt att det automatiskt blir en viss samordning.

Sektorsuppdelningen av statistiksystemet och av den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter innebär att samordningen gentemot EU försvåras i jämförelse med förhållandena i flertalet andra länder. Såväl representanter för regeringskansliet som för

statistikansvariga sektorsmyndigheter har uttryckt önskemål om ökad insyn i EU-samarbetet, främst i Statistical Programme Committee, där chefen för SCB representerar Sverige. Även vad gäller andra grupper inom EU-samarbetet har det förekommit diskussioner om hur Sverige bäst representeras.

Den stärkta samordning som anses behövas innefattar bl.a. en granskning av hur olika myndigheter sköter sitt statistikansvar, stimulans till erfarenhetsutbyte mellan de statistikansvariga myndigheterna, inrättande av klara och tydliga beslutsvägar för ändringar i den officiella statistiken, information utåt om systemet och information inåt till systemet om generella användarsynpunkter. En ökad överblick, innebärande möjligheter för statsmakterna att vid behov kunna initiera omprioriteringar mellan statistikområden efterlysas också av såväl statistikansvariga myndigheter som vissa användare i övrigt.

Förslag

De förslag som utredningen för fram baserar sig på konstaterandet att verksamheten med den officiella statistiken efter reformen i huvudsak har fungerat bra. Detta hindrar emellertid inte att vissa förändringar kan vidtas i syfte att verksamheten framdeles skall få möjlighet att fungera ännu bättre. Enligt utredningens syn är det ett huvudsyfte med utvärderingen att se till att förutsättningarna för förbättringar av statistiksystemet är goda. Detta för med sig att utredningens förslag bl.a. syftar till att förbättra den fortsatta löpande verksamheten med statistiken. Utredningen har därför inte penetrerat de olika statistik-områdena i detalj i syfte att föreslå justeringar vad gäller statistik-områden och statistikansvar. Däremot föreslår utredningen en organisation som löpande bevakar behovet av sådana justeringar.

Utredningen föreslår följande:

- *Samordningen och överblicken* över systemet för den officiella statistiken *stärks*. Detta föreslås åstadkommas
- genom att regeringen föreskriver att ett *råd för Sveriges officiella statistik* inrättas. Utredningen föreslår vidare att regeringen utser rådets ledamöter. Rådet bör sättas samman av representanter på hög nivå för statistikansvariga myndigheter och därtill av ett fåtal representanter för regeringskansliet och för andra statistikanvändare. Det föreslås få en oberoende ordförande.

Rådet föreslås ges övergripande och samordnande uppgifter för statistiksystemet. Det skall ha en helhetsbild över den officiella statistiken och svara för att den får en inriktning och omfattning som svarar mot den officiella statistikens roll i samhället.

Rådet föreslås behandla och ta ställning till samt vid behov föreslå att regeringen fattar beslut om förändringar i struktur och ansvarsfördelning för den officiella statistiken samt i prioriterings- och resursfrågor, t.ex. vid behov av omprioritering mellan statistikområden.

Instruktioner m.m. som behövs för rådet och dess arbete föreslås tas fram av den arbetsgrupp inom regeringskansliet som har till uppgift att lämna förslag till ändringar i författningarna på statistikens område, "Statistikregelgruppen".

- genom att ett kontor för Sveriges officiella statistik inrättas som en förstärkning av det "Tillsynskansli med internationellt sekretariat" som idag arbetar med frågor som rör samordningen och bevakningen av den officiella statistiken. Kontoret skall bl.a. fungera som ett sekretariat åt det ovan föreslagna rådet. Kontoret placeras inom SCB som en från övrig verksamhet vid myndigheten tydligt fristående och självständig del.

Det är viktigt att det föreslagna kontoret får en så fristående ställning att det, trots att det placeras vid SCB, kan företräda synpunkter som inte delas av SCB. Kontorets funktion som sekretariat åt det föreslagna rådet bidrar till att stärka kontorets självständighet.

I sin roll som sekretariat svarar kontoret för önskade sammanställningar och underlag i övrigt. Kontoret förbereder och är föredragande vid rådets möten. Kontoret skall dessutom samordna och förankra det svenska deltagandet i EU:s statistiksamarbete samt ge SCB och övriga statistikansvariga sektorsmyndigheter service i bl.a. internationella frågor.

Denna förstärkning, jämfört med dagens Tillsynskansli, beräknas öka det årliga medelsbehovet med 1.300 tkr. Det föreslås täckas genom omfördelning inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter. Medel omdisponeras från verksamheterna med databasutveckling samt från information och statistikservice. Genom att användarna får ökad service via ökad användning av ny teknik, främst Internetteknik, bör behovet av annan statistikservice kunna reduceras.

Utredningen anser att rådet för Sveriges officiella statistik, tillsammans med kontoret och det nätverk i statistikfrågor som har byggts upp på departementsnivå, stärker möjligheterna till överblick, samordning och förändringar samt "ingripanden" i övrigt i systemet.

- Den officiella statistiken skall vara *tillgänglig* för användarna på ett *enhetligt och samlat* sätt. Utredningen föreslår därför att *all officiell statistik* inklusive underliggande register görs *tillgänglig i Sveriges statistiska databaser* (SSD). Utredningen föreslår vidare att den officiella statistiken i SSD, i enlighet med principerna i regeringens förvaltningspolitiska proposition, skall vara *kostnadsfri för användarna*. Det innebär ett årligt intäktsbortfall för SCB jämfört med dagens situation på 1.500 tkr. Detta föreslås täckas genom att SCB får ta ut motsvarande belopp från de statistikansvariga myndigheterna. Det innebär att statistikansvariga, inklusive SCB, i stället för statistikanvändarna ersätter SCB för databasservicen.
- Regeringskansliet tar ställning till den *svenska representationen vid möten med Statistical Programme Committee* (SPC) inom EU-samarbetet. Representationen vid SPC-möten utgörs av chefen för det nationella statistikkontoret och två bisittare. I dagsläget är det från Sveriges sida chefen för SCB som deltar tillsammans med två bisittare från SCB. Utredningen anser att vissa frågor som behandlas i SPC skulle tjäna på en mer aktiv inblandning från såväl statistik-ansvariga sektorsmyndigheter som från regeringskansliet. Utredningen föreslår därför att regeringskansliet inför varje SPC-möte utser en av de två bisittarna.
- *Statistikansvaret på området Bostäder och byggande ändras*. På området, där SCB f.n. har statistikansvar, föreslås ansvaret delas mellan SCB och Boverket.

I SOU 1994:1 föreslås av Genomförandekommittén att statistikansvaret skall delas mellan SCB och Boverket. En större del skulle skötas av Boverket. Riksdagen beslöt emellertid att SCB skulle ha ansvaret för området i dess helhet. Ett av skälen var att en stor del av statistiken används för att fastställa vissa indexserier för byggsektorn, för vilka SCB har ansvar.

Sedan dess har Boverkets organisation utretts. I utredningens delbetänkande (SOU 1997:90) anges att det är en viktig uppgift för den nya myndighet som föreslås på området att "säkerställa en god statistik och en tillförlitlig prognosverksamhet." Utredningen om Boverket anger i delbetänkandet att den anser att statistikansvaret skall överföras till den nya myndigheten. Den anser vidare att det slutliga beslutet skall tas i samband med utvärderingen av statistikreformen.

SCB anser däremot i sitt remissvar på delbetänkandet att statistikansvaret skall ligga kvar på SCB. SCB:s argument är bl.a. att statistiken har en mångfacetterad användning och många användare samt starka

samband med den ekonomiska statistiken. SCB har även i brev till utredningen understrukit att statistikansvaret för området i dess helhet bör ligga kvar på SCB och pekar härvid på statistikens betydelse vid en registerbaserad folk- och bostadsräkning.

Utredningen anser dock att det är motiverat att den nya myndighet som föreslås för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet får ansvar för delar av statistiken i enlighet med förslagen i det ovan nämnda delbetänkandet. Boverket är en sektorsmyndighet som väl uppfyller kraven enligt de kriterier som uppställts för statistikansvariga myndigheter. I likhet med Genomförandekommittén föreslår utredningen att ansvaret för statistiken över fastighetspriser och lag-farter samt över fastighetstaxeringar ligger kvar på SCB, medan ansvaret för övriga delar inom området övertas av Boverket. Förslaget kompliceras emellertid av ett kommande beslut om en registerbaserad folk- och bostadsräkning. Detta kan påverka såväl lämpligheten som tidpunkten för förslagets genomförande.

Enligt Genomförandekommittén, skulle det innebära att statistik motsvarande omkring 8 miljoner kr stannar på SCB, medan statistik för omkring 14 miljoner kr överförs till Boverket. Dessa kalkyler behöver justeras med hänsyn till att kostnaderna för statistiken sedan dess har kunnat reduceras kraftigt.

- Det föreslagna rådet för Sveriges officiella statistik ges i uppgift att *vidarebehandla ansvarsfördelningen* på ett antal statistikområden som varit föremål för särskilda överväganden av utredningen. Dessa områden är i första hand statlig upplåning och statskund, taxeringsutfall, studiestöd, invandring och asylsökande, rättsväsende, statistik för särskilda varugrupper, IT, massmedia, folkbildning och turism.
- Rådet föreslås därtill kontinuerligt följa och *utveckla verksamheten på ett antal övergripande områden i syfte att ytterligare stärka reformens positiva effekter*. Viktiga områden i detta sammanhang är användarförankring, analys, produktion genom utnyttjande av administrativa register, arkivering, dokumentation samt begreppet officiell statistik.

Utredningens slutsatser och förslag redovisas och motiveras mera omfattande i kapitel 10.

Inledning

Uppdraget

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 12 mars 1998 att den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994 skulle utvärderas och att en särskild utredare skulle tillkallas för utvärderingen. Statistikreformen genomfördes som resultat av den s.k. Genomförandekommittén (GFK), som i januari 1994 lämnade sitt slutbetänkande ”Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken” (SOU 1994:1). Reformen avsåg i första hand den officiella statistiken; hur den skall styras, organiseras, produceras och tillgängliggöras.

Genomförandekommittén föreslog i sitt betänkande att en oberoende utvärdering av reformen skulle planeras in. Enligt Genomförandekommitténs bedömning borde den göras efter 4-5 år, då systemet förväntades ha hunnit få genomslag i de olika samhälls-områdena.

Av direktiven (kommittédirektiv 1998:17) framgår att utredaren, förutom att utvärdera statistikreformen, skall analysera EU-medlemskapets effekter på statistikens område samt lämna förslag till eventuella ändringar i den officiella statistiken. Utredningsarbetet skulle vara avslutat den 1 mars 1999.

Utvärderingen skulle framförallt svara på om reformens förväntade positiva effekter hade slagit in, om de befarade negativa effekterna hade inträffat, hur de statistikansvariga myndigheterna hade levt upp till sitt ansvar och hur SCB hade levt upp till sina olika roller.

Utredningen har tittat på den officiella statistiken i dess helhet efter reformen och analyserat hur den fungerar. Det innebär att det inte är enbart just de förändringar som infördes som följd av Genomförandekommitténs förslag som studerats. Utredningen har inte uppfattat som sin uppgift att utreda vad den officiella statistiken bör omfatta respektive vad som bör ligga utanför. Utredningen har därför inte försökt kartlägga sådan statliga statistik som ligger vid sidan av den officiella eller den officiella statistikens gränssyta mot denna statistik. Det innebär att utredningen inte heller har tittat på frågan huruvida systemet idag verkligen omfattar den mest angelägna statistiken.

Till särskild utredare utsågs generaldirektör Agneta Bladh. Till sekreterare utsågs statistikchef Per-Erik Dybeck och projektansvarig Anne-Marie Lindström.

I samband med att Agneta Bladh utsågs till statssekreterare vid Utbildningsdepartementet avsåg hon sig den 5 november 1998 utredningsuppdraget. Till ny utredare utsågs den 15 april 1999 verkställande direktören Gunnar Holmgren. Med anledning av bytet av utredare förlängdes utredningstiden till den 15 september 1999.

Kommitténs arbetssätt

Kommittén påbörjade arbetet i maj 1998 och har arbetat genom att bl.a. intervjua ett stort antal intressenter som på något sätt berörts av reformen. Vissa har berörts i egenskap av statistikanvändare, andra i egenskap av ansvariga, producenter, samordnare etc.

De flesta intressenter som utredningen har haft kontakt med har intervjuats vid personliga besök. Detta gäller

- omkring 40 chefer och tjänstemän vid 13 av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna,
- ett 30-tal chefer och tjänstemän vid SCB, fördelade på SCB:s olika roller som statistikansvarig, producent respektive förvaltningsmyndighet för statistiksystemet,
- ett 30-tal andra statistikanvändare inom bl.a. departement, intresseorganisationer, universitet och upplysningsfunktioner, t.ex. Riksdagens upplysningstjänst.

Skriftliga frågor om erfarenheter av statistikansvaret har skickats till de statistikansvariga sektorsmyndigheter som inte har intervjuats vid besök.

Ett 50-tal statistikanvändare har fått tillfälle att lämna synpunkter genom en enkätundersökning som kommittén har genomfört. Dessa användare har valts ut på grundval av att de ingår i olika statistikansvariga myndigheters användar- eller programråd för statistikfrågor.

Vidare har utredningen genomfört en enkätundersökning riktad till statistikmyndigheterna i ett 10-tal andra länder för att skaffa information om deras statistiksystem.

Utredningen har vid två tillfällen deltagit i SCB:s seminarier för statistikansvariga myndigheter samt i slutskedet deltagit vid möte på SCB för verkets chefer. Statistiska föreningen ordnade i oktober 1998 ett välbesökt seminarium med anledning av utvärderingen. Sekretariatet har vidare deltagit i möten med statistikansvarigas användarråd.

Utredningen har också besökt EU:s statistikkontor i Luxemburg, Eurostat.

Utredningen har dessutom haft möjlighet att utnyttja material som tidigare, genom intervjuer och enkäter till statistikansvariga myndigheter, har samlats in av SCB, inom ramen för myndighetens samordningsroll. Det gäller främst underlag för SCB-styrelsens årliga rapport till regeringen om samordningen av Sveriges officiella statistik.

Svein Nordbotten, professor emeritus i informationsvetenskap vid Universitetet i Bergen och Bo Sundgren, professor i Information Management vid Handelshögskolan i Stockholm har anlitats för att i uppsatsform diskutera informationsteknikens betydelse för den fram-tida statistikutvecklingen respektive på tillgängligheten till officiell statistik. Uppsatserna presenteras i ett särskilt appendix till utredningen.

Statskontoret har anlitats för utarbetandet av en idépromemoria som diskuterar hur de olika roller SCB fick i och med reformen förhåller sig till varandra. Även denna promemoria presenteras i det särskilda appendixet till betänkandet.

Utredningen har under arbetets gång sammanträtt med regeringskansliets arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag till ändringar i författningarna på statistikens område, "Statistikregelgruppen".

Sedan i maj 1999 har utredningen arbetat med en referensgrupp, bestående av Jan R Gustafsson, Statens institut för kommunikationsanalys, Monica Helander, Justitiedepartementet, Barbro Loogna, Socialstyrelsen, Per Nyström, Näringsdepartementet och Bo Sundgren, Statistiska centralbyrån.

Betänkandets innehåll och uppdelning

Betänkandet är uppdelat i tre delar: bakgrund, redovisning av utvärderingen samt slutsatser och förslag.

Den första delen (kapitel 1–4) innehåller bakgrunden till utvärderingen. I kapitel 1 diskuteras statistikens betydelse i samhället, vilken delvis har förändrats. I kapitel 2 beskrivs situationen före statistikreformen, bl.a. vad tidigare utredningar föreslagit, den starka centraliseringen till SCB, regelverk och planerna och förhoppningarna inför statistikreformen samt genomförandet av den. En bakgrundsbeskrivning avseende de sektorsmyndigheter som genom reformen fick sig tilldelat ett statistikansvar ges i kapitel 3. I kapitel 4 ges en kortfattad bakgrund till EU-gemensamma aktiviteter på statistik-området.

I betänkandets andra del (kapitel 5–9) redovisas resultaten av utredningens arbete. Här görs redovisningen i form av en kartläggning av vad som har skett och olika intressenters erfarenheter av och synpunkter på utvecklingen. Indelningen i kapitel bygger på ett synsätt som innebär att organisationen kring Sveriges officiella statistik kan ses

som ett *system*, i vilket det finns ett antal *aktörer*. Aktörerna styr genom sitt agerande det som är målet för alla ansträngningar: *statistiken*. Utanför detta system för Sveriges officiella statistik finns även andra system och andra aktörer. En sådan, som har inflytande på den svenska officiella statistiken är den *Europeiska Unionen*. Därtill finns givetvis *andra länders system* för officiell statistik.

De olika aktörernas (statsmakterna, SCB, statistikansvariga sektorsmyndigheter, andra användare, andra producenter, uppgiftslämnare m.fl.) agerande, erfarenheter och synpunkter beskrivs i kapitel 5. Statistikens utveckling, vad gäller bl.a. omfattning, innehåll, tillgänglighet och produktion behandlas i kapitel 6. Frågor som rör hela systemet, såsom samordning mellan aktörerna och mellan olika statistikområden, behandlas i kapitel 7. I kapitel 8 beskrivs de resultat som utredningen fått fram avseende EU:s påverkan på den svenska officiella statistiken. Ett antal andra länders system för statistik beskrivs i kapitel 9.

I den tredje delen (kapitel 10) presenteras slutligen utredningens slutsatser och värderingar av resultaten och presenteras förslag till utveckling. Inledningsvis i kapitlet dras sammanfattande slutsatser av de resultat som presenterats i betänkandets andra del. Detta görs med utgångspunkt från de mål som gällde för statistikreformen och som finns för den officiella statistiken: användarinflytande, flexibilitet, effektivitet, trovärdighet, tillgänglighet och samordning. Därefter presenteras utredningens förslag till förändringar och diskuteras konsekvenserna av dessa.

Bilagor

I bilaga 1 presenteras resultaten av utredningens studier av användarråd, liksom en kartläggning av vilka statistikansvariga myndigheter som har användarråd. Vidare presenteras en enkätundersökning bland ett urval av användarrådens ledamöter angående deras erfarenheter av och synpunkter på den nya ansvarsfördelningen, på statistikens utveckling och deras möjligheter till reellt inflytande.

I bilaga 2 återfinns en lista på de statistikansvariga myndigheterna.

I bilaga 3 visas innehållsförteckningen i SCB:s utkast till handbok *Att tänka på när man framställer officiell statistik*. Syftet är att visa bredden hos begreppet statistikproduktion.

Bilaga 4 utgörs av utredningens direktiv.

I ett särskilt appendix presenteras uppsatser som utarbetats för utredningens räkning

- Professor Bo Sundgrens uppsats *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik.*
- Professor Svein Nordbottens uppsats *Offisiell statistikkproduksjon – Visjoner og strategi.*
- Idépromemoria från Statskontoret som behandlar möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller i det nya systemet.

I.

BAKGRUND

1 Statistikens betydelse i samhället

Många använder dagligen statistik utan att egentligen tänka på att de är statistik användare. Massmedia ger oss ständigt en rad mått på olika företeelser i samhället. Statistik om olika samhällsområden är vidare en mycket viktig informationskälla i ett demokratiskt samhälle. Den används som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Därför råder stor enighet om att samhället bör se till att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften. Statistiken ska vara pålitlig, dvs. objektiv samt även i övrigt av god kvalitet.

Den statistik som samhället har bestämt att ta fram innefattas i begreppet officiell statistik. Den stora informationsmängd och det stora antal informationskällor som finns i dagens samhälle gör det ibland svårt att veta vilken information man kan lita på. Detta gäller särskilt som information från olika källor ibland kan upplevas som motsägelsefull. Detta gör den officiella statistiken särskilt betydelsefull.

Objektiva mått på samhället och dess utveckling av det slag som ges genom den officiella statistiken anses av de flesta vara en självklarhet i en modern demokrati. Man brukar tala om statistisk information som en genuin samhällsnyttighet. En av de egenskaper som skall gälla för officiell statistik är att det inte nödvändigtvis behöver föreligga en ekonomiskt mätbar nytta med statistiken.

På senare år, i och med statsförvaltningens gradvisa omvandling från att vara regelstyrd till att bli mer mål- och resultatstyrd, har statistik fått en än mer ökad betydelse och användning. Den ändrade styrningen innebär att statsmakterna formulerar mål för de olika verksamheterna, men inte i detalj anger hur målen skall uppnås. Detta har på många områden inneburit att olika beslut om regler för och planering av olika verksamheter, har decentraliserats från centrala myndigheter till de organisationer som utför verksamheten. Därmed har uppföljning och utvärdering på central och lokal nivå av olika offentliga verksamheter blivit allt viktigare. Uppföljningsresultaten används bl.a. som grund för beslut om hur den framtida verksamheten skall utformas. Många centrala myndigheter har uppföljning och utvärdering som en av sina huvuduppgifter.

Förutom att tillhandahålla en generell bakgrundsbild av samhället eller att vara ett verktyg för utvärdering har, statistiska uppgifter dessutom fått en ökad användning som direkt grund för viktiga beslut. Storleken på Sveriges medlemsavgift till EU, internationella ekonomiska avtal, pensioner och olika avgifter är exempel på sådant som till viss del styrs direkt av olika statistikindex.

Bedömningar av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och jämförelser med andra länders utveckling bygger ofta på liknande statistiska uppgifter. Exempel på sådana jämförelser är bedömningar av Sveriges ekonomiska situation. Resultatet av dem kan få stort inflytande på den fortsatta ekonomiska utvecklingen.

Även Sveriges EU-medlemskap har bidragit till att göra statistiken allt viktigare. Detta gäller särskilt ekonomisk statistik, men även statistiken på bl.a. områdena transport, miljö och jordbruk har genom EU fått ökad användning. Därigenom har även kraven på statistiken ökat. Sverige blev medlem i EU efter statistikreformens ikraftträdande, men redan före medlemskapet hade EU ett tydligt inflytande på statistiken.

Synen på vem den officiella statistiken främst är till för har varierat över tiden. Den varierar också mellan olika statistikområden samt mellan olika länder. I England har t.ex. en tydlig förändring i synsätt nyligen skett från att, förenklat uttryckt, ha sett den officiella statistiken främst som ett medel för statsmakterna till att se den som i första hand en informationskälla för allmänheten.

Informationsmängden i samhället ökar kraftigt och det blir med teknikens hjälp allt lättare att få tag på och utnyttja information av olika slag. Teknikutvecklingen har dels bidragit till ökad informationsmängd, dels medfört att det är betydligt enklare att få tag på information samt att använda såväl statistik och annan information. Statistiken kan numera vidareanvändas och utvecklas, t.ex. genom att kombineras med annan statistik, på ett förhållandevis enkelt sätt. Detta medför också att nya grupper av användare tillkommer. Åtskilliga användare har tillkommit, som inte tidigare har utnyttjat statistiska publikationer. Människors vana vid att hantera siffermaterial har härigenom ökat. Nya användare har även tillkommit genom att en hel del statistik med teknikens hjälp blivit väsentligt billigare.

Statistikens betydelse i samhället påverkas självfallet av alla dessa faktorer. Betydelsen ökar som en konsekvens av att vi befinner oss i ett informationssamhälle. Detta ökar också betydelsen av att kunna skilja objektiva fakta av god kvalitet från uppgifter av annat slag, t.ex. uppgifter som inte har tagits fram med vedertagna statistiska synsätt och metoder.

2 Situationen före reformen

2.1 Tidigare utredningsarbeten

1979 års statistikutredning föreslog i sitt betänkande (SOU 1983:74) en ny styrmodell för den statliga statistiken. Den kom att ligga till grund för riksdagsbeslut 1984 om en ny beslutsordning som anknyter till departementsindelningen. Den nya beslutsordningen kom att gälla från budgetåret 1985/86. Den innebar bl.a. att SCB:s indelning av statistiken i delprogram ändrades så att denna knöts närmare till departementens ansvarsområden.

En utvärdering, som gjordes 1988, pekade på vissa nackdelar med modellen. Den ansågs bl.a. ha lett till krångliga och tidsödande besluts- och informationsvägar inom regeringskansliet. Möjligheterna att väga statistik mot annan verksamhet inom en sektor var dessutom i praktiken starkt begränsade, liksom möjligheterna att prioritera mellan olika statistikområden. Dessa problem medförde att det 1990 blev angeläget att överväga hur styrningen och samordningen av den statliga statistiken skulle kunna förbättras. Ytterligare ett skäl till att titta närmare på styrningen av statistiken var de förändringar som successivt vidtagits avseende styrningen av den offentliga sektorn, främst genom införandet av mål- och resultatstyrning av verksamheter. Detta ökade behovet av statistik och kraven på statistiken.

1990 års statistikutredning (dir. 1990:68) hade till huvuduppgift att pröva hur verksamheten med den statliga statistiken skulle kunna effektiviseras. Detta ansågs bl.a. kunna ske genom att huvudanvändare av statistiken gavs en beställarroll. Statistiken skulle i så hög utsträckning som möjligt finansieras direkt av beställarna. Utredningen föreslog 1992 i sitt betänkande "Effektivare statistikstyrning. Den statliga statistikens finansiering och samordning" (SOU 1992:48) att i princip all statlig statistik skulle finansieras med anslag direkt till sektorsmyndigheter.

De flesta remissinstanserna välkomnade ett ökat användar-inflytande, men flertalet ansåg att det inte var realistiskt att flytta ut beställaransvaret för så gott som all statlig statistik från SCB. De flesta remissinstanserna ansåg att SCB:s uppgift även i fortsättningen skulle vara att via anslag direkt till verket producera viss central statistik.

I propositionen om den statliga statistikens finansiering och samordning (1992/93:101) lade regeringen fram ett förslag om en ny modell för ansvarsfördelning och finansiering av den statliga statistiken. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Av beslutet framgår att ”syftet med att ändra ansvarsfördelningen och finansieringen av statistiken är att få till stånd bättre relevans i statistiken, ett ökat kostnadsmedvetande och större flexibilitet i statistikproduktionen. Detta skall åstadkommas genom att användarnas inflytande stärks....”

En kommitté (Genomförandekommittén, GFK) tillsattes med upp-gift att förbereda ändringar i ansvarsfördelningen (dir. 1993:9). I direktiven sades att kommittén, mot bakgrund av principerna och förslagen i proposition 1992/93:101 skulle:

- föreslå vilken statistik som skall styras av sektorsmyndigheter och precisera omfattningen av sektorsansvaret samt bedöma konsekvenserna av ändrade ansvarsförhållanden,
- precisera omfattningen och inriktningen av de anslagsfinansierade centrala statistikdatabaserna,
- klargöra Statistiska centralbyråns (SCB:s) informationsansvar för officiell statistik, samt
- föreslå eventuella regelförändringar för SCB:s verksamhet där sådana behövs för att anpassa verksamheten till de ändrade för-hållandena.”

Av proposition 1992/93:101 framgår att SCB även fortsättningsvis bör få ansvaret för sådan officiell statistik som griper över flera områden eller saknar naturlig myndighetsanknytning. SCB borde även, enligt propositionen, få ansvaret ”där förtroende påtagligt gagnas av att SCB har ansvaret.” All annan statistik borde fördelas på sektorsmyndigheter.

2.2 Centraliserad produktion

En centralisering till SCB av stora delar av den statliga statistiken ägde rum under 1960-talet. Detta kom att innebära att huvuddelen av den statliga statistik som bedömdes vara av allmänt intresse fram till statistikreformen 1994 producerades på anslagsbasis av SCB. SCB hade dessutom ett samordningsansvar för den officiella statistiken. SCB skulle följa och bevaka statistikens utveckling.

Det slogs fast (genom SCB:s anslagsframställning för treårperioden 1990-93, ”Statistik 93”) att SCB hade i uppgift att producera officiell statistik på olika samhällsområden och presentera resultaten som underlag för bedömning av läge och utveckling.

SCB:s kvalitetsmål uttrycks (i den därpå följande treårsplanen, ”Statistik 96”) enligt följande: ”Statistiken skall vara *relevant*. Popula-

tion, variabler och statistiska mått skall svara mot användarnas informationsbehov. Användarna skall kunna lita på att den officiella statistiken är *tillförlitlig*. Den får inte vara missvisande på grund av brister i dataunderlag och beräkningsmetoder. Statistiken skall vara lätt *tillgänglig* i former som passar olika användares förutsättningar. Användaren skall snabbt och enkelt kunna tillgodogöra sig informationen.”

Genom statistikreformen fick SCB dela med sig av denna uppgift till ett tjugotal andra myndigheter. Flera andra myndigheter än SCB producerade emellertid statistik och gav ut statistikpublikationer, ofta av årlig karaktär, långt innan statistikreformen. Det gällde för det mesta statistik som i första hand också var driftsstatistik för respektive myndighet. En del av den bedömdes vara av allmänt intresse och presenterades, som framgår av avsnitt 2.5, inom ramen för Sveriges officiella statistik i begreppets då gällande, mindre tydliga och mera begränsade betydelse. SCB strävade efter att så mycket som möjligt av denna statistik skulle presenteras inom ramen för den s.k. SOS-serien. Detta underlättade exempelvis SCB:s möjligheter att följa och bevaka statistiken.

En förteckning över de myndigheter som 1977 utnyttjade SOS-serien för publicering av sin statistik finns i avsnitt 2.5 om SOS-begreppet.

SCB fick under en följd av år, främst under 1980- och början av 1990-talet kännas vid tämligen omfattande anslagsreduceringar. SCB:s strategi i denna situation var att dels, så långt det var möjligt, skydda statistiken, dvs. skära så litet som möjligt i statistikproduktionen, dels undvika friställning av personal.

SCB klarade i allt väsentligt dessa ekonomiska begränsningar av den anslagsfinansierade verksamheten utan att behöva minska statistiken. Det var därför, när statistikreformen genomfördes, i allt väsentligt samma statistik och samma statistikvolym som togs fram på anslagsbasis som när anslagen till SCB började minskas. Det är på de flesta områdena fortfarande i huvudsak fråga om samma statistik. Kvaliteten på statistiken har som regel heller inte behövt påverkas på ett negativt sätt.

SCB har inte heller tvingats friställa personal som följd av att anslagen minskat. Personal med några år kvar till pensionering har emellertid vid vissa tillfällen erbjudits möjlighet att lämna verket med förtida uttag av pension, vilket utnyttjades av ett 60-tal anställda. I övrigt har det utrymme som skapats genom s.k. ”naturliga avgångar” utnyttjats. SCB:s policy har därför karaktäriserats av stor försiktighet med nyrekrytering, dvs. rekrytering av medarbetare utanför verket. Vid några tillfällen har ett uttalat anställningsstopp gällt. Detta har fått till följd att SCB i viss fall avstått från att ersättningsrekrytera, även när personer med för SCB angelägen kompetens har slutat. SCB har försökt

klara verksamheten med den personal som finns. Övertalig personal som inte haft tillräcklig utbildning har vidareutbildats inom SCB.

Att SCB kunnat fortsätta att producera i stort sett oförändrad statistik trots anslagsminskningarna beror i första hand på att dessa har kunnat kompenseras genom rationaliseringar. Ny teknik har successivt tagits i anspråk och väsentligt förbilligat delar av produktionen. Möjligheterna att använda data från administrativa register som underlag för statistiken har ökat. Organisationen har setts över och resursbehovet för administration har reducerats. Teknikutvecklingen har även bidragit till att göra den här typen av rationaliseringar möjliga.

Satsning på uppdragsverksamhet har fungerat som en annan viktig kompensation för minskade anslag. Genom uppdragsverksamheten har volymen statistik som produceras snarare ökat än minskat, trots sänkt anslagsvolym. Den uppdragsfinansierade statistiken har i vissa fall ökat i volym genom att statistik som tidigare finansierats via anslag i stället kommit att finansieras av användarna. SCB har haft regeringens uppdrag att föreslå hur anslagsfinansierad statistik kan överföras till att finansieras av användarna. Den stora volymökningen vad gäller uppdragsverksamheten avser emellertid ny statistik, ofta av engångskaraktär.

Personal som tidigare arbetat med produktion av löpande anslagsfinansierad statistik har i flera fall, i takt med att anslagen minskat, kunnat sysselsättas med uppdragsfinansierad produktion. Den statistik som SCB genom statistikreformens nya ansvarsfördelning har kommit att producera för de statistikansvariga sektorsmyndigheternas räkning, betraktas av SCB som uppdragsproduktion. Genom att SCB sedan länge, vid sidan om den löpande anslagsverksamheten, har satsat på uppdragsfinansierad verksamhet, innebar den uppgift som SCB fick genom reformen, att producera statistik och ge statistikservice i övrigt på beställning från myndigheter och enskilda kunder i övrigt inte något helt nytt. Reformen har emellertid bidragit till att kraftigt öka antalet SCB-anställda med uppdragsfinansierade arbetsuppgifter.

SCB:s satsning på avgiftsfinansiering har, liksom SCB:s personalpolicy m.m., fått konsekvenser för verkets förutsättningar att ge användarna service. SCB:s strategi är därför inte enbart av SCB-internt intresse. De externa konsekvenserna berörs i avsnittet om SCB:s roller.

2.3 Statistikreformen

Genomförandekommittén presenterade 1994 sitt slutbetänkande ”Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken” (SOU 1994:1). Regering och riksdag ställde sig i stort sett bakom förslagen till genomförande av

en ny ansvarsfördelning och finansiering av delar av statistikproduktionen (prop. 1993/94:100, bil. 8, bet. 1993/94: FiU15, rskr. 1993/94:269). Den 1 juli 1994 fördes ansvaret över från SCB till andra statliga myndigheter för den officiella statistiken inom ett stort antal avgränsade sektorsområden. Samtidigt fördes ca 90 mkr över från SCB:s anslag till de övriga berörda myndigheterna.

Statistik för ca 50 mkr hade dessförinnan på motsvarande sätt förts över från SCB för jordbruks- och skolstatistik. Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden fick fr.o.m. den 1 juli 1993 genom särskilda beslut baserade på förslagen i SOU 1991:99 "Statistikbehovet inom livsmedelssektorn – förslag till förändringar" ansvar för huvuddelen av jordbruksstatistiken. I enlighet med förslag i rapporten från Skolprojektet "Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skelsektorn" (Ds 1991:43) fick Skolverket ansvar för skolstatistik fr.o.m. den 1 juli 1992.

Sammantaget fördes således ansvaret för statistik som motsvarar en kostnad på ca 140 mkr över från SCB till andra myndigheter under perioden 1 juli 1992 till 1 juli 1994. Detta innebär att SCB:s anslagsfinansierade verksamhet minskade till ca 50% av den volym som gällde innan fördelningen av statistiken på sektorsmyndigheter inleddes.

Den organisation av den officiella statistiken som trädde i kraft den 1 juli 1994 innebar i korthet att ansvaret för delar av den officiella statistiken överfördes från SCB till andra myndigheter. Det resulterade i att totalt 25 myndigheter, inklusive SCB fick ansvar för officiell statistik. De myndigheter som hade statistikansvar den 1 maj 1998, dvs. när utredningen inledde sitt arbete, finns förtecknade i bilaga 2.

Två myndigheter, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden och Skolverket fick, som nämnts, sitt statistikansvar tidigare (fr.o.m. den 1 juli 1993 respektive den 1 juli 1992). Några myndigheter som i och med reformen blev att betrakta som statistikansvariga, hade redan tidigare ett ansvar för utpekade statistikområden. Detta ansvar var emellertid före 1994 inte lika väldefinierat och omfattande som ansvarsrollen är idag. Exempelvis hade Skogsstyrelsen sedan gammalt ansvar för statistikområdet "Produktion i skogsbruket" samt för "Skogsstatistisk Årsbok". Finansinspektionen är ett annat exempel. Finansmarknadsstatistiken har sedan länge finansierats delvis genom avgifter som finansinstituten betalar in till Finansinspektionen, som härigenom kommit att inta en roll mellan departementet och SCB. Ytterligare ett exempel är Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), som sedan länge haft ansvar för Riksskogstaxeringarna. För de flesta av myndigheterna innebar emellertid statistikansvaret en ny uppgift.

Till de statistikansvarigas huvuduppgifter hör att utifrån såväl eget som andra användares statistikbehov ta ställning till hur mycket resurser

som skall läggas på statistiken, vilken statistik som skall produceras och hur produktionen skall ordnas. Statistiken skall utvecklas löpande och anpassas till samhällets behov. Dessutom skall de statistikansvariga bestämma statistikens innehåll, form och frekvens m.m. Statistiken skall dokumenteras och kvalitetskontrolleras före publicering och den officiella statistiken skall göras allmänt tillgänglig i tryckt form eller via ADB-baserade medier.

Detta innebär att det i praktiken ingår i ansvarsuppgiften att avgöra vilken statistik på respektive område som skall tas fram inom området i syfte att tillgodose allmänintresset av samhällsinformation. Hit hör inte enbart dagens intressenter, utan också morgondagens.

För att en myndighet skall tilldelas ansvar för officiell statistik skall, enligt Genomförandekommittén, en rad kriterier vara uppfyllda. Till dessa kriterier hör

- att myndigheten är ”en sektorsmyndighet som har en sådan tyngd bland statistik användarna att denna kan betraktas som en naturlig huvudanvändare av statistiken.”
- att myndigheten har tillräcklig kompetens i en rad avseenden, bl.a. statistikkompetens.
- att statistiken inte riskerades komma att uppfattas som icke trovärdig pga. att ”sektorsmyndigheten har starka partsintressen i utfallet av statistiken inom det egna området.”

Genomförandekommittén beskrev innebörden av statistikansvaret genom att bl.a. föreslå att de statistikansvariga myndigheterna ”skall kunna styra och kontrollera produktionen av den statistik de fått ansvar för. Detta gäller oberoende av om myndigheten väljer att producera statistiken internt eller lägga ut produktionsansvaret till någon annan (SCB, annan myndighet eller servicebyrå).”¹

Genomförandekommittén preciserade ansvarets innebörd. I statistikansvaret skall ligga att ansvara för ”att statistiken

- tas fram i enlighet med olika användares önskemål under beaktande av föreskrifter i lagar och förordningar, samt internationella överenskommelser. Detta innebär bl.a. att bestämma statistikens innehåll, form, frekvens och övriga produktionskrav,
- löpande utvecklas och anpassas/omprövas i enlighet med samhällsbehoven
- utformas så att uppgiftslämnandet så långt möjligt begränsas och förenklas,
- granskas och kvalitetskontrolleras före publicering, samt

¹ Genomförandekommitténs betänkande (SOU 1994:1), sid. 11.

- görs allmänt tillgänglig och att användare kan få upplysningar om statistiken i fråga.”

Att vara statistikansvarig myndighet innebär därför en helt annan och betydligt mera krävande uppgift än den som tidigare gällt för de myndigheter som producerat statistik som publicerats i den s.k. ”SOS-serien”, dvs. medverkat med sina statistikresultat i publikationsserien Sveriges officiella statistik.

Det arbete som i praktiken i första hand utfördes av Genomförandekommittén var att utarbeta ett förslag avseende för vilka statistikområden ansvaret för statistiken kunde föras över från SCB till annan myndighet. Genomförandekommittén stödde sig härvid i huvud-sak på de ovan nämnda uppgifterna, vilka i sin tur gav upphov till en rad kriterier som skulle uppfyllas av de statistikansvariga myndigheterna.

Genomförandekommitténs uppgift var bl.a. att föreslå överföring av statistikproduktion motsvarande ett visst budgetvärde från SCB till andra myndigheter. Genomförandekommittén kom härigenom inte att göra någon tydlig bedömning och genomgång som resulterade i ett förut-sättningslöst avgörande rörande vilken statistik som skulle omfattas av begreppet Sveriges officiella statistik. Detta hörde inte till Genomförandekommitténs uppgifter. Viss statistik, som skulle kunna motiveras vara en del av den officiella statistiken, blev som följd av den begränsade uppgiften för Genomförandekommittén aldrig föremål för diskussion.

Statistikreformen innebar i praktiken, när det gäller antalet statistikprodukter, att 90 produkter som omfattas av den officiella statistiken kom att ligga inom SCB:s ansvarsområde; jämfört med 137 inom ramen för andra myndigheters ansvar. Detta indikerar att flera av de produkter som överfördes till andra myndigheters ansvarsområden var små ur anslagssynpunkt i jämförelse med de som förblev inom SCB:s ansvar.

Statistikreformen innebar vidare att SCB tilldelades samordningsuppgifter vad gäller den officiella statistiken. Till dessa uppgifter hör samordning och bevakning av den officiella statistiken, att ta fram föreskrifter för offentliggörande av officiell statistik, liksom gemensamma instrument, exempelvis statistiska metoder, standarder och nomenklaturer. Hit hör också ansvar för och sammanställning av de produktbeskrivningar, som statistikansvariga årligen skall lämna. SCB skall svara för att beskrivningarna upprättas på ett enhetligt sätt och att de finns allmänt tillgängliga. De fungerar, tagna tillsammans, som en slags katalog eller innehållsförteckning över den officiella statistiken.

Genom reformen kom delar av statistiken att hamna i en miljö, där det är naturligt att väga behovet av statistik mot andra behov inom det berörda fackområdet. Det skapades möjlighet för den ansvariga myndigheten att, i vissa fall i samråd med sitt departement, såväl utöka

som minska den del av anslaget som utnyttjas för statistikändamål. För sådan statistik, där SCB även fortsättningsvis skulle vara statistikansvarig myndighet, gäller (oförändrat) att statistiken på respektive område blev mera låst. Möjligen kan man, när det gäller statistik som SCB fick ansvar för, säga att statistik på ett område konkurrerar om anslagsmedlen med statistik på andra områden.

2.4 Lagar och förordningar

Fundamentet i den nu gällande regleringen är lagen om den officiella statistiken. Den gäller för all officiell statistik som produceras i Sverige. Här finns den legala definitionen på officiell statistik. I lagen ställs vidare krav på hur myndigheter som har ansvar för officiell statistik skall framställa statistiken och hantera integritetsskyddet. Här finns också bestämmelser om uppgiftslämnarplikt och påföljder för den som inte fullgör denna plikt.

Statistiklagen definierar officiell statistik enligt följande:

”Officiell statistik är sådan statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar.”

Lagen anger också att den officiella statistiken skall vara

- ”objektiv och allmänt tillgänglig,
- framställd och offentliggjord med beaktande av skyddet för enskilda.”

Till lagen hör en förordning om den officiella statistiken. Den inne-håller bl.a. en uttömmande förteckning över de områden inom vilka det skall finnas officiell statistik. Den är emellertid inte så långtgående och detaljrik att den anger exakt vilka produkter som ska omfattas. Detta överläts till de myndigheter som har ansvar för respektive statistikområde. Dessa myndigheter har tillsammans delat upp ansvaret på 227 statistikprodukter. Vilka dessa myndigheter är regleras av förordningen. De finns förtecknade i bilaga till förordningen.

Sedan den 1 juli 1995 gäller lagen om vissa personregister för officiell statistik. Den är resultatet av Integritetsskyddsutredningens förslag (SOU 1994:65) och senare propositionsarbete. Lagen reglerar vissa personregister som förs för den officiella statistiken. Kriterier för vilken typ av register som skall omfattas av SOS-systemet specificeras. Lagen anger också att den myndighet som har ansvar för viss officiell statistik också skall vara ansvarig för de register som förs för att framställa statistiken.

Även till lagen om vissa personregister för officiell statistik hör en förordning. I bilaga till förordningen förtecknas de register som omfattas

av lagen. Där sägs vilka uppgifter av känslig karaktär som får finnas i de olika registren. Vidare anges vilka sambearbetningar med andra register som får göras för att skapa, komplettera och aktualisera personregistret i fråga.

2.5 Begreppet Sveriges officiella statistik

Begreppet "Sveriges officiella statistik" (SOS) avsåg före reformen i huvudsak en publikationsserie. Publikationsserien, "SOS-serien" har funnits sedan 1911. Fr.o.m. 1975 var SOS samlingsnamnet för huvuddelen av de publikationer i vilka den statliga statistiken publicerades. Där fanns årsböcker, årsrapporter och korttidsrapporter.

Förutsättningarna för publicering i "SOS-serien" var, enligt skriften "Vad är Sveriges officiella statistik?", utgiven av SCB 1977, "att statistiken är av allmänt intresse, att det rör sig om siffermässig redovisning och att kvaliteten är tillfredsställande med hänsyn till ändamålet." SCB tog fram regler för hur publikationerna i serien skulle se ut och vara uppställda.

De flesta publikationerna i "SOS-serien" gavs ut av SCB på basis av statistik som producerats vid SCB:s ämnesorienterade avdelningar. Utöver SCB gav även en rad andra myndigheter ut statistikpublikationer i serien. 1977 utnyttjade följande myndigheter "SOS-serien" för publicering av statistik:

- Bankinspektionen
- Försäkringsinspektionen
- Kriminalvårdsverket
- Luftfartsverket
- Postverket
- Riksförsäkringsverket
- Riksrevisionsverket
- Riksskatteverket
- Skogsstyrelsen
- Socialstyrelsen
- Statens järnvägar
- Statens kulturråd
- Statens vattenfallsverk
- Televerket
- Transportnämnden.

En del av dessa myndigheter producerade således redan för mer än 20 år sedan statistik, som klassades som officiell med den definition som då gällde. En del av dem hade särskilda avdelningar eller enheter som i

huvudsak arbetade med statistik. Exempelvis hade Riksförsäkringsverket, som svarade för statistik över yrkesskador och sjukförsäkring, en matematiskstatistisk byrå. Riksrevisionsverket, som utarbetade statistik över statens utgifter och inkomster, hade en enhet för prognoser och statistik. Skogsstyrelsen hade en särskild prognosavdelning, som producerade skogsstatistik och sammanställde statistik från andra organ på det skogliga området. Socialstyrelsen sågs redan då som huvudman för hälso- och sjukvårdsstatistiken. Huvuddelen av statistiken utarbetades inom en särskild planeringsbyrå vid Socialstyrelsen.

Inom "SOS-serien" fanns en särskild delserie för "Historisk statistik". Här gavs överskådliga framställningar av utvecklingen på olika områden i statistisk belysning från tidigast möjliga tidpunkt fram till dagsläget. Områden som har behandlats i "Historisk statistik" är:

- befolkning (del 1)
- väderlek, lantmäteri, jordbruk, skogsbruk och fiske (del 2)
- utrikeshandel (del 3).

Runt 1980 pågick bearbetning av äldre utbildningsstatistik med sikte på publicering i "Historisk statistik".

Någon tydligare avgränsning av statistiken inom "SOS-serien" än den som konstitueras av de ovan nämnda kriterierna fanns inte. Begreppet "Sveriges officiella statistik" fick genom statistikreformen en vidgad och förtydligad innebörd jämfört med tidigare. Det blev genom reformen viktigt att precisera såväl vilken statistik som skall omfattas av begreppet Sveriges officiella statistik som vilka krav som skall gälla för sådan statistik. SCB fick i uppdrag att, inom ramen för sin förvaltningsuppgift, meddela föreskrifter för den officiella statistiken. Dessa föreskrifter skapar ett gemensamt regelverk som bidrar till att hålla ihop den officiella statistiken, trots att ansvaret för den är spridd på många myndigheter.

Utvidgningen av SOS-begreppet innebar att hela produktionssystemet skulle omfattas och inte, som dessförinnan, enbart en publikationsserie. Det blev därför även nödvändigt att skilja mellan å ena sidan den statistik som ingår i Sveriges officiella statistik (statistikresultaten) och å andra sidan produktionssystemet med samma namn. Det sistnämnda omfattar såväl statistikresultaten som de register, metoder m.m. som används i produktionsprocessen.

Av Genomförandekommitténs betänkande framgår att den "officiella statistiken föreslås omfatta regelbundet producerad primär-statistik samt sådana statistiska sammanställningar och vidare-bearbetningar som utgör väsentliga underlag för samhällsplanering, forskning, allmän information och obligatorisk internationell rapportering."

Frågorna kring dagens officiella statistik handlar till viss del om demokratifrågor. Den officiella statistiken ska vara en fri nytthet i samhället; något som naturligen hör hemma i en demokrati. Det skall finnas en opartisk och trovärdig basinformation om samhället, utformad på ett sätt så att man kan följa utvecklingen över tiden. Den skall därför som huvudprincip vara anslagsfinansierad.

Även statistik som går utöver denna basstatistik, dvs. inte omfattas av SOS-begreppet, kan vara anslagsfinansierad. Det rör sig ofta om statistik som inte är av löpande karaktär, utan tas fram som följd av tillfälliga behov. Det kan också röra sig om statistik för vilken intresset bedöms vara begränsat.

3 De statistikansvariga sektorsmyndigheterna

Statistikreformen innebar att ett 25-tal sektorsmyndigheter tilldelades ett statistikansvar vid sidan av SCB. Ett fåtal ändringar har gjorts sedan dess, med anledning av förändringar i myndigheternas strukturer. De sektorsmyndigheter som idag är statistikansvariga är följande:

- Arbetskyddsstyrelsen
- Brottsförebyggande rådet
- Centrala studiestödsnämnden
- Ekonomistyrningsverket (*tidigare hade Riksrevisionsverket detta ansvar*)
- Finansinspektionen
- Fiskeriverket
- Högskoleverket
- Kemikalieinspektionen
- Konjunkturinstitutet
- Naturvårdsverket
- Närings- och teknikutvecklingsverket
- Riksförsäkringsverket
- Riksgäldskontoret
- Skogsstyrelsen
- Skolverket
- Socialstyrelsen
- Statens energimyndighet (*tidigare hade NUTEK detta ansvar*)
- Statens institut för kommunikationsanalys
- Statens invandrarverk
- Statens jordbruksverk (*tidigare hade Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden delar av detta ansvar*)
- Statens kulturråd
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Turistdelegationen
- Överstyrelsen för civil beredskap

De myndigheter, vid sidan av SCB, som genom statistikreformen fick statistikansvar skiljer sig från varandra på flera sätt. De har bl.a. skilda förutsättningar för att utöva sitt ansvar. Även den statistik de har fått

ansvar för är olika liksom användningen av statistiken. Detta innebär att det i många fall inte är ändamålsenligt att dra generaliserande slutsatser utifrån observationer av dem. Det är i många frågor snarare fråga om att betrakta en rad individuella situationer. Olikheterna mellan myndigheterna gör dock att de är intressanta att jämföra med varandra i fråga om hur de har agerat, vilket belyses närmare i del 2 av betänkandet, där själva utvärderingen presenteras.

En skillnad ligger i att medan de flesta fick sitt statistikansvar som resultat av reformen, hade några redan tidigare ett slags statistikansvar. Vidare fick Skolverket och Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) ansvar två respektive ett år före flertalet övriga myndigheter. De allra flesta fick sitt ansvar den 1 juli 1994.

Vidare har de statistikansvariga sektorsmyndigheterna sinsemellan olika roller som myndigheter och är olika stora både vad gäller myndigheten som helhet och vad gäller statistikansvaret.

Det vanligaste är att en statistikansvarig sektorsmyndighet är en relativt stor myndighet med en rad uppgifter som rör en viss samhällssektor. Viktiga uppgifter är för de flesta uppföljning, utvärdering och informationsspridning, men även uppgifter som är av allmänt främjande karaktär inom sektorn och i flera fall även beslutande uppgifter. Statistikansvaret fungerar för många av dem som ett naturligt komplement till myndighetens uppgifter i övrigt.

Exempel på statistikansvariga sektorsmyndigheter som passar relativt väl in på denna beskrivning är Skolverket, Socialstyrelsen, NUTEK, Höskoleverket, Statens energimyndighet, Arbetarskyddsstyrelsen, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

En annan typ av statistikansvariga sektorsmyndigheter är små myndigheter med samordning av information och analyser inom respektive sektor som främsta uppgift. För dem utgör statistikansvaret, vid sidan av analyser, en mycket stor del av verksamheten och statistiken är en viktig källa för den andra uppgiften. Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) är exempel på sådana sektorsmyndigheter. LES har, som nämnts, upphört som myndighet fr.o.m. 1999.

Andra är stora som myndigheter men har ett mycket begränsat statistikansvar. Deras huvudsakliga övriga uppgifter är ofta något annat än att analysera och sprida kunskap om en sektor, vilket kan göra att statistikansvaret av myndigheten betraktas som en separat uppgift utan större betydelse för övriga uppgifter. Exempel är Centrala studiestödsnämnden (CSN), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens invandrarverk (SIV), Riksrevisionsverket (RRV) och Riksgäldskontoret.

Ytterligare myndigheter, som t.ex. Riksförsäkringsverket (RFV), har ett tämligen litet statistikansvar, men förfogar över stora administrativa material som är viktiga som statistikällor och används som sådana även av andra myndigheter.

När det gäller de statistikansvariga sektorsmyndigheternas roller är frågan om statistikens objektivitet och trovärdighet viktig. Om en myndighets statistikområde är detsamma som dess eget ansvars- och verksamhetsområde finns en risk för misstanke att myndigheten inte uppträder opartiskt och objektivt. Om det är den egna verksamheten som speglas i statistiken kan det finnas en risk för att man frestas att välja bort vissa mått eller vissa uppgifter. Redan misstanken från omvärlden att en myndighet kan tänkas göra så, kan skada förtroendet för statistiken.

För de flesta sektorsmyndigheter som har tilldelats ett statistikansvar gäller att det statistikområde de ansvarar för enligt utredningens bedömning inte sammanfaller med det egna verksamhetsområdet. De är i stället betraktare och analyserare av verksamhet som andra utövar och har ansvar för. En myndighet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), har bl.a. av vissa intervjuade användare kritiserats för att ligga nära denna gräns.

Denna betraktarroll, där uppföljning och utvärdering är viktiga instrument, hänger ihop med mål- och resultatstyrningen av offentlig förvaltning och medföljande decentralisering av verksamhetsansvar. Den innebär en viktig skillnad mot centrala myndigheters tidigare roll som ansvariga och planerare. Socialstyrelsen och Högskoleverket kan tjäna som exempel. Socialstyrelsen granskar hur bl.a. hälso- och sjukvården sköts, men det är landsting och kommuner som utövar verksamheten och är ansvariga för den. På motsvarande sätt är det numera de enskilda universiteten och högskolorna som ansvarar för, fattar beslut om och planerar sin verksamhet medan Högskoleverket granskar, följer upp och utvärderar högskolesektorn på nationell nivå.

En annan aspekt av denna betraktar- eller utvärderarroll är att dessa myndigheter i dagens läge har ett klart större behov än tidigare av en mängd resultatinformation om den sektor de betraktar.

Ytterligare en faktor som gör att olika sektorsmyndigheter har olika förutsättningar för sitt statistikansvar är graden av inflytande från EU på det statistikområde de ansvarar för. Medan vissa statistikområden i hög grad är reglerade av EU har andra inget, mycket litet eller enbart frivilligt statistiksamarbete med EU-kommissionen, i första hand Eurostat. Det är framför allt den ekonomiska statistiken, där SCB är statistikansvarig, som är starkt bunden av överenskommelser och regleringar inom EU. Detta gäller även för vissa av de övriga myndigheternas statistikområden. Jordbruksstatistiken, där Jordbruksverket,

tidigare även LES, är ansvarig liksom miljöstatistiken, där Naturvårdsverket är ansvarig är exempel.

Vissa av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har, eller fick genom reformen, ansvar även för register som ligger till grund för statistiken inom deras område. I vissa fall har sådana register dessutom stor betydelse för statistiken på andra områden.

Karaktären på den statistik som ansvaret avser är också olika mellan olika sektorsmyndigheter. Vissa har ansvar för statistik som främst är av intresse för en mindre grupp experter, medan andra har ansvar för statistik som är av "brett" samhällsintresse.

Kollektivet av statistikansvariga sektorsmyndigheter uppvisar således i flera avseenden en mycket heterogen bild.

Till bilden hör också att SCB, som har det utan jämförelse största statistikansvaret, skiljer sig från sektorsmyndigheterna på flera väsentliga sätt. Medan de statistikansvariga sektorsmyndigheterna som regel har ett uttalat sektorsansvar i samhället ligger SCB:s uppgifter på expertområdet statistik.

4 Statistiksamarbete inom EU

Statistik har blivit en viktig del i samarbetet inom den Europeiska Unionen. För att kunna genomföra en gemensam politik inom olika samhällsområden behövs statistik som underlag för beslut. Ju längre den politiska integrationen drivs, desto mer detaljerad och jämförbar statistik behövs. Utredningen kan konstatera att några statistikansvariga myndigheter har ett omfattande EU-samarbete på statistikområdet, medan de flesta av dem har ett litet eller relativt begränsat statistiksamarbete med EU.

Det är framför allt den Europeiska Unionens kommission som använder sig av statistik i utarbetandet av olika förslag. Kommissionen består av ett trettiootal olika generaldirektorat och andra avdelningar, varav de flesta har ett samhällsområde som arbetsfält, t.ex. utbildning eller industri. Därtill finns ett par generaldirektorat vars arbetsfält i stället är funktionella och går på tvärs. Ett sådant är Eurostat, kommissionens statistikbyrå. Det är Eurostat som ansvarar för att det tas fram statistik som fungerar för att jämföra situationen i de olika medlemsländerna inom olika samhällsområden och statistik som belyser EU som en helhet. Samordning mellan de olika ämnesinriktade generaldirektorat som har statistikintressen underlättas av att dessas generaldirektörer samt Eurostats generaldirektör möts två gånger per år inom en s.k. Steering Committee on Community Statistics (CDIS).

Eurostat kan ses som en länk mellan å ena sidan EU-organen, framför allt kommissionen, som statistikanvändare och å andra sidan de enskilda medlemsländernas statistikmyndigheter. Eurostat producerar inte själv mycket statistik utan sammanställer i stället statistik som medlemsländerna levererar. Denna länkposition kan vara känslig eftersom det ibland uppstår spänningar mellan statistikanvändare och statistikleverantörer. Å ena sidan står användarna på unionsnivå, som anser att det är självklart att det måste komma relevant statistik eftersom det har fattats beslut om politiskt samarbete inom området. Å den andra står medlemsländernas statistikmyndigheter, som kan vara motvilliga till stora ändringar i sin traditionella statistik. Från att främst ha utgått från statistikanvändarnas intressen har statistiksamarbetet i Eurostats regi de senaste åren tenderat att få allt större förståelse för de nationella statistikmyndigheternas situation.

Kontakterna mellan Eurostat och medlemsländerna förs på flera nivåer. Den högsta nivån utgörs av den s.k. Statistical Programme Committee (SPC), i vilken generaldirektörerna för medlemsländernas centrala statistikbyråer och representanter för Eurostat möts. Denna grupp lägger bl.a. förslag till Eurostats femåriga arbetsplaner. Därtill sker samarbete inom ett stort antal andra grupper: ett tiotal sektoriella kommittéer, ett åttiotal specialiserade arbetsgrupper samt s.k. "task forces".

Delar av den statistik som medlemsländerna harmoniserar för att bli jämförbar och levererar till Eurostat bygger på överenskommelser som är juridiskt reglerade, medan viss statistik levereras inom ramen för frivilliga utvecklingsprojekt. Graden av EU-samarbete varierar mellan olika statistikområden och hänger ihop med graden av politiskt samarbete inom olika områden. Så finns t.ex. ett starkt utvecklat samarbete vad gäller ekonomisk statistik medan t.ex. kulturstatistik fortfarande i mångt och mycket är en nationell angelägenhet.

För Sveriges del har EU haft ett stort inflytande på väsentliga delar av den officiella statistiken, även före Sveriges inträde i unionen. Åtskilliga av de regler och krav avseende statistik som ställts upp inom EU följdes av Sverige redan före inträdet, främst på grund av medlemskapet i EES, men också för att möjligheterna till internationella jämförelser i alla händelser har bedömts vara viktig.

Inom Sverige är det SCB som ansvarar för samordningen av statistikfrågorna gentemot EU. SCB har bl.a. uppgift att sprida information om det statistiksamarbete som sker inom EU till berörda myndigheter i Sverige, framför allt till berörda statistikansvariga sektorsmyndigheter och till program inom SCB som har statistikansvar. SCB skall också informera sig om berörda statistikansvariga myndigheters ståndpunkter inför EU-möten i de situationer där SCB svarar för Sveriges deltagande, t.ex. inför SPC-möten. Det förekommer att statistikansvariga myndigheter har direktkontakter med Eurostat, t.ex. i specialiserade arbetsgrupper.

Omfattningen av EU:s påverkan på svensk statistik, erfarenheter av SCB:s samordning gentemot EU och bedömningar av vilket gehör Sverige får för sina synpunkter inom EU:s statistiksamarbete beskrivs i kapitel 8.

II.

UTVÄRDERING

Inledning till utvärderingen

I denna del av betänkandet, som har den övergripande rubriken "Utvärdering", redovisas de resultat som kommit fram genom utredningens arbete. Det har varit en strävan att göra redovisningen neutral, dvs. utan ställningstaganden och värderingar från utredningens sida. Avsikten är att ge en strukturerad redovisning av den information som utredningen samlat in, framförallt genom intervjuer.

Självfallet kan dock vare sig insamlingen eller redovisningen av materialet göras helt neutralt. Subjektiva ställningstaganden finns i såväl valet av tillvägagångssätt, valet av vilka frågor som är intressanta och relevanta att få svar på som i värderingen av vilka resultat som är viktiga och framträdande respektive relativt ointressanta. Detta är svårt att undvika. I vissa fall har utredningen dessutom redovisat en egen bedömning.

Ambitionen är dock att hålla denna redovisningsdel fri från långtgående slutsatser, värderingar om hur det borde vara och förslag om vad som bör åtgärdas och hur detta i så fall skall ske. Dessa frågor tas upp i betänkandets tredje del, "slutsats- och förslagsdelen".

Redovisningen av utvärderingens resultat är indelad i fem delar. Uppdelningen bygger på ett synsätt som innebär att organisationen kring Sveriges officiella statistik kan ses som ett *system*, i vilket det finns ett antal *aktörer* (statsmakterna, SCB, statistikansvariga sektormyndigheter, andra användare, andra producenter, uppgiftslämnare m.fl.). Aktörerna, åtminstone de tre förstnämnda, styr *statistiken* genom sitt agerande.

Redovisningen inleds med *aktörerna*. I kapitlen under denna rubrik beskrivs hur de olika aktörerna upplever den nya situation som uppstod efter reformen, hur de har agerat och vad de anser fungera bra respektive mindre bra.

Därefter behandlas själva *statistiken*. Har den påverkats (vad gäller t.ex. relevans, innehåll, tillgänglighet, omfattning) av ansvarsförändringarna? Utredningen har inte ansett det lämpligt eller möjligt att själv detaljgranska all den statistik som framställs eller att jämföra med hur den var tidigare. I stället har utredningen vänt sig till experter för att få deras bedömningar.

Sedan riktas fokus på *systemet*. Flera aspekter rör inte i första hand en enskild aktör, utan i stället kontakter och samverkan mellan aktörer, och har därför hänförts till statistiksystemet. Detsamma gäller

exempelvis frågor om hur spridningen av ansvar från ett fåtal till många har uppfattats av personer utanför systemet. Har det blivit nödvändigt för dem att känna till i detalj hur ansvarsfördelningen inom systemet ser ut eller upplever de att det finns en gemensam ingång till systemet? Här redovisas resultat som rör samordning av systemet och gränsdragningar mellan olika aktörer i systemet.

Utanför det svenska systemet för officiella statistik finns andra system och andra aktörer som har inflytande på det svenska systemet och den svenska statistiken. En viktig sådan aktör är den *Europeiska Unionen*. I den fjärde delen av redovisningen beskrivs den *Europeiska Unionens* inflytande på den svenska officiella statistiken och de system som finns för samarbetet inom EU på statistikens område..

Utredningen har bedömt att det är intressant att i sammanhanget även studera *andra länders system*. I den femte och sista delen beskrivs kortfattat några *andra länders organisationer* för officiell statistik. Detta bedöms vara till nytta för att ge perspektiv på den svenska statistiken.

5 Aktörerna och deras agerande

5.1 Statsmakternas styrning

Regeringen avgör på vilka områden det skall produceras officiell statistik. Regeringen avgör också vilka myndigheter som skall ha ansvar för den officiella statistiken. Som följd av att riksdagen inte längre tar ställning till ett samlat anslag för statistikproduktion saknas en instans vid sidan av regeringen som, åtminstone teoretiskt, på ett övergripande sätt kan påverka den officiella statistikens innehåll och omfattning.

Regeringen bestämmer emellertid inte hur mycket statistik som skall tas fram inom respektive område. Principen är att regeringen överlåter till respektive statistikansvarig att fatta beslut om sådana frågor. Följaktligen beslutar regeringen inte heller i detalj hur mycket statistiken på respektive område får kosta. Statistiken skall rymmas inom de statistikansvariga myndigheternas budgetar. Den totala summan som samhället lägger på den officiella statistiken kan därför inte längre utan vidare beräknas. Det är i huvudsak enbart för de delar där SCB har statistikansvar som det är möjligt för statsmakterna att följa statistikens kostnadsutveckling.

Utredningen har funnit att det inte finns någon tydlig sammanhållen strategi på departementsnivå vad gäller hanteringen av statistikfrågor. Olika departement förefaller engagera sig olika mycket i statistikfrågor. En tvärgrupp med representanter för flera departement har under en period arbetat med gemensamma och strategiska frågor. På senare tid har den emellertid inte sammanträtt. Ett nätverk, som leds från Justitiedepartementet svarar för att berörda departements synpunkter på statistikfrågor vid behov inhämtas.

Avsaknaden av enhetlighet i departementens hantering av statistikfrågor medför att departementens styrning av statistiken i praktiken sker på ett varierande sätt. Vissa statistikansvariga sektorsmyndigheter avgör i stort sett helt själva hur mycket av myndighetens anslag som skall utnyttjas för statistik. Till sådana myndigheter hör i första hand de som har ett "brett" ansvar för en viss samhällssektor. Det innebär att de har ansvar för sektorn i stort, där statistiken utgör en mindre del. Andra sektorsmyndigheter styrs förhållandevis hårt och delvis via särskilda anslag från sina departement till en viss angiven statistik. Till myndig-

heter som har anslag som är specialdestinerade för viss statistik hör SIKA och Kulturrådet.

Departementen är ofta stora statistik användare. På flera områden är det berörda departementet representerat i de statistikansvariga myndigheternas användargrupper. Det gäller dock inte alltid. Departementen använder inte enbart officiell statistik, utan beställer ofta kompletterande statistik för att kunna belysa specifika frågeställningar, ofta av icke-återkommande natur. Detta leder därför ofta till att statistik av engångskaraktär tas fram. Dessa beställningar riktar departementen ofta direkt till en producent, i första hand till SCB. Det innebär att departementen inte alltid behöver påverka sektorsmyndigheterna inom sina respektive departementsområden för att få statistikbehoven tillgodosedda. Kompletteringar till den officiella statistiken skaffar departementen sig i stället genom egna direktkontakter med producenter.

Styrningen av statistiksystemet sattes på prov under vintern 1997/98 genom krav från Finansdepartementet på förbättringar av den ekonomiska statistiken. Det är statistik för vilken SCB har statistikansvar. Vissa av kraven hade sin bakgrund i EU-samarbetet. Det är självfallet inte möjligt att dra en skarp gräns mellan förändringar som är initierade av EU och förändringar som orsakats av enbart nationella intressen. Utredningen bedömer emellertid att flertalet av de ökade krav som fördes fram av Finansdepartementet hade krav och önskemål från EU som bas.

Fram tills dess hade flertalet omprioriteringar av såväl SCB:s som andra statistikansvariga myndigheters statistik kunnat klaras genom rationaliseringar, ofta inom ramen för det berörda statistikområdet. Rationaliseringarna har i sin tur för det mesta varit möjliga som följd av teknikutvecklingen. Statistikvolymen har som regel inte behövt dras ner, trots att anslagen har minskat och utökningar och andra förändringar av statistiken har kunnat göras utan krav på förstärkta anslag till statistiken i fråga. Först genom ovan nämnda krav på förbättrad ekonomisk statistik, blev det fråga om förändringar som, för att kunna genomföras utan resursförstärkning, ställt tydliga krav på minskad statistikvolym på andra områden.

Eftersom SCB vid krav på omprioritering inte har möjlighet att väga statistik mot andra verksamheter, ansåg sig SCB vara hänvisad till att föreslå ansvarigt departement (som då var Finansdepartementet) att resurser för förbättring av den ekonomiska statistiken skulle frigöras genom minskade satsningar på statistik inom andra områden. Detta ledde till reaktioner från tunga statistik användare inom dessa områden, t.ex. från flera departement och flera myndigheter inom deras områden samt från forskare. Efter förhandlingar på departementsnivå kunde en del av

statistiken "räddas", bl.a. genom omfördelning av medel mellan departementen.

Den särskilda förhandling på departementsnivå som således krävdes för att tillgodose olika statistikintressenters behov, pekar på en brist vad gäller den övergripande styrningen av statistiken. Den är särskilt tydlig i de fall statistik behöver prioriteras mot annan statistik. Den pekar på att det saknas en instans som har en samlad överblick över samhällets statistikbehov och som har möjlighet att föreslå förändringar med utgångspunkt från behoven. Detta blir särskilt tydligt på SCB:s ansvarsområden, eftersom det samlade anslaget till SCB finansierar statistik som ämnesmässigt hör hemma utanför det anslagstilldelande departementets intresseområden.

Detta har gällt under de år SCB tillhört Finansdepartementet. Utredningen bedömer att motsvarande situation fortfarande gäller fr.o.m. 1999, när SCB hör hemma under Justitiedepartementet, som är en förhållandevis liten statistik användare. De tunga användarna finns för det mesta inom andra departements områden. Exemplet pekar på att det finns brister i samordningen mellan departementen när det gäller statistikfrågor. Utredningen har funnit att det saknas en instans med överblick och påverkansmöjlighet över "SOS-systemet" i dess helhet.

Det finns också en risk för att intresset för att göra omprioriteringar på vissa av SCB:s ansvarsområden har varit litet, bl.a. för att det saknas direkta incitament för ett fackdepartement att lågprioritera någon del av den statistik som finansieras genom det samlade anslaget till SCB. Denna risk hänger samman med att det inte är förknippat med egna anslagskostnader för fackdepartementet att behålla statistiken.

Önskemål har framförts till utredningen från några statistikansvariga sektorsmyndigheter, som går ut på behov av ytterligare styrning när det gäller vilken statistik som skall omfattas av den officiella statistiken. Önskemålet har framförts främst i syfte att det skall vara säkerställt att viss statistik tas fram och att den tillhandahålls i princip kostnadsfritt. Bakgrunden är att flera statistikansvariga sektorsmyndigheter, för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sina uppgifter, är beroende av statistik från andra statistikområden än det egna. I vissa fall, t.ex. när det gäller Naturvårdsverkets behov av statistik från SMHI, kan det vara fråga om statistik som inte omfattas av den officiella statistiken. Flera myndigheter har en liknande situation, t.ex. SCB, SIKa och Skogsstyrelsen.

Det är i princip de statistikansvariga myndigheterna som, inom ramen för de anslag som myndigheten tilldelats, bestämmer vilken officiell statistik som skall tas fram på de områden där regeringen har beslutat att det skall finnas officiell statistik. Deras möjligheter att fritt styra statistiken inom sina respektive områden är emellertid i praktiken begränsade.

De statistikansvariga sektorsmyndigheternas möjligheter begränsas av

- att de har ett "brett" samhällsansvar för statistiken inom den egna sektorn. Det är sektorsmyndigheternas uppgift att ta hänsyn till andra användares statistikbehov. Detta gäller såväl andra statistikansvariga myndigheters behov som allmänhetens behov och behov i övrigt.
- att andra aktiviteter inom sektorsmyndigheternas område konkurrerar med statistiken om anslagsmedlen.
- att det på flera områden förekommer att vissa anslag till den ansvariga myndigheten är specialdestinerade till ett specifikt statistikändamål.
- att hänsyn måste tas till nationella och internationella krav och överenskommelser.
- att en rad regler omgärdar den officiella statistiken.

Regler som reducerar de statistikansvariga myndigheternas frihet att råda över statistiken finns främst i statistikförordningen. En sådan regel är kravet (enligt statistikförordningens §10) att individbaserad statistik skall vara könsuppdelad om inte särskilda skäl talar däremot. De föreskrifter, som gäller för offentliggörande av all officiell statistik innebär på motsvarande sätt i praktiken en viss styrning, som begränsar myndigheternas frihet att hantera statistikansvaret.

Till bilden hör att officiell statistik inte enbart skall tillgodose dagens behov av samhällsinformation. Hänsyn skall även tas till morgondagens behov. Användare har framfört till utredningen att det finns en risk med den gällande organisationsmodellen, där en samlad överblick i princip saknas, samt mot bakgrund av den rådande ekonomiska situationen, att dagens behov får dominera vid prioriteringar.

I samband med den process som låg bakom SCB:s ovan nämnda försök att göra omprioriteringar inom ramen för sina statistikområden i syfte att skapa utrymme för förbättringar av den ekonomiska statistiken, framkom tydligt att SCB:s frihetsgrader var kraftigt beskurna av en rad krav.

Representanter för myndigheter med anslag som är destinerade till specifika statistikändamål har framfört till utredningen att de, trots den styrning och begränsning som detta innebär, upplever dessa anslag på ett positivt sätt. De innebär att medlen blir skyddade i den meningen att de inte kan bli föremål för konkurrens från alternativa användningar inom myndigheten.

På flera områden är det i första hand samarbetet med EU och krav från EU som i praktiken minskar frihetsgraderna vad gäller de statistikansvarigas möjligheter att själva bestämma över statistikens inriktning och dimensionering. Krav och önskemål om ny statistik samt

på harmonisering av befintlig statistik så att den i högre utsträckning blir jämförbar med motsvarande statistik från andra länder hör till faktorer som begränsar möjligheterna att på egen hand styra statistiken. Även om de nationella intressena i princip överensstämmer med EU:s intressen, kan det visa sig i praktiken bli fråga om begränsningar i de statistikansvarigas frihetsgrader. EU:s påverkan på statistiken beskrivs närmare i kapitel 8.

SCB utövar viss styrning av den officiella statistiken i dess helhet. Verket har inom ramen för sina förvaltningsuppgifter att "samordna och bevaka" den officiella statistiken. Utredningen har funnit att flera användare anser att det är viktigt att innebörden av denna uppgift tydliggörs bättre än hittills. Inom SCB talar man om en "tillsynsuppgift", vilket kan uppfattas som en fördjupning av bevaknings-uppgiften.

5.2 Användare: användande och användarinflytande

5.2.1 Användande

Ökat användande

Den officiella statistiken har, enligt vad utredningen erfar, fått en ökad användning på senare år. Detta faktum har flera orsaker som t.ex. att en stor del av statistiken har blivit mer lättillgänglig och att många, delvis nya, arbetsuppgifter i samhället kräver statistik.

En orsak som har direkt med statistikreformen att göra är att många fler människor har blivit aktivt inblandade i frågor som rör vilken statistik som skall tas fram, på vilket sätt den skall tas fram och hur den skall presenteras och spridas. Som en följd av det statistikansvar som har tilldelats en rad sektorsmyndigheter har en del av deras personal behövt sätta sig in åtminstone så pass mycket i statistikproduktionen inom deras område att de har kunnat komma överens om ett produktionsavtal, vanligen med SCB.

Som framgår av avsnittet om hur olika statistikansvariga sektorsmyndigheter uppfattat sitt nya ansvar är graden av engagemang olika. Medan vissa har engagerat sig aktivt och beslutat om förändringar i t.ex. innehåll, insamlingsätt, presentation eller val av producent, har andra i princip nöjt sig med att betala SCB för att fortsätta på i huvudsak samma sätt som före reformen.

Det tilldelade statistikansvaret tillsammans med det ökade behovet av statistiskt material för uppföljning och utvärdering har medfört att många statistikansvariga sektorsmyndigheter har ökat sin statistiska kompetens.

Många representanter för statistikansvariga sektorsmyndigheter upplever att arbetet med ansvaret har inneburit att de har fått upp ögonen för vilken statistik som finns och att de har upptäckt hur användbar den är för dem. Men inte bara personal på dessa myndigheter utan även andra användare som tagit plats i något av de användarråd som inrättades med anledning av reformen¹ vittnar om detta.

I utredningens enkätundersökning² bland deltagare i användarråd uppgav nära hälften av dessa att deras statistikanvändning hade ökat under de senaste åren. Lika många ansåg att deras användande var oförändrat och endast ett litet fåtal att de hade minskat sitt användande av statistik. De vanligaste anledningarna till att använda statistik mer nu uppgavs vara (se även diagrammet nedan)

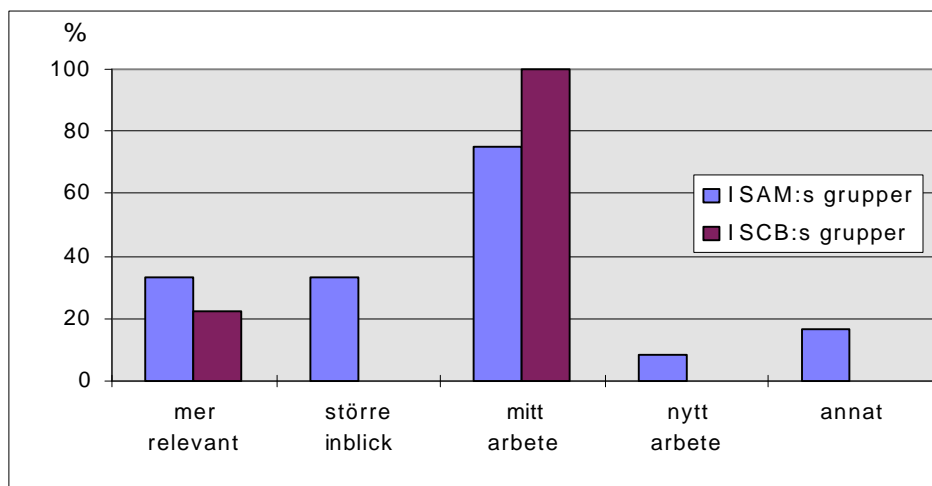
- att arbetet ställer ökat krav på underlag i form av statistik
- att statistiken har blivit bättre och mer relevant och
- att man har fått större inblick i vilken statistik som finns.

Den tredje anledningen, större inblick, understryks ytterligare i svaren på enkätens öppna frågor, där många uppgav att möjligheten att få information om den statistik som finns eller planeras som en viktig fördel med att delta i en användargrupp.

¹ Användarråd är inte något nytt för reformen. SCB har sedan länge olika former av användarråd för statistik inom olika områden. Deras deltagare är självfallet redan väl beivrade i statistiken. Vad som avses ovan är att denna kunskap i och med reformen spridit sig till allt fler.

² Enkätresultaten presenteras i sin helhet i bilaga 1.

Fråga 19. Varför har ditt användande ökat?



Att stapel saknas för SCB:s grupper i tre fall beror på att ingen svarande från de grupperna har angett det aktuella svarsalternativet

Svarsalternativ:

- Statistiken har blivit bättre / mer relevant för mig de senaste åren.
- Jag har fått större inblick i vilken statistik som finns.
- Mitt arbete kräver ökat användande.
- Jag har ett nytt arbete.
- Annat. Ange gärna vad.
- Kan ej avgöra.

Minskat användande

Alla är dock inte positiva till den ansvarsspridning som reformen har inneburit. Vissa statistik användare upplever att dagens situation försvårar deras användning av statistik eftersom de nu måste vända sig till flera olika myndigheter för att få statistik från olika samhällsområden. De anser att detta gör det svårare att ha grepp om vilken statistik och vilka publikationer som finns att tillgå. Detta gäller främst sådana användare som var användare redan före reformen och har vant sig vid att kunna vända sig till enbart SCB.

5.2.2 Användarinflytande

Användarinflytandet över statistiken var ett mycket tungt argument för statistikreformen. Sektorsmyndigheter som samtidigt är huvudanvändare av statistiken blev statistikansvariga. Dessa skulle få ett stort inflytande vad gäller statistikens innehåll. Deras möjlighet att direkt påverka skulle bli en garant för att det är den statistik som efterfrågas som blir producerad.

Ett grundläggande motiv för att lägga ut statistikansvaret på sektorsmyndigheter var vidare att det skulle bli en mera tydlig dialog mellan statistik användarna och producenten som följd av att ansvaret för ett statistikområde kombineras med ansvaret för medlen till statistiken.

Det fanns även en föreställning om att SCB hade en konservativ syn på vilken statistik som skulle produceras. Genom att decentralisera ansvaret och ge användarna större inflytande skulle möjligheterna att förnya statistiken komma att öka.

Inför statistikreformen fördes en intensiv diskussion om huruvida andra användare än de huvudanvändare som tilldelades statistikansvar i praktiken skulle komma att få sina synpunkter tillgodosedda. Till andra användare räknades också allmänheten. Såväl allmänhetens tillgång till statistiken som möjligheter att påverka statistiken ifrågasattes.

Respektive myndighet har ansvar för alla statistikbehov inom det statistikområde som ansvaret avser. Det innebär ansvar för att även s.k. "sekundäranvändares" behov så långt det är möjligt blir tillgodosedda. Enligt Genomförandekommittén är det viktigt att en statistikansvarig myndighet är "lyhörd för ändringar i önskemålen inom sitt område." Den statistikansvarige skall efter samråd med övriga användare ta ställning till statistikens innehåll och omfattning m.m. inom området.

SCB skall enligt Genomförandekommittén "ha ett samlat ansvar för att bevaka sådana behov som spänner över flera områden, eller i övrigt riskerar att falla mellan flera stolar." Vidare skall SCB enligt Genomförandekommittén "bevaka att beställarmyndigheter tar ansvar för att tillgodose olika användarintressen. SCB har härvid att särskilt beakta allmänintresset av statistiken i fråga."

De sektorsmyndigheter som fick statistikansvar bedömdes således själva vara *huvudanvändare* inom respektive område. Därutöver finns en rad *andra användare* på samtliga statistikområden. Utredningen har studerat dels hur de statistikansvariga sektorsmyndigheterna själva upplever sina möjligheter att påverka statistiken i den nya situationen efter reformen, dels hur andra användare upplever den nya situationen och sina påverkansmöjligheter.

För att garantera andra användares, vid sidan av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, inflytande på exempelvis planering,

produktion och tillgängliggörande av statistiken uppmanades alla statistikansvariga myndigheter att inrätta *användarråd* för statistiken inom sina respektive områden. Utredningen har kartlagt användarråden och genomfört en enkätundersökning bland ett urval av ledamöter i sektorsmyndigheternas och SCB:s användarråd respektive programråd för att få en bild av deras syn på såväl rådets betydelse som statistiken och statistiksystemet efter reformen.

Utredningen har studerat användare vid sidan av statistikansvariga myndigheter och deras användarråd genom att intervjua ett urval. Bland *användarna utanför användarråden* har härvid ”breda” användare, dvs. de som använder statistik från flera områden bedömts vara särskilt intressanta.

Olika användares upplevelser av inflytande

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna

De sektorsmyndigheter som fick sig ett statistikansvar tilldelat är vanligtvis mycket positiva till reformen och sina nya ansvarsområden. De vittnar om hur den tätare kontakten mellan dem som statistik-användare och statistikproduktionen ofta har inneburit ökad relevans, ökad kvalitet och ökat användande.

De anser ofta att ansvaret med medföljande ekonomiska resurser är avgörande för deras befogenheter och inflytande. Detta gäller också de statistikansvariga sektorsmyndigheter som är användare av statistik från flera områden, men inte själva är ansvariga för alla dessa områden.

En statistikansvarig sektorsmyndighet som utredningen har intervjuat använder statistik från tre stora områden och är själv ansvarig för ett av dem, medan SCB ansvarar för de andra två eftersom de är sektorsövergripande. De intervjuade anser att kvaliteten och relevansen har ökat på det område där myndigheten är ansvarig på grund av bl.a. förbättrade definitioner som myndigheten infört i samarbete med SCB och att den kunnat sätta större press på SCB. På de andra två områdena, däremot, där myndigheten är en användare bland andra anser de intervjuade att det är svårare att påverka. Man upplever att det mesta av den planerade statistiken redan ligger fast och att deltagarna i programråden endast har möjlighet att ”skrapa lite i kanten” samt att tunga användare ofta tillfredsställer sina statistikbehov genom särskilda uppdrag vid sidan av den ordinarie statistiken inom dessa områden.

Ett fåtal statistikansvariga sektorsmyndigheter upplever inte sitt nya ansvar som en påtagligt berikande uppgift. Det rör sig om myndigheter som inte i första hand har erhållit sitt statistikansvar i egenskap av

huvudanvändare, utan i stället av historiska eller praktiska skäl. Detta gäller t.ex. Finansinspektionen som anser att (åtminstone delar av) dess statistikansvar inte passar med myndighetens övriga verksamhet.

På de områden där SCB är statistikansvarig myndighet är det som regel inte möjligt att lika tydligt spåra den gynnsamma effekt av analyskompetensens återverkningar på statistiken som noterats på flera områden med en analyserande myndighet som statistikansvarig. Det saknas visserligen inte kontakter med användarna men dessa kontakter tycks ibland inte ge samma analys-feedback på statistiken. På den ekonomiska statistikens område, t.ex., har SCB goda kontakter med de två stora användarna Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. Användare på Finansdepartementet efterlyser dock ännu mer analysinblandning i själva statistikproduktionen i syfte att öka kvaliteten.

Andra användare

För andra användare än de statistikansvariga sektorsmyndigheterna själva finns flera möjligheter att påverka statistiken, varav deltagande i användarråden är den mest formaliserade. Andra möjligheter är bl.a. att ha kontakt med producenten (vanligen SCB), med regeringskansliet, med andra myndigheter eller genom direktkontakt med den statistikansvariga myndigheten utanför användarrådet. Några statistikansvariga myndigheter betraktar t.ex. telefonförfrågningar utifrån som en central källa för kunskap om användarbehov.

Möjligheten för andra användare än huvudanvändarna att påverka statistiken har, enligt utredningens uppfattning, successivt förbättrats. Det blir successivt allt vanligare att statistikansvariga myndigheter arbetar med användargrupper i någon form. Fortfarande saknas emellertid användargrupp på några statistikområden. En sammanställning över de användargrupper som var i arbete hösten 1998 framgår av bilaga 1.

Inom vissa statistikområden saknas användargrupp som följd av att användarsituationen medför att det inte har bedömts vara befogat med en särskild användargrupp. Riksrevisionsverket och Riksgäldskontoret hör till de myndigheter som anser sig ha svårt att identifiera andra användare av sin statistik. Andra statistikansvariga myndigheter som har ansvar för statistikområden där användargrupper saknas är Konjunkturinstitutet, Överstyrelsen för civil beredskap, Ekonomistyrningsverket, Jordbruksverket och delar av NUTEK.

Några myndigheter har valt att bygga ut redan befintliga användargrupper, ursprungligen uppbyggda för andra ändamål än statistikfrågor, så att de även arbetar med frågor som rör statistiken. De allra flesta användarråden har emellertid inrättats med statistikfrågor som huvud-

uppgift. Några av råden har dessutom vissa andra uppgifter, även i de fall de är nyinrättade. Det rör sig vanligen om näraliggande uppgifter. Dessa kan t.ex. avse informationsflödet till register som utnyttjas för bl.a. statistikändamål.

I vissa användarråd ingår ledamöter med speciell bevakning som huvudsaklig uppgift. Till sådana bevakningsuppgifter hör exempelvis att bevaka uppgiftslämnande frågor. Dessa anser sig i många fall ha kunnat påverka insamlingsfasen. Uppgiftslämnaraspekter behandlas i avsnitt 5.6.

Användare i användarråd

Enligt *utredningens enkätundersökning* är den vanligaste uppfattningen att användarråden fungerar bra³. De träffas vanligtvis minst en gång om året, i vissa fall betydligt oftare. Deltagarna anser att deras deltagande i råden är meningsfullt och de anser sig åtminstone ibland få gehör för sina synpunkter. De vanligaste fördelarna med att delta i användarråden uppges vara att man får information, möjlighet att påverka och viss insyn i statistikproduktionen. Nackdelen är att det är tidskrävande. Det är viktigt att notera att just tidig information om statistiken upplevs som en av de stora fördelarna med att delta i användarråd. Det tycks som om även de som inte har så stort intresse av att påverka statistiken ändå är mycket betjänta av information om den.

Trots att en del av användarråden är en fortsättning på tidigare grupper som inte från början skapades för att diskutera statistik, tycks de i stor utsträckning användas till att få fram olika användares syn på statistikens innehåll och relevans, dvs. diskussioner om statistikens täckning av det aktuella samhällsområdet. Detta anges vara en av rådsmötenas huvudfrågor av nära tre fjärdedelar av rådsledamöterna i enkätundersökningen. Sakfrågor som inte rör statistik tas upp ibland, men är en huvudfråga endast i vart femte råd. Praktiska frågor som insamlingsrutiner eller metoder är däremot ganska vanliga i råden, men inte lika vanliga som frågor om innehåll och relevans. Se tabell nedan. (En mera fullständig redovisning av resultaten av enkätundersökningen redovisas i bilaga 1).

³ Det är viktigt att notera att svarsfrekvensen i enkätundersökningen var endast 50 %. Detta skulle kunna innebära t.ex. att det är de mest missnöjda som inte har svarat. Det är emellertid troligt att den låga svarsfrekvensen i högre grad beror på att uppgifterna om vilka som sitter med i användarråd i vissa fall var inaktuella.

Enkät till ledamöter i användarråd hos SCB och statistikansvariga sektorsmyndigheter.

Fråga 5. Hur ofta tas följande upp på gruppens möten?

	Tas nästan aldrig upp	Tas upp ibland	Tas nästan alltid upp / är en av mötets huvudfrågor	Vet ej / kan ej avgöra	Totalt
Sakfrågor som inte rör stat.	20 %	57 %	18 %	5 %	100 %
Statistikens täckning av samhällsomr... *	5 %	20 %	73 %	3 %	100 %
Frågor om bef. eller planerad statistik... **	5 %	40 %	50 %	5 %	100 %
Frågor om statistikansvaret inom området .. ***	45 %	38 %	12 %	5 %	100 %

* ..., dvs. innehåll och relevans, t.ex. vilken statistik som bör finnas och vilken som inte bör eller behöver finnas. Prioriteringar mellan olika slags statistik inom området.

** ..., t.ex. insamlingsrutiner och metoder.

*** ..., t.ex. vilken myndighet som bör ansvara för en viss statistik.

De flesta som deltar i användarråd upplever sig även ha andra kanaler för påverkan, framförallt i kontakter med andra myndigheter, med producenten eller genom egen produktion eller egen inhandling av statistik. Några i SCB:s användarråd anger att de saknar andra möjligheter medan ingen i de andra användarråden anger detta alternativ.

Enligt *utredningens intervjuer* med användare fungerar dock vissa användarråd inte lika effektivt. Några statistikansvariga sektorsmyndigheter som anordnar användarråd önskar mer engagemang och mer konkreta synpunkter från deltagarna. Också vissa deltagare anser att de användarråd de deltar i inte fungerar bra för användarpåverkan. Däremot fungerar de som informationskanaler.

Användare utanför användarråd

Inflytandet från användare utanför organiserat samråd, främst allmänintresset, är svårare att få ett grepp om. Upplysningsfunktioner, bibliotek och liknande är som regel inte representerade i användarråd. De representerar ett "brett" statistikbehov, som i princip avser hela den officiella statistiken. Detta är ett skäl till att de vanligtvis inte blir representerade i användarråden. De räknas inte in bland de tunga användarna inom något enskilt statistikområde. Ett undantag är Kommunförbundet, som bl.a. har en sådan "bred" roll och är representerat i flera användarråd.

Breda användare och användare vilkas intresseområden skär statistiken på en annan ledd (t.ex. regionalt eller fokuserat på en viss åldersgrupp) än sektorsområden är grupper som även framdeles kan antas få problem med att erhålla statistiken och att få den jämförbar mellan områden. De breda användare utredningen har intervjuat har dock varierande erfarenheter av reformen. De pekar på olika både för- och nackdelar. Deras erfarenheter avser framför allt innehåll, tillgänglighet och inflytande.

Vissa, framförallt de som redan före reformen hade etablerade kontakter med SCB, anser att det hade varit bättre (mer överskådligt, lättillgängligt och trovärdigt) om SCB hade fortsatt att vara ansvarig. Andra, däremot, anser att spridningen av ansvar är mycket positiv och att de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, tack vare sina ämneskunskaper är berikande kontakter när det gäller statistik.

Flera av de användare, som kan sägas vara representanter för allmänintresset, har behov som inte passar in i sektorsschemat. De anser sig ofta sakna kanaler för information om och inflytande på statistiken.

5.2.3 Ökad närhet mellan ämnesexpertis och statistikexpertis

För att statistik skall bli så bra som möjligt behövs såväl ämneskunskap som kunskap om statistik. Det innebär i praktiken att det behövs närhet mellan statistikexpertis och ämnesexpertis. Detta är en viktig aspekt av användarinflytande.

Den nödvändiga statistikkunskapen omfattar kännedom om bl.a. metoder, produktionssätt och jämförelsemöjligheter mot statistik inom andra ämnesområden.

Ämneskunskap som är viktig för statistikproduktion kan vara t.ex. kunskap om ändringar i regler och förutsättningar för den verksamhet som statistiken belyser och som kan innebära att vissa definitioner måste

ändras för att vara relevanta. Det finns exempel på fel i utförda uppdrag avseende statistikproduktion där orsaken troligen var en brist på djupare ämneskunskaper.

Närhet mellan statistikproduktion och analys av statistiken satt i sitt sammanhang såväl förbättrar statistiken som ökar dess relevans för analyserna, vilka därmed får en bättre kvalitet. Analysen fungerar som en effektiv kvalitetskontroll.

Att statistisk information, förutom att finnas i rena statistikpublikationer och databaser, även sätts in i publikationer som riktar sig till läsare som söker olika typer av information om ett samhällsområde ökar dessutom statistikens spridning till en bredare krets av läsare. Analyserande och sammanfattande publikationer inom ett visst sakområde fungerar ofta som inkörsport till området för den som ännu inte är så insatt.

En önskan om ökad analysnärhet, av bl.a. ovannämnda skäl, var en viktig faktor bakom statistikreformen och en del i det man kallade för användarinflytande.

Det är som regel funktionellt att vissa är statistikexperter och andra är ämnesexperter. Många tycks ha ansett att gränsen före reformen var satt så att statistikexpertisen tog för stort utrymme och att ämneskunskapen kom in för litet i beslut rörande statistiken. I och med flytten av ansvar på flera områden ändrades gränsen så att ämnesexpertis fick ett större inflytande. På andra områden förblev huvudansvaret hos statistikexperten (SCB).

Detta innebär att det på SCB:s statistikområden krävs andra sätt att bygga in påverkan från ämnesexpertisen i statistikproduktionen. Det kan ske genom t.ex. väl fungerande användarråd och genom andra täta kontakter med användare. Ett särdrag som gäller de flesta av de statistikområden SCB ansvarar för är att det saknas en tydlig expert eller huvudanvändare. Det är i stället fråga om att samarbeta nära med flera och att ta vara på feedback från flera.

Dessutom behöver SCB som producent mer ämneskunskap än tidigare för att kunna konkurrera med andra institut och liknande tänkbara producenter som är både ämneskunniga inom ett visst område och ganska statistikkunniga. Risken om en statistikansvarig sektorsmyndighet väljer ett sådant institut som producent kan vara att det blir olika producenter för varje område, vilket troligen minskar möjligheterna till samordning och jämförelser mellan områden. Ju fler producenter som medverkar, desto större krav kommer att ställas på insatser som syftar till att vidmakthålla statistikens samordning.

Hur har det blivit efter reformen?

Det tycks inte finnas ett standardrecept för hur man idealt skapar närhet mellan analys/ämnesexpertis och produktion/statistikexpertis. Reform-en innebar att SCB fick ansvar över vissa områden och utpekade sektorsmyndigheter blev ansvariga för andra, vilket innebär att både modellen med statistikexperter som ansvariga och modellen med ämnesexperter som ansvariga existerar parallellt. I bägge modellerna finns fall där närheten mellan analys och produktion är stark och fruktbar och har ökat. Det finns också fall där detta inte gäller. Detta gör det svårt att peka på en modell som generellt sett är överlägsen i detta avseende. Även det faktum att statistiken till sin karaktär är olika mellan olika statistikområden bidrar till svårigheten att kategorisera.

När en sektorsmyndighet är statistikansvarig

Ökad analysnärhet var ett av de viktigaste skälen till ansvarsöverföringen till sektorsmyndigheter. I många fall tycks detta ha fungerat som avsett. Det nya statistikansvaret tillsammans med beroendet av relevant statistik för uppföljnings- och utvärderingsarbete av sin sektor har gjort att många nya statistikansvariga myndigheter har fått ett incitament att aktivt sätta sig in i statistikproduktionen och att skapa ett intensivt samarbete med SCB som producent. När de gjort detta har de, tack vare sin sakkunskap på området, upptäckt att t.ex. vissa definitioner och klassificeringar har kunnat aktualiseras och förbättras. Deras allmänna insikt i statistikens användbarhet, såväl för dem själva som för andra har dessutom ökat.

Ämnes- och analysexperternas engagemang har därmed inneburit förbättrad relevans, kvalitet, mer analys och ökat användande. För vissa användare kan även tillgängligheten sägas ha förbättrats tack vare delvis nya publikationer där statistisk information blandas med annan information inom ett samhällsområde. Samma faktum innebär dock en försämring av tillgängligheten för andra användare. Det gäller främst de som efterfrågar enbart statistik, ibland från flera områden. Deras situation försämras, såvida inte den statistiska informationen även finns i rena statistikpublikationer och tillsammans med statistik om flera samhällsområden.

Intensiva och fungerande kontakter mellan ämnes- och statistikexperter fungerar som en ömsesidig kompetensutveckling. Ett exempel på en aktivitet för att åstadkomma detta är de årliga tvådagarskonferenser som berörd personal vid SCB och Högskoleverket ordnar tillsammans. Sådana aktiviteter kombinerade med telefonkontakter och

möten kring speciella frågor torde bidra till att ständigt aktualisera olika frågor kring statistiken och leda till att den vidareutvecklas och förbättras.

Det finns emellertid även exempel på att den nya ansvarsrollen inte har inneburit någon ökad närhet mellan statistikproduktion och analys. Detta kan bero på att den sektorsmyndighet som fått statistikansvar inte har en sådan roll att det är naturligt att engagera sig i statistiken. Exempel på detta är Finansinspektionen och Ekonomistyrningsverket. Finansinspektionen har framfört att de anser att deras statistikansvar går utanför deras gängse intresse- och bevakningsområde.

Uteblivna positiva effekter kan också bero på att relationerna inte är de bästa mellan den statistikansvariga myndigheten och producenten SCB. I vissa fall kan ett visst misstroende mot den andre noteras från bägge parter, vilket naturligtvis inte gynnar kontakter som innebär ömsesidig kompetensutveckling.

När misstroende mot SCB från en statistikansvarig sektorsmyndighets sida förekommer har det vanligen att göra med att denne tror/anser att SCB som följd av sin monopolliknande ställning och sina olika roller i SOS-systemet inte är juste i sin prissättning. Synpunkten att SCB uppvisar ett slags "storebrors"-beteende förekommer också.

Misstroende förekommer också i motsatt riktning, dvs. från aktuell producerande enhet inom SCB mot "sin" sektorsmyndighet. Detta misstroende har ofta att göra med att SCB-personalen tror/anser att den andra myndigheten har en alltför snäv syn på statistikbehoven inom området, exempelvis att den endast bryr sig om sina egna och inte andra användares behov. SCB-personal oroar sig ibland även för att sektorsmyndigheten, i sin relativa okunnighet om vad som krävs för att uppnå god kvalitet i statistikproduktion, genomför förändringar i t.ex. insamlingsmetod eller val av producent som försämrar kvaliteten.

Exempel på områden där synpunkter av dessa slag har framförts, i någon eller båda riktningarna, är de områden där LES, SIKÅ, Socialstyrelsen och BRÅ är ansvariga.

När SCB är statistikansvarig

Erfarenheterna från de statistikområden där ansvaret fortfarande åvilar SCB visar att det finns olika sätt att skapa närhet mellan produktion och analys. Det vore fel att påstå att sådan närhet saknas överlag på de områden där statistikexperten och inte ämnesexperten, dvs. SCB, är statistikansvarig.

Ett område som har nära och täta kontakter med analysexpertis utanför statistikproduktionen är (delar av) den ekonomiska statistiken.

Här föreligger täta kontakter mellan SCB och framförallt Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet. Under Genomförandekommitténs arbete övervägdes om Konjunkturinstitutet skulle tilldelas statistikansvaret, men kommittén valde att föreslå att ansvaret skulle stanna hos SCB.

En annan del av SCB:s ansvarsområde där det finns en nära kontakt med ämnesexpertis är (delar av) välfärdsstatistiken. Här har analyskompetens förts in i SCB:s organisation dels genom att SCB har egen personal som är ämnes- och analyskunnig, dels genom att forskare har en mycket nära anknytning till SCB. Modellen påminner om den som tillämpas för den ekonomiska statistiken i Norge.

Det finns också områden där SCB är ansvarig, men där någon nämnvärd närhet mellan produktion och analys inte har utvecklats. Detta kan bero på att användarna av statistiken inom området är så många och splittrade att det inte är funktionellt med ett tätt samarbete med någon av dem. Det kan självfallet också bero på att ett fruktbart samarbete helt enkelt inte har etablerats. På områden som är av sektorsövergripande karaktär, kan det vara mindre självklart för vilka syften och för vilka användare en analys bör göras.

5.3 De statistikansvariga sektorsmyndigheterna i sin nya roll

Till de statistikansvarigas huvuduppgifter hör att utifrån såväl eget som andra användares statistikbehov ta ställning till hur mycket resurser som skall läggas på statistiken inom respektive område, vilken statistik som skall produceras och hur produktionen skall ordnas. Statistiken skall utvecklas löpande och anpassas till samhällets behov. Dessutom skall de statistikansvariga bestämma statistikens innehåll, form och frekvens m.m. Statistiken skall dokumenteras och kvalitetskontrolleras före publicering och den officiella statistiken skall göras allmänt tillgänglig i tryckt form eller via ADB-baserade medier.

Detta innebär att det i praktiken ingår i ansvarsuppgiften att avgöra vilken statistik på respektive område som ska tas fram inom området i syfte att tillgodose allmänintresset av samhällsinformation. Hit hör inte enbart dagens intressenter, utan också morgondagens.

5.3.1 Skillnader mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter

De flesta av de sektorsmyndigheter som blev tilldelade ett statistikansvar har som en av sina huvuduppgifter att skapa och sprida kunskap om "sin" samhällssektor. Denna uppgift uttrycks vanligtvis i deras myndighetsinstruktioner med verb som "följa utvecklingen", "be-skriva", "analysera", "informera", "utarbete beslutsunderlag" etc.

För dem har statistikansvaret vanligtvis upplevts som ett naturligt och värdefullt komplement till denna uppgift. Statistiken blir en viktig källa för analyser och utredningar. De anser ofta att de tack vare det nya ansvaret har kommit att använda statistiken mer, vilket berikar deras utredningsarbete. Dessa myndigheter är vanligtvis relativt aktiva i sin roll som statistikansvariga och uppnår ofta de fördelar som beskrivs i avsnittet om ökad närhet mellan ämnesexpertis och statistikexpertis. Många av dem har också, tack vare sina många kontakter inom sektorn, knutit samman flera nätverk som positivt påverkar hela informations- och kunskapsflödet, till gagn för såväl statistik användare som för utredare, policyansvariga, allmänhet m.fl.

Dessa myndigheter har vanligtvis en sådan storlek och infrastruktur att det nya ansvaret inte blir en alltför tyngande eller dominerande uppgift. Många av dem hade redan från början en viss statistikkompetens eller behövde skaffa sådan även av andra skäl än det tilldelade statistikansvaret.

De flesta av dessa myndigheter har vidare en reell möjlighet att i sin interna budget prioritera statistik mot andra områden. LES och SIKA är dock exempel på myndigheter som visserligen passar in på beskrivningen av analys- och informationsuppgiften och statistikansvarets betydelse som komplement till denna, men som på grund av sin litenhet och avsaknad av andra typer av uppgifter i praktiken har små möjligheter att prioritera mellan statistik och annan verksamhet.

Ett fåtal av de sektorsmyndigheter som fick statistikansvar har inte kunskapsspridning om sektorn som en framträdande uppgift. De har fått sitt statistikansvar på delvis andra grunder. Deras huvudsyfte är i stället ett annat, t.ex. att fatta beslut om vilka regler som skall gälla för ett visst område samt i flera fall att fatta beslut som rör enskilda individer. Dessa myndigheter upplever vanligtvis statistikansvaret som något mera sidoordnat, som inte direkt har att göra med den övriga verksamheten. Därmed är deras engagemang i statistikansvaret inte lika stort. Till myndigheter som kan hänföras till denna grupp hör Centrala studiestödsnämnden, Riksgäldskontoret, Statens invandrarverk och i viss mån Finansinspektionen. De flesta av dem har fått sitt statistikansvar av

historiska skäl och inte som följd av Genomförandekommitténs prövning.

Skillnaden mellan dessa två grupper av sektorsmyndigheter är naturligtvis inte glasklar. En del är mer renodlade i den ena eller andra riktningen, andra har ett stort antal uppgifter av mycket varierande karaktär. Skalan är glidande. I detta sammanhang är dock uppdelningen tydliggörande.

En annan väsentlig skillnad mellan de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har med deras storlek att göra. Små myndigheter har ofta större problem när det gäller att sköta sitt statistikansvar än större. Personberoendet blir större och mera utslagsgivande när det gäller exempelvis strategiska val och förhandlingar om produktion vid myndigheter där få personer arbetar med statistikfrågor än vid övriga. Det är även vanligare att myndigheter med små resurser för statistikarbete önskar stöd från t.ex. SCB:s förvaltningsfunktion än andra.

5.3.2 Skillnader mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter och SCB som statistikansvarig

Skillnaderna mellan SCB som statistikansvarig och övriga hänger ihop med skillnaderna i deras roll i samhället. Som nämnts ovan har de flesta statistikansvariga sektorsmyndigheterna som en framträdande uppgift att sprida kunskap om en samhällssektor. Eftersom SCB inte har ett sektorsansvar, har SCB inte heller denna uppgift. SCB:s uppgift är att se till att det tas fram statistik om de samhällssektorer som myndigheten har statistikansvar för och se till att statistiken blir tillgänglig i en grundläggande mening. Övrigt kunskapspridande är det ofta andras sak att sköta.

SCB är dessutom finansierat på ett annat sätt än de flesta övriga myndigheter. Medan övriga är helt eller så gott som helt anslagsfinansierade och utför alla sina uppgifter, inklusive den kunskapspridande uppgiften, inom ramen för anslaget, är SCB finansierat delvis av anslag delvis av uppdragsintäkter. Detta leder till en skillnad i synsätt vad gäller avgiftsbeläggning och prissättning. Man kan förenklat säga att medan SCB har i uppgift att kompensera sig ekonomiskt för service i anslutning till användningen av den statistik som myndigheten ansvarar för, har de statistikansvariga sektorsmyndigheterna i uppgift att kostnadsfritt sprida kunskap, inklusive sådan som inkluderar statistik. En annan bidragande faktor till denna skillnad är att volymen statistik som SCB har ansvar för är avsevärt större än övriga myndigheters. Prisfrågorna behandlas mer ingående i ett separat kapitel.

Rollskillnaden mellan SCB som statistikansvarig och övriga innebär vidare att myndigheterna har olikheter i basen för sitt ansvar. De allra flesta har kunskaper om en samhällssektor som bas för ansvaret. För SCB, däremot, baseras ansvaret på en slags teknisk kompetens – statistik-kunskaper. Detta får bl.a. som konsekvens att flertalet myndigheter har större inflytande över planeringen inom sina områden än vad SCB har. Det innebär att de i högre grad avgör vilken och hur mycket statistik som skall tas fram på sina respektive områden utan inblandning av sitt departement. På SCB:s områden har departementet större möjlighet att påverka planeringen. Skillnaderna utvecklas vidare i avsnitt 5.4.2 om SCB:s agerande.

En annan aspekt som har med de olika rollerna att göra är att sektorsmyndigheterna lättare än SCB kan misstänkas ha partsintressen i statistiken. Som nämnts i kapitel 3 är de sektorsmyndigheter som fått statistikansvar numera vanligtvis inte ansvariga för den verksamhet som statistiken avser. Det är i stället andra myndigheter eller organisationer som ansvarar för verksamheterna. De statistikansvariga myndigheterna har en roll som snarare innebär att de skall betrakta och beskriva utvecklingen inom en sektor. Några användare har emellertid till utredningen framfört tveksamheter av detta slag och en myndighet, BRÅ, har bl.a. i massmedia misstänkts för att riskeras sköta statistiken på ett mindre objektivt sätt. Ett par sektorsmyndigheter har därtill, av främst SCB, beskyllts för att ha anlitat statistikproducenter med partsintressen.

5.3.3 De statistikansvariga sektorsmyndigheternas agerande

Det är inte alltid självklart vad som ligger i det nya ansvar och i de nya befogenheter som de statistikansvariga myndigheterna fick sig till-delade vid reformens genomförande. Olika sektorsmyndigheter har åtminstone uppfattat dem olika. Ofta har detta sin grund i ovan nämnda olikheter i roller och andra förutsättningar. Även enskilda personers synsätt är naturligtvis en faktor som påverkar en myndighets agerande inom sitt nya ansvar.

På vissa sektorsmyndigheter har man funderat mer principiellt och förutsättningslöst kring de nya befogenheterna och har tagit dem i anspråk eller, i de fall man inte automatiskt har fått dem, erövrat dem. Exempel på detta är SIKA och LES.

Andra har sett mer pragmatiskt eller realistiskt, i vissa fall t.o.m. passivt, på sitt nya ansvar. Dessa har t.ex. inte funderat över genomgripande förändringar eller över alternativa producenter bl.a. eftersom

SCB, med sin historia, sin infrastruktur och sin storlek anses vara mest lämpad för att sköta produktionen. Exempel är NUTEK, Högskoleverket, m.fl.

De delar i befogenheterna och ansvaret som hanteras olika av olika statistikansvariga sektorsmyndigheter är bl.a. möjligheterna

- A) att påverka sitt statistikområde genom att föreslå ändringar i förordningen,
- B) att välja producent,
- C) att besluta om var gränsen ska gå mellan den egna myndigheten och SCB i EU-samarbetet,
- D) att delta i eller ta egna initiativ angående samordningen av systemet för den officiella statistiken,
- E) att besluta om var gränsen ska gå mellan den egna myndigheten och producenten (främst SCB) i statistikprocessen,
- F) att involvera andra användare i påverkandet av statistiken,
- G) att samarbeta med andra statistikansvariga myndigheter i frågor som rör statistikansvaret.

A) Påverka sitt område

Få myndigheter har ifrågasatt omfattningen av sitt statistikområde eller det sätt på vilket detta område uttrycks i statistikförordningen. Synpunkter på förhållanden som borde förbättras finns dock. Vid reformens införande fanns i vissa fall missnöje dels över skärningen mellan olika myndigheter, dels över vilka myndigheter som över-huvudtaget skulle bli statistikansvariga. Vissa av dessa uppfattningar finns kvar och en del andra har tillkommit. Ett exempel är att gräns-dragningarna på flera delområden mellan kultur-, skol- och annan statistik upplevs vara problematiska.

En mer utförlig förteckning över framförda önskemål om förändringar i gränser mellan områden och mellan myndigheter finns i avsnitt 7.1 "Gränsdragningsfrågor".

B) Välja producent (se även avsnitten om SCB:s roller, om producenter och om produktion)

Några statistikansvariga sektorsmyndigheter har varit mer angelägna än andra att upphandla statistikproduktion av andra än SCB. Men även de mest aktiva i denna riktning upphandlar endast begränsade delar av sin statistik av konkurrenter till SCB. Flertalet sektorsmyndigheter upp-lever att den enda reella konkurrenten till SCB är den egna organisationen. De

flesta har dock ingen önskan att ta hem produktionen i sin helhet till den egna myndigheten, eftersom detta i så fall skulle bli en alltför dominerande uppgift för myndigheten och eftersom de upplever att SCB är expert på detta. En myndighet, BRÅ, har tagit hem hela produktionen till den egna myndigheten efter att under det första året ha anlitat SCB.

SIKA och LES har varit mest aktiva med att vända sig till flera producenter. SIKA har som princip att allt bör konkurrensupphandlas och säger sig aldrig ha vänt sig direkt till enbart SCB. SCB har dock fått uppdraget i många av SIKAs upphandlingar. LES strävar mot öppen upphandling, men har på grund av stor arbetsbörda de första åren endast anlitat SCB. Under 1998 har LES emellertid genomfört en öppen upphandling.

Vissa andra sektorsmyndigheter, t.ex. Skolverket, Skogsstyrelsen och Socialstyrelsen har utsatt SCB för konkurrens vad gäller delar av sin officiella statistik. Detta har lett till att de har kunnat sätta viss press på SCB, t.ex. vad gäller effektivitet.

De allra flesta statistikansvariga sektorsmyndigheterna har dock valt att vända sig enbart till SCB. Anledningarna till detta är flera. De skäl som har framförts till utredningen är att man inte har reflekterat över möjligheten att anlita någon annan producent, att man anser det vara enklast att göra som tidigare, att man anser att SCB är den bästa experten på statistikproduktion, att man tror/vet att endast SCB får hantera vissa registeruppgifter, att man vill ha en partner som är stabil över tiden samt att den statistik man ansvarar för är starkt kopplad till någon undersökning som SCB gör inom sin roll som statistikansvarig.

Flera sektorsmyndigheter har uppfattningen att det inte finns någon reell konkurrens till SCB när det gäller väsentliga delar av den officiella statistiken, som till sin karaktär ofta är omfångsrik, på låg nedbrytningsnivå, har många uppgiftslämnare och innefattar hantering av individuppgifter. De flesta andra statistikproducenter ägnar sig mer åt statistikundersökningar av annan art, t.ex. opinionsundersökningar. (Se även avsnitten om producenter och om produktionsprocessen).

Många av myndigheterna har dock svårt att acceptera SCBs prissättning. De anser att SCBs offerter för produktion är alltför höga och i vissa fall alltför ospecificerade. Det är svårt att se vad olika moment kostar. I vissa fall har en statistikansvarig sektorsmyndighet, genom att inhämta anbud även från andra producenter, pressat SCBs pris till vad de anser är en mera rimlig nivå. En del anser också att SCBs ekonomiska förutsättningar och prispolicy har lett till ett överdrivet vinstmaximerande tänkande som motverkar användandet av statistik i samhället.

Frågorna om kostnadsbeläggning och prissättning utgör, som nämnts, viktiga skillnader i synsätt mellan SCB och sektorsmyndigheterna. Det

är den skillnad som de flesta sektorsmyndigheter i första hand pekar på. Skillnaderna har sin grund i de olika förut-sättningar och uppgifter som statsmakterna har givit åt SCB respektive övriga. Detta utvecklas närmare i avsnittet om prissättningsfrågor.

C) Engagemang i EU-kontakter

Flera sektorsmyndigheters statistikansvar berörs påtagligt av samarbete med EU, medan andra områden knappast berörs alls. För flertalet myndigheter som berörs av EU-samarbete är det fråga om ett sam-arbete med EU:s statistiska kontor, Eurostat. Men på några områden sker dessutom ett aktivt statistiksamarbete vid sidan av Eurostat, dvs. med ämnesinriktade generaldirektorat. Så sker bl.a. på arbetsmiljö-området, där Arbetsmiljöövervakningen har statistikansvar.

Det svenska samarbetet med Eurostat samordnas av SCB inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter. När det gäller statistiksamarbete i övrigt, sker det som regel vid sidan av SCB:s samordningsinsatser.

På de sektorsmyndigheters statistikområden där det finns ett EU-samarbete förekommer att det uppkommer oenigheter mellan den statistikansvariga myndigheten och SCB om bl.a. vem som skall representera Sverige vid arbetsgruppsmöten och liknande. Vissa sektorsmyndigheter anser att det främst är den, och endast undantagsvis SCB, som bör representera Sverige i arbetsgrupper som rör deras statistikområde. Andra har helt överlåtit deltagandet på SCB, eller annorlunda uttryckt, låtit SCB fortsätta att delta som före reformen, ibland utan att närmare reflektera över vilken lösning som är lämpligast. I vissa fall deltar representanter från både den ansvariga sektorsmyndigheten och från producenten SCB. Detta påverkar själv-fallet kostnaderna. Eurostat står normalt för resekostnaderna för en person.

När det gäller den högsta nivån av möten inom EU:s statistik-samarbete (inom den s.k. Statistical Programme Committee – SPC) deltar en person per land, vanligen med två bisittare. Chefen för landets centrala statistikkontor representerar landet. Detta är i Sverige SCB:s generaldirektör i sin egenskap av samordnare för det svenska systemet för officiell statistik. På SPC-möten diskuteras vanligtvis övergripande frågor och frågor som rör statistik inom flera samhällsområden. Inför dessa möten är det nödvändigt för SCB:s generaldirektör att informera sig om vad de ansvariga för olika områden i Sverige har för ståndpunkter och önskemål. Här finns också en del reaktioner, från både SCB:s och vissa sektorsmyndigheters sida. SCB beklagar att vissa sektorsmyndigheter inte alltid besvarar frågor som SCB skickar till

berörda myndigheter inför SPC-möten. Vissa sektorsmyndigheter anser att de inte får tillräcklig information av SCB och önskar möjligheter till starkare deltagande i alla delar av processen inför och under ett SPC-möte.

Den gemensamma hemsidan ("SAM-forum") för aktörer inom systemet för den officiella statistiken som SCB, inom ramen för sin samordningsroll, håller på att utveckla kommer troligen att underlätta kontakter mellan olika sektorsmyndigheter och mellan sektorsmyndigheter och SCB vad gäller såväl EU-frågor som andra samordningsfrågor.

D) Engagemang i samordningen av systemet för den officiella statistiken

I sin roll som systemsamordnare har SCB arbetat med ett nyhetsblad, "Statistikkontakt", som skickats till statistikansvariga sektorsmyndigheter. Det har tagits fram och spridits när det funnits något att berätta. Genom detta blad kallade SCB även till informations- och diskussionsmöten, ofta i form av lunchseminarier. Vissa sektorsmyndigheter skickade en eller flera representanter till praktiskt taget varje seminarium, andra har varit mer sparsamma besökare.

På initiativ av representanter för ett par sektorsmyndigheter har ytterligare ett mötesforum tillkommit, det s k SAMPUB (SAM står för statistikansvariga myndigheter och PUB för publicering). Tanken var att olika sektorsmyndigheter som fått statistikansvar där skulle kunna diskutera frågor kring publicering av statistik. Detta utvecklades till att omfatta även information och diskussion kring andra gemensamma frågor, bl.a. det regelverk som finns för den officiella statistikens tillgängliggörande. I och med detta inbjöds också SCB:s personal som arbetar med regler och samordning att vara med. För dem blev SAMPUB även ett lämpligt forum att informera om och få synpunkter på andra planerade samordningsaktiviteter.

På senare tid har, inom SCB, diskuterats huruvida SCB skall inrätta ett mera formaliserat forum som liknar SAMPUB, eventuellt med SCB:s generaldirektör som sammankallande. Representanter för vissa sektorsmyndigheter har i samtal kallat detta för ett sätt för SCB att återta makten i frågor som rör samordning och samtal statistikansvariga myndigheter (inkl. SCB) emellan. Denna syn på frågan delas inte av alla och bör inte överdrivas. Den understryker dock vikten av att tydliggöra i vilka frågor samarbete mellan statistikansvariga är att betrakta som ett samarbete mellan likar och i vilka frågor SCB, i sin samordnings- och eventuella tillsynsroll, är en överordnad myndighet med befogenheter att besluta över de andra.

I kontakterna med utredningen har flera statistikansvariga sektorsmyndigheter framfört synpunkter på vad de tycker borde omfattas av systemets samordnings- och tillsynsfunktion. Exempel på sådana önskemål är att granska hur myndigheterna sköter sitt statistikansvar, att sprida tips om iakttaga goda exempel om olika statistikansvariga myndigheters lösningar och att föreslå enkla rutiner för samkörningar mellan olika myndigheters register och statistik. Ytterligare exempel på önskemål framgår av avsnittet om SCB:s förvaltningsuppgifter.

Generellt tycks de statistikansvariga sektorsmyndigheterna inte vara särskilt medvetna om systemets centrala funktion för information och statistikservice som finns hos SCB. Den omfattas av SCB:s förvaltningsuppgifter. Det är t.ex. inte vanligt att sektorsmyndigheterna, i de statistikpublikationer och informationsblad om statistik som de ger ut, upplyser om denna funktion. Detta kan ha att göra med att det på detta område inte har förekommit så mycket samråd mellan SCB och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna.

E) Engagemang i statistikprocessen

Arbetet med statistik kan ses som en process som börjar med beslut om och planering av vad som ska belysas med statistik, fortsätter med datainsamling och själva statistikframställningen och eventuellt med publicering av den i renodlade statistikpublikationer och avslutas med analys av den framtagna statistiken i ett större sammanhang samt eventuellt med publicering även av analysresultaten. Modellen med huvudanvändaren av statistiken inom ett samhällsområde som ansvarig och finansiär innebär tankemässigt att denne är aktiv i åtminstone den första och den sista fasen i processen, dvs. i beslut och planering om vad som ska belysas med statistik och i analys av den färdig-producerade statistiken. Det är moment som ligger däremellan som kan överlåtas på andra.

Spannet mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter är stort när det gäller graden av engagemang i olika delar av statistikprocessen. Eftersom nästan samtliga upprättar avtal med en producent (för de allra flesta med SCB) är de åtminstone formellt inblandade i det första steget (beslut om vilken statistik som ska göras). För vissa är detta inte mer än formellt, dvs. de gör avtal som innebär att SCB ska fortsätta som förut utan att närmare ha penetrerat vad detta egentligen innebär. Andra upprättar också avtal med SCB om att fortsätta som förut, men efter att ha gjort en översyn och kommit fram till att detta är den bästa lösningen. Det finns även de som efter en översyn beslutar om mer eller mindre genomgripande förändringar i sin beställning.

Vad gäller det sista skedet i statistikprocessen, analysen och publiceringen, gör en del tämligen kraftfulla insatser, medan andra inte gör någon mera omfattande analys av statistiken än den som återfinns i SCB:s Statistiska Meddelanden (SM).

Skolverket är exempel på en myndighet som aktivt har engagerat sig både i beslut om vad beställningarna till SCB skall innehålla och i kvalitetsgranskning av siffrorna under statistikframtagandets gång. Skolverket har vidare engagerat sig i sättet att publicera resultaten och använder en stor del av statistiken för vidare analys som presenteras i egna publikationer. Finansinspektionen och Centrala studiestödsnämnden är exempel på det motsatta. De har mycket lite blandat sig i hur SCB tar fram statistiken samt hur SCB publicerar den för deras räkning.

Det är främst de sektorsmyndigheter vars statistikansvar utgör ett naturligt komplement till deras övriga uppgifter (uppföljning m.m.) som upplever de positiva effekterna av reformen. Den fördel med reformen som statistikansvariga sektorsmyndigheter oftast pekar på är att de, tack vare sin närmare insyn i produktionen, kan låta sitt ämneskunnande påverka statistiken i positiv riktning.

En närbesläktad fördel, som vissa sektorsmyndigheter har erfarit, är att de tack vare sina kunskaper om behoven av statistik nu kan väga insatser mot behov bättre än vad som gjordes tidigare. Utvecklingen av statistiken avseende skördeuppskattningar är ett exempel på detta. Den producerades tidigare på ett sätt som gjorde att den höll en högre precisionsnivå. Användningen av statistiken har emellertid förändrats. Viss användning har upphört och den statistikansvariga sektorsmyndigheten (LES, fr.o.m. 1 januari 1999 Jordbruksverket) anser att den gamla precisionsnivån var högre än nödvändigt för dagens behov. Ett enklare insamlingsförfarande har därför införts.

F) Involvera andra användare

Som nämnts i avsnittet om användande och användarinflytande har de flesta, men inte alla, statistikansvariga sektorsmyndigheter inrättat någon typ av användarråd för statistiken inom deras område.

De myndigheter som inte har något användarråd har angivit olika skäl till detta. En anledning är att myndigheten inte har identifierat några andra användare än de själva och några enstaka andra som de redan har nära kontakt med. En annan är att man anser att andra typer av kontakter är viktigare, t.ex. telefonfrågor och andra initiativ från användare utanför myndigheten eller expertgrupper som främst är till för andra frågor än statistik.

G) Samarbete med andra statistikansvariga myndigheter

Det ovan nämnda forumet SAMPUB är ett organiserat samarbete mellan flera, dock inte alla, statistikansvariga sektorsmyndigheter. Det har tillkommit med anledning av reformen, på initiativ av ett par sektorsmyndigheter, och syftar till att diskutera olika frågor som har med själva statistikansvaret att göra.

Vad gäller mer bilaterala samarbeten mellan enskilda näraliggande myndigheter tycks det inte vara särskilt vanligt att just statistikreformen har lett till ökade sådana. Det förekommer givetvis en rad olika samarbeten om olika frågor mellan olika myndigheter. Vanligt är också att representanter för näraliggande myndigheter sitter med i varandras användarråd för statistik. Men samarbete i stort om själva statistikansvaret tycks inte förekomma i organiserad form mellan enskilda myndigheter.

Skolverket och Högscoleverket är exempel på två myndigheter som har stora kontaktytor mellan "sina" sektorer. De samarbetar visserligen inom en rad uppföljnings- och utvärderingsprojekt som ofta involverar statistik, men de samarbetar inte i stort om statistikansvaret. Högscoleverket är dock representerat i Skolverkets användarråd, däremot inte vice versa.

Ett exempel på samarbete om statistikansvaret är att en anställd på Socialstyrelsen som konsult har hjälpt BRÅ med upphandling och planering i samband med BRÅ:s utläggning av produktionen av sin statistik. Detta skedde dock mer med anledning av personens kompetens än med anledning av något organiserat samarbete mellan de två myndigheterna i egenskap av statistikansvariga.

På arbetslivsområdet ges ett informationsblad ut gemensamt av Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen. Bladet kallas "Arbetslivsfakta" och kommer ut tre gånger per år. Detta är inte direkt kopplat till att tre av de fyra myndigheterna är statistikansvariga och har egentligen inget med statistikreformen att göra. Bladet består dock till största delen av statistik och kan tjäna som ett gott exempel på samverkan mellan sektorsmyndigheter för att ge en bredare statistisk belysning.

Flera statistikansvariga myndigheter är i sina åligganden beroende av statistik från andra statistikansvariga. Detta leder självfallet till kontakter angående just denna statistik. Dessa myndigheter önskar ofta strukturer i systemet som garanterar att deras behov av andras statistik fortsätter att tillgodoses. Flera av dem har vidare framfört att sådan statistik bör tillhandahållas kostnadsfritt för den myndighet som är beroende av den.

Av avsnitten 5.1 – 5.3 om statsmakternas styrning, användarinflytande och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har bl.a. följande framgått:

- Regeringen avgör på vilka områden det skall finnas officiell statistik.
- Regeringen avgör vilka myndigheter som skall ha statistikansvar.
- Den totala summa som samhället lägger på officiell statistik kan inte längre utan vidare anges, eftersom statistikverksamheten hos sektorsmyndigheterna har integrerats med annan verksamhet.
- De statistikansvariga sektorsmyndigheterna avgör vilken och hur mycket statistik som skall tas fram inom det egna området, men frihetsgraderna att själv avgöra begränsas på flera områden, t.ex. som följd av EU-samarbetet.
- Användningen av statistik har ökat, dels som följd av ökad mål- och resultatstyrning, dels genom reformen i sig.
- Användarinflytandet har ökat, eftersom huvudanvändarna är ansvariga.
- Det blir allt vanligare med användarråd hos de ansvariga myndigheterna, men sådana saknas ännu på vissa områden. Användarråden fungerar allt bättre.
- Det behövs både statistik- och ämnesexpertis för ett bra resultat.
- Myndigheterna uppfattar sitt statistikansvar olika och deras sätt att sköts sina statistikbefogenheter varierar.

5.4 SCB

5.4.1 SCB:s roller

Som konsekvens av statistikreformen blev det mera tydligt än tidigare att SCB har flera roller vad gäller den officiella statistiken. Innan reformen hade det inte ansetts finnas skäl att tydligt avgränsa och precisera dessa roller på det tämligen tydliga sätt som nu kom att ske. Utredningen anser, i likhet med Genomförandekommittén, att det är naturligt att urskilja tre roller för SCB:

- ansvarsrollen
- produktionsrollen
- förvaltningsrollen.

Var och en av dessa roller har belysts av Genomförandekommitténs betänkande SOU 1994:1.¹ Den förhållandevis fylliga beskrivningen av förvaltningsuppgifterna som görs i Genomförandekommitténs betänkande får ses mot bakgrund av att detta i allt väsentligt är en ny roll. Den är i sin nuvarande form en direkt konsekvens av den ansvarsuppdelning av statistiken som reformen innebar.

Inför reformen uttrycktes från flera håll att det fanns risk för rollkonflikter. Det ansågs också finnas en risk för att SCB kunde skaffa sig särskilda fördelar, t.ex. genom att inom ramen för förvaltningsuppgifterna skapa ett regelverk för den officiella statistiken som gynnar SCB som producent.

Utredningen har utnyttjat konsultresurser från Statskontoret för att närmare penetrera SCB utifrån de olika rollerna och ge en principiell bakgrund till möjligheterna för SCB att sköta arbetet inom sina tre roller. Statskontorets rapport presenteras i appendix till betänkandet. Utredningens redovisning baserar sig dessutom på synpunkter som förts fram av statistikansvariga myndigheter och användare dels vid utredningens kontakter med dem, dels vid deras kontakter i övrigt, främst med SCB.

När det gäller statistikansvar har SCB efter reformen fortfarande ansvar för stora delar av den officiella statistiken. SCB fick genom reformen ett uttalat ansvar för sektorsövergripande statistik samt ansvar för sådan statistik i övrigt som inte lades ut på sektorsmyndigheter. I

¹ SCB:s ansvar för anslagsfinansierad statistik m.m. beskrivs i Genomförandekommitténs betänkande, SOU 1994:1, kapitel 6 (sid. 93-97). I kapitel 7 (sid. 99-101) beskrivs SCB som uppdragsmyndighet och i kapitel 5 (sid. 59-92) beskrivs SCB:s förvaltningsuppgifter.

bilaga till statistikförordningen fastslås exakt vilka områden som omfattas av den officiella statistiken och vilken myndighet som är ansvarig för respektive område. SCB har härvid tilldelas ansvar för utpekade områden på samma sätt som gäller för de statistikansvariga sektorsmyndigheterna.

SCB är den i särklass största statistikansvariga myndigheten. I ekonomiska termer har SCB ansvar för ungefär hälften av den officiella statistiken; i termer av antalet produkter var det ungefär 40% (90 av totalt 227 produkter) som vid reformens genomförande kom att hänföras till SCB:s ansvarsområden, dvs. produkter för vilken SCB erhåller anslag direkt från statsmakterna.

När det gäller produktion intar SCB i ännu högre utsträckning en dominerande ställning. SCB producerar dels den statistik som SCB har ansvar för, dels merparten av den statistik för vilken andra myndigheter har statistikansvar.

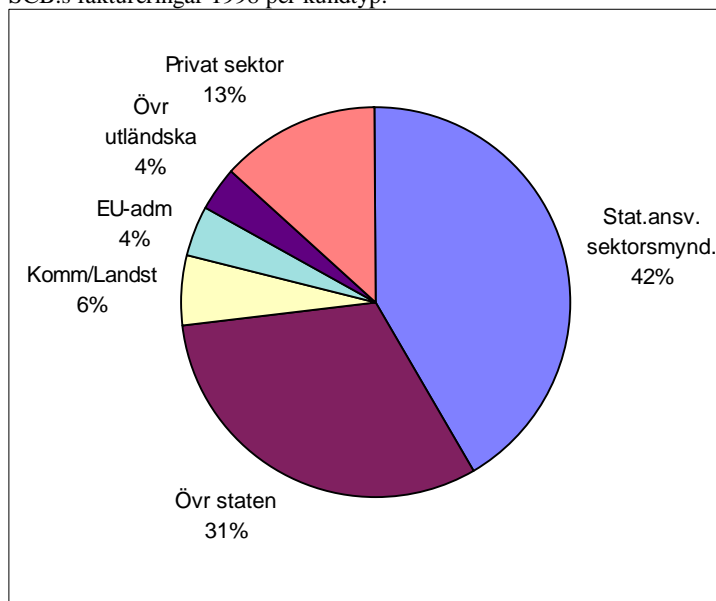
Det är inledningsvis viktigt att klargöra vad utredningen anser skall avses med begreppet "produktion". I princip kan man tänka sig både en smal definition och en mera bred. Utredningen ansluter sig till den terminologi som härvidlag använts av Genomförandekommittén. Det innebär en bred definition. Med produktion avses därför allt från en undersöknings design (urvalsmetoder vid urvalsundersökningar), datafångst och bortfallsuppföljning till framställning av tabeller och analys av resultat. Till produktionen hör också dokumentation, arkivering, datalagsfrågor och internationellt statistikutbyte m.m. Förteckningen i bilaga 3 med rubriken "Att tänka på när man framställer officiell statistik" visar i ett 30-tal punkter vad som kan omfattas av begreppet statistikproduktion.

En stor del av SCB:s produktion blev potentiellt konkurrensutsatt i och med reformen. Före reformen ingick den statistik som genom reformen fördelades på sektorsmyndigheter i SCB:s anslags-finansierade verksamhet. Grovt räknat var det omkring hälften av SCB:s dåvarande anslagsfinansierade statistikproduktion som med reformen lades under andra myndigheters ansvar.

Som följd av reformen blev statistikproduktionen inom de områden för vilka ansvaret lagts på andra än SCB i stället möjlig för SCB att utföra som uppdragsverksamhet. De allra flesta statistikansvariga sektorsmyndigheterna uppdrar större delen av produktionen åt SCB.

Uppdrag från de sektorsmyndigheter som fick statistikansvar i och med reformen utgör således sammantaget en stor och viktig inkomstkälla för SCB. De stod 1998 för 42 % av SCB:s samtliga uppdragsintäkter. Härav utgör ungefär $\frac{3}{4}$ produktion av officiell statistik.

SCB:s faktureringar 1998 per kundtyp.



Av diagrammet framgår att de statistikansvariga sektorsmyndigheternas beställningar har stor ekonomisk betydelse för SCB: De köpte sammantaget för 134 miljoner av SCB under 1997. Avtalen om produktion av officiell statistik för sektorsmyndigheternas räkning stod för 109 av dessa 134 miljoner. 1998 köpte de för 147 miljoner av SCB, varav avtalen om produktion av officiell statistik svarade för 107 miljoner.

För de statistikansvariga sektorsmyndigheterna sammantaget avser merparten av uppdragen den officiella statistiken. 1997 var denna andel 81 %. 1998 hade den sjunkit till 73 %. Det beror mest på att beställningarna vid sidan av den officiella statistiken ökade.

De uppdrag som sektorsansvariga myndigheter lade på SCB vid sidan om uppdragen att producera officiell statistik handlade under 1997 mest om totala statistiska undersökningar (8 % av de totala beställningarna), datainsamlingar (5 %), konsultationer (3 %) och statistiska bearbetningar (2 %).

Även under 1998 utgjordes uppdragen åt SCB utöver avtalen om officiell statistik mest av totala statistiska undersökningar (8 % av de totala beställningarna). Konsultationerna hade ökat (8 %), liksom statistiska bearbetningar av register (4 %). Uppdragen avseende datainsamlingar hade minskat (3 %).

Av SCB:s tio största kunder under såväl 1997 som 1998 var åtta statistikansvariga sektorsmyndigheter. (De andra två var SIDA och EU-

kommissionen). 1996 var sju av de tio största kunderna statistikansvariga sektorsmyndigheter.

Det faktum att en stor del av den officiella statistiken försvann från SCB:s ansvar, innebär att pressen på SCB att ändå få sköta produktionen har varit och är reell. På flertalet områden får SCB produktionsuppdraget efter genomgångar och förhandlingar årsvis eller vartannat år med de ansvariga sektorsmyndigheterna. Såväl dessa förhandlingar som möjligheten att bli bortvald till förmån för en annan producent har inneburit att SCB har effektiviserat sin produktion i en utsträckning och en takt som man kanske utan denna press inte skulle ha gjort.

Förvaltningsuppgifterna utgör samordnande, stödjande och bevakande uppgifter samt uppgifter i övrigt som är gemensamma för hela statistiksystemet. Det ansågs nödvändigt att ge en instans sådana uppgifter för att göra en sektorsuppdelning av statistiken möjlig. Det är till en del fråga om nya uppgifter för SCB, vilka inte existerade innan statistikreformen. Flera av uppgifterna, såsom utveckling av statistiska standarder och metoder, var emellertid redan tidigare tunga uppgifter för SCB. Ett av skälen till att SCB utsågs till förvaltningsmyndighet var att SCB redan tidigare arbetade aktivt med flera av de uppgifter som skulle omfattas.

Ett av målen är att informera användarna om den officiella statistiken samt se till att den är lättillgänglig. Det är vidare ett mål att bidra till att den officiella statistiken i Sverige hålls samman i ett system som tillhandahåller officiell statistik av god kvalitet. Detta sker dels genom stöd och råd till de statistikansvariga myndigheterna inklusive SCB, dels genom uppföljningar av hur systemet fungerar.

SCB:s styrelse har dessutom, enligt instruktionen för SCB och som följd av reformen, i uppgift att årligen lämna en rapport om den officiella statistikens samordning till regeringen. Sådana rapporter har lämnats vid tre tillfällen. Utredningen har haft tillgång till såväl dessa rapporter som vissa bakgrundsmaterial för sin analys.

5.4.2 SCB:s agerande

Ansvarsrollen

Ansvarsrollen innebar ingen principiell nyhet för SCB. På de områden där SCB fick behålla statistikansvaret upplevdes skillnaderna mot tidigare vara små. Tillkomsten av ett preciserat regelverk för Sveriges officiella statistik genom dels en precisering av begreppet ”Officiell

statistik”, dels föreskrifter för statistikens tillgängliggörande var på flera av SCB:s statistikområden den största skillnaden.

Ansvarsrollen upplevs i praktiken på ett olikartat sätt av SCB å ena sidan och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna å den andra. Eftersom även de statistikansvariga sektorsmyndigheterna sinsemellan i flera avseenden är mycket olika, är det inte utan vidare möjligt att entydigt precisera skillnaderna. Utredningen har funnit att det är ändamålsenligt att göra en jämförelse mellan å ena sidan den typ av sektorsmyndigheter som har en tydligt uttalad uppgift att brett informera i samhället om sin sektor, dvs. myndigheter där statistik-ansvaret på ett naturligt sätt passar in i myndighetsrollen (t.ex. Social-styrelsen, Skolverket, Högskoleverket m.fl.) och å andra sidan SCB.

En grundläggande skillnad är att statistikansvaret för flertalet sektorsmyndigheter är något nytt. Det har funnits anledning för dem att förutsättningslöst ompröva statistiken på respektive område. En annan grundläggande skillnad är att sektorsmyndigheternas expertkunskaper omfattar hela det sakområde som statistiken avser, medan SCB:s expertområde som regel är begränsat till just statistiken. Det finns undantag. Ett sådant är statistiken om levnadsförhållanden. På detta område har SCB expertkompetens som sträcker sig utanför statistikkompetensen.

Dessa skillnader leder i sin tur till en rad olikheter vad gäller SCB:s och övriga myndigheters förutsättningar och sätt att sköta sitt statistikansvar. För flertalet sektorsmyndigheter upplevs statistikansvaret som ett naturligt komplement till det ansvar i övrigt som myndigheten har inom sektorn (t.ex. för analys, uppföljning, information osv.).

Utredningen har valt att, något generaliserat, försöka belysa de skillnader mellan SCB och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna som framkommit utifrån en rad aspekter. Med statistikansvariga sektorsmyndigheter avses härvid inte alla, eftersom de inte utgör en i alla avseenden homogen grupp, utan framförallt de statistikansvariga sektorsmyndigheter som tillika har en tydlig uppgift att sprida kunskap i samhället om sin sektor.

Finansiering/styrning

SCB är anslags- och uppdragsfinansierat. Finansdepartementet (fr.o.m. 1999 Justitiedepartementet) tilldelar SCB medel till den officiella statistiken oavsett fackområde. Det finns risk att departementets egna fackområden favoriseras i prioriteringssituationer. När det gäller ekonomisk statistik har SCB haft en insatt part och tung användare i form av finansdepartementet att diskutera med. När det gäller statistik

på andra områden har motsvarande stöd och förståelse fått sökas utanför det medelstillsdelande departementet.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna är som regel i huvudsak finansierade via anslag som de tilldelas av sitt fackdepartement. Dessa myndigheter har ett departement som är insatt i sakområdet och tung användare av statistiken att diskutera och argumentera med.

Prioriteringen

SCB arbetar enbart med statistik och tvingas därför vid behov av omprioriteringar väga statistik på ett område mot statistik på ett annat område.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna har såsom sektorsmyndigheter en rad uppgifter inom ett fackområde. Statistiken är för flera av dem en mindre del av verksamheten. De kan därför vid omprioriteringar väga statistik mot annan verksamhet inom fackområdet.

Analysuppgiften

SCB:s expertkompetens är att producera statistik. Expertkunskaperna ligger som regel inte på de fackområden som den statistik som SCB har ansvar för belyser. Detta innebär att SCB:s möjligheter att analysera statistikresultaten som regel är begränsade till sådan analys som utgår från statistikkompetensen.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna har sin expertkompetens på fackområdet. De har däremot som regel endast i begränsad utsträckning tillgång till egna statistikexperter. De har därför andra förutsättningar än SCB att analysera statistikresultaten och att sätta in dem i ett större sammanhang.

Informationsuppgiften

SCB har en bred informationsuppgift på statistikområdet. SCB informerar om den svenska statistiken och statistiksystemet i stort. På de områden där SCB har statistikansvar lämnas resultaten till en rad bibliotek. Vidare besvaras frågor om statistikresultat, om detta kan ske snabbt och enkelt. Däremot anser SCB sig inte ha något mera aktivt informationsansvar.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna har breda uppgifter inom ett visst fackområde. Till uppgifterna hör att aktivt hålla samhället

informerat om fakta inom detta område. Statistiken spelar en viktig roll i denna informationsuppgift. Flera av myndigheterna ser det som en naturlig uppgift att inom sin anslagsram ge en bred spridning åt såväl statistiken som annan information avseende sitt område.

Prissättningen

SCB tar betalt av användarna för de merkostnader som dessa förorsakar verket genom att efterfråga statistiken. Anslagen till SCB anses inte täcka denna typ av kostnader. SCB har stöd i detta synsätt från Finansdepartementet och Ekonomistyrningsverket.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna avgör själva vilka moment som skall anses ha blivit finansierade via myndighetens anslagsmedel. De allra flesta anser att det ingår i rollen som sektorsansvarig myndighet att ge bred service i samhället utan kostnad för användarna. De allra flesta anser sig ha fått täckning för dessa kostnader genom sina anslag.

Produktionen

SCB sköter genomgående själv produktionen av statistiken på de områden där SCB har statistikansvar (med undantag för själva datorkraften). Produktionsmomentet blir härigenom i praktiken inte konkurrensutsatt.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna har (med få undantag) inte en egen organisation för statistikproduktion. Den upphandlas därför. I princip är den utsatt för konkurrens. De flesta statistik-ansvariga sektorsmyndigheterna har dock konstaterat att det för närvarande i praktiken finns få, om ens några, konkurrenter till SCB vad gäller produktionen på deras område.

Presentationen

SCB har, som följd av att man är statistikexpert och inte expert inom fackområdet, en sifferinriktad presentation av resultaten. Analyserande textavsnitten blir mindre framträdande. De nya elektroniska medierna är lämpliga för denna typ presentationer. Det är därför en naturlig strävan för SCB att göra resultaten tillgängliga genom databaser.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna sätter in statistiken i ett större sammanhang och presenterar den i vissa fall, förutom i databaser, tillsammans med andra typer av fakta om respektive område. Text-

avsnitten får härvid större betydelse. Detta ökar intresset för att hålla fast vid publikationer, som passar bra för denna typ av presentationer (där tabeller, diagram och textavsnitt blandas).

Utredningens uppfattning är att de diskrepanser som finns mellan å ena sidan SCB och å andra sidan de statistikansvariga sektors-myndigheterna i hög grad har att göra med olikheter i roll och rolluppfattning. För flera av myndigheterna kan skillnaderna avläsas i deras instruktioner. Det finns i princip två sätt att minska dessa diskrepanser.

Det ena sättet är att SCB:s roll vidgas på de områden där SCB har statistikansvar så att den liknar de övriga statistikansvarigas roll som sektorsmyndigheter. Det innebär bl.a. att SCB skaffar sig sak-kompetens på de områden där SCB har statistikansvar så att SCB har möjlighet att analysera statistiken på ett likartat sätt samt att sätta in den i ett större sammanhang. Det andra sättet är att myndigheter med sakkompetens får endera komplettera SCB på de områden där SCB har statistikansvar eller ta över statistikansvar från SCB.

En utveckling av SCB:s sakkompetens så att SCB kan analysera statistiken på likartat sätt som övriga statistikansvariga sektors-myndigheter, kan ske enligt den modell som f.n. tillämpas på det statistikområde som avser levnadsförhållanden. På detta område har SCB själv expertkunskaper, men inbjuder dessutom forskare m.fl. att också delta i analysarbetet. Resultaten publiceras samlat av SCB, till viss del inom ramen för Sveriges officiella statistik, till viss del utanför.

Komplettering av sakkompetensen kan ske genom fördjupat samarbete med tunga användare med sakkompetens. Ett exempel på ett sådant samarbete är det som äger rum på den ekonomiska statistikens område. Här har SCB statistikansvar, medan Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet är tunga användare, som också svarar för analyser som publiceras.

En synpunkt som flera användare fört fram är att det är bra att flera får sköta analysen – ju fler dess bättre. Det gör analysresultaten mera allsidiga. Detta är viktigt, framförallt på de områden där SCB har tilldelats statistikansvar, eftersom det ofta rör sig om sektorsövergripande områden.

Det har därför ansetts vara befogat att analysen görs från olika utgångspunkter. Det är emellertid viktigt att analysresultaten publiceras så att de blir kända. Detta kan tala för att vissa myndigheter ges ett uttalat ansvar för att analysera statistiken och se till att analysresultaten blir lättillgängliga. Som komplement till statistikansvariga myndigheter kan härigenom en grupp ”analysansvariga myndigheter” tillkomma. De skulle i första hand komplettera statistikansvaret på de statistikområden där en allsidig analys för närvarande inte görs, dvs. i första hand på

SCB:s ansvarsområden. Dagens situation vad gäller den ekonomiska statistiken kan ses som ett exempel på ett sådant samspel. SCB har statistikansvaret, medan framförallt Konjunkturinstitutet sköter viktiga delar av analysen.

Samspelet mellan ämnesexpertis och sakexpertis diskuteras i ett särskilt avsnitt, avsnitt 5.2.3.

Producentrollen

Det är en självklarhet för SCB, att myndigheten själv skall sköta produktionen av den statistik den har ansvar för. När statistikansvaret på en rad områden fördelades på sektorsmyndigheter, var det också självklart för SCB att agera för att de myndigheter som fick statistikansvar skulle ge SCB i uppdrag att även i fortsättningen sköta produktionen av statistiken. Det var vidare en självklarhet för SCB att de produktionsuppdrag som verket erhöll skulle utföras inom ramen för verkets uppdragsverksamhet och med de regler som tillämpas i uppdragsverksamheten.

Läget inför reformen var, som framgått av bakgrundsavsnittet, att SCB under en följd av år fått kännas vid anslagsnedskärningar. SCB hade trots detta kunnat hålla statistiken på en i huvudsak oförändrat hög nivå vad gäller såväl volym som kvalitet. SCB hade vidare klarat problemen utan att behöva friställa personal. Detta hade i huvudsak kunnat ske genom dels rationaliseringar, i första hand möjliggjorda genom teknikutvecklingen, dels satsning på uppdragsfinansierad verksamhet. Denna strategi har fått både positiva och negativa konsekvenser.

Satsningen på uppdragsverksamhet har gjort det möjligt att tillgodose en rad olika statistikbehov i samhället, vilka inte till fullo kan tillgodoses genom den reguljära officiella statistiken. Den moderna teknik som SCB successivt tagit i anspråk har bidragit till att göra vidarebearbetningar ekonomiskt och tidsmässigt realistiska. Till detta har det utökade utnyttjandet av administrativa register också bidragit. Registerutnyttjandet har inte enbart förbilligat för användarna utan också reducerat behovet att samla in sådana uppgifter från företag och enskilda som redan finns tillgängliga.

För SCB har det varit nödvändigt att satsa tämligen hårt på den uppdragsfinansierade verksamheten för att kompensera för de reducerade anslagen. Flera användare och även SCB-personal har framfört till utredningen att man upplever att möjligheterna att finansiera verksamhet med avgifter från användarna ibland har tillämpats i hårdaste laget och i vissa fall på gränsen till taktiskt. Det finns exempel

på att gränsen för vilken statistik som skall anses rymmas inom anslagens ramar har påverkats av möjligheterna att som alternativ ta betalt för statistik genom att definiera den som liggande utanför anslagsramen. Kraven på anslagsnedskärningar har exempelvis i vissa fall tillgodosetts på så sätt att en redovisningsnivå tagits bort och i stället erbjudits användarna som tilläggstjänst på uppdragsbasis.

Förfaringssättet står i samklang med instruktioner som SCB fått från statsmakterna. SCB har i olika sammanhang fått i uppgift att undersöka möjligheterna att söka nya sätt att finansiera statistiken.

Utredningen har funnit att SCB knappast hade något annat val. Det var nödvändigt för SCB, främst för att trygga kompetens och sysselsättning, att försöka erhålla de statistikansvariga sektorsmyndigheternas produktionsuppdrag. Det var vidare naturligt att samma affärsmässiga principer och spelregler som upparbetats inom den uppdragsverksamhet som SCB sedan länge bedrivit skulle tillämpas. SCB måste få täckning för sina kostnader för att utföra uppdragen. Några centrala medel för att hålla en beredskap för produktion av officiell statistik har inte tilldelats SCB.

Det har därför uppstått en affärsmässig situation, som många statistikansvariga sektorsmyndigheter har reagerat över. Många anser att SCB har alltför stor benägenhet att ta betalt; ibland med en prisnivå som är svår att förstå. Utredningen har funnit att de principer som SCB tillämpar följer de riktlinjer som finns på området, vilka såväl regeringen som Ekonomistyrningsverket (och tidigare RRV) står bakom. Ekonomistyrningsverket har på regeringens uppdrag utrett hur informations-tjänster skall prissättas.

Flera myndigheter och andra användare har vidare reagerat över att SCB som följd av hård ekonomisk press och en kraftfull satsning på uppdragsverksamhet, har svårt att frigöra resurser så att det blir möjligt för experter från SCB att delta i mera tidskrävande diskussioner om ny eller förändrad statistik. Ett par statistikintressenter har framfört att det tidigare fanns ett utrymme vid SCB som gjorde det möjligt för SCB-personal att delta i diskussioner av olika slag rörande statistikfrågor. Numera tvingas SCB:s personal som regel kräva finansiering för sin medverkan. Den som har en statistikfråga tvingas därför som regel skaffa medel för att finansiera SCB:s medverkan i diskussioner om olika sätt att lösa den. SCB anser att fria medel, som är disponibla för diskussioner av det här slaget inte längre finns vid verket. De har hänförs till uppdragsverksamheten.

En konsekvens av satsningen på uppdragsverksamhet är vidare att konkurrensen om kvalificerade resurser har ökat. För att klara kvalificerade uppdrag har det ofta visat sig vara nödvändigt att den mest kompetenta personalen inom de statistikområden som berörs med-verkar.

Satsningen på uppdragsverksamhet har härigenom i vissa lägen lett till konkurrens om nyckelpersoner. Från några statistikansvariga sektorsmyndigheter har framförts att kvalificerade statistiker lämnat arbetsuppgifter inom ramen för den officiella statistikproduktion som de har ansvar för och i stället ägnat sig åt uppdrag av mera tillfällig natur.

Några användare upplever att SCB:s policy att inte friställa övertalig personal har lett till en avtappning av kompetensen. Verket anses ha tappat en del av sin "spetskompetens" på vissa områden. Vidare finns det statistikansvariga myndigheter som tydligt säger sig ha märkt konsekvenser av att SCB ersatt högskoleutbildad personal med vad de har kallat "hemmautbildad".

SCB:s ansträngningar för att förmå statistikansvariga att ge SCB i uppdrag att sköta produktionen av den officiella statistiken underlättades kraftigt av att flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter inledningsvis ansåg att det var naturligt och ändamålsenligt att SCB fick förtroendet att fortsätta att sköta den produktion som SCB tidigare skött och därför hade erfarenhet av att sköta. Efter ett år beslöt BRÅ att ta hand om produktionen på egen hand. Någon annan myndighet bland de som fick sitt statistikansvar genom reformen har ännu, efter fem år, inte helt släppt SCB som producent.

Flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har konstaterat att det på deras område saknas egentlig konkurrent till SCB när det gäller produktionen. Ett problem i detta sammanhang anses vara att produktionen blir alltmer integrerad, bl.a. som följd av den ökande användningen av administrativa register. System av det slag som nationalräkenskapssystemet är ett exempel på utvecklas. På några områden har SCB utvecklat ett slags delsystem (halvfabrikat) där administrativa data från flera register tillrättalagts för statistikproduktion. Vissa av dessa delsystem används på flera statistikområden. Samtidigt som de rationaliserar produktionen, bidrar de självfallet till att knyta produktionen hårdare till den som har ansvar för och kunskaper om delsystemen.

Utnyttjandet av administrativa register för datafångst till statistikproduktionen är i många situationer förknippat med kvalificerat statistiskt metodarbete, framförallt för att hålla kvalitetsfrågorna under kontroll. Detta är viktigt framförallt i situationer då uppgifterna har samlats in för andra ändamål än den statistikproduktion de också utnyttjas för. SCB arbetar sedan länge med hithörande metodfrågor och testar registrens användbarhet i olika statistiksammanhang. Detta medför också att det för den statistiska användningen av registren i praktiken blir viktigt att utnyttja den kompetens som SCB utvecklar.

I många situationer råder därför i praktiken inte en reell konkurrenssituation om produktionen. Det finns emellertid delområden där så är

fallet, dvs. där det kan finnas en fungerande konkurrens. Till sådana områden hör fristående datainsamlingar.

Flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har framfört till utredningen att systemet kan tjäna på att SCB:s roll som producent förstärks, t.ex. så att statistikansvariga myndigheter rekommenderas utnyttja SCB. I stället för försök att sätta produktionen under en konkurrens som ändå inte är reell vore det, enligt några sektorsmyndigheter, bättre att tydliggöra den verkliga situationen. Enligt andra sektorsmyndigheter skulle ett skäl till att tydligare rekommendera SCB som producent vara kvalitet och kompetens. De har framfört att det kan vara effektivt att tydligt rekommendera SCB som producent i sådana situationer, där det inte gagnar produktionens effektivitet eller statistikens kvalitet att blanda in andra producenter. Exempelvis har en statistikansvarig sektorsmyndighet pekat på att SCB har den bäst förståelsen för statistikproduktionens innebörd och mångsidighet. En samlad produktion kan även förväntas ge synergivinster. Synpunkten har förts fram att statistiksystemet efter reformen har fungerat bra tack vara att så många myndigheter har hållit fast vid SCB som producent.

Till bilden hör att krav på att upphandling sker i enlighet med upphandlingsförordningen inte gäller för sektorsmyndigheterna när en statlig producent väljs. Det är därför möjligt för dem att utnyttja SCB som producent utan att behöva sätta SCB:s erbjudanden under konkurrens. Att så är fallet har visat sig inte vara tydligt för vissa potentiella producenter utanför den statliga sektorn.

Synpunkten har framförts att det förekommer att potentiella producenter avstår från att lämna anbud vid upphandling på grund av att de inte anser det möjligt att konkurrera med en myndighet med anslagsfinansiering i botten. Utvecklingen av en trovärdig ny marknad med konkurrens hindras i den rådande situationen med SCB:s sammanflätade roller. Några av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna anser vidare att SCB på samma sätt som andra statistikansvariga bör genomföra konkurrensupphandling av sin produktion. Från SIKA har därför framförts att producentorganisationen vid SCB borde "kopplas loss" från SCB i övrigt. Detta kunde också, enligt SIKA, förväntas öka systemets trovärdighet.

SOS-systemet underlättar, åtminstone i teorin, för andra producenter att konkurrera med SCB om produktion genom att såväl de statistiska som andra metoder som utvecklas av SCB inom ramen för systemet (dvs. inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter) är fritt tillgängliga för alla. Vidare är 17 av Genomförandekommittén särskilt utpekade basregister för den officiella statistiken offentliga. De kan efter avidentifiering och sekretessprövning i princip utnyttjas av alla. Det är vidare möjligt att via Sveriges statistiska databaser använda mikrodata

från de basregister som gjorts tillgängliga via databaserna för att producera statistik utan att producenten behöver se de enskilda uppgifterna.

Utredningen har inte funnit några exempel på att konkurrerande producenter känt till eller bött SCB om tillgång till metoder som utvecklats för hela systemets räkning. Däremot finns det exempel på att utvecklade standarder har använts av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna samt att konkurrerande producenter har utnyttjat basregister inom SOS-systemet. Det finns dessutom exempel på att en konkurrerande producent behövt utnyttja ett register vid SCB som inte omfattas av Sveriges officiella statistik och därför inte är fritt tillgängligt. Detta behov löstes genom att SCB utförde de bearbetningar av registret som behövdes och på så sätt fungerade som underleverantör till producenten. Producenten i exemplet upplevde att det var en klar nackdel och konkurrenshämmande att hamna i detta beroendeförhållande till SCB.

När det gäller frågor kring rollkonflikter har flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna framfört att de upplevde att SCB inledningsvis hade svårigheter med att förstå sina roller. Detta gäller särskilt producentrollen, vars avgränsning mot andra roller (ansvarsrollen och samordningsrollen) var svår för flera SCB:are att initialt förstå. Exempel på situationer där statistikansvariga sektorsmyndigheter anser att SCB agerat felaktigt är att pressmeddelanden tagits fram och distribuerats utan att den ansvarige känt till detta och fått möjlighet att påverka samt att diskussioner förts med Eurostat om statistikfrågor inom en statistikansvarig sektorsmyndighets ansvarsområde utan att myndigheten informerats.

När det gäller rollfrågan har en förändring till det bättre skett, enligt flertalet av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. Dessa har tillsammans med SCB lyckats avgränsa rollerna. En vanlig synpunkt från andra användare än de statistikansvariga sektorsmyndigheterna själva är att man har stort förtroende för SCB. Flera har angivit att de, trots att andra statistikansvariga myndigheter tillkommit, helst vänder sig till SCB med sina förfrågningar. Det beror på att man anser SCB vara en kompetent och serviceinriktad organisation samt att man har upparbetade kanaler till olika experter vid SCB.

De allra flesta synpunkterna från de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, när det gäller SCB som producent, har med prissättningsfrågor att göra. Det har varit betydligt vanligare att frågor rörande prissättningen har tagits upp än frågor som avser rollkonflikter. Prissättningsfrågan är betydligt mera ifrågasatt och tas upp av de allra flesta vid utredningens kontakter. De statistikansvariga sektorsmyndigheternas reaktioner har att göra med att SCB:s produktion för

deras räkning sker inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet. Det innebär att de principer som gäller för uppdragsverksamheten, inklusive de taxor som tillämpas inom denna verksamhet också tillämpas vid uppdrag åt de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, oavsett om dessa avser produktion av officiell statistik eller andra tjänster.

Socialstyrelsen har i en promemoria 1998-03-27 till Socialdepartementet yttrat sig över bl.a. SCB:s prissättning. Socialstyrelsen framför i promemorian att den prissättning som tillämpas inom delar av SCB är ett stort problem för datatillgängligheten. Priserna har i många fall enligt Socialstyrelsens bedömning varit betydligt högre än de verkliga kostnaderna, vilket t.ex. medfört att Socialstyrelsen inte kunnat acceptera offerterna. Detta problem har, enligt Socialstyrelsen, "generellt försämrat datatillgängligheten för både myndigheter och andra statistikbeställare." Socialstyrelsen anger vidare att problemet inte direkt har haft med det ändrade statistikansvaret att göra, "men är ett problem som regeringen kan behöva överväga att närmare analysera."

SCB:s syn är att kostnaderna för overhead måste täckas av anslags- och uppdragsverksamheten tillsammans. De båda verksamheterna delar på SCB:s overheadkostnader. SCB anser att det vore fel att låta anslagsverksamheten täcka hela eller delar av den overhead som genereras av uppdragsverksamheten. Däremot har den overhead som belastar anslaget kunnat reduceras genom uppdragsverksamheten, eftersom denna knappast ställer sådana ytterligare krav att dessa resulterat i en dubbling av overheadkostnaderna. Uppdragsverksamheten finansierar ändå halva den totala overheadkostnaden.

En bakomliggande princip är att anslagsverksamhet inte får subventionera uppdragsverksamhet. SCB anser därför att den modell verket tillämpar är en nödvändighet. Den är vidare principiellt viktig för att det skall vara möjligt för andra att konkurrera med SCB om produktionen. Detta leder emellertid till en timtaxa vid SCB som flera, såväl statistikansvariga sektorsmyndigheter som flera användare i övrigt av SCB:s tjänster, anser vara hög.

Flera sektorsansvariga myndigheter är, vid prissättning inom ramen för sin verksamhet, vana att betrakta basdelen av verksamheten som redan betald genom myndighetens anslag. Detta beror som regel på att de myndigheter som fått statistikansvar helt eller till den dominerande delen är anslagsfinansierade. När de väljer att utföra produktion i egen regi, tillämpar de ofta ett sådant tänkande. Det leder till att man jämför priser beräknade efter olika modell och väger in resultatet när man väljer producent. De statistikansvariga sektorsmyndigheterna gör härvid, enligt SCB:s sätt att se, en felaktig jämförelse i de fall de jämför SCB:s pris med vad de upplever att det skulle kosta att utföra produktionen inom den egna organisationen.

I de fall en statistikansvarig sektorsmyndighet väljer att lägga produktionen på en privat konkurrent anser SCB däremot att priserna blir utsatta för en rättvisande jämförelse. Kraven på långsiktig kostnadstäckning är härvid likartade. Detta hindrar självfallet inte att en producent kan sätta ett lågt pris, t.ex. för att "slå sig in" på en marknad.

Några av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har också reagerat över att SCB har levererat offerter, där det inte har varit möjligt att utläsa kostnaderna för enskilda moment.

Förvaltningsrollen

Förvaltningsuppgifterna utgör i praktiken en mindre del av SCB:s verksamhet. De omfattar i huvuddrag ansvar för systemet Sveriges officiella statistik (SOS-systemet). Förvaltningsuppgifterna innefattar följande sex områden:

- samordning och bevakning av Sveriges officiella statistik
- information och statistikservice
- nationell statistksamordning
- internationellt statistiskt samarbete
- grundläggande metodutveckling
- ansvar för centrala databaser.

SCB har årligen i sin resultatredovisning beskrivit arbetet med förvaltningsuppgifterna enligt denna områdesindelning. Även utredningen behandlar i det följande dessa uppgifter var för sig i enlighet med ovanstående indelning.

Flera av uppgifterna har genomförts av SCB med "låg profil". En generell slutsats vad gäller SCB:s förvaltningsuppgifter är att många inte är medvetna om att alla dessa uppgifter som utförs av SCB är till för hela systemet. Detta gäller såväl personal vid de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och andra användare som SCB-personal. Verksamheten med förvaltningsuppgifterna är för närvarande spridda på tre funktioner inom SCB:s organisation.

Samordning och bevakning av Sveriges officiella statistik

Syftet med uppgiften är att vidmakthålla ett logiskt sammanhållet system, att bevaka att den officiella statistiken användaranpassas, har god kvalitet och görs tillgänglig m.m. Betoningen har legat på utveckling och stöd. SCB har givit ut föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik. De statistikansvariga sektorsmyndigheternas intressen har inledningsvis i första hand legat just på publiceringsfrågorna och föreskrifterna har utgjort det mest påtagliga stödet. Ett regelverk av det här slaget har i sig en sammanhållande funktion. SCB har vidare arbetat med att ta fram underlag för den årliga rapport till regeringen om den officiella statistikens samordning som SCB:s styrelse har att lämna. Detta har i första hand skett genom enkäter till de statistikansvariga myndigheterna. Arbetet har givit SCB en god överblick över statistiksystemet.

Sedan ett par år tillbaka benämner SCB samordnings- och bevakningsuppgiften som en "tillsynsuppgift". I oktober 1997 inrättades ett särskilt kansli för tillsynsuppgiften samt för den internationella samordningen – i huvudsak EU-frågor. Syftet med inrättandet av kansliet var att tydliggöra SCB:s verksamhet med dessa frågor såväl inom SCB som för övriga. Dessförinnan sköttes dessa uppgifter inom SCB:s utvecklingsavdelning, som även svarade för flertalet av de övriga förvaltningsuppgifterna.

Flera av samordnings- och bevakningsuppgifterna är av årligen återkommande karaktär. Till sådana årligen återkommande insatser hör:

- aktualisering av de produktbeskrivningar som på variabelnivå preciserar de produkter som omfattas av Sveriges officiella statistik,
- sammanställning av en publiceringsplan för den officiella statistiken under det påföljande året,
- sammanställning över den publicering som skett inom ramen för Sveriges officiella statistik i tryckt form under det föregående året ("Årets publicering"),
- uppföljning av aktualiteten och tidshållningen i publiceringen under det gångna året. Resultatet sammanfattas i särskilda rapporter.

SCB utför i första hand sin bevakningsuppgift genom att årligen följa upp hur föreskrifterna för statistikens offentliggörande efterlevs. Till det som följs upp hör föreskrifternas krav på särskild markering av den statistik som omfattas av Sveriges officiella statistik, att en kvalitetsdeklaration finns, liksom uppgift om tidigare publicering av motsvarande statistik samt att sådan översättning till engelska som krävs för att andra än svenskspråkiga skall kunna tyda statistiken har gjorts. Såväl

SCB som övriga statistikansvariga myndigheter har i allt väsentligt följt föreskrifterna. Vissa avvikelser förekommer dock.

Avvikelser från föreskrifterna har medfört att SCB i några fall tagit en informell kontakt med de statistikansvariga sektorsmyndigheterna eller med producenten, som vanligen är SCB. Det vanligaste skälet till kontakt är utebliven eller försenad statistik. Det har upplevts enklast för dem som arbetar med den här formen av bevakning att ta kontakter inom SCB. De allra flesta kontakterna har därför skett inom verket.

Samordnings- och bevakningsinsatserna förenklas avsevärt av att SCB, förutom den egna statistiken, sköter produktionen av en stor del av den statistik som andra har ansvar för. Som regel sköter SCB även publiceringen av resultatet. Några myndigheter, i första hand BRÅ, Skolverket och Socialstyrelsen har valt att sköta huvuddelen av publiceringen på egen hand. Ytterligare några myndigheter svarar själva för delar av publiceringen. Många har t.ex. vidgat den till andra medier än publikationer, främst Internet.

Utöver de kontakter som uppföljningen av föreskrifternas efterlevnad har resulterat i, har SCB haft kontakt med flera statistikansvariga myndigheter såväl genom seminarier som bilateralt. Syftet har som regel varit diskussion av gemensamma frågor.

Till samordnings- och bevakningsuppgifterna hör, som nämnts, att ta fram underlag för SCB-styrelsens årliga rapport till regeringen om den officiella statistikens samordning. Sådana rapporter har tagits fram med avseende på 1994/95, 1996 och 1997. Tyngdpunkten har legat på synpunkter från statistikansvariga myndigheter och vissa användare.

En rad satsningar av betydelse för statistikens samordning har gjorts inom ramen för andra delar av SCB:s förvaltningsuppgifter än de som benämns "Samordning och bevakning". Exempel på sådana satsningar är:

- den ovan nämnda utvecklingen av databaserna, där statistikresultaten kan samlas på ett enhetligt sätt, oavsett var statistikansvaret ligger,
- införande av gemensam ämnesområdesindelningen för publikationer och databaser, vilken i det närmaste helt sammanfaller med den indelning som finns i statistikförordningen,
- utveckling av en klassifikationsdatabas, som utgör ett viktigt instrument för standardisering och samordning av variabler.

Till bevakningsuppgifterna hör vidare att "särskilt bevaka sådana behov som spänner över flera områden ..." ¹ Utredningen har inte funnit några

¹ Enligt Genomförandekommitténs betänkande (SOU 1994:1), sid. 38

exempel på att SCB har vidtagit särskilda bevakningsåtgärder i detta syfte.

SCB:s samordnings- och bevakningsarbete har karaktäriserats av försiktighet. Ett skäl till SCB:s försiktighet upplevs, såväl av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna som av flera inom SCB, vara en strävan att inte skapa konflikter mellan de olika rollerna. Det rådde vidare inledningsvis olika uppfattningar inom SCB om hur de olika rollerna skulle samspela. Detta gällde särskilt den nya förvaltningsrollen, bl.a. uppgiften att samordna och bevaka statistiken. Det finns exempel på att kontakter med statistikansvariga sektorsmyndigheter i såväl samordnings- och bevakningssyfte som i metodfrågor har hållits tillbaka för att inte störa pågående diskussioner om produktionsavtal.

Ett annat skäl till försiktighet från SCB:s sida vad gäller samordnings- och bevakningsuppgiften har varit att man inte ansett det vara etiskt försvarbart att framföra klagomål eller synpunkter mot andra myndigheter på områden där SCB inte själv fullt ut lever upp till kraven enligt gällande föreskrifter m.m. Vidare är det, eftersom det är SCB som sköter produktionen av den övervägande delen av officiella statistiken, naturligt att i första hand föra fram synpunkter från den bevakning som SCB utfört till kolleger inom verket och först i andra hand till de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. Synsättet har ofta varit att de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, när de gav SCB i uppdrag att sköta produktionen, måste ha förutsatt att av SCB fram-tagna föreskrifter skulle följas. Därför har synpunkter från bevakningen i flera fall aldrig behövt nå utanför SCB.

Någon aktiv bevakning av statistiken och de statistikansvariga utöver den ovan nämnda förekommer knappast. Det är inte helt klart vilken roll SCB förväntas spela i detta avseende. Förväntningarna är olika. Det är idag en vanlig uppfattning bland SCB-personalen att en stabilisering har skett när det gäller tydliggörandet av de olika rollerna och samspelet mellan dem. Inom SCB upplevs inte de olika rollerna som något egentligt problem. Fortfarande gäller dock försiktighet vid externa kontakter i samordnings- och bevakningsarbetet.

Frågan är om det är en "tillsynsuppgift" som SCB har tilldelats. Det beror självfallet på vad som läggs in i begreppet "tillsyn". Genomförandekommittén talade om "samordning och bevakning", inte om "tillsyn". Uppgiften är snarast tänkt som just "samordning och bevakning". SCB:s uppfattning är också att det knappast är tänkt att verket skall göra inspektioner hos de statistikansvariga sektorsmyndigheterna eller upprätta någon form av besiktningssprotokoll för olika statistikområden. Vissa av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna efterlyser dock att SCB granskar och utvärderar hur olika myndigheter har skött sitt ansvar.

Synpunkter från statistikansvariga sektorsmyndigheter

En synpunkt på SCB:s samordning och bevakning som framförts av flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna är att den hittills upplevts vara otydlig. Flera säger sig inte ha märkt något av SCB:s arbete på "tillsynsområdet" på annat sätt än genom besvarande av enkäter och uppdatering av publiceringsplaner och produktbeskrivningar. En del av förklaringen anses av SCB vara att produktionen i så hög utsträckning sköts av SCB. Inom SCB är man van att arbeta i linje med föreskrifterna. I de fall dessa inte följts, har skälen, som redan nämnts, ofta kunnat diskuteras med producenten inom SCB.

Några föreskrifter, syftande till att samordna enskilda myndigheters statistikpublicering på Internet har inte tagits fram. Flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna anser dock att det behövs förtydliganden av vad som gäller när moderna elektroniska tekniker används för tillgängliggörandet av statistiken. Många utnyttjar redan Internet för att göra statistiken tillgänglig. Denna typ av publicering svarar de statistikansvariga sektorsmyndigheterna för i de allra flesta fallen helt i egen regi. Utredningen har inte funnit att någon myndighet utnyttjar SCB för Internettjänster.

20 av de statistikansvariga myndigheterna hade hösten 1998 en egen webbplats. Utredningen har funnit att åtminstone två av dem publicerar all sin officiella statistik på Internet, medan sju utnyttjar Internet för att föra ut stora delar av sin statistik. Den elektroniska publiceringen utnyttjas som ett komplement till papperspublicering. Den utnyttjas än så länge i mycket liten utsträckning som ersättning för konventionell publicering.

Efterhand som Internet tagits i anspråk har intresse uppkommit för att i såväl samordnings- som tillgänglighetssyfte knyta ihop de olika hemsidorna. Flera av de statistikansvariga myndigheterna har framfört önskemålet till SCB om att verket inom ramen för sitt samordningsansvar utvecklar en gemensam webbplats för den officiella statistiken på Internet. Syftet skulle vara att göra det möjligt för användarna att nå hela eller stora delar av den officiella statistiken från en gemensam ingång – en gemensam hemsida för den officiella statistiken. Via länkar skulle de statistikansvariga myndigheternas statistikwebbplatser knytas till SOS-hemsidan. SCB har tillsammans med representanter för de statistikansvariga myndigheterna tagit fram en sådan hemsida. Proverksamhet med den gemensamma hemsidan har inletts i början av 1999.

Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter har vidare framfört att man anser att den gemensamma hemsidan är ett enklare och billigare alternativ för att göra statistiken tillgänglig via Internet än de databaser som SCB utvecklat. Utredningen anser att det är viktigt att den

avgörande skillnaden mellan att tillgängliggöra statistiken i databaserna respektive via den gemensamma SOS-hemsidan tydliggörs. De båda tillvägagångssätten kompletterar varandra. Det är därför viktigt att slå fast att båda behövs för att ge god tillgänglighet. Dessa frågor behandlas ytterligare nedan i avsnitt 6.3.

Det har även framförts att SCB:s förvaltningsroll skulle kunna utvidgas. Flera användare har pekat på att det behövs en instans som har en samlad överblick över samhällets behov av statistik. Denna instans måste, för att i praktiken kunna fungera, ha makt att påverka avgränsningen av den officiella statistiken samt att ge statistikansvariga myndigheter direktiv vad gäller statistikens omfattning. En bakgrund till önskemålet är att flera statistikansvariga sektorsmyndigheter är beroende av statistik från åtskilliga andra, främst andra myndigheter. Vissa av de myndigheter som man är beroende av har statistikansvar, andra inte. Det har framförts att denna instans med samlad överblick skulle kunna vara SCB. En utvidgning av SCB:s roll och inflytande i enlighet med synpunkterna skulle även föra med sig en justering av begreppet officiell statistik. Frågan berörs därför vidare i avsnitt 7.2, där begreppet officiell statistik behandlas.

Några användare har fört fram synpunkten till utredningen att det bör vara en uppgift inom ramen för SCB:s tillsynsarbete att bevaka att Sveriges officiella statistik får en rimlig, för att inte säga frikostig, avgränsning. Andra har fört fram att det är viktigt att få ut så mycket statistik som möjligt genom de medel som kan disponeras. Det innebär i princip återhållsamhet med service m.m. som är kopplad till statistiken och finansieras med samma medel.

En utökad samordnings- och bevakningsroll för SCB innebärande bl.a. inflytande över avgränsningen av den officiella statistiken samt möjlighet att ge statistikansvariga direktiv vad gäller statistikens omfattning, skulle enligt andra statistikansvariga innebära arbete med känsliga prioriteringsfrågor. Rollen skulle med en sådan utvidgning behöva flyttas från SCB och skötas av ett fristående organ.

Det finns även tankar, framförallt från statistikansvariga myndigheter, på utvidgningar av samordningen och bevakningen på flera andra sätt. Det har exempelvis framförts att SCB skulle kunna ges i uppgift:

- att bevaka inriktning och omfattning av den officiella statistiken i stort samt att förenkla möjligheterna att göra förändringar i systemet. Det rör sig bl.a. om att skaffa en samlad bild över grundinformationen i samhället, dvs. bevaka "basbehovet" av statistik och se till att statistiken successivt anpassas till samhällets utveckling.
- att fungera som den instans till vilken statistikansvariga anmäler behov av förändringar i statistikens omfattning, inriktning och benämning, dvs. sådant som innebär ändringar i förordningen och

dess bilaga. Tillsynskansliet kunde samla ihop önskemål och samlat föra dem vidare för att på ett enkelt och tydligt sätt få önskade ändringar genomförda. Tillsynskansliet själv upplever att man redan har en sådan roll. Den är uppenbarligen inte tydlig för alla.

- att fungera som en instans till vilken övriga användare kan anmäla synpunkter på den officiella statistiken. Det behövs någon form av lättillgänglig och känd "klagomur".
- att svara för åtgärder i syfte att ytterligare förbättra åtkomsten. Användare, vilka för sina behov utnyttjar statistik från flera statistikområden, t.ex. informationsförmedlare och upplysningscentraler, har framfört att sektorsuppdelningen av statistikansvaret har lett till att åtkomsten till statistiken i vissa situationer har blivit sämre. De har framfört att de som regel inte ingår i några användargrupper.
- att kartlägga sambanden mellan de olika statistikprodukterna samt att löpande följa statistiksystemet vad gäller samband av olika slag. SCB borde genom sitt tillsynskansli kunna ge svar på frågor av typen: Hur påverkas den ena statistiken av att den andra ändras? Det finns flera produkter som ingår i ett eller flera produkt- eller registersystem. Åtskilliga produkter utnyttjar ett och samma bas-register.
- att, som service åt statistikansvariga myndigheter, förteckna vilka krav som bör ställas på producenter av officiell statistik. Det är den statistikansvarige som skall avgöra om en producent kan accepteras eller inte från kvalitets-, objektivitets- och andra utgångspunkter. Tillsynskansliet skulle kunna ha en uppgift att ge råd och tips.
- att även i övrigt ge stöd och råd åt de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, t.ex. genom spridning av goda exempel på hur man kan gå till väga i olika situationer.
- att hjälpa mindre statistikansvariga sektorsmyndigheter med speciella moment, där de själva inte har möjlighet att hålla sig med expertis.
- att utvärdera hur olika myndigheter har skött sina uppgifter som statistikansvariga.
- att samordna prissättningen på produkter och tjänster inom systemet.
- att ta fram enkla rutiner för samkörningar av material inom systemet.
- att vidta samordnande insatser när det gäller regionalfördelad statistik.
- att ge stöd vad gäller frågor om gratisleveranser till bibliotek och mellan statistikansvariga sektorsmyndigheter.

Information och statistikservice

Syftet är att användarna skall kunna få svar på sina statistikfrågor från en instans. SCB har en särskild funktion för information och statistik-

service, till vilket även ett statistiskt bibliotek är kopplat. Funktionen sköter den förvaltningsuppgift som går ut på att betjäna hela statistiksystemet och fungera som ingång till den svenska statistiken för alla kategorier av användare. Antalet förfrågningar per telefon till den centrala upplysningstjänsten var fram t.o.m. 1997 årligen ca 30 000. Därefter har de minskat kraftigt som följd av att andra kontaktsätt tillkommit. Biblioteket lånar årligen ut nära 10 000 volymer. Därtill kommer runt 25 000 s.k. "läsesalslån".

Antalet förfrågningar per e-post ökar kraftigt. De uppgick under 1997 till 1.500; under 1998 var volymen mer än den dubbla. SCB:s webbplats på Internet har utvecklats och länkar finns till andra webbplatser med officiell statistik. Antalet "besök" i någon av statistikprodukterna på SCB:s hemsida var under 1996 runt 2 miljoner, under 1997 4,6 miljoner och under 1998 7,3 miljoner.

Efterfrågan på service som avser internationell statistik ökar. Ett nära samarbete med EU har utvecklats, vilket skapat tillgång till Eurostats utbud av statistik, både i tryckt och elektronisk form. Funktionen för information och statistiktjänst fungerar som Eurostats representant i Sverige vad gäller databaser – Eurostat Data Shop. Funktionen samarbetar i ett nätverk med Eurostats representanter i andra länder.

Statistiktjänsten fungerar på så sätt att endera besvaras förfrågningarna direkt av SCB:s funktion för information och statistiktjänst eller också hänvisas frågeställaren till experter, som förväntas kunna ge svar. Funktionen för information och statistiktjänst vidarebefordrar härvid som regel frågorna inom SCB, dvs. till statistikproducenten även i de fall ansvaret ligger utanför SCB. Det innebär att åtskilliga statistikfrågor aldrig når de statistikansvariga sektorsmyndigheterna, vars kunskaper om användarna härigenom begränsas, för såvitt SCB inte inom ramen för uppgiften som producent åt statistikansvariga myndigheter informerar dem om kundernas frågeställningar. Utredningen har funnit att så sker endast i undantagsfall och vid mera krävande eller särpräglade frågeställningar. Några statistikansvariga myndigheter uppdrar dessutom åt SCB att, inom ramen för det produktionsavtal som upprättas, även sköta informationstjänsten på deras områden.

Det finns självfallet en gräns för vilken service som kan erbjudas inom ramen för denna för användarna kostnadsfria statistiktjänst. För SCB är det naturligt att kostnadsfri service, när den blir alltför omfattande, övergår till service inom ramen för uppdragsverksamheten. Det innebär att den övergår till service som utförs mot den för SCB:s uppdragsverksamhet fastställda taxan. Flera användare har framfört att SCB inte tillämpar en konsekvent gränsdragning mellan kostnadsfri service och service för vilken användaren måste betala.

Utredningen har funnit att informationsförmedlare och upplysningscentraler m.fl. med stor vana att söka information ofta undviker att vända sig till SCB om informationen bedöms kunna hämtas från annat håll, t.ex. från en statistikansvarig sektorsmyndighet. Det har att göra med att de ofta tvingas betala SCB för den information de efterfrågar, medan sektorsmyndigheterna mycket sällan tar betalt, även om informationen ställer krav på tämligen omfattande insatser. När dessa informationsförmedlare vänder sig till SCB sker det ofta direkt till experter vid SCB med vilka de har upparbetade kanaler. Service inom ramen för sådana etablerade kontakter ges i vissa fall kostnadsfritt, i andra fall krävs ersättning.

Även inom SCB hanteras frågan om när information övergår från att vara kostnadsfri till att bli belagd med avgift således på ett olikartat sätt. Flera användare har pekat på att olika principer tycks gälla mellan den centrala statistikservicen och den decentrala, som ges av SCB inom ramen för ansvars- eller producentrollen. Från SCB har framförts att detta inte är onaturligt, på grund av att den som är ansvarig eller producent ofta har stor nytta av att mera ingående diskutera med den som söker informationen, t.ex. om frågor som rör statistikens användbarhet för olika ändamål.

Nationell statistiksamordning

Arbetet innebär bl.a. utveckling, underhåll och dokumentation av grundläggande statistiska standarder och klassifikationer samt stöd till statistikproducenter och administrativa användare vid tillämpningen av standarder. Arbetets inriktning är numera i hög grad styrt av Eurostats samordningssträvanden.

Exempel på områden som verksamheten under senare år har varit inriktad på är standard för indelning av företag efter ägarkategori samt efter juridisk form samt standard för svensk yrkesklassificering.

SCB har deltagit i det europeiska samarbetet om standarder inom bl.a. Eurostats arbetsgrupper. Förslag till benämningar m.m. i samband med översättningen av EU-dokument om standarder har granskats, bl.a. vad gäller konsistens. Det rör sig om texter som, enligt SCB:s experter, förväntas komma att vara normgivande och vägledande under lång tid.

Inom ramen för den nationella samordningen ger SCB råd och upplysningar till de statistikansvariga myndigheterna, men även till företag och andra intressenter angående befintliga svenska och internationella standarder på statistikområdet. Utredningen har funnit att den här typen av verksamhet successivt i allt högre utsträckning kommit att påverkas av EU. Verksamheten går i allt högre grad ut på att anpassa

EU:s standarder till svenska förhållanden samt att ge användarna service i hithörande frågor.

SCB:s arbete med att utveckla och ge service i frågor om standarder och klassifikationer har successivt minskat i omfattning. Verksamheten bedrivs idag med mycket små resursinsatser.

Internationellt statistiskt samarbete

Det internationella samarbetet har på senare år framförallt gällt samarbete inom EU. SCB:s uppgift går i hög grad ut på att samordna det svenska EU-samarbetet på statistikens område, främst samarbetet med Eurostat. Det har också omfattat information och utbildning samt datarapportering.

Det arbete som utförts inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter har gått ut på att fungera som konsult åt statistikansvariga myndigheter inför internationella möten och löpande informera om kommande möten. SCB har ordnat seminarier för utbyte av erfarenheter från EU-samarbete och deltagande i EU-uppdrag.

Det svenska deltagandet i arbetsgrupper vid Eurostat har administrerats, bl.a. i meningens distribution av kallelser och annat material. Det gäller årligen inemot 100 arbetsgrupper med mer än 200 möten och över 300 resor. Statistikansvariga myndigheters deltagande i dessa möten har varierat, men ligger på en andel på mellan 5 och 10%. I övrigt är det SCB-personal som deltagit.

Vissa statistikansvariga myndigheter har framfört kritik mot att man anser att all information från Eurostat och vissa andra EU-organ inte kommer till deras kännedom. De flesta har förståelse för detta, eftersom det rör sig om en mycket omfattande materia. SCB:s möjligheter att ge de statistikansvariga myndigheterna önskad service väntas öka under 1999 genom att verksamheten kommer att effektiviseras och förbättras i flera avseenden som följd av att ett elektroniskt nätverk för informationsutbyte mellan SCB och övriga statistikansvariga, "SAM-Forum", håller på att installeras. Det beräknas tas i drift under 1999. "SAM-Forum" kommer att betjäna även andra delar av förvaltningsuppgifterna.

Några statistikansvariga myndigheter har framfört synpunkter på den svenska representationen vid olika EU-möten. Exempelvis anser vissa att de borde ges tillfälle att delta i högre utsträckning även i möten av mera övergripande karaktär.

Grundläggande metodutveckling

Det metodarbete som utförs inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter avser utveckling av metoder som är av intresse för hela eller stora delar av statistiksystemet. Motsvarande metodutveckling utfördes före reformen på ett likartat sätt. Skillnaden är att man då endast behövde ta hänsyn till behov inom SCB. Nu, liksom tidigare, gäller att det är fråga om metoder som i någon mening är generella. Specifik metodutveckling sker dessutom, men med koppling direkt till berörd produkt. Sådan metodutveckling anses inte omfattas av förvaltningsuppgiften.

På senare tid har arbetet inriktats mindre på nyutveckling och mera på beskrivning och diskussion av de bästa nu kända metoderna för olika områden, t.ex. gransknings- och bortfallsfrågor. Vidare har arbete med lansering och implementering av tidigare utvecklade metoder prioriterats. Ett par handböcker har tagits fram, t.ex:

- ”Minska bortfallet!” med beskrivning och diskussion av metoder för att reducera bortfallet i statistiska undersökningar.
- ”Granska effektivt!” som beskriver och diskuterar metoder för granskning av statistiska material.

SCB har för det statistiska systemets räkning deltagit aktivt i flera internationella arbetsgrupper på metodområdet, främst sådana som organiseras av Eurostat. Det har bl.a. gällt informationstekniska frågor.

Ett särskilt metodråd har inrättats vid SCB med representanter för de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. Syftet med metodrådet är att det skall fungera som ett forum för informationsutbyte kring existerande metoder samt diskussion om inriktningen av den fortsatta metodutvecklingen inom SOS-systemet.

Uppslutningen i metodrådet har inte varit särskilt god, vilket kan ha orsakats av att det inte känts naturligt för de statistikansvariga sektorsmyndigheterna att aktivt påverka metodutvecklingen i stort inom systemet. Vidare hör metodfrågor i första hand hemma i produktionsprocessen. Det är därför mera naturligt för producenter än för statistikansvariga att dryfta metodfrågor. Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter har framfört att de anser att det rör sig om en typ av frågor som knappast är intressanta för dem att diskutera. Frågeställningarna i metodrådet har ansetts främmande för många av dem så länge de inte har för avsikt att också själva producera statistiken. Vidare har statistikkompetensen vid flera av de statistikansvariga myndigheterna inte ansetts vara tillräckligt hög för aktiv medverkan i diskussioner av det slag som hittills förts i metodrådet.

Databasservice

Genom utveckling av "Sveriges statistiska databaser" avsåg Genomförandekommittén att det skulle bli möjligt för användarna att även framdeles nå den officiella statistiken på ett samlat sätt. De statistikansvariga myndigheterna förväntades använda databaserna för att tillgängliggöra sin statistik.

Databaserna togs i drift fr.o.m. 1997. Än så länge innehåller databaserna endast en mindre del av den officiella statistiken. Databaserna innehåller emellertid, enligt SCB, den mest efterfrågade statistiken och fr.o.m. april månad år 2000 räknar SCB med att en huvuddel av den officiella statistiken skall finnas tillgänglig via databaserna. Ett policybeslut har tagits inom SCB att den officiella statistik som SCB har ansvar för skall vara tillgänglig via databaserna.

Databaserna och databasutvecklingen behandlas vidare i avsnitt 6.3 om tillgänglighetens utveckling, närmare bestämt den del som avser ny teknik.

Databaserna utvecklas successivt. Uppläggningsen diskuteras i ett särskilt databasråd som består av representanter för de statistikansvariga myndigheterna och andra statistik användare, vilka löpande följer verksamheten. Rådet har fungerat aktivt och spelat en viktig roll i databasutvecklingen. Rådet har särskilt poängterat vikten av bättre dokumentationer samt efterlyst ökad tillgång till mikrodata genom de basregister som skall omfattas av databassystemet. Ytterligare information om databasrådets verksamhet återfinns i den särskilda uppsats (i särskilt appendix till betänkandet) som professor Bo Sundgren skrivit för utredningens räkning.

I arbetet har på senare tid ingått utveckling av länkarna mellan SCB:s nya persondatorbaserade produktionssystem och databaserna, liksom arbete med utveckling av mikro-, makro- och metadatabaserna.

Som en fortsättning och en konsekvens av databasutvecklingen har en översyn av SCB:s publiceringspolicy gjorts. Den innebär bl.a. att databaserna blir det gemensamma "navet" för SCB:s produktion. Det är med utgångspunkt från databaserna som övrig publicering planeras komma att ske. Regelbunden publicering via Internet ingår i policyn. Denna utveckling och databasservicen behandlas även i avsnitt 6.3 om tillgänglighetens utveckling.

5.4.3 Synpunkter på SCB:s roller

Det är naturligt att det i första hand är de statistikansvariga sektorsmyndigheterna som har framfört synpunkter på SCB:s roller. Användare vid sidan av dem har inte haft anledning att överväga frågor av det här slaget. De skall inte behöva bekymra sig om systemets interna struktur, förutsatt att det fungerar tillfredsställande. Syn-punkterna från de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har som regel gällt SCB:s "tillsynsroll".

Flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna hade under de första åren efter statistikreformen en hel del funderingar över huruvida det kunde vara ändamålsenligt att SCB, som tillika är en stor statistikproducent, kunde fungera som övervakare av statistiksystemet i dess helhet. En av de statistikansvariga myndigheterna ansåg dessutom att organisatorisk åtskillnad borde diskuteras vad gäller producentorganisationen. Som skäl anfördes att det kunde vara en samhälls-ekonomiskt, konkurrensmässigt och institutionellt lönsam åtgärd att skilja produktionsrollen från övriga roller.

Vissa av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har vidare fört fram att flera vid SCB inledningsvis hade vissa svårigheter att skilja på sina roller. Exempelvis kunde personal inom produktionsrollen i förhandlingssituationer agera som om de företrädde SCB:s bevakningsuppgifter. En tydligare rollmedvetenhet har så småningom utvecklats vid SCB. Dock kvarstår, enligt några statistikansvariga sektorsmyndigheter, ett principiellt problem i det faktum att SCB har tre roller, som åtminstone "på papperet" inte utan vidare är förenliga.

Det är knappast förvånande att statistikansvariga sektorsmyndigheter reser invändningar mot ett tillsynsansvar knutet till SCB. Det är principiellt tveksamt att i ett decentraliserat system utse en av myndigheterna att övervaka sig själv och andra myndigheter. Risker är då att den övervakande funktionen inte betraktas som opartisk. Förfaringssättet kan även påverka hela systemets trovärdighet. Det nuvarande systemet med tillsynsansvaret knutet till SCB kan dock sägas ha fungerat. Det beror troligen främst på att produktionen, trots att ansvaret för statistiken är sektorsuppdelat, har kommit att till stor del skötas av SCB på ett likartat sätt som före reformen.

Om även produktionen i stor utsträckning skulle komma att bli decentraliserad och en mer uttalad konkurrenssituation uppstå mellan SCB och andra producenter, blir en placering av tillsynsfunktionen vid SCB, enligt flera myndigheter, mera tveksam. Samma tveksamheter kan även anföras mot andra förvaltningsuppgifter än tillsynsuppgiften som SCB också har ansvar för. Exempelvis skall den metodutveckling som SCB svarar för inom ramen för förvaltningsanslaget betjäna hela

systemet. Detta innebär i princip att SCB skall förse andra producenter med verktyg som de kan använda för att konkurrera med SCB.

Utredningen har funnit att tillsynsfunktionen, för att fungera på ett bra sätt, behöver ha ett nära samarbete med SCB:s övriga förvaltningsfunktioner som ju också de betjänar det statistiska systemet i dess helhet. Detta är uppenbart vad gäller stöd till systemet bl.a. i form av föreskrifter. Nödvändig kompetens för att ge ut föreskrifter, t.ex. regler för offentliggörande av officiell statistik, kräver kunskaper om publiceringsfrågor och om utvecklingen på publiceringsområdet. Detta är kunskaper som i praktiken knappast kan upprätthållas utan ett nära samarbete med de utvecklingsfunktioner som arbetar inom området.

En från förvaltningsuppgifterna i övrigt isolerad tillsynsfunktion skulle även riskeras komma att tappa delar av den kompetens som behövs för uppföljningar av systemet. Uppföljningar av t.ex. den officiella statistikens kvalitet kräver nära samarbete med särskild metodkompetens som i praktiken också får svara för genomförandet av uppföljningarna. Utredningen bedömer att det knappast är rationellt att skilja tillsynsfunktionen från vissa andra förvaltningsuppgifter.

Emellertid anser flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och flera inom SCB, att tillsynsrollen är oklar. Vidare har Tillsynskansliets verksamhet enligt flera i praktiken varit tämligen anonym. En rad tänkbara uppgifter för ett Tillsynskansli har presenterats för utredningen vid kontakter med användare och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. De har presenterats ovan i avsnittet om SCB:s förvaltningsuppgifter.

Det är utredningens uppfattning, baserad på synpunkter från såväl statistikansvariga myndigheter som SCB, att förvaltningsuppgifterna även fortsättningsvis bör hänga ihop och skötas av en och samma instans. Det är också utredningens uppfattning att förvaltningsuppgifterna behöver tydliggöras. Detta gäller särskilt uppgiften "samordning och bevakning". Den kan dessutom behöva få ett utökat mandat, varigenom den kan behöva förstärkas. En kraftig utvidgning av rollen kan dock visa sig minska möjligheterna för SCB att fungera som förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken.

Av avsnitt 5.4, om SCB, har bl.a. följande framgått:

- Ansvarsrollen upplevs på flera sätt olika av SCB jämfört med flertalet sektorsmyndigheter, vilket har sin grund i myndigheternas olika roller.
- SCB sköter fortfarande merparten av produktionen av officiell statistik.
- Flera sektorsmyndigheter anser att det knappast finns konkurrenter till SCB samt att SCB har en hög prisnivå i sin uppdragsverksamhet.
- SCB svarar för de uppgifter som avser systemet i dess helhet – förvaltningsuppgifterna. Flera av dem är uppgifter som tillkom genom reformen.
- Samordnings- och bevakningsuppgiften har underlättats av att SCB sköter merparten av produktionen, men den behöver ändå förstärkas.
- Ökade möjligheter till samlad tillgänglighet efterlyses, särskilt av ”breda” användare, dvs. användare som behöver statistik över sektorsgränserna.

5.5 Producenter

Ett av syftena med statistikreformen var att effektivisera produktionen av den officiella statistiken. Detta skulle bl.a. ske genom att den skulle konkurransutsättas. Flera skulle ges möjlighet att producera officiell statistik. SCB ansågs före reformen i praktiken ha ett slags monopol på sådan statistikproduktion. Detta sågs som en konsekvens av att SCB hade ansvar för merparten av den officiella statistiken.

Genom reformen blev det i princip möjligt att sätta all statistikproduktion under konkurrens. Såväl de statistikansvariga myndigheterna själva som andra med kapacitet att producera statistik ansågs av Genomförandekommittén vara presumtiva producenter. I praktiken har emellertid endast en mindre del av statistiken blivit konkurransutsatt.

Inledningsvis utnyttjade praktiskt taget alla statistikansvariga myndigheter SCB:s produktionsresurser för att ta fram den statistik de fått ansvar för. Till undantagen hörde endast de myndigheter som sedan gammalt haft ett slags statistikansvar och själv skött sin statistik. t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU.

Utredningen har funnit att den situation som f.n. gäller vad beträffar produktion av officiell statistik innebär att SCB dominerar kraftigt, genom att dels producera all den statistik för vilken SCB har statistikansvar, dels sköta produktionen åt flertalet av de andra statistikansvariga myndigheterna. SCB sköter produktionen i dess helhet åt de flesta. Några har enbart lagt delar av produktionen på SCB. Bland de nytillkomna statistikansvariga myndigheterna är det endast BRÅ som har valt att inte utnyttja SCB för någon del av produktionen. Flera av de myndigheter som sedan gammalt har haft ett slags statistikansvar har också sedan gammalt helt eller till stora delar själva skött produktionen. Till sådana myndigheter hör Riksförsäkringsverket, Riksgäldskontoret och SLU.

När det gäller myndigheter som fick sitt statistikansvar som följd av statistikreformen sköter BRÅ produktionen av sin statistik i egen regi och med viss hjälp av konsulter. Kulturrådet sköter själv produktionen av teaterstatistiken. Under en period har rådet även själv skött museistatistiken. Flera av de statistikansvariga myndigheterna sköter publiceringsmomentet, eller delar av detta, i egen regi. Exempelvis gör Högskoleverket en årsrapport. Vidare sköter Skolverket och Socialstyrelsen själva delar av publiceringen av sin statistik. SIKA ger ut flera publikationer, bl.a. en samlingspublikation i egen regi. Dessutom har utredningen konstaterat att de statistikansvariga myndigheter som presenterar statistik via egna hemsidor på Internet genomgående sköter detta i egen regi.

Till de producenter vid sidan av myndigheten själv eller SCB som de statistikansvariga myndigheterna använder sig av hör:

Inregia AB, som sköter socialtjänststatistiken åt Socialstyrelsen samt delar av sysselsättningsstatistiken åt Skogsstyrelsen. Inregia producerar också statistik för SIKA:s räkning..

Vägverket, som för SIKA:s räkning sköter delar av trafikolycksfallsstatistiken samt insamlingen av rapporter från polisen till det register som utgör basen för statistiken.

Svenska Lantmännens Riksorganisation, SLR, som sköter produktionen av statistiken avseende skördeutfallet på uppdrag av LES, fr.o.m. 1999 Jordbruksverket, inklusive den datafångst som krävs.

Sjöfartens Analysinstitut, SAI, som sköter produktionen av rederistatistiken på uppdrag av SIKA.

Erfarenheterna av produktion utanför SCB av sådan statistik som före reformen i sin helhet sköttes av SCB redovisas i avsnitt 6.4 om produktionsprocessen.

Utredningen har försökt skaffa en bild av tänkbara producenters syn på uppgiften att producera officiell statistik. En vanlig uppfattning hos flera av dessa är att de inte bedömer det lönsamt att bygga upp en produktionsapparat för detta syfte. Det ligger inte inom deras nuvarande nisch att producera officiell statistik. Flera anser t.ex. att deras kompetens avser marknads- och opinionsundersökningar.

Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter har också förklarat att man inte anser att det är rimligt eller effektivt att bygga upp egen kompetens för att själva sköta ytterligare produktion. Några av dem anser att detta skulle riskera att ge en slagsida åt myndigheten genom att en alltför stor del av dess personal skulle komma att arbeta med frågor som rör statistikproduktion. Frågor rörande statistikproduktion kunde härvid riskera att komma att kräva ett alltför stort utrymme, jämfört med andra uppgifter inom ramen myndighetens sektorsansvar.

Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter anser däremot att det ligger i ansvarsrollen att undersöka om det finns alternativ till SCB när det gäller produktion av statistik. Det är därför naturligt att de prövar andra möjligheter. På flera områden har möjlighet till upphandling från andra än SCB emellertid i praktiken visat sig vara begränsade. Några statistikansvariga sektorsmyndigheter efterlyser ökad konkurrens till SCB.

Några myndigheter, bland dem Riksgäldskontoret, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Finansinspektionen och Riksförsäkringsverket (RFV), hade redan före reformen ett ansvar för statistiken på sina områden som liknar det statistikansvar som de övriga senare tilldelades. För dem har reformen haft liten betydelse. Detta gäller även produktionen. RFV har fortsatt att sköta produktionen som

tidigare, dvs. av RFV själv i nära samarbete med SCB. SLU och Riksgäldskontoret har fortsatt att producera i egen regi. Finansinspektionen använder SCB, medan Skogsstyrelsen, som framgått ovan, har valt att beställa en mindre del av statistiken från Inregia. I övrigt använder Skogsstyrelsen sig, liksom tidigare, av SCB.

De allra flesta av de nya statistikansvariga sektorsmyndigheterna har, utan att genom anbudsförfaranden ha testat marknaden, fortsatt att använda SCB som producent. Detta sker som regel efter årliga förhandlingar där kraven på statistiken och uppdraget till SCB preciseras. För några områden upprättas avtal som sträcker sig över längre perioder. Ett skäl till att många nöjer sig med att enbart förhandla med SCB är att de är nöjda med samarbetet med SCB. Några av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har uttryckt att de inte skulle känna sig trygga om någon annan än SCB skulle sköta produktionen.

Ett vanligt skäl till att statistikansvariga sektorsmyndigheter fortsatt att utnyttja SCB är att de har funnit att det på grund av produktionens beskaffenhet på deras respektive områden i praktiken knappast finns något alternativ till SCB. Som skäl till ett sådant synsätt har bl.a. framförts att det helt enkelt inte finns tillräckligt kompetenta producenter som är beredda att ta upp konkurrensen. SCB har en uppbyggd produktionsapparat, som det är för tungt för andra att bygga upp från grunden.

Ett annat skäl till att flera statistikansvariga sektorsmyndigheter kommit fram till att reella alternativ till SCB saknas, är att statistiken på flera områden baserar sig på material som andra producenter har svårt att få tillgång till. Tillgängligheten begränsas ofta, särskilt när det gäller individuppgifter, av hänsyn till integritetsskyddet. Skolverket har konstaterat att reell konkurrent till SCB inte existerar som följd av att skolstatistiken har en stor mängd uppgiftslämnare, hanterar individuppgifter och ställer krav på nedbrytning på låg nivå.

På flera områden anser de statistikansvariga sektorsmyndigheterna att det är orationellt att lägga produktionen hos en annan producent än den hos vilken stora register (ibland flera register i kombination) med tillhörande system för uttag och bearbetning finns uppbyggda och där det finns erfarenhet av att använda dem.

För de statistikansvariga sektorsmyndigheter som genomfört en bred upphandling innan de valt producent, har valet i flera fall resulterat i att SCB fått uppdraget. Ett exempel på detta är Skolverket, som gjort en upphandling vad beträffar lärarstatistiken. Uppdraget gick till SCB, men, enligt Skolverkets bedömning, till en betydligt lägre kostnad än tidigare som följd av konkurrensen samt med en rationellare och mera uppgiftslämnarvänlig insamling med i varje fall inte försämrad kvalitet.

Ett annat exempel är SIKA, som upphandlar sin transportstatistik av SCB som resultat av en konkurrensupphandling.

Flera presumtiva producenter, som statistikansvariga sektorsmyndigheter har givit möjlighet att lämna offert har avstått, i några fall med motiveringen att de inte anser att det är affärsmässigt motiverat att syssla med stora statistiska undersökningar.

Det är betydligt vanligare att de statistikansvariga sektorsmyndigheterna använder andra producenter än SCB när det gäller tillfälliga statistiska undersökningar utanför den officiella statistiken, liksom för attitydundersökningar, där det finns gott om konkurrenter till SCB.

SCB agerade inför statistikreformen aktivt för att intressera de statistikansvariga sektorsmyndigheterna för att använda sig av SCB som producent. På flera statistikområden tog SCB initiativ till kontakter för att diskutera hur produktionen skulle ordnas samt för att försöka få ett produktionsavtal till stånd före reformens ikraftträdande. Det fanns en oro inom verket för att flera statistikansvariga sektorsmyndigheter skulle välja andra producenter. Det fanns framförallt en förväntan att flera av dem skulle välja att sköta produktion i egen regi.

Avtalsförhandlingarna i samband med reformen mellan SCB och de olika statistikansvariga sektorsmyndigheterna blev i början ofta tidsödande. På flera områden gjordes ingående penetreringar av statistiken och behovssituationen innan avtal kunde träffas. Detta har på många områden visat sig vara nyttiga genomgångar som också har varit goda investeringar inför efterföljande (ofta årliga) förhandlingar. Avtalsförhandlingarna är inte längre tunga och tidsödande processer. Dock kvarstår att en viss osäkerhet gäller för SCB-personalen på flera områden. Denna osäkerhet kan också riskeras gå ut över statistiken. Intresset för att investera i utveckling av produktionsprocessen är ofta förknippad med att produktionen kan betraktas som ett långsiktigt åtagande.

Inledningsvis befarade flera på SCB att uppgiften att på flera statistikområden "bara" sköta produktionen skulle utarma arbetsuppgifterna. Idag anser de flesta att denna farhåga kommit på skam. I produktionsuppgiften ingår på de flesta områden tunga frågor som ställer stora krav på statistikkompetens. Synen är i stället ofta att tillkomsten av en ansvarig myndighet har gjort att det tillkommit en successivt alltmer kvalificerad intressent att diskutera med. Men det finns undantag. Ett sådant område är trafikolycksfallsstatistiken, där SCB-personal, i första hand som följd av Vägverkets medverkan i produktionen, anser att SCB-rollen har urholkats.

Ett problem som delvis kvarstår är hur SCB-personalens kompetensutveckling på de statistikområden där SCB inte har statistik-ansvar skall

tillgodoses. Det gäller inte minst frågan hur detta skall finansieras. Det är emellertid ofta viktigt att även producenten har ett stort allmänskunnande inom det samhällsområde som statistiken avser. I de fall där samarbetet mellan SCB och den statistikansvariga myndigheter fungerar bra, är detta egentligen inte något problem.

En diskussion om konkurrensutsättningens för- och nackdelar m.m. förs i avsnitt 6.4 om produktionsprocessen. Här redogörs också för erfarenheterna av statistikproduktion utanför SCB.

5.6 Uppgiftslämnare

En av utgångspunkterna för Genomförandekommitténs förslag var att belastningen på uppgiftslämnarna till statistiken inte skulle få öka. Flera ansåg att det förelåg en risk att belastningen på uppgiftslämnarna kunde öka som följd av reformen på grund av att flera skulle komma att samla in underlag till statistiken. Detta bedömdes kunna försvåra möjligheterna att samordna insamlingar och samutnyttja material.

Åtgärder för att *stimulera samutnyttjande* av underlag som en gång tagits fram för produktion av officiell statistik ansågs därför vara viktiga. Av det skälet ansågs det angeläget att statistikansvariga myndigheter vid behov ställer de data som samlats in till en viss statistik till förfogande och låter olika statistikproducenter utnyttja dessa data som underlag för ytterligare statistik.

Utredningen har funnit att flera myndigheter anser att belastningen på uppgiftslämnarna har kunnat reduceras. Uppgiftslämnararbetet har minskat genom ökat samutnyttjande av material, främst i meningen ökat *utnyttjande av administrativa register*. Det är en medveten strävan hos flera statistikansvariga myndigheter att en och samma uppgift inte skall behöva samlas in mer än en gång. Flera statistikansvariga myndigheter anser sig också ha kunnat underlätta arbetet för uppgiftslämnarna på andra sätt. Detta gäller såväl individer som företag.

Som exempel på samutnyttjande kan nämnas att Socialstyrelsen för sin socialtjänststatistik utnyttjar uppgifter som samlats in för andra ändamål av SCB och av Kommunförbundet. Socialstyrelsen diskuterar vidare med Landstingsförbundet om åtgärder för att reducera landstingens arbetsbelastning för att leverera statistikuppgifter. Högskoleverket samlade tidigare in vissa uppgifter separat. Dessa samlas numera in av SCB integrerat med annan uppgiftsinsamling. Livsmedels-ekonomiska samarbetsnämnden (numera Jordbruksverket) har övergått till användning av registerdata för att förenkla framtagningen av preliminär statistik över skördeutfallet. Dessa förenklingar påverkar i hög grad uppgiftslämnarnas arbete.

Det pågår ett systematiskt utvecklingsarbete som går ut på att förenkla och effektivisera insamlingen av uppgifter till den officiella statistiken. Det sker framförallt genom att uppgifter från administrativa register alltmer tas i anspråk. Vid SCB drivs ett särskilt registerprojekt som har till syfte bl.a. att påskynda fortsatt övergång till registerutnyttjande. Härvid förväntas i första hand belastningen på uppgiftslämnarna kunna minskas. Registerprojektet beskrivs närmare längre fram i detta avsnitt.

Ett annat sätt att minska arbetet för uppgiftslämnarna är att i högre utsträckning övergå till att göra undersökningar på *urvalsbasis i stället för totalundersökningar*. Ett exempel på en sådan förändring utgörs av bl.a. SCB:s statistik över frånvaron vid småföretag. I vissa undersökningar har antalet tillfrågade företag reducerats genom att ett mindre urval omfattas. Exempelvis har den undre gränsen för undersökningar om industrins varuproduktion höjts från 10 till 20 anställda. Socialstyrelsen har utvecklat en "kommunpanel", från vilken uppgifter hämtas in på urvalsbasis i stället för som tidigare genom totalräkning inom samtliga kommuner. I några undersökningar har Socialstyrelsen också, i syfte att underlätta för uppgiftslämnarna, utökat intervallen mellan undersökningstillfällena.

Ytterligare ett sätt på vilket uppgiftslämnarbördan har minskat är genom införandet av förenklingar. De frågor som ställs har i högre utsträckning *anpassats till uppgiftslämnarnas förutsättningar*. SCB har kontaktat företag för att förbereda dem på uppgiftslämnandet till företagsstatistiken. Dessa kontakter har samtidigt lett till anpassning av de frågor som ställs. I vissa undersökningar används numera enklare blanketter för mindre företagare. Avregleringen av elmarknaden har också medfört att blanketterna kunnat förenklas.

På en rad områden har uppgiftslämnarna fått möjlighet att välja på vilket medium de vill lämna de begärda uppgifterna. Detta gäller t.ex. fiskestatistiken, hamnstatistiken och undersökningen om stöd för funktionshindrade. Ett annat exempel är Skolverkets lärarstatistik. Skolverket bedömer att en mera rationell och uppgiftslämnarvänlig insamling, med i varje fall inte försämrade kvalitet, numera genomförs.

Belastningen på uppgiftslämnarna har också reducerats med hjälp av *modern teknik*. Exempelvis börjar knapptelefontechnik och insamling av uppgifter via Internet utnyttjas som tekniker för datainsamling. Sådana uppgiftsinsamlingar väntas öka i omfattning framöver. De bedöms på flera områden komma att innebära stora förenklingar.

Utredningen har inte funnit något exempel på att uppgiftslämnandet som följd av reformen har blivit mera krävande än tidigare. Tvärtom har det, som framgått ovan, förenklats inom flera statistikområden. Utredningen bedömer att det är troligt att dessa förenklingar inte är en

konsekvens av reformen, utan som regel skulle ha skett även i den tidigare organisationen. Inte heller Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR), som bevakar företagets intressen bl.a. när det gäller frågor om uppgiftslämnande, har upplevt att det skett någon förändring i uppgiftslämnarkraven som följd av reformen. Generellt sett är nämnden tämligen nöjd med myndigheterna, eftersom dessa numera i många situationer inser att uppskattningar och bedömningar är tillräckliga. Det behövs inte alltid exakta uppgifter, som kan vara krävande att få fram.

Registerprojektet

Syftet med projektet är att utveckla en rad register som bygger på administrativa källor så att de tillsammans bildar ett väl fungerande registersystem för statistiken. Härigenom ökar möjligheterna att utnyttja redan insamlade uppgifter som bas för statistikproduktion. Systemets olika delar skall, enligt projektbeskrivningen, vara klart definierade. ”Genom ökad samverkan skall systemet effektiviseras så att nya integrationsregister kan skapas för att möta nya krav från användarna. Det registerstatistiska metodarbetet skall synliggöras och utvecklas så att registerstatistikens kvalitet kan beskrivas och för-bättras.”

Systemet av statistiska register fungerar inte enbart som en bas för totalräkningar, utan kan utnyttjas även när man skall göra urvalsundersökningar. Registren kan användas som urvalsram samt för att fånga bakgrundsuppgifter i stället för att fråga individer och företag m.fl. Arbetet inom projektet har redan lett till att förändringar genomförts så att mängden tillfrågade för statistikändamål i praktiken har kunnat minskas.

I vissa fall utnyttjas registren över utbildning och sysselsatta som ersättning för direktinsamling. Uppgifter om de kommunala kulturutgifterna samlas inte längre in separat, utan tillsammans med övriga ekonomiska uppgifter via räkenskapssammandraget. Statistiken avseende ekonomiska förhållanden i kommunägda företag baseras numera huvudsakligen på registeruppgifter. Inom den ekonomiska statistiken har skattemyndigheternas standardiserade räkenskapsutdrag i några fall ersatt särskild uppgiftsinsamling.

Registerprojektet har avgränsat ett 60-tal register, med vilka man arbetar vidare inom ramen för systemet. De har fördelats kring fyra grundläggande basregister, till vilka de framdeles idealt skall kunna kopplas. Detta registersystem väntas, efter hand som det blir utbyggt komma att alltmer rationalisera uppgiftsinsamlingen såväl för uppgiftslämnarna som för dem som centralt skall ställa samman uppgifterna. Än så länge saknas kopplingar mellan flera register, vilka annars skulle

kunna användas i högre utsträckning än idag för produktion av statistik. Det återstår dessutom utvecklingsmöjligheter av innehållsmässig karaktär, som skulle öka registrens användbarhet.

Den tekniska utvecklingen i stort är viktig i sammanhanget. Arbete pågår med att anpassa registersystemet till den nya tekniska miljö (smådatorer i stället för stordator) som är under uppbyggnad vid SCB.

Kostnaderna för uppgiftslämnandet

Utredningen har enligt direktiven i uppgift att beräkna kostnaderna för uppgiftslämnandet samt att skissa på en modell för hur dessa kostnader löpande kan beräknas. Syftet är att öka möjligheterna att bedöma utvecklingen på detta område. Enligt Näringslivets nämnd för regelgranskning, visar amerikanska studier att kostnaderna för företagens uppgiftslämnande till myndigheterna motsvarar ungefär 2 % av BNP. Härvid avses allt uppgiftslämnande från företag till myndigheter. Statistikens andel i detta uppgiftslämnande går inte att utan vidare bedöma. Enligt utredningens uppskattning är uppgiftslämnandet för statistikändamål dock en mindre del av totalen. Översättning till svenska förhållanden är dessutom svår att göra, exempelvis som följd av det samutnyttjande av insamlade data som sker.

Näringslivets nämnd för regelgranskning anser att det tydligt borde framgå av de produktbeskrivningar avseende den officiella statistiken, som årligen lämnas till SCB av de statistikansvariga myndigheterna, hur datafångsten till olika statistikprodukter går till. Det borde dessutom framgå hur många som tillfrågas. Enligt nämnden borde även en kalkyl över uppgiftslämnarkostnaderna tas med, så att det genom en enkel summering går att få fram den totala uppgiftslämnarkostnaden.

Utredningen har gjort bedömningar av kostnaderna genom att översätta tidigare gjorda bedömningar, främst en beräkning som för ungefär fem år sedan gjordes inom Juridiska kansliet vid SCB. Den gjordes på basis av särskild faktainsamling från SCB:s producerande avdelningar och baserar sig på en modell som går ut på att antalet undersökningar multipliceras med antalet respondenter samt med genomsnitttiden för att fylla i en blankett.

Kostnaderna avser i första hand den belastning uppgiftslämnandet innebär för företag och kommuner m.fl. Det är svårare att sätta en "prislapp" på enskilda personers arbete med blanketter, eftersom sådant arbete utförs på deras fritid.

SCB har vid några tillfällen gjort bedömningar av uppgiftslämnarkostnaderna i enskilda undersökningar. En mindre studie 1998 gjordes avseende ett par företagsenkäter under 1996 och 1997.

- 1) *Studien 1998*, vilken avsåg enkäter till företag rörande postbefordran 1996 och 1997 samt telekommunikation 1997. SCB har härvid räknat på följande sätt (timkostnad 585 kr):

	Tids åtgång (tim)	Kostnad per blankett (kr)	Urvals storlek	Total kostnad (kr)
Undersökning 1	1,5	878	127	112.000
Undersökning 2	4	2.340	20	47.000
Undersökning 3	1,5	878	129	113.000
Undersökning 4	4	2.340	18	42.000
Undersökning 5	1	585	127	74.000
Undersökning 6	3,5	2.048	40	82.000
Total kostnad				470.000

En uppräknig enligt denna modell så att samtliga undersökningar, där företag, kommuner och landsting är uppgiftslämnare kan göras. Uppskattningsvis utgör de undersökningar som ingår i exemplet ungefär 0,2 % av de uppgifter som avkrävs under ett år. Om denna bedömning är i någorlunda riktig storleksordning, innebär det att uppgiftslämnandet till statistiken totalt sett kostar nära 250 miljoner kr per år.

I budgettermer utgör dessa 6 undersökningar ca 0,15 % av den totala budgeten för undersökningar som kräver medverkan från företag, kommuner och landsting. Om uppgiftslämnarnas medverkan sätts i relation till budgetvärdet på statistiken ligger kostnaderna på över 300 miljoner kr per år.

- 2) *Studien 1995*, vilken avsåg uppgiftslämnarkostnaderna i SCB:s enkäter till företag m.fl. Den baserades på en produktvis genomgång av samtliga undersökningar som vänder sig till företag, kommuner m.fl. under budgetåret 1993/94. Studien gjordes med avseende på det sista budgetåret före statistikreformen. Det innebär att den omfattade såväl sådan statistik som SCB fortfarande har ansvar för som merparten av övrig officiell statistik.

SCB kom fram till följande (timkostnaden har av utredningen räknats upp till 600 kr

Statistikprogram	Antal under- sök.	Antal uppg. lämnare	Svarstid(tim) totalt	Beräknad kostnad (tkr)
Jord- och skogs- bruk	24	114.845	70.575	42.345
Fiske, vattenbruk och jakt	54	2.425	20.330	12.198
Boende, byggande och bebyggelse	20	26.057	16.615	9.969
Miljövärd	11	7.870	5.150	3.090
Energistat.	33	12.775	15.510	9.306
Varustat.	6	200	720	432
Transporter	10	4.805	8.444	5.066
Näringspolitik	6	14.770	37.624	22.574
Inkvartering	12	1.900	22.800	13.680
Ekonomisk politik	66	46.936	114.751	68.851
Prispolitik	39	4.275	8.595	5.170
Forskning	3	2.300	9.550	5.730
Kapitalmarknad/kre dit- o valutapol	41	1.660	11.956	7.174
Utbildning	12	20.405*	16.987*	10.192
Sysselsättning	4	8.000*	9.600*	5.760
Långsiktiga utb.-och yrkesprognoser	2	7.150	855	513
Löner	18	26.100	42.100	25.260
Kultur och medier	4	899	1.647	988
Socialtjänst	21	4.011	35.407	21.244
HINK	1	5.000	2.500	1.500
TOTALT	387		ca 450.000	268.042

Studien visar att uppgiftslämnarnas kostnader för den statistik som finansierades genom anslag till SCB under 1993/94 var i runda tal 270 miljoner kr. Beloppets storlek är självfallet beroende av antaganden om vilka timkostnader företagen anser sig ha för uppgiftslämnandet. Den gjorda kalkylen bygger på att kostnaderna rakt igenom är 600 kr/tim. Den baserar sig vidare på de volymer som gällde under budgetåret 1993/94. Utredningen bedömer att såväl antalet enkäter som antalet företag m.fl. som berörs av dem idag har kunnat reduceras. Det har dock

* Uppgiftslämnande till lärarregistret, ca 12.000 tim ingår ej; inte heller uppgiftslämnande till vuxenutbildningen. Uppgiftslämnande till arbetskraftsundersökningarna, avseende intervjuer med 15000 privatpersoner vid 12 tillfällena ingår ej.

av tidsskäl inte varit möjligt för utredningen att göra en ny mätning av motsvarande slag.

Av de båda studierna drar utredningen slutsatsen att den årliga kostnaden för uppgiftslämnande till den officiella statistiken är i storleksordningen 250-300 miljoner kronor. Kostnaderna för privatpersoners uppgiftslämnande tillkommer.

Det utan jämförelse största insamlingsarbetet av uppgifter från företag för statistikändamål utförs av SCB. I samråd med företagen och deras representanter vidtar SCB en rad åtgärder i syfte att förenkla detta uppgiftslämnande. SCB försöker exempelvis styra samordningen av uppgiftslämnandet. En modell som går ut på att ett och samma företag inte skall få fler enkäter än nödvändigt tillämpas. Ett företag som kommit med i urvalet för en undersökning, undantas medvetet från möjlighet att komma med i en annan. Dessutom styrs urvalen så att vissa företag får enkäter på ett område, medan andra företag uttas för andra områden. Vidare har SCB, i samråd med representanter för företagen, funnit att det underlättar för företag m.fl. om de får motsvarande enkät år efter år. Detta underlättar företagets arbete, jämfört med om de får hoppa över ett antal år och därefter får enkäten på nytt, t.ex. genom att föregående års rapportering kan utnyttjas som förlaga.

Av avsnitten 5.5 – 5.6 om producenter och uppgiftslämnare har bl.a. följande framgått:

- SCB sköter merparten av produktionen åt de statistikansvariga sektorsmyndigheterna.
- SCB:s farhågor initialt att arbetsuppgifterna skulle komma att utarmas när man ”bara” skulle vara producent, har i de flesta fall kommit på skam.
- Det finns få reella alternativ till SCB som statistikproducent.
- Några statistikansvariga sektorsmyndigheter efterlyser fler konkurrenter.
- Presumptiva producenter avstår ibland för att konkurrera med SCB om uppdragen pga. att de anser att det inte kan motiveras affärsmässigt.
- Uppgiftslämnandet har inte ökat i omfattning som följd av reformen.
- På flera områden har belastningen på uppgiftslämnarna kunnat reduceras, bl.a. genom förenklingar och ökad användning av uppgifter från befintliga register.
- Samutnyttjande av material har ökat och är en viktig förutsättning för att hålla behovet av särskilda uppgiftsinsamlingar nere.
- Kostnaderna för uppgiftslämnandet till statistiken beräknas vara i storleksordningen 250 – 300 miljoner kronor per år.

6 Statistiken

I kapitlet redovisas resultatet av utredningens studier av den utveckling som ägt rum vad gäller själva statistiken. Först beskrivs den innehållsmässiga utvecklingen, dvs. den utveckling som avser den officiella statistikens innehåll. Resultatet av en särskild enkät avseende statistikens utveckling redovisas. Till bilden hör utvecklingen vad gäller såväl statistikens omfattning som efterlevnaden av kraven på att individbaserad statistik skall könsuppdelas. Kravet att uppgiftslämnarna inte skall belastas mer än nödvändigt har belysts i avsnitt 5.6.

Dessutom behandlas utvecklingen vad gäller tillgängligheten till den officiella statistiken samt frågan hur produktionsprocessen har påverkats av statistikreformen.

6.1 Statistikens utveckling

I avsnittet redovisas de förändringar (och i vissa fall uteblivna förändringar) i statistiken som utredningen har fått kännedom om samt diskuteras möjliga orsaker. De förändringar som tas upp här avser statistikens innehåll, omfattning, objektivitet/tillförlitlighet, könsuppdelning m.m.

En rad olika faktorer har lett till förändringar i den officiella statistiken. Den nya ansvarsfördelningen är i sig en sådan faktor. Att det belysta samhällsområdet förändras är självfallet också en viktig faktor. Andra orsaker till förändringar är EU-medlemskapet, nya behov av eller nya användningsområden för statistik, ny teknik m.m. Det kan också vara så att ett register som ligger till grund för en viss statistik förändras. Utredningen har funnit att det ibland är svårt att ange exakt vad som orsakat en förändring i statistiken.

Det finns också faktorer som hämmar förändringar. En mycket viktig sådan är vikten av att kunna göra jämförelser över tiden. Officiell statistik är till sin natur en statistik som är bestående över tiden. En annan är lagar, regler och överenskommelser som preciserar vad som skall belysas med statistik. Också produktionsfaktorer kan verka förändringshämmande, t.ex. det förhållandet att en metod är enklare och billigare än en annan. Vidare är det troligt att det tar några år för myndigheter som har blivit tilldelade statistikansvar att komma in i sin ansvarsroll och

överblicka den totala behovsbilden inom sitt område. Det är först efter en längre tid som man känner sig beredd att göra ändringar samt överblicka konsekvenserna av dem.

Det förhållandet att förändringar inte skett beror givetvis ofta på att situationen är bra som den är, dvs. att den statistik som för närvarande tas fram är resultatet av noggranna övervägningar av behoven.

Många av de förändringar som har noterats rör statistikens tillgänglighet. Dessa förändringar redovisas i kapitel 6.2.

6.1.1 Omfattning

Det finns inget enkelt sätt att mäta mängden officiell statistik som tas fram i samhället, vilket innebär att det är svårt att svara på frågan om vi har mer eller mindre statistik idag än jämfört med före statistikreformen. Man skulle kunna mäta exempelvis antal producerade tabeller, antal variabler, antal publikationer eller volymen i databaser och på Internet. Man skulle också kunna mäta antalet arbetstimmar och antal kronor som läggs ned på statistikproduktion eller omfattningen av den andel av samhället som belyses med officiell statistik.

Detta låter sig inte mätas utan vidare. Måttet satsade resurser kan framstå som förhållandevis enkelt att få fram. Men arbetsuppgifter och tekniska satsningar som rör statistik har hos många statistikansvariga sektorsmyndigheter starkt integrerats med övrig verksamhet, vilket försvårar en mätning. Exempelvis har satsningar på registerutveckling skett från både administrativa och statistiska utgångspunkter. Det samma gäller stora delar av teknikutvecklingen i övrigt.

Utredningen har därför bedömt att det är mest ändamålsenligt att enbart basera volymuppskattningarna på dels bedömningar av olika personer som utredningen har talat med, dels omfattningen i ekonomiska termer på de statistikansvariga sektorsmyndigheternas statistikbeställningar till SCB.

De berördas bedömningar

Många statistikansvariga sektorsmyndigheter, t.ex. SIKA, Skolverket och Högskoleverket upplever att de numera ser till att det tas fram mer statistik än före reformen. Hela ökningen utgörs visserligen inte av sådan statistik som omfattas av Sveriges officiella statistik, utan en del är av mer tillfällig natur eller under uppbyggnad för att så småningom komma att omfattas av den officiella statistiken.

En orsak till ökningen är att den statistikansvariga myndigheten pga. ökade behov av statistik har valt att satsa mer av sina resurser på statistik. Detta gäller såväl statistikvolymen som presentationen av resultaten. En annan orsak är att teknikutvecklingen och konkurrensen om produktionen har lett till att produktionen har effektiviserats så att man får mer statistik för oförändrad resursinsats.

Några sektorsmyndigheter har kunnat peka på anledningar till att ökade medel avsatts för statistikändamål som har mera direkt med statistikreformen att göra. Ansvarsrollen har ändrat synen på statistik och förändrat förståelsen för statistikens användbarhet i stort. Statistikkompetensen har ökat och breddats inom flera av myndigheterna, vilket i sin tur vidgat statistikanvändningen. Ett större antal personer har blivit involverade i statistikfrågor och frågor rörande statistik har härigenom integrerats hårdare med andra frågor inom respektive ämnesområde.

Uppdragen till SCB

Ett sätt att uppskatta statistikvolymen är att studera hur mycket de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har betalat till SCB för statistikproduktion. Metoden ger ett mått på volymen som visserligen bara är en del av den totala, men ändå utgör en dominerande del. De flesta, men inte alla, sektorsmyndigheter uppdrar hela eller mycket stora delar av sin statistikproduktion åt SCB. Vissa av dem har lagt ut begränsade delar av sin produktion på andra producenter än SCB. En myndighet lägger inget produktionsuppdrag på SCB. Detta begränsar naturligtvis värdet av detta volymmått. Totalt sett utförs dock omkring 90 procent av produktionen av officiell statistik av SCB.

Ytterligare en begränsning med SCB:s faktureringar av sektorsmyndigheterna som informationskälla i detta sammanhang är att allt de köper inte avser officiell statistik. Uppdragen kan även avse statistik för tillfälliga undersökningar som inte har med deras ansvar för en del av den officiella statistiken att göra. De uppdrag till SCB som görs med anledning av respektive sektorsmyndighets statistikansvar organiseras ofta i form av längre (t.ex. ettårs- eller treårs-) avtal med SCB. I snitt för alla statistikansvariga sektorsmyndigheter utgör dessa avtal omkring 80 % av det totala belopp med vilket SCB fakturerar dem.

En annan begränsning av uppdragsvolymens lämplighet som mått på statistikvolymen har att göra med att man successivt, främst som följd av teknikutvecklingen, får ut allt mer statistik för ett och samma belopp. Hur kraftig denna effekt är i praktiken är svårt att bedöma. SCB brukar räkna med en rationaliseringseffekt på 2 – 4 % per år.

De olika sektorsmyndigheternas utgångsnivå är dock mycket varierande. LES köpte 1995 statistikproduktion av SCB för nära 35 miljoner kronor. De åtta nästföljande statistikansvariga sektorsmyndigheterna, sorterade i storleksordning efter deras uppdrag till SCB, köpte samma år för mellan 6 och 18 miljoner, medan övriga vardera köpte för 4 miljoner eller mindre. Studerar man, trots nämnda begränsningar, respektive sektorsmyndighets uppdrag till SCB för åren 1995, 1996 respektive 1997 framträder en bild som visar att vissa har ökat sina uppdrag till SCB och andra minskat dem (se diagrammet nedan).

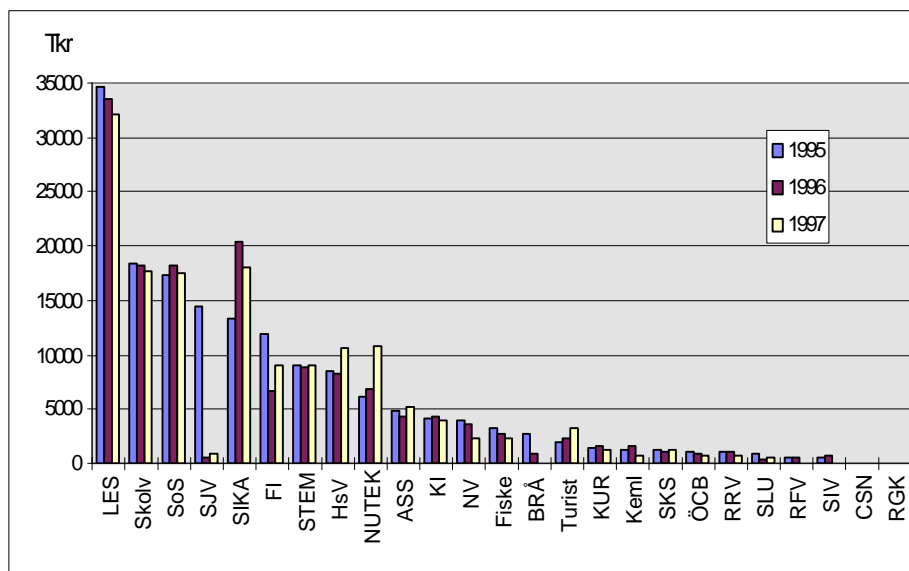
Exempel på statistikansvariga sektorsmyndigheter som ökat sina uppdrag till SCB 1997 jämfört med 1995 är:

- SIKA
- Högskoleverket
- NUTEK
- Turistdelegationen

Exempel på statistikansvariga sektorsmyndigheter som minskat sina uppdrag till SCB under samma period är:

- LES
- Finansinspektionen
- Naturvårdsverket
- Fiskeriverket
- Kemikalieinspektionen
- Överstyrelsen för civil beredskap
- Riksrevisionsverket

Diagrammet visar de statistikansvariga sektorsmyndigheternas faktureringar till SCB åren 1995, 1996 resp. 1997. Endast de som ingår bland SCB:s 100 största kunder har tagits med. Myndigheterna är sorterade efter storlek på faktureringarna 1995. (CSN och Riksgäldskontoret ingår inte bland SCB:s 100 största kunder och redovisas därför inte i diagrammet).



Minskad ekonomisk satsning behöver inte alltid betyda en minskad statistikmängd. Till de områden för vilka medelstillelningen för statistikändamål har minskat hör delar av lantbruksstatistiken, där LES t.o.m. 1998 hade statistikansvar. Förenklade metoder har börjat tillämpas, vilket har inneburit att volymen statistik i stort sett har kunnat upprätthållas, men till kraftigt reducerad kostnad.

Under 1998 var det främst LES och Socialstyrelsen som minskade sina uppdrag till SCB. För LES är anledningen den ovan nämnda minskade ambitionsnivån och för Socialstyrelsen att man tagit hem en del av produktionen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det tas fram mer officiell statistik idag än före reformen.

6.1.2 Innehåll

Ämneskunskapens påverkan har i flera fall lett till statistik med bättre relevans och kvalitet. Reformen har inneburit en ökad kontakt mellan SCB som producent och huvudanvändaren, den statistikansvariga sektorsmyndigheten. Denna kontakt är värdefull ur flera synpunkter. Den ger den statistikansvarige ett incitament att engagera sig i den statistik som finns. Den ger producenten ökade kunskaper om vad statistiken används till. Den ökar möjligheterna att på ett tidigt stadium upptäcka sådana fel i statistiken som endast upptäcks av personer med ämneskunskaper på området, vilka bl.a. har till uppgift att analysera

resultaten. Genom ett allmänt starkare engagemang i statistiken har flera statistikansvariga sektorsmyndigheter fått impulser till för-bättringar.

Allt detta har på flera av de områden där en sektorsmyndighet fått statistikansvar påverkat statistikens innehåll till det bättre. Det är emellertid viktigt att påpeka att detta inte gäller för samtliga dessa områden. På flera områden där SCB är statistikansvarig efterlyser en del statistik användare en ökad analyskompetens kopplad till produktionen.

Förändringar som kräver ändring i statistikförordningen upplevs av flera statistikansvariga myndigheter som krångliga, eftersom de anser att det är oklart hur man skall gå tillväga.

6.1.3 Tillförlitlighet

En farhåga inför det nya systemet med ett spritt ansvar för den officiella statistiken var att tillförlitligheten eller trovärdigheten skulle minska, att användare inte skulle känna sig säkra på att statistiken var korrekt och objektiv.

Utredningens sammantagna intryck är att det är ovanligt bland användare att känna minskad tilltro till statistiken, men att det dock finns en och annan som gör det, av olika anledningar.

Enligt utredningens enkätundersökning bland ledamöter i användarråden är tilltron till statistiken fortfarande mycket hög. Tillförlitligheten har fått högt betyg av ledamöter i såväl de statistikansvariga sektorsmyndigheternas användarråd som SCB:s programråd. (Se tabeller nedan i avsnittet om enkätundersökningens resultat).

Vid intervjuer med andra statistik användare än de som ingår i användar- eller programråd, har dock i vissa fall tveksamheter framförts vad gäller statistikens tillförlitlighet. Vissa oroar sig för att den statistik sektorsmyndigheterna blivit ansvariga för speglar deras egen verksamhet och deras eget ansvarsområde, vilket skulle kunna innebära en viss partiskhet, åtminstone vad gäller valet av vilka uppgifter som skall tas fram. De statistikansvariga sektorsmyndigheterna själva påpekar dock vanligen att deras statistikansvar inte avser verksamhet som de själva ansvarar för, utan i stället verksamhet som andra styr och ansvarar för och som den statistikansvariga sektorsmyndigheten i stället har i uppgift att granska och beskriva.

En annan oro angående tillförlitligheten som framförts under intervjuer gäller valet av producent. Framförallt från SCB:s sida finns en oro över att i vissa fall en producent som har partsintresse i statistikresultaten eller en producent med otillräcklig kunskap om vad som krävs för att producera statistik med hög kvalitet har använts.

När det gäller producenter av officiell statistik har utredningen funnit tre fall, där producenten av olika skäl har ifrågasatts, bl.a. av SCB. Det gäller

- Svenska Lantmännens Riksorganisation, SLR, som på uppdrag av Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, LES fr.o.m. 1998 svarar för produktionen av preliminär statistik avseende skörde-utfallet. SLR fick uppdraget i konkurrens med sju presumtiva producenter, av vilka tre svarade med offert, bland dem SCB. LES:s ambition var att genom ökad registeranvändning sänka kostnaderna för statistiken utan att försämra användbarheten. Fr.o.m. 1999 har ansvaret för statistiken i fråga övergått till Jordbruksverket. SLR är en intresseorganisation på området. Utredningen har inte funnit anledning att ifrågasätta objektiviteten i SLR:s arbete. En annan intresseorganisation inom området har emellertid reagerat mot valet av producent. Det gäller Spannmålsföreningen, som anser att det är en nackdel för dem att SLR genom sin roll som producent får tillgång till materialet betydligt tidigare.
- Vägverket upprättar fr.o.m. 1997, på basis av olycksrapporter från polisen, det register som skall ligga till grund för statistiken över vägtrafikolyckor för vilken SIKa har statistikansvar. Vägverket har valt att sköta uppdateringen av registret på ett annorlunda sätt än tidigare, då SCB svarade för registret. Detta har, enligt SCB, lett till kvalitetsbrister. Det är inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning den statistik som tagits fram med avseende på 1997 och 1998 är jämförbar med statistiken t.o.m. 1996.
- Sjöfartens analysinstitut, SAI sköter produktionen av rederistatistiken, för vilken SIKa har statistikansvar. SAI är en intresseorganisation inom rederinäringen. SIKa anser att utnyttjandet av SAI har förbättrat kvaliteten, eftersom inte bara SCB:s företagsregister, utan även SAI:s egna register nu kan användas som bas för statistiken. Utredningen har funnit att förändringen har lett till dels förseningar av statistiken, dels skillnader i resultaten jämfört med tidigare, vilka kan ha med bytet av producent att göra.

Ytterligare en anledning till minskad tilltro som några användare har framfört har att göra med själva antalet statistikansvariga myndigheter. Förr kände man sig trygg både att själv använda statistiken och att vidareförmedla den när det stod "Källa SCB" på produkten. I det nya systemet, med ett 25-tal statistikansvariga myndigheter, är det inte så lätt att känna till och komma ihåg vilka myndigheter som har statistikansvar. Detta reducerar för vissa användare den känsla av trygghet som de kände i det tidigare, mera centraliserade statistiksystemet.

6.1.4 Enkät angående statistikens utveckling¹

Enligt enkäten till deltagare i användarråd hos statistikansvariga sektorsmyndigheter och programråd hos SCB har de förändringar som skett i stor utsträckning varit till det bättre. Mycket vanlig är emellertid också bedömningen att det inte skett några väsentliga förändringar. Endast ett fåtal anser att statistiken under de senaste åren har förändrats till det sämre i något avseende.

När det gäller innehåll och relevans anser omkring hälften av dem som besvarat enkäten att statistiken har förändrats till det bättre. En tredjedel upplever inga förändringar och en av tio anser att statistikens relevans inom deras ämnesområde har förändrats till det sämre. Vad gäller övriga aspekter är det fler som anser att statistiken inte har förändrats än som anser att den har förändrats till det bättre. Det gäller t. ex. tillförlitlighet och aktualitet där hälften inte har upplevt några väsentliga förändringar. När det gäller tillgänglighet är det ungefär lika många (4 av 10) som anser att den blivit bättre som att den är oförändrad. Se tabell nedan. (Samtliga resultat från enkätundersökningen redovisas i bilaga 1).

¹ Här tas även tillgänglighet upp. Tillgänglighetens utveckling beskrivs dock mer utförligt i avsnitt 6.3. Samtliga enkätresultat presenteras i bilaga 1.

Resultat av enkät till ledamöter i användarråd och programråd.

Fråga 22. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste åren?

Avseende:	Föränd- rats till det bättre	Ingen väsentlig förändring	Föränd- rats till det sämre	Vet ej/ kan ej avgöra	Totalt
Innehåll och relevans	48 %	33 %	9 %	11 %	100 %
Tillförlitlighet	18 %	49 %	7 %	27 %	100 %
Jämförbarhet med andra områden	16 %	33 %	4 %	47 %	100 %
Tillgänglighet	36 %	41 %	9 %	14 %	100 %
Aktualitet	30 %	48 %	7 %	16 %	100 %
Könsppdeln.	30 %	35 %	0 %	35 %	100 %

Huruvida en användare anser att en icke-förändring är något positivt eller negativt beror på hur nöjd användaren är med utgångsläget. I enkäten fanns också en fråga om hur väl den nuvarande statistiken uppfyller ens behov, vilket således i vissa fall avser den statistik som nyligen har förändrats och i andra den nuvarande statistik som inte har förändrats. Av svaren på denna fråga framgår att de svarande också är relativt nöjda med utgångs- eller dagsläget. På de flesta områdena får alternativet "ganska väl, men brister finns" högst svarsfrekvens. Tillförlitlighet är den aspekt som får allra högst betyg. Vad gäller aktualitet och relevans uppger relativt många (26 respektive 20 %) att det finns väsentliga brister. Detta är således exempel på områden där många önskar förändringar. Se tabell nedan.

Fråga 14. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov?

	Mycket väl	Ganska väl, men brister finns	Inte särskilt väl, väsentliga brister finns	Vet ej/ kan ej avgöra	Totalt
Avseende:					
Innehåll och relevans	9 %	70 %	20 %	2 %	100 %
Tillförlitlighet	24 %	64 %	7 %	4 %	100 %
Jämförbarhet med andra omr.	0 %	56 %	16 %	29 %	100 %
Tillgänglighet	27 %	53 %	16 %	4 %	100 %
Aktualitet	17 %	54 %	26 %	2 %	100 %
Könsuppdeln.	37 %	21 %	10 %	32 %	100 %

6.2 Könsuppdelning

Som pådrivande kraft till förbättringar vad gäller statistikens könsuppdelning beslutade regeringen 1994 att i statistikförordningen föra in en paragraf (§ 10) som innebär att individbaserad officiell statistik, när inte särskilda skäl talar däremot, skall vara könsuppdelad.

Bakgrunden är att könsuppdelad officiell statistik är ett viktigt medel i jämställdhetsarbetet. Med dess hjälp ökar möjligheterna att analysera problem av relevans för jämställdhetsarbetet. Arbetet med att förbättra statistiken ur jämställdhetssynpunkt är således en angelägenhet för hela statistiksystemet. Det är därför viktigt att alla statistikansvariga myndigheter beaktar regeringens beslut. Det ingår bland SCB:s förvaltningsuppgifter att bevaka efterlevanden.

Utredningen har funnit att kravet på könsuppdelning för det mesta följs, men inte alltid. Utredningen bedömer att de allt starkare användarbehoven på längre sikt, inte minst från statsmakternas sida, kan förväntas komma att ytterligare driva på utvecklingen på detta område.

Ingen av de användarrådsledamöter som svarade på utredningens enkät har framfört att de anser att statistiken har försämrats med avseende på uppdelningen på kön. Tvärtom anser 30% av dem som besvarat enkäten att uppdelning av statistiken på kön har förbättrats under de senaste åren. 35% har inte noterat någon förändring och lika många har ingen uppfattning i frågan. Var tionde anser dock att det finns väsentliga brister med dagens statistik på denna punkt och önskar därmed en förbättring.

SCB har sedan länge arbetet med jämställdhetsstatistik. Redan i mitten av 1980-talet inrättades en särskild funktion vid SCB som har till

uppgift att kartlägga behov av könsuppdelad statistik och att göra de statistikproducerande programmen inom SCB:s ansvarsområden medvetna om dessa behov. Personalen vid jämställdhetsfunktionen har studerat delar av den existerande statistiken och, i likhet med utredningen, funnit att merparten av den individbaserade statistiken är uppdelad på kön, men att det fortfarande finns vissa brister.

Dessa brister är av olika slag. I vissa fall har könsvariabeln inte tagits med vid insamlingen av underlaget till statistiken. I andra fall är statistiken insamlad med möjlighet till könsuppdelning, men har ändå inte fullt ut redovisats med uppdelning på kön. I de fall där kön finns med som indelningsgrund i redovisningen är det inte ovanligt att den är begränsad till en totaluppgift och en uppgift om "därav kvinnor".

Under 1996 gjordes en genomgång vid SCB med avseende på den statistik som under 1995 producerades av avdelningen för välfärdsstatistik. Det är den avdelning inom SCB där individbaserad statistik är mest dominant. Vid genomgången framkom att det finns en rad brister i publiceringen vad gäller könsuppdelning. Förklaringarna till dessa brister varierar. En förklaring är att medvetandenivån när det gäller redovisning ur ett könsperspektiv inte är tillräckligt hög. För viss statistik har redovisning av kön ibland inte gjorts av utrymmesskäl. Argumentet är särskilt vanligt i de fall den ansvarige ansett att statistiken inte pekar på några stora skillnader mellan könen. Förklaringarna handlar även om möjligheten att ge en statistiskt säker redovisning. Den ansvarige för ett av statistikområdena har angivit att varje nedbrytning i undergrupper medför en uttunning och stigande statistisk osäkerhet i redovisade skattning. Andra skäl till att brister förekommer är dels brist på nytänkande, dels argument om tidsåtgång och kostnader.

SCB:s program för jämställdhetsstatistik tagit upp frågan om könsuppdelad statistik med Socialstyrelsen i samband med Socialstyrelsens upphandling av produktionstjänster från SCB. Socialstyrelsen har härvid framfört att man anser att könsuppdelning inte alltid är relevant. Detta gäller t.ex. statistik avseende faderskap och underhåll.

Av avsnitten 6.1 – 6.2 om statistikens innehållsmässiga utveckling har bl.a. följande framgått:

- Officiell statistik är till sin natur bestående över tiden. Det hindrar inte att ändringar sker inom statistikområden, t.ex. vad gäller innehåll och omfattning. Många användare anser att de förändringar som skett har varit till det bättre.
- Aktualitet och relevans är två områden på vilka flera användare efterlyser förbättringar.
- Utredningen bedömer att det tas fram mer officiell statistik idag än för fem år sedan.
- Tilltron till den officiella statistiken är fortsatt hög.
- Tillförsel av ämneskunskap har på flera områden lett till statistik med bättre relevans och kvalitet.
- Kravet på könsuppdelning av statistiken följs av de flesta, men det finns fortfarande brister.

6.3 Tillgänglighetens utveckling

Tillgängligheten till statistiken var, vid sidan av ökade möjligheter för användarna att påverka statistiken, en av hörnstenarna bakom reformen. Möjligheterna att få tillgång till den officiella statistiken har under de senaste åren påverkats av dels reformen, dels den tekniska utvecklingen. Med tillgänglighet avses inte enbart möjlighet att komma åt statistiken, utan också möjlighet att använda den. Det innebär bl.a. att den skall vara försedd med sådana beskrivningar att det blir tydligt för användarna vad statistiken avser. Man brukar säga att det är fråga om såväl data som metadata.

Utredningen har funnit att det är tillgängligheten till statistiken som i första hand har förändrats och förbättrats efter reformen. De mest påtagliga förändringarna har med teknikutvecklingen, främst Internet-teknikens genombrott att göra. Men även vid sidan av de förändringar som kan hänföras till teknikutvecklingen har några sektorsmyndigheter lagt ner förhållandevis stort arbete på att utveckla publiceringsmomentet och tillgängligheten i stort.

Särskilda uppsatser som beskriver utvecklingen vad gäller statistikens tillgänglighet har för utredningens räkning skrivits av professorerna Svein Nordbotten och Bo Sundgren. Uppsatserna presenteras i ett särskilt appendix.

6.3.1 Effekter av reformens ansvarsspridning

Uppdelningen av statistiken på sektorsmyndigheter leder i sig till försämringar av tillgängligheten till statistiken. Med ett 25-tal statistikansvariga myndigheter med i bilden har det för vissa typer av användningar blivit svårt att veta till vem man ska vända sig, att komma ihåg på vilka områden det finns en statistikansvarig sektorsmyndighet och på vilka SCB har ansvar osv. Av samma anledning har det blivit svårare att ha överblick över alla olika tillvägagångssätt vid publiceringen av statistiken. Teknikutvecklingen har också spelat en roll, både för att effektivisera och förenkla och för att minska enhetligheten i statistikens output. Man kan säga att reformen i sig skapar ett ökat behov av samordning i och med uppdelningen av statistiken på sektorer.

Reformens spridning av ansvar till sektorsmyndigheter har emeller-tid på flera områden även haft positiva effekter. Det har att göra med de statistikansvariga sektorsmyndigheternas roll och breda kunskaper om sektorn, vilket har skapat möjligheter att koppla samman statistiken med annan information. Många av dessa myndigheter har funnit det naturligt att bredda presentationen på detta sätt.

Få sektorsmyndigheter sköter moment som är hänförliga till själva produktionen i egen regi. När det gäller publiceringsmomentet har det däremot varit intressant för många att engagera sig. Några myndigheter sköter publiceringen till stora delar i egen regi. För en del har detta utgjort ett sätt att göra sin statistikroll tydlig för användarna. Några har vidare funnit att det är möjligt att koppla en utbyggd analys till statistikresultaten på ett mera naturligt sätt om myndigheten själv svarar för publiceringen. SCB svarar emellertid fortfarande för merparten av den publicering som sker i publikationer, oavsett vem som har statistikansvar. Av ca 200 publikationstitlar inom ramen för Sveriges officiella statistik framställdes ca 160 under 1998 av SCB.

På flertalet statistikområden har utvecklingen av tillgängligheten varit positiv för många användare. På ett par områden har dock stora förseningar uppstått.

Statistikens sammankoppling med ämnesexpertis

Huruvida en användare anser att spridningen av statistikansvar till olika sektorsmyndigheter innebär en ökad eller minskad tillgänglighet till statistikresultaten beror bl.a. på hur användningen ser ut. För de användare som föredrar att få statistik om ett visst område från samma källa som de får information och kunskap av annat slag från om området (t.ex. om regler, historik, allmänkunskap), är förändringen som regel positiv. För de användare som föredrar att få all slags statistik, oavsett område, från en och samma källa innebär förändringen som regel en försämring.

Det handlar med andra ord om huruvida man som användare utgår från ett intresse för ett visst område (eller en viss samhällsföreteelse) och söker flera slag av information och kunskap om detta, varav statistik är ett, eller om man betraktar statistik som en speciell typ av information och därför vill ha den samlad. Olika användare har olika preferenser. Medan vissa anser det vara bättre att vända sig endast till SCB i statistikfrågor, föredrar andra att få såväl statistik som annan information inom ett visst område från en fackmyndighet på området, om det finns en sådan.

Det förstnämnda tycks gälla framförallt för dem som redan före reformen hade etablerade kontakter med SCB. De upplever att det är enklare att även fortsättningsvis vända sig dit och anser dessutom att deras kontaktpersoner på SCB har den goda ämneskunskap på området som krävs för att kunna diskutera statistiken i sitt sammanhang. Om dessa användare skulle behöva ytterligare information, t.ex. om gällande regler inom området, har de inget emot att för detta ändamål vända sig

till fackmyndigheten. Detsamma gäller också vissa specialister, vilka själva är så insatta i det område de intresserar sig för, att de vet precis vilken statistik de skall efterfråga eller vilka statistik-beställningar de vill göra. De anser sig inte behöva kontakter för annat än för statistik. De anser därför att det är naturligt att ha en statistik-myndighet att vända sig till.

Det senare, d.v.s. att kunna få all slags information, inklusive statistik från en fackmyndighet, uppskattas av flera slags användare. Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter har uppgivit vid utredningens intervjuer, att många användare och journalister som ställer frågor till dem uppskattar att all kompetens och all typ av information är samlad hos en myndighet. Flera företrädare för myndigheter och organisationer som är stora användare av statistik anser att sammanlagningen av statistik och annan expertkunskap om respektive samhällssektor är en av de stora fördelarna med reformen.

Skillnader i publiceringssätt

Det finns skillnader i publiceringssätt mellan SCB å ena sidan och de statistikansvariga sektorsmyndigheterna å den andra. Som framgått av avsnitt 5.4.2 om SCB:s agerande har skillnaderna främst att göra med att man har delvis olika roller i samhället.

SCB:s publicering av statistikresultaten är mera sifferinriktad än den som övriga statistikansvariga sektorsmyndigheter svarar för. Detta är särskilt tydligt vid publicering i publikationer, som för SCB:s del vanligen sker i Statistiska meddelanden (SM). Skillnaden är mest tydlig gentemot de sektorsmyndigheter som har varit aktiva när det gäller publiceringsfrågor. På flertalet områden är det emellertid fortfarande i stort sett samma publicering som före reformen som fortfarande tillämpas.

Vid sidan av publicering i SM prioriterar SCB publicering i databaser. När de statistikansvariga sektorsmyndigheterna överlåter till SCB att sköta publiceringen sker den vanligen på ett likartat sätt. När sektorsmyndigheterna publicerar i egen regi görs det, förutom i rena statistikpublikationer, vanligen i ämnesvisa årsböcker och andra temapublikationer, där såväl statistik som analysresultat och annan information ofta ingår.

SCB har inte samma möjligheter som de myndigheter som har ett tydligt sektorsansvar, att (inom ramen för statistikansvaret) analysera statistiken samt att sätta in den i ett naturligt sammanhang. SCB:s åtagande omfattar, något förenklat, produktion inklusive produktionsorienterad analys och dokumentation samt publicering. Den mera

innehållsinriktade analysen samt publiceringen av resultaten av en sådan analys lämnas, med några undantag, till användarna att själva svara för. Temapublikationer och analyserande publikationer före-kommer därför i liten och i minskande utsträckning på SCB:s områden.

För SCB är det mera naturligt, mot bakgrund av den mera sifferinriktade karaktären på SCB:s publicering, att utvecklingen sker med avseende på elektronisk publicering. Vid SCB finns långt framskridna planer på att ersätta dagens publicering i SM (dvs. på papper) med publicering i databaser samt via Internet. Det skall vara möjligt, för de användare som så önskar, att på basis av publiceringen på Internet ta fram statistiken på papper i en form som liknar dagens SM. Endera kan användarna själva skriva ut önskade tabeller (s.k. "webb-SM") eller också kan denna service beställas från SCB. (Se avsnittet nedan om nya tekniska möjligheter.)

Sektorsmyndigheternas publicering har också utvecklats mot ökad användning av modern teknik. För de allra flesta gäller att statistiken tillgängliggörs via hemsidor på Internet. Den har vidare, i de fall den har förändrats innehållsmässigt, utvecklats mot en mera sakorienterad analys. Det har visat sig naturligt för aktiva sektorsmyndigheter att på ett samlat sätt presentera såväl statistiken och analysresultaten som sammanhanget i stort. Detta gäller särskilt vid publicering i publikationer. Exempelvis har några myndigheter tagit fram temaböcker eller årsböcker på sina områden. Ytterligare några myndigheter, t.ex. Kulturrådet, anger att de skulle vilja ta fram temapublikationer, om ekonomin tillät.

De statistikansvariga sektorsmyndigheterna tilldelades statistikansvar därför att de var huvudanvändare samt ofta dessutom ansvariga för att sprida kunskap om en viss samhällssektor. För flera av dem framgår det av instruktionen att de skall informera i samhället om "sin" sektor. Temapublikationer är ofta avsedda att fungera som en inkörsport till ett sakområde och till statistiken inom detta område. De når vanligtvis en bredare krets av läsare än renodlade statistikpublikationer. SCB fick däremot behålla statistikansvar på de områden där det saknades en tydlig huvudanvändare, ofta på grund av att statistiken griper över flera sektorer.

Några myndigheter säger sig ha funnit, att det är möjligt att koppla en utbyggd analys till statistikresultaten på ett enklare och mera naturligt sätt om myndigheten själv engagerar sig i statistikens publicering. Ett exempel är statistiken på Skolverkets område, där publiceringen har gjorts om från grunden. I stället för att som före reformen ge ut flera och sinsemellan innehållsmässigt olikartade publikationer (i serien Statistiska Meddelanden) har utgivningen samlats i tre årliga publikationer, där samtliga skolformer beskrivs på ett sinsemellan likartat sätt. Skolverket

har härigenom gjort presentationen mera användaranpassad än tidigare, då man något förenklat kan säga att publiceringen var en direkt följd av produktions-processen inom respektive delområde.

Ett annat exempel är SIKA, som har kompletterat tidigare utgivning av statistik inom sin sektor med en samlad publikation med tvärstruktur. Sådana publikationer skulle, enligt SIKA, inte ha kunnat komma till stånd utan statistikreformen. SIKA har med dessa publikationer försökt att tillfredsställa krav från såväl inhemska som internationella användare.

Detta är bakgrunden till att några sektorsmyndigheter tillämpar ett sätt att presentera statistiken som skiljer sig från SCB:s. Det är också bakgrunden till olikheter i synen på prissättningsfrågor, varom mera nedan. Detta innebär att utvecklingsriktningen vad gäller publiceringen till viss del tenderar att gå åt olika håll för olika statistikområden, beroende på karaktären hos statistiken samt på vem som har statistikansvaret.

Olika prissättning

En aspekt på statistikens tillgänglighet är kostnaden för att få tag på statistiken. Den officiella statistiken är i princip kostnadsfri för användarna. När det gäller service kopplad till statistiken, t.ex. service som innebär att statistiken görs tillgänglig för användarna på olika mer eller mindre tillrättalagda sätt, slog Genomförandekommittén fast att det är möjligt att ta betalt av användarna. Här har emellertid SCB och flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter olika syn. Skillnaden har att göra med olika uppfattningar om vilken uppgift i samhället myndigheten har. Rolluppfattningen påverkar synen på vad som skall rymmas inom det anslag som myndigheten har fått.

Reformen har inneburit att de delar av den officiella statistiken som sektorsmyndigheter har fått ansvar för har blivit billigare eller gratis för användarna, vilket naturligtvis betyder ökad tillgänglighet. De flesta sektorsmyndigheterna är generösa med att sprida den statistik de ansvarar för. De betraktar vanligtvis spridningen av statistiken som en del i deras allmänna ansvar att sprida information om "sin" sektor. SCB tar däremot, i sin egenskap av statistikansvarig, vanligtvis betalt av dem som vill använda statistiken. SCB ser som sin huvuduppgift att producera statistiken inom de områden där myndigheten har statistikansvar. SCB sprider dessutom statistiken kostnadsfritt till en rad bibliotek samt håller den kostnadsfritt tillgänglig vid SCB. Kostnaderna för övrig spridning av statistiken anses inte täckas av SCB:s anslag. Det

är därför inte naturligt för SCB att svara för ytterligare spridning av statistiken utan ersättning från dem som får denna service.

Den statistik som SCB producerar på uppdrag åt andra statistikansvariga myndigheter har i flera fall blivit billigare att producera än tidigare som följd av teknikutvecklingen samt att myndigheterna har satt prispress på SCB som producent. Detta ökar visserligen inte tillgängligheten utåt från systemet. Däremot skapar det möjligheter att öka volymen producerad statistik och därmed möjlighet för användarna att få tillgång till ytterligare statistik inom oförändrade ekonomiska ramar.

Det har framförts kritik mot SCB för att SCB anses driva sin affärsmässighet alltför långt. Bl.a. har Socialstyrelsen reagerat. Exempelvis reagerar man mot att SCB försökt hindra andra från att sprida statistiken gratis med motiveringen att SCB i så fall behöver kompensation för det intäktsbortfall på SCB som andras gratispridning förorsakar. Kritiken gäller som regel statistik som inte är officiell. Men det förekommer även kritik mot alltför affärsmässigt synsätt hos SCB vad gäller hanteringen av officiell statistik. Flera statistikansvariga myndigheter är av den åsikten att statistiken skall spridas kostnadsfritt för att komma till så stor nytta i samhället som möjligt.

Prisfrågor diskuteras vidare i avsnitt 7.3 om prissättning av officiell statistik. Prissättningsfrågor när det gäller Sveriges statistiska databaser diskuteras nedan i avsnittet om nya tekniska möjligheter. Prissättning av SCB:s produktionsservice har vidare diskuterats i avsnitt 5.4.2 om SCB:s agerande i sin producentroll, dvs. när det gäller att ge service åt exempelvis statistikansvariga myndigheter.

6.3.2 Nya tekniska möjligheter

Den faktor som i första hand har påverkat statistikens tillgänglighet är den tekniska utvecklingen. Det är främst Internet-teknikens genom-brott, utvecklingen av Sveriges statistiska databaser samt av "Svenska statistiknätet" som fått stor betydelse.

Praktiskt taget alla statistikansvariga myndigheter har numera någon form av elektronisk publicering av sin statistik. För fem år sedan var det mycket få som använde sig av elektronik för att göra statistiken tillgänglig. Utredningen har inte funnit att någon myndighet har upphört med papperspublicering som följd av utnyttjandet av Internet eller annan modern teknik.

Internet-tekniken

Internet-teknikens genombrott har fått särskilt stor betydelse för statistikens tillgänglighet. Tekniken används av enskilda myndigheter både för att via egna hemsidor göra statistikresultaten lättillgängliga och för att skapa enkel tillgänglighet till Sveriges statistiska databaser och det Svenska statistiknätet. Idag har alla statistikansvariga myndigheter egna hemsidor på Internet. De allra flesta har valt att göra delar av sin statistik tillgänglig via dessa hemsidor. Av totalt 25 statistikansvariga myndigheter redovisade 17 vid ingången av 1999 statistikresultat på sina hemsidor. Detta sker genom direkt presentation av tabeller, tillgång till statistik som lagrats på olika sätt eller möjlighet att öppna en publikation på nätet. Härutöver förtjänar nämnas att över-siktliga resultat från huvuddelen av den officiella statistiken redovisas i pressmeddelanden, som är tillgängliga via Internet.

För att användarna skall kunna använda statistiken på ett korrekt sätt är det viktigt att den är dokumenterad. Avsikten är att dokumentationerna skall samlas i den metadatabas som ingår i Sveriges statistiska databaser. I dagsläget är standarden på dessa dokumentationer (metadata) mycket varierande. Flera användare har pekat på vikten av att metadata kan göras tillgängliga, oavsett hur man nalkas statistiken inom det statistiksystem som håller på att växa fram. Metadata skall kunna nås både från "Svenska statistiknätet", "Sveriges statistiska databaser" och från enskilda myndigheters hemsidor.

Vissa användare, bland dem Riksdagens upplysningstjänst, anser att myndigheternas statistik på Internet-hemsidor är svår att använda, framförallt för att hemsidorna sinsemellan är så olika. Det medför att det inte alltid är lätt att hitta den önskade statistiken. Upplysnings-tjänsten har framfört önskemålet till utredningen att hemsidorna samordnas på ett bättre sätt än idag, t.ex. vad gäller utformning, layout m.m. så att de blir enklare att utnyttja. Redan en åtgärd som går ut på att det på var och en av hemsidorna finns en särskild "knapp" för statistik skulle underlätta. Någon form av föreskrift på detta område skulle välkomnas.

Det är viktigt att slå fast att olika typer av användare behöver statistik på olika sätt. Många klarar sig med "fasta" tabeller. Här är Internet ett oslagbart medium och det svenska statistiknätet underlättar sökning och åtkomst. Andra användare har behov av att kunna skapa sina egna tabeller, ibland baserade på statistik inom flera områden, eller t.ex. egna regioner eller åldersklasser. Det är bl.a. för att underlätta för dem som Sveriges statistiska databaser byggs upp.

Svenska statistiknätet

Svenska statistiknätet är ett elektroniskt nätverk som förbinder de statistikansvariga myndigheternas hemsidor på Internet. Det går också att nå Sveriges statistiska databaser via statistiknätet. Statistiken på hemsidorna är kostnadsfri för användarna. Vill användarna också ta del av innehållet i Sveriges statistiska databaser utgår däremot en avgift, varom mera nedan.

Syftet är att, bl.a. genom att skapa sökmöjligheter från en gemensam ingång, ge statistik användarna en förbättrad åtkomst till den officiella statistiken. Arbetet på denna gemensamma hemsida för officiell statistik inleddes under 1998. Initiativet kom från några statistik-ansvariga sektorsmyndigheter. Utvecklingsarbetet har skötts av SCB och flera andra myndigheter i samarbete. Hemsidan (webbplatsen) har namnet Svenska statistiknätet. En första version av det nya statistik-nätet togs i drift i början 1999. Tio myndigheter var via sina hemsidor kopplade till nätet från början.

De statistikansvariga myndigheternas presentationer på sina respektive hemsidor sker emellertid på varierande sätt och på olika nivåer. Flera myndigheter har därför efterlyst ett regelverk, som preciserar hur officiell statistik som presenteras på Internet skall vara utformad. Riksdagens upplysningstjänst har, som nämnts ovan, också synpunkter vad gäller brist på samordning av statistiken på myndigheternas hemsidor. Detta riskerar också att reducera användbarheten av Svenska statistiknätet, särskilt för "breda" användare.

Det ankommer vidare på de statistikansvariga myndigheterna att själva skapa de länkar som behövs för koppling till statistiknätet. Någon sådan koppling är inte obligatorisk, men det förefaller som om de allra flesta är intresserade av att koppla sin statistik till Svenska statistiknätet.

Sveriges statistiska databaser

I samband med statistikreformen anvisades medel till SCB för uppbyggnad av databaser i syfte att möjliggöra samlad tillgänglighet till statistiken, oavsett vilken myndighet som har ansvaret. Databaserna skulle i huvudsak fungera som ett instrument för de statistikansvariga myndigheterna när det gäller att sprida statistiken samt för att ge användarna samlad tillgång till den officiella statistiken. Databaserna skulle vara av särskilt stort värde för användare med sektorsövergripande behov. De skulle dessutom ha en samordnande funktion.

Databasutvecklingen har skett och sker inom ramen för ett särskilt databasprojekt vid SCB. Projektarbetet följs av ett databasråd, i vilket ingår representanter för de statistikansvariga myndigheterna och andra användare.

Databaserna omfattar tre delar:

- en *makrodatabas*. Det är den del där aggregerade data, dvs. själva statistiken samlas. Den är särskilt användbar för användare som behöver göra specialstudier och härvid bearbeta (sambearbeta) och redigera statistik på aggregerad nivå.
- en *mikrodatabas*. Den innehåller statistikens grunddata, dvs. uppgifter om enskilda objekt (individer, företag, fordon osv.). För att åstadkomma maximal flexibilitet för användarna beslutades att databaserna skulle skapa tillgång till 17 namngivna basregister för statistiken. Dessa register omfattas av SOS-systemet. Informationen i dem är sålunda allmänt tillgänglig för statistikproduktion. En stor del av de aggregerade data som finns i makrodatabasen baserar sig på uppgifter från dessa register.
- en *metadatabas*. Databasorienterad statistikproduktion förutsätter att data är väl dokumenterade. Genom metadatabasen skall användarna få sådan bakgrundsinformation om statistik och variabler i makro- och mikrodatabaserna som är nödvändig dels för att göra preciserade statistikbeställningar, dels för att kunna tolka och använda resultaten på ett korrekt sätt.

Sveriges statistiska databaser togs i reguljär drift fr.o.m. den 1 januari 1997. Det innebär emellertid inte att utvecklingsarbetet är avslutat. Det innebär inte heller att all officiell statistik finns tillgänglig i "Sveriges statistiska databaser". Det finns flera skäl till att så inte är fallet. Det huvudsakliga skälet är av teknisk natur. De hjälpmedel i form av mallar och verktyg som behövs för att statistikansvariga på ett enkelt sätt skall kunna lägga in sin statistik har inte funnits tillgängliga. Det huvudsakliga skälet är att SCB har tvingats prioritera bytet av teknisk plattform, i detta fall övergången från stordator till smådatorer.

Det finns emellertid också en rad andra skäl. Hit hör oenighet mellan SCB och vissa sektorsmyndigheter vad beträffar prissättnings-frågor och en viss misstro från SCB mot användarnas förmåga att på egen hand utnyttja informationen i databaserna. De befarar att det blir kvalitetsbrister och försämrad jämförbarhet som följd.

Bedömning av dagsläget

Makrodelen

Utvecklingsarbetet har hittills i hög grad varit koncentrerat på denna del i Sveriges statistiska databaser. Innehållet i databaserna är emeller-tid än så länge begränsat. I januari 1999 lagrades statistik från 35 statistikområden för vilka SCB och olika sektorsmyndigheter har statistikansvar i databaserna. Bland dessa 35 områden ingår de områden från vilka resultaten är mest efterfrågade. Arbetet går för närvarande i hög grad ut på att komplettera med ytterligare statistik. För att underlätta för statistikansvariga utvecklas rutiner som gör det möjligt att direkt föra över statistikresultaten från SCB:s produktions-process till databaserna.

Mikrodelen

När det gäller att via de 17 basregistren skapa tillgång till statistiska grunddata har mycket litet utvecklingsarbete än så länge utförts. Arbetet går för närvarande i hög grad ut på att säkerställa att sekretesskraven blir tillgodosedda. Även kvalitetsfrågorna är viktiga att beakta. I dagsläget är det av dessa skäl i huvudsak enbart SCB-personal som har möjlighet att vid statistikproduktion utnyttja mikrodelen. Mikrodelen anses av många kvalificerade användare, bl.a. forskare och utredare, vara avgörande för en framtida god tillgänglighet till den officiella statistiken.

Den är också av stor betydelse för kontinuerlig uppdatering av de områdesvisa databaser och nät som successivt växer fram. Kritik har framförts mot att arbetet med att göra mikrodata tillgängliga har försenats. Det finns användare som anser att SCB har "överutnyttjat" sekretessargument för att förhålla tillgängligheten till mikrodata.

Metadelen

Förhållandevis stora insatser har lagts ned på utvecklingen av metadata-delen. Det har gällt att utveckla rutiner för hantering av metadata. Det krävs emellertid stora insatser också från statistik-ansvariga. De måste se till att dokumentationer av det slag som användarna behöver tas fram och görs tillgängliga i metadatabasen. En klassifikationsdatabas ingår i metadatabasen, vars syfte är rationalitet och enhetlighet. Via informationen i metadatabasen är det vidare tänkt att användare skall kunna precisera vilka sammanställningar, baserade på mikrodata, de önskar. Härvid kan mikrodata bearbetas utan att användarna behöver ta del av de enskilda uppgifterna.

Fortsatt utveckling av databaserna

Den fortsatta utvecklingen går i första hand ut på kompletterande arbeten så att de brister som ännu finns i de olika databasdelarna reduceras. De statistiska databaserna i kombination med Internet är dessutom hörnstenar i den utveckling avseende ett databasorienterat produktionssystem som för närvarande sker vid SCB.

Det är emellertid viktigt att tydliggöra att databaserna har utvecklats på regeringens uppdrag. Det innebär att databaserna tillhör statistiksystemet och inte skall ses som SCB:s egendom.

SCB:s policy är att all officiell statistik som SCB har ansvar för skall vara tillgängliga via databaserna fr.o.m. 2000-04-01. Avsikten är att produktionen vid SCB skall inriktas mot en slutprodukt som innebär att statistikresultaten primärt redovisas i Sveriges statistiska databaser. Såväl databaserna som tabeller av den typ som finns i Statistiska Meddelanden, SM kommer att vara tillgängliga via SCB:s webbplats på Internet. Databaserna skall därefter fungera som utgångspunkt för att presentera statistiken via andra kanaler, t.ex. olika typer av publikationer, disketter o.s.v. Vilka kanaler som väljs beror på statistikens karaktär och användarnas efterfrågan.

Syftet med denna utveckling vid SCB är att ta till vara de fördelar som Sveriges statistiska databaser erbjuder efter hand som de byggs ut. Fördelarna är dels ökad flexibilitet för kunderna, dels minskade kostnader för SCB. Kostnadsminskningen bedöms främst bero på minskat behov av publikationslager och minskade portokostnader.

Delar av SCB:s utvecklingsarbete på databasområdet har under senaste året gått ut på att skapa praktiska och tekniska förutsättningar för denna nya publiceringspolicy. För övergången till publicering i enlighet med den nya policyn krävs riktlinjer, mallar och verktyg för att överföra data från databaserna till SCB:s webbplats. Dessutom krävs regler och verktyg för presentation av tabeller på webbplatsen på ett enhetligt sätt. En modell och ett flöde för elektronisk publicering har tagits fram, liksom en mall för publicering av tabeller av det slag som brukar presenteras i SM. Mallar och verktyg utarbetas i samarbete med Danmarks Statistik.

Utvecklingsarbetet sker under överinseende av det i avsnittet om SCB:s förvaltningsuppgifter beskrivna databasrådet samt av en styrgrupp. Det sker i samverkan med åtta av SCB:s statistikområden, inom vilka framkomna resultat successivt testas. Övriga statistikansvariga myndigheter har hållits informerade om utvecklingsarbetet, dels genom det ovan nämnda databasrådet, dels genom möten i övrigt, såväl vid SCB som vid andra myndigheter, där publiceringsfrågor har diskuterats. Sektorsmyndigheterna har vidare erbjuds att för sin publicering utnyttja

de metoder som utvecklas. Detta bygger på att de först gör statistikresultaten tillgängliga i Sveriges statistiska databaser.

Utnyttjandet av databaserna

Utnyttjandet har studerats i två aspekter, dels i form av användarnas utnyttjande av den statistik och de data som finns i databaserna, dels i form av statistikansvarigas benägenhet att utnyttja databaserna för att göra den statistik de har ansvar för tillgänglig.

Statistikanvändarnas utnyttjande

Under 1998 gjorde statistikanvändarna 54 280 uttag ur Sveriges statistiska databaser via Internet. Året dessförinnan var motsvarande siffra 31 800. Det innebär en ökning med omkring 75 %, vilket visar att databaserna används i allt högre utsträckning. Uttagsvolymen under februari och mars månad 1999 visar att användningen har ökat ytterligare, till ca 8 000 uttag under var och en av dessa månader.

Ett annat mått på användningen av databaserna är antalet abonnemang för tillgång till databaserna som tecknats med SCB. Det rörde sig under 1998 om runt 480 abonnemang. Andelen abonnemang som tecknats för tillgänglighet under hela året var 73 %, resten, dvs. 27 % avsåg kortare perioder. Inom ramen för varje kontrakt återfinns dock i vissa fall åtskilliga enskilda användare. Det innebär exempelvis att ett abonnemang från en kommun ger alla förvaltningar, kommunala skolor och bibliotek tillgång till databaserna.

Av de 480 abonnemangen är ungefär 25 % (runt 120 abonnemang) kostnadsfria. De utgörs till övervägande del av bibliotek, vilka tidigare erhållit publikationer kostnadsfritt från SCB. I övrigt är det fråga om utländska statistikbyråer. Flera av dessa utländska byråer har visat intresse för att samarbeta med SCB om liknande databaslösningar i sina länder.

Statistikansvarigas utnyttjande

Som nämnts saknas en stor del av den officiella statistiken än så länge i databaserna. Ett viktigt skäl till att databaserna inte används fullt ut för att sprida den officiella statistiken är av teknisk natur. När SCB:s arbete med att byta teknisk "plattform" är genomfört förväntas en stor del av statistiken som SCB har ansvar för finnas i databaserna. Andra myndigheters statistik saknas i flera fall av samma skäl, eftersom SCB

som regel är producent. Det är anslaget till respektive produkt som skall finansiera den innehållsmässiga och tekniska anpassning som krävs för inläggning i databaserna.

Ett av skälen till att statistikansvariga, inklusive SCB själv, endast i begränsad utsträckning använder sig av databaserna kan därför sägas vara ett "timing"-problem. SCB har inte förrän på allra sista tiden kunnat presentera rutiner för inläggning i Sveriges statistiska databaser. De principer som skall gälla för tillgänglighet via databaserna har heller inte varit klara. Det är först under 1998 som rutinerna för inläggning har börjat fungera. Den inläggning som skett dessförinnan har som regel skett genom att statistik som lagrats i SCB:s tidigare stor-datorbaserade databaser har förts över till Sveriges statistiska databaser.

Några representanter för SCB:s statistikansvar har framfört tveksamheter mot databaserna pga. att de befarar att användningen av databaserna kommer att leda till kvalitetsbrister i statistiken och risk för "förvirring". Konsekvenser av negativt slag för kvaliteten kan, enligt dem, befaras uppkomma som följd av att användarna får möjlighet att ställa samman grunddata på olika sätt och med användning av olika datorprogram. Synpunkten stämmer emellertid dåligt med huvudsyftet med databaserna, som är att ge användarna ökad och samlad tillgång till statistiken.

Flera av de statistikansvariga myndigheterna anger som en orsak till att de inte utnyttjar databaserna för att göra sin statistik tillgänglig, att de anser att den gemensamma SOS-hemsidan, dvs. Svenska statistiknätet, är ett tillräckligt bra alternativ. Statistiken är genom såväl databaserna som det svenska statistiknätet tillgänglig via Internet. Inom ramen för "Svenska statistiknätet" är det emellertid endast möjligt att ta fram just de tabeller som de statistikansvariga myndigheterna har valt att presentera på sina hemsidor eller i de områdesvisa databaser som i vissa fall finns kopplade till hemsidorna. Användarnas möjligheter att utnyttja statistiken liknar härvid de som gäller när statistikresultaten presenteras i publikationer. Det är "fasta tabeller" som presenteras. Den flexibilitet som databaserna erbjuder saknas.

Några sektorsmyndigheter utvecklar egna databassystem, som de betraktar som alternativ, snarare än komplement, till Sveriges statistiska databaser. Detta gäller främst Socialstyrelsen och BRÅ. Några sektorsmyndigheter har vidare framfört att de upplever att utnyttjandet av databaserna innebär ett slags överlämnande av statistikresultaten till SCB, eftersom SCB fungerar som databasvärd. Motsvarande överlämnandesituation upplevs som regel inte föreligga vid länkning av egna hemsidor till den gemensamma SOS-hemsidan, dvs. Svenska statistiknätet.

Ytterligare ett skäl till att några sektorsmyndigheter ställer sig tveksamma till att utnyttja databaserna är att detta är förknippat med kostnader för myndigheten. Statistikresultaten måste, för att kunna hanteras av databaserna och användas i kombination med annan statistik, tillrättaläggas i teknisk mening och dokumenteras enligt fastställda principer. SCB anser att det ankommer på den statistikansvarige att svara för dessa kostnader inom ramen för anslagen till statistiken i fråga. Kostnader av det här slaget skall, enligt SCB, inte täckas genom förvaltningsanslaget.

Flera sektorsmyndigheter har vidare uppgivit att deras intresse för att använda sig av Sveriges statistiska databaser har minskat som följd av att SCB tar betalt av användarna för att ge tillgänglighet till statistiken i databaserna. Utredningen har fått ta emot åtskilliga synpunkter på SCB:s policy vad gäller att ta betalt av användarna. Synpunkterna har främst framförts av statistikansvariga myndigheter, men även av vissa användare i övrigt. En rad argument för och emot prissättningen av databaserna har framförts. Utredningen sammanfattar argumenten på nedanstående sätt.

Mot att SCB tar betalt talar:

- att användarnas intresse för att använda databaserna riskerar att bli mindre än det annars skulle ha varit,
- att sektorsmyndigheters intresse för att göra sin statistik tillgänglig via databaserna riskerar att minska, eftersom de flesta av dem anser att deras statistik skall tillhandahållas kostnadsfritt,
- att de problem och den irritation som följer av prissättningen är så stor att det inte är rimligt att ta betalt,
- att SCB:s image påverkas på ett negativt sätt.

För att SCB tar betalt talar:

- att SCB behöver kompensation för sådana kostnader, som inte bedöms täckas av anslaget. Alternativet skulle vara att reducera volymen statistik som tas fram inom ramen för SCB:s anslag för att på så sätt skapa ett ekonomiskt utrymme inom anslagsramen,
- att SCB bör följa de principer för finansiering av informations-tjänster som rekommenderas (av bl.a. RRV och ESV),
- att efterfrågan riskerar att bli svårhanterlig och köerna oacceptabelt långa om statistiken tillhandahålls kostnadsfritt. Genom att ta betalt skapas ett ekonomiskt utrymme att köpa ytterligare servrar m.m. efterhand som detta motiveras av efterfrågan.

Utredningen har funnit att de statistikansvariga myndigheter som använder sig av Sveriges statistiska databaser för att göra sin statistik tillgänglig som regel inte tar med i sina informationsmaterial att

statistiken finns att tillgå i databaserna. En myndighet som tillfrågades om skälet att detta var att SCB säljer statistiken i databaserna. Därför får SCB sköta sådan ”reklam” själv.

SCB:s tillvägagångssätt när det gäller att ta betalt av databaskunderna är att kräva att de tecknar ett abonnemang via Internet på Sveriges statistiska databaser. Som nämnts ovan avser abonnemanget hela juridiska personer. Exempelvis tecknar regeringskansliet ett enda abonnemang, vilket gäller för alla anställda. Databaserna blir, sedan abonnemang tecknats, tillgängliga på olika sätt via Internet, t.ex. från den gemensamma SOS-hemsidan och härigenom i princip också via de statistikansvariga myndigheternas egna hemsidor.

Annan utveckling

Till statistikens tillgänglighet hör också möjligheterna att utnyttja den gemensamma funktion för information och statistikservice som byggts upp inom SCB. Funktionen fanns redan innan reformen, men kom att genom reformen ingå som en del av SCB:s förvaltningsuppgifter. Funktionen beskrivs därför i avsnittet 5.4.1 om SCB:s roller och 5.4.2 om SCB:s agerande.

Såväl före som efter reformen har statistikservicen kunnat utnyttjas för att få svar på enkla statistikfrågor. Enkla frågor besvaras oavsett på vilket statistikområde de hör hemma och vilken myndighet som är ansvarig. Frågeställare med mera komplicerade frågor hänvisas till statistikansvarig eller producent (SCB). Den utveckling som sker har främst att göra med att tekniska hjälpmedel successivt tas i anspråk efterhand som tekniken utvecklas. Härigenom har servicen kunnat förbättras, särskilt vad gäller information om internationell statistik.

Som nämnts i beskrivningen av SCB:s förvaltningsuppgifter fungerar funktionen för information och statistikservice som Eurostats officiella representant i Sverige för service baserad på Eurostats databaser (Eurostat Data Shop). Internationell utrikeshandelsstatistik är den mest efterfrågade statistiken från dessa databaser.

Vid flera statistikansvariga sektorsmyndigheter sker utvecklingsarbeten som syftar till att förbättra tillgängligheten till den egna statistiken. Socialstyrelsen har sedan man fick statistikansvar utvecklat flera nya produkter. Hit hör ”Hur mår Sverige”, en databas med stora möjligheter till analyser även på regional nivå. Socialstyrelsen beställer grunddata (personuppgifter) till de databaser man utvecklar i egen regi från SCB. Det är uppgifter som hämtas från register bland de 17 som omfattas av SOS-systemet och därför är tillgängliga för sådana ändamål.

Som följd av att Socialstyrelsen bygger upp egna databaser har Socialstyrelsens intresse för att göra den statistik man har ansvar för tillgänglig via Sveriges statistiska databaser minskat.

Även BRÅ har utvecklat egna databassystem, vilket har begränsat BRÅ:s intresse för att göra sin statistik tillgänglig via Sveriges statistiska databaser. Detta gäller även det register som ingår i SOS-systemet, dvs. ingår bland de 17 i statistikförordningen särskilt utpekade registren. De tekniska format som BRÅ tillämpar är inte kompatibla med de format som gäller för Sveriges statistiska databaser. Det krävs därför att någon form av konvertering genomförs. BRÅ är inte berett att svara för de kostnader som är förknippade med ett sådant arbete. SCB:s förvaltningsanslag anses, av SCB, inte vara avsett för insatser som rör enskilda material.

Det finns flera exempel på utvecklingsarbeten som, av berörda myndigheter själva, bedöms på ett avgörande sätt ha förbättrat tillgängligheten till statistiken på specifika områden. Exempel på sådana utvecklingsarbeten finns vid

- Högskoleverket, som har utvecklat en databas som benämns "NU", vilket står för "Nationell uppföljning",
- Skolverket, som har utvecklat "Skoldatanätet",
- Naturvårdsverket, som har utvecklat "Miljödatanätet",
- Skogsstyrelsen, som har databasen "Skogssverige",
- Jordbruksverket, som har databasen "Livsmedelssverige".

Dessa särskilda nät och databaser har utvecklats och vårdas separat. De flesta av dem omfattar även (i vissa fall till sin huvuddel) annan information än officiell statistik. Den del som avser officiell statistik uppdateras inte kontinuerligt via Sveriges statistiska databaser. Flera av dessa databaser har innehåll, t.ex. bakgrundsfakta om individer, som är gemensamma. Det innebär emellertid inte att de i alla lägen har samma aktualitet. Det finns risk för att utvecklingen av dessa områdesspecifika databaser bidrar till att försämra samordningen, om de inte uppdateras gemensamt.

Ett av syftena med Sveriges statistiska databaser är att fungera som en gemensam källa för kontinuerlig uppdatering. Avsikten är att uppgifter som är gemensamma för statistiksystemet, t.ex. uppgifter som finns i de 17 basregister för statistiken som skall ingå i Sveriges statistiska databaser, vid behov skall hämtas därifrån. Detta är ett av skälen till att det är angeläget att SCB:s arbete med mikrodelen i databaserna påskyndas.

Utredningen bedömer vidare att det är en nackdel för många användare att viss statistik endast är tillgänglig via specifika områdesvisa databaser. Det är särskilt viktigt att statistik som har stort allmän-

intresse är tillgänglig på ett enhetligt och samlat sätt. På Socialstyrelsens ansvarsområden är det exempelvis viktigt att statistiken över socialbidrag samt dödsorsaksstatistiken är lättillgänglig, eftersom statistiken på dessa områden bedöms ha ett stort allmän-intresse. Det har framförts till utredningen att det därför är viktigt att den, förutom via Socialstyrelsens egenutvecklade databaser, går att få tag på via Sveriges statistiska databaser.

Det är självfallet svårt att ur ett brett samhällsperspektiv bedöma om det är lönsamt att det, parallellt med Sveriges statistiska databaser, byggs upp områdesvisa databaser med officiell statistik. För att detta skall vara motiverat är det nödvändigt att dessa databaser ger användarna ett motsvarande mervärde i form av förbättrad tillgänglighet eller utökad information. Utredningen bedömer att det som regel krävs att statistiken har kompletterats med annan information som användarna efterfrågar, för att områdesspecifika databaser skall vara motiverade. Till bilden hör att några av de områdesvisa databaserna har byggts upp på uppdrag av regeringen.

Ett skäl som talar för att gemensam tillgänglighet bör eftersträvas parallellt med områdesvisa statistikdatabaser, är hänsynen till de användare som har behov av statistik från flera områden, liksom till "sällananvändarna". För dem är det ofta mest ändamålsenligt att statistiken kan nå samlat.

Från SIKa har framförts att man anser att statistiken skall tillgängliggöras på så många sätt som möjligt. Härigenom tillgodoses behoven från olika typer av användare.

Utredningen anser att det finns anledning att överväga om det behövs en kompletterande föreskrift som säger att all officiell statistik skall tillgängliggöras på ett enhetligt och samlat sätt. Utöver detta obligatoriska sätt skulle dessutom andra sätt kunna tillämpas, alltefter den statistikansvariges bedömning av behovssituationen. Det förefaller naturligt att det obligatoriska sättet på vilket den officiella statistiken i så fall borde tillgängliggöras är genom Sveriges statistiska databaser. Statsmakterna har genom årliga anslag till SCB satsat på databaserna. Det har gjorts framförallt för att göra det möjligt för användarna att nå statistiken på ett enhetligt och samlat sätt. I ett sådant sammanhang är det nödvändigt att också diskutera prissättningsfrågorna.

I flera fall förefaller det vara brist på information och på förståelse för olika användares situation som ligger till grund för olika synsätt, särskilt när det gäller att göra statistiken tillgänglig med hjälp av ny teknik.

Av avsnitt 6.3 om tillgänglighetens utveckling har bl.a. följande framgått:

- Tillgängligheten är det område som utvecklats och förbättrats mest efter reformen.
- Teknikutvecklingen har haft stor betydelse för utvecklingen, särskilt Internetteknikens genombrott.
- Fördelningen av statistiken på sektorsmyndigheter innebär i sig en försämring av den samlade tillgängligheten. Svenska statistik-nätet och Sveriges statistiska databaser har utvecklats i syfte att förbättra den samlade tillgängligheten.
- Olika användare behöver tillgång till statistiken på olika sätt.
- Flertalet myndigheter har engagerat sig i publiceringsfrågorna och sköter dem delvis i egen regi.
- Några myndigheter har förbättrat tillgängligheten genom temapublikationer och särskilda databaser, där statistiken sätts in i ett större sammanhang.
- Prissättningen skiljer sig, framförallt mellan SCB och flertalet sektorsmyndigheter.

6.4 Produktionsprocessen

Definition av begreppet

Utredningen har funnit att begreppet ”statistikproduktion” ibland används i en mycket ”smal” mening, dvs. i huvudsak med tanke på tabellproduktion. I andra situationer, där produktionen diskuteras, används begreppet på ett sätt som gör att statistikprocessen i dess hel-het omfattas. I utredningens mening omfattar statistikproduktion fler-talet moment i statistikprocessen. De olika momenten i statistik-processen har förtecknats i kapitlet om de statistikansvariga myndig-heternas agerande, avsnittet om ”engagemang i statistikprocessen”. Exakt vilka moment som omfattas av produktionen av en viss statistik varierar. Det beror framförallt på hur datafångsten går till.

Genomförandekommittén pekade på vikten av att omfattningen av den produktion som upphandlas av en statistikansvarig myndighet preciseras på ett sådant sätt att de offerter som presenteras omfattar likvärdiga tjänster. Genomförandekommittén preciserade vidare, genom exempel, hur avtal mellan ansvarig och producent kunde se ut.

Till produktion av statistik hör enligt utredningen, förutom frågor kring undersökningsdesign, datainsamling, bortfallshantering och själva tabellframställningen, även

- att följa de regler och föreskrifter i övrigt som gäller på statistikområdet, t.ex. gällande sekretessbestämmelser och de föreskrifter som gäller för offentliggörande av officiell statistik inklusive kravet på konsuppdelning av individbaserad statistik
- att följa eventuella krav från och överenskommelser med EU samt att rapportera till EU och andra internationella organ
- att vid behov skaffa tillstånd från Datainspektionen samt att på begäran svara för utdrag i enlighet med datalagen, 10§
- att tillämpa gällande standarder och nomenklaturer samt vedertagna metoder och mätinstrument i övrigt
- att leverera data och metadata till gemensamma databaser
- att dokumentera processen, de olika variabelernas definition m.m.
- att arkivera så att möjligheterna till framtida användning säkerställs.

I bilaga 3 redovisas en förteckning med rubriken ”Att tänka på när man framställer officiell statistik”. Den utgör en slags maximilista över komponenter i produktionsprocessen.

Situationen efter statistikreformen

SCB sköter merparten av produktionen av den officiella statistiken. När det gäller den statistik som SCB själv har ansvar för sköter SCB genomgående också produktionen. Även för sådan statistik där andra myndigheter har ansvar sköter SCB produktionen av merparten på uppdrag av den statistikansvariga myndigheten.

Flertalet av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna anser att det finns få konkurrenter till SCB. Det innebär att det i praktiken råder en slags monopolsituation för SCB på flera områden. SCB får i vissa fall de statistikansvariga sektorsmyndigheterna uppdrag att sköta alla moment i produktionsprocessen; i andra fall undantas vissa moment, exempelvis kontakterna med och rapporteringen till Eurostat och frågor rörande arkivering. Knappast någon vid sidan av SCB är beredd att åta sig alla moment i produktionskedjan. Det är därför vanligt, i de fall andra än SCB utnyttjas för produktionen, att den statistikansvariga myndigheten själv svarar för flera av momenten.

En kraftigt bidragande orsak till SCB:s speciella ställning är att ett och samma register ibland används för flera statistikprodukter. Dessa för statistiken gemensamma register sköts som regel av SCB och det är som regel SCB som har erfarenhet av att använda dem. Dessutom utvecklas successivt särskilda registersystem för produktion av statistik på vissa områden, vilket gör att statistiken blir alltmer integrerad och att de olika produkterna blir alltmer beroende av varann.

SCB har ändå fått kännas av en viss konkurrens. Den har tvingat SCB att se över sin effektivitet och sina produktionsrutiner. En del av denna utveckling skulle förmodligen ha ägt rum utan den nya konkurrenssituationen, eftersom den i hög grad också har att göra med den teknikutveckling som sker. Utredningen bedömer att konkurrensutsättningen har påskyndat utvecklingen.

Konkurrensutsättningens fördelar

Den självklara fördelen med att produktionen sätts under konkurrens är att den förväntas göras effektivare. Utredningen har funnit flera exempel på att den har effektiviserats i meningen att samhället får ut mera statistik för pengarna. Några myndigheter har framfört att det kan vara "trögt" att påverka SCB som producent. Det anses ske mest effektivt via öppen upphandling.

Några av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har pekat på fördelar i form av lägre kostnad (åtminstone ett lägre anbud) och i något fall kvalitetsförbättringar. Några myndigheter, bland dem Skolverket,

pekar på att de, genom att begära in offerter från andra än SCB, kunnat sätta press på SCB att rationalisera sin produktion och härigenom kunna sätta ett lägre pris än tidigare. Socialstyrelsen har pekat på att SCB efter klagomål på ett alltför högt pris kunde sänka priset så kraftigt att SCB:s affärsmässighet kan ifrågasättas.

En annan fördel med konkurrensutsättningen är att personalen vid de statistikansvariga sektorsmyndigheterna blir aktiva i inköparrollen samt att den härigenom tvingas ta ställning och lär sig en hel del om statistik och statistikbehov. De statistikansvariga sektorsmyndigheterna tvingas bl.a. sätta sig in i och tänka igenom vilka krav som ska ställas. Härigenom kan man säga att hela statistiksystemet utvecklas positivt. Statistikkunskaper sprids. Myndigheterna blir mera kompetenta i sin ansvarsroll och bättre motparter till SCB och andra producenter vid förhandlingar. Utredningen har konstaterat att båda parter har mognat vad gäller såväl förhandlingsprocessen som allmänt statistikkunnande.

Några statistikansvariga sektorsmyndigheter har pekat på att kvaliteten som följd av konkurrensen har anpassats på ett bättre sätt till behoven. Myndigheterna har genom avtalsförhandlingar m.m., oavsett om dessa sker med enbart SCB eller med flera tänkbara producenter, fått anledning att tänka igenom behoven och kvalitetsfrågorna.

Enligt SCB:s kontaktpersoner med de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har avtalsskrivandet, även om det ibland är tidsödande, medfört den positiva effekten att genomgångar av statistikens omfattning, innehåll och kvalitet sker regelbundet. SCB-personalen har i många fall mött större krav samt större intresse och engagemang för vad SCB gör genom att andra myndigheter fått ansvar för statistiken.

Konkurrensutsättningens nackdelar

Till nackdelarna med att konkurrensutsätta produktionen hör att det blir en mer komplex och dyrare förhandlingsprocess. Att sköta upphandling under konkurrens är en nyhet för de allra flesta av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. Förhandlingar och avtalsskrivning har visat sig vara krävande. De har i flera fall krävt hjälp av jurister.

Såväl SCB som flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna slår fast att det decentraliserade ansvaret har lett till en process som tidigare var betydligt enklare. Enligt SCB:s kontaktpersoner med de statistikansvariga sektorsmyndigheterna krävdes det första året stora resursinsatser för att komma fram till slutliga avtal om produktionen. Därefter har avtalen i de flesta fall kunnat förnyas med måttliga insatser. Till bilden hör att vissa av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna

ibland har upplevt avtalsdiskussionerna vara konstlade som följd av att SCB för dem är den enda tänkbara producenten.

Ovana vid att hantera avtalsituationer upplevdes inledningsvis av flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna vara ett besvär. Till bilden hörde olika uppfattning i rollfrågor. Vissa myndigheter upplevde att SCB-personal inte alltid förstod innebörden av att SCB inte längre hade statistikansvar. Vidare uppträdde delar av SCB-personalen inledningsvis inte alltid som enbart en producent vid avtalsförhandlingarna, utan dessutom ibland som ansvarig och ibland även som övervakare av systemet. Förståelsen för de olika rollerna har med tiden ökat och anses av de allra flesta inte längre vara något problem.

Inför reformen uttrycktes en hel del farhågor som hade sin grund i förväntade produktionsändringar. Det skulle, som följd av konkurrensen, bli en mängd olika statistikproducenter, vilket inte bara skulle påverka effektiviteten, utan dessutom kvaliteten, samordningen, belastningen på uppgiftslämnarna osv. Utredningen kan konstatera att denna farhåga än så länge inte kommit att besannas.

Till nackdelarna hör vidare att det finns risk för att byte av producent, kan innebära att det blir brott i statistikserierna. Jämförbarheten över tiden kan därför minska, t.ex. som följd av att olika register används (eller används på olika sätt) som bas för statistiken. Tydliga regler kan inte klara allt. På några av de områden där producenten har bytts, kan brott i serierna ha skett. Detta gäller t.ex. rederistatistiken.

Några av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har vidare angivit att de lägger stor vikt vid att producenten skall vara stor och livskraftig. Flera har den uppfattningen att produktion av löpande officiell statistik inte kan skötas av någon som inte med stor säkerhet kommer att existera även på lång sikt.

Skogsstyrelsen har framfört att möjligheterna att utnyttja en entreprenör för statistikinsamling varit positivt ur kostnadssynpunkt. Emellertid har det visat sig att det kan bli svårt att hålla kontroll på kvaliteten. Skogsstyrelsen anser därför att kvalitetskontroll/kvalitets-säkring är nödvändiga komponenter både i kontraktsskrivning och i uppföljning.

Erfarenheter av produktion utanför SCB

Som framgått ovan har utredningen inte funnit att någon producent vid sidan av SCB är beredd att åta sig alla moment i produktionskedjan. När de statistikansvariga sektorsmyndigheterna använder sig av andra än SCB, svarar de vanligen själva för flera av momenten i kedjan.

Till utredningens uppgifter hör att försöka utvärdera hur det har gått i de fall då statistiken eller delar av den produceras av andra än SCB, dvs. av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna själva eller av andra producenter. Antalet exempel är emellertid inte särskilt stort. Ändå är erfarenheterna från flera av dem, enligt den information som utredningen fått från i första hand myndigheterna själva, SCB och användare, inte enbart positiva.

- *BRÅ* tog på ett tidigt stadium tog över hela produktionen från SCB. Detta ledde till vissa problem, beroende bl.a. på att det var ett större jobb än väntat för *BRÅ* att bygga upp de databaser, på vilka man avsåg att basera statistikproduktionen. Beslutet att sköta produktionen i egen regi ledde därför till kraftiga förseningar av statistiken på rättsväsendets område.
- *Kulturrådet* har valt att själv producera teaterstatistik och museistatistik. Anledningen är dels missnöje med SCB:s arbete, dels att rådet ville övergå till att basera statistiken på egna administrativa rutiner. Produktionen har fungerat bra vad gäller teaterstatistiken. När det gäller museistatistiken, som Kulturrådet avsåg att producera i egen regi fr.o.m.1998 har det gått sämre. Resultaten kunde presenterats flera månader försenat och först sedan särskilda konsultinsatser utnyttjats.
- *LES* upphandlade inför 1998 produktionen av preliminär statistik avseende skördeutfallet genom att skicka offertförfrågan till sju presumtiva producenter, av vilka tre svarade med offert, bland dem SCB. *LES* anlätade metodexpertis från SCB för att precisera kraven inför sin upphandling, t.ex. för att avgöra vilka urvalsstorlekar som är rimliga. Ambitionen har varit att genom ökad registeranvändning sänka kostnaderna för statistiken utan att användbarheten försämrats. Svenska Lantmännens Riksorganisation, *SLR* fick uppdraget. *SLR* är en intresseorganisation. En konkurrerande intresseorganisation har reagerat mot valet av producent. Det gäller Spannmåls-föreningen, som anser att det är en nackdel för dem att *SLR* genom sin roll som producent får tillgång till materialet tidigare. Föreningen har dock inte uttryckt att det skulle leda till andra risker t.ex. för minskad trovärdighet hos resultaten.
- *SIKA* har som princip att alltid konkurrensupphandla produktionen. Statistiken inom transportområdet sköts fortfarande av SCB som, enligt *SIKA*, har vitaliserats av att få känna av konkurrensen. När det gäller produktionen av vägtrafikolycksfallsstatistiken har *SIKA* lagt uppdrag på Vägverket att fr.o.m. 1997 sköta insamlingen av olycksrapporter från polisen samt fortsättningsvis sköta det register som utgör bas för statistiken. Kvalitetsbrister i Vägverkets arbete,

bl.a. i form av dubbelrapportering, har gjort att den officiella statistiken avseende 1997 och 1998 har försenats.

SIKA har också lagt producentuppdraget utanför SCB vad beträffar rederistatistik, där Sjöfartens analysinstitut (SAI) sköter produktionen. SIKA anser att detta har förbättrat kvaliteten, eftersom inte bara SCB:s företagsregister, utan även SAI:s egna register nu kan användas som bas för statistiken. Utredningen har dock konstaterat att statistiken har försenats.

- *Socialstyrelsen* producerar delar av sin statistik i egen regi. Andra delar produceras av dels SCB, dels Inregia AB, som fr.o.m. 1998 sköter produktionen av socialtjänststatistiken till ett väsentligt lägre pris än det som SCB offererat. Socialstyrelsen upplever att resultatet har blivit väsentliga förbättringar av statistiken och ökad effektivitet i produktionen. SCB:s prissättning av sin medverkan har varit och är, enligt Socialstyrelsen, ett problem.
- *Skogsstyrelsen* utnyttjar Inregia AB för en del av sysselsättningsstatistiken. Efter upphandling har Inregia fått uppdraget att sköta enklare delar, medan SCB sköter de statistiskt mera komplexa delarna. Produktionen fungerar bra, men Skogsstyrelsen anser att det innebär mera eget arbete att ge uppdraget till producenter som är mindre erfarna än SCB.
- *Skolverket* har inhämtat anbud från flera producenter vad gäller lärarstatistiken. SCB har valts sedan SCB:s pris sänkts som följd av konkurrensen. Skolverket anser att man får mera statistik för pengarna än om man hade anlitat SCB utan konkurrensupphandling. Vidare anser Skolverket att det skulle ha inneburit mera arbete för Skolverket självt i form av granskning, informationsutbyte m.m. om en annan producent än SCB fått uppdraget. Annan statistikproduktion än den som avser officiell statistik upphandlar Skolverket ofta från andra än SCB.

Flera av de myndigheter som haft ett slags statistikansvar sedan gammalt, producerar själva den statistik de har ansvar för. Till sådana myndigheter hör Sveriges lantbruksinstitut, SLU, som producerar Riksskogstaxeringarna helt i egen regi. Detta är emellertid inte något nytt. SLU och dess föregångare har alltid skött denna produktion.

Det kan konstateras att flera av de förändringar som skett vad gäller valet av producent (dvs. som regel byte från SCB till annan producent) har skapat problem för såväl den statistikansvarige som för användarna. I flera fall har statistiken försenats och i några fall förefaller det dessutom som om den kan ha drabbats av kvalitetsbrister.

I de fall de statistikansvariga sektorsmyndigheternas erbjudit flera än SCB att lämna offert, har dessa erbjudanden vanligen skickats till

5-8 tänkbara producenter. För det mesta är det två eller högst tre av dem som har lämnat anbud, däribland SCB. Den andra producenten som varit med och konkurrerat är som regel Inregia AB. I något fall har Enator också lämnat offert. Härutöver är det branschorganisationer, vilka endast har möjlighet att delta inom ett specifikt område, som konkurrerat. De har i två fall också fått uppdraget.

Till erfarenheter i övrigt från de statistikansvariga sektorsmyndigheternas upphandling hör att det i prishänseende kan vara stora skillnader mellan de tilltänkta producenternas erbjudanden, trots att kravspecifikationen varit densamma. I något fall rör det sig om en reell differens, men i andra fall beror skillnaderna på olika uppfattningar om vilka tjänster som egentligen efterfrågas.

Från en myndighet, SIKA, har framförts att SCB, i likhet med andra statistikansvariga myndigheter, bör upphandla sin produktion. Detta skulle, enligt SIKA, underlätta uppbyggandet av en marknad utanför SCB, eftersom SCB står för hälften av behovet. SCB kan "dumpa" marknaden genom att göra allt själv. Som det är nu är det svårt för andra att konkurrera.

Dagens sektorsuppdelning av statistiken har, enligt flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och flera användare, fungerat bra under den period som gått till stor del beroende på att produktionen inte har blivit särskilt splittrad samt att den i hög grad sköts av erfarna statistiker. Det mest positiva som flera av dem anser ha hänt hittills som följd av konkurrensutsättningen, är att SCB har tvingats påskynda effektiviseringen av produktionsrutinerna.

Från SCB har kritik framförts mot några av de statistikansvariga sektorsmyndigheter som valt en annan producent än SCB. Kritiken avser i ett fall att man anser att statistiken inte har blivit korrekt skött. I ett annat fall gäller kritiken att den som fått uppdraget anses ha ett partsintresse i statistiken. En tredje typ av kritik från SCB:s sida går ut på att vissa statistikansvariga sektorsmyndigheter, när de överväger att själva sköta produktionen, tillämpar kalkyleringsprinciper som på ett avgörande sätt skiljer sig från SCB:s principer. Detta leder, enligt SCB, ofta till ojusta kostnadsjämförelser, eftersom SCB:s produktion upplevs vara väsentligt dyrare än motsvarande produktion inom den egna myndigheten. Det innebär att den statistikansvariga myndigheten själv och SCB i praktiken inte konkurrerar på lika villkor.

Ett sammanfattande intryck är att SCB i praktiken på många områden fortfarande i praktiken har monopol på produktion av officiell statistik. Flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har framfört att de delar uppfattningen att det inte existerar någon reell konkurrent till SCB när det gäller väsentliga delar av den officiella statistiken. Det beror ofta på att statistiken till sin karaktär är

omfångsrik och har många uppgiftslämnare, ibland i kombination med behov av registerutnyttjande. I vissa fall anses behovet att bryta ned på låga nivåer och kraven på tillgång till individuppgifter tala för SCB. Andra faktorer bakom SCB:s exklusiva situation anses bl.a. vara gällande sekretessbestämmelser och beroendeförhållanden mellan olika statistikprodukter.

Konkurrenshämmande beroendeförhållanden

Sådana beroendeförhållanden skapas bl.a. genom att olika statistikområden överlappar varandra. Detta gäller dels i den meningen att de utnyttjar (delar av) samma register som bas för sin statistik, dels genom att statistik från en myndighets ansvarsområde kan vara input i ett statistiksystem hos en annan myndighet. Detta gäller sedan gammalt för nationalräkenskapssystemet. Liknande beroendeförhållanden har växt upp eller håller på att växa upp på flera områden. Till statistikområden som går i varandra hör också kretsloppsstatistiken och miljöräkenskapssystemet.

På basis av de datamaterial som Riksförsäkringsverket arbetar med utvecklas f.n. ett integrerat system, som syftar till att göra data tillgängliga på ett samlat sätt. Det bedöms komma till stor nytta för delar av den officiella statistiken bl.a. genom att kunna kopplas till andra system t.ex. de statistiska databaserna och andras databaser som konstruerats för olika statistikändamål med utgångspunkt från administrativa data.

SCB utvecklar metoder som syftar till att göra det möjligt att i ökad utsträckning utnyttja data från befintliga register i stället för att samla in data på nytt. Utredningen anser att det är viktigt att stödja projekt av det här slaget samt att de statistikansvariga sektorsmyndigheterna involveras i dem. Användningen av register som bas för statistikproduktion kan emellertid leda till att möjligheterna minskar för andra än de som ansvarar för registren att i praktiken konkurrera om produktionen. Trots att utvecklingen mot mera registerbaserad statistik kan riskeras snedvrida konkurrenssituationen, är en sådan utveckling viktig, dels för att förbilliga produktionen, dels för att reducera arbetet och kostnaderna för uppgiftslämnarna.

Det är, sett ur hela statistiksystemets synpunkt och framförallt ur uppgiftslämnarnas synpunkt, inte rationellt att utanför ett sådant system producera statistik som kan tas fram inom systemet. Utredningen anser att det är viktigt att vidmakthålla goda förutsättningar för projekt av det här slaget. Databaserna "Linda" och "Louise", som utnyttjas av bl.a. SCB, Socialstyrelsen och RFV, är exempel på databaser som skapats

med utgångspunkt från en likartad filosofi. Dessa bildar, i form av ett slags halvfabrikat, baser för en effektiv produktion.

Det finns därför anledning att diskutera om det överhuvud taget är ändamålsenligt att konkurrensutsätta statistikproduktionen. Möjligen är det bra för vissa moment på några statistikområden. När det gäller produktionen i dess fulla omfattning kan konkurrenssituationen riskera att leda till försämringar, t.ex. vad gäller kvaliteten. Sådana försämringar kan t.ex. uppkomma som följd av brister i statistikkompetens hos producenten. Detta bör vägas mot eventuella ekonomiska vinster samt självfallet mot de kvalitetskrav som i praktiken gäller mot bakgrund av statistikens användning

Användningen av administrativa register som bas för statistikproduktion framstår som en av de faktorer som begränsar möjligheterna till en reell konkurrens om produktionen. Den leder i praktiken till att det blir svårare för andra än de som ansvarar för registren att sköta produktionen.

Det finns emellertid moment i produktionskedjan där reell konkurrens är möjlig och lämplig. Det gäller sådana produktionsmoment som är av mera fristående karaktär. Till sådana hör t.ex. särskilda insamlingar av data, i de situationer där sådana insamlingar är nödvändiga. Insamlingsfasen ställer emellertid stora krav på statistikkompetens, oavsett på vilket sätt data samlas in till statistiken. I datainsamlingen är det särskilt viktigt att statistiskt vedertagna metoder tillämpas. Detta är ett av de grundläggande kraven på den officiella statistiken enligt gällande föreskrifter och medför att god statistikkompetens i praktiken är ett krav.

Arkiveringsfrågor

Till statistikproduktionen hör arkiveringsfrågorna. Utredningen har funnit att de ofta har hanterats på ett otydligt sätt när de statistikansvariga sektorsmyndigheterna tecknat avtal om produktion. Frågor som rör arkivering omfattas inte av de bevakningsuppgifter som SCB har inom ramen för verkets förvaltningsuppgifter. Det är Riksarkivet (RA) som är tillsynsmyndighet vad beträffar äldre material. Riksarkivets uppgift avser även statistikområdet. SCB har som princip att inom verket enbart behålla sådant äldre material som utnyttjas aktivt och som det därför finns intresse av att lätt kunna få tillgång till. Övrigt material överlämnas normalt till Riksarkivet enligt överenskomna principer.

I princip gäller att en *arkivbildningsplan* skall upprättas för varje statistikprodukt. Detta innebär att det fattas beslut om hur man avser att

förfara med de olika handlingarna. Det kan gälla inkomna primäruppgifter på blanketter eller elektroniska media, objektsregister, ADB-register med aggregerade data, råtabeller, dokumentation till registren (metadata), skrivelser, PM rörande produkten och produktbeskrivningar. Olika tidpunkter för arkivering kan gälla för olika register med hänsyn till hur ofta man går tillbaka till äldre årgångar.

Beslut om gallring, dvs. att friställa i stället för att arkivera material, inhämtas från Riksarkivet, som beslutar om eventuell gallring av handlingar inklusive ADB-register som faller under lagen SFS 1995:606. För andra personregister kan det vara Datainspektionens sak att meddela gallringsbeslut.

Genomförandekommittén ansåg att arkivansvaret vad gäller de olika statistikprodukterna, dvs. ansvaret för att äldre material arkiveras enligt gällande regler, skulle ligga på respektive statistikansvarig myndighet. Uppgiften ligger ”finansierings- och innehållsmässigt inom ramen för respektive statistikområde och skall därför inte finansieras via förvaltningsanslaget.” De beslut som har gällt för SCB rörande arkivering (som fattats av Riksarkivet) följer inte automatiskt med till en ny statistikansvarig myndighet.

För de områden där SCB har statistikansvar har arkiveringen i huvudsak fungerat. Den har skötts på samma sätt som före reformen. Inom SCB finns en särskild funktion för arkivfrågor. Just nu äger ett s.k. plattformbyte rum vid SCB, vilket innebär övergång från stordator till smådatorer för produktionen. Detta påverkar även arkiverings-rutinerna. Som följd av plattformshytet arbetar SCB på en ny modell även vad gäller arkiveringen, dvs. arkivering i ny teknisk miljö. Detta sker kopplat till andra förberedelser för den nya miljön. En särskild kravspecifikation för en ny programvara för arkivering har utarbetats.

För områden där andra än SCB har statistikansvar har utredningen funnit att arkivfrågorna på många områden, som en konsekvens av reformen, kommit att prioriteras lägre än tidigare. Några statistikansvariga sektorsmyndigheter har börjat arbeta med frågor som rör arkivering, men flertalet har ännu inte tänkt på hur de ska skötas. För ett par myndigheters räkning har SCB åtagit sig, i samband med avtal om produktionen i stort, att även sköta arkiveringen.

När det gäller de statistikansvariga sektorsmyndigheter som numera sköter hela eller delar av produktionen i egen regi finns som regel material arkiverade genom SCB:s försorg fram t.o.m. 1994. För tiden efter 1994 har någon arkivering som regel inte skett. Exempelvis finns arkiverat material vad gäller BRÅ:s ansvarsområden fram t.o.m. 1994 och vad gäller Socialstyrelsensområden t.o.m. 1995. När det gäller material av senare datum har arkivering påbörjats hos Socialstyrelsen.

Till arkiveringen hör krav på dokumentation. Det anses särskilt viktigt att de ADB-register som skall bevaras dokumenteras. Detta är nödvändigt för att de skall vara möjliga att använda på nytt. Hos SCB finns den s.k. SCBDOK-modellen. Vidare arbetar SCB med att lägga in metadata i den metadatabas som ingår i Sveriges statistiska databaser. Metadatabasen skall ge beskrivningar av materialen som i allt väsentligt liknar de som behövs för arkivering. Där finns och kommer att även finnas metadata som avser vissa av andra statistikansvariga myndigheters material.

Som skäl till att arkivera och dokumentera materialen tämligen snabbt, dvs. redan efter något år, kan nämnas att kunskapen om registren riskerar att försvinna, t.ex. genom byte av personal. Vidare krävs att utdrag enligt Personuppgiftslagen görs ur alla registerårgångar som finns kvar hos myndigheten, dvs. de material som ännu inte har överlämnats till Riksarkivet.

Ett problem är, enligt SCB:s arkivfunktion, att Riksarkivet ännu inte har någon elektronisk förteckning över de ADB-register som myndigheterna har arkiverat. SCB har föreslagit att Riksarkivet skall bygga upp en databas som gör det möjligt för alla myndigheter att med hjälp av en och samma databashanterare lägga in och komma åt material. Det skulle innebära ett förfarande som är analogt med det som biblioteken använder.

Utredningen bedömer att flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna behöver stöd och hjälp med sin arkivering. Flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter har nu kommit i ett läge, där det är hög tid att fundera på dessa frågor. Det förefaller i första hand vara mindre myndigheter, med få personer anställda för statistikfrågor, som har problem med speciella frågor av det slag som arkivering är ett exempel på. Det stöd och den hjälp som behövs kan ha formen av utbildningsinsatser, men också av "lathundar" och checklistor.

Det är viktigt att framtida användare kan återfinna äldre statistik, oavsett vem som är statistikansvarig. Det är vidare ett önskemål att SCB:s och Riksarkivets databaser blir så kompatibla att det blir möjligt att utbyta information emellan dem och att SCB och andra statistikansvariga sektorsmyndigheter kan överföra metadata direkt till Riksarkivets databas. Det är önskvärt att SCB och andra statistikansvariga myndigheter arbetar med liknande rutiner så att all officiell statistikdokumentation behandlas på likartat sätt. Utredningen bedömer att koppling till Sveriges statistiska databaser kan vara en effektiv lösning på denna fråga.

Av avsnitt 6.4 om produktionsprocessen har bl.a. följande framgått:

- Statistikproduktion är ett begrepp som rymmer en mängd delaktiviteter.
- SCB sköter fortfarande merparten av produktionen. Många anser att en slags monopolsituation i praktiken gäller för SCB. Det är knappast någon, vid sidan av SCB, som är beredd att åta sig alla moment i produktionskedjan.
- Konkurrensen anses vara bra för vissa produktionsmoment, men mera tveksam för andra. En principiell fördel med konkurrensutsättningen är att effektiviteten har ökat på flera områden: Mer statistik för pengarna.
- De olika statistikområdena har blivit alltmer integrerade och produktionsmässigt beroende av varandra, bl.a. som följd av att uppgifter från samma register används.
- Genom att fungera som beställare har personalen vid myndigheterna tvingats sätta sig in i behoven samt ta ställning i olika statistikfrågor. Det innebär bl.a. att statistiksystemet förkovras samt att statistikfärdigheter sprids.
- Inledningsvis var rollfrågorna ibland oklara, vilket gjorde vissa avtalsförhandlingar onödigt komplicerade. Detta är numera inget större problem.
- Erfarenheterna av att utnyttja andra producenter än SCB är hittills inte enbart positiva.
- Stora skillnader i tänkta producenters anbud beror i vissa fall på olika uppfattning om vad produktionen egentligen skall omfatta.
- Produktionen har enligt många fungerat bra i den nya organisationen till stor del beroende på att den i praktiken inte blivit särskilt splittrad.
- Arkiveringsfrågorna hanteras av flera på ett otydligt sätt. Statistikansvariga är inte alltid medvetna om sitt ansvar. De beslut som gällt vid SCB gäller inte automatiskt för en annan myndighet.
- För flera områden gäller att någon arkivering inte har skett efter 1994.

7 Statistiksystemet

I kapitlet beskrivs sådana resultat av utvärderingen som avser statistiksystemet i dess helhet. Här behandlas frågor om samordningen inom systemet, liksom avgränsningen mellan officiell respektive icke officiell statistik och gränsen mellan olika statistikområden och olika myndigheters ansvar. Även prissättningsfrågor utgör en del av systemet, som av många har ansetts vara viktiga.

Den officiella statistiken behöver hänga ihop i ett system även sedan den har delats upp på flera samhällssektorer och ansvaret fördelats på flera myndigheter. Detta har resulterat ett arbetsområde som till stora delar är nytt, dvs. där nya uppgifter har tillkommit genom statistikreformen. Det ställs en rad nya krav på statistikens aktörer.

Systemet "Sveriges officiella statistik" har genom reformen både vidgats och fått en tydligare avgränsning. Systemet kan sägas konstitueras av

- den officiella statistiken
- de metoder, bakomliggande register m.m. som utgör underlag för statistiken
- de myndigheter som har ansvar för statistiken.

De krav som numera ställs på officiell statistik har medfört att det är nödvändigt att tydligt avgränsa vilken statistik som skall omfattas av begreppet respektive vilken statistik som skall ligga utanför. Även gränserna mellan olika statistikområden och mellan olika myndigheters ansvar är frågor som blev föremål för diskussion och tydliggöranden genom reformen.

7.1 Samordning av systemet

Splittrande och samordnande faktorer

Det finns övergripande mekanismer som verkar i splittrande respektive samordnande riktning. Reformens fördelning av statistiken på sektorsmyndigheter är en faktor som i sig verkar splittrande. Ju fler aktörer desto mer osamordnat blir det spontana intrycket och desto viktigare blir

det med samordningsaktiviteter. Efter reformen är fler myndigheter, fler departement och fler producenter inblandade i den officiella statistiken.

Reformen är dock även i sig tydliggörande och i den meningen indirekt även samordnande. I Bo Sundgrens uppsats (se särskilt appendix) hävdas att frågor och problem som uppstår mellan två eller flera statistikområden blivit mera synliga. Det finns därför större förutsättningar för att de blir föremål för diskussion. När de uppstod inom SCB förblev de ibland osynliga för omvärlden, som därmed inte fick möjlighet att ge sin syn på saken. Detta kunde riskeras leda till att en fråga blev mindre allsidigt belyst.

Historien är en sammanhållande faktor. Statistiken har på flertalet områden under en lång tid haft en viss omfattning. Det är inte orimligt att anta att det upplevs som ett större beslut för en ny statistikansvarig myndighet att ta bort något eller förändra det sammanhang där statistiken tidigare funnits än att besluta om något som från grunden är nytt.

En annan sammanhållande faktor är att SCB även efter reformen har en mycket tung roll. I det närmaste all produktion av officiell statistik sköts fortfarande av SCB. Därtill har SCB fått ett mandat att samordna och bevaka den officiella statistiken och det statistiska systemet. Slutligen är SCB den statistikansvariga myndighet som ansvarar för flest statistikområden.

Fler departement är aktiva i statistikfrågor, jämfört med situationen före reformen. Den gemensamma beredning som görs i regeringskansliet av frågor som leder till regeringsbeslut fyller dock en samordnande funktion. Alla myndigheter styrs vidare via instruktioner, regleringsbrev och andra departementsbeslut. I arbetet med denna styrning påverkar de olika departementen självfallet varandra.

Den utövade samordningen anses i vissa avseenden vara otillräcklig

Utöver dessa övergripande mekanismer som verkar "av sig själva" bedrivs aktiv verksamhet i avsikt att säkerställa samordningen inom systemet. En avgörande fråga när det gäller samordningen och bevakningen är vilket mandat och vilken handlingskraft SCB:s funktion med denna uppgift i praktiken har. Denna sköts idag till största delen av SCB:s tillsynskansli med internationellt sekretariat (TKI), även om såväl enheten för information och publicering som Metodenheten på olika sätt också har samordnande funktioner.

Flera intervjuade anser att samordningen och bevakningen av systemet behöver förstärkas. Detta beror dels på att mandatet upplevs oklart, dels på att samordningsfunktionens position har uppfattats som

känslig genom att såväl denna som den konkurrensutsatta produktionen och även ansvaret för vissa statistikområden ryms inom myndigheten SCB. Framför allt under den första tiden efter reformen utgick SCB från att ett starkt agerande inom ramen för samordnings- och bevakningsrollen kunde riskeras uppfattas som ett gynnande av den egna myndigheten. Agerandet gäller exempelvis bedömningar av kvaliteten och kvalitetsutvecklingen av statistik inom såväl SCB:s som andra myndigheters ansvarsområden.

Frågans känslighet och försiktigheten i TKI:s agerande har inneburit att dess samordnings- och bevakningsaktiviteter i första hand kommit att omfatta den del av systemet där SCB är inblandad, antingen som ansvarig eller som producent. Hittills har detta av TKI:s personal inte upplevts som något stort problem, eftersom den helt dominerande delen av den officiella statistiken ryms inom antingen SCB:s statistikansvar eller inom andras ansvar med SCB som producent. Vissa delar av den officiella statistiken ligger dock utanför SCB:s ansvars- och produktionsroll. Samordnings- och bevakningsfunktionen är avsedd för systemet i *dess helhet*. Om flera producenter tillkommer, kan den hittillsvarande avgränsningen visa sig vara olämplig. (Se även avsnitt 5.4.1 om SCB:s roller).

Utredningens uppfattning är att samordningen hittills har bedrivits mest aktivt och fungerat bäst i fråga om samordning av själva statistiken, till skillnad från samordning mellan aktörerna. Genomförandekommittén var också mest detaljerad i sina förslag när det gäller frågor som rör samordning av statistiken. Därtill har SCB:s samordningsaktiviteter varit mest synliga vad gäller statistiksamordning. Vid utredningens kontakter med olika intressenter, är det i flera fall med avseende på frågor rörande kontakter och gränssytor mellan aktörer som behov av effektivare samordning har tagits upp.

Två delsystem

Det finns anledning att göra en tydlig åtskillnad mellan olika aspekter på begreppet samordning inom statistikområdet. Det kan därför vara på sin plats med en redogörelse för och en strukturering av de aspekter som utredningen har lagt i begreppet.

Som antytts ovan kan man tala om två olika system som rör den officiella statistiken. Inom båda behövs och bedrivs samordning. Det system som utredningen främst studerat är det *system som utgörs av ett antal aktörer*. Aktörerna är de statistikansvariga myndigheterna (inklusive SCB), SCB i sin förvaltningsroll och statsmakterna. Detta system, har en output i form av statistik.

Statistiken är i sig ett *system, bestående av ett antal statistikområden*, produkter, bakomliggande register och andra data, metadata, metoder och regler.

Det finns ett stort antal frågor som har med samordning att göra inom båda dessa system. För enkelhets skull kallar vi här de två systemen för *aktörssystemet* respektive *statistiksystemet*.

Till frågor som rör samordning inom aktörssystemet hör:

- A) frågor som rör relationer mellan olika aktörer och mellan olika statistikområden, t.ex. erfarenhetsutbyte mellan aktörer, samarbete kring statistikansvaret i sin helhet eller kring enskilda frågor inom ramen för ansvaret, gränsen mellan två statistikansvariga myndigheters ansvar, flödet av statistik mellan myndigheter m.m.
- B) frågor som rör hur systemet som en helhet och statistiken i stort uppfattas utifrån, framför allt av användare.
- C) frågor som rör överblick över systemet och statistiken, t.ex. hur helt nya områden eller existerande områden som inte belyses av den officiella statistiken skall hanteras m.m.
- D) frågor som rör eventuella prioriteringar mellan statistikområden (gäller främst för SCB:s områden).

Till frågor som rör samordning inom statistiksystemet hör:

- E) principer för avgränsning av officiell statistik.
- F) enhetlig och samlad åtkomst (Sveriges statistiska databaser, Svenska statistiknätet m.m.)
- G) jämförbarhet och möjlighet att sambearbeta (definitioner, klassifikationer, standarder m.m.)
- H) metodfrågor (vedertagna gemensamma metoder för urval, bortfall, granskning m.m.) och centralt stöd.

7.1.1 Samordning inom aktörssystemet

I genomgången av de uppgifter som Genomförandekommittén föreslog att SCB skulle sköta i och med reformen, nämns det som här kallas samordning inom aktörssystemet i relativt allmänna termer. De är långt mindre detaljrika än de uppgifter SCB föreslås få i frågor som rör samordning inom statistiksystemet. Här exemplifieras Genomförandekommitténs beskrivning med ett antal citat:

- ”SCB skall ha ett samlande ansvar för hela SOS-systemet”,
- ”SCB skall i detta sammanhang särskilt beakta tredje parts intresse”,
- SCB ska vara ”nationell samordnare och bevakare av SOS”,

- ”SCB skall löpande bevaka att den officiella statistiken uppfyller användarnas grundläggande krav”.

Vidare framhåller Genomförandekommittén följande: ”I den mån SCB uppmärksammar eller blir uppmärksammas på sådana brister i den officiella statistiken att dess användbarhet eller faktiska användning försämras, skall verket i första hand påtala situationen för den beställaransvariga myndigheten. Om ändring inte kommer till stånd kan SCB föra upp frågan till regeringskansliet”. Vidare sägs att SCB med säkerhet kommer ”att löpande få synpunkter på sådana statistikbehov som kan falla mellan olika sektorsmyndigheters roller.”... ”SCB skall ansvara för att dessa frågor tas om hand och kanaliseras vidare.”

A) Relationer mellan aktörer

Ju fler personer/organisationer som är inblandade i en aktivitet, desto viktigare brukar samarbetet och erfarenhetsutbytet mellan dem bli. Det har visat sig att brist på förståelse och information ligger till grund för missförstånd och olikheter i synsätt i flera frågor, t.ex. frågor om prissättning.

Att hålla ihop de statistikansvariga i en slags ”SOS-familj” ingår i de förvaltningsuppgifter som SCB fick vid reformens införande. Denna uppgift har SCB hittills utfört främst genom informationsbladet ”Statistik-Kontakt” och genom seminarier och andra träffar till vilka de statistikansvariga sektorsmyndigheterna har inbjudits. SCB har genomfört lunchseminarier och metodseminarier kring olika frågor och särskilda seminarier om EU-frågor.

Fr.o.m. 1999 tillkommer dessutom ett elektroniskt nätverk för informationsutbyte. Det kallas ”SAM-forum” och är en del av den för systemet gemensamma hemsidan på Internet, till vilken SCB, alla statistikansvariga sektorsmyndigheter och regeringskansliet har tillträde. Den sköts av SCB:s Tillsynskansli med internationellt sekretariat. På denna plats kommer att finnas nyheter, utrymme för frågor och diskussioner, information om lagar, förordningar, föreskrifter stöd och utbildningar, information om internationella frågor, resultat från SCB:s uppföljningsstudier om t.ex. systemets samordning och om punktlighet och framställningstid, information om uppgiftslämnarfrågor m.m. ”SAM-forum” ersätter informationsbladet ”Statistik-Kontakt” och förväntas ge väsentligt utökad service.

Dessutom finns ett informellt forum för samarbete kring frågor som rör statistikansvaret. Forumet kallas SAMPUB och startades 1996, på initiativ av representanter för ett par sektorsmyndigheter. Till att börja

med diskuterades gemensamma publiceringsfrågor, senare har även andra gemensamma frågor kommit att behandlas. Viktiga moment i inrättandet av en gemensam hemsida för officiell statistik ("Svenska statistiknätet") har hanterats inom SAMPUB. Trots att inte alla statistikansvariga myndigheter brukar delta i mötena, är det mångas uppfattning att forumet har fyllt en viktig funktion när det gäller samordningen och erfarenhetsutbytet inom systemet.

I vissa länder skapas en viss samordning och enhetlighet mellan statistik inom olika samhällssektorer genom någon form av system för sammanhållning mellan personer som arbetar med statistik på olika ministerier och myndigheter. I Frankrike utbildas de allra flesta statistikerna vid högskoleutbildningar som organiseras av den centrala statistikbyrån (INSEE). Detta underlättar kontakter mellan sektorer när de börjar yrkesarbeta. I England ges kåren av de ca 5 000 personer i ministerier och på myndigheter som arbetar med statistik ett gemensamt namn: Government Statistical Service (GSS). Det anordnas fortbildning och erfarenhetsutbyten mellan dem och rörlighet mellan olika arbetsplatser uppmuntras.

Systemet med statistikansvariga sektorsmyndigheter har visat sig vara positivt för spridning av statistikkunskan i den svenska statsförvaltningen. Det har bl.a. blivit en ökad rörlighet genom att statistikexperter flyttat mellan myndigheter, framförallt från SCB till andra statistikansvariga myndigheter. Uppmuntran av ytterligare rörlighet mellan sektorer för tjänstemän som arbetar med statistik, uppföljning och utvärdering är något som skulle kunna vara ytterligare berikande, bl.a. genom att bidra till ökat erfarenhetsutbyte över sektorsgränserna.

B) Uppfattningen av systemet som en helhet utifrån

Ju fler aktörer ett system består av desto mer överskådligt kan det uppfattas av omvärlden. För att undvika en sådan negativ effekt krävs att samordningen fungerar på ett sätt som gör att det ändå blir möjligt att samlat överblicka. Risken för överskådlighet var också en allvarlig farhåga inför statistikreformen. Det var ju inte meningen att användare utanför systemet skulle få svårare att få kunskap om och överblick över vilken statistik som finns, tillgång till den och möjlighet till inflytande över den. Tvärtom var tanken att statistiken skulle bli bättre för användarna, dvs. både mer relevant och mer tillgänglig.

Under utredningens kontakter med olika användare har det framkommit att vissa saknar en kanal som fungerar som en central och

samlad informationspunkt i systemet, för information såväl in till aktörerna i systemet som ut från dem.

Inåt skulle detta handla om en central för att samla upp synpunkter, t.ex. från ”breda” användare. De ingår praktiskt taget aldrig i någon enskild statistikansvarig myndighets användarråd. Från en sådan central skulle synpunkterna kunna spridas till berörda aktörer inom systemet. De användare som ingår i användargrupper har möjlighet att påverka på just det område för vilket gruppen har inrättats, men inte mera ”brett”, t.ex. i syfte att säkerställa samordningen mellan olika statistik-produkter.

Utåt skulle det handla om att sprida information om existerande och, inte minst, planerad statistik. Det har framförts önskemål om ett forum som samlat kan informera om utvecklingstankar och kommande projekt hos olika statistikansvariga myndigheter. Enligt den enkätundersökning som utredningen genomfört till ledamöter i användarråd, ser många deltagare i användarråden möjligheten till information som den stora fördelen med sitt deltagande. Även de som inte har intresse av att påverka statistiken tycks således ofta ha ett stort behov av att känna sig (tidigt) informerade.

SCB har byggt upp en funktion som ger information och statistik-service i meningen hjälp med att hitta i statistiksystemet i dess helhet. Funktionen baserades vid inrättandet på en befintlig servicefunktion vid SCB, vilken sedan åtskilliga år lämnat användarna upplysningar om i första hand statistikresultat, per telefon, brev m.m.

Vilken samordnande roll funktionen har är svårt att bedöma i praktiken. För de användare som kontaktar den fungerar den som en inkörspport till statistiken inom samtliga områden. Den får ett stort antal förfrågningar¹. Om användarens fråga är enkel att besvara får man ofta svar direkt från funktionen. Är frågan mer komplex och rör ett område där SCB är statistikansvarig hänvisas användaren till respektive program inom SCB. Om någon annan myndighet är statistikansvarig men SCB är producent hänvisas frågeställaren också vanligtvis till det producerande programmet inom SCB. I de fall frågan gäller statistik på ett område där SCB varken är ansvarig eller producent hänvisas till den statistikansvariga sektorsmyndigheten.

Utredningen har fått den uppfattningen att erfarna statistik användare utnyttjar funktionen. De känner till att den finns. Dessa användare har dessutom ofta upparbetade kontakter med SCB-anställda inom olika

¹	<u>1997</u>	<u>1998</u>
Telefonförfrågningar	30 000	15 000
Föfr. via E-post	1 500	3 500
Reg. skriftl. svar	5 500	5 000
Besök på SCB:s webbplats	4 600 000	7 300 000

producerande program och vänder sig även direkt till dem. Mera oerfarna användare, däremot, försöker i många fall istället på egen hand hitta i systemet.

Utredningen har inte funnit att de statistikansvariga sektorsmyndigheterna aktivt utnyttjar det faktum att informationsfunktionen vid SCB existerar som en gemensam ingång till all statistik i systemet, genom att exempelvis nämna denna i sina informationsmaterial.

Svenska statistiknätet, som är en sammanlänkning av statistikansvariga myndigheters hemsidor, kommer sannolikt att inom kort fylla en viktig funktion som en samlad ingång till all officiell statistik.

Den allra vanligaste användarsynpunkten vad gäller systemets samordning utåt, har att göra med att olika myndigheter använder olika principer för prissättning av tjänster. Detta har i sin tur att göra med att förutsättningarna för statistikverksamheten och synen på avgiftsbeläggning skiljer sig mellan olika statistikansvariga myndigheter, främst mellan å ena sidan SCB och å den andra sektorsmyndigheterna. Denna samordningsbrist behandlas vidare i avsnitt 7.3 om prissättning av officiell statistik.

C) Överblick över systemet (systemets täckning)

En annan aspekt på samordningen är överblicken över systemet. I utredningens kontakter har framkommit att vissa statistikansvariga myndigheter är oroliga för att statistikområden som ligger utanför eller bara delvis tillhör deras eget ansvarsområde faller bort eller inte tas tillräckligt på allvar.

Skogsstyrelsen har uppmärksammat att viss skogsstatistik kan riskera att falla mellan två stolar. Naturvårdsverket är för sina regeringsuppdrag beroende av statistiska uppgifter från flera andra myndigheter och organisationer. De ser det därför som angeläget att systemet på något sätt garanterar att de som ansvarar för statistik som andra myndigheter är beroende av inte utan kontakter ändrar eller lägger ned denna. För detta krävs dels bevakning av beroende-förhållanden, dels ett mandat att förhindra förändringar, som kan få besvärande konsekvenser för annan statistik.

Även SCB är, i egenskap av statistikansvarig på välfärdsområdet, beroende av statistik från andra myndigheter. SCB anser att det i vissa fall råder oklarhet om hur dataleveranser från andra myndigheter till SCB, och det omvända, skall finansieras. Man påpekar att det inte finns någon övergripande reglering och att SCB i vissa fall måste betala för underlagen till den officiella statistiken inom sitt ansvarsområde, i andra fall inte.

Dessa frågor hänger ihop med vilken process som föregår en ändring i den förordning som anger vilka de olika statistikområdena är samt ansvarsfördelningen mellan dem. Önskemål från statistik-ansvariga myndigheter om ändringar av statistikområden eller om ändringar i ansvarsfördelning behandlas och avgörs av regeringen, eftersom det rör sig om frågor som regleras i en förordning. Av denna anledning blir dessa frågor föremål för gemensam beredning i regeringskansliet, där de berörda departementen får möjlighet att lämna synpunkter. Detta torde innebära att departementen tillsammans får en samordnande överblick. I Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens oro ligger dock implicit frågan om det inte behövs en starkare samordning redan på myndighetsnivå i denna typ av frågor, en nivå där mer detaljerad kunskap om olika statistikprodukters användning finns.

Utredningen har funnit att önskemål om ändringar i statistik-förordningen hittills har framförts på olika sätt av olika statistik-ansvariga myndigheter. Vissa kontaktar sitt fackdepartement, andra kontaktar det departement som ansvarar för samordningen av den officiella statistiken (tidigare Finansdepartementet, numera Justitie-departementet) och ytterligare andra kontaktar Tillsynskansliet vid SCB.

En annan fråga för vilken det inte har etablerats någon standard-procedur är den om hur helt nya statistikområden skall hanteras. Ett exempel är statistik på IT-området. Detta är ett mångfacetterat område, varav vissa delar rymms inom olika existerande statistikområden. Till sådana områden hör exempelvis områdena kommunikationer, forskning och utveckling samt näringsverksamhet. I och med informations-teknikens snabba utveckling och alltmer betydelsefulla ställning har det dock uppstått behov av att kunna studera detta område mera samlat. På initiativ av dåvarande Kommunikationsdepartementet fick SIKAs regeringens uppdrag att utreda hur IT-statistik skulle kunna produceras och presenteras samlat samt att föreslå en ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

Liknande situationer kommer säkerligen att uppstå på flera områden. Frågor om nya områden kommer troligen att drivas olika starkt beroende på styrkan hos den användare som i första hand känner behoven. Det är utredningens uppfattning att en reguljär och allmänt känd kanal, för att exempelvis ta initiativ till nya områden, skulle leda till ökad effektivitet och tydlighet.

I dag är det endast regeringen (departementen samlat) som har en överblick över den officiella statistiken i dess helhet. Det är efter statistikreformen inte möjligt för någon att ange hur stora resurser som totalt läggs på officiell statistik. Avsaknaden av en instans som stöd åt regeringen i frågor av det här slaget blev särskilt tydlig i samband med de prioriteringssituationer som uppkom under år 1997 och år 1998 i

samband med krav på förbättringar av den ekonomiska statistik för vilken SCB har statistikansvar.

Till överblicken över systemet hör även att ha en överblick över insamlingen av uppgifter till statistiken i stort. Det är viktigt att uppgiftslämnarna inte besväras i onödan. Det finns för närvarande ingen instans inom statistiksystemet som kan sägas ha till uppgift att bevaka samordningen vad gäller uppgiftsinsamlingar.

D) Prioriteringar mellan statistikområden

En viktig tanke bakom reformen var att statistik inte skulle prioriteras mot annan statistik utan mot annat inom en samhällssektor. Detta fungerar när det gäller statistikansvariga sektorsmyndigheter, men som regel inte på SCB:s ansvarsområden. Det beror på att SCB är ansvarig för ett stort antal statistikområden och att statistik är SCB:s enda verksamhet. Det innebär att det inte finns något annat att prioritera mot. Den följande diskussionen om prioriteringar mellan statistikområden rör därför främst de områden som faller inom SCB:s statistikansvar.

Under år 1997 och år 1998 uppkom, med anledning av krav på förbättringar av den ekonomiska statistik som SCB ansvarar för, diskussioner om prioriteringar mellan olika statistikområden inom SCB:s ansvarsområde. Prioriteringsdiskussionerna innebar, som redan framgått att SCB, för att kunna klara av att genomföra förbättringarna på den ekonomiska statistikens område, föreslog minskningar av resurstilldelningen till statistik på andra områden inom ramen för SCB:s ansvar, t.ex. välfärds- och arbetsmarknadsområdet. Som en följd av spridningen av statistikansvaret för stora delar av den officiella statistiken till andra myndigheter var det inte möjligt att göra dessa prioriteringsöverväganden med avseende på all officiell statistik, utan endast inom de områden som faller inom SCB:s statistikansvar.

Såväl i SCB:s styrelse som på departementsnivå ledde förslaget till användarprotester. Den statistik som skulle ha blivit lidande var viktig för flera användare. Frågorna löstes så småningom, efter gemensam beredning i regeringskansliet (med alla berörda departement inblandade), bl.a. genom att särskilda medel tillskötts till de områden som annars skulle ha fått minskade resurser för statistik.

Det gäller generellt att möjligheterna till omprioritering mellan olika statistikområden eller olika statistikprodukter inskränks till i huvudsak de områden som omfattas och begränsas av en myndighets ansvarsområde. I vart fall gäller begränsningen till enskilda departementsområden. I avsaknad av en instans med total överblick och inflytande

över systemet, krävs det särskilda insatser för prioritering av statistik som sträcker sig över mer än ett departements område.

Eftersom tanken bakom reformen var att statistik, i och med det ökande användarinflytandet, inte i första hand skulle prioriteras mot annan statistik utan i stället mot annan verksamhet inom ett och samma sakområde framstår detta inte som något större problem. Som exemplet ovan visar saknas dock möjligheterna att väga statistik mot andra behov och aktiviteter inom SCB:s ansvarsområden.

Även för några andra statistikansvariga myndigheter har dessa möjligheter delvis satts ur spel. Så har skett antingen genom att myndigheternas anslag specialdestinerats till en viss statistikprodukt eller genom att statistikverksamheten hos vissa myndigheter är så dominerande att de i praktiken inte har något val. Detta gäller främst mindre myndigheter, som SIKÄ, LES och Kulturrådet. SIKÄ och LES (fram t.o.m. 1998) har få uppgifter vid sidan om statistikuppgiften och tvingas därför i praktiken, i likhet med SCB, ofta att prioritera statistik mot annan statistik. Kulturrådet har tilldelats medel som är special-destinerade till viss statistik. Dessa medel är på så sätt "skyddade" mot andra intressen internt inom myndigheten. Den personal som sysslar med statistikfrågor uppskattar ofta specialdestinerade anslag som "skyddar" statistikverksamheten från konkurrens med annan verksamhet, medan det är naturligt att en myndighetsledning föredrar mer flexibla medel.

Skillnaden mellan SCB och (de flesta av) de statistikansvariga sektorsmyndigheterna när det gäller prioriteringsmöjligheter är således påtaglig. Olika hetererna kan riskera äventyra en optimal avvägning mellan produkter som ingår i den officiella statistiken. Till bilden hör vidare att medelstillsdelningen till statistiken sker på olika sätt. När det gäller SCB:s ansvarsområden har medlen fram t.o.m. 1998 tilldelats genom ett samlat anslag via Finansdepartementet, trots att delar av statistiken ämnessmässigt hör hemma inom andra departements områden. Motsvarande gäller fr.o.m. 1999 men med Justitiedepartementet som huvudman. Övriga statistikansvariga myndigheter tilldelas medel via sina respektive fackdepartement och för därför en dialog med dessa om såväl statistik som annan verksamhet.

De fackdepartement som har naturliga användarintressen i den statistik som SCB har ansvar för, kan idag tvingas föra en dialog om medel och innehåll i denna statistik på två "fronter". De är hänvisade till SCB när det gäller innehållsfrågor och till Justitiedepartementet när det gäller medelstillsdelning. För SCB sker dialogen i första hand med Justitiedepartementet, oavsett om det rör sig om innehålls- eller finansieringsfrågor. Detta kan riskera skapa en misstro hos vissa användare vars intressen ligger inom ett annat departements sakområde. Användare har framfört synpunkter med sådan innebörd.

7.1.2 Samordning inom statistiksystemet

Frågor om samordning inom statistiksystemet behandlas förhållandevis ingående av Genomförandekommittén. Till bilden hör att Genomförandekommittén förtydligar vad som skall avses med begreppet officiell statistik. ”Det står för hela produktionssystemet av officiell statistik och inte enbart för en publikationsserie.”

Genomförandekommitténs behandling av samordningen inom statistiksystemet görs framförallt med avseende på de uppgifter SCB föreslås sköta på detta område. SCB:s förvaltningsuppgifter går i hög grad ut på att se till att statistiksystemet är samordnat även sedan statistikansvaret har delats upp på sektorer. Ett av delområdena bland förvaltningsuppgifterna kallas ”samordning och bevakning”.

Förvaltningsuppgifterna innebär att SCB har ett samlande ansvar för hela statistiksystemet. Det innebär bl.a. att ”SCB skall följa utvecklingen på den officiella statistikens område och bevaka att beställarmyndigheter tar ansvar för att tillgodose olika användarintressen”. Genomförandekommittén föreslog vidare att ”SCB skall särskilt följa förändringar i statistikens frekvens, kvalitet och tillgängliga redovisningsnivåer, inklusive uppdelning på kön i förekommande fall.” Enligt de beslut som baserades på Genomförandekommitténs förslag, skall SCB utfärda föreskrifter för hur den officiella statistiken skall göras allmänt tillgänglig. Dessa och andra uppgifter avseende systemet i dess helhet, som ankommer på SCB, har betydelse för samordningen av statistiken inom systemet.

SCB:s styrelse har vid tre tillfällen lämnat rapporter till regeringen om den officiella statistikens samordning. Det har skett mot bakgrund av att styrelsen genom SCB:s instruktion i samband med statistikreformen fick uppgiften att årligen lämna en sådan rapport. Rapporterna har i hög grad avsett samordning i en mera övergripande mening, dvs. huruvida statistik kommit ut och gjorts tillgänglig på de områden som omfattas av statistikförordningen. Underlagen till rapporterna har tagits fram inom ramen för SCB:s förvaltnings-uppgifter. Detta har skett bl.a. genom enkäter till statistikansvariga sektorsmyndigheter och intervjuer med vissa användare.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i flera avseenden finns stora olikheter mellan statistiken på de i statistikförordningen förtecknade områdena. Det gäller volym, detaljrikedom m.m. Som regel finns det en logisk förklaring till dessa skillnader. Den brist vad gäller samordning som för såväl aktörerna inom systemet som för omvärlden har visat sig vara svårast att begripa är den som gäller prissättningen.

E) Principer för avgränsning av officiell statistik

Inom respektive statistikområde är det den ansvariga myndigheten som avgör vilken statistik som skall tas fram. Det är också den ansvariga myndigheten som avgör vilka delar av denna statistik som skall omfattas av begreppet officiell statistik. Någon precisering i syfte att nå en likartad hantering av statistikens volym och inriktning mellan områdena finns inte. I detta avseende kan statistiken därför knappast sägas vara samordnad. Detta kan heller inte vara ett rimligt mål, eftersom statistikens karaktär och användning skiljer sig åt från område till område. Det är därför motiverat att det finns olikheter. Det centrala är att användarbehoven blir tillgodosedda.

Volymen officiell statistik, detaljrikedomen i publiceringen m.m. varierar alltså mellan statistikområdena. I vissa fall är detta naturligt. I andra fall kan det vara svårare att hitta naturliga förklaringar.

Olika statistikansvariga myndigheter har också olika syn på vilken statistik (av all den statistik de har ansvar för) som skall vara officiell respektive inte. Inom SCB tillämpas synsättet att den statistik som tas fram inom ramen för det samlade anslaget till myndigheten (med få undantag) betraktas som officiell. Sektorsmyndigheterna resonerar vanligtvis inte i termer av finansieringstyp när det gäller att urskilja vilken statistik som bör vara officiell, eftersom hela deras verksamhet vanligen är anslagsfinansierad. De kriterier de tillämpar, om de engagerar sig i denna fråga, avser i stället huruvida statistiken är löpande eller av engångskaraktär samt om den är intressant för en bred skara användare eller inte.

I den mån statistik läggs utanför den officiella är det därför som regel fråga om tillfällig statistik, dvs. statistik som inte är av löpande karaktär och statistik som bedöms ha ett litet allmänintresse. Till det sistnämnda slaget hör statistik som betraktas som driftsstatistik, som i första hand är till för myndighetens interna behov. Synpunkten har förts fram till utredningen att det bör vara en uppgift inom ramen för SCB:s samordnings- och bevakningsarbete att se till att Sveriges officiella statistik får en rimlig, för att inte säga frikostig, avgränsning. Det är fråga om att tillgodose såväl dagens som morgondagens behov. Dessa frågor berörs vidare i avsnitt 5.4.1 om SCB:s roller.

Det kan emellertid finnas ett intresse för en statistikansvarig myndighet att inte klassificera en viss statistik som officiell. Ett skäl kan vara att statistiken härvid inte behöver uppfylla vissa krav, t.ex. ur samordningssynpunkt. För den officiella statistiken gäller vidare de föreskrifter som SCB enligt statistikförordningen skall presentera vad beträffar statistikens offentlighöörande. Till kraven enligt föreskrifterna hör att offentlighöörande i meningen gratisdistribution skall ske till vissa

preciserade mottagare. Ett annat krav på officiell statistik gäller priset för övriga användare, som enbart får täcka de merkostnader som dessa användare förorsakar.

Det är därför viktigt att gränsen mellan statistik inom ramen för Sveriges officiella statistik respektive statistik som skall anses ligga utanför, görs tydlig på varje statistikområde så att oklarheter för användarna så långt det är möjligt kan undvikas. Utredningen har funnit att SCB för åren 1996 och 1997 ned på tabellnivå preciserade den officiella statistiken på de områden där SCB har statistikansvar. Detta har ansetts nödvändigt mot bakgrund av SCB:s finansieringssätt.

Det ställs vissa krav på en statistik för att den skall kunna omfattas av SOS-systemet. Detta för med sig att viss statistik inte platsar inom systemet. Ett viktigt krav är att den skall vara objektiv. Man skall kunna lita på officiell statistik. Brister i trovärdighet inom ett enda område, kan riskeras äventyra trovärdigheten hos hela statistiksystemet. Ett annat viktigt krav är att vedertagna statistiska metoder har tillämpats vid statistikens produktion. De skall vidare ha tillämpats på ett korrekt sätt. Det bidrar till att säkerställa att felaktigheter som följd av metodologiska tveksamheter undviks.

Det finns önskemål från flera statistikansvariga myndigheter att sådan statistik som en statistikansvarig behöver för att kunna fullgöra sina samhällsuppgifter skall omfattas av SOS-systemet. Härigenom anser de att tillgången till statistiken blir säkerställd. Ett annat skäl är att de härvid förväntar sig att inte behöva betala mera för statistiken än vad som kan motiveras av den individuella service som är förknippad med tillhandahållandet.

F) Enhetlig och samlad åtkomst

Till samordningen av statistiksystemet hör bevakning av möjligheterna att nå statistiken på ett enhetligt sätt. Genomförandekommittén förutsåg denna inbyggda brist i ett sektorsuppdelat system och föreslog vissa åtgärder för att reducera de negativa effekterna och i viss mån säkerställa en samordnad åtkomst. SCB tilldelades medel inom ramen för förvaltningsuppgifterna för att bygga upp "Sveriges statistiska databaser", i vilka den officiella statistiken kunde samlas, samt en funktion som skulle ge statistikservice i meningen att hjälpa användarna till rätta i systemet i dess helhet.

Det är också på detta område, dvs. förutsättningar för samlad och samordnad åtkomst, som de mest påtagliga förändringarna har skett. Tekniker och instrument för att kunna nå statistiken på ett samlat och enhetligt sätt har tillkommit. Dessa tas successivt i anspråk av alltfler

statistikansvariga myndigheter, vilket innebär att stora delar av statistiken i praktiken kan nås eller är på väg att kunna nås på ett samlat sätt. Praktiskt taget alla statistikansvariga myndigheter har numera någon form av elektronisk publicering av sin statistik. För fem år sedan var det mycket få som använde sig av elektronik för att göra statistiken tillgänglig. Genom elektroniken underlättas samordningen av tillgängligheten, exempelvis genom att olika hemsidor på Internet knyts ihop i "Svenska statistiknätet".

Stora satsningar har gjorts, särskilt på "Sveriges statistiska databaser". De togs i bruk fr.o.m. 1997. De kommer, förutsatt att huvuddelen av den officiella statistiken tillgängliggörs via databaserna, att fylla samordnande funktioner i flera avseenden. De fungerar, förutom för samordnad åtkomst, som ett viktigt instrument för innehållsmässig samordning. Än så länge saknas emellertid stora delar av den officiella statistiken i databaserna. SCB:s avsikt är att all officiell statistik som SCB har ansvar för skall vara inlagd i databaserna under år 2000. När det gäller andra statistikansvariga myndigheters utnyttjande av databaserna finns än så länge ingen gemensam policy. Det finns t.ex. inget krav som säger att de skall tillgängliggöra sin statistik via databaserna.

Utredningen har funnit att databaserna än så länge endast i begränsad utsträckning har kunnat bidra till ökad samordning. Orsakerna är i första hand tekniska, men det finns också andra orsaker med i bilden. De beskrivs närmare i avsnitt 6.3 om tillgänglighetens utveckling. Vissa statistikansvariga myndigheter strävar emellertid efter att utnyttja alla kanaler som erbjuds för att göra statistiken tillgänglig och därigenom också databaserna. Databasernas funktioner när det gäller den innehållsmässiga samordningen av statistiken beskrivs närmare nedan.

Till bilden hör också de 17 basregister som omfattas av systemet för den officiella statistiken. Genom att basera statistik på de variabler som ingår i dessa basregister ökar statistikens samordning i olika avseenden. Flera användare har framhållit att det är viktigt att dessa basregister görs tillgängliga i högre utsträckning än hittills. Det är viktigt att de kan utnyttjas utan att de enskilda objekten i registren behöver synliggöras för användaren. Än så länge är endast några få av dessa register tillgängliga på ett sådant sätt via "Sveriges statistiska databaser", att användare utanför SCB kan tillåtas använda dem på egen hand. Detta reducerar självfallet deras roll i samordningssyfte. Arbetet med mikrodelen i databassystemet förefaller ha prioriterats lågt inom SCB.

Det är vidare viktigt för tillgängligheten till basregistren och följaktligen för deras samordnande roll, att de myndigheter som är ansvariga för dessa register inte i praktiken etablerar ett slags kunskaps- eller datatillgänglighetsmonopol, som riskerar att begränsa användning-

en. Dessa frågor behandlas i den uppsats som professor Bo Sundgren skrivit för utredningens räkning och som presenteras i särskilt appendix.

SCB fick i samband med statistikreformen också i uppgift att samla in och sammanställa produktbeskrivningar och publikationsplaner för all officiell statistik i syfte att bl.a. underlätta för berörda att skaffa sig en samlad överblick. Produktbeskrivningarna utgör en översiktlig dokumentation som syftar till att på ett samlat sätt ge grundläggande fakta om statistikprodukterna. I publiceringsplanerna redovisas uppgifter om den publicering som planeras. Såväl produktbeskrivningar som publiceringsplaner har tagits fram årsvis.

SCB fick vidare mandat att utfärda föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik. Föreskrifterna innebär i första hand ett stöd åt de statistikansvariga myndigheterna. De fungerar dessutom i sig, om de följs, som ett samordningsinstrument för den officiella statistiken.

Inom ramen för uppgiften att samordna och bevaka systemet har SCB årligen följt upp hur föreskrifterna för offentliggörande och planerna för publicering m.m. har följts. Detta samordningsarbete har i huvudsak utförts med avseende på statistik som produceras av SCB. Områden där SCB varken är statistikansvarig eller producent åt annan statistikansvarig har i praktiken inte berörts i nämnvärd utsträckning av dessa uppföljningar. Uppföljningarna visar att föreskrifterna i allt väsentligt följs på de allra flesta områdena. Någon fullständig följsamhet är det dock inte fråga om. Till föreskrifter som man ibland bryter emot hör kravet på kvalitetsdeklarationer, på översättning av rubriker och tabellhuvuden till engelska samt kravet på hänvisningar till publikationer m.m., där användarna kan hitta äldre statistik på respektive område.

Det är ingen påtaglig skillnad mellan olika statistikansvariga myndigheter, t.ex. mellan SCB och övriga, vad beträffar graden av följsamhet. Sådana skillnader är knappast att förvänta, eftersom det är SCB som sköter produktionen på de områden som följs upp. Man kan möjligen skönja en liten skillnad till andra statistikansvarigas fördel, vilket kanske kan förklaras av att SCB känner en större press på sig när det gäller statistiken på andra myndigheters områden.

Det finns vidare brister vad gäller statistikförordningens krav på könsuppdelning vid redovisning av individbaserad statistik. Samlad uppföljning har emellertid gjorts enbart med avseende på delar av den statistik som SCB har ansvar för.

Åtkomsten till den officiella statistiken beskrivs närmare i avsnitt 6.3 om tillgänglighet. Där beskrivs också utnyttjandet av de nya tekniker och instrument som tillkommit på senare år och som har betydelse för möjligheterna att nå den officiella statistiken på ett enhetligt sätt. Det är särskilt Internetteknikens genombrott, utvecklingen av "Sveriges

statistiska databaser” samt av ”Svenska statistiknätet” som fått stor betydelse.

Dessa instrument och tekniker bidrar i sig till väsentligt förbättrad åtkomst. När det gäller ”Svenska statistiknätet” är det dock stora skillnader mellan de olika hemsidorna vad gäller deras statistikpresentation. Här saknas samordning. Flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter har utvecklat statistikdelarna inom sina hemsidor på egen hand och utan centrala hjälpmedel. När det gäller ”Sveriges statistiska databaser” erbjuds användarna inte enbart samlade möjligheter att komma åt statistikresultaten, utan också ökade möjligheter att använda dem på ett enhetligt sätt. Möjligheterna att på ett enhetligt och samlat sätt få tillgång till de bakomliggande beskrivningar som behövs för att det skall vara tydligt för användarna vad statistiken avser, förbättrats successivt genom att metadatabasen utvecklas. Det återstår dock en hel del att göra på detta område.

G) Möjlighet att jämföra och sambearbeta

De nya teknikerna och instrumenten inte bara bidrar till ökad samordning, de ställer också ökade krav på samordning. Detta gäller i såväl innehållsmässig som teknisk mening. De ökade möjligheterna till samlad åtkomst innebär att data och statistik från olika områden i ökad utsträckning och mycket lättare än tidigare kan kombineras med varann. Det är viktigt att sambearbetningar inte försvåras och det är viktigt att de inte sker på felaktiga grunder. Det ställs krav på samordning av definitioner och begrepp m.m. Det ställs också krav på dokumentationer (metadata) som för användarna beskriver dels vilka definitioner, klassifikationer och standarder m.m. som tillämpats, dels hur datafångsten i praktiken har gått till, vilka metoder som använts osv.

Det finns åtskilligt kvar att göra på detta område. Principer och mallar för dokumentation av officiell statistik har tagits fram av SCB. Dessa beskrivs närmare i den uppsats av professor Bo Sundgren som presenteras i appendix till betänkandet. Det praktiska arbetet med att dokumentera i enlighet med gällande principer återstår på många områden. Krav i detta hänseende ställs dels i samband med att statistiken tillgängliggörs via ”Sveriges statistiska databaser”, dels när statistiken skall arkiveras. Dessa krav kommer troligen att påskynda arbetet med dokumentation.

Inom ramen för sina förvaltningsuppgifter svarar SCB för utveckling av gemensamma definitioner, begrepp och klassifikationer m.m. Arbetet innebär också underhåll och dokumentation av erforderliga statistiska standarder samt stöd till statistikproducenter och användare vid

tillämpningen av dessa standarder. Arbetet har på senare år i hög grad, delvis som följd av EU-samarbetet, varit inriktat på ekonomisk statistik, dvs. på områden där SCB har statistikansvar. Det beskrivs närmare i avsnitt 5.4.1 om SCB:s förvaltningsuppgifter.

Inriktningen på standardarbetet är numera i hög grad styrt av Eurostats samordningssträvanden. Verksamheten går i allt högre grad ut på att anpassa EU:s standarder till svenska förhållanden samt att ge användarna service. SCB deltar mycket aktivt i det arbete på området som medlemsländerna samlat utför med Eurostat som uppdragsgivare. SCB deltar exempelvis aktivt i arbetsgrupper där standarder som främst avser den ekonomiska statistiken utvecklas och revideras. Vid revidering av standarder för produktindelning har olika länder, bland dem Sverige, åtagit sig var sin del. Även på andra områden har den här typen av samordnande verksamhet i allt högre utsträckning kommit att påverkas av EU.

SCB:s allokering av resurser till den här typen av samordningsverksamhet är idag mycket liten. Det finns risk för att detta kan försämra vissa möjligheter att sambearbeta material. SCB satsar dock på utveckling av en särskild klassifikationsdatabas med vars hjälp tillämpningen av de standarder som utvecklats och härmed den innehållsmässiga samordningen underlättas. Till bilden hör i viss mån också SCB:s satsning på det s.k. registerprojektet, dvs. på utveckling av möjligheterna att använda data från administrativa register som bas för statistikproduktion.

Den officiella statistiken bygger redan idag på en omfattande användning av data från administrativa register. Detta gäller områden där såväl SCB som sektorsmyndigheter har statistikansvar. En ökad produktion av registerstatistik påverkar också uppgiftslämnandet till statistiken. Genom registerprojektet har en tydlig struktur presenterats. De olika registren har placerats i en modell, där olika kopplingar har tydliggjorts. Syftet med projektet är bl.a. att förbättra samordningen mellan olika register, bygga upp s.k. integrationsregister och att allmänt skapa förutsättningar för ökad användning av administrativa material i statistikproduktionen. Registerprojektet beskrivs närmare i avsnitt 5.6.

H) Utnyttjande av metoder och av centralt stöd

Utnyttjande av gemensamma statistiska metoder i statistikproduktionen bidrar också till att statistiken samordnas och blir mera jämförbar. Genomförandekommittén förespråkade att en grundläggande metodutveckling, där resultaten skulle komma hela statistiksystemet till godo, skulle omfattas av SCB:s förvaltningsuppgifter. SCB fick också ansvar

för denna utveckling samt för att informera om den på bred front. Ett särskilt metodråd med representanter för de statistikansvariga myndigheterna inrättades vid SCB. Metodrådet skulle fungera som ett forum för informationsutbyte i metodfrågor. Här skulle vidare inriktningen av den fortsatta metodutvecklingen inom SOS-systemet diskuteras.

Förväntningarna inför statistikreformen var uppenbarligen att statistikproduktionen skulle komma att utföras av betydligt fler producenter än vad som hittills blivit fallet. I en sådan situation skulle behovet av särskilda åtgärder för samordning vad gäller valet av statistiska metoder vara betydligt större än det varit hittills, som följd av att SCB står för nära nog all produktion. I en sådan mera decentraliserad situation skulle förmodligen också behovet av metodrådet ha varit betydligt större. Uppslutningen i metodrådet har hittills inte varit särskilt god, vilket flera statistikansvariga sektors-myndigheter förklarar med att det inte har känts relevant att aktivt påverka metodutvecklingen i stort. Flera anser sig inte heller ha den kompetens som behövs.

Eftersom SCB sköter merparten av statistikproduktionen, säkerställs att vedertagna metoder används och härigenom indirekt den samordning som ligger i valet av metod. Även i de fall där andra producenter sköter produktion är det i princip möjligt för dem att kostnadsfritt utnyttja metoder som utvecklats inom ramen för SCB:s förvaltnings-uppgifter. Utredningen har dock inte funnit någon produktion utanför SCB, där producenten bett att få tillgång till metoder som utvecklats av SCB.

SCB strävar efter att på olika områden kunna ge anvisning om "current best method". Den grundläggande metodutvecklingen beskrivs närmare under rubriken förvaltningsuppgifter i avsnitt 5.4 om SCB.

Några statistikansvariga sektorsmyndigheter har uttryckt att det finns behov av en instans i systemet som kan ställa olika slags specialistkompetens, av det slag som flertalet enskilda myndigheter knappast själva kan ha, till förfogande. Detta skulle samtidigt bidra till systemets samordning. Det stöd vissa små myndigheter efterlyser från SCB inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter är bl.a. produktionsstöd såsom databassupport och hjälp med EU- och annat internationellt samarbete.

Genomförandekommittén ansåg att det också är viktigt att gemensamma metoder för statistisk databehandling utvecklas. Olikheter vad gäller tekniska metodlösningar t.ex. valet av tekniskt "format" får inte föra med sig att sambearbetningar och jämförelser hindras eller försvåras. Även på detta område kan man konstatera att SCB:s dominans som producent har fyllt en viktig samordnande funktion. Tekniska hinder föreligger knappast när produktionen sköts av en och samma organisation. Däremot har det uppkommit problem vad gäller BRÅ:s statistik. Den är inte utan vidare möjlig att tillgängliggöra genom

”Sveriges statistiska databaser” som följd av att BRÅ har valt en teknik som inte utan vidare är kompatibel med SCB:s. Särskilda åtgärder krävs för att användarna skall kunna utnyttja BRÅ:s statistik i kombination med statistik på flertalet andra områden.

7.2 Gränsdragningsfrågor

Av Genomförandekommitténs betänkande framgår att ”den exakta gränsen mellan officiell och annan statlig statistik inte en gång för alla bör eller ens kan fastställas. Det faktiska innehållet i den officiella statistiken inom ett visst samhällsområde måste i stället utformas i en löpande dialog mellan beställarmyndighet och övriga användare.” Gränsdragningen får inte innebära en definitiv lösning. Gränsen kan behöva ändras sett över tiden.

Översyn av den officiella statistikens inriktning och omfattning skall inte enbart göras vid enstaka tillfällen. Det är fråga om en naturlig process. Enligt Genomförandekommittén skall det vara möjligt att göra kontinuerliga ändringar på ett enkelt och naturligt sätt. Omprövningar skall kunna initieras löpande av statistikansvariga myndigheter, användare m.fl.

Om en ansvarig myndighet vill göra stora förändringar av officiell statistik skall detta redovisas i anslagsframställningen. Ändringar i statistikens innehåll och omfattning skall vidare, enligt Genomförandekommittén, anmälas till SCB via produktbeskrivningarna. Av anmälningarna till SCB:s produktbeskrivningar framgår att antalet formella ändringar vad gäller systemet än så länge är litet.

7.2.1 Den officiella statistikens omfattning

På de allra flesta statistikområdena var det naturligt att efter reformen låta den statistik som tidigare betraktats som officiell även fortsättningsvis vara den officiella statistiken på området. Det har helt enkelt inte funnits något skäl att överväga en annan avgränsning eller förändring i övrigt. På många områden är de tabeller som idag tas fram och publiceras dessutom i allt väsentligt samma tabeller som omfattades av den statistik som överfördes till sektorsmyndigheterna genom reformen.

Några statistikansvariga myndigheter har emellertid vidtagit förändringar, särskilt vad gäller publiceringen. De har i samband härmed som regel också funnit anledning att fundera över statistikens avgränsning. De flesta har tillämpat ett synsätt som i korthet innebär att det är

den statistik som är löpande och grundläggande samt bedömts vara allmänintressant som skall omfattas.

SCB har gjort en tydlig avgränsning på de områden där SCB har ansvar. SCB har bedömt att detta är nödvändigt som följd av att myndigheten arbetar med såväl anslags- som uppdragsfinansierad verksamhet. Eftersom SCB på flertalet statistikområden betraktar anslagsfinansierad statistik och officiell statistik som i stort sett synonyma begrepp, är det egentligen fråga om en precisering av vad som ryms inom anslaget.

Verksamheten vid de allra flesta sektorsmyndigheterna är helt eller nästan helt anslagsfinansierad. Motsvarande behov av en tydlig gränsdragning, som uppkommer hos SCB, gäller därför som regel inte för dem. Utredningen har funnit att avgränsningsfrågan inte har diskuterats vid alla sektorsmyndigheter. Flera har inte ansett att frågan varit relevant. Den statistik man tar fram för de medel som överfördes till dem genom statistikreformen har betraktats som den officiella på området.

Olika skäl för att låta viss statistik ligga utanför SOS-systemet har angivits, t.ex.

- att statistiken har karaktären av driftsstatistik (utan allmänintresse), avsedd för myndighetens egna behov. Sådan statistik skall dessutom undantas enligt Genomförandekommittén.
- att statistiken inte planeras bli av löpande karaktär, utan är relevant endast under en kort period, t.ex. för uppföljning av ett visst beslut.
- att publiceringen omfattar så långtgående analys att den inte med säkerhet kan sägas vara objektiv. Analysresultatet kan riskeras ha påverkats av värderingar hos den som utfört analysen. Det finns exempel på att vederbörande av det skälet själv fått ta ansvaret genom att sätta sitt namn på resultatet. Ett exempel är artiklar i "Välfärdsbulletinen", som givits ut av SCB utanför SOS-systemet.

Ytterligare ett skäl att hålla denna statistik utanför SOS-systemet skulle kunna vara att kvaliteten hos statistiken anses vara alltför låg. Något exempel på att statistik publicerats utanför systemet av detta skäl har inte påträffats.

Utredningen har funnit att flertalet statistikansvariga myndigheter tillämpar en syn på vilken statistik som skall omfattas av begreppet "Sveriges officiella statistik" som kan sammanfattas genom följande kriterier:

1. Officiell statistik omfattar de samhällsområden som finns förtecknade i bilaga till statistikförordningen. För ändringar krävs beslut av regeringen.
2. Statistik som rapporteras till EU eller andra internationella organisationer skall vara officiell statistik.

3. Officiell statistik omfattar enbart den statistik som finansieras via anslag från statsmakterna till det berörda samhällsområdet. Anslaget storlek begränsar möjligheterna att avdela medel för statistikändamål, dvs. den officiella statistikens omfattning. Kompletteringar (t ex fler variabler, ökad detaljeringsgrad, större urval), som finansieras med andra medel, omfattas inte av den officiella statistiken.
4. Officiell statistik är sådan statistik som produceras regelbundet, dvs. i någon mening är av löpande karaktär. Detta innebär att den tas fram månads-, kvartals- eller årsvis. Statistik av tillfällig karaktär ingår vanligen inte i den officiella statistiken, även om den har finansierats av myndighetens anslag.
5. Officiell statistik avser inte tvärssektoriella sammanställningar, försåvitt inte sådana måste utföras för att syftet med anslaget till samhällsområdet skall bli tillgodosett.
6. För myndigheter som har specificerade statistikanslag, t.ex. SCB, LES, SIKA och Kulturrådet omfattar officiell statistik den statistik som svarar mot syftet med detta anslag, dvs. svarar mot skälet till att den statistikansvarige tilldelats anslagsmedel. Härutöver påverkar myndighetens uppgift i stort vilken officiell statistik som skall tas fram.

Den officiella statistiken skall vidare inte enbart svara mot dagens behov. Den skall också tillgodose framtida behov.

Vid ingången i den nya statistikorganisationen (940701) gällde att officiell statistik skulle omfatta statistik med ungefär den omfattning och den detaljeringsgrad som gällt dessförinnan på respektive samhällsområde. Ansvariga myndigheter fick anslagsförstärkningar som motsvarade en sådan omfattning på statistiken.

Genomförandekommittén var angelägen om att gränsdragningen inte skulle få innebära definitiva lösningar. Flera användare har framhållit att det är viktigt att avgränsningen tillämpas på ett sådant sätt att den leder till en någorlunda homogen officiell statistik sett över hela samhället.

Naturvårdsverket har framfört synpunkter vad gäller frågor om den officiella statistikens omfattning. Naturvårdsverket är ansvarigt för ett tämligen litet statistikområde ställt i förhållande till den statistik Naturvårdsverket behöver för sin verksamhet. Verket är beroende av statistik från åtskilliga andra, främst från andra myndigheter. Endast vissa delar av denna statistik är officiell.

Naturvårdsverket hänvisas till att genom bilaterala kontakter förvissa sig om att den statistik verket behöver i så hög utsträckning som möjligt kommer att omfattas av den officiella statistiken. Verket kan genom bl.a. användargrupper, påverka, men inte besluta. I vissa fall kan Naturvårds-

verket därför tvingas beställa och betala för den statistik de behöver för sin verksamhet. En principiell ändring av kriterierna för vad som skall omfattas av den officiella statistiken önskas så att den obligatoriskt omfattar sådan statistik som olika myndigheter behöver för att klara sin verksamhet.

Enligt utredningens uppfattning ingår det redan idag i ansvarsrollen att ta fram den statistik som samhället behöver, både för instrumentella och andra behov. Det ankommer därför på respektive statistikansvarig myndighet att, efter samråd med övriga användare, avgöra

- vilka uppgifter som skall samlas in (eller hämtas från befintliga register) för statistikändamål inom ramen för myndighetens anslag
- vilken statistik (vilka kombinationer av dessa uppgifter) som skall tas fram och publiceras inom ramen för anslaget och därtill omfattas av Sveriges officiella statistik.

En definition av det slag som Naturvårdsverket förespråkar leder till en hårdare styrning av de statistikansvariga myndigheterna. Det blir också nödvändigt att någon instans har en samlad överblick över de behov av statistik som myndigheterna har för att klara sina roller. Den måste kunna ge direktiv vad gäller statistikens omfattning.

Liknande synpunkter som de från Naturvårdsverket har framförts från SCB, som på flera områden är beroende av statistik från andra. Även Skogsstyrelsen behöver, för att klara sina uppgifter, statistik från flera andra myndigheter, bland dem SCB. SIKÄ är också beroende av statistik från andra.

Utredningen anser att frågor av det här slaget i första hand bör lösas mellan berörda myndigheter och inte av någon överordnad instans. Det är de myndigheter som i första hand är berörda som bäst kan bedöma behoven. De bör komma till den ansvariga myndighetens kännedom genom exempelvis användarråden.

7.2.2 Ansvarsfördelningen mellan statistikansvariga myndigheter

När det gäller fördelningen av statistikansvar mellan myndigheter har synpunkter framförts dels direkt till utredningen från enskilda myndigheter, dels från särskilda utredningar som bl.a. föreslagit ändringar i myndighetsstrukturen.

Genomförandekommittén diskuterade också ansvarsfördelningsfrågor, som inte föranledde ändringar i samband med reformen. Kommittén diskuterade bl.a. ansvaret för nationalräkenskaperna. SCB tilldelades statistikansvaret, men Genomförandekommittén övervägde att

föreslå Konjunkturinstitutet (KI), som ansvarig myndighet. KI hör, tillsammans med bl.a. finansdepartementet, till de allra tyngsta användarna av denna statistik. Både KI och departementet svarar för analyser av statistiken. Båda har täta kontakter med SCB. KI ställde sig dock tveksam till rollen bl.a. mot bakgrund av att statistiken skulle riskera att få en alltför dominerande roll vid myndigheten.

Den modell för samarbete om officiell statistik som representeras av samarbetet mellan SCB och KI samt i viss mån Finansdepartementet kan betraktas som ett alternativ till modellen med statistikansvariga myndigheter. För statistikansvariga myndigheter gäller i princip att de både är ansvariga för statistiken och svarar för analysen på sitt område. KI är exempel på en myndighet som kan sägas ha "analysansvar" utan att ha statistikansvar. Utredningen anser att det kan vara ändamålsenligt att pröva om en liknande modell för samarbete om statistiken kan tillämpas på andra områden. Modellen ställer stora krav på ett nära och intimt samarbete mellan intressenterna, främst ansvarig och producent.

När det gäller kommunikationsområdet har SIKA uttryckt önskemål om statistikansvar för en större del av området. SIKA har statistik om rederier och stödtjänster inom sjötrafik inom sitt ansvarsområde, medan SCB har ansvar för statistiken om åkerier/speditörer inom ramen för statistiken om tjänstenärings. Enligt SIKA skulle det bli besparingar om SIKA fick ansvar även för detta område. Exempelvis skulle det behövas färre enkäter. SIKA jämför med luftfartstatistiken, där SIKA har ansvar för hela området. Enligt SCB skulle en förändring innebära att ansvaret för delar av den ekonomiska statistiken, inklusive sådan statistik som är av stor betydelse för nationalräkenskaperna skulle splittras. Att tillmötesgå SIKA:s önskemål skulle innebära att man bryter ut en viktig del ur helheten för SCB:s ekonomiska statistik och i stället prioriterar en helhetssyn när det gäller statistiken på kommunikationsområdet. Man kan säga att SIKA genom sitt önskemål värnar om en samlad transportstatistik, medan SCB värnar om en samlad ekonomisk statistik.

För närvarande saknas IT-området bland de områden som omfattas av den officiella statistiken. I budgetpropositionen uppdrog emellertid regeringen åt NUTEK att svara för att IT-statistik tas fram. Vidare överfördes medel från SCB till NUTEK i samband med statistikreformen för statistik på IT-området. NUTEK anser sig därför ha ett slags statistikansvar. Även SCB har ansvar för vissa delar av IT-statistiken, nämligen de som ingår i nationalräkenskapssystemet.

Därtill har SIKA ansvar för området telekommunikation, vilket är bakgrunden till att SIKA har regeringens uppdrag att "utreda uppbyggnaden av ett samlat system för statistik om moderna informations- och kommunikationstekniker". Uppdraget skall vara slutfört den 30 juni 2001. Ett preliminärt förslag avseende ansvarsfördelningen mellan

myndigheter vad gäller IT-statistiken skall redovisas i samband med att utvärderingen av statistikreformen avlägger sin rapport.

Enligt SCB skulle ett likartat problem uppkomma för den ekonomiska statistiken på IT-området som det ovan beskriva problemet vad gäller transportstatistiken, men mindre allvarligt, om exempelvis SIKA får statistikansvar för IT-området i dess helhet.

Kulturrådet har uttryckt ett likartat intresse på kulturstatistikens område som SIKA har på kommunikationsområdet. Rådet vill gärna ha ansvar för statistiken på de områden som normalt räknas till kultur. Massmediaområdet saknas bland statistikområdena inom ramen för SOS-systemet. Det finns därför inte heller någon myndighet med statistikansvar på området. Området finns emellertid med bland förslagen i Genomförandekommitténs betänkande. Det kom emellertid inte med bland de i statistikförordningen uppräknade ansvarsområdena. Ansvaret behövs tills vidare på kulturdepartementet som följd av att statistiken var under utredning.

Ett annat område som inte omfattas av SOS-systemet är kulturmiljöstatistiken. Tänkbara statistikansvariga är, enligt Kulturrådet, Riksantikvarieämbetet eller Kulturrådet.

När det gäller folkbildningsstatistiken har Kulturrådet ansvar för statistiken över studieförbunden, medan Skolverket har ansvar för folkhögskolestatistiken. En stor intressent av statistiken på dessa områden är Folkbildningsrådet, som dock inte är en myndighet. Folkbildningsrådet har en analys- och utvärderingsuppgift på området. Huvuddelen av folkhögskolestatistiken produceras av SCB på uppdrag av Skolverket, men med Folkbildningsrådet som en slags mellanhand. Flera av de inblandade har framfört att dagens ansvarssituation inte är idealisk.

Kulturrådet ansvarar för statistiken på skolbiblioteksområdet. Statistiken berör emellertid även Skolverket. Kulturrådet har tagit vissa initiativ till samråd. De båda myndigheterna ingår emellertid inte i varandras användargrupper.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har ansvar för Riksskogstaxeringarna, som är ett område inom ramen för den officiella statistiken. SLU och dess föregångare har sedan 1920-talet genom riksskogstaxeringarna samlat in, bearbetat och redovisat skogliga data. Dessa införlivades i SOS-systemet genom statistikreformen. SLU har successivt nedprioriterat resurserna för riksskogstaxeringarna. Små steg i taget har, enligt Skogsstyrelsen, lett till att statistiken nu ligger vid "smärtgränsen" för att Skogsstyrelsens behov skall bli tillgodosedda.

Det har föreslagits att SLU flyttas från jordbruks- till utbildningsdepartementet, vilket gör att Skogsstyrelsen är orolig för den fortsatta utvecklingen. I samband med en eventuell förändring har bl.a. Skogs-

styrelsen föreslagit att statistikansvaret övertas av endera ett oberoende skogsforskningsinstitut eller av Skogsstyrelsen.

En oklarhet som utredningen funnit är att det framgår av alkohollagen att den nyinrättade Alkoholinspektionen skall svara för alkoholstatistiken. Statistiken görs nu av Socialstyrelsen och ingår i Sveriges officiella statistik. Alkoholinspektionen är emellertid inte, enligt statistikförordningen, en statistikansvarig myndighet.

Arbetskyddsstyrelsen (ASS) är ansvarig för arbetsmiljöstatistiken. Utredningen har emellertid funnit att det vid sidan av ASS finns flera tunga användare, i första hand Arbetslivsinstitutet (ALI). Det är ALI som i första hand svarar för analysen av vissa av statistikresultaten. Genomförandekommittén föreslog att statistikansvaret skulle delas mellan ASS och ALI. Regeringens beslut innebar emellertid att statistiken skulle hållas ihop av ASS.

Användare, bland dem Kommunförbundet, anser att det rent allmänt finns fördelar med att ansvaret för tunga register finns hos SCB. Det förklarar ofta vidareanvändning av de insamlade uppgifterna, exempelvis genom att SCB har generella tillstånd från Datainspektionen. Som jämförelse har samkörningar där andra myndigheters material varit involverade, enligt Kommunförbundets erfarenheter, ibland visat sig vara betydligt mera krångliga.

Vissa utredningar har under 1998 föreslagit ändringar vad gäller fördelningen av statistikansvaret mellan myndigheter. Till sådana förslag hör att ansvaret för lönestatistiken flyttas till en ny myndighet samt att ansvaret för statistiken över boende och byggande går till Boverket.

7.3 Prissättning av officiell statistik

I detta avsnitt behandlas i första hand de prissättningsfrågor som uppkommit i anslutning till tillgängligheten till officiell statistik, dvs. det pris som användare av statistiken får betala. Andra prissättningsfrågor behandlas mera ytligt. De tas upp i de avsnitt där de närmast hör hemma. Exempelvis behandlas prissättningen vad gäller SCB:s produktionsservice åt de statistikansvariga sektorsmyndigheterna mera ingående under produktion i avsnitt 5.4.2 om SCB:s agerande och prissättningen av Sveriges statistiska databaser under rubriken "Statistikansvarigas utnyttjande" i avsnitt 6.3.2 om nya tekniska möjligheter.

Utredningen har bedömt att frågan om prissättning av den officiella statistiken förtjänar att diskuteras i ett separat avsnitt på grund av att den har väckts av många av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och även av användare i övrigt vid utredningens kontakter.

När det gäller priset på officiell statistik fastslog Genomförandekommittén att officiell statistik i princip skall vara kostnadsfri, men att kostnader som inte täcks av anslaget till statistiken och som inte skulle ha uppstått om materialet i fråga inte hade efterfrågats av användaren skall täckas av denne.

Trots att principerna för prissättning av officiell statistik är gemensamma för alla statistikansvariga myndigheter, leder olikheter vid olika myndigheters tillämpning till att användarna ibland upplever att prissättningsprinciperna varierar mellan myndigheterna.

SCB:s syn är att anslaget enbart täcker kostnader för att ta fram en statistik och hålla den tillgänglig på SCB och vid ett antal bibliotek. Kostnader som skapas av kunden, t.ex. genom att statistiken levereras till en specifik kund, skall däremot täckas av denne. SCB anser att de anslag som tilldelats, i analogi med SCB:s roll, inte är avsedda att täcka sådana kostnader. Principen innebär att man kompenserar sig för det som anses vara merkostnader. Uppkommer inga merkostnader är statistiken kostnadsfri. Principen är framtagen tillsammans med Ekonomistyrningsverket (tidigare RRV).

Till bilden hör också att SCB är en myndighet med en omfattande uppdragsverksamhet. Detta för med sig att det är ett naturligt synsätt för SCB att delar av verksamheten skall finansieras med avgifter från användarna. Det finns också rutiner uppbyggda för att ta betalt av användare.

Ett annat skäl för SCB att ta betalt av kunderna för de kostnader som de förorsakar genom sin efterfrågan, är att kostnaderna vid SCB tagna tillsammans blir betydligt högre än hos andra myndigheter. De är så stora att de blir klart synliga och av betydelse för SCB:s finansiering. Detta är en följd av storleken på SCB:s ansvar och det stora intresset för bl.a. den ekonomiska statistiken, som SCB har ansvar för. SCB anser sig inte kunna bortse från dessa kostnader. Om de skulle täckas av det samlade anslaget till SCB, skulle detta kräva en omprioritering som skulle få konsekvenser för den volym statistik som kan tas fram.

Flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter anser att även kostnader som förorsakas av användares efterfrågan har blivit täckta av de anslag myndigheterna har fått. Detta har att göra med att deras roll i samhället innefattar ”breda” informationsuppgifter. Flera av dem har inskrivet i sin instruktion att de har en sådan uppgift. Den kostnad det kan bli fråga om att täcka vid respektive myndighet är dessutom låg, eftersom volymerna är relativt små. Många anser därför att det även av detta skäl är naturligt att kostnaderna täcks av anslaget. För alla sektorsmyndigheter tagna tillsammans kan volymen, och härigenom också kostnaden, väntas bli ungefär lika stor som för SCB.

Att olika synsätt gäller i prissättningsfrågor blir särskilt tydligt för tjänster som är kopplade till Sveriges statistiska databaser. SCB har ansvar för databasernas uppbyggnad och skötsel samt för användarkontakterna. SCB får årligen medel inom ramen för sitt förvaltningsanslag för uppbyggnad och vård av databaserna. Dessa medel anses inte finansiera kostnader som användarna förorsakar, t.ex. kostnader för servrar m.m. som behövs för att användarna ska kunna utnyttja databaserna. Prissättningen av Sveriges statistiska databaser behandlas vidare i avsnitt 6.3 om tillgänglighet.

SCB:s synsätt vad gäller prissättningen av databaserna är detsamma, oavsett vilket statistikområde uppgifterna avser och oavsett vilken myndighet som har statistikansvar. Detta innebär att inte heller tillgången till uppgifter på andra områden än SCB:s egna ansvarsområden blir kostnadsfri. Några myndigheter ersätter emellertid SCB för att uppgifter i databaserna på deras områden skall kunna tillgängliggöras kostnadsfritt. Utredningen har funnit att olikheterna i synen på prissättningsfrågan i vissa fall har påverkat de statistikansvariga sektorsmyndigheternas benägenhet att utnyttja databaserna för att göra sin statistik tillgänglig.

Utredningen konstaterar att prissättningen av den officiella statistiken i praktiken inte är samordnad, trots att den baserar sig på gemensamma principer. SCB följer de anvisningar som gäller för prissättning av informationstjänster. Sektorsansmyndigheterna agerar i enlighet med den roll vad gäller information i samhället som framgår av deras instruktioner. Alla gör "rätt", men det hindrar inte att förfaringssättet leder till problem. Att ta betalt är tveksamt i vissa situationer. Det gäller främst när statistik tillgängliggörs på moderna medier. Förfaringssättet kan riskeras leda till en disussion som drabbar staten som anslagsgivare negativt.

SCB:s tillvägagångssätt för att ta betalt av databaskunderna är att kräva att de tecknar ett abonnemang. Härigenom blir databaserna tillgängliga via Internet, liksom via den gemensamma SOS-hemsidan och härigenom i princip också via de olika statistikansvariga myndigheternas egna hemsidor. Flera av sektorsmyndigheterna upplever att dessa hemsidor på Internet fungerar som ett alternativ till de statistiska databaserna. Det finns emellertid avgörande skillnader, vilka har beskrivits i avsnittet om databaserna.

Prissättningen på SCB:s produktionsservice

Flertalet statistikansvariga myndigheter använder sig av den organisation för statistikproduktion som sedan länge finns inom SCB. Produktionen utförs inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet och till de taxor som

tillämpas inom denna verksamhet. Dessa taxor, som är desamma för alla SCB:s kunder, är fastställda i samråd med Ekonomi-styrningsverket.

Filosofin är att SCB:s kostnader för overhead skall täckas av anslags- och uppdragsverksamheten tillsammans. SCB anser att det vore fel att låta anslagsverksamheten täcka hela eller delar av den overhead som genereras av uppdragsverksamheten. En bakomliggande princip är att anslagsverksamhet inte får subventionera uppdrags-verksamhet. SCB anser därför att det synsätt verket tillämpar när man sätter sina taxor är en nödvändighet. En modell som subventionerar uppdragen skulle knappast bli godkänd av verkets revisorer. Detta leder till en timtaxa vid SCB som av flera, såväl statistikansvariga sektorsmyndigheter som användare i övrigt av SCB:s tjänster, anser vara hög.

När det gäller statistikproducenters offerter till statistikansvariga myndigheter trycker Genomförandekommittén² på ”vikten av att jämförande kalkyler görs på ett korrekt sätt och baserat på den totala självkostnaden såväl i fallet med utnyttjande av extern producent som vid eventuell produktion i egen regi.”

Flera statistikansvariga sektorsmyndigheter förefaller vid kalkylering av sina egna kostnader vara vana vid att tillämpa en modell som innebär att de betraktar basdelen av verksamheten som redan betald genom myndighetens anslag. Detta beror som regel på att flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter är renodlade anslags-myndigheter.

När de jämför priser beräknade efter olika modell och väljer producent därefter, gör de, enligt SCB, ett felaktig jämförelse. Väljer en myndighet härvid att utföra produktionen själv, innebär det i praktiken att man låter basverksamheten subventionera statistiken. Det kan dock i praktiken visa sig vara svårt för statistikansvariga sektorsmyndigheter att skilja sin statistikroll från sin informationsroll, dvs. från kraven på att informera om sin verksamhet brett i samhället. Det är naturligt för många att ge informationsrollen en generös behandling, även ur kostnadssynpunkt.

Prissättningen mellan sektorsmyndigheter

Utredningen har inte funnit att särskilda principer gäller när statistikansvariga sektorsmyndigheter beställer statistik av varandra. De sektorsmyndigheter som normalt förser användare med statistik kostnadsfritt, tillämpar som regel samma princip när det är en annan statistikansvarig myndighet som efterfrågar statistiken. På motsvarande sätt gäller att myndigheter som normalt tar betalt för att ge användarna

² Genomförandekommitténs betänkande (SOU 1994:1), sid 53

service, i första hand SCB, också tar betalt av statistikansvariga sektorsmyndigheter.

Av kapitel 7 om statistiksystemet har bl.a. följande framgått:

- En rad nya uppgifter som syftar till att hålla ihop statistiksystemet har tillkommit som följd av reformen.
- Flera, såväl statistikansvariga myndigheter som andra användare, anser att systemets samordningsfunktion behöver förstärkas.
- Olika myndigheter har olika syn på viken statistik som skall vara officiell.
- Det är inte längre möjligt att ange hur stora resurser som totalt satsas på officiell statistik.
- Möjligheterna att göra omprioriteringar som tar all officiell statistik i beaktande har försvårats.
- Det krävs särskilda insatser för prioriteringar som avser flera departementsområden.
- Det är olikheter i flera avseenden mellan statistiken på olika områden, vilket är logiskt, eftersom statistikens karaktär och användning är olika.
- Prissättningen på statistiken inom systemet är, trots gemensam grundprincip, inte samordnad i ett användarperspektiv.

8 Statistiksamarbetet inom EU

Tillgång till statistik som är jämförbar mellan de olika medlems-länderna är i många fall mycket viktigt t.ex. för EU-gemensamma beslut om hur EU-politiken skall bedrivas och följas upp. Ju mer politisk integration, desto större intresse för statistiken och desto mer detaljerad statistik, som dessutom är jämförbar mellan de olika medlemsländerna behövs. Ett aktuellt exempel är de s.k. konvergenskriterierna som bygger på statistiska uppgifter om respektive lands ekonomiska situation.

Det bedrivs ett mycket omfattande statistiskt samarbete inom EU. Enligt EU:s statistikkontors (Eurostat) preliminära program för 1999 kommer detta år omkring 220 möten att hållas inom ramen för Eurostats statistiksamarbete med medlemsländerna. Härutöver sker samarbete i statistikfrågor bl.a. direkt med andra generaldirektorat.

Sverige deltar sedan ett par år före EU-inträdet (på EES-tiden) aktivt i statistiksamarbetet. På vissa områden utnyttjas det sedan länge etablerade nordiska samarbetet till en gemensam nordisk förberedelse inför EU-samarbetet.

8.1 EU:s påverkan på svensk statistik

Statistiksamarbetet inom EU, med dess harmonisering av statistiken för att uppnå jämförbarhet, får ibland stora konsekvenser för ett enskilt medlemslands statistik. Konsekvenserna är positiva i det att möjlighet till jämförelse med andra länder ökar informationsvärdet i statistiken. De kan också vara negativa t.ex. eftersom harmoniseringen kan leda till förändringar som inte idealt passar strukturen på det belysta området i ett enskilt land. En annan negativ konsekvens är att nationell statistik, som sällan har samma rättsliga stöd som EU:s statistik, riskerar att prioriteras ner när resurserna är begränsade.

EU har också påverkat den svenska statistikproduktionen som följd av att vissa statistikkällor har ändrats eller, som följd av avregleringar, t.o.m. upphört att finnas till. Mest påtaglig är den försämring som drabbat bl.a. utrikeshandelsstatistiken och transportstatistiken som följd av att Tullverkets register inte längre innehåller för statistiken angelägna uppgifter.

Utredningen har försökt utröna huruvida överenskommelser och uppbindningar som gjorts i statistiksamarbetet inom EU har lett till att dessa har uppfyllts på bekostnad av annan statistik. Den största och mest uppmärksammade effekten i den riktningen är prioriteringsdiskussionen inom SCB:s statistikområden vintern 1997/98. För att få utrymme att förbättra den ekonomiska statistiken enligt Finansdepartementets önskemål och som var nödvändigt bl.a. för statistiksamarbetet inom EU, föreslog SCB nedskärningar på flera av sina andra statistikområden. Mot detta protesterade användare, bland andra olika departement, och problemet löstes bl.a. genom att statsmakterna tillsköt ytterligare resurser till SCB.

Även i vissa andra EU-länder tycks situationen vara den att man hittills har klarat av att genomföra förändringar med anledning av EU:s krav utan neddragningar av annan statistik. Kommande förändringar tror man sig inte kunna klara av utan extra tillskott av resurser. Detta gäller exempelvis Danmark och Nederländerna.

I övrigt tycks det visserligen ha skett vissa förändringar i existerande statistik för anpassning till EU-krav, men inga stora neddragningar har behövt göras av denna anledning. Ett exempel på anpassning som har skett gäller den svenska arbetskrafts-undersökningen. För ett par år sedan såg den svenska statistikansvariga myndigheten på området (SCB) den svenska undersökningen som grunden. Eventuella frågor som var resultat av EU-samarbetet hakades på och betraktades som tilläggsfrågor. Nu är utgångspunkten den motsatta: den gemensamma EU-undersökningen ses som grunden och eventuella frågor av enbart svenskt intresse förs in som tillägg.

När det gäller EU:s påverkan på produktionssätt, t.ex. insamlingsmetod, går utvecklingen för närvarande mot en allt större lyhörighet från Eurostats sida för de olika medlemsländernas nationella förut-sättningar. I EU:s, framför allt Eurostats, aktuella statistiska femårs-program (avseende perioden 1998 – 2002) fastslås bl.a. följande:

”Det är viktigt att vara tillräckligt flexibel så att myndigheterna i medlemsstaterna kan använda de mest kostnadseffektiva lösningarna för att tillmötesgå gemenskapens behov av statistik.”

8.2 Omfattningen av statistik som styrs av EU

Vilka statistikområden som prioriteras inom EU-samarbetet avgörs självfallet av inom vilka samhällsområden EU-länderna har ett nära politiskt samarbete. Vissa samhällsområden, t.ex. handel och ekonomi i övrigt samt jordbruk, berörs mycket starkt av EU-samarbetet medan andra, t.ex. skola, vård och omsorg, fortfarande mest är nationella angelägenheter.

Många av de statistikuppgifter som man kommit överens om skall finnas för varje EU-land bygger på juridisk grund och är således tvingande för medlemsländerna att ta fram. Statistiken styrs i stor utsträckning av förordningar beslutade av ministerrådet och som är bindande för medlemsländerna. Beslut om hur förordningarna skall tillämpas tas dock ofta som särskilda beslut av kommissionen med stöd av olika verkställighetskommittéer. Det finns även andra typer av juridisk grund för EU-beslut.

För andra statistikuppgifter som EU önskar av medlemsländerna gäller att önskemålen baserar sig på frivilliga överenskommelser. I vissa fall beror detta på att statistiksamarbetet befinner sig i ett uppbyggnadsskede.

I sammanställningen nedan ges en översiktlig bild av på vilka områden EU-samarbetet hittills lagt sin tyngd vad gäller statistik. Sammanställningen bygger på en avsevärt mer detaljerad publikation som Eurostat gjort för att visa de länder som nu ansöker om medlemskap i EU vad som redan gäller avseende statistiksamarbete. Uppdelningen i områden eller rubriker är densamma som i Eurostats publikation och stämmer inte alltid med den gängse områdesindelningen i Sverige.

Av såväl antalet statistikområden där det överhuvudtaget finns ett EU-samarbete och andelen av dem som bygger på juridisk grund framgår vad som hittills varit prioriterat av EU. Av sammanställningen framgår att det är ekonomisk statistik som dominerar starkt, både vad gäller antal områden och andelen av dessa som är juridiskt tvingande. Ekonomisk statistik är indelad i tre kategorier: makroekonomisk statistik, företagsstatistik och statistik angående handelsbalans, betalningsbalans samt monetära och finansiella indikatorer. Av dessa är företagsstatistik störst med 32 områden, varav 28 har juridisk grund.

Övriga statistikområden kommer långt efter den ekonomiska statistiken vad gäller omfattningen inom EU-samarbetet. Jordbruk, skogsbruk och fiskeri utgör det näst största området med 25 delområden, varav 13 har juridisk grund. Den svenska jordbruksstatistiken har påverkats mycket starkt av EU-medlemskapet. Den var på väg att

prioriteras ned i Sverige men fick ökad tyngd med anledning av EU:s starka engagemang på jordbruksområdet.

Under rubriken befolknings- och socialstatistik finns sammanlagt 20 statistikområden som man kommit överens om inom EU. Av dessa är knappt hälften juridiskt tvingande, övriga bygger på frivilliga överenskommelser. Under denna rubrik finns ett antal statistikområden som var och en i sig är egna stora statistikområden bland annat i Sverige. Här finns såväl befolkning, arbetsmarknad, utbildning, kultur, levnads-villkor m.m.

I den grupp som kallas "statistik som omfattar flera områden" finns totalt 21 statistikområden, varav 9 har juridisk grund. Här ingår statistik om miljö, regioner och geografi samt vetenskap och teknologi.

Dessutom finns 10 områden där samarbetet avser klassificeringar, register samt datasäkerhet och insynsskydd för statistiska uppgifter. Av dessa är 9 områden juridiskt bindande. Dessa områden grupperas under rubriken statistisk infrastruktur. Se sammanställningen nedan.

Sammanställning av omfattningen av EU-gemensam statistik

	Antal statistik- områden	Varav med juridisk grund
Ekonomisk statistik	51	60
Totalt		
<u>Makroekonomisk statistik</u>	<u>15</u>	<u>14</u>
Räkenskaper	6	6
Kvartalsvisa räkenskaper och miljöräkenskaper	2	2
Finansiella räkenskaper	2	2
Statistik rörande egna medel	2	1
Prisjämförelser	3	3
<u>Företagsstatistik</u>	<u>32</u>	<u>28</u>
Industri	5	5
Energi och råvaror	7	6
Handel och distribution	1	1
Transporter	7	6
Kommunikation	3	1
Turism	2	2
Tjänster	7	7
<u>Statistik angående handelsbalans, betalningsbalans, monetära och finansiella indikatorer</u>	<u>13</u>	<u>9</u>
Monetära och finansiella indikatorer	5	1
Handel med varor	4	4
Handel med tjänster och betalningsbalans	4	4
Jordbruk, skogsbruk och fiskeri	25	13
Totalt		
Markanvändning och landskap	2	1
Jordbrukets struktur	5	5
Jordbruksinkomster och priser	5	0
Produktion av grödor	3	1
Animalisk produktion	4	2
Statistik över jordbrukets förädlingsindustri	1	0
Skogsstatistik	1	0
Fiskeristatistik	4	4

Statistik som omfattar flera områden	21	9
Totalt		

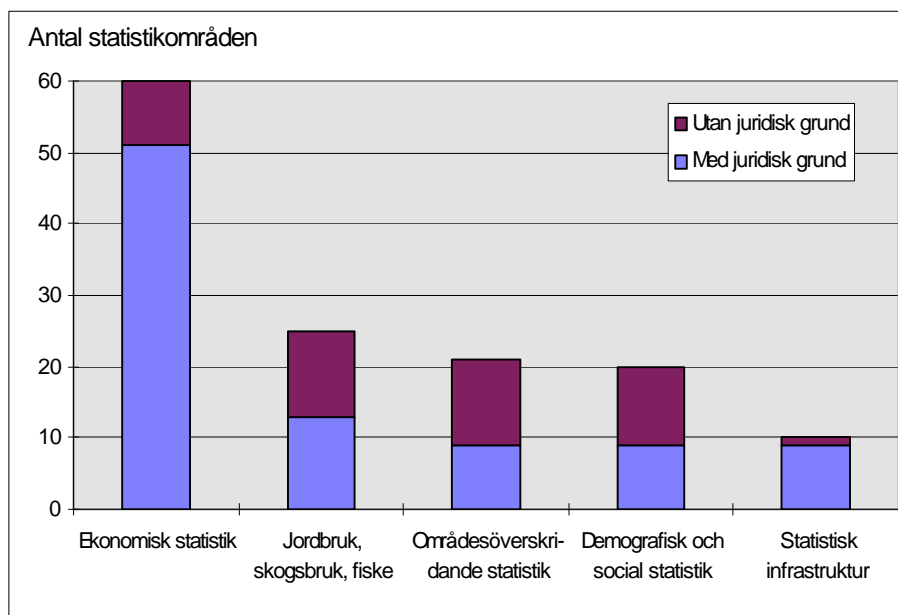
Statistiska uppgifter och indikatorer för miljön	9	1
Regional och geografisk information	8	8
Vetenskap och teknik	4	0

Befolknings- och socialstatistik	20	9
Totalt		

Befolkning	3	1
Arbetsmarknad	2	2
Utbildning	2	2
Kultur	1	1
Hälsa, säkerhet och konsumentskydd	3	3
Inkomstfördelning och levnadsvillkor	4	0
Socialt skydd	2	0
Övrig statistik om sociala förhållanden	3	0

Statistisk infrastruktur	10	9
Totalt		

Klassificeringar	6	5
Register	1	1
Datasäkerhet och insynsskydd för statistiska uppgifter	3	3



Källa för ovanstående sammanställningar:

Statistical Requirements Compendium, Eurostat 1998.

(En listning som Eurostat har gjort för de länder som nu ansöker om medlemskap i EU).

8.3 Gehör för svenska synpunkter i EU-arbetet:

Deltagandet i statistiksamarbetet inom EU sker på flera olika nivåer och ett stort antal personer från Sverige är inblandade. Det är av den anledningen inte möjligt att utan vidare skaffa sig en någorlunda allsidig bild över det svenska inflytandet. En hel del uppges ske i arbetsgrupper utanför Eurostats insyn.

Arbetsgrupper

En stor del av det förberedande arbetet, t.ex. utarbetande av olika förslag om gemensamma statistikaktiviteter, sker i arbetsgrupper där experter inom olika statistikområden deltar. Sverige är representerat i ett stort antal arbetsgrupper. De grupper där representanter från SCB har varit med, antingen som statistikansvarig eller som producent åt en annan statistikansvarig myndighet uppgick till drygt 80 under 1998 fördelat på drygt 150 möten. I omkring en tiondel av dessa möten deltog även

representanter för andra statistikansvariga myndigheter. De arbetsgrupper där SCB på något sätt är inblandad utgör det stora flertalet.

Det finns en par olika typer av arbetsgrupper. Ett mindre antal grupper har blivit tilldelade en formell beslutsmyndighet inom ett avgränsat område. Dessa grupper kallas verkställighetskommittéer. Det rör sig här om att utforma beslut inom ramen för ett mer generellt beslut som fattats av ministerrådet. I det stora flertalet arbetsgrupper fattas inga formella beslut. Det arbete som utförs i dessa, och även i verkställighetskommittéer när det inte är fråga om ett verkställighets-ärende, är informellt och syftar till att förankra och stödja kommissionens utvecklingsarbete på ett tidigt stadium.

Enligt intervjuer med svenskar som har deltagit i statistikarbetsgrupper inom EU har möjligheterna för dem att få gehör för sina synpunkter ökat med tiden. Från att ha varit mycket starkt styrda av Eurostats ordförande har det med tiden tagits allt mer hänsyn till medlemsländernas synpunkter på mötena. För en beskrivning av en enskild arbetsgrupp, se nedan.

Arbetsgrupperna leds i princip alltid av Eurostat. I ett fåtal fall är det dock ett enskilt medlemsland som står för ordförandeskapet, vanligen i kraft av sin ledande ställning på området. Detta ger givetvis starkare möjligheter till inflytande. Sverige står för ordförandeskapet i en relativt ny arbetsgrupp (verkställighetskommitté) om kvalitetsarbete.

Kommittén för det statistiska programmet – SPC

Nästa nivå utgörs av möten mellan EU-ländernas generaldirektörer för de centrala, nationella statistikbyråerna. Detta möte kallas SPC – Statistical Programme Committee, på svenska kommittén för det statistiska programmet. Det är en kommitté, som deltar i de flesta verkställighetsbeslut och som diskuterar övergripande frågor om det europeiska statistiska systemet. Kommitténs sammansättning och arbetsuppgifter regleras i ett särskilt EU-beslut. Inför möten i kommittén samlar SCB in synpunkter från alla berörda statistikansvariga myndigheter samt från regeringskansliet.

Ministerrådet

Den egentliga beslutande nivån är ministerrådet. Här fattas beslut efter förberedande arbete i ministerrådets arbetsgrupp för statistikfrågor. I rådsarbetsgruppen representeras Sverige av en representant från regeringskansliet, oftast med stöd av en statistikexpert. Inför dessa

möten bereds en svensk ståndpunkt med berörda statistikintressenter. Svenska ståndpunkter har hittills blivit väl beaktade i förhandlingsarbetet. Huruvida anledningarna till detta är att den svenska ståndpunkten är den som redan från början delas av de flesta eller om den är att Sverige varit framgångsrik vid diskussions- och förhandlingsbordet går inte att utan vidare avgöra.

I ministerrådet kan förslag som har förberetts under en lång tid i bl.a. SPC ändras. Ändringen kan avse exempelvis förslagets detaljeringsgrad eller dess tidsplan. Den kan också innebära att förslaget helt stoppas. Anledningen till ändringar är i många fall att kommissionen i sitt förslag önskar orealistiskt detaljerade och snabba statistiska uppgifter. Det land som innehar ordförandeskapet har som regel särskilda möjligheter att påverka.

Exempel på frågor som Sverige har drivit aktivt i EU-samarbetet är kvalitetsutveckling och ökat utnyttjande av registerdata.

Exempel från arbetet i Eurostats "Working group on employment statistics"

Ett exempel på en arbetsgrupp är den om arbetskraftsundersökningar eller "employment statistics". För Sveriges del är detta ett statistikområde som faller under SCB:s statistikansvar. Personal från SCB:s program för arbetsmarknadsstatistik, särskilt arbetskraftsundersökningar, deltar i gruppen alltsedan tiden då Sverige var inbjuden som EES-deltagare. Arbetet i gruppen går ut på att harmonisera de olika medlemsländernas arbetskraftsundersökningar för att få jämförbar statistik. Det handlar även om att förbättra undersökningarna och att utveckla dem efter nya behov. Det är således inget tillfälligt projekt utan gruppen upplevs vara bestående. Det som främst diskuteras vid gruppens möten är vilka förutsättningar (främst statistiskt/tekniska) de olika länderna har att genomföra det Eurostat har föreslagit. Det är som regel Eurostat som utarbetar underlagen för gruppens arbete.

Från Sverige är det SCB-personal som deltar. Från många andra länder deltar både någon från ett ministerium och någon statistiker. Eftersom det framför allt är statistiska/tekniska frågor som avhandlas upplever de svenska deltagarna från SCB vanligtvis inte att det finns behov av att förankra sina synpunkter hos användare på t.ex. departement och myndigheter. Ibland rör diskussionerna mera innehållsliga aspekter, t.ex. vilka frågor som är viktigast att ställa i en enkät med begränsat utrymme eller hur definitionerna bör göras inom ett sakområde. De innehållsliga frågor som hittills har kommit upp har rört områden om vilka de svenska deltagarna har kunnat konsultera ett annat

program inom SCB, som i sin tur har kontakt med statistik-ansvariga sektorsmyndigheter.

Information till andra intressenter i Sverige om en grupps arbete och överenskommelser sker genom s.k. 24-timmarsrapporter, minnesanteckningar från Eurostat och genom information vid SCB:s programråd inom statistikområdet. Informationen är dock inte allmänt tillgänglig. 24-timmarsrapporterna, som skrivs av deltagarna från SCB, läggs ut på SCB:s interna webb-plats. Minnesanteckningarna, som skrivs av någon representant från Eurostat, skickas till dem som har deltagit i mötet. Den webb-plats som SCB i sin samordningsroll håller på att förbereda för aktörer i det svenska statistiksystemet, "SAM-forum", kommer dock att bidra till att fler får möjlighet att läsa 24-timmarsrapporter och minnesanteckningar. SAM-forum kommer att bli tillgängligt för regeringskansliet, statistikansvariga sektorsmyndigheter och SCB.

De svenska deltagarna upplever att arbetet i denna grupp fungerar bra och att de får ett gott gehör för sina synpunkter. Tidigare var det vanligt att Eurostat inte brydde sig så mycket om medlemsländernas synpunkter eller protester mot ett förslag. Efter mötena slog ordföranden från Eurostat ofta fast att arbetet skulle gå vidare i enlighet med Eurostats förslag. Ofta innebar detta att medlemsländerna sedan levererade data till Eurostat som inte stämde med det överenskomna. Med tiden har dock ländernas synpunkter börjat tas mer på allvar, liksom länderna har börjat ta EU-samarbetet mer på allvar. Man upplever att ordföranden från Eurostat lyssnar på ländernas synpunkter. I vissa fall leder diskussionen till omröstning.

Ett exempel på en fråga där de svenska deltagarna fått gehör för sina synpunkter är att Sverige kan fortsätta med att samla in uppgifter på sitt eget sätt. Ett exempel på en fråga där Sverige fick ge avkall på sina synpunkter rörde ett beslut om vilken åldersindelning som skulle tillämpas.

När det gäller detaljfrågor av teknisk karaktär kan sägas att gruppen fattar beslut. I övriga frågor karakteriseras dess arbete bäst som ett utarbetande av underlag för SPC, eller möjligen ministerrådet, att fatta beslut om. Dessa beslut kan göras t.ex. i form av kommissionens eller rådets förordningar.

För att Sveriges representant på SPC-nivån, SCB:s generaldirektör, ska ha kunskap om de svenska deltagarnas arbete och inställning på den lägre nivån, kallas dessa inför ett SPC-möte till generaldirektören för att informera honom. Praktiskt sköts denna samordning av SCB:s internationella sekretariat, som är en del av Tillsynskansliet.

Vad gäller den politiska nivån, finns inga reguljära kontaktvägar mellan arbetsgruppens svenska deltagare och berörda departement i

Sverige. Vid något tillfälle har representant från regeringskansliet hört de svenska arbetsgruppsdeltagarna om deras syn på förutsättningar för ett specifikt förslag från Eurostat.

EU-uppdrag

Ett annat sätt att ha inflytande på statistiksamarbetet inom EU är att åta sig uppdrag åt EU. SCB har lämnat anbud på och fått ett antal uppdrag. Någon statistikansvarig sektorsmyndighet har hittills inte gjort det.

8.4 Samordning i Sverige gentemot EU

Varje statistikansvarig myndighet ansvarar för det internationella statistiksamarbetet inom sitt/sina statistikområden. SCB har i uppgift att sköta samordningen i Sverige gentemot EU. Detta görs av det ovan nämnda internationella sekretariatet inom SCB:s Tillsynskansli. Arbetet omfattar främst samordning som rör det svenska deltagandet i SPC, där Sverige representeras av SCB:s generaldirektör. Det internationella sekretariatet informerar regeringskansliet, berörda SCB-program och berörda statistikansvariga sektorsmyndigheter och ber om deras synpunkter inför relevanta punkter på SPC:s dagordning.

Det internationella kansliet har bl.a. besökt alla SCB-program som berörs av EU och även vissa statistikansvariga sektorsmyndigheter. Man har också utformat en "EU-pärm" som avser att informera om EU-samarbetet och om hur det går till att anmäla sitt intresse för EU-uppdrag.

Samordningsarbetet omfattar även informationsspridning till berörda myndigheter om andra EU-möten, rapportering till regeringskansliet m.m. Det är en mycket omfattande mängd information som kommer från Eurostat, varav relevanta delar sprids till berörda myndigheter. Det elektroniska nätverket SAM-forum, som beräknas tas i drift under 1999, kommer att underlätta för statistikansvariga myndigheter som vill skaffa sig en helhetsbild över EU-samarbetet inom alla statistikområden.

För de EU-möten där SCB-personal deltar skrivs minnesanteckningar i form av s.k. 24-timmarsrapporter. Dessa läggs på SCB:s interna webb-plats och kommer att finnas i SAM-forum. På SCB:s interna webb-plats finns även SPC-material, Eurostats aktuella femårsprogram och information om arbetsgrupper och möten.

Överblicken täcker den del där SCB är inblandad

Samordningen som rör EU har dock samma brist som samordningen i andra frågor, nämligen att den i stort sett endast omfattar aktiviteter där SCB är inblandad. Någon samlad överblick över samtliga statistikansvariga myndigheters deltagande i och synpunkter på statistik-samarbete inom EU finns därför inte. SCB är dock inblandad i den allra största delen av det svenska deltagandet i EU:s statistiksamarbete. Det som saknas är en liten del av det svenska deltagandet i arbetsgrupper om statistik, nämligen arbetsgrupper där endast en representant från en sektorsmyndighet deltar. Liksom vad gäller SCB:s samordning i övrigt har bristen även här att göra med att mandatet för SCB:s samordningsinsatser vad gäller områden och aktiviteter där SCB inte är inblandad (varken som statistikansvarig eller som producent) upplevs som otydligt.

I Genomförandekommitténs betänkande sades om samordningsuppgiften gentemot EU:

”Inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter skall enligt Genomförandekommitténs bedömning ... ligga att samordna kontakterna mellan EG/EU, regeringskansliet och de olika beställaransvariga myndigheterna.

Kommittén anser att SCB ska fungera som central informationspunkt (clearing house) för svenskt vidkommande vad gäller det internationella statistiska samarbetet. Det kan därvid vara ändamålsenligt att SCB tar initiativ till ett forum där representanter för samtliga beställarmyndigheter ingår.”

I SCB:s regleringsbrev för 1997 gavs ett tydligare uppdrag att ge en överblickande bild av det svenska deltagandet i EU-samarbetet till regeringskansliet. Här uppdrogs åt SCB att ”... kortfattat redovisa vilket statistikarbete som pågår inom EG-kommissionens arbetsgrupper. Redovisningen skall omfatta en bedömning av vilka ekonomiska och andra konsekvenser arbetet förväntas få. SCB skall därefter halvårsvis rapportera viktigare förändringar i pågående arbete och vilka nya initiativ som tagits sedan föregående rapportering”.

Som en följd av detta uppdrag överlämnar SCB två gånger om året en kortfattad beskrivning av EU-samarbetet till regeringskansliet. Svårigheten att inkludera även de (fåtal) aktiviteter där SCB inte är inblandad kvarstår dock.

En överblick över och samordning av helheten är viktig dels för att bidra till att alla svenskar som deltar i EU-samarbete på olika nivåer har en god kunskap om helheten, dels för att öka deras möjligheter att förankra sitt arbete hos andra intressenter i Sverige.

Politisk, ämnes- respektive statistisk förankring

I fråga om vem som bör representera Sverige i olika instanser i EU-samarbetet uppstår ibland svårigheter. Det kan t.ex. ibland vara svårt att bedöma vilken statistik- och/eller sakkompetens som behöver representeras i Eurostats arbetsgrupper för att en fråga skall bli bäst förankrad. Behov av förankring och deltagande finns också ibland från regeringskansliet när viktiga övergripande frågor och regler behandlas i SPC.

I vissa andra länder blir dessa avvägningsproblem mindre framträdande eftersom såväl statistikexpertis, ämnesexpertis som den politiska insynen ryms inom ett ministerium.

Frågan om ett ökat deltagande från representanter utanför SCB har hittills i stor utsträckning ersatts med ett utvecklat kontakt- och informationsutbyte. SCB har t.ex. relativt täta kontakter med regeringskansliet och vad gäller kontakterna mellan SCB och de statistikansvariga sektorsmyndigheter som berörs av EU-samarbetet har informationsutbytet ökat med tiden.

Av kapitel 8 om EU:s påverkan har bl.a. följande framgått:

- Statistiksamarbetet inom EU har på flera områden fått stora konsekvenser för den svenska statistiken.
- Statistiken har påverkats positivt främst genom att möjligheterna att göra jämförelser med andra länders statistik har ökat.
- Statistiken har påverkats negativt bl.a. genom att vissa statistikällor har upphört.
- Möjligheterna för svenska deltagare i arbetsgrupper att få gehör har successivt ökat.
- Svenskt inflytande har framförallt gällt kvalitetsutveckling och ökat utnyttjande av registerdata.

9 Andra länders statistiksystem

I detta kapitel beskrivs kortfattat en del egenskaper hos vissa andra länders statistiksystem. Beskrivningen är långt ifrån uttömmande utan inriktas på de förhållanden som utredningen har uppfattat som intressanta och relevanta när det gäller att jämföra med det nya svenska systemet.

Källor för beskrivningen av enskilda länder är främst

- resultaten av en enkät som utredningen har skickat till ett antal länder,
- en publikation från Eurostat 1993 som heter ”Organization of Statistics in the Member Countries of the European Community” och är skriven av Georges Als, f.d. statistikchef vid Eurostat i Luxemburg.

9.1 England¹

Ett decentraliserat system

Utmärkande för det engelska statistiksystemet är den starka decentraliseringen, avsaknaden av en generell statistiklag och betonandet, åtminstone under 80-talet och början av 90-talet, av regeringen, till skillnad från allmänheten, som den primära statistik-användaren. Systemets utseende idag är präglad av hur olika statistik-behov historiskt har växt fram. Ansvar för den största delen av såväl produktion som analys är spritt på ett stort antal sakministerier och underliggande sakmyndigheter.

Anledningarna till den stora spridningen är, förutom historiska skäl, framförallt den uppfattade fördelen i att statistiken på så sätt ligger närmare användare och statistikkällor. Tjänstemännen med statistik-uppgifter arbetar sida vid sida med andra handläggare inom respektive ministerium och känner därigenom väl till vilken information som behövs samt är allmänt väl insatta i sakområdet. Därtill kommer argumentet att

¹ För avsnittet om England har förutom Eurostats publikation och enkätsvar dessutom en uppsats skriven av Jenny Church vid ONS fungerat som källa.

det är troligt att det budgetmässigt läggs mer resurser på statistikservice när varje ministerium eller myndighet har denna funktion inom sig än om all statistik låg inom en samlad organisation.

Det finns dock sedan tidigare även centrala statistikorgan och en viss centralisering har skett de allra senaste åren. 1941 skapades i samordningssyfte Central Statistical Office (CSO). På 60-talet bildades två centrala byråer för insamling och produktion av statistik om företag och hushåll. Ett gemensamt namn för alla statistiktjänstemän inom de olika ministerierna och myndigheterna infördes också: Government Statistical Service (GSS).

Den uppenbara risken med att ha statistiken inom ministerierna är dock risken för politisk påverkan på statistiken. Bl.a. sådana farhågor har lett till vissa förändringar i systemet.

Trovärdighetsproblem

Under Thatchers regering gjordes besparingar på den statliga statistiken, liksom på andra områden för statliga aktiviteter. En regeringsrapport uttalade att statistisk information skulle vara avsedd för regeringens behov snarare än för allmänhetens användande. I enlighet med synen på regeringen som den allra främsta målgruppen för statistik ansåg man att minskade aktiviteter från statens sida också borde innebära att regeringens behov av statistik minskade.

Nedskärningarna på statistikens område ledde dock till tvivel på statistikens trovärdighet och oberoende från politiken (angående bl.a. arbetslöshetstalen och konsumentprisindex) och till kritik.

I försök att förbättra läget gavs Central Statistical Office en mer oberoende status. Avståndet mellan dess chef och ministrarna ökades och den centrala byrån för företagsstatistik slogs ihop med Central Statistical Office. 1995 gav GSS ut en "Code of Practice" för officiell statistik som anger riktlinjer för hur statistiska undersökningar bör genomföras för att ge pålitliga och oberoende resultat. Året därpå gjordes ytterligare ett steg i centraliserande riktning: Central Statistical Office och centralbyrån för hushållsundersökningar slogs ihop till Office of National Statistics (ONS), vilken är den nuvarande centrala instansen. Personalen på ONS utgör nu omkring hälften av samtlig personal inom det stora kollektivet Government Statistical Service (GSS), där de övriga finns på ministerier och myndigheter.

Den nya labourregeringen, som kom till makten 1997, har lagt ett stort tryck på att återupprätta förtroendet för statistiken bl.a. genom att betona att officiell statistik även är ett viktigt instrument för medborgarna, exempelvis i deras granskning av hur makthavarna sköter sig

och genom att tillsätta utredningar för att få fram förslag till förbättringar. Utredningarna har föreslagit olika alternativ med olika grad av separation av statistiken från politiken. Något beslut om den framtida organisationen har ännu inte fattats.

Samordning

Jämfört med andra länder är de samordnande funktionerna i detta starkt spridda system svaga. Några karakteristika, vid sidan av det faktum att det finns ett centralt organ, gäller dock för den sammanhållande och samordnande funktionen. En väsentlig sådan är att rekryteringen till de olika ministerier och myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik sker centralt och enhetligt (liksom rekryteringen till de flesta regeringstjänstemannaposter). De rekryterade kommer dock inte, som i Frankrike (se nedan) från en och samma utbildning vid ett och samma universitet utan har studerat statistik eller andra relevanta ämnen vid olika universitet. Kollektivet av alla de (ca 5 000) personer som arbetar med statistik inom ministerier och myndigheter kallas, som nämnt, för Government Statistical Service (GSS). Rörlighet inom kollektivet mellan de olika arbetsplatserna uppmuntras och är vanligt förekommande.

En annan faktor med samordnande verkan är de kommittéer som tillsätts för att samråda med användare och för att koordinera statistikarbetet inom olika ministerier. Dessutom gör varje ministerium en treårsplan som brukar diskuteras ministerier emellan för att undvika dubbelarbete m.m. I dessa planer är det dock det egna ministeriets behov som väger tyngst. Därtill har riktlinjerna i "Code of Practice" fått en viktig roll.

Övrigt

Statistik och administrativa uppgifter hålls inte isär lika tydligt som i t.ex. Tyskland. I England är det tvärtom statistikorganisationen som får hålla även i folkbokföring och liknande.

I sitt svar på utredningens enkätfråga om hur EU:s statistikkraV påverkar den engelska statistiken betonas att, trots att det innebär vissa omprioriteringar, överväger de positiva sidorna starkt. Man understryker att EU-inflytandet har gjort den engelska statistiken mer användbar genom ökade möjligheter till internationella jämförelser, något som har hög prioritet för användarna.

9.2 Nederländerna

Det nederländska statistiksystemet är i det närmaste totalt centraliserat och, jämfört med många andra länder, mycket välorganiserat. Det statistiska centralbyrån ansvarar för i det närmaste all statistik, med undantag för den finansiella statistik som faller på Centralbankens lott. Centralbyråns generaldirektör är vanligtvis en person med bakgrund i den akademiska forskningsvärlden, vilket stämmer väl med synen på centralbyrån som en vetenskaplig institution. Ett mycket stort ansvar är kopplat till generaldirektören.

Denne måste dock underställa byråns arbetsplan till en central statistikkommission ("Centrala kommissionen för statistik") och behöver sin ministers bistånd för att genomföra nya undersökningar. Kommissionen består av omkring 12 personer från olika användarkategorier. De assisteras av rådgivande kommittéer för frågor som rör enskilda ämnesområden. Ministerier som vill genomföra statistiska undersökningar skall informera den centrala statistikkommissionen om detta.

Ett problem för statistiken i Nederländerna är att undersökningar riktade till hushåll och företag vanligen får mycket låga svarsfrekvenser beroende på en folklig motvilja mot att lämna ut individuppgifter. Eftersom landet, till skillnad från t.ex. Sverige och Danmark, inte har personnummer går effekterna av detta problem inte att reducera genom att samköra olika administrativa register.

Den nederländska statistiska centralbyrån uppskattar att omkring två tredjedelar av dess arbete nu är reglerat eller påverkat av EU. Byrån har inte fått några extra anslag för att möta EU-kraven. Några mindre neddragningar har behövt göras på andra områden för att klara dessa, men det mesta har hittills klarats genom ökad effektivitet. Nu anses dock dessa möjligheter vara uttömda och att eventuella nya EU-krav som ställer krav på kostnadskrävande anpassningar, t.ex. följer av ett nytt moms-system, inte kommer att kunna göras utan extra resurser.

9.3 Danmark

Två kännetecken för det danska statistiksystemet är att det är starkt centraliserat och att man använder sig mycket av administrativa register för att effektivisera produktionen.

Danmarks Statistik är den centrala myndigheten för dansk statistikproduktionen och är ansvarig för samordningen av all officiell statistik. Produktion av allmän samhällsbeskrivande statistik utanför Danmarks Statistik förekommer endast på ett fåtal områden (t.ex. statistik om

hälsa, fiske och forskning). Även i de fall andra myndigheter står för produktion eller för register är Danmarks Statistik samordningsansvarig. Andra myndigheter är ålagda att förhandla med Danmarks Statistik om sina planer vad gäller att samla in och bearbeta statistisk information. Även när det gäller de register som finns på olika håll för olika administrativa syften skall hänsyn tas till Danmarks Statistiks behov för statistiska ändamål.

- Fördelar med ett centraliserat system är, enligt Danmarks Statistik,
- att det bidrar till ett mer effektivt resursutnyttjande,
 - att det är lättare för användarna att skaffa sig en överblick över statistikutbudet och
 - att det minskar samordnings- och representationsproblemen vid internationellt samarbete.

Danmarks Statistik berörs av 109 EU-rättsakter, varav många är bindande. De rättsliga bindingarna omfattar en stor del av den danska statistikproduktionen. Från innevarande år och framåt beräknas att implementeringen av EU-kraven inte kommer att klaras inom existerande anslag eller genom omprioriteringar inom anslagsramarna. För närvarande pågår ett internt utredningsarbete för att identifiera statistiska ämnesområden som kan läggas ner utan att komma i konflikt med vare sig EU-lagstiftning, nationell lagstiftning eller med Danmarks Statistiks överordade statistikförpliktelser.

9.4 Tyskland

Det mest utmärkande för det tyska statistiksystemet är det mycket starka integritetsskyddet. I Tyskland har funnits och finns en stor misstänksamhet mot statistik som bygger på individuppgifter, vilket inte är förvånande med tanke på landets historia. En ny statistiklag skrevs 1987. Bakgrunden till denna var en planerad folkräkning 1981 som inte blev av, eftersom många klagade till den högsta administrativa domstolen vars dom 1983 innebar att folkräkningen i dess dåvarande utformning inte godkändes och att den nya statistiklagen tillkom. Denna lag är avsevärt mer detaljerad än många andra länders och dess anda är relativt statistikfientlig.

Det starka integritetsskyddet ställer mycket hårda krav på enkätundersökningar som riktar sig till individer eller företag. Uppgiftslämnarplikt saknas som regel. Den grundläggande principen att det är upp till den enskilde att välja om han vill svara eller inte. Endast när en lång rad villkor är uppfyllda föreligger uppgiftsplikt. Många undersökningar grundar sig i stället på frivillighet. Nya enkätundersökningar

måste planeras mycket långt i förväg eftersom de måste godkännas i form av lag. Vissa uppgifter samlas in i enkätundersökningar måste inom en relativt kort tid förstöras. Vidare hålls administrativa data och statistik isär av mycket starka regler. Detta gör att det tyska systemet i många situationer är mindre flexibelt och svårt att anpassa till nya statistikbehov.

Statistiken i Tyskland är operationellt sett relativt koncentrerad. Det är det nationella statistikinstitutet (Statistisches Bundesamt) och de olika regionernas statistikbyråer som har monopol på enkätundersökningar. Endast vissa delar av den officiella statistiken produceras av andra organ än dessa. Det rör sig om viss ekonomisk statistik (Bundes-bank), arbetsmarknadsstatistik (det federala arbetsmarknadsinstitutet), samt viss transport- och jordbruksstatistik. Geografiskt sett är statistiken decentraliserad, även om det är Statistisches Bundesamt som har ansvaret för att statistiska undersökningar genomförs på ett korrekt sätt. Detta nationella statistikinstitut kan dock inte tvinga regionerna till något vilket innebär att samarbetet med dessa tar formen av diplomati och övertalning snarare än instruktioner. Statistisches Bundesamt är en oberoende myndighet inom inrikesdepartementets område och servar alla ministerier.

9.5 Frankrike

Det franska centrala statistikinstitutet (l'INSEE – l'Institut National de la Statistique et des études économiques) skiljer sig på två väsentliga punkter från många andra länders:

- det producerar ekonomiska studier och prognoser och
- det äger de universitet som den stora majoriteten av de statistiker som arbetar i statistiksystemet kommer ifrån.

Statistiksystemet är relativt decentraliserat. Statistikenheter har under åren utvecklats inom flera olika ministerier, exempelvis ministerierna för jordbruk, industri, arbete, hälsa och miljö. I detta decentraliserade system har l'INSEE en koordinerande roll. l'INSEE och andra statistikorgan beslutar om sina program efter konsultation med sina användare. Koordinationen av dessa konsultationer görs av ett nationellt råd för statistisk information (CNIS – Conseil national de l'information statistique), vars sekretariat tillhandahålls av l'INSEE.

Enligt l'INSEE är koordination och relationer mellan statistikorgan två självklara nackdelar i ett decentraliserat system. Svårigheterna minskas dock av det gemensamma utbildningssystemet som underlättar

får statistiker att röra sig mellan olika organ. Två stora fördelar med decentralisering anses uppväga nackdelarna:

- användarnas behov uppfattas och tillfredsställs av ett utsträckt nät av producenter,
- resultat från administrativa uppgifter kan ersätta enkätundersökningar (minskar kostnad och uppgiftslämnarbörda).

9.6 Finland

Den finska statistiska centralbyrån svarar för en stor del av den officiella statistiken, omkring 75 procent. Den resterande delen produceras av ett tjugotal andra myndigheter, framför allt baserad på de data de behöver för sina administrativa sysslor. 1994 beslutade parlamentet att systemet skulle bli än mer centraliserat. Statistiken ska centraliseras till centralbyrån om det inte finns särskilda skäl för en annan lösning.

Centralbyrån har vidare en mycket stark koordineringsroll, inklusive klassificeringar och andra grundläggande redskap. EU-medlemskapet har ytterligare stärkt denna roll; centralbyrån koordinerar det arbete som utförs i ministerier och på andra myndigheter som rör EU:s statistikaktiviteter.

EU-inflytandet på statistiken har varit starkt och medfört harmoniseringsarbete, utveckling av ny statistik, ökad uppgiftslämnarbörda för företag och samarbete inom alla statistikområden. Utökade resurser har krävts och tilldelats. Inga nedskärningar i annan statistik har hittills behövts göras som följd av EU:s krav.

9.7 Norge²

I den norska statistiska centralbyråns (Statistisk sentralbyrå – SSB) uppdrag från staten ingår, som ett viktigt tillägg till insamling, produktion, och förmedling av statistik, även en hel del forsknings-uppgifter. Detta innebär att det på flera ämnesområden finns ett mycket nära och starkt samarbete mellan statistiken och analysen, vilket upplevs som värdefullt.

Det gäller främst, men inte enbart, forskning som rör de makroekonomiska modeller som används för ekonomisk styrning och som är

² Källa för avsnittet om Norge är en färsk publikation från Norges forskningsråd "Evaluering av anvente forskningsinstitutter" (1998). Publikationen behandlar inte det norska statistiksystemet. Den behandlar fem olika forskningsinstitut, varav den forskning som bedrivs inom SSB räknats in som ett.

kopplad till bl.a. nationalräkenskaperna, forskning som kan ”ge tillbakaverkningar på statistiken och leda till ett bättre utnyttjande av resurserna i statistikproduktionen och högre kvalitet på statistikprodukterna”³.

Även i vissa andra länder, t.ex. som nämnts Frankrike, har detta ämnesområde organiserats annorlunda än andra när det gäller kontakten mellan analys och statistik, med anledning av de två verksamheternas ömsesidiga beroende av varandra.

För Norges del har denna relativt ovanliga organisation delvis historiska och personella skäl. Ända sedan SSB:s inrättande har det bedrivits viss forskning inom byrån. På 50-talet inrättades en särskild forskningsavdelning, vars chefer bidrog till att verksamheten växte. I den publikation utredningen har använt som källa beskrivs (den ekonomiska) forskningens betydelse för statistikproduktionen:

”Speciellt nationalräkenskapsforskningen blev viktig för byråns forskningsfilosofi: Här var det forskarna som utifrån en ny syn på hur man empiriskt skulle studera de empiriska sammanhangen i ekonomin, drev fram en insamling och sammanställning av grundläggande statistik som sedermera kom att dominera både statistikproduktion, makroekonomisk forskning och politisk debatt.

Det är finansdepartementet som är den viktigaste användaren av forskningen vid SSB. I publikationen beskrivs förhållandet mellan finansdepartementet och SSB så:

”På många sätt har SSB kunnat betraktas som Finansdepartementets utredningsavdelning som i motsats till andra departementala utredningsavdelningar inte har blivit uppslukad av de dagliga aktiviteterna, utan har kunnat hålla på sin utredningsroll tack vare sin storlek och sin oberoende placering.”

”Den centrala egenskapen vad gäller förhållandet till Finansdepartementet som ”användare” är att interaktionen har varit långvarig och förväntats att bli långvarig. Som användare besitter Finansdepartementet en betydande kompetens och är långt på väg i riktning mot att använda SSB:s modeller på egen hand.”

När det gäller effekter av den nära kontakt mellan analys och statistikproduktion, som SSB:s modell innebär, beskrivs situationen enligt följande:

”Den fördel SSB har av datanärhet, kommer klarast till uttryck vid den mikroekonomiska forskningen, där arbetet också har givit tillbakaverkningar på själva statistikproduktionen för att säkra relevanta mikrodata. På motsvarande sätt har det också för demografisk forskning varit ett samspel mellan analyser och dataproduktion. Historiskt sett har

³ Evalueringen citerar SSB 1997.

det varit viktigt med närhet mellan makroekonomisk forskning och nationalräkenskapsstatistik. Fram till 1991 var national-räkenskapssektionen en del av Forskningsavdelningen. ... Också på resurs- och miljöområdet och när det gäller intäktsstatistik kan det dokumenteras positiv samverkan mellan analysverksamhet och statistikproduktion. På andra områden är det inte klart att datanärhet har gjort någon avgörande skillnad.”

9.8 Sammanfattande kommentarer

Centraliseringsgrad och användarinflytande

Graden och typen av centralisering/decentralisering vad gäller ansvaret för den officiella statistiken skiljer sig mellan olika länder. Vissa benämner sitt system som centraliserat, andra som decentraliserat.

Även i de länder vilkas system i princip är centraliserade ligger vanligtvis vissa delar av ansvaret och produktionen på andra än på det nationella statistikinstitutet. Anledningarna till detta är inte alltid desamma som den som låg bakom den svenska ansvarsspridningen, nämligen ökat användarinflytande. Anledningarna kan i stället vara praktiska (t.ex. att en annan myndighet naturligen har och använder statistikuppgifter i sina administrativa aktiviteter), historiska (t.ex. att en viss statistik från början har växt fram inom någon annan myndighet eller något ministerium) eller konstitutionella/geografiska (t.ex. att det är delstater eller liknande som ansvarar för åtminstone delar av statistiken).

Användarinflytande på statistiken är dock även i vissa andra länder ett viktigt argument för hur systemet är organiserat. England är ett exempel. Där har man gått från en mycket stark grad av decentralisering till ett något mer centraliserat system. Längre vill man dock inte gå, framför allt med hänvisning till fördelarna med en nära kontakt mellan statistikproduktion och statistikanalys- och användning.

Att användarinflytande är viktigt har, som nämnts i andra kapitel, bl.a. att göra med att analys och statistik i många fall är ömsesidigt beroende av varandra. Särskilt starkt anser många detta märkas på det ekonomiska området, med nationalräkenskaper, ekonomiska modeller, prognoser m.m. Just detta område har fått olika ”speciallösningar” i olika länder.

Norge och Frankrike är exempel på länder där betonandet av närhet mellan analys och statistik (åtminstone på det ekonomiska området) har tagit sig ett annat uttryck än att ha ansvaret för statistiken placerad

utanför den centrala instansen. Här är det i stället analysfunktionen som har placerats inne i de centrala statistikinstituten.

I Norge finns forskning på det ekonomiska området inrymt i den statistiska centralbyrån. En viktig anledning till att denna organisation infördes var att analyserna skulle ge återverkningar på statistiken i form av ökad relevans och kvalitetsförbättringar. Med tiden har forskningsinstitutet vid Norges statistiska centralbyrå växt och anses nu vara den viktigaste forskningsinstitutionen inom detta område i Norge.

I Frankrike har den organisation som utgör det centrala statistikinstitutet två huvuduppgifter, nämligen att producera och samordna statistik samt att bedriva ekonomisk analys/forskning. Det framgår även av organisationens namn.

Ett liknande exempel (som inte redovisas närmare i betänkandet) är Belgien, där ett särskilt institut skapades 1994 bestående av centralbanken, det centrala statistikinstitutet och en planeringsbyrå. Institutet inrättades för att sköta nationalräkenskaperna, utrikeshandel och ekonomiska prognoser, vilket tidigare gjordes av enbart det centrala statistikinstitutet. Syftet med inrättandet av det nya institutet var att förbättra den ekonomiska statistiken och att frigöra resurser inom statistikinstitutet för omorganisation.

I andra länder är det andra aspekter än användarinflytande som betonas starkast. I Tyskland är det t.ex. integritetsskyddet och i Danmark effektivitet och samordning som ansetts vara av störst betydelse.

Aktiv påverkan av systemets utseende

Sverige framstår som unikt i det att man så aktivt har gått in och gjort en genomtänkt reform: beslut om decentralisering av ansvar vid ett särskilt tillfälle och utarbetande av en beställarutförarorganisation.

I många andra länder är systemets utseende mer ett resultat av historisk framväxt och gradvisa förändringar.

Att man i Sverige har lagt ned så stor möda på att tänka ut och genomföra en organiserad förändring tyder, enligt flera betraktare i omvärlden, på att det fanns ett väsentligt missnöje med den tidigare situationen, bl.a. vad avser användarinflytande.

III.

SLUTSATSER

OCH FÖRSLAG

10 Slutsatser och förslag

10.1 Bakgrund

Statistikreformen innebär att en stor del av den officiella statistiken fördelades på olika samhällssektorer. Ett 25-tal sektorsmyndigheter tilldelades statistikansvar inom respektive samhällssektor. Ett mindre antal av dessa myndigheter hade redan före reformen ett slags statistikansvar som följde av att de publicerade statistik i publikations-serien "Sveriges officiella statistik". De flesta fick emellertid sitt statistikansvar som följde av Genomförandekommitténs genomgångar och förslag. SCB, som tidigare ansvarat för merparten av all officiell statistik, behöll ansvaret för statistiken på ett relativt stort antal områden, vilket i ekonomiska termer innebär ungefär hälften av den officiella statistiken. Därtill sköter SCB fortfarande produktionen av huvuddelen av den statistik som andra än SCB efter reformen har ansvar för.

Omvandlingen av statsförvaltningen inom flera samhällsområden från att vara regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd, utgör en viktig bakgrund till statistikreformen. Denna omvandling har förändrat många myndigheters sätt att arbeta. Bl.a. har behovet av statistik och annan information, t.ex. för uppföljning och utvärdering, ökat.

Ett huvudsyfte med reformen var göra styrningen av den officiella statistiken effektivare genom att öka myndigheternas och andra användares inflytande över statistiken. Detta förväntades leda till att statistiken blev mer relevant och statistiksystemet mera flexibelt och anpassningsbart till nya behov. Dessutom skulle statistikproduktionen bli mer effektiv.

Utredningens uppgift är att utvärdera om reformen har visat sig leda till de önskade positiva effekterna och om några av de befarade eller andra negativa konsekvenser har inträffat samt att vid behov komma med förslag till förbättringar.

10.2 Utvärderingens resultat

En övergripande slutsats är att verksamheten med den officiella statistiken i huvudsak har fungerat bra efter statistikreformen. Den viktigaste positiva effekten av reformen är att statistiken har anpassats bättre till användningen. I det följande sammanfattas de resultat som kommit fram under utvärderingen, i huvudsak strukturerat enligt de övergripande målen för den officiella statistiken, varav vissa låg till grund för reformen. Dessa mål är användarinflytande, flexibilitet, tillgänglighet, effektivitet, samordning och trovärdighet.

Användarinflytande

I detta avseende har reformen i stort fungerat bra. På flera områden har användarnas inflytande på statistiken ökat, vilket som regel har medfört förbättrad kvalitet samt ökad relevans och användning. Anledningarna till dessa positiva effekter är flera:

- Reformen har lett till att flera har blivit aktivt inblandade i frågor om vilken statistik som bör tas fram inom ett område samt på vilket sätt den bör presenteras och spridas.
- Det tilldelade ansvaret, tillsammans med det ökade behovet av statistik för uppföljning och utvärdering, har medfört att många statistikansvariga sektorsmyndigheter har ökat sin statistiska kompetens. Statistikansvaret upplevs som ett naturligt komplement till myndighetens uppgifter i övrigt. Ansvaret har också lett till att många av de statistikansvariga myndigheterna har fått ett incitament att aktivt sätta sig in i statistiken och produktionen av statistik.
- Kontakterna mellan de analyserande och utvärderande myndigheterna och den statistikproducerande myndigheten har blivit tätare. Detta har ökat analysens betydelse för kvalitetsgranskning av statistiken. Det har också bidragit till att analyserna fått en bättre grund.
- De allra flesta statistikansvariga myndigheter har inrättat användarråd för statistikfrågor. Användarråden uppges av deltagarna i de flesta fall fungera bra; de ger möjlighet till inflytande och inte minst värdefull information om vilken statistik som finns, hur den kan användas och vilka förändringar som planeras.

I några fall har det utdelade statistikansvaret emellertid inte haft dessa positiva effekter. Det finns bl.a. exempel på att den nya ansvarsrollen inte har inneburit någon ökad närhet mellan statistikproduktion och analys. Detta kan bero på att den sektorsmyndighet som fått statistik-

ansvar inte har en sådan roll att det är naturligt för den att engagera sig i statistiken. Det kan också bero på brister i samarbetet mellan den statistikansvariga myndigheten och producenten, vanligen SCB. I några enstaka fall har ett visst ömsesidigt misstroende mellan parterna kunnat noteras.

På de områden där SCB är statistikansvarig myndighet har reformen i sig inte haft någon större effekt vad gäller användarinflytandet. SCB är ju statistikansvarig på grund av att statistiken är sektorsövergripande eller att det inte finns någon naturlig huvudanvändare. Användare har, liksom tidigare, möjlighet till inflytande via SCB:s programråd för olika statistikområden. På vissa områden finns dessutom en närhet mellan ämneskompetens och statistikkompetens som liknar den som har utvecklats mellan vissa statistikansvariga sektorsmyndigheter och SCB som producent. Det gäller delar av den ekonomiska statistiken där SCB samarbetar med Konjunkturinstitutet och delar av välfärdsstatistiken där SCB har personal med hög ämneskompetens och dessutom samarbetar med forskare på området.

Flexibilitet

Vad gäller statistiksystemets övergripande struktur har mycket få förändringar skett. De statistikområden som fastställdes i och med reformen och som finns förtecknade i bilaga till statistikförordningen, är i allt väsentligt de som fortfarande gäller. Större ändringsbehov har hanterats utanför systemet. Det gäller t.ex. frågorna kring statistiken på IT-området. Särskilda utredningar har tillsatts vid behov.

Inom ramen för flera enskilda statistikområden har dock förändringar av statistiken skett. Dessa förändringar avser exempelvis detaljeringsgrad, insamlingsmetod, belysta delområden, resultatredovisning m.m.

Flera statistikansvariga anser att det är oklart hur önskemål om ändringar som rör statistikens övergripande organisation skall hanteras. De har framfört till utredningen att det är viktigt att det finns rutiner för löpande hantering av frågor om ändringar (namnändringar, ändringar av statistikområden och andra gränser, ansvarsändringar m.m.). Det anses viktigt att det inte är krångligt att få ändringsförslag prövade samt att det är tydligt hur man skall gå till väga.

Möjligheterna till förändringar av typ omprioritering *mellan* olika statistikområden har försvårats. Detta är en följd av att den verksamhet vid sektorsmyndigheterna som har med statistik att göra har integrerats med andra aktiviteter, vilket också var en av avsikterna med reformen. Det är därför inom flera områden inte möjligt att utan vidare avgöra vilka ekonomiska resurser som f.n. avsätts för statistikändamål. Detta

försvarar den ekonomiska överblicken och möjligheterna att föra över ansvar från en myndighet till en annan.

När det gäller vilken statistik som skall tas fram *inom* respektive sektorsområde kan möjligheterna att förändra däremot sägas ha ökat. Detta gäller särskilt på sektorsmyndigheternas områden, i mindre utsträckning på SCB:s, vilket beror på att det finns tydliga skillnader i förutsättningar mellan SCB:s och övriga myndigheters statistikansvar. Sektorsmyndigheterna har som regel möjligheter att ompröva och förnya statistiken inom sina respektive områden som följd av deras möjlighet att väga kostnader för statistik mot kostnader för andra verksamheter. Vissa sektorsmyndigheter anser vidare att deras känne-dom om behoven av statistik underlättar avväganden om kvalitets- eller detaljeringsnivå på statistiken. SCB:s möjligheter att omprioritera är begränsade, eftersom detta måste ske på bekostnad av annan statistik. Det innebär en begränsning av flexibiliteten på SCB:s områden.

En faktor som begränsar flexibiliteten är att det för en stor del av den officiella statistiken finns en rättslig grund. Det rör sig om såväl nationella bestämmelser som EU-regleringar. Detta minskar på flera områden de statistikansvariga myndigheternas frihetsgrader. Den ekonomiska statistiken är i hög grad uppbunden på detta sätt, men även statistiken på vissa andra områden berörs starkt, t.ex. inom områdena jordbruk, transporter och miljö.

Enligt utredningens enkätundersökning bland deltagare i statistikansvariga myndigheters användarråd anser nära hälften att statistikens innehåll och relevans har förändrats till det bättre under de senaste åren. En tredjedel anser att statistikens innehåll och relevans inte har genomgått någon väsentlig förändring. Mycket få (9 procent) anser att den har förändrats till det sämre.

Det är inte möjligt för utredningen att yttra sig över den officiella statistikens täckningsgrad, dvs. i vilken utsträckning statistiken täcker de mest angelägna samhällsområdena. Det hör inte till utredningens uppgifter att göra en sådan bedömning. Någon genomgång med avseende på statistikens täckning gjordes inte heller av Genomförande-kommittén, som i huvudsak gick igenom den befintliga statistiken och föreslog hur ansvaret för den skulle fördelas.

Svaret på frågan om vilka samhällsområden den officiella statistiken i första hand bör täcka varierar över tiden. Det är fråga om en slags "levande materia", dvs. en materia som förändras över tiden och därför behöver följas kontinuerligt. Samhället förändras och därmed statistikbehoven samtidigt som behovet av att över tiden kunna följa samhällsutvecklingen på en rad områden kvarstår.

Det är därför, enligt utredningen, i första hand viktigt att det finns en instans som successivt bevakar den officiella statistikens täckning och

föreslår vilka samhällsområden den skall omfatta. Inom respektive område är det den statistikansvariga myndigheten som har till uppgift att bevaka att statistiken har en täckning som svarar mot behoven.

Tillgänglighet

Tillgängligheten till statistiken har generellt sett förbättrats under de senaste åren. Detta beror i hög grad på den tekniska utvecklingen.

Statistikreformen har emellertid också på vissa områden fått en förbättrad publicering till följd, exempelvis genom att den ansvariga sektorsmyndigheten kompletterat den tidigare publiceringen med publikationer eller databaser med såväl statistik som annan, ofta mera analyserande information, om sitt samhällsområde. För många användare innebär detta en klar förbättring, särskilt för dem som söker samlad information om ett visst område.

Andra användare, vilka föredrar en samlad tillgänglighet till all statistik oavsett område, anser att tillgängligheten har försämrats, beroende på att fler publikationsserier har tillkommit och att användarna har fått flera ingångar att söka i när de söker officiell statistik.

Flertalet statistikansvariga myndigheter presenterar statistik på sina hemsidor på Internet. Detta sker genom direkt presentation av tabeller, tillgång till databaslagrad information eller möjlighet att läsa en publikation på nätet. För att underlätta för användare som söker statistik på flera områden har de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och SCB tillsammans byggt upp en gemensam webbplats för officiell statistik, "Svenska statistiknätet".

SCB har i uppgift att bygga upp databaser (Sveriges statistiska databaser) för hela systemets räkning, i vilka all officiell statistik skall kunna samlas. Databaserna är fortfarande delvis under uppbyggnad och innehåller ännu långt ifrån all officiell statistik. Detta beror dels på att utvecklingsarbetet inte är avslutat och dels på brist på incitament att lägga in uppgifter i databaserna samt det faktum att det står statistikansvariga myndigheter fritt att välja publiceringsform.

SCB har också i uppgift att för hela systemets räkning informera om vilken statistik som finns och hur man når den. SCB:s informations-service bedöms fungera väl och får ett stort antal förfrågningar.

Priset för statistik användarna är en viktig del av tillgängligheten. Här finns tydliga skillnader mellan å ena sidan SCB som statistik-ansvarig och å andra sidan flertalet sektorsmyndigheter. De senare tar som regel inte betalt för sin statistik eftersom det vanligen ingår i deras roll som sektorsmyndighet att analysera och informera brett i samhället om "sin" sektor. SCB, däremot, har ingen sådan analysuppgift eller bred

informationsuppgift, utan är ålagd att ta betalt för de merkostnader det innebär att göra statistiken tillgänglig. SCB skiljer sig dessutom från sektorsmyndigheterna genom att myndigheten är delvis uppdragsfinansierad samt att den har ansvar för en mycket stor mängd statistik, vilket gör att kostnaderna för tillgängliggörande totalt sett blir höga.

Utredningen anser att mångfalden är viktig när det gäller statistikens tillgänglighet. Huvudprincipen skall vara att de kanaler som behövs med hänsyn till användarna också skall utnyttjas för statistikens spridning. Men det behövs också en spridningskanal som är gemensam, dvs. där användarna kan hitta all officiell statistik.

Effektivitet

Det är inte möjligt att på ett enkelt sätt precisera hur stora resursinsatser som läggs på officiell statistik idag. För de områden där SCB har statistikansvar är summan liktydig med den del av SCB:s anslag som är avsedd för statistikproduktion. För flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna är summan inte lika enkel att precisera, eftersom statistikverksamheten, som avsett, har integrerats med andra verksamheter, såsom analys, utredning, register m.m. Detta medför att en bedömning av huruvida det produceras mer statistik nu än före reformen inte utan vidare kan göras. Mycket tyder dock på att effektiviteten har ökat, vilket innebär att man får mera statistik för pengarna.

Produktionen av statistiken ligger i mycket hög grad kvar på SCB, trots att stora delar av ansvaret har flyttats över till andra myndigheter. I de flesta fall upplevs det inte finnas någon reell konkurrens om produktionen.

Beställarsituationen ställde inledningsvis krav på stora resursinsatser, eftersom det var en ny situation för de allra flesta att behöva förhandla om särskilda avtal för produktionen. I flera fall innebar emellertid förhandlingarna en nyttig process. Numera är förhandlingsprocessen som regel inte särskilt tidsödande. Det är en allmän uppfattning att beställarsituationen i sig, bristen på konkurrens till trots, har satt viss press på i första hand SCB. Detta anses av flera myndigheter ha lett till minskade produktionskostnader.

Den tekniska utvecklingen är den faktor som i första hand anses ha bidragit till en mer effektiv statistikproduktion. Även ett ökat samutnyttjande av register bidrar till ett effektivt resursutnyttjande. Detta underlättas av att SCB, som har tillgång till ett stort antal basregister för statistikproduktion, står för en mycket stor del av produktionen.

Vissa bedömare anser att SCB:s tre roller (som producent, som ansvarig samt som samordnare) kan komma i konflikt med varann på ett

sätt som är till men för bl.a. effektiviteten. De menar bl.a. att produktionsrollen kan hämma samordningsrollen och att uppdragsfinansieringen kan leda till bedömningar i avgiftsbeläggnings- och pris-sättningsfrågor som blir ogynnsamma för beställarna och användarna.

Samordning

Överblicken över den officiella statistiken har minskat i och med spridningen av ansvar till flera. Statsmakternas överblick över vilka resurser som avsätts för officiell statistik har minskat i och med integreringen av medel för statistik med övriga medel på sektorsmyndigheternas område. Användarnas överblick har minskat i och med att det nu finns ett större antal myndigheter som är statistikansvariga.

Detta ställer stora krav på systemets samordningsfunktioner. Huvudaktörer i samordningsarbetet är SCB:s styrelse och den särskilda funktionen vid SCB för bl.a. samordning och bevakning av systemet, Tillsynskansliet med internationellt sekretariat. Styrelsen avger, i enlighet med SCB:s instruktion, en årlig rapport till regeringen om den officiella statistikens samordning. Tillsynskansliet förbereder denna rapport.

Det råder en tämligen enig uppfattning om att samordningen av systemet i olika avseenden behöver förstärkas och att tillsynsfunktionen behöver ges ett tydligare mandat. Exempelvis har flera statistikansvariga sektorsmyndigheter angivit att de har förväntat sig fler och mera kraftfulla samordnings- och bevakningsinsatser från SCB:s tillsynsfunktion. Det är i dagens situation inte heller tillräckligt tydligt, varken inom eller utanför SCB, hur fristående tillsynsfunktionen är från SCB i övrigt.

De utövade samordningsinsatserna har bestått i att utforma regler för offentliggörande m.m. av officiell statistik, samråd och samarbete med de statistikansvariga myndigheterna samt uppföljningar av hur systemet fungerar. Vad gäller samordningen gentemot EU, har den bestått i att informera och höra berördas synpunkter inför möten med Statistical Programme Committee (SPC). Representanter för de statistikansvariga sektorsmyndigheterna och för regeringskansliet har framfört önskemål om att få tillfälle att delta i för dem relevanta SPC-möten, t.ex. som bisittare till SCB:s generaldirektör, som är utsedd att representera hela systemet.

Samordning i meningen granskning av hur statistikansvaret sköts har i huvudsak omfattat statistikområden där SCB är inblandad, antingen som statistikansvarig eller som producent. Det faktum att produktionen av statistiken i mycket hög grad ligger kvar på SCB har underlättat

granskningen och medfört att antalet områden som hamnat utanför denna är mycket litet.

Prissättningen av den officiella statistiken utgör en speciell samordningsfråga. Det råder idag stora skillnader mellan SCB och flertalet sektorsmyndigheter i synen på hur tjänster skall prissättas. Skillnaderna har att göra med myndigheternas roller och finansiering. SCB finansieras genom en kombination av anslag och uppdrags-intäkter, medan flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter är helt eller nästan helt anslagsfinansierade.

Utredningen har funnit att SCB i sin prissättning följer de principer som rekommenderas av Ekonomistyrningsverket (och tidigare av RRV). Utredningen har f.n. inga förslag till förändringar. Det gäller emellertid att tydliggöra bakgrunden till de olika synsätten vad gäller prissättning. Det gäller för myndigheterna att förstå varandras finansiella situation.

Trovärdighet och tillförlitlighet

En mycket viktig hörnsten i den officiella statistiken är dess trovärdighet. Utredningens sammantagna intryck är att användarna endast i undantagsfall känner minskad tilltro till statistiken efter statistikreformen. Det dock finns de som av olika anledningar uttrycker tveksamheter.

Tilltron till statistikens tillförlitlighet bland ledamöter i användarråden har, enligt utredningens enkätundersökning, visat sig vara mycket hög. Högt betyg på tillförlitlighet gavs såväl av dem som deltar i de statistikansvariga sektorsmyndigheternas råd som i SCB:s. Hela 88 procent av de tillfrågade ansåg att dagens officiella statistik har en tillförlitlighet som svarar mycket väl eller ganska väl mot deras behov. Vad gäller bedömningar om förändringar under de senaste åren vad gäller tillförlitlighet ansåg hälften att inga förändringar hade förekommit och 18 procent att statistiken i detta avseende hade förändrats till det bättre. Endast 7 procent ansåg att den hade förändrats till det sämre. (Relativt många, 27 procent, svarade "vet ej / kan ej avgöra".)

Under utredningens intervjuer har dock framkommit att vissa användare oroar sig för att en statistikansvarig sektorsmyndighet kan ha partsintresse i statistikresultaten, antingen därför att statistiken speglar myndighetens egen verksamhet eller därför att den kan påverka anslagen till myndigheten. Från SCB:s sida har också framförts oro över att producenter kan anlitas som har partsintresse i statistik-resultaten eller otillräcklig kunskap om vad som krävs för att producera statistik med hög kvalitet.

Ytterligare en anledning till minskad tilltro som några användare har framfört har att göra med själva antalet statistikansvariga myndigheter. I det nya systemet, med ett 25-tal statistikansvariga myndigheter, känner man sig som användare inte automatiskt trygg på samma sätt som förr. Exempelvis kan man behöva kontrollera om källan till en tabell eller en publikation är en statistikansvarig myndighet eller inte.

10.3 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att

- ett råd för Sveriges officiella statistik inrättas
- ett kontor för Sveriges officiella statistik inrättas
- den officiella statistiken skall finnas i Sveriges statistiska databaser (SSD) och vara kostnadsfri för användarna
- representationen vid EU-möten breddas
- Boverket tilldelas ansvar för delar av statistiken på området Boende och byggande
- vissa ansvarsförhållanden och statistikområden bevakas
- utvecklingsinsatser sker på vissa områden.

10.3.1 Ett råd för Sveriges officiella statistik inrättas

En övergripande slutsats från utredningen är att överblicken över och samordningen av systemet behöver förstärkas samt att en tydlig kanal för förändringar i systemet, avseende exempelvis systemets täckning och ansvarsfördelningen mellan statistikansvariga myndigheter behövs. För att stärka styrningen och samordningen av systemet för officiell statistik och förbättra beslutsgångarna föreslår utredningen att regeringen föreskriver att ett oberoende råd för Sveriges officiella statistik inrättas.

Utredningen föreslår vidare att regeringen utser rådets ledamöter.

Ordförande föreslås vara en person utan koppling till någon av de statistikansvariga myndigheterna. Rådet bör i övrigt sättas samman av representanter på hög nivå för statistikansvariga myndigheter och därtill av några representanter för regeringskansliet och för andra statistik-användare. Chefen för SCB föreslås, i egenskap av chef för den största statistikansvariga myndigheten samt för den instans som har det övergripande samordningsansvaret för den officiella statistiken, ingå och ha en viktig roll i rådet.

Rådet föreslås få rådgivande uppgifter i frågor som rör systemet Sveriges officiella statistik. Det skall ha en helhetsbild över den officiella statistiken och svara för att den får en omfattning och inriktning som svarar mot statistikbehoven i samhället.

Rådet föreslås behandla

- förslag till övergripande förändringar i systemet, t.ex. vad gäller införandet av nya statistikområden, ansvaret för statistiken mellan de statistikansvariga myndigheterna och omprioriteringar mellan statistikområden.
- ansvarsfördelningen på en rad statistikområden som varit föremål för utredningens överväganden, men där förslag till beslut inte förs fram. Utredningen föreslår att rådet fortsätter att bevaka statistiken och statistikansvaret på bl.a. dessa områden. De beskrivs närmare nedan i avsnitt 10.3.6.
- frågor som utredningen bedömer behöva kontinuerlig bevakning och utveckling.
- Till sådana hör frågor om den officiella statistikens avgränsning, om föreskrifter och allmänna råd för officiell statistik, om statistikens trovärdighet och tillgänglighet, dokumentation och arkivering osv. Dessa frågor beskrivs närmare nedan i avsnitt 10.3.7.
- principer för avgiftsbeläggning och prissättning. Rådet föreslås få full insyn vad gäller såväl de bedömningar som ligger bakom beslut om avgiftsbeläggning som de kalkyler som ligger bakom fastställandet av den taxa som tillämpas av SCB, bl.a. vid produktion av officiell statistik för andra myndigheters räkning.
- uppgifter som hittills legat på metodrådet och databasrådet vid SCB. Om rådet finner det lämpligt, kan rådet självfallet även fortsättningsvis arbeta med särskilda arbetsgrupper för specifika områden.
- frågor i övrigt, exempelvis sådana som initieras av kontoret för Sveriges officiella statistik.

Instruktioner m.m. som behövs för rådet och dess arbete föreslås tas fram av den arbetsgrupp inom regeringskansliet som har till uppgift att lämna förslag till ändringar i författningarna på statistikens område, Statistikregelgruppen.

Statistikregelgruppen föreslås även bereda frågan hur SCB:s styrelses uppgift, enligt SCB:s instruktion, att lämna en årlig rapport till regeringen om den officiella statistikens samordning skall hanteras i fortsättningen.

Rådet föreslås samlas minst två gånger per år.

10.3.2 Ett kontor för Sveriges officiella statistik inrättas

För att löpande arbeta med frågor som rör samordningen och bevakningen av statistiken föreslås att ett särskilt kontor för Sveriges officiella statistik inrättas som en ersättning och förstärkning av dagens "Tillsynskansli med det internationella sekretariatet" (TKI). Det skall bl.a. fungera som sekretariat åt det ovan föreslagna rådet. Resurs- och kompetensskäl talar för att kontoret placeras inom SCB.

I syfte att förstärka kontorets samordningsfunktion och tydliggöra dess fristående ställning, föreslås kontoret få utökade resurser och starkare mandat i förhållande till dagens TKI samt göras till en tydligare markerat fristående del inom SCB. Det skall t.ex. kunna företräda synpunkter som inte delas av SCB. Det faktum att kontoret skall fungera som ett sekretariat åt rådet för Sveriges officiella statistik bidrar i sig till att ge kontoret en fristående ställning.

Kontoret bör regleras särskilt i SCB:s instruktion. Statistikregelgruppen föreslås bereda denna fråga.

Målet för kontorets verksamhet föreslås vara att bidra till att den officiella statistiken utvecklas och hålls samman i ett system som tillhandahåller tillförlitlig, objektiv, relevant och allmänt tillgänglig statistik. Kontoret skall också tillse att statistiken framställs med beaktande av att uppgiftslämnandet underlättas och lämnade uppgifter skyddas.

SCB:s mandat enligt statistikförordningen att utge föreskrifter för offentliggörande m.m. av officiell statistik bereds fortsättningsvis av kontoret.

Kontoret föredrar övergripande frågor som rör systemet Sveriges officiella statistik i rådet. Vid behov hänskjuts frågorna därefter till regeringen för beslut.

Verksamhetsmålen skall uppnås genom stöd till de statistikansvariga myndigheterna i form av regler för den officiella statistiken, samråd och samarbete med myndigheterna och uppföljningar av hur systemet fungerar.

Kontoret föreslås

- ge ut föreskrifter och allmänna råd för den officiella statistiken
- bereda frågor på rådets ansvarsområden och fungera som sekretariat åt rådet och serviceorgan i övrigt till systemet i dess helhet.
- regelbundet föredra för rådet hur statistiken utvecklas och härvid påtala eventuella brister
- samordna systemet för officiell statistik genom att bl.a. stimulera erfarenhetsutbyte mellan statistikansvariga myndigheter och stödja dessa myndigheter i olika frågor

- informera såväl statistikansvariga myndigheter och producenter som användare om förhållanden som avser hela systemet
- bevaka det svenska deltagandet i EU:s statistiksamarbete samt ge SCB och statistikansvariga myndigheter service i internationella frågor
- följa upp den samlade framställningen och publiceringen av officiell statistik samt ta fram en samlad bild över inriktningen och kostnaderna för statistiken
- följa upp att statistikens trovärdighet bibehålls och att produktionen sker utan partsintressen
- följa upp EU:s inflytande över den svenska statistiken
- bevaka beroendeförhållanden mellan olika statistikområden
- ha nära samarbete med SCB:s övriga förvaltningsfunktioner, dvs. metodutveckling och informationsservice
- inhämta rapporter från de statistikansvariga myndigheterna om användarrådets verksamhet
- i samarbete med Riksarkivet ta fram hjälpmedel och riktlinjer för arkivering samt se till att erforderliga utbildningsinsatser genomförs
- i samarbete med de statistikansvariga myndigheterna successivt vidareutveckla de kriterier som gäller för Sveriges officiella statistik.

För att klara de utökade uppgifterna behöver kontoret utökade resurser i förhållande till det hittillsvarande Tillsynskansliet. Utredningen bedömer att ytterligare personal behöver rekryteras samt att medel härutöver behövs för kontorets inköp av konsulttjänster m.m.

Utredningen beräknar att en förstärkning med 1.300 tkr per år behövs. Den ökade kostnaden föreslås täckas inom ramen för SCB:s förvaltningsuppgifter genom att medel omdisponeras från verksamheten med databasutveckling samt information och statistiks-service. Utvecklingen av databaserna bedöms ha kommit så långt, trots att utredningen pekar på behov av ökad satsning vad gäller främst mikrodatadelen, att medelsbehovet kan reduceras. Genom att användarna i allt högre utsträckning kan skaffa den information de behöver på nya sätt, bl.a. genom Internet, bedömer utredningen vidare att statistik-servicen kan reduceras.

Utredningen anser att kontoret, tillsammans med förslaget om ett råd för statistiksystemet och det nätverk i statistikfrågor som har byggts upp på departementsnivå, stärker möjligheterna till överblick, samordning och förändringar samt ”ingripanden” i övrigt i systemet.

10.3.3 Den officiella statistiken skall finnas i Sveriges statistiska databaser (SSD) och vara kostnadsfri för användarna

Ökad tillgänglighet var en grundsten för statistikreformen. För detta ändamål anvisades medel till SCB bl.a. för uppbyggnad av "Sveriges statistiska databaser" (SSD). Syftet var samlad tillgänglighet till statistiken, oavsett vilken myndighet som har ansvaret. Olika former av fördjupningar samt av mer eller mindre "skraddarsydda" lösningar för specifika behov är dessutom angelägna.

Utredningen anser att det är viktigt att den officiella statistiken tillgängliggörs dels på de olika sätt som motiveras av dess användning, dels på ett enhetligt och samlat sätt. Det är den statistikansvariga myndigheten som, mot bakgrund av myndighetens bedömning av behovssituationen, avgör vilka kanaler, vid sidan av den gemensamma, som skall utnyttjas.

Utredningen anser att det gemensamma sätt på vilket *den officiella statistiken skall tillgängliggöras* skall vara *genom SSD*.

SCB har beslutat att den officiella statistik som SCB har ansvar för skall göras tillgänglig via SSD. Utredningen föreslår att detta skall gälla för alla statistikområden. Den statistik som respektive ansvarig myndighet tar upp i sin publiceringsplan skall kunna nås av användarna via SSD. Det kan emellertid visa sig att det finns statistik som av olika skäl inte tjänar på att kunna nås via SSD. Det skall därför vara möjligt för rådet för Sveriges officiella statistik att ge dispens, dvs. att medge undantag från huvudregeln att den officiella statistiken skall kunna nås av användarna via SSD.

Kostnaderna för att lägga in statistiken i SSD, liksom för erforderlig dokumentation, skall täckas inom ramen för de medel som har avsatts för produktion, dvs. av den ansvariga myndigheten.

Utredningen föreslår vidare att tillgången till den officiella statistiken i SSD i enlighet med principerna i regeringens förvaltnings-politiska proposition skall vara kostnadsfri för användarna. Det innebär att det skall finnas en kostnadsfri del i SSD inom ramen för vilken bl.a. den officiella statistiken offentliggörs. För tillgång till den del av SSD som omfattar statistik utöver den officiella statistiken, anser utredningen däremot att nuvarande principer för finansiering kan tillämpas. Detsamma gäller olika former av tilläggstjänster, vilka ger ett mervärde i förhållande till bastillgängligheten.

Idag tar SCB ut avgifter av användarna för att de skall få tillgång till såväl officiell som annan statistik i SSD. Avgifterna täcker de kostnader vid SCB som är direkt kopplade till användningen. SCB:s årliga intäkt genom dessa avgifter är ca 2 miljoner kr. Utredningens förslag innebär

därför att dessa intäkter faller bort. Utredningen bedömer att SCB behöver kompensera sig för 1.500 tkr av detta årliga intäktsbortfall. Detta föreslås ske genom att SCB:s kostnader finansieras som en del i produktionskostnaderna, dvs. inom ramen för anslagen till respektive statistikansvarig myndighet i stället för från användarna. Resterande 500 tkr bedöms vara kostnader för SCB:s fakturering m.m., som inte behöver kompenseras.

Förslaget innebär att SCB själv skall täcka 50% av intäktsbortfallet, dvs. 750 tkr, och övriga statistikansvariga myndigheter resterande 50%, dvs. 750 tkr. Det innebär i dagsläget att statistikansvariga myndigheter vardera ersätter SCB med 30 tkr per år för att täcka de kostnader som SCB har för databasservicen. Det förhållandet att statistiken i SSD blir kostnadsfri för användarna kan antas leda till att efterfrågan ökar. Härigenom kan servicenivån komma att försämrats, t.ex. genom att väntetiderna ökar. För att motverka en sådan försämring av servicen kan exempelvis effektivare utrustning behöva skaffas. Härvid stiger SCB:s kostnader och behovet av ersättning från myndigheterna. Rådet för Sveriges officiella statistik föreslås årligen informeras om vilken avgift SCB tar ut av de statistikansvariga myndigheterna för detta syfte.

SSD har utvecklats av SCB på regeringens uppdrag. Det innebär att SSD tillhör systemet. Det är inte SCB:s databaser. Det är utredningens bedömning att SCB:s prissättning av databasservicen kan ha bidragit till att många, bland dem flera statistikansvariga sektorsmyndigheter, betraktar SSD som SCB:s egendom. Kostnadsfri tillgång till den officiella statistiken i SSD kan förhoppningsvis bidra till att förändra detta synsätt.

För att ge användarna största möjliga flexibilitet när det gäller att tillgodose statistikbehoven, beslutade regeringen dessutom, på basis av Genomförandekommitténs förslag, att 17 särskilt utpekade basregister för statistiken skulle omfattas av systemet Sveriges officiella statistik. De skulle härigenom i princip bli tillgängliga för användarna för framställning av tabeller i egen regi. De 17 registren skulle komma att utgöra en del (mikrodatabasen) av Sveriges statistiska databaser.

Mikrodatabasen anses av många kvalificerade användare, bl.a. forskare och utredare, vara avgörande för en framtida god tillgänglighet till statistiken. Den är också av stor betydelse för kontinuerlig uppdatering av de områdesvisa databaser och nät som successivt växer fram.

När det gäller att via de 17 basregistren skapa tillgång till statistiska grunddata har mycket litet utvecklingsarbete än så länge utförts. Arbetet går för närvarande i hög grad ut på att säkerställa att sekretess-kraven, liksom vissa kvalitetskrav, kan tillgodoses. I dagsläget är det av dessa

skäl som regel enbart SCB-personal som har möjlighet att vid statistikproduktion utnyttja mikrodelen av SSD.

Kritik har framförts mot att arbetet med att göra mikrodata tillgängliga har försenats. Bl.a. i SCB:s databasråd har sådan kritik artikulerats av flera rådsmedlemmar. Det finns användare som anser att SCB har "överutnyttjat" sekretessargument för att förhålla tillgängligheten till mikrodata, som alternativt kan vidareförädlas av SCB för kundernas räkning inom ramen för SCB:s uppdragsverksamhet. Bo Sundgren redovisar i sin uppsats, som presenteras i ett särskilt appendix till betänkandet, olika praktiska metoder för att lösa detta tillgänglighetsproblem inom ramen för gällande statistiksekretess. Det är i princip möjligt för användarna att göra egna, mycket flexibla statistikbearbetningar på basis av mikrodata till låg kostnad och med hög säkerhet.

Utredningen anser att det är angeläget att arbetet med att göra ytterligare basmaterial för statistikproduktion tillgängliga på mikronivå påskyndas. Det är fråga om ett successivt utvecklingsarbete som föreslås följas av det föreslagna rådet för Sveriges officiella statistik. Utredningen föreslår att det föreslagna kontoret för den officiella statistiken successivt samlar in och sammanställer fakta om utvecklingen vad gäller tillgängligheten till basregistren.

10.3.4 Breddad representation vid EU-möten

Vid möten med Statistical Programme Committee är det nödvändigt, liksom vid andra möten inom EU-ländernas statistiksamarbete, att de enskilda länderna representeras av ett begränsat antal personer. Inom EU-samarbetet har man beslutat att representationen vid SPC-möten bör utgöras av chefen för det nationella statistikkontoret och två bisittare. I dagsläget är det från Sveriges sida chefen för SCB som deltar tillsammans med två bisittare från SCB.

Sektorsuppdelningen av ansvaret inom det svenska statistik-systemet, liksom den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter, gör emellertid att samordningen gentemot EU försvåras. I vissa frågor som behandlas i SPC skulle en mer aktiv inblandning av såväl experter från statistikansvariga sektorsmyndigheter som tjänstemän från regeringskansliet öka förankringen av det svenska deltagandet.

I syfte att stärka berörda statistikansvariga sektorsmyndigheters och regeringskansliets insyn i och inflytande över det svenska deltagandet i SPC-möten föreslås att regeringskansliet fastställer delegationens sammansättning genom att utse en av de två bisittarna inför varje möte. På så vis skulle besättningen av åtminstone den tredje posten i den

svenska delegationen kunna alternera och nyttjas av den part som anses mest berörd inför respektive möte.

10.3.5 Boverket tilldelas ansvar för delar av statistiken på området Boende och byggande

Bakgrund

Genomförandekommittén angav vissa kriterier som skall gälla för den statistik som läggs ut på en sektorsmyndighet. Kommittén angav också kriterier för myndigheter som skulle tilldelas statistikansvar. De olika kriterierna fastställdes genom riksdagens beslut, baserat på kommitténs slutbetänkande ”Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken” (SOU 1994:1).

Statistikansvaret skall åvila endera en sektorsmyndighet eller SCB. SCB skulle enligt beslutet vara statistikansvarig myndighet bl.a. i de fall då statistiken är sektorsövergripande, tydlig huvudanvändare saknas eller ”där förtroendet för statistiken påtagligt gagnas av att SCB har ansvaret.”

För att en sektorsmyndighet skall ha statistikansvar skulle enligt Genomförandekommittén bl.a. gälla att

- myndigheten *inte har partsintressen* som kan riskeras påverka statistikresultaten. Det skall inte finnas risk för att användarna uppfattar statistiken som mindre trovärdig på grund av att ”myndigheten har starka partsintressen i utfallet av statistiken inom det egna området.” Påverkan som följd av ett partsintresse kan t.ex. ske på så sätt att ”obekvämt” statistik undertrycks eller att systematiska val som gagnar det egna intresset, medvetet eller omedvetet, görs vid kodning av primäruppgifter.
- myndigheten i sin roll som sektorsmyndighet är ”en *naturlig huvudanvändare* av statistiken”.
- Genom att tunga användare har ansvar för statistiken får verksamheten ett mervärde och statistiken utvecklas genom att den sätts in i ett naturligt sammanhang. Myndigheten måste dessutom själv anse att ansvaret är en naturlig uppgift, som den har förutsättningar för att sköta på ett bra sätt.
- myndigheten har tillräcklig *kompetens* för att kunna sköta sitt statistikansvar på ett bra sätt. Kompetensen skall, enligt Genomförandekommittén, avse statistikens innehåll, bl.a. kompetens för att kunna samordna och väva ihop olika statistikbehov, liksom att väga statistikbehov mot andra behov. Till bilden hör också att en

statistikansvarig myndighet måste ha sådan storlek att den kan ha sådan kompetens som behövs. Flera av de professioner som behövs för att sköta statistikansvaret måste kunna rymmas inom myndigheten.

Utredningen ställer sig bakom de kriterier som formulerades av Genomförandekommittén. Utredningen anser att det är särskilt viktigt att statistiken är trovärdig. Dess objektivitet får inte riskeras bli ifrågasatt.

Utredningen anser vidare att Genomförandekommitténs kriterier förtjänar att kompletteras med ytterligare kriterier.

- myndigheterna skall ha som en av sina uppgifter att *analysera och informera brett* om sin sektor i samhället. För sådana myndigheter utgör statistikansvaret en naturlig komponent i myndighetens verksamhet. Genom den "feed-back" som analysverksamhet normalt leder till utvecklas statistiken.
- myndigheterna skall ha förutsättningar för att skapa en bra produktionsmiljö och därigenom medverka till att *effektivisera produktionen* och begränsa uppgiftslämnandet bl.a. på det sätt som möjliggörs genom att registersystem utnyttjas som bas för statistiken. De myndigheter som har ansvar för statistikmaterial som ingår i sammanhängande registersystem och härigenom är av stort intresse för flera, skall ställa dessa material till förfogande för dem som på olika sätt arbetar med registersystemen.

En avstämning av den situation som f.n. gäller har gjorts mot de ovan nämnda kriterierna. Vidare har förslag som framförts till utredningen från statistikansvariga och andra användare sammanställts. Detta har resulterat i en rad tänkbara förändringar, som värderats av utredningen. Utredningen framför enbart ett förändringsförslag vad gäller ansvarsfördelningen. Det är en förändring som utredningen anser är tydlig i dagsläget. När det gäller de förändringar i övrigt som övervägs, anser utredningen att de behöver diskuteras ytterligare i det föreslagna rådet, innan slutlig ställning tas.

Utredningen föreslår förändring på området *Bostäder och byggande*.

SCB är ansvarig myndighet för samtliga sju statistikgrenar som omfattas av området. Genomförandekommittén föreslog att statistikansvaret skulle delas mellan SCB och Boverket. En större del skulle skötas av Boverket. SCB skulle ha ansvar för "den rena pris- och kostnadsstatistiken samt fastighetstaxering". Riksdagen beslöt emellertid att SCB skulle ha ansvaret för området i dess helhet, enligt prop.1993/94:100, Bilaga 8. Ett av skälen var att en stor del av statistiken används för att fastställa vissa indexserier för byggsektorn, för vilka SCB har ansvar.

Sedan dess har Boverkets organisation utretts. I utredningens delbetänkande (SOU 1997:90) anges att det är en viktig uppgift för den nya myndighet som föreslås på området att "säkerställa en god statistik och en tillförlitlig prognosverksamhet." Utredningen om Boverket anger i delbetänkandet att ansvaret för statistiken normalt skall ligga på respektive sektorsmyndighet, medan SCB skall stå för statistikproduktionen. Den anser därför att statistikansvaret skall överföras till den nya myndigheten. Den anser vidare att det slutliga beslutet skall tas i samband med utvärderingen av statistikreformen.

SCB anser däremot i sitt remissvar på delbetänkandet att statistikansvaret skall ligga kvar på SCB. Som argument anger SCB bl.a. att statistiken har en mångfacetterad användning och många användare. Exempelvis har statistiken starka samband med den ekonomiska statistiken vid SCB.

SCB har även i brev till utredningen understrukt att statistikansvaret för området i dess helhet bör ligga kvar på SCB. Fördelarna med ett gemensamt ansvar berör, enligt SCB, såväl innehåll som produktion. SCB framför bl.a.: "Genom samutnyttjande av både register och insamlingar kan en rationell produktion genomföras. Uppgifts-lämnandet begränsas. Samordningen av definitioner och begrepp underlättas. Detta har stor betydelse för den ekonomiska statistiken." SCB anser vidare att regeringens kommande förslag om en register-baserad folk- och bostadsräkning bör beaktas. Det gäller särskilt det lägenhetsregister med folkbokföring på lägenhet, som SCB får ansvar för, och som blir centralt i sammanhanget.

Utredningen anser dock att det är motiverat att den nya myndighet som föreslås för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet får ansvar för delar av statistiken i enlighet med förslagen i det ovan nämnda delbetänkandet. Boverket är en sektorsmyndighet som väl uppfyller kraven enligt de kriterier som uppställts för statistikansvariga myndigheter. I likhet med Genomförandekommittén föreslår utredningen att ansvaret för statistiken över fastighetspriser och lagfarter samt över fastighetstaxeringar ligger kvar på SCB, medan ansvaret för övriga delar

inom området övertas av Boverket. Förslaget kompliceras emellertid av ett kommande beslut om en registerbaserad folk- och bostadsräkning. Detta kan påverka såväl lämpligheten av som tidpunkten för förslagens genomförande.

Enligt de kalkyler som Genomförandekommittén gjorde, skulle förslaget innebära att statistik motsvarande omkring 8 miljoner kr stannar på SCB, medan statistik för omkring 14 miljoner kr överförs till Boverket. Dessa kalkyler behöver justeras. Ändrade produktionsmetoder har inneburit att kostnaderna för produktionen har sänkts. SCB föreslås presentera en aktuell kostnadsbild.

10.3.6 Ansvarsförhållanden och statistikområden som bör bevakas

Utredningen föreslår att följande statistikområden och myndigheter som varit föremål för utredningens särskilda överväganden bevakas av det föreslagna rådet respektive kontoret för Sveriges officiella statistik.

Flera av de myndigheter för vilka utredningen har funnit att det finns anledning att diskutera statistikansvaret, utgörs av myndigheter som redan före reformen hade ett statistikansvar. De fick därför inte ansvaret som följd av någon prövning mot de kriterier som Genomförandekommittén ställde upp för statistikansvariga myndigheter. De publicerade sina resultat inom publikationsserien "Sveriges officiella statistik" och togs av den anledningen med i statistikförordningens förteckning över statistikansvariga myndigheter. Härigenom fick de också de krav på sig som preciseringen av begreppet officiell statistik som statistikreformen innebar. Någon förstärkning av dessa myndigheters anslag som följd av statistikansvaret har som regel inte ägt rum.

Till myndigheter som fick hela eller delar av sitt statistikansvar utan Genomförandekommitténs prövning hör

- Centrala studiestödsnämnden
- Finansinspektionen
- Riksförsäkringsverket
- Riksgäldskontoret
- Sveriges Lantbruksuniversitet
- Turistdelegationen.

Utredningen har övervägt huruvida den statistik som flera av dessa myndigheter enligt statistikförordningen har ansvar för, skall betraktas som officiell statistik och omfattas av de krav som härvid gäller, bl.a. enligt föreskrifterna för den officiella statistikens offentliggörande. Utredningen har i samband härmed också övervägt huruvida myndig-

heterna skall anses ha statistikansvar enligt de kriterier som numera gäller.

Studiestöd

Centrala studiestödsnämnden (CSN) är statistikansvarig myndighet. CSN:s ansvar omfattar två statistikprodukter, en med uppgifter om studiestöd som beviljats och en med uppgifter om återbetalningar. CSN svarade redan före reformen för studiestödsstatistiken och publicerade resultaten i publikationsserien "Statistiska meddelanden".

Enligt utredningens bedömning är CSN en myndighet med i hög grad administrativa uppgifter. Utredningen har inte kunnat finna att det hör till myndighetens uppgifter att analysera och informera brett om sin sektor i samhället. Statistikansvaret är därför inte en lika naturlig uppgift, integrerad med uppföljning och utvärdering som för flertalet andra statistikansvariga myndigheter. Statistiken utgörs av sammanställningar av registerdata. Reformen har inte påverkat statistiken eller arbetet med statistiken på området. CSN har t.ex. inte byggt upp något användarråd.

Utredningen har övervägt om analysen och användningen av studiestödsstatistiken skulle öka om ansvaret låg på en myndighet med mera kunskapsspridande uppgifter. Det närmaste alternativet vore Högskoleverket, som ansvarar för övrig statistik som rör högskolestudier. Studiestödsstatistiken är emellertid komplex och omfattar mer än studiestöd för högskolesektorn, vilket försvårar en ansvarsöverföring. Utredningen vill i stället betona vikten av ett ökat samarbete mellan Högskoleverket och CSN vad gäller analys och publicering av studiestödsstatistik för att i högre utsträckning belysa samtliga aspekter av högskolestudier i ett sammanhang.

Riksskogstaxeringar

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är ansvarig myndighet. Myndigheten svarade redan före reformen för riksskogstaxeringarna. Det har funnits planer på att ombilda SLU och flytta det från Jordbruks- till Utbildningsdepartementets område. Någon sådan förändring har ännu inte skett. En utredning har undersökt vilka verksamheter som bör diskuteras vid en eventuell ombildning av SLU.

Utredningen anser att det, särskilt om SLU delas i en universitetsdel under Utbildningsdepartementet och ett fristående forskningsinstitut under Jordbruksdepartementet, kan vara motiverat att överväga att föra

statistikansvaret till Skogsstyrelsen. En sådan förändring kan leda till att SLU:s sektorsansvar inom området jord och skog förändras.

Statlig upplåning och statskuld

För den statistik som avser statlig upplåning och statskuld är Riksgäldskontoret ansvarig. Statistiken framkommer som en del av kontorets löpande verksamhet. Enligt Riksgäldskontoret har statistik-reformen "inte inneburit några nämnvärda förändringar av vare sig produktion eller presentation av statistiken."

Det rör sig om en myndighet som, i likhet med CSN och SLU ovan, inte fick statistikansvar som en direkt följd av statistikreformen. Den uppfyller inte heller alla kriterier som uppställdes. Det är vidare tveksamt om den statistik som avses har allmänintresse.

Utredningen anser att området kan ifrågasättas som officiell statistik. Resultaten publiceras bl.a. i månadsbladet "Den svenska stats-skulden" samt i form av tabeller i "Allmän månadsstatistik", som ges ut av SCB. Under 1999 planeras uppgifter dessutom finnas tillgängliga via Internet. Intresset kan vara så begränsat att statistiken kan avföras från förteckningen över officiell statistik. Härigenom skulle den inte längre omfattas av en rad krav, främst vad gäller statistikens offentlig-görande. Det är viktigt att påpeka att en sådan förändring inte skulle innebära att statistiken upphör. Den överförs till kategorin "övrig statlig statistik".

När det gäller statistikområden i övrigt, dvs. områden som omfattades av Genomförandekommitténs bedömningar, har utredningens överväganden i första hand omfattat följande:

Invandring och asylsökande

Statens invandrarverk (SIV) är statistikansvarig myndighet. Utredningen bedömer att SIV har i första hand administrativa uppgifter. Det hör inte till myndighetens uppgifter att analysera och informera brett om sin sektor i samhället. Statistikansvaret utgör därför inte en naturlig komponent i verksamheten. Sedan SIV tilldelades statistikansvar har Integrationsverket tillkommit.

Utredningen har inte funnit att reformen har påverkat statistiken på området. Ansvar har dessutom liten omfattning. Användargrupp har inte inrättats. SIV har i brev till utredningen framfört att kunskap om intressenternas behov finns inom verket. SIV har vidare framfört att det är "SCB som har den mesta informationen om folkbokförda invandrare

och som har resurser och möjligheter att samköra olika register/-databaser.”

Utredningen anser därför att det finns anledning att överväga om ansvaret för statistiken bör flyttas från SIV till SCB, som innan reformen svarade för statistiken på området. SCB svarar dessutom för befolkningsstatistiken i övrigt. Utredningen är emellertid inte beredd att f.n. föreslå en sådan förändring. Exempelvis är det angeläget att först penetrera vilken roll Integrationsverket bör ha i statistikfrågor.

Taxeringsutfall

För statistiken över taxeringar och utfallet av statsbudgeten är Ekonomistyrningsverket ansvarig myndighet. Utredningens bedömning är att statistiken är av stort intresse för en begränsad krets av användare. Däremot har statistiken ett begränsat allmänintresse. Det innebär att alla kriterier för vad som skall omfattas av den officiella statistiken inte är uppfyllda.

Utredningen har övervägt om området, som följd av att intresset för statistiken är smalt, kan avföras från förteckningen över officiell statistik i statistikförordningen. Det är för den skull viktigt att statistiken produceras även i fortsättningen, men det kunde i stället ske i form av ”övrig statlig statistik”. Det skulle bl.a. innebära att de krav som gäller för t.ex. statistikens offentliggörande inte behöver uppfyllas. Exempelvis faller kravet på den statistikansvarige att arbeta med ett användarråd. Något sådant finns inte heller i dagsläget.

Rättsväsende

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är ansvarig myndighet för statistikområdet Rättsväsende. Det innebär ansvar för statistiken avseende brott, för brott lagförda personer, domstolarnas verksamhet, kriminalvård och återfall i brott.

Utredningen har funnit att statistiken på dessa områden varit kraftigt försenad. Någon officiell statistik presenterades inte under en tvåårsperiod. Utredningen har vidare nåtts av synpunkten att BRÅ kan ha partsintresse i statistikresultaten. Det skulle innebära att statistiken mäter bl.a. hur väl BRÅ har lyckats med sina uppgifter. Det kan därför finnas risk för att användare uppfattar statistiken som mindre trovärdig. Av debattartiklar i massmedia har framgått att vissa statistikresultat på BRÅ:s ansvarsområden har ifrågasätts av detta skäl.

Utredningen har diskuterat BRÅ:s roll som ansvarig myndighet från dessa utgångspunkter. När det gäller myndighetens förmåga att sköta sin statistik har utredningen konstaterat att en kraftig förbättring har skett. När det gäller risken för att trovärdigheten skadas som följd av ett eventuellt partsintresse, föreslår utredningen att det föreslagna rådet följer utvecklingen.

Statistik för särskilda varugrupper

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) är statistikansvarig myndighet. De varugrupper som avses är sådana som har ett särskilt intresse ur beredskapssynpunkt. ÖCB:s intresse avser i första hand primäruppgifter, dvs. uppgifter om vilka företag som producerar vissa varor eller använder vissa råvaror. ÖCB fick sitt statistikansvar som följd av beslut på basis av Genomförandekommitténs förslag. SCB:s anslagsmedel överfördes till ÖCB.

Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta om statistiken har sådant allmänintresse som bör gälla för officiell statistik. Frågan föreslås, i likhet med övriga områden där utredningen inte tagit ställning, behandlas vidare av det föreslagna statistikrådet.

En utredning har föreslagit att Sveriges geologiska utredning skall överta ansvaret för delar av ÖCB:s statistik. Detta bör finnas med vid rådets överväganden.

Nya statistikområden

Utredningen anser att det är en viktig egenskap hos stora delar av den officiella statistiken att den är bestående över tiden. Detta hindrar inte att förändringar i form av exempelvis anpassningar till nya krav och utbyggnader med ytterligare statistikområden skall kunna ske. Det innebär att ytterligare områden kan tillkomma inom ramen för Sveriges officiella statistik och fler myndigheter kan bli statistikansvariga, exempelvis som följd av förslag från särskilda utredningar.

Ett exempel utgörs av regeringens uppdrag till SIKA att utreda behovet av ett samlat system för *statistik om modern informations- och kommunikationsteknik*. Utredningens förslag kan resultera i utökat statistikansvar för vissa myndigheter och ev. nya statistikansvariga myndigheter.

Ett annat exempel är området *massmediastatistik*. I samband med statistikreformen reducerades SCB:s anslag avseende statistik på massmediaområdet. Medlen fördes till Kulturdepartementet i avvaktan

på en slutlig lösning. Sedan dess har Radio- och TV-verket bildats. Såväl Nordicom i Göteborg som Radio- och TV-verket har tagit fram statistik på massmediaområdet, dock utanför den officiella statistiken. Utredningen anser att det kan övervägas om statistiken bör få status som officiell och att Radio- och TV-verket ges formell status som statistikansvarig myndighet. Frågan bör hanteras av det föreslagna statistikrådet.

Ytterligare ett område där det har anmälts till utredningen att oklarheter föreligger i ansvarsfördelningen är *statistik om folkbildningen*. Skolverket och Kulturrådet är ansvariga för varsin del av denna statistik. Båda uppdrar åt SCB att producera statistiken. En stor användare av statistiken finns i Folkbildningsrådet, som använder såväl den statistik som ligger under Skolverkets och Kulturrådets ansvar som näraliggande statistik som Folkbildningsrådet självt beställer av SCB.

Flera statistikområden kan behöva ändras eller tillkomma som följd av samarbetet inom EU. Till sådana områden hör bl.a. statistik om *turism*. Idag produceras officiell statistik enbart avseende inkvartering. Turistdelegationen har statistikansvar.

10.3.7 Områden för utvecklingsinsatser

En rad områden föreslås bli föremål för fortsatta utvecklingsinsatser i syfte att stärka reformens positiva effekter.

Användarförankring

Ökat användarinflytande var en av grundstenarna bakom statistikreformen. Statistikansvariga skulle ta hänsyn även till sekundär-användarnas behov. Genomförandekommittén ansåg att statistikansvariga myndigheter för detta syfte skulle arbeta med särskilda användarråd. De allra flesta har också någon form av råd, men inte alla.

Kraven på fungerande användarråd förtjänar därför att förtydligas och eventuellt förstärkas. Det är t.ex. inte bara nödvändigt att det finns sådana råd. Det är också viktigt att de behandlar statistikfrågor samt att användarna genom råden har möjlighet till ett reellt inflytande.

Utredningen föreslår att statistikansvariga myndigheter årligen skall lämna en rapport till kontoret för Sveriges officiella statistik om användarrådets verksamhet.

Analys

Det är uppenbart att en nära kontakt med analysen förbättrar statistiken. Det är en tydlig positiv effekt av statistikreformen att verksamheten med analyser på flera områden har givit impulser till statistiken i olika avseenden och höjt statistikens kvalitet. Dock saknas på flera områden den ämneskompetens hos den statistikansvariga myndigheten som behövs för en allsidig analys. Detta gäller bl.a. på flera av de områden där SCB är ansvarig myndighet, dvs. områden som är sektorsövergripande. När det gäller statistik av sektorsövergripande karaktär kan det emellertid vara svårt att precisera för vilka användare och vilka syften en analys bör göras, jämfört med när statistiken avser en begränsad sektor.

Situationen kan förbättras på olika sätt. Det finns redan exempel på tillvägagångssätt som skapar möjlighet till långtgående analyser även på SCB:s ansvarsområden. En ökad närhet mellan ämnesexpertis och statistikexpertis kan åstadkommas t.ex. genom att SCB, på områden där verket har statistikansvar, utvecklar sina ämneskunskaper eller vid behov tar hjälp av ämnesexperter utanför den egna organisationen.

Utredningen anser att det är en naturlig uppgift för det föreslagna rådet för Sveriges officiella statistik att fortsätta diskussionen av hur analyskompetens kan kopplas till statistiken på i första hand SCB:s områden.

Produktion

Utnyttjande av administrativa material för produktion av statistik rationaliserar produktionen, framförallt genom att begränsa behovet av särskilda insamlingar av statistiska grundmaterial. Särskild uppgiftsinsamling är en kostsam och tidsödande procedur för såväl statistikproducenter som uppgiftslämnare.

Vid SCB drivs ett utvecklingsprojekt ("registerprojektet") som går ut på att skapa samlade registersystem som bas för statistikproduktion och härigenom ta till vara de fördelar som registerbaserad produktion innebär. Även vid några andra myndigheter pågår utvecklingsarbeten med likartat syfte, men på mera begränsade områden. Det är fråga om både teknisk och innehållsmässig utveckling.

Utredningen anser att det är viktigt att detta utvecklingsarbete prioriteras. Det får inte försvåras som följd av sektorsuppdelningen av statistiken. Det föreslagna rådet för Sveriges officiella statistik bör följa och stödja det utvecklingsarbete som pågår, bl.a. i registerprojektet vid SCB.

Arkivering

Det är viktigt att framtida användare kan återfinna äldre statistik, oavsett vem som är statistikansvarig. Utredningen har funnit att arkiveringen är en av de områden som kan ha förlorat på statistik-reformen.

Det är önskvärt att SCB och andra statistikansvariga myndigheter arbetar med liknande rutiner så att arkiverad officiell statistik dokumenteras och även i övrigt behandlas på ett likartat sätt. Utredningen bedömer att flera av de statistikansvariga sektors-myndigheterna behöver stöd och hjälp med sin arkivering och att en koppling till Sveriges statistiska databaser kan bidra till att arkiveringen underlättas.

Flertalet statistikansvariga sektorsmyndigheter har nu kommit i ett läge, där det är hög tid att agera i arkiveringsfrågan. Det förefaller i första hand vara mindre myndigheter, med få personer avdelade för statistikfrågor, som har problem.

Riksarkivet är tillsynsmyndighet på arkivområdet. Utredningen föreslår att det föreslagna kontoret för Sveriges officiella statistik i samarbete med Riksarkivet tar fram hjälpmedel och riktlinjer samt ser till att erforderliga utbildningsinsatser genomförs.

Dokumentation

Dokumentationen bör vara en naturlig del i produktionsprocessen och växa fram integrerat med själva produktionen av den officiella statistiken. Det av SCB framtagna dokumentationssystemet, SCBDOK, bygger på en sådan princip.

Utredningen anser att den moderna tekniken, som bl.a. medger att användarna i högre utsträckning själva skapar sina tabeller, ställer allt större krav på att de uppgifter som är bas för statistiken är noggrant beskrivna. Utredningen anser att det är nödvändigt att inte bara de statistiska resultaten är dokumenterade, utan också de datamaterial som ligger till grund för statistiken. Det blir allt viktigare att det tydligt framgår exempelvis vad de uppgifter man använder sig av avser och hur de är insamlade, definierade osv.

Utredningen anser att det är en naturlig uppgift för det föreslagna rådet för Sveriges officiella statistik att följa hur arbetet med dokumentation av den officiella statistiken utvecklas.

Begreppet officiell statistik

All statistik som en myndighet producerar är inte officiell statistik. Genomförandekommittén presenterade vissa kriterier för officiell statistik. Utredningen har vidareutvecklat dessa kriterier. Det är viktigt att påpeka att gränsen mellan officiell och övrig statlig statistik inte får innebära en definitiv lösning. Gränsen kan behöva ändras sett över tiden.

Enligt utredningen gäller följande krav för sådan statistik som skall omfattas av Sveriges officiella statistik:

- statistiken skall avse någon av de samhällsområden som finns förtecknade i statistikförordningen (SFS 1992:1668, senast ändrad i SFS 1999:39),
- beslut om statistikens framställning skall ha fattats av en myndighet och finansieringen skall ske via anslag från statsmakterna,
- statistiken skall produceras regelbundet, vara bestående över tiden samt av allmänt intresse.

Vidare gäller att den statistik som rapporteras till EU eller andra internationella organisationer skall vara officiell statistik.

Den officiella statistiken skall inte enbart svara mot dagens behov. Den skall också tillgodose framtida behov. Det behöver därför inte finnas ett ekonomiskt mätbart behov i dagsläget för att motivera att en statistik produceras. Härutöver påverkar bl.a. efterfrågesituationen och den ansvariga myndighetens uppgift i stort vilken officiell statistik som skall tas fram på ett statistikområde.

Utredningen anser att de kriterier som skall gälla för officiell statistik bör utvecklas successivt i syfte att öka samsynen mellan myndigheterna när det gäller att avgöra vilken statistik som skall omfattas. Utredningen föreslår att det föreslagna kontoret för den officiella statistiken i samarbete med de statistikansvariga myndigheterna successivt vidareutvecklar de kriterier som skall gälla för Sveriges officiella statistik.

10.4 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Enligt 10§ i statistikförordningen (SFS 1994:108) skall individbaserad officiell statistik, när inte särskilda skäl talar däremot, vara könsuppdelad. Könsuppdelning av statistiken innebär en mer full-ständig belysning av jämställdhetsaspekten inom olika samhälls-områden. Detta innebär självfallet också att man får ett bättre besluts-underlag vad gäller jämställdhetskonsekvenser av olika politiska förslag.

Som nämnts i kapitlet om statistikens utveckling tycks reformen i sig inte ha inneburit någon försämring av könsuppdelningen av statistiken.

Snarare finns tecken på att den kan ha inneburit en förbättring. Av de tillfrågade statistikanvändarna i utredningens enkätundersökning anser 30% att statistiken i detta hänseende har förändrats till det bättre under de senaste åren.

Såväl enkätundersökningen som SCB:s undersökningar av statistikens könsuppdelning ger dock vid handen att det finns brister, dvs. att statistikförordningen inte till fullo följs på denna punkt.

De jämställdhetspolitiska konsekvenser i övrigt som eventuellt kan kopplas till reformen har med kompetens- och rekryteringsfrågor att göra. Den spridning av ansvar som reformen innebar har i många fall lett till att myndigheter som blivit tilldelade statistikansvar har utökat sin personal och i samband härmed också sin statistiska kompetens. En del av denna nya personal har rekryterats från SCB. Reformen har sålunda inneburit en viss personalomsättning och ett visst personal-tillskott inom systemet för den officiella statistiken. Bland de nyrekryterade (rekryterade under 1998) på SCB är 62 procent kvinnor. Det är en högre andel än den som gäller för SCB:s personal totalt, där andelen kvinnor är 58 procent.

Vid de statistikansvariga sektorsmyndigheterna är det ofta personer med vissa statistikkunskaper tillsammans med ämnes- eller allmänna utredningskunskaper som anställs för arbetsuppgifter som helt eller delvis rör statistikansvaret. Andelen kvinnor är högre på exempelvis sociologi- och utredningsutbildningar än i det rena statistikämnet. Detta gör det rimligt att anta att tendensen att rekrytera personer med blandade bakgrundskunskaper på sikt ökar andelen kvinnor inom statistiksystemet.

Vid SCB arbetar man aktivt med jämställdhetsfrågorna. Myndighetens jämställdhetsplan innehåller exempelvis beslut om en rad åtgärder för att öka andelen kvinnor på chefsbefattningar.

Utredningens övergripande analys pekar på att reformen inte har haft negativa konsekvenser för könsuppdelningen i verksamheten med den officiella statistiken. Reformen har inte satt fokus på jämställdheten. Utredningen bedömer dock att den har bidragit till att öka antalet kvinnor som deltar i statistikarbetet.

Reformen har bidragit till ökat intresse för och användning av statistik och härigenom till ökade behov av att statistiker. Flera myndigheter har tillgodosett dessa behov genom att rekrytera statistiker från bl.a. SCB. Detta har i sin tur lett till ökat rekryteringsbehov inom SCB.

10.5 Regionalpolitiska konsekvenser

Ansvar för den officiella statistiken vilade före reformen i huvudsak på SCB, som har verksamhet i Stockholm och Örebro. Genom reformen kom ansvaret för hälften av statistiken att överföras till andra myndigheter. Sex av dem har sin huvudsakliga verksamhet förlagd utanför Stockholmsområdet. Dessa myndigheter är

- Fiskeriverket i Göteborg
- Skogsstyrelsen i Jönköping
- Statens energimyndighet i Eskilstuna
- Statens invandrarverk i Norrköping
- Statens jordbruksverk i Jönköping
- Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå.

Utredningens förslag att flytta ytterligare statistik från SCB innebär att andelen statistik för vilken ansvaret ligger utanför Stockholm och Örebro ökar. Utredningen föreslår att ansvar för viss officiell statistik överförs till Boverket i Karlskrona.

Även om ansvaret för delar av den officiella statistiken som följd av statistikreformen har flyttats till myndigheter utanför SCB, dvs. från Stockholm och Örebro, iså har inte produktionen av statistiken flyttat, eftersom stora delar av produktionen sköts av SCB på uppdrag av de statistikansvariga myndigheterna och sysselsätter därför även personal i Stockholm och Örebro trots att ansvaret har flyttats.

10.6 Brottskydd

Utredningen bedömer att det förhållandet att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) som följd av statistikreformen är statistikansvarig myndighet med ansvar för den officiella statistiken på området rättsväsende har haft positiva effekter för brottskyddet. BRÅ är den myndighet som bäst kan avgöra vilket statistiskt underlag som behövs för att belysa utvecklingen på området och vid behov snabbt initiera lämpliga åtgärder.

BRÅ:s statistikansvar omfattar ansvar för brottsstatistik, statistik över för brott lagförda personer, domstolarnas verksamhet, kriminalvård och återfall i brott.

Genom statistikansvaret har BRÅ stora möjligheter att påverka den statistik som tas fram samt hur den görs tillgänglig. Statistikens publicering har också förändrats efter reformen. Vidare har utredningen konstaterat att statistiken som följd av att BRÅ har statistikansvar används mer, i första hand som grund för olika beslut inom området rättsväsende.

IV.

BILAGOR

Resultat av utredningens studier av användarråd

1. Bakgrund

En viktig del i uppgiften som statistikansvarig är att uppmärksamma och ta hänsyn till olika användares behov. Den statistikansvariga sektorsmyndigheten är ofta själv den största användaren men på samtliga områden finns naturligtvis även en rad andra användare. SCB är sällan själv användare av sin statistik.

I Genomförandekommitténs betänkande underströks denna uppgift. Där sades bl a följande

”Beställaransvarig sektorsmyndighets uppgift blir att kartlägga användarnas behov av statistik på sitt område”,

”I ... beställaransvar ... ligger ... att ansvara för att statistiken tas fram i enlighet med olika användares önskemål”

”Statistikens innehåll, form, frekvens etc. bör fastställas i samråd med övriga användare. För att kunna fullgöra uppgiften som beställaransvarig myndighet för officiell statistik är det lämpligt att ett organiserat samarbete med andra användare byggs upp, i den mån ett sådant ännu inte finns. Detta kan göras i form av att en fast referensgrupp med representanter för de olika användarna etableras, eller att ett liknande beredningsorgan skapas.”

För att få en uppfattning om i vilken mån organiserade användargrupper har inrättats, hur andra användare än huvudanvändarna upplever sitt inflytande och vad de anser om statistiken inom de(t) område(n) de är användare har utredningen kartlagt förekomsten av användarrådets förekomst och deras sammansättning samt genomfört en enkätundersökning bland ett urval av ledamöterna i dessa.

2. Sammanfattande resultat

De allra flesta, men inte alla, statistikansvariga myndigheter samlar regelbundet en blandad grupp användare för att diskutera statistiken inom de(t) område(n) de ansvarar för.

Dessa grupper tycks vanligtvis väl fylla sin funktion som kanal för användarinflytande. Användarna anser som regel att deras deltagande är meningsfullt och att de får gehör för sina synpunkter. De anser dessutom att grupperna fungerar som en viktig kanal ut från den statistikansvariga myndigheten; genom sitt deltagande får de värdefull information om vilken statistik som finns och vad som planeras.

Enligt de tillfrågade användarna har statistiken inte försämrats under den tid som gått sedan reformen. På många områden anser de tvärtom att den har förbättrats i en rad avseenden.

3. Kartläggning av användarråden

Samtliga statistikansvariga myndigheter (inkl. SCB) tillfrågades av utredningen om

- huruvida de driver användarråd eller annat organiserat samarbete med statistik användare,
- hur ofta sammanträden brukar hållas
- vilka användare som ingår i råden.

Av 26 tillfrågade myndigheter svarade 17 att de har någon form av användarråd för statistikfrågor, 6 att de inte har något sådant och 3 svarade inte på frågan.

Som framgått tidigare skiljer sig de statistikansvariga myndigheterna från varandra i flera avseenden. Vissa har ansvar för flera statistikområden. Detta gäller främst SCB som ansvarar för ett stort antal, ofta stora, områden men även flera av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna. Dessa har vanligtvis olika användarråd för olika områden.

En annan skillnad handlar om myndighetens tidigare erfarenheter av statistikansvar eller något som liknar ett sådant ansvar. De som redan tidigare arbetat med statistikfrågor (framför allt SCB men även vissa andra) hade vanligtvis etablerade samrådsgrupper för statistik redan före reformen medan myndigheter för vilka statistikansvaret är något helt nytt inrättade sina råd som följd av reformen.

Nedan redovisas vilka myndigheter som har respektive inte har användarråd.

Har användarråd:

Arbetsarkivstyrelsen. *Inrättades vid reformen. 2 möten/år.*
Brottsförebyggande rådet. *Inrättades 1998. Ska ha 2 möten/år.*
Finansinspektionen. *Inrättades nyligen.*
Högskoleverket. *Inrättades vid reformen. 4-5 möten/år.*
Kemikalieinspektionen. *2 råd. Möten 1-2 ggr/år resp. vid behov.*
Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden. *Statistik behandlas i grupper för även annat.*
Naturvårdsverket. *Grupp med 2 möten eller färre/år.*
Närings- och teknikutvecklingsverket. *Råd finns för 2 av 3 områden. 1-2 möten/år.*
Riksförsäkringsverket. *Inrättades 1997. 2-3 möten/år.*
Skogsstyrelsen. *Grupp sedan 1979, används även för statistik. 2 möten/år.*
Skolverket. *Grupp med 5 möten/år.*
Socialstyrelsen. *3 råd. Med 2 - 4 möten/år.*
Statens energimyndighet. *Inrättades redan när NUTEK fick ansvar. 3-4 möten/år.*
Statens institut för kommunikationsanalys. *4 råd. Inrättas succesivt. 2 möten/år.*
Statens kulturråd. *Grupp med 2 möten/år.*
Turistdelegationen. *Råd sedan 1993. 4-5 möten/år.*
Statistiska centralbyrån. *37 externa grupper tillsatta på verksnivå. Möten från vartannat år till månadsvis, vanligast 2-3 möten/år.*

Saknar användarråd

Centrala studiestödsnämnden
Konjunkturinstitutet
Riksgäldskontoret
Riksrevisionsverket
Statens jordbruksverk
Överstyrelsen för civil beredskap

Inget svar på frågan om användarråd

Fiskeriverket
Statens invandrarverk
Sveriges lantbruksuniversitet

4. Enkätundersökning bland användarrådsdeltagare

Utredningen skickade en enkät till ett urval om ca 80 personer som deltar i användarråd hos olika statistikansvariga myndigheter. I enkäten frågades om användargruppens arbete, om synpunkter på statistiken och om synpunkter på det nya systemet med statistikansvariga sektorsmyndigheter vid sidan av SCB. Drygt hälften svarade på enkäten.

4.1 Gruppens ålder och mötesfrekvens

Det tycks som om flertalet av de grupper som organiseras av de statistikansvariga sektorsmyndigheterna skapades med anledning av reformen medan SCB:s grupper (programråd) ofta etablerats tidigare. På frågan "Hur länge har du ingått i användargruppen" svarade 40 % av ledamöterna i SCB:s grupper "5 år eller mer" medan motsvarande andel för ledamöterna i sektorsmyndigheternas grupper endast var 14 %. Dessa har i stället deltagit i fyra år eller mindre, dvs de började delta efter reformen.

Grupperna förefaller vara någorlunda aktiva. 80 % svarar att gruppen har mötts minst en gång under de senaste 12 månaderna. 30 % svarar att den mötts fyra gånger eller fler.

4.2 Gruppens aktiviteter

En intressant fråga är vad gruppernas möten utnyttjas till. Man skulle kunna befara att, i de fall en sektorsmyndighet valt att lägga in statistikfrågorna i en redan existerande grupp, som tillkommit för andra frågor än statistik, inte ägnade så mycket tid just åt statistik. En annan farhåga skulle kunna vara att grupperna utnyttjades mer till att komma överens om praktiska frågor, om t.ex. insamlingsrutiner, än till att diskutera vilken statistik som bör tas fram. Farhågorna tycks dock inte besannas enligt enkätresultaten. Se tabell nedan. Statistikens täckning av det aktuella samhällsområdet anges av 73 % av de svarande vara en av huvudfrågorna. Därtill anger 20 % att sådana frågor tas upp ibland. Endast 5 % hävdar att sådana frågor nästan aldrig tas upp.

Enkät till ledamöter i användarråd hos SCB och statistikansvariga sektorsmyndigheter.

Fråga 5. Hur ofta tas följande upp på gruppens möten?

	Tas nästan aldrig upp	Tas upp ibland	Tas nästan alltid upp/är en av mötets huvudfrågor	Vet ej/kan ej avgöra	Totalt
Sakfrågor som inte rör statistik	20 %	57 %	18 %	5 %	100 %
Statistikens täckning av det aktuella sambällsområdet... *	5 %	20 %	73 %	3 %	100 %
Praktiska frågor om befintlig eller planerad statistik... **	5 %	40 %	50 %	5 %	100 %
Principiella frågor om ansvaret för statistiken inom det aktuella området... ***	45 %	38 %	12 %	5 %	100 %

* ..., dvs innehåll och relevans, t.ex. vilken statistik som bör finnas och vilken som inte bör eller behöver finnas. Prioriteringar mellan olika slags statistik inom området.

** ..., t.ex. insamlingsrutiner och metoder.

*** ..., t.ex. vilken myndighet som bör ansvara för en viss statistik.

4.3 Deltagarnas syn på gruppens nytta

Grupperna tycks fylla sin uppgift att låta de olika användarnas/-deltagarnas synpunkter påverka beslut om statistiken. På frågan "Brukar du få gehör för dina synpunkter?" har de allra flesta markerat de två mest positiva svarsalternativen ("ibland, ibland inte" och "ja, i stort sett alltid"). Ingen svarande har valt alternativet "sällan eller aldrig".

När det gäller fördelningen mellan de två mest positiva svarsalternativen framträder en viss skillnad mellan deltagare i grupper hos stora myndigheter, små myndigheter¹ respektive SCB. Bland deltagarna i

¹ De statistikansvariga sektorsmyndigheter vilkas gruppdeltagare har svarat på enkäten har i redovisningen av svaren på vissa frågor delats in i stora respektive små. Indelningen avser storleken på statistikansvaret. Till de stora hör Arbetarskyddsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Statens energimyndighet, Högskoleverket, Skolverket, Socialstyrelsen och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Till de små har förts Finansinspektionen,

stora myndigheters grupper svarar något fler att de i stort sett alltid får gehör för sina synpunkter än att de ibland får gehör och ibland inte. Bland deltagare i små myndigheters grupper är det vanligare att svara ”ibland, ibland inte” än ”i stort sett alltid”. Bland deltagare i SCB:s grupper är denna tendens ännu tydligare. Se tabell nedan.

Fråga 6. Brukar du få gehör för de synpunkter du framför? Markera ett alternativ

	I små SAM:s grupper	I stora SAM:s grupper	I SCB:s grupper	I samtliga grupper
Ja, i stort sett alltid	33 %	47 %	25 %	34 %
Ibland, ibland inte	56 %	40 %	70 %	57 %
Sällan eller aldrig	0 %	0 %	0 %	0 %
Har inte framfört några synpunkter som det behövdes gehör för	0 %	7 %	0 %	2 %
Ingen åsikt/kan inte avgöra	11 %	7 %	5 %	2 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Behovet av en grupp där olika användare diskuterar sina (olika) behov av statistiken avgörs, åtminstone delvis, av hur mycket behoven skiljer sig ifrån varandra, dvs i hur hög grad det finns intressekonflikter om statistiken och hur starkt kolliderande behoven är. Omkring sex av tio svarande anser att det finns intressekonflikter, uttalade eller outtalade, om statistiken inom det område som avhandlas i den grupp de deltar i. Drygt tre av tio anser att det inte finns intressekonflikter.

Fråga 7 a. Tycker du att det finns intressekonflikter om statistiken inom det här statistikområdet?

Ja, uttalade intressekonflikter	34 %
Ja, men icke uttalade	27 %
Nej	32 %
Ingen åsikt / kan inte avgöra	7 %
Totalt	100 %

Kemikalieinspektionen, Riksförsäkringsverket, Skogsstyrelsen, Statens kultur-
råd och Turistdelegationen.

De vanligaste typerna av intressekonflikter är de som rör prioriteringar mellan olika sorts statistik inom området och de som rör nivån på statistikens nedbrytning.

 Fråga 7 b. Vad avser intressekonflikterna? (flera alternativ kan markeras)

Prioriteringar av olika sorts statistik inom området	63 %
Nivå på statistikens nedbrytning	63 %
Aktualitet kontra noggrannhet	33 %
Sätt att ta fram statistiken	11 %
Annat	26 %

Nära sex av tio anser att intressekonflikterna är mycket eller ganska starka medan en tredjedel anser att de inte är särskilt starka.

 Fråga 7 c. Hur starka är intressekonflikterna?

Mycket starka	15 %
Ganska starka	44 %
Inte särskilt starka	33 %
Kan ej bedöma	7 %
Totalt	100 %

De allra flesta upplever att det är meningsfullt att de deltar i gruppen.

 Fråga 8. Hur meningsfullt / viktigt anser du att ditt deltagande i gruppen är?

Mycket meningsfullt	40 %
Ganska meningsfullt	48 %
Inte särskilt meningsfullt	7 %
Ingen åsikt / kan inte avgöra	5 %
Totalt	100 %

I två öppna frågor uppmanades enkätens besvarare att själva skriva ned vilka fördelar respektive nackdelar de upplever med sitt deltagande. De vanligaste fördelarna med att delta i användarråden uppgavs vara att man får information, möjlighet att påverka och viss insyn i statistikproduktionen. Nackdelen uppges vara att det tar tid.

4.4 Andra kanaler för inflytande

Som framgått tycks användargrupperna i allmänhet uppfattas som en viktig och värdefull kanal för inflytande på statistiken. Det är dock inte den enda kanalen. De personer som ingår i användargrupperna upplever i hög utsträckning att de även har andra möjligheter att påverka statistiken, möjligheter som många av dem också utnyttjar. Detta kan ske genom kontakter med SCB (för deltagare i de statistikansvariga sektorsmyndigheternas grupper), med andra myndigheter (för deltagare i

SCB:s grupper), med regeringskansliet eller på andra sätt. Se tabell nedan.

På en punkt i tabellen framträder en skillnad mellan deltagare i SCB:s respektive sektorsmyndigheters (i tabellen kallade SAM:s) grupper. Medan ingen av de svarande som deltar i någon användargrupp som organiseras av en sektorsmyndighet anser sig sakna andra påverkansmöjligheter än att delta i denna grupp anser var femte i SCB:s grupper att de saknar andra möjligheter.

Fråga 12. Vilka möjligheter har du att påverka statistiken inom området vid sidan av ditt deltagande i användargruppen?

	I SAM:s grupper	I SCB:s grupper	I samtliga grupper
Jag har kontakter med SCB*	48 %	---	48 % *
Jag har kontakter med andra myndigheter**	----	38 %	38 % **
Jag har kontakter med regeringen	20 %	24 %	22 %
Jag kan påverka på andra sätt	60 %	57 %	59 %
Jag har inga andra möjligheter	0 %	19 %	9 %
Vet ej / kan ej avgöra	20 %	10 %	15 %

* Detta svarsalternativ gavs endast till deltagare i SAM:s grupper.

** Detta svarsalternativ gavs endast till deltagare i SCB:s grupper.

Fråga 13. Har du utnyttjat dina möjligheter att påverka statistiken på annat sätt än genom användarrådet under de senaste tre åren?

	I samtliga grupper
Ja, flera gånger	30 %
Ja, några enstaka gånger	30 %
Nej	26 %
Kan inte bedöma / minns ej	13 %
Totalt	100 %

4.5 Synpunkter på statistiken

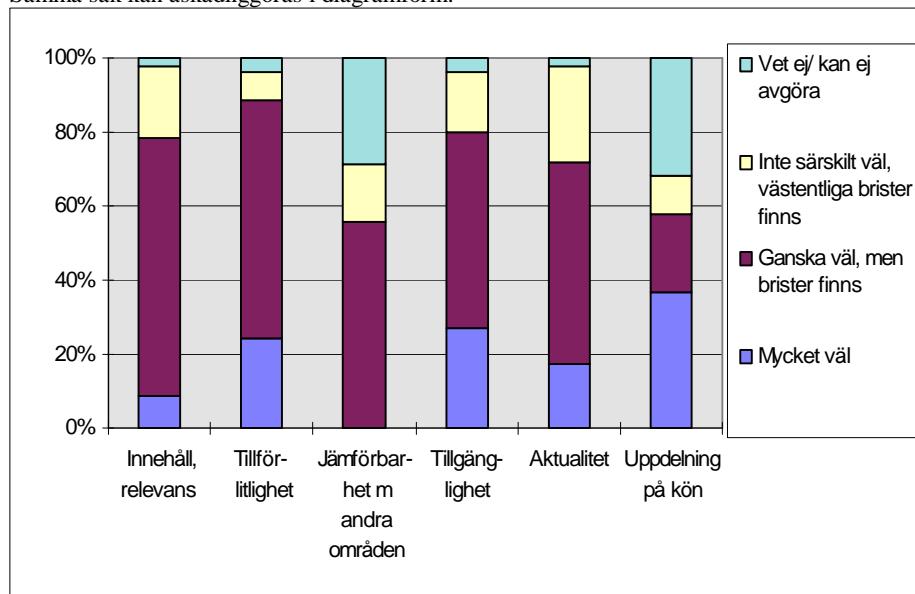
I enkäten fanns också en fråga om hur väl den nuvarande statistiken uppfyller ens behov (vilket i vissa fall avser den statistik som nyligen har förändrats och i andra den nuvarande statistik som inte har förändrats på länge). Av svaren på denna fråga framgår att de svarande är relativt nöjda med utgångs- eller dagsläget. På de flesta områdena får alternativet ”ganska väl, men brister finns” högst svarsfrekvens. Tillförlitlighet är den aspekt som får allra högst betyg. Aktualitet och relevans får

sämst betyg och är därmed områden där många önskar förändringar. Se tabell nedan.

Fråga 14. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov? Avseende:

	Mycket väl	Ganska väl, men brister finns	Inte särskilt väl, väsentliga brister finns	Vet ej/ kan ej avgöra	Totalt
Innehåll och relevans	9 %	70 %	20 %	2 %	100 %
Tillförlitlighet	24 %	64 %	7 %	4 %	100 %
Jämförbarhet med andra omr.	0 %	56 %	16 %	29 %	100 %
Tillgänglighet	27 %	53 %	16 %	4 %	100 %
Aktualitet	17 %	54 %	26 %	2 %	100 %
Könsuppdeln.	37 %	21 %	10 %	32 %	100 %

Samma sak kan åskådliggöras i diagramform:



De förändringar i statistiken som har skett under de senaste åren anses i mycket stor utsträckning ha varit till det bättre. Mycket vanlig är emellertid också bedömningen att det inte skett några väsentliga

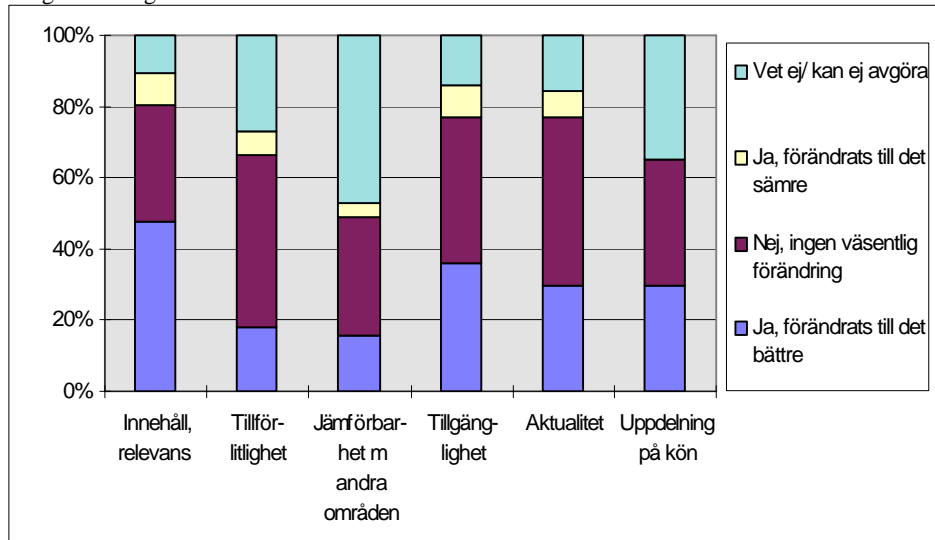
förändringar. Mycket få anser att statistiken under de senaste åren har förändrats till det sämre i något avseende.

När det gäller innehåll och relevans anser omkring hälften av enkätbesvararna att statistiken har förändrats till det bättre. En tredjedel upplever inga förändringar och en av tio anser statistikens relevans inom deras ämnesområde har förändrats till det sämre under senare år. På övriga områden är det fler som anser att statistiken inte har förändrats än som anser att den har förändrats till det bättre. Det gäller t. ex. tillförlitlighet och aktualitet där hälften inte har upplevt några väsentliga förändringar. När det gäller tillgänglighet är det ungefär lika många (4 av 10) som anser att den blivit bättre som att den är oförändrad.

Fråga 22. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste åren? Avseende:

	Ja, förändrats till det bättre	Nej, ingen väsentlig förändring	Ja, förändrats till det sämre	Vet ej/ kan ej avgöra	Totalt
Innehåll och relevans	48 %	33 %	9 %	11 %	100 %
Tillförlitlighet	18 %	49 %	7 %	27 %	100 %
Jämförbarhet med statistik inom andra områden	16 %	33 %	4 %	47 %	100 %
Tillgänglighet	36 %	41 %	9 %	14 %	100 %
Aktualitet	30 %	48 %	7 %	16 %	100 %
Könsuppdeln.	30 %	35 %	0 %	35 %	100 %

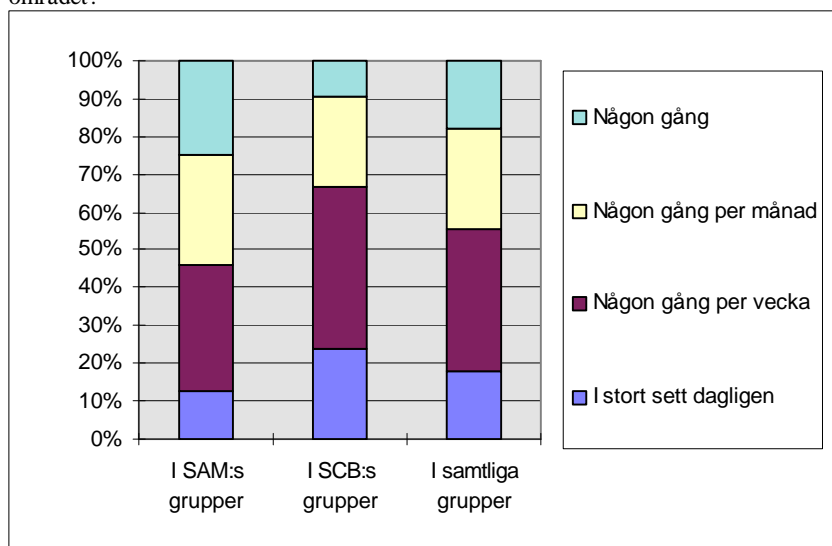
Fråga 22 i diagramform:



4.6 De svarandes användning av statistik

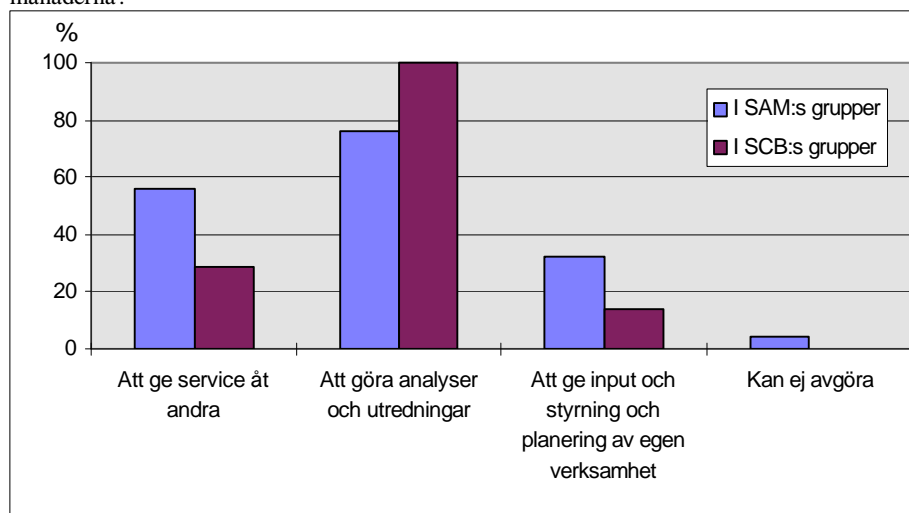
De personer som deltar i användargrupperna tycks i de flesta fall vara högfrekventa användare av den statistik som diskuteras i grupperna. Mer än hälften (56 %) använder sig av statistiken inom användargruppens område så ofta som någon gång i veckan eller mer. Den stora majoriteten (82 %) använder den åtminstone någon gång i månaden. Att vara högfrekvent användare är vanligare bland deltagare i SCB:s grupper än bland dem i sektorsmyndigheternas grupper. Två tredjedelar (67 %) av SCB:s gruppdeltagare använder statistiken åtminstone någon gång per vecka och hela 90 % minst en gång per månad. Motsvarande andelar för sektorsmyndigheternas gruppdeltagare är 45 respektive 74 %. Se diagram nedan. I frågan gavs ytterligare två svarsalternativ: "aldrig" och "minns ej / kan ej bedöma". Ingen hade markerat dessa alternativ.

Fråga 15. Har du under de senaste 12 månaderna använt dig av statistiken inom området?



De personer som finns representerade i användargrupperna använder statistiken mest till att göra analyser och utredningar. Alla enkätbesvarare från SCB:s grupper har markerat detta alternativ. Att ge service åt andra är också ett relativt vanligt användningsområde, särskilt bland de som deltar i de statistikansvariga sektorsmyndigheternas grupper. Drygt hälften av dem använder statistiken till att ge service jämfört med en knapp tredjedel bland SCB:s gruppdeltagare. Att använda statistiken som ett medel för att styra och planera den egna verksamheten är vanligare bland sektorsmyndigheternas gruppdeltagare än bland SCB:s, men är inte särskilt vanligt överhuvudtaget. Se diagram nedan.

Fråga 16. Vad har du använt statistiken inom området mest till, under de senaste 12 månaderna?

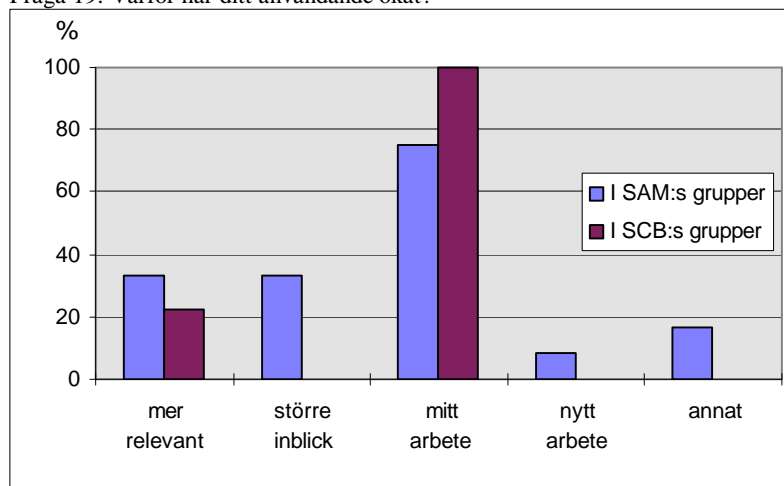


De flesta använder sig av statistik från flera områden, inte bara det område som avhandlas i den grupp de deltar i. Hela 63 % uppger i enkäten att de ofta använder sig av statistik från andra områden. Därtill säger sig 22 % ibland använda statistik från andra områden. 15 % använder sällan statistik inom andra områden.

Många anser också att de använder statistik mer nu än för några år sedan. Nära hälften (47 %) uppger att deras användande har ökat de senaste åren. Lika många anser sitt användande vara i stort sett oförändrat. Ett fåtal (7 %) har minskat sitt användande de senaste åren.

Anledningarna till att man använder statistik mer nu än tidigare redovisas i diagrammet nedan. Den viktigaste orsaken är att gruppdeltagarnas arbeten kräver ett ökat användande. Detta hänger troligen ihop med den allmänt starkare fokuseringen på statistik i samhället, bl a som ett medel i resultatstyrningen i statsförvaltningen, där många arbetar med uppföljning och utvärdering av olika verksamheter. Att statistiken har blivit bättre eller mer relevant uppges som en anledning av en tredjedel av deltagarna i sektorsmyndigheternas grupper och av en dryg femtedel av SCB:s gruppdeltagare. En anledning som bara gäller för sektorsmyndigheternas gruppdeltagare är att man har fått en större inblick i vilken statistik som finns. En tredjedel av dem har markerat detta alternativ. Denna aspekt understryks ytterligare av svaren i enkätens öppna frågor, där många beskriver möjligheten att få information om den statistik som finns eller planeras som en viktig fördel med att delta i en användargrupp.

Fråga 19. Varför har ditt användande ökat?



Svarsalternativ:

- Statistiken har blivit bättre / mer relevant för mig de senaste åren.
- Jag har fått större inblick i vilken statistik som finns.
- Mitt arbete kräver ökat användande.
- Jag har ett nytt arbete.
- Annat. Ange gärna vad.
- Kan ej avgöra.

4.7 Synpunkter på det nya systemet

I enkätens sista fråga ombads de svarande att själva beskriva sin syn på det nya systemet. Frågan löd:

Fråga 23.

”Hur tycker du att det nya statistiksystemet och den nya ansvarsfördelningen fungerar? Märker du några skillnader? Har du stött på några för- eller nackdelar? Hur tycker du att den statliga statistiken bör organiseras?”

”Berätta själv om din synpunkter och reflektioner! Skriv gärna på ett separat papper om du behöver mer plats.”

Svaren är mycket varierande. Bland deltagarna i SCB:s grupper svarar en hel del att de inte tycker sig märka någon större skillnad mot tidigare. Detta är inte förvånande eftersom de områden som SCB är statistikansvarig för fanns hos SCB även före reformen. Vissa deltagare i SCB:s grupper uttrycker dock att SCB blivit mer lyhört för användarsynpunkter de senaste åren. Andra uttrycker missnöje med det nya

systemet bland annat som följd av problem med samordning när statistikansvaret är uppdelat på flera myndigheter.

Även bland deltagare i de statistikansvariga sektorsmyndigheternas användargrupper finns ett fåtal som inte har märkt några skillnader. Dessa återfinns framförallt i små myndigheters grupper. De flesta tycks dock ha upplevt någon form av förändringar. De som är positiva till det nya systemet påpekar att statistiken har blivit mer användarstyrd och relevant, att beställningarna har blivit bredare förankrade samt att SCB har blivit mer serviceinriktat. Även negativa åsikter framförs. Någon tycker att den nya ordningen, när en ansvarig myndighet kan beställa olika delar i produktionen av olika producenter fungerar ineffektivt och mindre rationellt. En annan beklagar att den ansvariga sektorsmyndigheten har valt att upphöra med insamling av vissa uppgifter. Ytterligare en negativ synpunkt är att tillförlitligheten och kvaliteten kändes mer garanterad när SCB stod för innehållet.

Statistikansvariga myndigheter i maj 1998

Arbetskyddsstyrelsen (ASS)

Ekelundsvägen 16, 171 84 Solna
Tfn: 08-730 90 00
Fax: 08-730 19 67

Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Box 6494, 113 82 Stockholm
Tfn: 08-401 87 00
Fax: 08-32 83 64

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

851 82 Sundsvall
Tfn: 060-18 60 00
Fax: 060-18 61 92

Finansinspektionen

Box 7831, 103 98 Stockholm
Tfn: 08-787 80 00
Fax: 08-24 13 35

Fiskeriverket

Box 423, 401 26 Göteborg
Tfn: 031-743 03 00
Fax: 031-15 65 77

Högskoleverket (HSV)

Box 7851, 103 99 Stockholm
Tfn: 08-453 70 00
Fax: 08-453 70 50

Arbetsmarknad

Arbetsskador
Arbetsmiljö

Rättsväsende

Brott
För brott lagförda personer
Domstolarnas verksamhet
KriminalvårdÅterfall i brott

Utbildning och forskning

Studiestöd

Finansmarknad

Finansräkenskaper
Börsaktieäggande
Stockstatistik för finansiella företag
Finansiella företag, bokslut
Försäkringsverksamhet inkl.
understöds-föreningar

Jord- och skogsbruk, fiske

Fiske
Vattenbruk

Utbildning och forskning

Högskoleväsende

Kemikalieinspektionen (KemI)

Box 1384, 171 27 Solna
Tfn: 08-730 57 00
Fax: 08-735 76 98

Konjunkturinstitutet (KI)

Box 3116, 103 62 Stockholm
Tfn: 08-453 59 00
Fax: 08-453 59 80

**Livsmedelsekonomiska samarbets-
nämnden (LES)**

103 33 Stockholm
Tfn: 08-405 10 00
Fax: 08-10 93 39

Naturvårdsverket

106 48 Stockholm
Tfn: 08-698 10 00
Fax: 08-20 29 25

NUTEK

117 86 Stockholm
Tfn: 08-681 91 00
Fax: 08-19 68 26

Miljövård och**naturresurshushållning**

Kemikalier; försäljning och användning

Näringsverksamhet

Näringslivets investeringar

Priser och konsumtion

Hushållens inköpsplaner

Jord- och skogsbruk, fiske

Lantbrukets struktur
Produktion i lantbruk och
trädgårdsnäring
Sysselsättning i jordbruket
Skördeuppskattningar
Lantbrukets ekonomi
Prisutvecklingen i jordbruket

Miljövård och**naturresurshushållning**

Belastning
Miljö kvalitet
Miljöskyddslagens tillämpning
Avfall
Utsläpp

Energi

Tillförsel och användning av energi
Energibalanser
Prisutveckling inom energiområdet

Näringsverksamhet

Nytableringar
Konkurser och offentliga ackord
Utlandsägda företag
Svenskt ägande av utländska företag

Riksförsäkringsverket (RFV)

103 51 Stockholm
Tfn: 08-786 90 00
Fax: 08-411 27 89

Offentlig ekonomi

Offentliga utgifter inom social-
försäkringssektorn

Socialförsäkring

Stöd till barnfamiljer
Stöd vid sjukdom och handikapp
Stöd vid ålderdom
Arbetslöshetsersättning

Riksgäldskontoret

103 74 Stockholm
Tfn: 08-613 45 00
Fax: 08-21 21 63

Offentlig ekonomi

Offentlig upplåning och statsskuld

Riksrevisionsverket (RRV)

Box 45070, 104 30 Stockholm
Tfn: 08-690 40 00
Fax: 08-690 41 00

Offentlig ekonomi

Taxering
Utfallet av statsbudgeten

Skogsstyrelsen

551 83 Jönköping
Tfn: 036-15 56 00
Fax: 036-16 61 70

Jord- och skogsbruk, fiske

Sysselsättning i skogsbruket
Produktion i skogsbruket

Skolverket

Kungsg. 53, 106 20 Stockholm
Tfn: 08-723 32 00
Fax: 08-24 44 20

Utbildning och forskning

Skolväsende
Barnomsorg

Socialstyrelsen (SoS)

106 30 Stockholm
Tfn: 08-783 30 00
Fax: 08-783 32 52

Hälso- och sjukvård

Hälsa och sjukdomar
Hälso- och sjukvård
Dödsorsaker

Socialtjänst

Individ- och familjeomsorg
Äldre- och handikappomsorg

**Statens institut för
kommunikationsanalys (SIKA)**

Box 17213104 62 Stockholm
Tfn: 08-506 206 00
Fax: 08-21 58 72

Statens invandrarverk (SIV)

Box 6113, 601 70 Norrköping
Tfn: 011-15 60 00
Fax: 011-10 81 55

Statens jordbruksverk (SJV)

551 82 Jönköping
Tfn: 036-15 50 00
Fax: 036-19 05 46

Statens kulturråd

Box 7843, 103 98 Stockholm
Tfn: 08-679 72 60
Fax: 08-611 13 49

Statistiska centralbyrån (SCB) Box
24300, 104 51 Stockholm, tfn 08-783 40
00701 89 Örebro, tfn 019-17 60 00

Transporter och kommunikationer

Flygverksamhet
Järnvägstransporter
Postverksamhet
Televerksamhet
Motorfordon
Godstransporter på väg
Sjöfart
Persontransporter på väg
Vätrafikolyckor

Befolkning

Invandring och asylsökande

Jord- och skogsbruk, fiske

Animalieproduktion

Kultur och fritid

Bibliotek
Kulturmiljövård
Muséer
Studieförbund

Arbetsmarknad

Löner nationellt och regionalt
Sysselsättning, nationellt och regionalt
Lönesummor och arbetskostnader
Arbetskraftsundersökningar

Befolkning

Befolkningens storlek och
befolkningsförändringar
Befolkningens sammansättning
Befolkningsframskrivningar

Bostäder och byggande

Fastighetspriser och lagfarter

Fastighetstaxeringar

Bostadsbyggande, modernisering och hyreskostnader

Byggnadskostnader

Intäkter och kostnader i borsektorn

Bostads- och hyresuppgifter

Byggnadsprisindex samt faktorprisindex för byggnader

Lokalbyggande

Handel med varor och tjänster

Inrikeshandel

Utrikeshandel

Inkomster och inkomstfördelning

Inkomster och inkomstfördelning i hushållssektorn

Levnadsförhållanden

Centrala indikatorer för integrerade beskrivningar av Levnadsförhållanden

Jämställdhet

Medborgarinflytande

Allmänna val

Partisympatier

Miljövård och naturresurshushållning

Markanvändning

Vattenanvändning

Miljöskyddskostnader

Gödselmedel och kalk

Nationalräkenskaper

Nationalräkenskaper

Näringsverksamhet

Näringslivets struktur
Varu- och tjänsteproduktion
Industriproduktionens utveckling
(kortperiodiskt)
Industrins leveranser och order
Industrins lager
Industrins kapacitet och
kapacitetsutnyttjande
FoU-insatser
Företagssektorns finanser
Företagens resultat
Tjänstenäringsars intäkter och kostnader

Priser

Konsumentprisindex
Nettoprisindex
Prisindex i producent och importled
Köpkraftspariteter

Utbildning

Befolkningens utbildning

Forskning

Forskning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

901 83 Umeå Tfn: 090-16 58 00

Turistdelegationen

Box 7087, 103 87 Stockholm

Tfn: 08-678 34 00

Fax: 08-678 04 25

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)

Box 473 33, 100 74 Stockholm

Tfn: 08-691 10 00

Fax: 08-744 99 70

Jord- och skogsbruk, fiske

Riksskogstaxeringar

Näringsverksamhet

Inkvartering

Näringsverksamhet

Statistik för särskilda varugrupper

Att tänka på när man framställer officiell statistik

1 ALLMÄNNA FÖRBEREDELSE

- 1.1 Analysera användarbehoven
- 1.2 Beakta EU:s och andra internationella organisationers krav
- 1.3 Fastställa föreskrifter om uppgiftslämnande och därvid inhämta yttrande från RRV
- 1.4 Samråda med företrädare för uppgiftslämnare (Företagens Uppgiftslämnardelegation, Landstingsförbundet m.fl.)
- 1.5 Inhämta tillstånd från Datainspektionen

2. UNDERSÖKNINGSMÅL

- 2.1 Utforma undersökningsmål i termer av
 - objekt
 - population och redovisningsgrupper
 - variabler
 - referenstid
 - modell
 - statistiska mått
 - krav på tillförlitlighet
 - undersöknings- och publiceringsfrekvens
 - jämförbarhet över tiden
 - jämförbarhet med annan statistik
- 2.2 Följa gällande standarder (t.ex. SNI)
- 2.3 Välja form(er) för statistikens presentation och spridning

3. PRODUKTIONSMETODER

- 3.1 Välja urvalsmetod och bestämma urvalsstorlek
- 3.2 Välja och utprova insamlingsmetod t.ex.
 - intervju
 - postenkät

- registerdata
- kombination av intervju/postenkät och registerdata

- 3.1 Utforma mätmetod och utprova mätinstrument
- 3.2 Välja metoder för estimation och beräkningar av osäkerhet
- 3.3 Utforma databehandlingssystem

4. GENOMFÖRANDE

- 4.1 Genomföra provundersökningar och evalveringar
- 4.2 Insamla och bearbeta uppgifter bl.a.
 - granskning
 - kodning
 - samkörningar
- 4.1 Följa föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik bl.a. rörande
 - offentliggörande i SOS
 - kvalitetsdeklaration
 - produktbeskrivningar
 - planerad publicering
- 4.1 Framställa publikationer/statistik på ADB-medium

5. SPRIDNING/UTTAG

- 5.1 Beakta gällande sekretessregler
- 5.2 Marknadsföra, sälja och distribuera statistiken till användarna inkl. gratisdistribution till vissa bibliotek
- 5.3 Rapportera till EU och andra internationella organisationer
- 5.4 Leverera data och metadata till gemensamma databaser
- 5.5 Informera massmedierna
- 5.6 Tillhandahålla upplysningstjänster
- 5.7 Tillhandahålla specialbearbetningar av primärmaterial

6. ARKIVERING

- arkivera uppkomna handlingar
- lämna material till Riksarkivet

Kommittédirektiv

Utvärdering av statistikreformen

Dir. 1998:17

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera statistikreformen. I uppdraget ingår också att analysera EU-medlemskapets effekter på statistikens område och lämna förslag till eventuella förändringar i den officiella statistiken.

Bakgrund

Statistikens roll i samhället

Statistik om allmänna samhällsförhållanden är en nödvändig förutsättning för att demokrati och ekonomi skall fungera i ett modernt samhälle. Den statliga statistiken produceras och presenteras för att tillfredställa viktiga behov i samhället. Statistiken används inom planering, beslutsfattande och förändringsarbete på internationell, nationell, regional och kommunal nivå liksom inom specifika samhällssektorer. Utbildningsväsendet är en viktig kanal för bred spridning av statistik men också för att förmedla en allmän förståelse för hur statistik kan användas.

Statistik spelar en väsentlig roll som underlag för kritisk granskning av samhället. Massmedia utgör en viktig kanal som förmedlare av statistisk information till olika opinionsgrupper och direkt till allmänheten. Forskningen har behov av omfattande och detaljerade statistiska underlag, ofta i form av individdata.

Bakgrunden till statistikreformen

Under 1960- och 1970-talen centraliserades den statliga statistikproduktionen till Statistiska centralbyrån (SCB). Statistiken byggdes samtidigt ut inom flera samhällssektorer. En bidragande orsak till centraliseringen var den nya datatekniken. Den innebar att statistikproduktionen kunde effektiviseras men ansågs också förutsätta stora enheter.

Regeringen beslutade år 1980 att tillkalla en kommitté med uppgift att se över den statliga statistikens innehåll och framtida inriktning. Kommittén föreslog i betänkandet *Framtida statlig statistik* (SOU 1983:74) bl.a. en ny beslutsmodell där departementens ansvar för statistiken inom det egna verksamhetsområdet skulle stärkas. Riksdagen beslutade i enlighet med kommitténs förslag (prop. 1984/85:100 bil. 14, bet. 1984/85 FiU16, rskr. 1984/85:115). Den nya beslutsmodellen gjorde det emellertid svårt att införa sektorövergripande statistik och var tidsödande för arbetet i Regeringskansliet. Riksrevisionsverket kritiserade det sätt på vilket statistiken styrdes. En annan viktig orsak till att styrningen av statistiken behövde utvecklas var förändringen inom den offentliga sektorn med ökat decentraliserat beslutsfattande genom mål- och resultatstyrning.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen år 1990 att tillkalla en utredare med uppgift att pröva hur den statliga statistiken skulle kunna effektiviseras. Man ansåg att detta skulle kunna uppnås genom att statistikens huvudanvändare fick en tydligare beställarroll. Vidare ansågs att statistiken så långt som möjligt borde finansieras direkt av beställarna. Möjligheten att helt uppdragsfinansiera SCB verksamhet skulle också prövas.

Utredaren lämnade i maj 1992 betänkandet *Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48). Utredaren föreslog att i princip all statlig statistik skulle finansieras med anslag till sektorsmyndigheter eller genom avgifter. Remissinstansernas synpunkter på utredarens förslag var blandade. De flesta välkomnade ett ökat användarinflytande. Förslaget tillstyrktes i stor utsträckning av de myndigheter där statistiken har en operativ roll i verksamheten. Förslaget avvisades däremot i allmänhet av de remissinstanser som har tydliga sektorövergripande statistikbehov.

Lagen (1992:889) om den officiella statistiken

Regeringen beslutade i december 1987 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en samlad regelöversyn inom statistikområdet. Utredaren överlämnade i april 1990 betänkandet *Förenklad statistikreglering – Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen* (SOU 1990:43). Mot denna bakgrund beslutade riksdagen våren 1992 en lag om den officiella statistiken (prop. 1991/92:118, bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92: 316). Enligt lagen är officiell statistik sådan statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Beslut om ändrade principer för statistiken

Riksdagen beslutade i november 1992 om förändrade principer för ansvarsfördelning och finansiering av den officiella statistiken (prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122). Beslutet innebar en kompromiss i förhållande till remissutfallet på så sätt att en oberoende statistikmyndighet skulle ansvara för sektorövergripande statistik och vissa samordnande uppgifter medan sektormyndigheter så långt möjligt skulle ansvara för sektorbunden statistik. SCB fick således ansvar för officiell statistik som griper över flera sektorer eller som saknar en entydig huvudanvändare eller där det påtagligt gagnar förtroendet för statistiken. SCB fick också ansvar för förvaltningsuppgifter såsom samordning och bevakning av den officiella statistiken, grundläggande metodutveckling, nationell statistiksamordning, nomenklaturarbete, internationellt statistiksamarbete, information och statistikservice samt vissa centrala databaser. SCB fick vidare ansvar för långsiktiga prognoser och analyser om befolknings-utveckling, utbildning och arbetsmarknad. Dessa verksamheter skulle enligt beslutet anslagsfinansieras.

Beslutet innebar vidare att sektoransvariga myndigheter fick ansvar för den officiella statistiken inom sina områden. Denna statistik skulle finansieras genom anslag vid de berörda sektormyndigheterna. Övrig statistik och statistiska tjänster skulle enligt beslutet finansieras av beställaren.

Riksdagen hade redan tidigare beslutat att decentralisera beställaransvaret för skolstatistiken till Skolverket från den 1 juli 1992 och ansvaret för livsmedelsstatistiken till Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden från den 1 juli 1993.

Lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik

Regeringen beslutade i december 1992 att tillkalla en utredare med uppdrag att utreda frågor om integritetsskyddet för uppgifter i den statliga statistiken. Utredaren lämnade i september 1993 delbetänkandet Statistik och integritet, del 1 (SOU 1993:83) och i maj 1994 slutbetänkandet Statistik och integritet, del 2 (SOU 1994:65). Mot denna bakgrund beslutade riksdagen i juni 1995 lag om vissa personregister för officiell statistik (prop. 1994/95:200, bet. 1994/95:FiU24, rskr. 1994/95: 368).

Genomförandekommittén

Regeringen beslutade i februari 1993 att tillsätta en kommitté med uppgift att förbereda ändringar i ansvarsfördelningen för den statliga statistiken. Kommittén, som antog namnet Genomförandekommittén, lämnade under 1993 två delrapporter och i januari 1994 sitt slutbetänkande Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken (SOU 1994:1).

Statistikreformen träder i kraft

Riksdagen ställde sig, i likhet med regeringen, i april 1994 i stort bakom Genomförandekommitténs förslag till genomförande av en ny ansvarsfördelning och finansiering av delar av statistikproduktionen (prop. 1993/94: 100, bil. 8, bet. 1993/94: FiU15, rskr. 1993/94:269). Den 1 juli 1994 fördes ansvaret för den officiella statistiken inom ett stort antal avgränsade sektorsområden över från Statistiska centralbyrån till ett femtontal andra statliga myndigheter. SCB:s statistikansvar koncentrerades samtidigt till bl.a. arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss utbildningsstatistik. Samtidigt fördes sammanlagt ca 90 miljoner kronor över från SCB:s anslag till de övriga berörda myndigheterna vilket sammantaget med de 50 miljoner kronor som tidigare förts över för jordbruks- och skolstatistik innebar att SCB:s anslagsfinansierade verksamhet minskade till ca 50% av den dåvarande verksamhetens volym.

Statistiksamarbetet inom EU

EU-samarbetet på statistikområdet innebär att medlemsländerna är skyldiga att harmonisera stora delar av den befintliga statistiken och att fortlöpande utveckla statistiken med hänvisning till bl.a. det fördjupade samarbetet och utvidgningen av unionen. För närvarande ställs omfattande krav på ekonomisk statistik. De kommande utvidgningsförhandlingarna liksom fokuseringen på bl.a. sysselsättning, miljö och transporter förväntas ställa nya krav på statistik som stöd för EU:s politik och gemensamma satsningar.

Kommissionen ger i vissa fall ekonomiskt stöd till medlemsländerna för att utveckla ny statistik men det är dessa länder som finansierar och ansvarar för produktionen av statistik. Kommissionen sammanställer och publicerar den gemensamma statistiken.

EU:s regelverk är mycket omfattande på statistikens område och ytterligare författningar förbereds. Författningarna gäller framför allt ekonomisk statistik, jordbruksstatistik och arbetsmarknadsstatistik.

Inom EU-kommissionen ansvarar Eurostat (DG 34) för statistikfrågor. Under kommissionen finns ett 70-tal kommittéer och arbetsgrupper där SCB och andra statistikansvariga myndigheter är representerade. Utvecklingsarbetet inom statistiken sker i dag i många fall i dessa kommittéer och arbetsgrupper. Finansdepartementet är representerat i ministerrådets arbetsgrupp för statistikfrågor.

Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting

I betänkandet Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting (SOU 1996:179) föreslås bl.a. hur kvalitet, jämförbarhet och aktualitet kan förbättras i statistik som samlas in från kommuner och landsting och hur uppgiftslämnarnas börda kan minskas. Förslaget har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Uppdraget

Mot bakgrund av de stora förändringar som statistikreformen inneburit för statistiken, statistikansvariga myndigheter och statistikens användare finns det skäl att utvärdera denna. Även medlemskapet i EU har medfört betydande förändringar vilket motiverar en analys av medlemskapets effekter på statistikens område. Utifrån denna utvärdering och analys skall utredaren föreslå hur eventuella brister inom området kan åtgärdas.

Har reformen haft de förväntade positiva effekterna?

Syftet med statistikreformen var att göra styrningen av den statliga statistiken effektivare genom att öka användarnas möjligheter till påverkan. Detta skulle uppnås genom att huvudanvändare utsågs till statistikansvariga myndigheter. Den officiella statistiken inom ett visst samhällsområde skulle utformas som en löpande dialog mellan statistikansvariga myndigheter och övriga användare, vars intressen skulle fångas upp genom användarråd.

Utredaren skall utvärdera om syftet med statistikreformen har uppnåtts. Av utvärderingen skall det särskilt framgå hur statistikens omfattning, innehåll, kvalitet och relevans har förändrats genom reformen och om användarnas inflytande över statistikens innehåll har utvecklats på det sätt som var förväntat. Utredaren skall också analysera hur flexibiliteten inom statistiksystemet har påverkats och möjligheterna att tillgodose behovet av ny statistik.

En utgångspunkt för reformen var att den officiella statistiken skulle bli mer tillgänglig. Tillgängligheten ansågs kunna upprätthållas och på sikt även ökas genom en särskild databasservice vid SCB. Utredaren skall utvärdera hur reformen har påverkat statistikens tillgänglighet och användning samt användarnas möjlighet att överblicka den officiella statistiken.

En annan utgångspunkt för reformen var att systemet med beställare och producenter borde leda till ökad konkurrens mellan olika producenter och en ökad press på att rationalisera och effektivisera produktionsprocessen. Utredaren skall därför analysera produktivitet-utvecklingen för statistikproduktionen vid SCB och andra statistikproducenter och i vilken utsträckning statistikproduktionen upphandlas under konkurrens. Utredaren skall vidare undersöka om eventuellt dubbelarbete vid de statistikansvariga myndigheterna har ökat eller minskat efter reformen.

Inför reformen bedömdes att uppgiftslämnarnas börda skulle kunna minska om de statistikansvariga myndigheterna samordnade insamlingen av specifika sektorsuppgifter med insamlingen av uppgifter för statistik. Utredaren skall utvärdera om uppgiftslämnarnas börda har minskat av denna anledning.

Ytterligare en positiv effekt som förväntades av reformen var att en större rörlighet bland statistiker skulle öka det statistiska kunnandet i samhället i stort. Utredaren skall därför undersöka reformens effekter för statistikkompetensens utveckling och spridning i statistiksystemets olika delar.

Enligt förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken skall individbaserad officiell statistik, när inte särskilda skäl talar däremot,

vara könsuppdelad. Utredaren skall utvärdera om den könsuppdelade statistikens omfattning och kvalitet har påverkats av statistikreformen.

Har reformen haft de befarade negativa effekterna?

Inför statistikreformen framfördes från olika håll farhågor om att reformen skulle leda till försämringar inom vissa områden, bl.a. att allmänhetens möjligheter att påverka och få tillgång till statistik skulle försämrats. Vidare fanns en oro för att reformen skulle leda till brister i objektivitet och kvalitet, sämre jämförbarhet och till att uppgiftslämnarnas börda ökade.

Utredaren skall därför utvärdera om reformen har försvårat möjligheterna för statistik användare i allmänhet att påverka, få tillgång till och använda statistik. För att få en uppfattning om detta är det exempelvis av intresse att undersöka i vilken utsträckning statistikansvariga myndigheter har inrättat programråd eller liknande, och i så fall deras sammansättning och hur de fungerar.

Vissa statistikansvariga myndigheter fick genom reformen ansvar för statistik som på olika sätt rör den egna verksamheten. Detta förhållande kan medföra att statistikens objektivitet riskeras. Utredaren skall därför undersöka om statistiken har påverkats negativt av detta förhållande.

Utredaren skall också utvärdera hur statistikens kvalitet har förändrats och i vilken utsträckning eventuella försämringar beror på bristande kompetens vid den statistikansvariga myndigheten eller statistikproducenten.

Utredaren skall vidare utvärdera om decentraliseringen av statistikansvaret har medfört att statistiken inte är lika jämförbar som tidigare, bl.a. vad gäller möjligheterna att jämföra statistik över lång tid.

Enligt reformens intentioner får belastningen inte öka på uppgiftslämnarna. Utredaren skall utvärdera om detta har skett och om möjligheterna att samutnyttja insamlade data har försämrats som följd av att statistikansvaret är uppdelat på olika myndigheter. För att över tiden kunna studera belastningen på uppgiftslämnarna skall utredaren också förslå hur kostnaderna för dessa kan beräknas. Utredaren skall bl.a. beakta de beräkningar på området som har gjorts i andra länder.

De statistikansvariga myndigheternas nya roller efter reformen

Statistikreformen innebar att SCB:s verksamhet delades upp i tre delar. Myndigheten fick ansvar för sektorövergripande statistik samtidigt som förvaltningsrollen förstärktes, framför allt samordningen av den statliga statistiken. En tredje uppgift var att producera statistik på uppdrag.

Utredaren skall utvärdera hur SCB har utfört arbetet inom de olika delarna av verksamheten och studera bl.a. hur SCB:s anslagsfinansierade statistik har utvecklats jämfört med statistik vars ansvar har delegerats till andra myndigheter.

En fråga av särskilt intresse är hur väl SCB har lyckats samordna den officiella statistiken i stort men också statistiken inom den egna myndigheten. En annan fråga är hur information och service till andra statistikansvariga myndigheter har fungerat. Ytterligare en fråga är hur databasservicen har utvecklats.

Utredaren skall vidare granska konsekvenserna av att ansvaret för de nämnda tre verksamheterna ligger inom samma myndighet.

Huvuddelen av den statistik som andra myndigheter ansvarar för produceras även efter reformen av SCB på uppdrag av dessa myndigheter. Det är därför motiverat att utredaren granskar hur SCB fungerar som producent av andra statistikansvariga myndigheters officiella statistik. Av intresse är bl.a. hur förhandlingar om avtal, prisättning och offentlighet fungerar utifrån producentens och beställarens synvinkel.

Genom statistikreformen fick ett 25-tal myndigheter en ny uppgift att ansvara för officiell statistik inom ett avgränsat sektorsområde. Utredaren skall granska rollfördelningen mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter och utifrån denna lämna förslag till eventuella förändringar.

Utredaren skall också bedöma hur de nya statistikansvariga myndigheterna har hanterat sina olika roller efter reformen, exempelvis rollen som statistikansvarig myndighet, som beställare av statistik och som producent i vissa fall.

Vidare skall utredaren pröva om de statistikansvariga myndigheterna har levt upp till de förväntningar som fanns inför reformen. Utifrån denna prövning skall utredaren lämna förslag till eventuella förändringar av vilka myndigheter som skall ha detta ansvar och vilken statistik som dessa myndigheter skall ansvara för.

EU-medlemskapets effekter på statistiken

Medlemskapet i EU har på flera sätt påverkat den svenska statistiken. Innehållet i statistiken har förändrats genom krav på harmonisering och ny statistik inom främst områdena ekonomi, jordbruk och arbetsmarknad. SCB har till stor del finansierat EU-anpassningen genom rationaliseringar, minskat utvecklings- och förändringsarbete, med sparade anslagsmedel och genom vissa ambitionssänkningar inom främst sådan statistik som inte är reglerad inom EU.

Medlemskapet har således inneburit att EU-reglerad statistik till viss del prioriterats på bekostnad av annan statistik. Det är därför väsentligt att utredaren analyserar i vilken utsträckning och på vilket sätt den officiella statistiken har påverkats av medlemskapet och i vilken omfattning kraven från EU har medfört omprioriteringar mellan olika statistikområden och vilken effekt detta har haft för statistik-användarna. Utredaren skall med utgångspunkt i analysen lämna förslag till eventuella förändringar av vilken statistik som skall ingå i förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken. Förslagen skall utgå från nuvarande anslagsnivå och de krav som finns i lagen (1992:889) om den officiella statistiken. Förslagen skall också ta hänsyn till statistik-behoven inom i första hand områden som är sektor-övergripande och inte reglerade inom EU, exempelvis befolknings-frågor och vissa fördelnings- och välfärdsfrågor. Utredaren skall beakta de utvärderingar av sektorstatistik som statistikansvariga myndigheter har genomfört och i övrigt det utvecklingsarbete som gjorts för att anpassa statistiken till nya och förändrade behov.

Utredaren skall i detta sammanhang förutsättningslöst pröva möjligheterna att avgiftsfinansiera statistik som i dag finansieras med anslagsmedel.

EU-arbetet på statistikens område berör ett stort antal intressenter, både i Sverige och i olika EU-institutioner. SCB samordnar det svenska arbete som bedrivs inom EG-kommissionens kommittéer och arbetsgrupper och ansvarar för att EU-arbetet förankras hos berörda svenska intressenter, såsom exempelvis statistikansvariga myndigheter och organisationer som Svenska kommunförbundet och Näringslivets nämnd för regelgranskning. Utredaren skall utvärdera SCB:s samordning av EU-arbetet och arbetsfördelningen mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter på detta område. Utredaren skall också utvärdera i vilken omfattning Sverige har fått gehör för sina ståndpunkter i EU-arbetet på statistikens område.

EU-medlemskapets effekter på statistiken har visat att finansieringen och styrningen av den sektorövergripande statistiken inte fungerar tillfredsställande. Det nuvarande systemet försvårar bl.a. budgetarbetet

inom Regeringskansliet. Regeringen har uppdragit åt SCB att senast den 1 mars 1998 lämna förslag till hur regeringens finansiella styrning av myndighetens verksamhet kan förbättras. SCB föreslår att myndighetens anslag för statistikproduktion delas upp på flera departement. Förslaget bereds i Regeringskansliet inför budget-propositionen för 1999. Utredaren skall beakta resultatet av berednings-arbetet och utifrån detta ta ställning till behovet av ytterligare förslag till åtgärder som kan förbättra styrningen av den sektorövergripande statistiken.

Mot bakgrund av EU-medlemskapets stora effekter på den svenska statistiken är det av intresse att veta om också andra medlemsländer har en liknande situation. Utredaren skall därför översiktligt undersöka hur statistiken har påverkats i andra länder efter medlemskapet i EU. Utredaren bör t.ex. studera ett eller flera länder som varit medlemmar under en längre tid och ett eller flera länder som liksom Sverige nyligen blivit medlemmar. Utredaren skall också studera i vilken omfattning kraven från EU har medfört omprioriteringar mellan statistikområden, hur statistiken styrs och hur de växande statistikkraven från EU hanteras.

Arbetets genomförande

Utredaren skall samråda med representanter för berörda statistik-användare, statistikproducenter och uppgiftslämnare.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994: 23), redo-visning av jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994: 124) samt redovisning av konsekvenser för brottsligheten och det brottsföre-byggande arbetet (dir. 1996: 49). Utredaren skall även redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som uppkommer om föreslagna förändringar genomförs.

Utredaren skall samråda med den arbetsgrupp som Regeringskansliet avser att inrätta inom Finansdepartementet med uppgift att lämna förslag till ändringar i författningarna på statistikens område.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 1 mars 1999.

(Finansdepartementet)