

Kommittédirektiv



Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet

Dir.
2011:32

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Utredaren ska särskilt granska statistik-kvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet pris-sättning och dokumentation.

I utredarens uppdrag ingår också att analysera vad det innebär för den samlade statistikproduktionen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Det gäller dels konsekvenserna för SCB och systemet för den officiella statistiken, dels effekterna på de marknader där myndigheterna är verksamma. Utredaren ska dessutom analysera konsekvenserna för SCB av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå bl.a.

- hur kvaliteten i den officiella statistiken ska säkerställas och tillgängligheten förbättras,
- hur systemet för den officiella statistiken ska utformas,
- vilka mål, uppgifter, resurser och prioriteringar som ska gälla för SCB,
- vilka författningsändringar som behövs till följd av förslagen.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 10 december 2012.

Det svenska statistiksystemet och det europeiska

SCB firade 2009 150 år som statlig myndighet. Verksamheten dominerades till en början av befolkningsstatistik. Efter hand tillkom jordbruksstatistik, kommunal finansstatistik, sparbanksstatistik och fattigvårdsstatistik. I början av 1960-talet påbörjades en centralisering av den statliga statistiken till SCB och några år senare etablerades verksamhet i Örebro.

Det är 20 år sedan det genomfördes en heltäckande statistikutredning som resulterade i att ansvaret och motsvarande medel för delar av den officiella statistiken överfördes från SCB till andra statliga myndigheter.

Mer avgränsade utredningar har dock genomförts därefter. Statistikreformen utvärderades 1999 (SOU 1999:96). Författningarna på statistikens område sågs över samma år (Ds 1999:75). En översyn av den ekonomiska statistiken genomfördes 2002 (SOU 2002:118). En fördjupad prövning av inriktning och omfattning av officiell statistik inom SCB:s ansvarsområde gjordes 2002. En arbetsgrupp tillsatt av Finansdepartementet granskade 2003 SCB:s underlag för fördjupad prövning.

Det svenska statistiksystemet är decentraliserat sedan statistikreformen i början av 1990-talet (prop. 1992/93:101, bet. 1991/93:FiU7, rskr. 1992/93:122, prop. 1993/94:100, bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269). Det innebär att SCB ansvarar för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss utbildningsstatistik medan 25 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina områden. Därtill kommer att Riksbanken ansvarar för betalningsbalansstatistik och finansmarknadsstatistik.

SCB ansvarar också för att samordna och stödja det svenska systemet för officiell statistik, exempelvis nomenklaturarbete,

nationell statistiksamordning, internationellt statistiksamarbete, information och statistikservice samt vissa centrala databaser.

SCB ansvarar vidare för långsiktiga prognoser och analyser om befolkningsutveckling, utbildning och arbetsmarknad.

Utvärderingen av statistikreformen visade att verksamheten med den officiella statistiken efter reformen i huvudsak fungerat bra, men att samordningen av och överblicken över statistiksystemet försämrats.

Det europeiska statistiksystemet är ett partnerskap mellan Europeiska unionens statistikkontor (Eurostat), de nationella statistikbyråerna och andra nationella statistikproducerande myndigheter för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. Medlemsstaterna samlar in, bearbetar och överlämnar uppgifterna till Eurostat som sammanställer statistiken för EU-ändamål. Den europeiska statistiken styrs av femårsprogram där huvudområden och mål fastställs. Det nuvarande programmet omfattar perioden 2008–2012. Femårsprogrammen kompletteras med detaljerade årliga program.

Det svenska statistikregelverket och EU-rätten

Statistiken regleras av såväl svenska författningar som EU-rätt. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell statistik och viss annan statistik som tas fram hos en statistikansvarig myndighet.

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen och i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I personuppgiftslagen finns det bl.a. bestämmelser om skydd mot kränkning av en enskilds personliga integritet genom behandling av personuppgifter.

I lagen om den officiella statistiken sägs att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Vidare anges vilka uppgifter som näringsidkare, kommuner, stiftelser m.fl. är skyldiga att lämna för den officiella statistiken. I 5 § anges att den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av

skydd för fysiska och juridiska personers intressen. Enligt 6 § gäller att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att ta reda på en enskilds identitet. I 19 § finns vidare bestämmelser om gallring och arkivering.

I förordningen om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns det bestämmelser om statistiksekretess. I 24 kap. 8 § anges att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik, finns det bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. Här finns också bestämmelser om statistisk konfidentialitet.

Därutöver finns det ett stort antal EU-författningar som reglerar definitioner, tidsramar, frekvenser, överföring av uppgifter till Eurostat m.m. för framställning av bl.a. ekonomisk statistik, jordbruksstatistik, företagsstatistik, befolkningsstatistik och välfärdsstatistik.

Efter en uppmaning av rådet 2004 har de nationella statistikinstitutioner tagit fram en uppförandekod för europeisk statistik. Uppförandekoden är ett instrument för självreglering med normer för oberoende, integritet och ansvar och omfattar medlemsstaternas statistikmyndigheter och Eurostat. Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning rapporterar årligen till Europaparlamentet och rådet om hur medlemsstaterna och Eurostat följer koden. Mot bakgrund av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 har Ekofinrådet föreslagit att uppförandekoden stärks genom att vissa minimistandarder införs i en rättsakt.

Uppdraget att se över Statistiska centralbyrån och statistiksystemet

Kvaliteten i den officiella statistiken måste säkerställas

Att säkerställa god kvalitet i den officiella statistiken är grundläggande för att skapa tillförlitlighet och trovärdighet i statistiken. Det gäller alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik. SCB ansvarar för en stor del av den officiella statistiken och är den dominerande statistikproducenten.

Ett övergripande mål för SCB är att producera statistik av god kvalitet. För det krävs, förutom att säkerställa kvaliteten i själva produktionsprocessen, tillgång till data och god kvalitet i indata, dvs. god kvalitet i det statistiska materialet. Urvalsstorleken i de statistiska undersökningarna är en viktig faktor för att kunna uppnå god kvalitet i indata. Det ska dock vägas mot målet om minskad börda för uppgiftslämnare. I detta sammanhang bör också nämnas att svarsfrekvensen i de statistiska undersökningarna generellt försämras sakta, såväl i Sverige som internationellt.

Under 2008 och 2009 upptäcktes flera allvarliga kvalitetsbrister i statistikprodukter som är centrala för den ekonomiska politiken.

Riksrevisionen redovisade i februari 2010 en revisionsrapport, som ett led i den årliga revisionen av SCB (Revisionsrapport 2010-02-18: Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll). Riksrevisionen granskade IT-miljön för statistikproduktion av konsumentprisindex (KPI) och nationalräkenskaper (NR) samt förberedelserna för att kunna följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen har tidigare under 2008 vid två tillfällen skriftligen framfört iakttagelser om brister i SCB:s interna styrning och kontroll för framtagandet av KPI. Enligt Riksrevisionen visar granskningen på stora brister i ledning, styrning och uppföljning av statistikproduktionens IT-miljö för KPI och NR. Även om granskningen i första hand har avsett IT-miljöerna för produktion av KPI och NR, hade Riksrevisionen

anledning att förmoda att liknande brister finns i IT-miljöer för andra statistikprodukter.

Regeringen uppdrog den 25 mars 2010 åt SCB att löpande informera regeringen dels om myndighetens pågående arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i statistikproduktionens IT-miljö, dels om åtgärder för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen.

Det är nödvändigt att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen så att trovärdigheten till den officiella statistiken inte urholkas. Mot den bakgrunden behöver det göras en bedömning av statistik kvaliteten vid SCB och andra myndigheter som producerar officiell statistik.

Förbättringar av den interna styrningen och kontrollen vid dessa myndigheter kan vara ett led i att öka statistikens kvalitet. I detta sammanhang bör det även göras en avvägning mellan krav på hög kvalitet och hur snabbt statistiken måste tillgängliggöras. Internationella jämförande studier kan ge lärdomar av framgångsrik kvalitetssäkring och goda exempel i omvärlden.

Kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken är allmänt beskrivna. Enligt 3 § ska statistiken vara objektiv och allmänt tillgänglig. Förordningen om europeisk statistik har en betydligt mer utförlig beskrivning av statistikens kvalitet. I artikel 12 i nämnda förordning beskrivs sju kvalitetskriterier: relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet samt samstämmighet. Det bör övervägas om kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken bör preciseras och hur kraven ska följas upp.

Tillgängligheten till den officiella statistiken måste förbättras

Att förbättra tillgängligheten till den officiella statistiken är en utmaning för alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik.

Statistiken kan anses vara tillgänglig om man kan hitta och få tillgång till statistiken, inom rimlig tid, utan avgift eller till rimlig kostnad, enkelt kan tolka statistiken samt använda den för egna bearbetningar och analyser. Förbättrad tillgänglighet

till statistiken var en av hörnstenarna i statistikreformen. Tillgängligheten har sedan reformen förbättrats avsevärt på flera områden. Bland annat är Sveriges statistiska databaser numera avgiftsfritt tillgängliga genom SCB:s webbplats. Tillgängligheten måste dock förbättras ytterligare.

Förbättrad tillgänglighet borde kunna leda till ökade möjligheter att tillgodose statistikanvändarnas behov av uppföljning inom olika politikområden. Det bör exempelvis analyseras i vilken mån det är möjligt att tillgodose nya behov av aktuell och mer detaljerad statistik inom välfärdspolitiken och miljöpolitiken. Förbättrad tillgänglighet innebär också att man bör försöka underlätta forskningens behov av att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag.

Strategiskt viktiga områden för förbättrad tillgänglighet är dokumentation, prissättning och statistiksekretess. Andra områden är säker teknik och bra presentation.

Sammanfattningsvis bör utredarens förslag till förbättrad tillgänglighet till den officiella statistiken ha som mål att göra det lätt att söka och komma åt all officiell statistik, att underlätta även för icke-specialister att tolka och använda officiell statistik, att göra det möjligt för kvalificerade statistikanvändare, inte minst forskare vid universitet och högskolor, att använda den officiella statistikens datamaterial på egen hand, att förbättra dokumentationen, att förenkla och förtydliga statistiksekretessen (även när det är fråga om annan statistik än officiell statistik), att inte inskränka tillgängligheten mer än nödvändigt för att säkra statistiksekretessen samt att ge tillgång till den officiella statistiken genom bastjänster i kombination med valfria tilläggstjänster. Ett system för tillsyn av tillgängligheten bör övervägas.

Dokumentation

God dokumentation är grundläggande för att förbättra tillgängligheten. För att kunna söka efter statistik måste statistikanvändarna få en överblick över vilken statistik som finns tillgänglig och vad den omfattar. För att kunna tolka

statistiken behövs ytterligare kunskap. För mer djupgående analyser krävs det dessutom kunskap om de underliggande datamaterialen och processerna.

Vissa hävdar att enbart statistikproducenten har tillräcklig kunskap för att rätt kunna tolka och analysera statistiken. Andra hävdar motsatsen, att statistiken ska vara så väl dokumenterad att i stort sett vem som helst kan använda den på egen hand. Det är en prioriterad uppgift för SCB och andra statistikansvariga myndigheter att, inom ramen för befintliga anslagsmedel, genomföra fullständiga dokumentationer och kvalitetsdeklarationer. Mot den bakgrunden behöver det utredas hur dokumentationen av statistiken kan förbättras.

Prissättning

Rationell, transparent och enhetlig prissättning är ett annat strategiskt område för att förbättra tillgängligheten.

Officiell statistik är ett bra exempel på en kollektiv nytthet. Kostnaden för att producera den officiella statistiken är praktiskt taget densamma, oavsett hur många som konsumerar den. När den väl producerats för någon konsument är marginalkostnaden för att ställa den till ytterligare konsumenters förfogande allt mindre, ibland nära noll. Det är rationellt att finansiera officiell statistik genom anslagsmedel. Det är dock inte optimalt att låta den i alla delar vara helt avgiftsfri.

De flesta kostnaderna för att producera och tillgängliggöra en viss statistikprodukt är helt oberoende av hur många som använder statistikprodukten. Det gäller t.ex. kostnaderna för att konstruera ett produktionssystem, samla in, granska och rätta data, genomföra bearbetningar och att konstruera ett system för tillgängliggörande. Det finns dock vissa kostnader som ökar med antalet användare. Det gäller t.ex. kostnader för att ge betydligt fler användare tillgång till en databas med given servicenivå, skräddarsy särskilda varianter av statistikprodukten för vissa användare, eller utföra vidarebearbetningar och analyser av statistiken för en viss användare.

Det ekonomiska målet för statlig avgiftsfinansierad verksamhet är, om inget annat mål beslutats, full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Förordningen gäller för alla myndigheter under regeringen. En myndighet får bara ta betalt för sina tjänster om det finns ett uttryckligt stöd för det. För SCB:s del finns det sådant stöd i 24 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Enligt SCB:s regleringsbrev gäller att myndigheten själv bestämmer avgifternas storlek och att inkomsterna disponeras av myndigheten. Enligt 7 § avgiftsförordningen ska avgifterna beslutas efter samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Riksrevisionen granskade 2004 SCB:s uppdragsverksamhet (RiR 2004:8). Riksrevisionens övergripande slutsatser är att förutsättningarna för insyn i SCB:s uppdragsverksamhet är begränsade. Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport beslutade regeringen att skärpa återrapporteringskraven för den avgiftsfinansierade verksamheten i regleringsbrevet från och med budgetåret 2005.

ESV har i en skrivelse till SCB i oktober 2008 rekommenderat att SCB överväger en ny prissättningsmodell.

Beställare av statistik har under lång tid kritiserat SCB:s prissättning. Kritiken gäller bl.a. höga priser och bristande transparens i prissättningen.

För- och nackdelar med olika prissättningsmodeller bör belysas utifrån kostnads- och tillgänglighetsperspektiv. De ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ bör tydliggöras. Det bör övervägas att införa ett undantag från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning i avgiftsförordningen när det gäller officiell statistik. Marginalkostnadsprissättning för officiell statistik skulle kunna innebära att de fasta kostnaderna för att producera och tillgängliggöra en basversion av den officiella statistiken och bakomliggande datamaterial, inklusive kostnaderna för nödvändig infrastruktur, ska vara helt anslagsfinansierade och inte till någon del debiteras statistik-användaren. De rörliga kostnaderna för att tillgängliggöra och vidareförädla basmaterialen (mikrodata, makrodata och metadata) som ingår i den officiella statistiken skulle kunna

debiteras användarna genom avgifter. Det bör också analyseras om marginalkostnadsprissättning riskerar att komma i konflikt med konkurrenslagstiftningen. De ekonomiska konsekvenserna av marginalkostnadsprissättning ska belysas.

Statistiksekretess

Statistiksekretessen är av central betydelse för statistikens trovärdighet. Syftet med statistiksekretessen är att säkerställa förutsättningarna för statistikansvariga myndigheter att skydda uppgiftslämnare och därigenom kunna framställa statistik av god kvalitet. Om uppgiftslämnarna misstänker att de uppgifter som lämnas för statistik kan komma att spridas eller användas för andra ändamål än de som uppgifterna samlades in för, finns det risk att uppgiftslämnarna lämnar felaktiga uppgifter, snedvridna svar eller helt avstår från att lämna uppgifter.

Den svenska lagstiftningen och EU-lagstiftningen ger ett mycket gott skydd för uppgiftslämnarna. Regleringen kring statistiksekretessen är dock komplex och svårtillgänglig. Ett förvirrande förhållande är att ordet statistik betyder en sak i offentlighets- och sekretesslagen och annan i vardagligt språkbruk. Som nämnts tidigare gäller enligt 24 kap. 8 § första stycket första meningen OSL absolut sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som gäller framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Denna bestämmelse omfattar endast en viss form av statistik, nämligen allmänt utredande statistik utan anknytning till något särskilt ärende, dvs. framför allt officiell statistik. Sådan statistik som en myndighet framställer för att använda som underlag för t.ex. ett beslut i ett ärende hos myndigheten benämns i OSL ”annan jämförbar undersökning”. Med undantag för undersökningar som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen, omfattas sådana undersökningar av statistiksekretess endast om regeringen föreskriver om det (24 kap. 8 § första stycket andra meningen OSL). Regeringen har med stöd av denna bestämmelse meddelat föreskrifter om

sekretess i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:619), förkortad OSF.

Konsekvensen av denna reglering är bl.a. att en undersökning som SCB utför på uppdrag av t.ex. en statlig utredning eller en annan statlig myndighet ska anses utgöra ”statistik” i den mening som avses i OSL, medan samma undersökning skulle ha betecknats ”annan jämförbar undersökning” om den hade utförts av utredningen själv. Vidare försenas ofta statliga utredningar och statliga myndigheter med utredande uppgifter, t.ex. Statskontoret, i sitt utredningsarbete, eftersom de uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som de avser att begära in i syfte att framställa statistik inte kan skyddas av sekretess förrän regeringen har gjort en ändring i 7 § OSF.

Mot denna bakgrund bör 24 kap. 8 § OSL ses över. Ordet statistik bör ta sikte på metoden och inte ges en begränsad innebörd beroende på i vilket sammanhang statistiken framställs. Eventuella begränsningar av bestämmelsens tillämpningsområde bör göras på annat sätt än genom att använda olika ord för samma arbetsmetod. Det bör också övervägas om inte det behov av sekretess som andra myndigheter än statistikansvariga myndigheter samt Riksrevisionen och riksdagsförvaltningen har för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som begärs in för framställning av statistik, bör tillgodoses genom en sekretessbestämmelse direkt i OSL. Detta skulle kunna vara bättre än att en ändring ska behöva göras i OSF varje gång en myndighet behöver utföra en statistisk undersökning. I detta sammanhang bör även den sekretessbrytande regeln i 24 kap. 8 § första stycket tredje meningen OSL ses över. Enligt den bestämmelsen kan uppgifter som omfattas av s.k. statistiksekretess endast lämnas ut i avidentifierad form när det är fråga om utlämnande för andra ändamål än forsknings- och statistikändamål (i den begränsade betydelsen ordet statistik har enligt OSL). Vid en översyn av bestämmelsen i övrigt kan den sekretessbrytande regeln behöva omformuleras för att få samma sakliga innebörd som i dag. Vid översynen bör även beaktas att statistik används vid olika typer av verksamhetsuppföljningar. Vid sådana uppföljningar torde

den sekretess som gäller i den aktuella verksamheten vara tillräcklig för de uppgifter som hämtats från verksamheten. Om utredaren föreslår en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta utförande av statistikundersökningar och statistikverksamhet hos alla myndigheter bör därför utredaren överväga om statistik som framställs i samband med verksamhetsuppföljningar redan har ett tillräckligt sekretesskydd och därför bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Den officiella statistiken behöver avgränsas och preciseras

Definitionen av officiell statistik i lagen om den officiella statistiken är mycket omfattande. Enligt lagen ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistikförordningen specificerar den officiella statistiken i 22 ämnesområden som i sin tur är indelade i statistikområden. Även dessa ämnesområden är relativt allmänt hållna. Förordningen anger också vilken myndighet som är ansvarig för respektive statistikområde. Statistikansvariga myndigheter beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.

Det offentliga åtagandet på statistikområdet bör definieras. Det bör övervägas att avgränsa den officiella statistiken och tydligare än i dag fastställa vilka samhällsområden som ska beskrivas med hjälp av officiell statistik. Ett skäl för detta är att det årligen framförs omfattande krav och önskemål på ny och förbättrad inhemsk statistik samtidigt som EU utvidgar lagstiftningen inom statistikområdet. Ett annat skäl för omprioriteringar är att det fortfarande finns brister inom centrala statistikområden. Vidare bör det övervägas om det finns skäl till att förändra regelverket så, att officiell statistik inte enbart är traditionella summerade sammanställningar utan också observationsregister och redovisningar på lägre aggregeringsnivåer som ligger till grund för sådana summeringar. Statistiksekretessen måste naturligtvis beaktas i detta sammanhang.

Uppgiftsskyldigheten behöver förtydligas

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Uppgiftsskyldigheten beslutas normalt inte på EU-nivå utan faller enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen på den nationella lagstiftningen. Skälet till att uppgiftsskyldigheten finns i lagen om den officiella statistiken är att regeringsformens bestämmelser kräver reglering i lag för att en uppgiftsplikt ska konstitueras (8 kap. 3 §). Det krävs också att den är preciserad till sitt innehåll. Den måste vara så exakt att den som blir uppgiftsskyldig ska kunna bedöma dess innehåll och omfattning.

Uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken gäller näringsidkare, kommuner och olika organisationer. Enskilda personer i egenskap av privatpersoner omfattas inte av uppgiftsskyldigheten här. Det enda fall på statistikområdet där privatpersoner varit skyldiga att lämna uppgifter är då folk- och bostadsräkningar genomförts. Sista gången en sådan genomfördes var 1990.

Enligt 7 § lagen om den officiella statistiken ska näringsidkare lämna uppgifter om

1. namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. produktion av varor och tillhandahållande av tjänster,
3. förbrukning av varor och anlitage av tjänster,
4. antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser,
5. lagerhållning,
6. investeringar,
7. beställningar, köp, försäljningar och leveranser av varor och tjänster,
8. priser för varor och tjänster,
9. intäkter och kostnader,
10. import och export,
11. energiåtgång,
12. tillgångar och skulder,
13. sparande samt kapital-, kredit- och valutaförhållanden,
14. omfattning av upplåtelse och nyttjanderätt,

15. miljöskyddskostnader.

Kommuner och landsting ska lämna uppgifter motsvarande de som begärs från näringsidkare enligt punkterna 1–7 ovan. Kommuner ska för detta ändamål dessutom lämna uppgifter från de årliga boksluten.

De föreskrifter som meddelas för de statistiska undersökningarna av respektive myndighet tas i regel in i myndighetens egen författningssamling. Innehållet i föreskrifterna är normalt först och främst en uppräkningslista av vilka uppgifter som ska lämnas. Detta görs vanligtvis genom att frågeformuläret läggs med som en bilaga till föreskrifterna.

Uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken ska ses över. Utredaren ska analysera om förteckningen över de uppgifter som näringsidkare och andra är skyldiga att lämna för den officiella statistiken är ändamålsenlig när det gäller avvägningen mellan behovet av uppgifter för den officiella statistiken och målsättningen att minska bördan för uppgiftslämnarna. I detta sammanhang ska behovet av och förutsättningarna för att samla in och behandla ekonomiska uppgifter för den officiella statistiken från kommuner och landsting analyseras. I detta sammanhang bör uppgiftsskyldigheten för kommuner, kommunalförbund och landsting ses över. Förslaget om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, från 2008 års översyn av kommunalstatistik (SOU 2009:25), bör analyseras. Det bör också analyseras om det förekommer fall där en myndighet å ena sidan behöver framställa statistik för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser och å andra sidan inte har något eget behov av eller någon rätt att begära in uppgifterna för att framställa officiell statistik och inte kan få tillgång till uppgifterna på annat sätt. Om så är fallet bör det övervägas att införa en lagstadgad skyldighet för juridiska personer att lämna uppgifter i sådana situationer.

Statistiksystemet behöver ses över

Statistiksystemet har under 1960-talet gått från att vara ett decentraliserat system till ett centraliserat system för att på 1990-talet återgå till att vara ett decentraliserat system.

Argument för en centraliserad statistikorganisation har varit knappa resurser och svårindelbara resurser, t.ex. datorkraft och metodkompetens. Andra argument har varit stordriftsfördelar, professionalism, samordning, standardisering, statistiksekretess och EU-medlemskap.

Argument för en decentraliserad statistikorganisation har varit bättre anpassning av statistiken till användarnas behov och en mer optimal prioritering genom att statistiken vägs mot andra behov inom ett sakområde i stället för, mot annan statistik. Andra argument har varit ökade inslag av konkurrens till förmån för nytänkande och effektivitet.

Mot denna bakgrund ska för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem analyseras.

Målkonflikterna behöver hanteras

SCB har tre olika roller i det statistiska systemet: en ansvarsroll, en produktionsroll och en förvaltningsroll. SCB har ansvar för den sektorsövergripande officiella statistiken, dvs. stora delar av den officiella statistiken. När det gäller statistikproduktion har SCB en än mer dominerande ställning. SCB producerar dels den officiella statistik som myndigheten ansvarar för, dels merparten av den officiella statistik som andra statistikansvariga myndigheter ansvarar för. Förvaltningsuppgifterna innebär samordning och stöd samt uppgifter i övrigt som är gemensamma för statistiksystemet. SCB:s olika roller i det statistiska systemet kan innebära målkonflikter, exempelvis när SCB ska samordna myndigheterna i systemet och samtidigt producera officiell statistik på uppdrag av samma myndigheter. Mot denna bakgrund behöver det utredas hur de beskrivna målkonflikterna ska hanteras.

EU-samarbetet bör få större genomslag i det svenska statistiksystemet

EU-samarbetet på statistikområdet skiljer sig från annat internationellt statistiksamarbete såtillvida att det ytterst handlar om beredning av förslag till tvingande lagstiftning. Lagstiftningen har till syfte att harmonisera statistiken för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsländerna. Dessa producerar statistiken medan Eurostat sammanställer och publicerar den gemensamma statistiken. Regelverket är omfattande och består av ca 320 rättsakter, varav ca 40 procent reglerar ekonomisk statistik och jordbruksstatistik. Genom utvidgningen av EU:s politik har harmoniseringen av statistiken utvidgats till nästan alla politikområden. Utvecklingsarbetet inom många statistikområden sker i dag i stor utsträckning snarare inom Eurostats ca 160 arbetsgrupper, där medlemsländerna är representerade, än på nationell nivå.

Europeiska kommissionen presenterade i augusti 2009 ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om produktionsmetoden för EU-statistik: en vision för det kommande årtiondet (KOM (2009) 404). Syftet med en förändrad produktionsmetod är att åstadkomma effektivitetsvinster och minska uppgiftslämnarbördan.

Till följd av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 beslutade rådet sommaren 2010 skärpningar av förordningen med avseende på kvaliteten på statistiken i samband med alltför stora underskott, se rådets förordning (EG) nr 679/2010 om ändring av förordning (EG) nr 479/2009 med avseende på kvaliteten på statistiken i samband med förfarandet vid alltför stora underskott. Ekofinrådet har därefter föreslagit att uppförandekoden för europeisk statistik ska stärkas.

Händelserna i Grekland visar på nödvändigheten av god kvalitet i EU-statistiken och nära samarbete mellan Eurostat och de nationella statistikmyndigheterna.

Vidare har harmoniseringen av ekonomisk statistik stor betydelse för finansieringen av EU-budgeten. Merparten av EU-budgeten finansieras genom nationella bidrag baserade framför

allt på BNI-statistik, vilket ytterligare understryker vikten av EU-samarbetet på statistikområdet. SCB har här en central roll.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om EU-medlemskapet bör få ett ännu större genomslag i det svenska statistiksystemet i allmänhet och i SCB:s verksamhet, prioriteringar och arbetsformer i synnerhet.

Myndigheters säljverksamheter inom statistikområdet behöver analyseras

Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) föreslog att det införs en huvudregel som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiell konkurrensutsatt marknad. Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315) gjort bedömningen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Mot denna bakgrund behöver det analyseras hur beslutet om myndigheters säljverksamheter påverkar statistikområdet.

Konsekvenserna av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen behöver utredas

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) har regler införts för att skapa ökade förutsättningar för informationsmarknaden inom EU och ge allmänheten och näringslivet bättre möjligheter att utnyttja och kommersiellt använda den information som finns inom den offentliga sektorn.

Genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) genomförs PSI-direktivet i svensk rätt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2010.

SCB kan beröras av lagen på flera sätt. Inom ramen för sina offentliga uppgifter tillhandahåller myndigheten information såväl fritt som mot avgift. Myndigheten bedriver också

affärsverksamhet som innefattar vidareutnyttjande av de egna informationsresurserna. Mot den bakgrunden behöver det utredas vilka konsekvenser den nya lagen får för myndighetens verksamhet.

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska se över SCB och systemet för den officiella statistiken och i detta sammanhang analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Utredaren ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet dokumentation, prissättning och statistiksekretess.

I utredarens uppdrag ingår också att analysera vad det innebär för den samlade statistikproduktionen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Det gäller dels konsekvenserna för SCB och systemet för den officiella statistiken, dels effekterna på de marknader där myndigheterna är verksamma. Utredaren ska också analysera konsekvenserna för SCB av PSI-lagen.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå

- åtgärder som säkerställer kvaliteten i den officiella statistiken inklusive förslag till förbättringar av den interna styrningen och kontrollen,
- åtgärder som minskar uppgiftslämnarnas kostnader,
- åtgärder som förbättrar tillgängligheten till statistiken inklusive ett system för tillsyn av tillgängligheten,
- åtgärder som förbättrar dokumentationen av statistiken,
- en prissättningsmodell, för- och nackdelar och ekonomiska konsekvenser av denna modell samt andra tänkbara modeller,
- de ändringar som behövs i lagen om den officiella statistiken särskilt när det gäller dels det offentliga åtagandet på statistikområdet, dels avgränsning och precisering av begreppet officiell statistik och dels uppgiftsskyldigheten,

- hur systemet för den officiella statistiken ska utformas,
- de ändringar som behövs i förordningen om den officiella statistiken särskilt när det gäller vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den,
- mål, uppgifter, resurser och prioriteringar för SCB,
- effektiviseringar i SCB:s verksamhet,
- hur målkonflikterna inom SCB ska hanteras,
- en ny förordning med instruktion för SCB,
- hur EU-medlemskapet ska få ett ännu större genomslag i det svenska statistiksystemet i allmänhet och i SCB:s verksamhet, prioriteringar och arbetsformer i synnerhet,
- ändringar i svenska författningar till följd av Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik,
- hur uppförandekoden för europeisk statistik kan införlivas i det nationella statistikregelverket,
- hur beslutet om myndigheters säljverksamheter ska tillämpas på statistikområdet,
- eventuella förändringar för SCB till följd av PSI-lagen,
- hur SCB:s samverkan med universitet och högskolor och andra myndigheter kan stärkas så att kompetensen vid myndigheten säkerställs,
- eventuella övriga författningsändringar som bedöms nödvändiga till följd av förslagen.

Utredaren ska också analysera och lämna förslag på hur sekretesskyddet för personuppgifter som begärts in i samband med såväl statistikansvariga som andra myndigheters framställning av statistik bör regleras. Här ingår att överväga om inte det behov av sekretess som andra myndigheter än statistikansvariga myndigheter har bör tillgodoses genom en sekretessbestämmelse direkt i OSL i stället för att en ändring ska behöva göras i OSF varje gång en myndighet behöver utföra en statistisk undersökning.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska belysa de ekonomiska konsekvenserna och lämna förslag till finansiering. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagets konsekvenser av betydelse för miljön.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska bedriva arbetet i kontakt med statistikanvändare, statistikansvariga myndigheter, Riksbanken, berörda utredningar och Näringslivets regelnämnd.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 10 december 2012.

(Finansdepartementet)