



DATUM
2013-02-12
ERT DATUM
2012-12-17

DIARIENR
2012/281-4
ER BETECKNING
Fi2012/4635

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB – slutbetänkande av Statistikutredningen

Remissen till Statskontoret omfattar slutbetänkandet *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83) från Statistikutredningen 2012. Statskontoret har valt att kommentera de delar av betänkandet som är av betydelse för vår verksamhet eller som är av central förvaltningspolitisk betydelse.

- Utredningen borde på ett flertal punkter ha underbyggt sin argumentation tydligare.
- Statskontoret saknar en analys av kostnaderna för den officiella statistikens i relation till nyttan och användningen.
- Det är angeläget att det kvalitetsarbete som påbörjats av SCB fortgår.
- SCB bör tydligare redovisa principerna för sin prissättning och i flera avseenden utveckla sin kunddialog.
- Konsekvenserna av SCB:s säljverksamhet behöver utredas vidare. Det gäller såväl de samhällsekonomiska konsekvenserna som konsekvenserna för SCB:s egen verksamhet. Myndigheter ska normalt inte sälja varor och tjänster på marknader om konkurrensen kan snedvridas.

Statskontorets övergripande synpunkter

En generell synpunkt är att Statskontoret önskat att utredningen underbyggt sin argumentation tydligare. Detta gäller särskilt när utredningen frångår fastslagna principer och ställningstaganden av regeringen, exempelvis när det gäller myndigheternas säljverksamhet. På flera ställen saknas tydliga redovisningar av vad utredningen grundar sina ställningstaganden på. Utredaren har i delar av betänkandet i huvudsak valt att basera sin analys på information och uppfattningar från SCB. Statskontoret noterar också att utredningen i liten utsträckning berör och analyserar konsekvenserna när SCB inte fungerar eller inte fullgjort sin uppgift.



Statskontoret instämmer i utredningens slutsats om att Sverige även fortsättningsvis bör ha en avgränsad definition av begreppet officiell statistik. Statskontoret menar att utredningen tydligare borde ha analyserat kostnaderna för den officiella statistiken i relation till nyttan och användningen av denna.

Statskontoret menar att det är angeläget att det kvalitetsarbete som påbörjats av SCB fortgår. Det är önskvärt att andra statistikansvariga myndigheter bedriver ett liknade kvalitetsarbete.

Statskontoret instämmer i utredningens kritik om att prissättningen på officiell statistik inte alltid är förutsägbar och att prissättningen ibland upplevs som hög. SCB behöver därför tydligare redovisa principerna för sin prissättning. Utifrån den analys som utredningen presenterar menar Statskontoret att det finns skäl att ytterligare analysera inriktningen på och omfattningen av SCB:s säljverksamhet. Det behöver tydligare klargöras vilka effekter SCB:s säljverksamhet får, exempelvis om den snedvrider konkurrensen på marknaden och vilken samhällsekonomisk betydelse det kan få. Analysen bör inte, som i utredningen, utgå från SCB:s egna bedömningar och behov.

Statskontoret tillstyrker den föreslagna förändringen i förordningen om offentlighet och sekretess där Statskontoret och kommittéväsendet föreslås omfattas av statistiksekretess vid genomförandet av andra jämförbara undersökningar. En sådan förändring skulle innebära en tidsvinst och minskad administration i Statskontorets utredningsverksamhet och inom Regeringskansliet. Resultatet blir att Statskontoret snabbare kan förse regeringen med underlag till beslut. Förändringen löser dock inte alla problem. För att kunna fullgöra sitt uppdrag behöver Statskontoret ibland uppgifter från flera myndigheter. Vi anser därför att regeringen bör överväga ytterligare åtgärder, exempelvis som att ge Statskontoret tillgång till registerdata.

Statskontoret har under senare år granskat SCB:s kvalitetsarbete efter att flera fel uppmärksammats i den officiella statistiken. Statskontoret är i utredningsverksamheten beroende av tillgången till officiell statistik. Statskontoret har därför regelbundna kontakter med SCB och bred kunskap och erfarenhet av hur verksamheten inom olika delar av SCB fungerar. Remissvaret baseras på dessa erfarenheter.

Statskontorets synpunkter på enskilda kapitel

4. Beskrivningen av statistiksystemet

I betänkandet redovisas de samlade kostnaderna för den officiella statistiken. Statskontoret anser att det hade varit önskvärt att utredaren analyserat resursåtgången för den officiella statistiken (kostnaden för statistikproduktion och antal årsarbetskrafter) i relation till användningen av statistiken. En sådan analys hade visat på nyttan av satsade resurser.

Enligt betänkandet hävdar de statistikansvariga myndigheterna att de överlag har en god bild av vilka aktörer som använder den officiella statistiken. För att ta reda på hur användarna ser på statistiken använder man sig vanligtvis av olika former av råd eller direkta kontakter med beställare vid mejl och telefon. Enligt Statskontoret räcker inte detta för att få en god bild av hur den officiella statistiken används. Det krävs bredare undersökningar för att kunna ge en rättvisande bild av användningen. Bilden måste kompletteras med analys av exempelvis nedladdning av statistik, hur ofta statistik begärs ut från myndigheter och vad den har används till.

7. Den officiella statistikens inriktning och omfattning

Statskontoret instämmer i utredningens slutsats om att även fortsatt tillämpa en avgränsad definition av begreppet officiell statistik. Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att regeringen fortsatt bör vara den som fattar beslut om inriktningen av den officiella statistiken. Statskontoret menar att regeringen är den instans som bör föreslå och i förekommande fall besluta om omfattningen och inriktningen på det statliga åtagandet. Regeringen föreskriver inom vilka områden officiell statistik ska tas fram. Där emot får det anses troligt att sektorsmyndigheterna är de som är bäst lämpade att avgöra vilken typ av statistikprodukter som är mest relevant för respektive område.

8. Den officiella statistikens kvalitet

Utredningen menar att det decentraliserade officiella statistiksystemet i grunden fungerar bra. Det kan visserligen uppstå fel i statistiken ibland, men på det hela taget fungerar verksamheten bra. Statskontoret menar att SCB inte kan nöja sig med att det kan uppstå fel i den officiella statistiken utan att myndigheten måste bedriva ett mer aktivt arbete med att minimera felkällor i publicerade data. Fel i statistiken kan innebära stora ekonomiska konsekvenser med felaktiga uppräknings i socialförsäkringssystem etc.



Ytterligare ett exempel där arbete krävs är utvecklingen av det allmänna myndighetsregistret. Trots en rad påpekanden om direkta felaktigheter i registret har dessa inte åtgärdats av myndigheten.

Statskontorets erfarenheter av kontakter med SCB pekar på behovet av ett fortsatt aktivt kvalitetsarbete vid myndigheten. Statskontoret har tidigare riktat kritik mot SCB när det gäller brister i kvaliteten i statistiken.¹ Statskontoret menar i sin rapport att det kvalitetsarbete som påbörjats är på god väg, men att arbetet måste fortsätta. Bland annat behöver arbetet kanaliseras ut i organisationen och SCB behöver formulera tydligare mål för sitt kvalitetsarbete. Utredningens bild av SCB:s kvalitetsarbete och resultaten av detta är mer positiva än den bild Statskontoret redovisar i sin granskning.

SCB:s uppdrag som ansvarig för sektorsövergripande statistik och som samordnare av statistiksystemet är av stor betydelse för Statskontorets verksamhet. Statskontorets utredningsverksamhet är beroende av tillgång till officiell statistik av god kvalitet, bland annat för att fullgöra det instruktionsenliga uppdraget att följa den offentliga sektorns utveckling. Utredningen pekar i sin analys på ett behov av att förstärka kvalitetsuppföljningen vid SCB. Statskontoret instämmer i utredningens bedömning. Utredningen föreslår därför att innebörden av god kvalitet i den officiella statistiken ska regleras i lag. Vi menar att det är tveksamt att lagreglera frågan om kvalitet. Förslagsvis bör SCB istället ges i uppdrag att precisera hur man fortsättningsvis har för avsikt att arbeta med kvalitetsfrågor för att försäkra sig om en officiell statistik av god kvalitet.

Det är enligt Statskontoret angeläget att även övriga statistikansvariga myndigheter bedriver ett aktivt kvalitetsarbete och gör utfästelser om tillräcklig kvalitet. Idag är det endast två av de statistikansvariga myndigheterna som gjort sådana utlåtelse. Om systemet för den officiella statistiken ska fungera och utvecklas krävs att samtliga statistikansvariga myndigheter bedriver ett aktivt kvalitetsarbete.

Som en del i kvalitetsarbetet föreslår utredningen att Rådet för den officiella statistiken får en förändrad roll. Rådet föreslås få i uppgift att bevaka övriga statistikansvariga myndigheters intressen. För Statskontorets kommentarer angående Rådets för den officiella statistiken förändrade roll, se under punkt 12.

¹ Mot en säkrare statistikproduktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete. Statskontoret (2011:7)

9. Tillgänglighet för användarna

Statskontoret instämmer i utredningens bedömning att tillgången till officiell statistik är god. Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att Informationshanteringsutredningen vidare bör utreda om utredningsmyndigheter ska ges tillgång till mikrodata.

9.3 Prissättning

I utredningens analys av tillgänglighet till officiell statistik lyfts prissättningen fram som en viktig faktor. Av betänkandet framgår att SCB:s har en omfattande uppdragsverksamhet. Statskontoret noterar att SCB:s uppdragsverksamhet uppgår till cirka 466 miljoner kronor, knappt hälften av myndighetens omsättning. Enligt betänkandet har SCB som princip att tillämpa full kostnadstäckning för all verksamhet som inte anslagsfinansieras. SCB menar att detta krävs för att finansiera den verksamhet som myndigheten bedriver och som regeringen menar att myndigheten ska bedriva.

Riksrevisionen har tidigare kritiserat SCB:s uppdragsverksamhet och menat att insynen i hur officiell statistik prissätts är för dålig. Kritiken har avsett dels hur statistiken prissätts, dels att den uppfattas som dyr. Statskontoret instämmer i utredningens kritik om att det finns en oförutsägbarhet i SCB:s prissättning, bland annat som en följd av att principen om full kostnadstäckning tillämpas olika beroende på vilken typ av statistik som avses. Statskontoret anser i likhet med utredningen att SCB bör utveckla sin kunddialog och bli tydligare med att redovisa hur kostnaden för statistiken beräknas. Statskontoret vill betona vikten av att kunddialogen inte enbart inbegriper prissättningen utan även bör omfatta fler områden, exempelvis att kvalitets-säkra data som lämnas ut så att uppenbara fel kan korrigeras innan de når användaren, liksom att överenskomna tider för leverans av data hålls.

9.4 Statistiksekretess

Att Statskontoret och kommittéväsendet föreslås omfattas av ett generellt skydd i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) innebär stora administrativa fördelar för såväl Statskontoret som Regeringskansliet. Statskontoret saknar i dagsläget generella sekretessbestämmelser som skyddar material i våra utredningar. Det innebär att Statskontoret inte heller har möjlighet att få tillgång till material som hos andra myndigheter skyddas av sekretess. För att möjliggöra för Statskontoret att hantera uppgifter som omfattas av sekretess krävs idag att regeringen ger Statskontoret undantag i offentlighets- och sekretessförordningen i samband med enskilda regeringsuppdrag. För att regeringen ska kunna få sina frågor i uppdrag besvarade ser



Regeringskansliet och Statskontoret ibland behov av att Statskontoret får tillgång till material som omfattas av sekretess. På initiativ av berört departement bereds frågan därefter av Justitiedepartementet och beslut om undantag fattas av regeringen. I normalfallet förlänger det tiden innan uppdraget kan påbörjas med flera månader. Den genomsnittliga tid som Statskontoret har för att redovisa ett uppdrag är idag ungefär sju månader. Den förlängning som den nuvarande ordningen medför innebär således en avsevärd fördröjning, vilket försämrar förutsättningarna för att regeringen snabbt ska få underlag för till exempel omprövning. Som utredningen pekar på är det ett stort antal av de undantag som regeringen har beslutat om som rör Statskontoret. I genomsnitt aktualiseras frågan vid cirka fem tillfällen per år, men idag krävs det att Statskontoret inför varje regeringsuppdrag utreder och bedömer om ett sekretessundantag är nödvändigt. Statskontoret ställer sig mycket positiv till den föreslagna ändringen där Statskontoret föreslås omfattas av statistiksekretess vid genomförandet av andra jämförbara undersökningar.

Den föreslagna förändringen löser dock inte alla problem. Statskontoret är den enda myndighet som idag har i uppdrag att genomföra tvärsektoriella analyser och åta sig uppdrag inom alla departementsområden. För att Statskontoret ska kunna fullgöra sitt uppdrag att besvara regeringens frågor krävs det ibland också att vi får tillgång till uppgifter från flera myndigheter. I ett aktuellt uppdrag har denna fråga varit särskilt besvärlig. Regeringen beslutade den 23 februari 2012 att ge i uppdrag åt Statskontoret att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Enligt regeringen ska Statskontoret bland annat kartlägga vilken samverkan som förekommer mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för personer som får ekonomiskt bistånd och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Statskontoret ska även kartlägga hur kommunerna tillförsäkrar att biståndsmottagarna är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Statskontoret ska vidare redovisa vilka insatser biståndsmottagare får från Arbetsförmedlingen. I beslutet anges uttryckligen att uppdraget bland annat ska genomföra granskning av klienters akter hos kommuner och Arbetsförmedlingen. Trots sekretesskydd för de uppgifter som Statskontoret ska ta del av beslutade SCB att avslå Statskontorets begäran om att få ut nödvändiga uppgifter med hänvisning till att de inte är att hänföra till statistikändamål och därför enligt huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen inte kan lämnas ut. I andra hand angav SCB att det med hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär, inte står

klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Även om uppgifterna inte ska betraktas som statistikändamål ska de därför inte lämnas ut.

Den 21 februari 2013 beslutade regeringen att på formella grunder avvisa Statskontorets överklagande av SCB:s beslut.

Enligt Statskontorets uppfattning kan regeringen med det tillgängliga underlaget inte få svar på de frågor som har ställts och som har ansetts så prioriterade att uppdraget omnämndes i budgetpropositionen för år 2012.

Mot bakgrund av det aktuella fallet anser Statskontoret att regeringen bör överväga ytterligare åtgärder för att möjliggöra för Statskontoret – och eventuellt kommittéväsendet – att få tillgång till register- och mikrodata. Det bör anmärkas att data presenteras enbart på aggregerad nivå och på uppdrag av regeringen. En förändring av detta slag är enligt Statskontorets uppfattning nödvändig för att regeringen på ett uttömmande sätt ska få beslutsunderlag för omprövning och effektivisering.

11. Myndigheters säljverksamhet och SCB:s tre roller

I utredningen diskuteras SCB:s säljverksamhet. Utredaren anser att den säljverksamhet som SCB bedriver inte går emot regeringens uttalande om att myndigheter huvudsakligen inte ska sälja varor och tjänster på marknaden. Statskontoret anser dock att utredningen inte har presenterat några hållbara skäl för att frångå principen om myndigheternas säljverksamhet som återfinns i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.² Att enbart, som utredningen föreslår, strama upp uppdragsverksamhet genom förtydliganden i instruktionen om att officiell statistik ska vara prioriterad och att SCB får åta sig uppdrag på marknaden i den mån det inte snedvrider konkurrensen räcker inte anser Statskontoret.

Statskontoret anser att det behövs ytterligare analyser av inriktningen på och omfattningen av SCB:s säljverksamhet. Statskontoret menar att det med utgångspunkt i utredningens analys finns fog för tydligare slutsatser om konsekvenserna av SCB:s säljverksamhet. Utredaren menar att det i dagsläget inte är klarlagt om SCB:s uppdragsverksamhet snedvrider konkurrensen på marknaden. Statskontoret anser att detta i så fall är ett faktum som måste klargöras ytterligare. Bedömningen av om det finns en fungerande marknad för statistikproduktion och vilken typ av statistik som skulle kunna produceras på en marknad kan inte göras enbart med utgångspunkt i SCB:s egna bedömningar.

² Prop. 2009/10:175, sid. 62-63

Statskontoret anser att det saknas en analys där omfattningen av SCB:s säljverksamhet ställs i relation till det uppdrag som SCB har. I en sådan analys bör frågan vara om delar av SCB:s verksamhet kan konkurrensutsättas. SCB själv har gjort bedömningen att knappt hälften av den uppdragsverksamhet som myndigheten bedriver potentiellt är konkurrensutsatt. Utredarens slutsats är att det för stora delar av statistikområdet saknas en fungerande marknad, och att SCB:s agerande därför inte är att betrakta som ett problem. SCB hävdar att den säljverksamhet som de bedriver gentemot den privata marknaden avser registerbaserad statistik. Där har myndigheten monopol och denna verksamhet träffas därför inte av regeringens uttalande om säljverksamhet. Statskontoret anser att regeringen behöver en analys som inte till stora delar baseras på uppgifter från myndigheten själv för att kunna ta ställning till om omfattningen av SCB:s uppdragsverksamhet är rimlig. Statskontoret anser därför att den analys utredningen redovisar behöver kompletteras.

I betänkandet menar utredaren att en risk med konkurrensutsättning av statistikproduktion är att infrastrukturen för den officiella statistiken riskerar att försämrats, till exempel de statistiska basregistren. Ett argument som framförs, av såväl SCB som övriga statistikansvariga myndigheter, är att officiell statistik därför inte bör upphandlas. Upphandling kan, menar SCB, leda till tidsseriebrott. Statskontoret vill peka på möjligheten att vid upphandling ställa krav på leverantören som innebär att risken för tidsseriebrott minimeras. Att anföra detta som huvudargument för att undvika konkurrensutsättning är snarast att betrakta som ett svepskäl. Statskontoret instämmer därmed i den kritik som en rad privata aktörer har framfört mot SCB:s dominerande ställning på marknaden.

Utredningen pekar på att det finns fördelar med att inte konkurrensutsätta statistikproduktionen. Genom samproduktion minskar kostnaderna för staten och underlättar för uppgiftslämnarna. Statskontoret anser att detta inte är skäl nog för att inte undersöka om delar av statistikproduktionen skulle kunna utföras av en annan aktör än SCB. Regeringens uttalanden om myndigheternas säljverksamhet är tydlig. Regeringen menar att en välfungerande samhällsekonomi kräver en effektiv konkurrens. Statens roll är att vårda marknaderna och stärka konsumenternas roll. Regeringen är tydlig med att privata och statliga myndigheter inte konkurrerar på lika villkor och att myndigheters närvaro på marknader kan verka hämmande för konkurrensen. Statliga myndigheter ska därför som huvudregel inte ägna sig åt säljverksamhet.³

³ Prop.2009/10:175, sid.62–63

I betänkandet diskuteras omfattningen av SCB:s säljverksamhet i relation till storleken på förvaltningsanslaget. Utredningen pekar på att SCB:s säljverksamhet är stor och omfattande. I utredningen berörs däremot inte det faktum att en hög andel avgiftsfinansiering på sikt riskerar att leda till lägre produktivitet, något som Statskontoret kunnat visa på i sina analyser.⁴ Detta resulterar i högre kostnader för staten eftersom en stor andel av SCB:s kunder är statliga myndigheter.

Ett sätt att hantera SCB:s uppdragsverksamhet är att driva den i bolagsform. Utredaren anser att det finns skäl för att inte knoppa av uppdragsverksamheten från myndigheten. Statskontoret menar att frågan inte analyserats tillräckligt och att den borde utredas vidare. Utredningen menar att uppdragsverksamheten är en viktig del i systemet för den officiella statistiken. Statskontoret anser att det inte är osannolikt att uppdragsverksamheten vid SCB är av en omfattning som kräver att myndigheten har en betydande infrastruktur. För att kunna uttala sig om vad som är en rimlig omfattning av SCB:s säljverksamhet bör dock uppdragsverksamheten analyseras i ljuset av det offentliga åtagandet på statistikområdet och vad SCB har i uppdrag att göra. Detta har utredningen inte gjort.

12. Samordning av systemet för den officiella statistiken

Statskontoret ställer sig positivt till utredningens förslag om att förändra uppgifterna för Rådet för den officiella statistiken. Förslaget om rådets förstärkta roll innebär ett förtydligande av SCB:s funktion som samordnare inom systemet för den officiella statistiken.

Statskontoret saknar dock en analys av om de föreslagna förändringarna ger önskade effekter. Om Rådet för den officiella statistiken ska tilldelas en samordnande funktion och statistikansvariga myndigheter ska vara skyldiga att samråda med rådet bör detta framgå av SCB:s instruktion och av instruktionen för de myndigheter som ingår i det officiella statistiksystemet.

Förslaget innebär att det även fortsättningsvis skulle saknas någon som har ett övergripande ansvar för den officiella statistikens kvalitet och utveckling. Enligt Statskontoret riskerar förslaget att bli tandlöst eftersom det skulle vara upp till respektive myndighet att avgöra vilken statistik som produceras, vilka statistikprodukter som tas fram och hur myndigheten arbetar med kvalitetsfrågor. För att förslaget ska få ett reellt genomslag menar Statskontoret att det krävs att den föreslagna samverkan blir tydlig och formaliserad,

⁴ Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret (2012).



exempelvis genom att ett särskilt beslutsorgan inrättas vid SCB som ger Rådet för den officiella statistiken möjlighet att få inflytande över övriga statistikmyndigheters kvalitetsarbete. Detta kräver också att nödvändiga ändringar görs i respektive myndighets instruktion.

14. Översyn av SCB

Utredningen menar att det bör förtydligas i SCB:s instruktion att uppdrag som avser officiell statistik ska vara prioriterade. Utredningen anser också att det är viktigt att uppdragsverksamheten hålls åtskild från övrig verksamhet. Statskontoret instämmer i båda förslagen och menar att det är av vikt att avgifts- och anslagsfinansieringen hålls åtskild och att redovisning sker för respektive poster.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Susanne Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Susanne Johansson