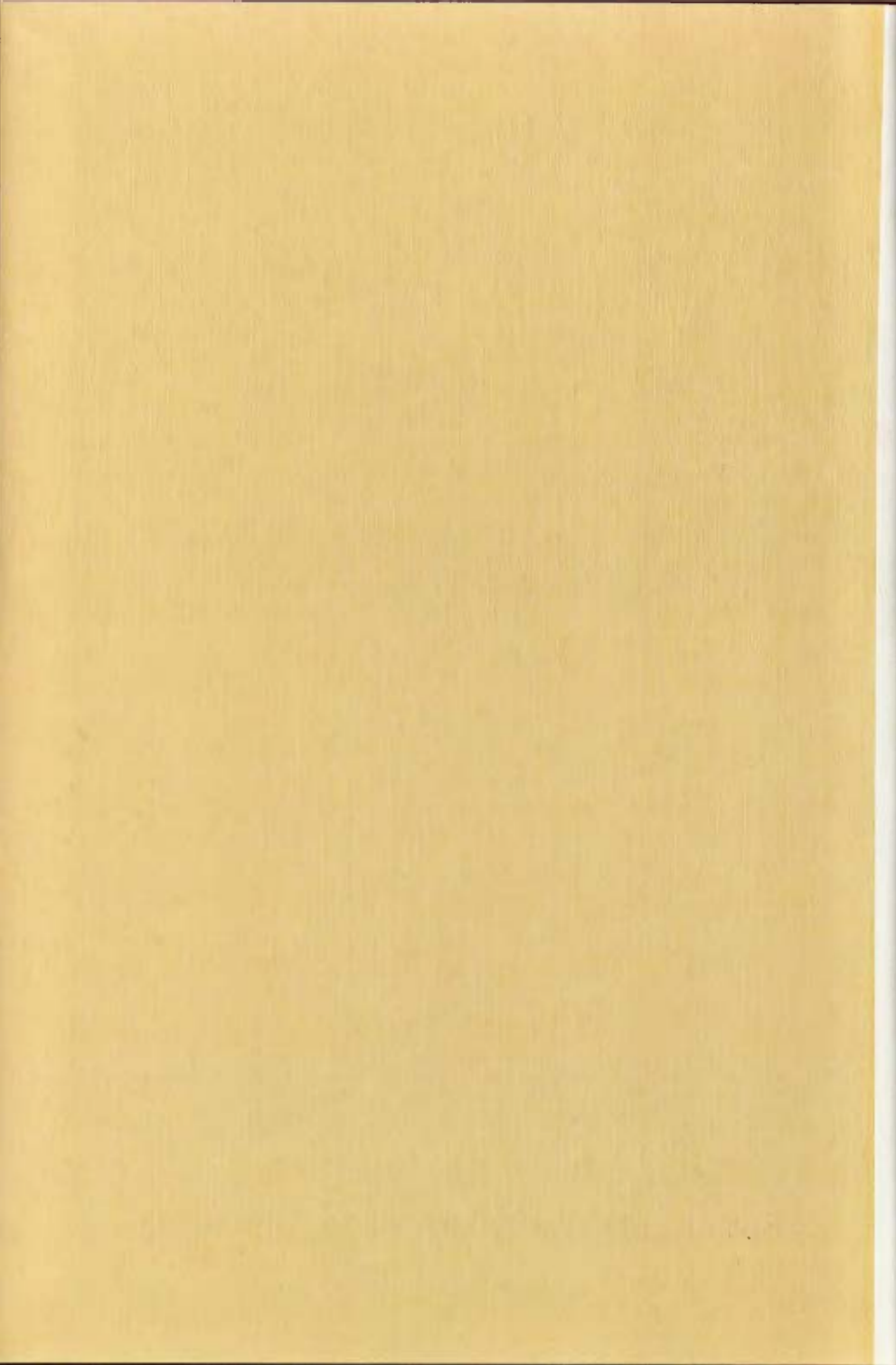


Effektivare statistikstyrning

Den statliga statistikens
finansiering och samordning

SOU 1992:48

Betänkande av 1990 års statistikutredning





Statens offentliga utredningar
1992:48
Finansdepartementet

Effektivare statistikstyrning

Den statliga statistikens finansiering
och samordning

Betänkande av 1990 års statistikutredning
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13058-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 8 november 1990 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för Civildepartementet, statsrådet Johansson, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades fr.o.m. den 30 november 1990 landshövdingen Gösta Gunnarsson att vara särskild utredare. Sedan Gunnarsson begärt entledigande förordnades i hans ställe fr.o.m. den 1 juli 1991 länsdirektören Walter Slunge.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 februari 1991 departementssekreteraren Stefan Ackerby, sektionschefen Cecilia Etzler, överdirektören Gösta Guteland, departementssekreterarna Monica Helander och Ingrid Rijavec samt docenten Måns Rosén.

Departementens representanter i statistikfrågor har utnyttjats som referensgrupp för utredningen. De har också medverkat i utredningsarbetet i försök avseende delegering till myndigheter av beställaransvaret för statistik.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 1 december 1990 revisionsdirektören Karl-Olov Hedler. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 januari 1991 organisationsdirektören Birger Jensen.

Utredningen, som har antagit namnet 1990 års statistikutredning, överlämnar härmed sitt slutbetänkande Effektivare statistikstyrning - den statliga statistikens finansiering och samordning. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1992

Walter Slunge

*/Karl-Olov Hedler
Birger Jensen*

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	13
1.1 Direktiv och avgränsningar	13
1.2 Utredningsarbetet	14
1.3 Betänkandets disposition	15
2 Bakgrund	17
2.1 Statistikverksamhetens omorganisation på 1960-talet	17
2.2 1979 års statistikutredning	17
2.3 1985 års beslutmodell med utvärdering	18
2.4 Riksrevisionsverkets rapport Statlig statistik	19
2.5 Andra utredningar om statlig statistik	19
3 Allmänna utgångspunkter	23
3.1 Statistikbegreppet	23
3.2 Behov och användning av statistik	23
3.3 Olika slag av statistik	24
3.4 Arbetsmoment i statistikframställningen	25
3.5 Produktion och konsumtion/användning av statistik	26
3.6 Uppgiftsskyldighet	27
3.7 Frivilligt uppgiftslämnande	28
3.8 Sekretess och integritetsskydd	29
3.9 Etik och normer	31
4 Sverige och det internationella statistiksamarbetet	33
4.1 Allmänt om statistiksamarbetet	33
4.2 Rapporteringen till internationella organisationer	33
4.3 Statistikverksamheten inom EG	34
4.4 Den svenska statistiken och Europa-samarbetet	37

5	Den statliga statistikverksamheten	39
5.1	Statistikproduktionens omfattning m.m.	39
5.2	Ansvaret för den statliga statistikproduktionen	41
5.2.1	SCB:s ansvar	41
5.2.2	Övriga myndigheters statistikansvar och statistikproduktion	43
5.3	Organ för samråd och användarinflytande över den statliga statistiken	45
5.3.1	Sektorsorgan med styr- och samrådsuppgifter	45
5.3.2	SCB:s samråds- och referensgrupper	47
5.4	SCB:s organisation	51
5.4.1	SCB:s styrelse, råd och nämnder	51
5.4.2	SCB-myndighetens struktur	52
5.5	SCB:s ekonomi	53
5.5.1	SCB:s finansieringskällor	53
5.5.2	SCB:s finansiering budgetåret 1990/91	53
5.5.3	SCB:s interna kostnadsbild	59
5.6	SCB:s uppdragsverksamhet	61
5.6.1	Allmänt om SCB:s uppdragsverksamhet	61
5.6.2	Inriktningen och omfattningen av SCB:s uppdragsverksamhet	62
5.6.3	Uppdragsverksamhetens ekonomi	65
5.6.4	SCB:s konkurrenssituation	67
5.6.5	Principer för prissättning i SCB:s uppdragsverksamhet	69
5.7	Den statliga statistikens publicering	73
6	Styrningen av den statliga statistikproduktionen	77
6.1	Allmänt om nuvarande styrningsförhållanden	77
6.2	Nuvarande styrsystem med beslutsmodell	78
6.3	Allmänt förändrade förutsättningar	80
6.4	Styrningen av statistiken i andra länder	81
6.5	Alternativ för styrning av den statliga statistikproduktionen	83
6.6	Styrförslagets innebörd närmare utvecklad	87
6.6.1	Beräknade konsekvenser av utredningens förslag	87
6.6.2	Försök med delegering av beställaransvaret	97
6.7	Genomförandefrågor	102
6.8	Sammanfattning av konsekvenserna för statistikens intressentgrupper	103

6.8.1	Konsekvenser för statsmakterna och andra statistikanvändare	104
6.8.2	Konsekvenser för statistikproducenterna	106
6.8.3	Konsekvenser för uppgiftslämnarna	107
7	Kriterier och ansvar för basstatistik	109
7.1	Efterfrågestyrning och basstatistik	109
7.2	Statistikbehov, officiell statistik och basstatistik	109
7.2.1	1979 års statistikutredning om statistikens uppgift och statistikbehovet	110
7.2.2	Mål för statistiken samt statistikbehovet enligt SCB	111
7.2.3	Kriterier för prioritering av statistik i andra länder	113
7.3	Basstatistikens avgränsning	116
7.3.1	Statistik enligt lag, förordning etc.	117
7.3.2	Statistik enligt internationella krav	118
7.3.3	Statistik som underlag för planering m.m.	118
7.3.4	Allmäninformativ statistik	119
7.3.5	Objektiv statistik	120
7.3.6	Statistik för forskning (FoU)	120
7.3.7	Statistik av betydelse för framställning av annan statistik	121
7.4	Ansvar och garantier för basstatistik	123
8	Utredningens förslag	125
8.1	Utgångsläget och motiv för utredningens förslag	126
8.2	Utredningens förslag utvecklat	127
8.2.1	Delegering av statistikansvaret	127
8.2.2	Uppdragsfinansiering av SCB:s statistikproduktion	128
8.2.3	Basstatistikbehovet tryggas	128
8.2.4	Förstärkt samordning av användarintressena	129
8.2.5	SCB:s prissättning och konkurrensförhållanden	130
8.2.6	Äganderätten till statlig statistik	131
8.2.7	Statistikens publicering	131
8.2.8	Genomförandeorgan	132
8.2.9	Översyn av föreskrivet samråd med uppgiftslämnare	132
8.2.10	Föreskrift i verksförordningen om statistiksamråd med SCB	132

Bilagor

1 Kommittédirektiv (Dir 1990:68)	133
2 Myndigheter utanför SCB med föreskrivet statistikansvar	141
3 Externa arbetsgrupper vid SCB	143
4 Utredningens utvärdering av SCB:s samrådsgrupper	145
5 SCB:s organisation	149
6 SCB:s delprogram och politikområden 1990/91 med kostnadsfördelning, utfall miljoner kronor	151
7 Anvisade medel för SCB budgetåren 1990/91 och 1991/92	153
8 Utredningens utvärdering av beslutsmodellen	155
9 Styrningen av statlig statistik i andra länder	159

Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

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

Bedömningarna resulterar i ett förslag om delegering av beställaransvaret för statistik till användarmyndigheter så långt detta är möjligt och lämpligt. Beställarmyndigheter skall ha ansvaret för att även andra statistik användares statistikbehov blir tillgodosedda. Ett användarorienterat organ, ett statistikråd eller motsvarande, inrättas för nationell samordning av användarintressena, för bevakning av att viktiga statistikbehov inte blir eftersatta samt för rådgivning till regeringen i statistikfrågor m.m.

Till stöd för SCB i dess samordningsroll föreslår utredningen att det i verksamhetsförordningen (1987:1100) införs en föreskrift om att myndigheter skall samråda med SCB i statistikfrågor jämte hänvisning till samrådsförordningen (1978:620).

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

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

Att helt uppdragsfinansiera SCB:s verksamhet avstyrks av utredningen dels då det är principiellt fel att uppdragsfinansiera statlig förvaltningsverksamhet, dels då det skulle medföra ett behov av att höja priserna på SCB:s statistikprodukter vilket skulle påverka SCB:s konkurrensneutrali-

tet. I kapitel 6 utvecklas konsekvenserna av utredningens förslag till styrning av statistiken enligt utredningens bedömning.

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

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

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

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

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

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

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

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiv och avgränsningar

Denna utredning har enligt direktiven (dir. 1990:68), som återges i *bilaga 1*, till huvuduppgift att pröva hur den statliga statistikverksamheten skall kunna effektiviseras. Detta skall uppnås genom att statistikens huvudanvändare skall få en tydligare beställarroll. Statistiken bör så långt möjligt finansieras direkt av beställarna. Möjligheten att helt uppdragsfinansiera Statistiska centralbyråns (SCB:s) verksamhet bör prövas. Finansieringen av SCB:s verksamhet skall göras mera överblickbar och ändamålsenlig. Gränsdragningen mellan anslag och uppdrag skall klargöras. Principerna för prissättningen skall anpassas till ökat användarinflytande.

Ett entydigt ansvar bör utpekas för statistik som har karaktär av primärstatistik även benämnd basstatistik. Med sådan statistik avses då statistik som det från samhällets synpunkt är angeläget att ha tillgång till och som bör ingå som en del i den gemensamma infrastrukturen. Inriktningen bör vara att trygga samhällets behov av grundläggande statistik och att underlätta statistikanvändningen.

En viktig utgångspunkt skall vara att upprätthålla kraven på kvalitet och ändamålsenlig spridning av statistiken. Uppgiftslämnarnas intressen samt krav på sekretess och integritet skall beaktas. Särskilt skall uppmärksammas frågor kring statistikens oberoende och objektivitet när användarnas inflytande över statistiken ökar.

Enligt direktiven måste också SCB:s samordning av statistiken lyftas fram och ges en reell innebörd. Formerna för fortlöpande styrning av statistikproduktionen och samarbete med olika intressenter bör övervägas varvid existerande styr- och referensgruppers verksamhet bör utvärderas. De internationella kraven, forskningens och allmänhetens behov bör övervägas.

Utredningen skall vidare belysa SCB:s principer för prissättning på statistikuppdragen, ansvarsförhållandena för statistik som grundas på gemensamma informationssystem samt för- och nackdelar av ökad frihet

för statistikanvändarna vad gäller produktion och köp av statistik-tjänster. Utredningen skall också klargöra konsekvenserna av förslagen, främst avseende statistiken och för dess användare.

Statistik produceras av många statliga myndigheter, dock främst av SCB. Det ingår i SCB:s uppdrag som central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen att svara för den statliga statistikproduktion som det inte ankommer på någon annan myndighet att fullgöra. För detta ändamål disponerar SCB ett särskilt anslag för statistikframställning. Utredningens syfte avseende ökat användarinflytande gäller främst inflytandet över utnyttjandet av detta anslag. Till följd därav har utredningsarbetet begränsats till att främst avse den statistik som produceras av SCB och hur effektivisering av denna statistikverksamhet skall kunna uppnås utan att därför väsentliga statistikbehov eftersätts. Avsikten är dock att utredningens förslag i tillämpliga delar skall gälla för all statlig statistikverksamhet.

1.2 Utredningsarbetet

Utredaren har biträtt, förutom av sekretariatet, av en expertgrupp med representanter för Finansdepartementet, Civildepartementet (t.o.m. 30 november 1991), statistikproducenter (SCB), kommunintressen (Svenska Kommunförbundet) och forskningsintressen (socialmedicin). De olika departementens kontaktmän i statistikfrågor har fungerat som en referensgrupp till utredningen och bl.a. medverkat i den del av utredningsarbetet som avser styrningen av den statliga statistiken.

Utredningen har tagit kontakt med och informerat vissa viktiga användargrupper om syftet med utredningen och dess inriktning. Sålunda har sammanträden och informationsutbyten förekommit med representanter för bl.a. Landstingsförbundet, Sveriges Industriförbund, Industris utredningsinstitut, Handelns utredningsinstitut och SCB:s vetenskapliga råd.

Utredningen har också haft samråd med andra utredningar på området, främst utredningen om statistikbehovet inom livsmedelssektorn (dir. 1990:14) och Utbildningsdepartementets projektgrupp med uppgift att arbeta med ett nationellt uppföljningssystem för skolsektorn. Utredningen har vidare haft överläggningar med Riksrevisionsverkets avgiftsenhet samt följt beredningen av statistikregelfrågor i regeringskansliet (prop. 1991/92:118). Även effekterna på den statliga statistiken av ett

ökat svenskt deltagande i det europeiska integrationsarbetet har studerats och i möjligaste mån beaktats.

Som underlag för utredningen har genomförts tre mindre enkätundersökningar. En enkät riktades till departementens kontaktmän för statistik för att få aktuella synpunkter på hur regeringkansliets hittillsvarande styrmodell för statistik fungerar. En annan enkät gick till ordförandena i SCB:s mera formella styr- och referensgrupper för att ge underlag för utvärdering av verksamheten i dessa grupper.

Den tredje enkäten, med förfrågan om produktionskostnader för statistik, tillställdes vissa större statliga myndigheter som bedömdes producera egen statistik av mera allmänt intresse, inte enbart driftstatistik. Syftet var att därmed erhålla underlag för beräkning av de totala kostnaderna för den statliga statistikproduktionen samt omfattningen av statistikproduktionen utanför SCB.

1.3 Betänkandets disposition

Efter innevarande inledande kapitel avseende utredningsuppdraget m.m. följer kapitel 2 som innehåller en beskrivning av den nuvarande organisationen för den statliga statistikverksamheten. Där redogörs kortfattat för vissa tidigare statistikutredningar och pågående utredningar av betydelse för denna statistikutredning. I kapitel 3 behandlas vissa allmänna utgångspunkter för den statliga statistikverksamheten och för statistikutredningens arbete.

Kapitel 4 innehåller en översikt om Sverige och det internationella statistiksamarbetet. I kapitel 5 behandlas den statliga statistikverksamheten i Sverige, omfattning, ansvarsförhållanden, organisation och ekonomi.

Kapitel 6 innehåller en redogörelse för styrningen av den statliga statistikverksamheten. Alternativa styrmodeller diskuteras och förslag ges till ändrade styrformer.

I kapitel 7 behandlas definitionsfrågor och kriterier för grundläggande statistik, basstatistik, samt föreslås vilka kriterier som bör gälla för avgränsning av basstatistik.

Kapitel 8 innehåller en sammanfattning av utredningens överväganden och förslag.

2 Bakgrund

2.1 Statistikverksamhetens omorganisation på 1960-talet

År 1960 fattade riksdagen principbeslut om att all statlig statistik som inte av administrativa skäl behövde vara bunden till visst verk skulle förläggas till Statistiska centralbyrån (SCB). I linje med beslutet genomfördes under åren 1961-1965 en långtgående centralisering av den statliga statistikproduktionen.

2.2 1979 års statistikutredning

1979 års statistikutredning (dir. 1979:133) hade till huvuduppgift att kartlägga behovet av statlig statistik. Som en viktig uppgift för utredningen angavs också att utarbeta metoder för en fortgående anpassning av statistiken till statistikanvändarnas behov. Utredningen gjorde en omfattande behovskartläggning som dokumenterades i delbetänkanden och diskussionsunderlag. Utredningen föreslog (SOU 1983:74) att även fortsättningsvis *en* myndighet skulle ha ett samlat ansvar för den statliga statistikverksamheten. Åtgärder borde dock vidtas för att de olika sektorerna i samhället skulle få ett större inflytande och ansvar för statistikproduktionen. Det ansågs därvid vara särskilt viktigt att statistikens kostnader inom ett område vägs mot andra kostnader inom samma område och inte mot kostnader för annan statistik.

Med detta syfte föreslog utredningen en modell för styrning av statistiken som innebär att varje fackdepartement svarar för beredningen av SCB:s förslag till statistikproduktion inom det område som departementet har ansvar för. Civildepartementet skulle därutöver ha ett övergripande ansvar för den statistik som är av gemensamt intresse för flera samhällsområden samt ansvar för SCB. För att ytterligare öka användar-anpassningen borde SCB:s och andra statistikproducenters arbetsgrupper med statistikanvändare ges ökad självständighet.

Den allmäninformativa statistiken borde få en friare ställning i förhållande till statsmakterna. Detta ansåg man sig kunna uppnå genom att ge resurserna för denna typ av statistik mer i form av ramar än anslag för konkreta projekt.

2.3 1985 års beslutsmodell med utvärdering

Förslagen från 1979 års statistikutredning om ny styrmodell för den statliga statistiken kom att ligga till grund för ett riksdagsbeslut (prop. 1984/85:100, bil. 15, FiU 16, rskr. 218) om en ny beslutsordning med anknytning till departementsindelningen. Den infördes fr.o.m. budgetåret 1985/86 och medförde också en ändring av SCB:s delprogramindelning så att den närmare anknöts till departementens ansvarsområden.

För att för sin del kunna svara upp mot den nya beslutordningen utvecklade SCB, inom ramen för försök med treårig anslagsram, s.k. statistikförsörjningsprogram för de politikområden som kunde härledas till departementens indelning i sakområden. Programmen skall fungera som instrument för samråd med statistikens huvudanvändare. I programmen formuleras de huvudfrågor som den löpande statistiken skall belysa, analyseras nuvarande statistikförsörjning samt ges underlag för beslut om prioriteringar av statistikbehoven inom respektive statistikområde. Programmen och prioriteringarna diskuteras med användarna i referensgrupper, seminarier eller på temadagar.

Beslutsmodellen medförde allmänt en del fördelar i form av ökat intresse för statistisk information och aktualisering av de olika departementsområdenas statistikbehov i budgetprocessen. Såsom nackdelar betecknades i en utvärdering som genomfördes år 1988 bl.a. krångliga och tidsödande besluts- och informationsvägar inom regeringskansliet. Vidare visade det sig att de praktiska möjligheterna att väga statistik mot den verksamhet den skall betjäna var starkt begränsade liksom möjligheterna till omprioriteringar mellan olika statistikområden.

Vissa åtgärder vidtogs för att problemen skulle minskas men kvarstående problem nämndes i denna utrednings direktiv som motiv för en ytterligare översyn.

2.4 Riksrevisionsverkets rapport Statlig statistik

Riksrevisionsverket (RRV) slutförde år 1990 en förvaltningsrevision avseende effektiviteten i den statliga statistikproduktionen. Den redovisades i rapporten Statlig statistik — produktion, styrning och roller (RRV dnr 1988:1424). Där belystes departementens svårigheter att ta ställning till frågor om prioritering av statistik, särskilt när departementen inte själva är primäranvändare. Utredningen ansågs bekräfta vid en tidigare utvärdering redovisade problem sammanhängande med budgetprocessen, med de olika finansieringsformerna, materialets omfattning och svaga samband mellan direkt användning och finansiering av statistiken. Det var dessa problem som gjorde det angeläget att överväga hur styrning och samordning av den statliga statistiken ytterligare skall kunna förbättras.

2.5 Andra utredningar om statlig statistik

Under senare år har ett stort antal statliga utredningar genomförts avseende den statliga statistikproduktionen och statliga eller eljest offentliga informationssystem. Av dem bör särskilt följande nämnas

- Statistikregelutredningen, Förenklad statistikreglering (SOU 1990:43), proposition 1991/92:118,
- 1987 års lönekommitté, Svensk lönestatistik (SOU 1990:63),
- INFHOS, Informationsstrukturen för hälso- och sjukvården (SOU 1991:15-18),
- Miljöräkenskapsutredningen, Räkna med miljön (SOU 1991:37-38),
- Livsmedelsstatistikutredningen, Statistikbehovet inom livsmedelssektorn (SOU 1990:99), Statistikbehovet inom livsmedelssektorn — förslag till förändringar (SOU 1991:99),
- Skolprojektet, Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolektorn (Ds 1991:43).
- Informationsstrukturen m.m. för socialtjänsten (Ifs), Att beskriva socialtjänsten (SoS-rapport 1991:2), Lokal basinformation om sociala insatser (SoS 1992), Modeller för sociala områdesbeskrivningar (SoS 1992), Bakgrundsfaktorer till socialbidragsbehov (SoS 1992),

- Produktivitetsdelegationen, Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande (SOU 1991:82).

Därutöver kan nämnas uppdraget (dir. 1989:57) till FoB 90-kommisionen att följa arbetet med FoB 90 och att utreda förutsättningarna för att i framtiden genomföra helt registerbaserade folk- och bostadsräkningar m.m.

Av de nämnda utredningarna är statistikregelutredningen (lagen om den officiella statistiken), livsmedelsstatistikutredningen och skolprojektet av särskilt intresse för statistikutredningen och förtjänar därför att här beröras något.

I det förslag till lag om den officiella statistiken (prop. 1991/92:118) som under våren 1992 förelagts riksdagen finns anknytning till frågan om avgränsningen av basstatistik. Där används nämligen beteckningen officiell statistik och anges att dit skall räknas statistik som framställs av statlig myndighet enligt föreskrift som regeringen meddelar med stöd av lagen i fråga. Den officiella statistiken skall vidare vara objektiv och allmänt tillgänglig. Statistiklagen kommer att utgöra ramen för den statliga statistikverksamheten, främst vad gäller uppgiftsskyldighet, uppgiftsskydd, tvångsmedel och ansvar.

Livsmedelsstatistikutredningen hade främst i uppdrag att utreda det framtida statistikbehovet inom sin sektor, att överväga en mera samlad statistikproduktion för sektorn samt att föreslå vem som bör producera och bekosta statistiken. Som förslag till system för ökat inflytande över statistikproduktionen för användarna av livsmedelsstatistiken anges två alternativ.

Det ena alternativet är att Statens jordbruksverk som huvudansvarig också ges beställansvaret för sektorns statistik, i nära samarbete med övriga myndigheter och organisationer inom Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES). Det andra alternativet innebär att LES som samordnande myndighet på det livsmedelspolitiska området också ges beställansvaret för den statliga statistiken på området. Medel för uppdragsfinansiering av statistik skall enligt sistnämnda alternativ anvisas till LES. Valet av alternativ anges böra överensstämma med de mera generella förslag som kan komma att läggas fram av denna utredning.

I avvaktan på statsmakternas ställningstaganden till denna utredningsförslag om statistikens styrning, finansiering och samordning har på försök ett belopp överförs till Skolverket för att verket skall överta

regeringens roll som beställare av statistik avseende lärar- och skolstatistik (prop. 1990/91:100 bil.15). Enligt projektgruppens förslag (Ds 1991:43) skall SCB vara statistikproducent och ansvara för insamling, granskning, kontroll, registrering och lagring av grunddata samt grundläggande bearbetning och distribution. Statistikens huvudanvändare och beställare, Skolverket och Statens institut för handikappfrågor i skolan, skall ansvara för analys, presentation och återföring av information till kommunerna i form av olika informativa styrmedel. Skolprojektet fortsätter med behandling av genomförandefrågorna.

3 Allmänna utgångspunkter

3.1 Statistikbegreppet

Begreppet statistik används här i samma betydelse som av 1979 års statistikutredning, nämligen som beteckning för numeriska sammanställningar av elementära observationer som kan hänföras till händelser, flöden eller tillstånd. Stati-stik används också som beteckning för vetenskapen avseende metoder och modeller för detta. Statistik i den förstnämnda betydelsen redovisas i form av absoluta tal, frekvenstal, proportionerade tal, medeltal etc. i tabeller med tidsserier eller med andra jämförelsetal och åskådliggörs ofta även i diagram eller figurer. Med statistik avses här även data i statistikregister från vilka uttag kan göras.

3.2 Behov och användning av statistik

Statistik är en siffermässig del av informationsunderlag för vilka två huvudfunktioner kan urskiljas, nämligen att

dels utgöra del av en informationsprocess för styrning av verksamheter innefattande planering, beslut, uppföljning, analys och utvärdering, *dels* ge eller ingå som element i en allmän beskrivning av förhållanden, dvs att ha en mera allmäninformativ funktion.

Statistik med det förstnämnda syftet kallas ofta driftstatistik, verksamhetsstatistik, operativ statistik eller instrumentell statistik då dess ändamål främst avser att ge information av mera internt intresse vid myndigheter och om mera snävt avgränsade verksamheter.

Den statliga statistiken och annan offentlig statistik bör tillgodose både allmänhetens och samhällsorganens behov av information och kunskaper. Bland behoven för den statliga statistiken bör särskilt framhållas att den skall kunna tjäna som underlag för styrning av verksamheter, varvid användarna främst är regeringen och riksdagen, beslutande

kommunala organ, statliga och kommunala myndigheter och institutioner, företag m. fl.

att den skall beskriva samhället och ge underlag för samhällsdebatten, varvid de främsta användarna är politiker, massmedier, organisationer och allmänheten men även internationella organisationer och organ,

att den skall ge underlag för forskning och utveckling (FoU) i såväl offentlig som privat regi,

att den skall kunna utgöra objektiv information som underlag för förhandlingar, branschbedömningar m.m. som eljest skulle vara svår att framställa och få allmänt accepterad.

3.3 Olika slag av statistik

Olika slag av statistik kan urskiljas med hänsyn till regelbundenhet och kontinuitet, produktionsmodell, status och publicering.

Krav på kontinuitet uppfylls med löpande, regelbundet producerad och publicerad statistik, av vilken man kan avläsa förändringar över tiden, under förutsättning att statistiken är producerad under sådana förutsättningar att jämförbarhet föreligger. Kännetecknande för sådan statistik är att den utarbetas för perioder såsom månader, kvartal eller år eller för regelbundet återkommande tidpunkter. Vad som är karakteristiskt för engångsundersökningar framgår av benämningen. De kan i och för sig också upprepas. Om det sker vid obestämda tidsintervall talar man om intermitterent statistik.

Med avseende på produktionssättet för statistik skiljer man på totalundersökningar och urvals- eller stickprovsundersökningar. I det förstnämnda fallet gör man enkla summeringar, medeltalsberäkningar etc. utifrån data för alla individer (populationen) som skall beskrivas i statistiska termer. I det senare fallet används statistiska metoder för att på underlag av slumpmässigt utvalda data räkna fram vad som med viss sannolikhet gäller för hela populationen. I statistik framställd enligt båda alternativen kan utgångsmaterialet utgöras av särskilt för statistiska ändamål insamlade uppgifter eller uppgifter insamlade för administrativa ändamål. Statistik kan också framställas genom samutnyttjande av uppgifter från olika datakällor, ofta dataregister. Vissa dataregister kan i sig betraktas som statistik.

En annan indelningsgrund för statistik är officiell statistik och övrig statistik. Officiell statistik är enligt hittills gällande riktlinjer sådan med

statliga medel bekostad statistik som publiceras i serien Sveriges officiella statistik (SOS). Med SOS-statistik avsågs tidigare enbart årsrapporterna de "blå böckerna". Numera räknas dit även allt vad som publiceras i SCB:s Statistiska meddelanden och Allmän månadsstatistik m.m. Styrande för avgränsningen av officiell statistik har varit statistikens allmänintresse och dess finansieringsform. Den publicering av SCB-statistik som förekommit har tid efter annan betraktats som ett kvitto på att SCB fullgjort sina åligganden. Frågor kring den statliga statistikens publicering behandlas mera utförligt i avsnitt 5.6.

I anslutning till den förslagna statistiklagen avses regeringen komma att föreskriva vilken statistik som skall räknas som officiell statistik. I detta sammanhang har frågan aktualitet främst som norm för avgränsningen av basstatistik, en fråga som denna utredning återkommer till i kapitel 7.

3.4 Arbetsmoment i statistikframställningen

Som ytterligare bakgrund till behandlingen av frågorna om styrning och produktion i den statliga statistikverksamheten kan här i korthet nämnas viktigare aktiviteter i framställning av all slags statistik, oberoende av hur frågorna om styrning och finansiering löses.

Följande arbetsmoment kan normalt urskiljas:

- initiering (behovsinventering, planering/utveckling),
- datainsamling (datafångst),
- granskning och kvalitetskontroll,
- databearbetning,
- redovisning och presentation/publicering.

Initieringen och redovisningen av statistiken har mera direkt intresse för denna utredning som skall pröva att öka användarinflytandet. Initieringen, som rimligtvis baseras på ett konstaterat informationsbehov, omfattar i första hand analys av statistikbehovet — vilken information som behöver tas fram. Vidare ingår klarläggande av vilket underlag som kan utnyttjas, fastställande av undersökningsmetod m.m. Redovisningen och presentationen/ publiceringen har betydelse för statistikens tillgänglighet. Hur statistiken blir tillgänglig i dag och hur tillgängligheten skulle kunna förbättras återkommer utredningen till i kapitlen 5 och 8.

3.5 Produktion och konsumtion/användning av statistik

Orden produktion och konsumtion av statistik för till marknadsstänkande, en marknad där statistikprodukter tillhandahålls och där det finns en efterfrågan och ett utbud som styr prissättningen på statistikprodukterna, en värdering av nytta och uppostringar som styr vad en kund är beredd att betala. Något som är speciellt för statistiken i förhållande till många andra nyttigheter är att den kan användas utan att förbrukas, den är en s.k. kollektiv nyttighet. Sådana nyttigheter utmärks av att merkostnaden för ytterligare en användare är ringa. Det är speciellt viktigt att se den officiella statistiken som en kollektiv nyttighet om man tar hänsyn till statistikens framtida användning. Inte minst forskare kommer i framtiden att ha anledning att gå tillbaka till äldre data i sina analyser av långa tidsserier. Om uppgifterna hämtas från redan publicerade statistiska rapporter är kostnaden mycket liten för att ta fram dessa uppgifter. För kollektiva nyttigheter av detta slag kan inte ett renodlat kommersiellt synsätt tillämpas. Statistikens karaktär av kollektiv vara gör också att konsumtionen av den är svår att mäta och därmed också den totala efterfrågan och hur den ser ut.

För att man skall ha en idealisk marknadssituation erfordras vidare bl.a. frånvaro av monopol, oligopol och motsvarande konkurrensinskränkande faktorer på både produktions- och konsumtionssidan. Därvidlag är förutsättningarna inte särskilt gynnsamma för statistikprodukterna. Det gäller särskilt de produkter för vilka SCB har exklusiv tillgång till grundmaterialet till följd av bestämmelser för uppgiftslämnandet, integritet och sekretess etc. För flertalet statistikprodukter finns det ingen marknadsmässig prisbildning.

Möjligheterna att värdera nyttan av och kostnaderna för statistik för en avvägning av statistik mot andra ändamål är begränsade, vilket bl.a. framgick av utvärderingen av 1985 års beslutsmodell. Eftersom det oftast är svårt att definiera och ange ett marknadspris är det kostnaderna för framställningen av statistiken som får bilda ekonomiskt underlag vid jämförelser. Men beräkningarna av produktionskostnaderna för statistiken blir oftast bristfälliga, åtminstone ur samhällsekonomisk synpunkt. Anledningen är att uppgiftslämnarkostnaderna inte kan specificeras på statistikprodukter.

Möjligheterna till och konsekvenserna av ett ökat inslag av efterfrågestyrning och därmed av marknadsstyrning för den statliga statistikproduktionen är vad utredningen skall klarlägga.

3.6 Uppgiftsskyldighet

En självklar förutsättning för statistikproduktion är tillgång till grunddata, oftast i form av individuella uppgifter. Den statliga statistik som framställs i dag baseras i stor utsträckning på uppgifter lämnade till myndigheter i administrativa ärenden, uppgifter som registrerats och via databearbetning kan användas för framställning av statistik. Ca 95 procent av objektsdata i SCB:s statistiska undersökningar hämtas från register. Beräknat på antalet statistikprodukter/ delprodukter sker datafångst till ca 40 procent från register. För ca 60 procent av produkterna är SCB således beroende av särskild uppgiftsinsamling i en eller annan form.

SCB:s tillgång till uppgifter ur andra myndigheters administrativa register regleras till en del enligt särskilda författningsbestämmelser, till en del genom allmänna bestämmelser om offentlighet och möjligheter för myndighet att från annan myndighet inhämta uppgift. Särskild uppgiftsskyldighet gäller för näringsidkare, fastighetsägare, kommuner och landsting samt vissa sammanslutningar. Enskilda personer är endast undantagsvis uppgiftsskyldiga för statistik. Skyldigheten stadgas då i lag som t.ex. för folk- och bostadsräkningarna.

Föreskrifterna om de statistikproducerande myndigheternas inhämtande av statistiska uppgifter finns i ett stort antal lagar och andra författningar. För inhämtande av uppgifter från näringsidkare, kommuner och landsting skall t.ex. iakttas bestämmelserna i en förordning (1982:688) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Enligt denna skall myndighet som begär uppgifter samråda med organisation eller annan som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som skall lämna uppgifterna. Samrådet skall avse utformning av formulär för uppgiftslämnandet, eventuellt urval av uppgiftslämnare samt tidpunkt för genomförande av undersökning. Uppgiftslämnarna inom näringslivet företräds av ett särskilt bildat organ, Företagens uppgiftslämnardelegation, kommunerna av Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

En stor del av föreskrifterna för enskilda fysiska och juridiska personer samt kommuner har nu förts samman i förslaget till lag om den officiella statistiken. Viss uppgiftsskyldighet för dessa grupper regleras även fortsättningsvis i andra författningar. Det gäller bl.a. verksamheter som avses med socialtjänstlagen (1980:620) samt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Uppgiftslämnandet till myndigheterna betecknas ofta som mycket betungande. Många av de uppgifter som lämnas, t.ex. till skattemyndigheterna, avser primärt administrativa behov men kan också sekundärt användas för statistikproduktion. Uppgiftslämnarnas kostnader kan inte med säkerhet fastställas. För uppgiftslämnandet till SCB, speciellt för verkets statistik, har SCB beräknat uppgiftslämnarnas kostnader till ca 140 miljoner kronor per år. Det har varit en strävan med den nya statistiklagen att uppgiftslämnandet till den officiella statistiken inte skall vara onödigt betungande.

En ökad efterfrågestyrning och eventuell åtföljande decentralisering av statistikproduktionen får inte medföra ökad belastning på uppgiftslämnarna.

3.7 Frivilligt uppgiftslämnande

En stor del av den statliga statistiken bygger på frivillig medverkan av uppgiftslämnarna. Det gäller t.ex. de individbaserade arbetskraftsundersökningarna (AKU). En allmän uppfattning är att både etiska och praktiska skäl talar för att frivillig medverkan skall grundas på s.k. informerat samtycke. Det innebär att en uppgiftslämnare för sitt ställningstagande till att medverka eller inte skall vara informerad om att uppgiftslämnandet är frivilligt och att ändamålet är statistik. Vidare skall det klart framgå på vems uppdrag statistiken framställs, vad den har för syfte och hur det är avsett att den skall offentliggöras. Det skall också framgå att uppgifterna är skyddade av sekretess samt huruvida de kommer att bevaras eller inte.

Principen om informerat samtycke ses som ett uttryck för behovet av ett sanningsenligt och respektfullt förhållande mellan statistikproducent och uppgiftslämnare.

Synpunkter på och rekommendationer beträffande vilken information som skall lämnas för att tillgodose kraven för informerat samtycke finns dokumenterade i olika skrifter. Den mest omfattande sammanställningen

finns i den yrkesetiska deklARATION som den 21 augusti 1985 antogs av Internationella Statistiska Institutet (ISI).

ISI har som medlemmar statistikmyndigheter och framstående statistiker i olika länder. Institutet har till uppgift att utveckla och förbättra statistiska metoder samt att sprida användningen av dem i hela världen.

Frågan om informationsplikt till uppgiftslämnarna har i Sverige diskuterats i anslutning till frågan om den nya statistiklagen och torde kommat att regleras i en kommande förordning i anslutning till lagen.

3.8 Sekretess och integritetsskydd

För alla uppgifter som bearbetas för framställning av statistik gäller särskilda bestämmelser om sekretess och skydd mot integritetsintrång. Frågorna regleras i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen, 1980:100) och lagen om dataskydd (datalagen, 1973:289). Vad som stadgas i dessa regelverk är i huvudsak att uppgifter som inhämtas för framställning av statistik inte får användas för andra ändamål än detta jämte forskning. Vidare får uppgifterna och bearbetningar av dem inte användas för åtgärder m.m. mot dem som uppgifterna avser. Sekretesslagen gäller uppgifter för både fysiska och juridiska personer, datalagen enbart fysiska personer.

Enligt sekretesslagens grundläggande bestämmelse om statistiksekretessen (9 kap. 4 §) gäller sekretess vid framställning av statistik hos myndighet för uppgift som avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. För uppgift i företagsregister, uppgifter som avser avliden, som behövs för forskningsändamål, som avser personal- och lönestatistik och uppgifter som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller eljest är direkt möjliga att hänföra till enskild gäller dock att de får lämnas ut, om det står klart att de kan röjas utan att den som berörs eller någon honom närstående lider skada eller men.

Datalagen ger skydd för uppgifter i dataregister. För att inrätta och föra personregister med automatisk databehandling (ADB) skall den registeransvariga ha licens som kan erhållas efter anmälan till Datainspektionen. För förande av register med känsliga uppgifter, såsom brott och straff, sjukdom och hälsotillstånd, ras, politisk uppfattning, religiös tro, omdöme eller annan värderande upplysning krävs därutöver

särskilt tillstånd. Tillstånd krävs även för registrering i en del andra fall.

I samband med tillstånd meddelar Datainspektionen vissa föreskrifter om ändamålet med registret. Den kan också ange vad som skall gälla om inhämtande av uppgifter, utförandet av den automatiska databehandlingen, vilka personuppgifter som får ingå, om underrättelse till berörda, personuppgifter som får göras tillgängliga och vad som skall gälla om deras användning, bevarande och gallring etc.

För förande av personregister som beslutats av riksdagen eller regeringen behövs inte något tillstånd från Datainspektionen, som dock skall yttra sig och kan meddela föreskrifter.

Uppgifter från administrativ verksamhet kan, som berörts, överlämnas till annan myndighet för statistikframställning, även för sambearbetning med olika register. Som grund för överlämnande kan gälla bestämmelser i lag eller författning, regler om allmänna handlingars offentlighet eller bestämmelser i sekretesslagen om utlämnande av handlingar mellan myndigheter.

Sekretessbelagda uppgifter kan överlämnas om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Regeringen kan också för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, om det är påkallat av synnerliga skäl.

I det aktuella förslaget till statistiklag finns flera bestämmelser till skydd för enskilda. Det anges (2 §) att den officiella statistiken skall framställas och offentliggöras med beaktande av skyddet för enskilda. Vidare föreskrivs (9 §) att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att återfinna enskildas identitet. Enligt lagen (14 §) kan brott däremot medföra påföljd. Den som uppsåtligen bryter mot föreskrifterna i 9 § kan dömas för olovlig identifiering till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken eller datalagen.

Integritetsskydd i samband med bl.a. statistikproduktion ges också i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. I denna konvention, som är bindande för Sverige, finns bestämmelser om att de uppgifter som skall databehandlas bl.a. skall behandlas på ett korrekt och lagligt sätt, skall lagras för angivna och lagliga ändamål och inte användas för annat än avsett ändamål, skall vara korrekta samt bevaras på ett sådant sätt att de registrerade personerna inte kan identifieras under längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Det kan slutligen nämnas att det inom SCB fortlöpande vidtas och utvecklas olika åtgärder för att garantera säkerheten i statistikverksamheten. Det gäller bl.a. fysiska och tekniska skydd, skydd mot obehörig åtkomst, behörighetsregler, kryptering och avidentifiering av uppgifter m.m. Säkerhetsfrågorna ägnas stor uppmärksamhet, både internt och i samarbete med Datainspektionen.

3.9 Etik och normer

Ett viktigt komplement till den författningsmässiga regleringen av vad som skall iakttas vid framställning och publicering av statistik utgör vissa yrkesetiska principer som i större eller mindre utsträckning tillämpas av statistiker i hela världen. Principerna har formulerats och ställts samman i den yrkesetiska deklARATION som antogs av Internationella Statistiska Institutet den 21 augusti 1985.

I deklARATIONEN ges normer och allmänna regler i fråga om förhållningssätt och åtgärder i syfte att främja statistikens oberoende, objektivitet och kvalitet, dess korrekta redovisning och användning. Vidare behandlas uppgiftslämnarnas skydd mot obehörigt intrång och andra störningar och skadeverkningar liksom rätten till information om och möjligheterna till att avstå från medverkan i undersökningar.

Denna yrkesetiska deklARATION har av SCB:s styrelse antagits att gälla för SCB.

Förenta nationernas regionala organ för Europa, ECE, har vidare på förslag av den Europeiska statistikerkonferensen antagit en resolution (CES/CRP.90/Add.9) med bl.a. etiska regler för statistikmyndigheternas verksamhet.

4 Sverige och det internationella statistiksamarbetet

4.1 Allmänt om statistiksamarbetet

Sverige har sedan lång tid tillbaka medverkat i ett internationellt samarbete på statistikområdet som främst syftar till framställning och utbyte av jämförbar statistik för olika länder. Det har även avsett metodutveckling. Samarbetet bedrivs både med internationella organisationer och enskilda länder.

Den för närvarande pågående och åsyftade anslutningen av Sverige till ett mera integrerat Europa-samarbete kommer att ställa mera markerade och ökade krav på svensk statistikverksamhet. Det gäller dels svensk medverkan i mellanstatlig statistikverksamhet, dels viss anpassning av den statliga statistiken till internationella överenskommelser och författningar.

Avgörande för vilka former och vilken omfattning samarbetet får är utvecklingen på statistikområdet vid de Europeiska gemenskaperna (EG). Det gäller såväl vid ett samarbete mellan EFTA och EG inom ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) som än mer vid ett svenskt medlemskap i EG.

I anslutning till förhandlingarna om ett EES-avtal har ett arbete bedrivits för anpassning av EFTA-ländernas statistik till vad som gäller eller kommer att gälla för EG-statistiken.

4.2 Rapporteringen till internationella organisationer

Vissa internationella organisationer sammanställer, bearbetar och publicerar statistik från olika länder. Det är då fråga om statistik som inrapporteras till organisationen, inte sådan som baseras på direkt uppgiftsinsamling. Omfattningen av rapporteringen och vilken statistik som ingår i den styrs i regel av rekommendationer, överenskommelser

eller intressegemenskap. I en del fall sker rapporteringen enligt ett formellt fastställt åliggande för medlemsländer såsom för EG-länderna.

Den svenska rapporteringen av statistik till internationella organisationer ombesörjs huvudsakligen av SCB. Rapporteringen berör hittills drygt hälften av SCB:s statistikprodukter. Huvuddelen av rapporteringen har gått till FN i New York samt dess organ ECE, UNESCO och FAO. Andra stora statistikavvärmare har varit OECD och Nordiska statistiska sekretariatet i Köpenhamn. Av andra mottagare kan särskilt nämnas EFTA, EG och GATT.

Till detta skall läggas de mycket omfattande kraven på statistikleveranser, statistikpassning samt deltagande i samråd som Sveriges deltagande i Europa-samarbetet medför.

4.3 Statistikverksamheten inom EG

Inom EG pågår fortlöpande ett arbete på ett gemensamt statistiskt system för medlemsländerna. För detta erfordras en harmonisering av de olika medlemsländernas statistik. Som hjälpmedel för detta har fastställts ett stort antal rättsakter av vilka ett nittiotal är bindande för medlemsländerna. Arbetet med integrationen på statistikområdet leds av Eurostat. Det är ett generaldirektorat inom EG-kommissionen förlagt till Luxemburg. Integrationsarbetet sker i samarbete med medlemsländernas nationella centrala statistikorgan.

Statistikansvaret inom EG är i huvudsak förlagt till Eurostat, för vissa statistikområden ligger det på andra EG-organ. Under Eurostats ansvar faller främst

- allmän ekonomisk statistik, nationalräkenskaper och prisstatistik,
- internationell handelsstatistik och statistik om tredje världen,
- företagsstatistik,
- socialstatistik och regional statistik samt
- jordbruks-, fiske- och miljöstatistik.

Statistikområden för vilka ansvaret ligger på andra EG-organ är bl. viss finansstatistik, jordbruksstatistik samt statistik över transporter, turism och energi.

För närvarande bedrivs statistikarbetet inom EG enligt ett program för perioden 1989 - 1992. Förberedelser pågår för fastställande av ett

statistikprogram för perioden 1993 - 1997. Det kan komma att medföra ytterligare rättsakter.

En utgångspunkt för EG:s statistiska program 1993 - 1997 är att den ökade takten i integrationen inom EG också lett till en snabb utveckling av EG:s statistiska system och en harmonisering av principerna för statistiken i de olika medlemsländerna. Avsikten är att EG:s ministerråd under år 1992 skall anta ett EG-direktiv som lägger fast de rättsliga grunderna för ett samordnat, anpassningsbart och effektivt statistiskt system för EG. Det skall bygga på gemensamma, grundläggande principer i alla medlemsländer. Den genom direktivet skapade "statistiklagen" skall reglera det allmänna statistiska systemet och dess organisation samt samordningen mellan Eurostat och de nationella statistikorganen. Den skall också innehålla bestämmelser om myndigheternas rättigheter och skyldigheter i det statistiska arbetet i förhållande till enskilda personer, hushåll och företag.

EG:s statistikverksamhet skall även fortsättningsvis bygga på nära samverkan med de nationella statistiska systemen. Det gäller såväl statistikens utformning som genomförandet av EG:s statistiska program. Utformningen bereds och bestäms i ett mycket omfattande system av kommittéer, samrådsgrupper och arbetsgrupper som medlemsländerna måste delta i med experter dels för kunskapsuppbyggande, dels för inflytande vid utformningen av det europeiska statistiska systemet. För närvarande har Eurostat närmare 100 sådana samrådsgrupper.

Framställningen av statistiken skall förläggas till den nivå där den kan ske mest effektivt. Insamlingen av data och uppgifter eller utnyttjande av administrativa uppgifter skall t.ex. för det mesta ankomma på de nationella statistikorganen, även på de områden där EG har ansvaret för statistiken.

Ändamålen med och uppgifterna i EG:s statistiska system anges vara att

- utveckla standarder, metoder och organisatoriska former som gör det möjligt att framställa jämförbar, tillförlitlig och relevant statistik för hela EG,
- förse EG-institutionerna och medlemsländernas regeringar med den information som de behöver för att införa, genomföra och utvärdera EG:s politik,
- sprida statistisk information till allmänheten, företag och alla som är engagerade i ekonomiska och sociala aktiviteter,

- verka för att förbättra de statistiska systemen i medlemsländerna och stödja utvecklingsländer samt andra länder som eftersträvar marknadsekonomi.

För att målen skall uppnås bedömer man att följande åtgärder behöver vidtas:

- a. Utveckling av gemensamma klassifikationer, metoder och definitioner som är direkt tillämpliga i medlemsländerna och som är grundade på EG:s lagar.
- b. Genomförande av gemensamma statistiska undersökningar som bygger på harmoniserade metoder.
- c. Bearbetning, analys och presentation av EG-statistik innefattande jämförelser även mellan länder och regioner.
- d. Införande av EG-metoder i de statistiska programmen i medlemsländerna.
- e. Främjande av samstämmighet i de nationella statistiska tillämpningarna genom gemensamma utbildningsinsatser.
- f. Stödjande av utvecklingen av de statistiska systemen hos EG och utomstående länder genom strukturella åtgärder och utbyte av teknologi och erfarenheter mellan medlemsländerna och utomstående länder.

Med beaktande av begränsade ekonomiska möjligheter inom EG och medlemsländerna avser man att ge förtur för vissa åtgärder. Det gäller

- fullföljande av pågående projekt och fullt utnyttjande av EG:s speciella kunnande i fråga om insamling, bearbetning, analys och presentation av nu tillgängliga data,
- metodarbete för att bestämma standarder, klassifikationer och referensramar,
- insamling av förekommande data på nya områden.

Insamling med harmoniserade metoder av nya, prioriterade data skall kunna företas vid varierande tidpunkter i medlemsländerna beroende på deras särskilda förhållanden och ekonomiska möjligheter. Olika tekniker för insamling av data skall också kunna tillämpas i länderna under förutsättning att statistikens jämförbarhet blir säkerställd.

4.4 Den svenska statistiken och Europa-samarbetet

Ett EES-avtal innebär att Sverige skall delta i uppbyggandet av det statistiska systemet för EES-området. Med 1995 som första referensår skall Sverige kunna leverera statistiska uppgifter till Eurostat, främst avseende utrikeshandel och jordbruk. Vilka statistikområden som i övrigt berörs framgår av de rättsakter som nu gäller för EG-länderna och som anges i bilaga till EES-avtalet.

Inför framläggandet av SCB:s nästa treårsprogram, för perioden 1993/94 - 1995/96, har SCB gjort en bedömning huruvida den svenska statistiken fyller de krav som ett svenskt deltagande i ett vidgat Europa-samarbete ställer. Resultatet kan sammanfattas sålunda.

Flertalet svenska statistikprodukter fyller kraven. Det gäller t.ex. statistikområdena befolkning, bistånd, fiske, vattenbruk och jakt, forskningspolitik, ekonomisk fördelningsspolitik, kriminalpolitik och rättsväsende, kultur och medier, livsmedelspolitik, socialtjänst, turism, utbildning, arbetsmarknad och välfärd. Inom områdena kapitalmarknad samt kredit- och valutapolitik bedrivs anpassningsarbete. På området för tjänstenäringsringar pågår ett omfattande internationellt utvecklingsarbete.

EES-avtal medför en del mindre anpassningar av den svenska statistiken inom områdena arbetstid, korttidsindikatorer för industrin, invandring och invandrare samt sysselsättning. Vid medlemskap i EG blir anpassningskraven mera omfattande. De områden som främst kommer att beröras är utrikeshandel och jordbruk, därnäst kommer boende, byggnader och bebyggelse, ekonomisk politik (nationalräkenskaper, sparande och förmögenhet), fysisk planering och naturresurshushållning, skogsbruk, jämställdhet, näringspolitik och regional statistik.

Enligt SCB kräver och förväntar sig de europeiska statistikorganen att SCB samlat svarar för den svenska statliga statistiken, håller informationsberedskap och levererar statistik till dem.

5 Den statliga statistikverksamheten

5.1 Statistikproduktionens omfattning m.m

En uppfattning om den statliga statistikproduktionens betydelse ger uppgifter om dess kostnader. För budgetåret 1990/91 kan kostnaderna för den beräknas till totalt ca 850 milj kr, s.k driftstatistik och annan intern statistik ej inräknad. Av detta belopp föll drygt 700 milj. kr eller ca 80 procent på SCB:s statistikproduktion (inkl. 70 mkr för FoB och SCB-huset i Örebro). Uppgifterna för SCB är hämtade från SCB:s resultatredovisning för det nämnda budgetåret. Uppgifterna för övrig statlig statistikproduktion baseras på information som inhämtats via en enkät som utredningen gjort till statliga myndigheter. Sistnämnda uppgifter får dock tas med reservation med hänsyn till svårigheterna att skilja allmän statistik från driftstatistik och allmänt att skilja ut statistik-kostnader från andra kostnader. Beloppet 850 milj kr beräknas motsvara ca 0,2 procent av utgifterna på statsbudgeten. Internationellt sett anses Sverige ha en kvalitativt och kvantitativt mycket högtstående statlig statistikproduktion.

Av intresse, främst för bedömning av SCB:s betydelse som central statistikmyndighet och graden av statistikens centralisering i Sverige, är att jämföra resurserna och kostnaderna för SCB med motsvarande data för de centrala statistikmyndigheterna i andra länder, främst Danmark, Finland och Norge.

Den centrala statistikmyndigheten i Danmark, Danmarks Statistik (DS), har år 1991 sammanställt uppgifter om resurser och kostnader för den centrala statistikmyndigheten i dessa länder och Sverige. Vid jämförelser av uppgifter i detta material måste man beakta ett flertal faktorer som gör att uppgifterna inte kan tas som mått på effektiviteten i de olika myndigheterna, vilket inte heller är syftet med dem här. De ger mera uttryck för graden av centralisering av statistikproduktionen i respektive land, olika ambitionsnivå i fråga om den nationella statistikens inriktning, omfattning och kvalitet, tillämpat styrsystem för statistikproduktionen och tillämpade produktionsmetoder, t.ex. graden av re-

gisterutnyttjande för datafångst och ADB-utnyttjande. Detta gäller såväl uppgifter om antalet anställda som kostnaderna. Vidare bör beaktas att Danmarks statistik under ett antal år fått sin verksamhet avsevärt beskuren som led i hårda besparingsåtgärder i den danska statsbudgeten.

Enligt Danmarks statistik hade år 1990 de fyra ländernas centrala statistikmyndigheter följande antal tjänstemän anställda.

Centrala statistikmyndigheten i	Antal anställda tjänstemän		
	exkl. intervju.	intervjuare (ca)	totalt (ca)
Sverige	1427	200	1627
Norge	860	300	1160
Finland	596	180	776
Danmark	623	0	623

Personalresurser för uppdragsverksamhet är inräknade eftersom anslagsfinansiering i sig inte är något bra mått på den centrala statistikmyndighetens betydelse.

Av sammanställningen framgår att, utan eller med antalet intervjuare inräknade, hade SCB mer än dubbelt så många anställda som motsvarande myndigheter i Danmark och Finland. I förhållande till Norge var skillnaden mindre. I detta sammanhang kan nämnas att Kanadas centralbyrå hade ca 5000 anställda varav 1000 intervjuare.

Som konkreta exempel på faktorer som bidrar till skillnaderna mellan myndigheterna kan främst nämnas att i SCB:s program ingår ett tjugofemtal statistikprodukter som inte framställs i Danmark. De mest kostnadskrävande av dessa är undersökningar av levnadsförhållanden, lantbruksregistret och skördeuppskattningar. En del av SCB:s undersökningar är mera ambitiösa till omfattning och innehåll eller genomförs enligt mera kostnadskrävande metoder än i Danmark. Exempel på sådan statistik är arbetskraftsundersökningen resp. folk- och bostadsräkningen, som i Danmark inte bygger på uppgiftsinsamling från enskilda utan på en centraliserad lösning med utnyttjande av detaljerade registermaterial.

Vid jämförelser med den centrala statistikmyndigheten i Finland bör beaktas att i Finland ligger en större andel av den statliga statistikproduktionen utanför den centrala statistikmyndigheten än i de andra länderna.

Självfallet föreligger också kostnadsuppgifter för de olika centrala statistikmyndigheterna men rättvisande kostnadsjämförelser är svåra att göra med hänsyn till olika redovisning av lokalkostnader, sociala avgifter m.m. i de olika länderna.

Jämförelserna ger ingen ledning för omprövning av inriktningen av statistikproduktionen vid SCB, vilket också ligger utanför ramen för denna utredning. Utöver den statistik som produceras av SCB och andra statliga myndigheter produceras mycken annan samhällsbeskrivande statistik. Det är främst statistik som framställs av större organisationer som Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, större städers statistiska kontor, fackliga organisationer, branschorganisationer etc.

5.2 Ansvar för den statliga statistikproduktionen

Varje myndighet har ett visst statistikansvar för sitt ansvarsområde. Det gäller driftstatistik och annan intern statistik som erfordras för planering och uppföljning av myndighetens verksamhet. Därutöver har vissa myndigheter, enligt vad som föreskrivs i deras instruktioner, regleringsbrev eller eljest ett särskilt statistikansvar. SCB har ett särskilt ansvar för den statliga statistikproduktionen såsom närmare utvecklas i det följande.

5.2.1 SCB:s ansvar

SCB är enligt sin instruktion (1988:137) central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen. Verket ansvarar för huvuddelen av denna produktion, särskilt sådan som saknar en naturlig verksamhetsanknytning. SCB skall utarbeta nomenklatur och klassificeringsnormer för statistiken och göra långsiktiga prognoser enligt särskilda beslut av regeringen. Uppgiftslämnande och information till internationella organisationer ingår också i SCBs uppgifter. På uppdrag av myndigheter och mot ersättning skall SCB utföra statistiska undersökningar, intervju- och enkätundersökningar, manuell och maskinell statistisk databehandling samt bedriva statistisk konsultationsverksamhet. Uppdrag får även utföras åt privata uppdragsgivare. SCB skall också föra vissa administrativa register samt ha ett statistiskt bibliotek.

SCB skall vidare bl.a. svara för samordning av den statliga statistikproduktionen samt verka för samordning mellan statlig och annan statistikproduktion. Statliga myndigheter skall enligt en samrådsförordning

(1978:620) samråda med SCB i fråga om insamling av uppgifter till statistik samt planering, produktion och publicering av statistik utom beträffande sådan som är av intresse enbart för den myndighet som utarbetar statistiken. Samråd skall också äga rum med SCB i fråga om ändring av administrativa förfaranden som är av betydelse för SCB:s statistikproduktion, i fråga om yttrande eller förslag i statistiska frågor till internationellt organ samt när det gäller deltagande i internationella konferenser som behandlar statistiska frågor. Myndighet som avser att anlita utomstående organ för statistiska undersökningar och uppgifter i anslutning till sådana skall ge SCB tillfälle att lämna anbud. Frågor avseende byggnadsindex och konsumentprisindex skall behandlas i nämnder knutna till SCB.

Från centraliseringen av statistikproduktionen till SCB i början 1960-talet undantogs en del s.k. sektorproducerad statistik, främst vid Riksförsäkringsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Socialstyrelsen. Kostnaderna för sådan statistik särskiljs i regel inte i myndigheternas budget utan anses utgöra en del av förvaltningskostnaderna. Alla myndigheter torde sammanställa data och viss statistik som de behöver för att följa upp sin verksamhet (driftstatistik) och som underlag för anslagsframställningar m.m.

I SCB:s uppgift att ha ansvar för samordning av den statliga statistikproduktionen ingår att inventera och redovisa behovet av statistik i samhället. För detta ändamål är till SCB knutet ett sjuttiotal samarbetsgrupper, varigenom verket har kontakt med ca 400 viktigare statistik-användare. Ett trettiotal av dessa grupper är av mera formell karaktär genom att de har inrättats av regeringen eller genom beslut av SCB:s generaldirektör.

SCB ansvarar för den officiella statistiken på de flesta viktigare samhällsområdena, såsom

- ekonomi,
- arbetsmarknad,
- industri, tjänster och jordbruk,
- utbildning och forskning,
- miljö och naturresurser,
- befolkning och bostäder,
- rättsväsen, socialvård och hälsa.

Vid sidan av de institutioner som grundas på fri opinionsbildning och forskningens frihet har statistiken en väsentlig funktion att fylla i demo-

kratins informationssystem. SCB uppfattar sin uppgift som "att för alla medborgares räkning söka hålla reda på fakta om samhällsutvecklingen i de avseenden där man kan komma sanningen närmast genom att mäta, räkna antal eller beräkna samband". Kravet på objektivitet i statistiken sätts högt. SCB anser att en förutsättning för oberoende statistik är att den statliga statistikproduktionen är förlagd till en centralbyrå som inte har andra intressen att försvara än statistikens integritet och ställning. Det institutionella oberoendet är ofta en första förutsättning för tilltro till statistiken.

SCB sprider sin egen och andra myndigheters statistik, främst genom publikationer i form av årsböcker, Allmän månadsstatistik och Statistiska meddelanden, alla i serien Sveriges officiella statistik (SOS). Enligt cirkulär till statsmyndigheterna (1969:145) skall den officiella statistiken utges i serien SOS och SCB vara huvudman för denna. SCB tillhandahåller också statistik via sina dataregister. Den statliga statistikens publicering behandlas mera utförligt i avsnitt 5.7.

SCB:s nuvarande uppgifter kan sammanfattas med att verket som central statistikproducerande myndighet har ansvar för inventering av statistikbehovet, för produktion av statlig statistik som inte åligger annan myndighet, för samordning av den statliga statistikproduktionen, för internationellt statistiksamarbete samt för publicering av och information om statlig statistik.

5.2.2 Övriga myndigheters statistikansvar och statistikproduktion

Såsom nämnts torde det vid de flesta myndigheter produceras någon form av sammanställningar av typen driftstatistik. Därutöver framställs vid vissa myndigheter statistik av mera allmänt intresse. En del av denna publiceras i Sveriges officiella statistik, en del publiceras primärt av de enskilda myndigheterna men kan sekundärt inflyta som bidrag i SCB:s samlingspublikation, Statistisk Årsbok. För en del av de statistikproducerande myndigheterna utanför SCB har statistikansvaret kommit till uttryck i föreskrifter i deras instruktion, i regleringsbrev eller andra dokument. Vilka myndigheter som mer eller mindre uttalat har ett statistikansvar anges i *bilaga 2*.

Till belysning av omfattningen och inriktningen av andra myndigheters statistik i SOS-serien kan främst nämnas följande myndigheter

och deras produkter, affärsverk ej medtagna. Uppgifterna avser år 1992.

- *Arbetskyddsstyrelsen*: Arbetsjukdomar och arbetsolyckor,
- *Centrala studiestödsnämnden*: Studiestöd,
- *Finansinspektionen*: Enskilda försäkringsföretag, Understödsföreningar, Försäkringsbolagen,
- *Riksförsäkringsverket*: Social försäkring,
- *Riksrevisionsverket*: RRV:s taxeringsstatistiska undersökning, Utfallet av statsbudgeten (finansstatistik),
- *Skogsstyrelsen*: Skogsstatistisk årsbok
- *Socialstyrelsen*: Alkoholstatistik, Verkställda steriliseringar, Aborter, Verkställda aborter, Medicinsk födeleregistrering.

Både de nämnda myndigheterna och andra producerar statistik som ej publiceras som SOS-statistik.

Så svarar t.ex. Arbetskyddsstyrelsen för informationssystemet om arbetsskador (ISA) med diverse statistikuttag i nära samarbete med SCB. Luftfartsverket publicerar på egen hand bl.a. en flygplatsstatistik. Riksförsäkringsverket offentliggör uppgifter om socialförsäkringarna i Socialförsäkringsstatistik — Fakta, uppgifter om sjukförsäkringen och försäkringskassorna i en kvartalsstatistik samt uppgifter om sjukförsäkringen och andra socialförsäkringar m.m. i årliga och kortperiodiska publikationer. Socialstyrelsen tar fram och redovisar statistik avseende cancersjukdomar, nyfödda, missbildningar och patienter intagna i slutenvård.

Boverket tar fram och redovisar statistik avseende byggkostnader, bostadsbyggande och bostadsmarknadsläget m.m. Statens jordbruksverk producerar och publicerar statistik avseende prisutvecklingen på jordbruks- och livsmedelsområdet i samarbete med SCB. Närings- och teknikutvecklingsverket sammanställer statistik för planering och prognoser beträffande befolkning, sysselsättning och näringsliv baserad på underlag från bl.a. SCB.

Statens invandrarverk sammanställer och publicerar statistik över in- och utvandring, flyktmottagandet m.m. Statens naturvårdsverk utarbetar statistik beträffande utsläpp och andra miljöförhållanden. Statens pris- och konkurrensverk har en omfattande statistikproduktion från vilken prisstatistik publiceras regelbundet, vilken roll inom kort kommer att förändras. Statens väg- och trafikinstitut (VTI) utarbetar och publicerar statistik över transporter och trafik. Sveriges meteorologiska och

hydrologiska institut tar fram och redovisar statistik över temperatur och nederbörd, väder och vatten m.m..

Riksgäldskontoret sammanställer och publicerar statistik avseende den svenska statsskulden och statens finanser samt ger ut en statistisk årsbok. Riksbanken har en förhållandevis omfattande statistikproduktion och publicerar statistik om betalningsbalansen samt annan finansstatistik i en kvartalstidskrift och en statistisk årsbok.

Den av andra myndigheter än SCB framställda statistiken, den s.k. sektorstatistiken, bekostas med respektive myndigheters egna medel (myndighetens anslag, förvaltningskostnader) oavsett om den publiceras i SOS-serien eller ej. Den berörs således inte av budgetprövningen för SCB enligt beslutsmodellen utan prövas i den vanliga budgetbehandlingen av myndigheternas anslag.

5.3 Organ för samråd och användarinflytande över den statliga statistiken

Till stöd för, för samordning av och för tillvaratagande av användarsynpunkter på den statliga statistikverksamheten finns ett antal organ av mera permanent karaktär. Man kan urskilja dels några organ med uppgifter avseende sektorer, dels SCB-organ, både sådana som skall finnas enligt föreskrift och sådana som inrättats av SCB på eget initiativ. Nedan redogörs först något för sektorsorganen, sedan för de av SCB inrättade samråds- och referensgrupperna. För SCB:s föreskrivna organ lämnas en redogörelse i avsnittet 5.4 om SCB:s organisation.

5.3.1 Sektorsorgan med styr- och samrådsuppgifter

Formella styr- och samrådssorgan utanför SCB är främst Samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI), Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) och Socialsektorns statistikdelegation. Det finns vidare en beredning för lönestatistik enligt ett samarbetsavtal mellan SCB, SAF och LO samt en styrgrupp för finans- och kreditmarknadsstatistik.

Bestämmelser om dessa organs uppgifter på statistikområdet finns för SARI i direktiv Ju 1968:59, i förordning om rättsväsendets informationssystem (1970:517, ändr. 1991:20) och i förordning om rättsdatasystemet (1980:628). För Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden

finns föreskrifter i nämndens instruktion (1988:862, ändr. 1991:660). För Socialsektorns statistikdelegation finns uttalanden från statsmakterna (prop. 1979/80:6) som styr verksamheten. Bestämmelser om beredningen för lönestatistik finns i ett samarbetsavtal från år 1965, reviderat år 1972.

SARI skall enligt sina ursprungliga direktiv (1968) bereda frågan om omläggning av rutiner inom rättsväsendet för automatisk databehandling och därmed sammanhängande frågor. Enligt förordningen om rättsväsendets informationssystem skall SARI bereda frågor som rör uppbyggnaden eller väsentlig förändring av informationssystemet och standarder i systemet. SARI skall även bereda allmänna frågor om utvecklingen och underhållet av det tekniska systemet och den tekniska utrustning som används samt ansvara för den samordning av registren som behövs. I uppgifterna ingår att verka för att underlag från de olika myndigheter och organ som skall ingå i databaser och statistik för rättsområdet samordnas.

Ledamöterna i SARI representerar regeringskansliet (Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Civildepartementet och Finansdepartementet), riksdagsförvaltningen, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Tullverket och olika myndigheter inom rättsväsendet. SARI utarbetar årligen en utredningsplan för de närmaste två budgetåren.

Livsmedelsekonomiska (tidigare Lantbruksekonomiska) samarbetsnämnden är som namnet antyder ett organ med uppgifter på det livsmedelsekonomiska området. Nämnden (LES) skall enligt sin instruktion (1988:862, ändr. 1990:1533 och 1991:664) göra kalkyler och utredningar rörande den ekonomiska utvecklingen inom livsmedelsområdet. Den skall därvid särskilt

1. redovisa sammanställningar av uppgifter för att belysa de effekter som en ny livsmedelspolitik får i lantbruket och i senare led i livsmedelskedjan,
2. låta verkställa utredningar som behövs för livsmedels-politiska överväganden och beslut.

LES består av cheferna för Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Statistiska centralbyrån, Statens pris- och konkurrensverk och Konsumentverket samt sex andra ledamöter. Nämnden fyller funktionen som referensgrupp för SCB i jordbruks- och livsmedelsstatistiska frågor.

För behandling av statistikfrågor avseende området för hälso- och sjukvård samt socialtjänst finns sedan ett antal år tillbaka ett organ

benämnt Socialsektorns statistikdelegation. Delegationen har enligt riksdagsbeslut (prop. 1979/80:6, SoU 45, rskr.386) till uppgift att samordna statistiken inom socialsektorn. Samordningen skall omfatta verksamheten inom områdena för hälso- och sjukvårdsstatistik, socialtjänststatistik, socialförsäkringsstatistik samt hälso- och sjukvårdskomponenterna i levnadsnivåundersökningarna. Statistiken på området skall utformas efter samråd i delegationen.

Frågor som behandlas av delegationen skall ha förberetts i beredningsgrupper, en för hälso- och sjukvårdsstatistik och en för socialtjänststatistik. I delegationen ingår representanter för Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket, Statistiska centralbyrån samt Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Representanter för Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) och Datainspektionen är adjungerade till delegationen. Chefen för Socialstyrelsen är ordförande.

Delegationen sammanställer årligen en statistikplan för socialsektorn, en plan som fogas som bilaga till SCB:s anslagsframställning.

Utöver nämnda organ för budgetberedning och samordning av statistik förekommer det tillfälligt utredningar med uppgift att inventera statistikbehov och lägga förslag om statistikproduktion.

Genom att SCB förts in i regeringens försöksverksamhet med treåriga budgetramar har beredningsarbetet för statistiken i stort koncentrerats till en period vart tredje år. SCB har under denna beredningstid mycket omfattande kontakter med statistikintressenter, både myndigheter och departement m.fl.

5.3.2 SCB:s samråds- och referensgrupper

De mera permanenta samrådsorganen i anslutning till SCB, i mitten av år 1991 ett trettiotal, har olika benämningar såsom referensgrupper, samarbetsgrupper, samrådsgrupper, beredningar etc. De har till skillnad mot SCB:s styrelse och SCB:s två indexnämnder inte beslutanderätt. En förteckning över sådana externa SCB-grupper enligt uppgifter från SCB i december 1991 redovisas i *bilaga 3*. För denna tidpunkt anges ett fyrtiotal externa grupper. En utvärdering av verksamheten i SCB-gruppernas verksamhet, som genomfördes av utredningen i mitten av år 1991, baseras på en förteckning från SCB från den tidigare tidpunkten. En sammanställning av utvärderingen ges i *bilaga 4*.

Samrådsgruppernas karaktär och uppgifter

Ett försök att analysera SCB:s samråds- och referensgrupper med hänsyn till deras karaktär och uppgifter leder fram till följande konstateranden.

Man kan urskilja följande kategorier av grupper:

- Organ som behandlar standarder och principer,
- Beredningar,
- Referensgrupper samt
- Samrådsgrupper mellan SCB och andra statistikproducenter.

Till organ för *standarder och principer* m.m. hör nämnden för standarderna för indelning av arbetskraftskostnader m.m. och arbetstidsbegrepp samt nämnden för vård av svensk utbildningsnomenklatur. Regeringskansliet är inte representerat i något av dessa organ.

Som *beredningar* betecknas indexberedningen och prognosberedningen. I indexberedningen diskuteras andra indexar än byggnadsindex, särskilt i anslutning till omläggning av indexar. I prognosberedningen diskuteras på motsvarande sätt prognosfrågor. Inte heller i dessa organ är regeringskansliet representerat.

Mera typiska *referensgrupper* med representation för både statistik-användare och statistikproducenter fanns i mitten av år 1991 för ett tjugotal ämnesområden.

De flesta viktigare statistikanvändare var representerade i det tjugotal referensgrupper som här åsyftas. Regeringskansliet var representerat i tolv av dem.

För samråd i statistikfrågor fanns också samrådsgrupper av mera *bilateral* karaktär, nämligen mellan SCB och Riksskatteverket, mellan SCB och Statens pris- och konkurrensverk, mellan SCB och kommunerna samt mellan SCB och regionala organ.

SCB och därmed Sverige var vidare representerat i tjugotvå utskott för *nordiskt* samarbete på statistikområdet och därutöver i ett flertal internationella samarbetsorgan.

Ett fyrtiotal mindre formella grupper för samråd med statistikanvändare fanns inrättade på avdelningsnivå inom SCB. Några särskilda riktlinjer var inte fastställda för arbetet i dessa grupper. De medverkar oftast i samband med omläggning av statistiken. En del av de grupper som var verksamma i anslutning till SCB:s avdelning för individstatistik har nu ersatts med programråd, se vidare bl.a. bilaga 4.

Utvärderingar av verksamheten i SCB:s samrådsgrupper

Arbetet i SCB:s samrådsgrupper har belysts med uppgifter dels från en kartläggning som SCB gjorde år 1990, dels från en enkätundersökning som i mitten av år 1991 genomfördes inom ramen för denna utredning.

Från SCB:s egen undersökning, som bl.a. avsåg gruppernas sammanfattning och kontaktformer, kan följande sammanfattningsvis noteras.

I SCB:s mera formellt inrättade samrådsgrupper kom ca 80 procent av ledamöterna från den offentliga sektorn. Av den offentliga sektorns representanter kom ca 45 procent från myndigheter, 30 procent från universitet och högskolor, 15 procent från landsting och kommuner och 10 procent från departementen. Av de 20 procent av ledamöterna som kom från den enskilda sektorn kom huvuddelen, ca 18 procentenheter från intresseorganisationer och ideella föreningar.

Den låga representationen för departementen i grupperna förklarades med att inom departementen har kortsiktig verksamhet prioriterats framför bl.a. statistikbehoven.

Slutsatserna av SCB:s egen kartläggning blev i korthet att

- SCB har många användarkontakter med olika typer av användare, särskilt med myndigheter, forskning och intresseorganisationer,
- kontaktformer och kontaktfrekvens varierar mycket i de olika avdelningarnas användargrupper,
- SCB:s kontakter med myndigheter, departement, kommuner och statliga regionala organ, affärsverk och företag borde utökas,
- SCB-avdelningarnas användarkontakter borde i ökad utsträckning systematiseras och intensifieras.

Denna utrednings enkät till SCB:s styr-, samråds- och referensgrupper riktades till ordförandena i de för mars 1991 redovisade grupperna.

I enkäten ställdes frågor huruvida riktlinjer var fastlagda för gruppens verksamhet, vilka påtagliga resultat man ansåg att gruppen uppnått under de två senaste åren, gruppens ev. samarbete med andra grupper, antal sammanträden, om protokoll eller minnesanteckningar förs vid sammanträdena, om gruppen bereder statistikfrågor som underlag för SCB:s budgetprocess samt huruvida gruppen anses ha en angelägen funktion.

Beträffande gruppernas aktivitet kan först konstateras att ett femtontal av dem hade låg eller ingen aktivitet. Många av dem hade en funktion främst vid omläggning av statistik, en aktivitet som inte hade varit

aktuell under åren 1989-90 som enkäten gällde. Tre av grupperna hade upphört med sin verksamhet och deras uppgifter hade övertagits av andra grupper.

För det övervägande antalet grupper fanns riktlinjer fastlagda för verksamheten. I några av grupperna baseras verksamheten på avtal mellan olika organisationer och SCB.

På frågan om resultat som uppnåtts genom gruppernas verksamhet var det mest frekventa svaret att statistiken har fått bättre kvalitet.

Sammanträdesfrekvensen varierade mycket mellan grupperna, bl.a. beroende på behovet och syftet med dem och vad som fanns föreskrivet. En del grupper hade sammanträden varannan månad, nämnden för konsumentprisindex två gånger om året. Nämnden för byggnadsindex hade inte sammanträtt på två år. Grupperna för de olika välfärdskomponenterna samlas vid ett par tillfällen för planering vart åttonde år och vid ett par tillfällen under mellantiden.

En för utredningen intressant fråga är i vilken utsträckning användargrupperna regelbundet medverkar genom diskussion av statistik som led i SCB:s budgetprocess. Enligt SCB har detta aldrig varit syftet med grupperna. Sådana diskussioner uppgavs förekomma bara i ett fåtal av grupperna.

För alla grupper, med ett par undantag, angavs att de fyller en viktig funktion.

Av resultaten av enkäten kan man dra den slutsatsen att flertalet av SCB:s användargrupper främst fungerar som plattform för framställan av önskemål om statistik, sällan för diskussion av finansieringsfrågor.

Enligt senast tillgänglig information från SCB om verkets användargrupper, från december 1991, har avsevärda förändringar inträffat i verkets bestånd av styr- och samrådsgrupper. I förhållande till uppgifterna från mars 1991 anges fjorton nya grupper, flertalet av dem med uppgifter på miljö- och naturområdet. SCB:s senaste förteckning över grupperna återges som nämnts i bilaga 3.

Inom SCB införs nu ett nytt system för användarkontakter, s.k. programråd, som syftar till att användarsidan skall få en mera etablerad position i styrningen av statistikens innehåll och kvalitet, mera därom i ett följande avsnitt och i bilaga 4.

5.4 SCB:s organisation

SCB:s verksamhet leds av en generaldirektör med en överdirektör som ställföreträdare. Som styr- eller stödorgan finns därutöver i enlighet med verkets instruktion en styrelse, ett vetenskapligt råd samt en nämnd för byggnadsindex och en nämnd för konsumentprisindex.

5.4.1 SCB:s styrelse, råd och nämnder

SCB:s *styrelse* består av sammanlagt tretton ledamöter exkl. personalföreträdare. SCB:s generaldirektör är ordförande. Ledamöterna i övrigt har hemvist i regeringskansliet (2), Riksdagen (2), Riksbanken(1), centrala och regionala myndigheter (2), Svenska Kommunförbundet (1), finansvärlden (1) och centrala fackliga organisationer (3).

Uppgifterna för SCB:s styrelse regleras liksom för andra myndigheters motsvarande organ i 13 § verksförordningen (1987:1100).

Enligt denna skall styrelsen fatta beslut

- om myndighetens anslagsframställning och årsbokslut,
- i anledning av riksrevisionsverkets revisionsberättelser och årsrapporter,
- om sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landstingskommuner.

Därutöver skall styrelsen enligt SCB:s instruktion (1988:137) dels besluta om och till regeringen årligen överlämna en verksamhetsplan och en ekonomisk plan för uppdragsverksamheten, dels bestämma grunderna för den ersättning som centralbyrån skall ta ut i uppdragsverksamheten.

SCB:s *vetenskapliga råd* har SCB:s generaldirektör som ordförande och består i övrigt av ett tiotal professors-kompetenta ledamöter. I rådets sammanträden deltar också ett antal högre tjänstemän från SCB.

Rådet har enligt en programförklaring till uppgift

att tillföra SCB:s verksamhetsledning vetenskaplig kompetens genom att informera om och förmedla kontakter med nyare svensk och internationell forskning,

att följa, delta i och i vissa fall leda större utvecklingsprojekt inom verket,

att på eget initiativ eller på begäran genomföra kritiska granskningar eller avge yttranden om statistikprodukter, statistikgrenar eller statistikförsörjningsprogram,

att medverka vid rekrytering av kvalificerad personal, bl.a. genom att bistå verksamheten med bedömningar av kvalificerad kompetens i vissa personvalsfrågor.

Nämnden för *byggnadsindex* består av en ordförande och elva andra ledamöter (med ersättare). I nämnden ingår en representant för vardera SCB, Finansdepartementet, Boverket, Byggnadsstyrelsen och Statens pris- och konkurrensverk samt representanter för olika organ och sammanslutningar på byggområdet (6) och för SABO.

Nämnden skall handlägga frågor om beräkningar av byggnadsindex och därvid avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna samt främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av byggnadsindex.

Nämnden för *konsumentprisindex* består av en ordförande och sex andra ledamöter (med ersättare). Där ingår en representant för vardera SCB, Finansdepartementet, Riksbanken, Statens pris- och konkurrensverk, universiteten i Göteborg och Umeå samt Handelns utredningsinstitut. Denna nämnd skall handlägga frågor om beräkningar av konsumentprisindex och därvid avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna samt främja en utveckling av metoderna för beräkningen av konsumentprisindex.

SCB:s styrelse och nämnderna har beslutsfunktioner i anslutning till verksamheten vid SCB. Ledamöterna i styrelsen och det vetenskapliga rådet förordnas av regeringen. Ledamöterna i nämnderna utses av SCB, i något fall av regeringen, efter förslag av olika särskilt angivna myndigheter och organ.

5.4.2 SCB-myndighetens struktur

Myndigheten SCB är organiserad på sju avdelningar och ett antal stabsenheter, se *bilaga 5*. SCB har fyra ämnesavdelningar, nämligen avdelningen för arbetsmarknadsstatistik, avdelningen för arell statistik, avdelningen för företagsstatistik samt avdelningen för individstatistik. Vidare finns det en avdelning för utveckling, en för statistikservice och en för driftsverksamhet (ADB) samt en personalenhet, en ekonomienhet,

ett juridiskt kansli och ett kansli för internationell uppdragsverksamhet (ICO).

Verket hade år 1991 ca 1 600 anställda varav ca 200 var intervjuare. Personalen med fasta arbetsplatser på SCB fördelade sig med ca 55 procent på Örebro och ca 45 procent på Stockholm. SCB har därutöver regionala kontor med ett fåtal anställda i Luleå, Göteborg och Malmö. Intervjuarna är spridda över hela landet. Datoriseringen har drivits långt så att man nu har ca 1400 datorstödda arbetsplatser på SCB. Intervjuarna har utrustats med lätta, batteridrivna portföljdatorer för användning vid besöksintervjuer.

5.5 SCB:s ekonomi

För SCB:s anslagsfinansierade verksamhet är verkets budget indelad i fjorton delprogram, tretton för motsvarande departementsområden och ett för gemensamma frågor. Inom delprogrammen finns en ytterligare uppdelning på totalt ett fyrtiotal statistikprogram. I programmen presenteras statistikförsörjningen, analyseras brister och behov, redovisas kostnader och föreslås prioriteringar. SCB:s delprogram med politikområden och redovisade kostnader för budgetåret 1990/91 återges i *bilaga 6*.

5.5.1 SCB:s finansieringskällor

För bedömning av frågor om förändring mot ökad uppdrags-finansiering av SCB:s verksamhet är det av intresse att studera hur SCB:s verksamhet finansierats hittills. Som underlag redovisas i följande avsnitt uppgifter om SCB:s finansiering för det senast tillämdalupna budgetåret, 1990/91. SCB:s kostnader fördelade på avdelningar redovisas dock med beräknade belopp för budgetåret 1991/92, då utfallstal för 1990/91 inte föreligger. Att uppgifterna avser olika redovisningsperioder bör inte ha någon betydelse i detta sammanhang då syftet är att ge en översiktlig bild av SCB:s ekonomi.

5.5.2 SCB:s finansiering budgetåret 1990/91

SCB ingår i regeringens försöksverksamhet med treåriga anslagsramar och är nu inne i sin andra treårsperiod omfattande budgetåren 1990/91 - 1992/93. Budgetåret 1990/91 utgör således det första året i budget-

perioden. SCB omfattas också av en försöksverksamhet med en ny finansieringsmodell för investeringar i viss ADB- och kommunikationsutrustning. Den innebär att SCB för sådana ändamål får ta upp lån i Riksgäldskontoret. För finansiering av uppdragsverksamheten får SCB disponera en rörlig, räntebelagd kredit i Riksgäldskontoret.

Från budgetutfallet för budgetåret 1990/91 har SCB:s ekonomienhet redovisat ett exempel till belysning av SCB:s finansiering. SCB har i sin verksamhet tre huvudtyper av intäkter, nämligen anslag, intäkter under anslag och intäkter av uppdragsverksamheten. Av det totala beloppet, 722 milj. kr, avsåg 565 milj.kr (78 %) anslagsmedel inklusive tillättna överskridanden och anslagssparande, 144 milj. kr (20 %) intäkter från uppdragsverksamheten och 13 milj. kr (2 %) intäkter under anslag.

SCB:s anslag

En överblick av SCB:s anslagsmedel m.m. ger uppgifterna för SCB i regleringsbrev. Sådana uppgifter för budgetåren 1990/91 och 1991/92 har sammanställts i *bilaga 7*.

Vad först gäller anslagen till SCB:s disposition fördelar sig medlen för budgetåret 1990/91 enligt regleringsbrevet och SCB:s sammanställning på följande sätt.

		Anslag enl. reglerings- brev, milj.kr	Totalt disponibelt utfall	
			milj.kr	%
<i>Civildepartementet</i>				
VIII ht C 2.	Statistik, register och prognoser, ramanslag	371	460	81
C 17.	FoB, reservationsanslag	61	66	12
<i>Jordbruksdepartementet</i>				
IX ht A 3.	Utredningar m.m.	5	5	1
IX ht C 7.	Statistik på jordbruksområdet, förslagsanslag (1000 kr.)	32	33	6
<i>Miljödepartementet</i>				
XIV ht B 2.	Bidrag till miljöarbete (posterna 12 och 13), reservationsanslag	1	1	0
Summa:		470	565	100

Summan för totalt disponibelt utfall överskrider anslagsbeloppet med ca 95 milj. kr (20 %). Skillnaden utgörs av belopp för tillåtna överskridanden för avtalsenliga löneomräkningar, beviljade merutgifter, anslagssparande från tidigare år eller ingående reservation.

För det beloppsmässigt största anslaget, VIII ht C 2, för vilket skillnaden mellan anslag och utfall var ca 90 milj. kr, finansierades utfallet 460 milj. kr på följande sätt.

	milj. kr	%
Anslag enligt regleringsbrev	371	81
Löneomräkning (inkl. IX ht)	48	10
Beviljade merutgifter	16	3
Anslagssparande från tidigare år	25	6
Summa:	460	100

Som kommentar till finansieringsformen *anslag* nämner SCB att det råder viss oklarhet, bl.a. genom att vissa mellanformer mellan anslag och uppdrag tillämpas. Som exempel anför SCB följande.

Då departementet beräknat anslaget för Statistik, register och prognoser kan i beräkningen ingå medel som förs till SCBs anslag ett visst år från något annat departementsanslag för finansiering av viss statistikproduktion. Detta syns inte i anslaget till SCB, men kan som regel utläsas av budgetpropositionen. Detta är ett internt mellanhavande mellan departementen. Tillvägagångssättet har tillämpats de senaste 2-3 åren. Motiven för att detta tillvägagångssätt tillämpas ibland medan tilldelning av medlen ibland sker som intäkt under anslag (där medlen tas från andra departements anslag i samband med rekvisitionen från SCB) eller som vanlig anslagsökning är inte kända för SCB.

Anslagen under IX ht jordbruket är i princip också "intäkter under anslag" (C7, IX ht) men behandlas i SCBs regleringsbrev på annat sätt än andra "intäkter".

För överskridanden för *löneomräkningar* budgetåret 1990/91 gällde bestämmelser som innebar följande. SCB:s belopp för löner (löneomräkningsbasen) fick till följd av avtalsenliga lönehöjningar räknas upp med procenttalet 17,75, framräknat av Statens arbetsgivarverk.

Beträffande posten *merutgifter* ger SCB följande kommentar.

Finansiering av arbete genom merutgifter kan avse kostnadsfördyringar av särskilda skäl avseende befintlig statistik men även särskilda åtgärder, utredningar etc som aktualiserats efter anslagsframställningen. Det kan vara svårt att avgöra om en sådan utredning skall behandlas som uppdrag eller anslag.

För myndighet med ramanslag och med *anslagssparande* är det tillåtet att utnyttja kvarvarande medel, även från närmast föregående treårsperiod.

SCB:s intäkter under anslag

SCB:s intäkter under anslag (C 2) uppgick för budgetåret 1990/91 till ca 13 milj. kr. Dessa intäkter fördelade sig enligt SCB på följande sätt (endast större poster särredovisade):

	tkr
För biblioteket, gemensam service	3 090
AMS lönebidrag	2 774
Lönestatistik	2 000
FoB lönekomensation	1 307
FoB 90, från VI ht B 1. Vägverket	1 000
Biståndsstatistik	1 000
Tätortsavgränsning	930
Statens förnyelsefonder	739
Övriga intäkter	652
Summa:	13 492

SCB kommenterar denna intäktsform som följer.

Finansiering av löpande statistikproduktion som "intäkt under anslag" har i stort sett skett först de senaste åren då den nya beslutsmodellen börjat verka och omfattningen har ökat. Tidigare ingick här i stort sett bidrag för finansiering av det gemensamma biblioteket i Stockholm från de andra myndigheterna som ingår i biblioteket samt AMS-bidrag, tillskott av medel från förnyelsefonder etc. Omfattningen av statistik finansierad på detta sätt är dock fortfarande liten. Problem finns med behandlingen av dessa poster vid pris- och löneomräkning. I regleringsbrevet under XIII ht för 1991/92 är de olika posterna angivna.

Minskning av anslagsbelastning förekommer i begränsad omfattning som inte redovisas som "inkomst under anslag" (gäller t.ex. omföring av utgifter från SCB till andra myndigheter i Örebro vid "sambruk" av vissa resurser). Detta skall eventuellt också ses som en finansieringskälla.

Som "intäkt under anslag" behandlas det anslag som förts från SCB till Skolverket fr.o.m. 1991/92 och som av skolverket skall användas för beställning av statistikprodukter.

Därutöver kan konstateras att vissa av posterna under "intäkter under anslag" för budgetåret 1990/91 egentligen har karaktär av uppdrag men för minskning av kostnaderna (undvikande av uppdragstillägg) redovisats här.

SCB:s intäkter av uppdragsverksamheten

Såsom nämnts i det föregående uppgick SCB:s intäkter av uppdragsverksamheten för budgetåret 1990/91 till ca 144 milj. kr. Det motsvarar en femtedel av totalbeloppet 722 milj. kr för SCB:s finansiering.

Uppdragsintäkterna i SCB:s uppdragsverksamhet budgetåret 1990/91 fördelade sig på kategorier enligt följande sammanställning.

	%
Regeringen och statliga myndigheter	46
Företag/organisationer	20
Tjänsteexport	19
Kommuner/landsting	15
Summa:	100

Regeringen och statliga myndigheter svarade således för nära hälften av uppdragsintäkterna, ca 75 milj. kr. SCB kommenterar uppdragsintäkterna så här:

Någon helt klar princip för vilken typ av produkter som skall vara anslags- resp. uppdragsfinansierade finns inte. Den löpande statistikproduktion som är av intresse för mer än en användare är som regel anslagsfinansierad. Undantag gäller t.ex. kreditmarknadsstatistiken, turiststatistiken och statistiken om hushållens inköpsplaner. En engångsundersökning för en viss utredningsräkning kommer som regel in som uppdrag men kan ibland (om det passar för budgetbehandlingen i departementet) läggas som anslag till SCB.

Av redogörelsen framgår att gränserna mellan anslag, intäkter under anslag och intäkter av uppdragsverksamhet är oklara och tillämpas oenhetligt. Frågan om mera klara linjer tas upp i det följande. SCB:s uppdragsverksamhet behandlas mera utförligt i avsnitt 5.6.

SCB:s finansiering på delprogram

Med redovisning av SCB:s anslagsfinansierade verksamhet, i en annan dimension, nämligen på delprogram efter departementsindelningen, blir bilden av SCB:s kostnader den som framgår av *tabell 1*. Uppgifterna är hämtade ur SCB:s resultatredovisning 1990/91.

Tabell 1 Anslags- och uppdragsfinansierad verksamhet vid SCB budgetåret 1990/91 per delprogram, kostnader

Delprogram/ departement*	Milj. kr, belastning			Andel uppdrag, %	
	anslag	uppdr.	totalt	per del- program	av uppdrags- verksamheten
Justitie	5,9	0,4	6,3	6	0
Utrikes	-0,7		-0,7	-	-
Försvars	0,6		0,6	-	-
Social	31,0	13,8	44,8	31	9
Kommunikations	9,3	2,3	11,6	20	2
Finans	83,0	19,1	102,1	19	13
Utbildnings	27,9	6,0	33,9	18	4
Jordbruks	54,5	5,9	60,4	10	4
Arbetsmarknads	54,3	3,5	57,8	6	2
Bostads	24,3	2,4	26,7	9	2
Industri	29,9	6,2	36,1	17	4
Civil	47,9	16,9	64,8	26	12
Miljö	7,5	1,5	9,0	17	1
Gemensamma frågor	71,2	4,1	75,3	5	3
<i>Utanför delprogram</i>					
SCB-huset	10,4		10,4	-	-
Tekn. uppdragsverksamhet		65,1	65,1	100	44
Totalt	457,0	147,2	604,2	24	100

* Utanför delprogrammen tillkommer därutöver FoB med 84,4 och miljöstatistik med 1 milj. kr.

Andelen uppdragsverksamhet är avsevärt olika för de olika delprogrammen. Socialdepartementets delprogram hade detta år den största andelen, 31 procent. Därefter kom Civildepartementet med 26 samt Kommunikationsdepartementet, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Industridepartementet och Miljödepartementet med vardera

andelar inom intervallet 17-20 procent. Övriga departements delprogram hade andelar om 10 procent eller lägre.

Av tabellen framgår att beräknat på totalbeloppet för uppdragsverksamheten, teknisk uppdragsverksamhet undantagen, svarade Finansdepartementet och Civildepartementet vardera för de största andelarna. Därefter kom Socialdepartementet. Övriga delprogram andelar av uppdragsverksamheten var obetydlig.

Andelen redovisad uppdragsverksamhet per delprogram kan variera kraftigt från år till år. Det kan bero dels på förekomsten av behov av tillfälliga undersökningar för utredningar, dels på skiftande avgränsning mellan vad som skall betraktas som uppdragsfinansiering och anslagsfinansiering.

5.5.3 SCB:s interna kostnadsbild

Av intresse är också hur kostnaderna för SCB fördelar sig mellan å ena sidan löner och externa kostnader samt å andra sidan mellan SCB:s olika avdelningar (motsv.). Till belysning av detta har SCB för budgetåret 1991/92 gjort en produktionsställeorienterad sammanställning, som i något omredigerat skick återges i *tabell 2*.

Lönekostnaderna i tabellen avser avdelningarnas/enheternas egen personal värderad i standardlön inkl. lönekostnadspålägg 40 procent. De externa kostnaderna avser inköpta varor och tjänster samt avskrivningar.

Av uppgifterna i *tabell 2* framgår bl.a. att av de totalt beräknade kostnaderna för SCB budgetåret 1991/92, ca 678 miljoner kronor, avser ca 617 miljoner kronor (ca 91 %) verksamhet av mera ordinarie karaktär, således exklusive folk- och bostadsräkningen, internationell uppdragsverksamhet och engångsutgifter för inredning av det nya SCB-huset i Örebro.

Beträffande kostnaderna för SCB:s ordinarie verksamhet framgår av tabellen att ca 58 procent av dem beräknas bestå av lönekostnader och 42 procent av övriga kostnader. Av personalen angiven i årsarbetare, totalt ca 1 460, är fördelningen den att 715, ca hälften, faller på ämnesavdelningarna och 515 (633-117), ca en tredjedel, på de funktionella avdelningarna, intervjuarkåren ej inräknad. Även kostnadsmässigt svarar ämnesavdelningarna för den största andelen, 41 procent mot 34 procent för de funktionella avdelningarna, lokalkostnader och andra gemensamma kostnader ej inräknade.

Kostnadsandelen för lokaler innefattande hyror, bevakning, städning och viss övrig service var ca 16 procent, andelen för den centrala administrationen ca 5 procent och för den internationella uppdragsverksamheten ca 4 procent.

Tabell 2 Beräknade kostnader och personal per avdelning på SCB budgetåret 1991/92

	Belopp i tkr			%	Personal 1 okt. 1991	
	lön	ext.kostn.	totalt		antal	årsarb.
<i>Gemensamma kostnader</i>						
Verksledning	3 400	2 600	6 000		8	8
Ekonomienhet	9 800	3 700	13 500		37	36
Personalenhet	6 700	2 100	8 800		27	25
Juridiska enheten	2 100	500	2 600		5	5
<i>Delsumma:</i>	<i>22 000</i>	<i>8 900</i>	<i>30 900</i>	5	77	74
<i>Funktionella avdeln.</i>						
Utvecklingsavd.	21 200	4 900	26 100		66	62
Stat.-serviceavd.	41 900	15 000	56 900		167	159
Driftsverksamheten	60 600	74 500	135 100		493*	412**
<i>Delsumma:</i>	<i>123 700</i>	<i>94 400</i>	<i>218 100</i>	34	726*	633**
<i>Ännesavdelningar</i>						
Arbetsmarknadsstat.	43 000	10 500	53 500		148	141
Areell statistik	35 200	22 700	58 000		140	134
Företagsstatistik	79 100	15 100	94 200		284	268
Individstatistik	47 800	11 200	58 900		181	172
<i>Delsumma:</i>	<i>205 100</i>	<i>59 500</i>	<i>264 600</i>	41	753	715
<i>ICO(uppdr.-verks.)***</i>	<i>1 900</i>	<i>23 700</i>	<i>25 600</i>	4	6	6
Lokaler, Sthlm		73 500	73 500			
Platskontor Örebro	8 000	11 000	19 000		38	35
Övr. verksgemens. kostn.	100	10 300	10 400		2	1
<i>Delsumma:</i>	<i>8 100</i>	<i>94 800</i>	<i>102 900</i>	16	40	36
<i>Summa ordinarie verksamhet</i>	<i>360 800</i>	<i>281 300</i>	<i>642 100</i>		<i>1 602*</i>	<i>1 463**</i>
Fördelning, %	58	42	100	100		
Folk- o. bostadsräkningen	4 900	1 100	6 000			
SCB-huset, Ö, inredning		29 600	29 600			
<i>Summa interm. verksamhet</i>	<i>4 900</i>	<i>30 700</i>	<i>35 600</i>			
Totalt SCB	365 700	312 000	677 700		1 602*	1 463**

* varav 174 intervjuare

** varav 117 intervjuare

*** ICO: SCB:s International Consulting Office

5.6 SCB:s uppdragsverksamhet

5.6.1 Allmänt om SCB:s uppdragsverksamhet

Enligt sin instruktion (1988:137, 3 §) skall SCB på uppdrag av myndighet inom sitt ansvarsområde i mån av resurser

- utföra statistiska undersökningar samt intervju- och enkätundersökningar,
- utföra manuell och maskinell statistisk databehandling samt
- bedriva statistisk konsultationsverksamhet.

Centralbyrån får åta sig sådana uppdrag även från andra uppdragsgivare. Uppdragen skall utföras mot ersättning.

Med uppdragsverksamhet avses verksamhet som finansieras med direkt ersättning från en uppdragsgivare (beställare), således inte med anslag. SCB har för sin uppdragsverksamhet ett särskilt programanslag (C 3), ett s.k. tusenkronorsanslag, med därtill anknutna villkor. För SCB:s uppdragsverksamhet gäller samma lagar, förordningar och civilrättsliga regler i övrigt som för annan affärsmässig verksamhet.

SCB:s styrelse har gjort följande uttalande om verkets uppdragsverksamhet:

Den anslagsfinansierade verksamheten är basen för arbetet vid SCB. Uppdragsverksamheten är en viktig och nödvändig del av SCBs verksamhet. Syftet med uppdragsverksamheten är i första hand att tillgodose angelägna statistikbehov som inte ryms inom ramen för SCBs anslag. Vårt material och vårt kunnande utgör tillgångar som ännu i viss utsträckning är outnyttjade. Vi kan och skall därför inrikta oss på att öka uppdragsverksamheten. I en situation med krympande medelstillelse kan den motverka en utarmning av information om samhället. Uppdragsverksamheten innebär också att vi breddar vårt kunnande vad gäller behoven av statistik och statistikens användning. Den kommer därigenom också den anslagsfinansierade verksamheten till godo.

I det följande behandlas mera ingående inriktningen, omfattningen och innehållet i SCB:s uppdragsverksamhet, uppdragsverksamhetens ekonomi, prissättningen för uppdragen och marknadsförhållandena.

5.6.2 Inriktningen och omfattningen av SCB:s uppdragsverksamhet

För avgränsningen mellan anslagsfinansierad och uppdragsfinansierad verksamhet gäller följande riktlinjer.

För sådana myndighetsfunktioner som SCB erhåller anslag för att fullgöra skall ersättning inte debiteras. Förutom huvuddelen av statistikproduktionen gäller detta information som verket skall lämna enligt förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, uppgifter till internationella organisationer (SCB:s instruktion 3 §, p. 4), samråd enligt samrådsförordningen (1978:620) samt utdrag ur personregister enligt datalagen (1973:289). Övrig verksamhet utgör i princip uppdragsverksamhet för vilken ersättning skall utgå. Vissa blandformer för finansiering förekommer såsom nämnts i avsnitt 5.5.2.

För debitering i uppdragsverksamhet gäller i övrigt följande av SCB fastställda riktlinjer

- Upplysningar som kan tas fram på mindre än en halv timme, ingen avgift.
- Upplysningar som kräver mer än en halv timme ges avgiftsfritt i följande fall:
 - * Svar på förfrågan om den officiella statistikens källor, kvalitet, tillämpade metoder, definitioner m.m. som inte kan erhållas på annat sätt.
 - * SCB har inte i förväg talat om att ersättning skall krävas.
 - * Avgiftsbeläggning anses olämplig med hänsyn till att upplysningen begärs av någon som regelbundet lämnar uppgifter till SCB och upplysningen avser statistik som har med uppgiftslämnandet att göra.

Den nu nämnda serviceverksamheten bekostas således med anslagsmedel.

Riktlinjer för SCB:s uppdragsverksamhet finns angivna i ett särskilt dokument: Policyregler för SCB:s uppdragsärenden.

Den faktiska inriktningen av SCB:s uppdragsverksamhet kan beskrivas med hjälp av områdesbeteckningarna statistisk basverksamhet, funktionell service, registerservice, publikationsförsäljning och tjänsteexport. Basverksamhet är då en samlingsbeteckning för statistiska specialbearbetningar, intervju- och enkätundersökningar samt konsultuppdrag m.m.

Funktionell service står för delinsatser i kunders statistikproduktion, t.ex. uppgiftsinsamling och datakörningar av externt material.

De olika verksamhetsområdenas betydelse i uppdragsverksamheten kan belysas med följande uppgifter om intäktsutvecklingen.

	Intäkter, milj. kr			Förändr. 89/90- 90/91, %	Andel 90/91 %	
	1989/90	1990/91	1991/92*			
Statistisk basverksamhet		77	83	89	8	58
Funktionell service		5	10	10	98	7
Register,		14	15	17	10	10
därav företagsregister	10	12	12			
äktenskapsregist.	4	3	4			
Publikationsförsäljning		7	9	11	25	6
Tjänsteexport		22	27	35	26	19
Totalt		124	144	162	16	100

* prognostal

De i sammanställningen angivna beloppen är nominella, dvs inte omräknade för förändringar i penningvärdet. Beträffande uppgifterna för åren med utfallstal, 1989/90 och 1990/91, kan det konstateras att verksamhetsområdet Statistisk basverksamhet dominerar, för budgetåret 1990/91 med andelen ca 60 procent, att därefter kom tjänsteexport med ca 20 procent och register med ca 10 procent. Det tyngst vägande området, Statistisk basverksamhet, förändrades ungefär i takt med prisutvecklingen.

Av intresse är hur SCB:s uppdragsfinansierade statistik värdemässigt fördelar sig på dels kompletta undersökningar, "från ax till limpa", dels vidarebearbetning av statistik. Av den totala omsättningen i SCB:s uppdragsverksamhet budgetåret 1990/91, ca 145 miljoner kronor, avsåg ca 45 miljoner kronor, drygt 30 procent, kompletta undersökningar, främst kapitalmarknads- och försäkringsstatistik, turiststatistik och sjöfartsstatistik. Ca 32 miljoner kronor, ca 22 procent, intjänades på vidarebearbetningar och 27 miljoner kronor, ca 19 procent, på tjänsteexport.

Såsom nämnts i avsnitt 5.5.2 är regeringen med dess organ och statliga myndigheter den största kundkategorin genom att svara för uppemot hälften av omslutningen i uppdragsverksamheten.

Efterfrågan på statistik kan i viss utsträckning beskrivas i kvantitativa termer såsom efterfrågan på publikationer, uttag ur databaser, antal förfrågningar etc. Några sådana nyckeltal avseende SCB:s publikationer återges nedan.

SCB:s ca 700 publikationer går till 20 000 kunder varav uppemot 10 000 betalande. Hur kunderna fördelar sig på kategorier anges i följande sammanställning av abonnenter hämtad från SCB:s distributionsregister.

Kategorigrupp	Abonnenter, antal			Procent	
	betalande	gratis	totalt	bet.	tot.
Riksdagen	47	47	94	0	0
Departementen	46	179	225	0	1
Statliga myndigheter	889	2 649	3 538	10	17
Landsting	285	195	480	3	2
Kommuner	1 350	2 070	3 420	15	17
Universitet, skolor, bibl.	1 034	962	1 996	11	10
Banker	174	279	453	2	2
Företag	3 630	992	4 622	39	23
Organisationer	666	580	1 246	7	6
Massmedier	123	711	834	2	4
Privatpersoner	268	1 458	1 726	3	9
Utländska abonnenter	725	1 004	1 729	8	9
Summa	9 237	11 126	20 363	100	100

Räknat på antalet betalande abonnenter finner man att flertalet är företag, ca 40 procent. Därefter kommer kommuner med 15 procent, universitet, skolor och bibliotek samt statliga myndigheter, vardera kategorin med ca 10 procent.

En annan illustration till belysning av efterfrågan på statistik ger en fördelning av kontraktskunderna för uttag av statistik från SCB:s databaser, se följande sammanställning.

Kategori-grupp	Kontraktskunder	
	antal	%
Departement	9	3
Statliga myndigheter	52	18
Landsting	18	6
Kommuner	104	35
Universitet, skolor, bibliotek	20	7
Banker	7	2
Företag	53	18
Organisationer	26	9
Massmedier	6	2
Utländska centralbyråer	1	0
Totalt	296	100
Antal logonkoder med kontrakt	470	
Totalt tillgängl. externa koder	1 037	

Vid sidan av de ovan redovisade formerna för presentation av statistik tillhandahåller SCB till många stora användare statistik i form av råtabeller.

5.6.3 Uppdragsverksamhetens ekonomi

SCB:s verksamhet budgetåret 1990/91 hade såsom nämnts en omslutning av totalt drygt 700 miljoner kronor. Om intermittenta anslagsfinansierade undersökningar frånräknades stannade omslutningen vid ca 600 miljoner kronor. Av sistnämnda belopp svarade uppdragsverksamheten för ca 150 milj. kr. Uppdragsverksamhetens andel har under senare år ökat från en femtedel till en fjärdedel av SCB:s omsättning.

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Omsättning	101	112	125	144
därav ICO (tjänsteexport)	19	19	22	27
övrig uppdragsverksamhet	82	93	103	117
Resultat	0,1	4,3	-4,9	-1,8
därav ICO (tjänsteexport)	0,6	0,5	0,4	0,2
övrig uppdragsverksamhet	-0,5	3,8	-5,3	-2,0
Risckapital	6,4	10,7	5,9	4,1
Investeringar (produktutveckl.)	4,0	7,4	8,2	7,0
Marknadsföring/administration	10,2	11,7	12,7	15,9

Resultatutvecklingen och vissa kostnader i SCB:s uppdragsverksamhet under budgetåren 1987/88 - 1990/91 framgår av sammanställning på s. 65. Beloppen är angivna i miljoner kronor, löpande priser.

Såsom framgår av sammanställningen har den uppdragsfinansierade verksamheten under de två senaste budgetåren visat ett mindre underskott, vilket hänför sig till den inländska verksamheten. Underskottet har täckts med SCB:s riskkapital, som därigenom reducerats så att det budgetåret 1990/91 motsvarade ca 3 procent av omsättningen.

Det senaste budgetårets förlust uppges främst hänföra sig till äktenskapsregistret, viss undersökning och SCB:s förlagsverksamhet.

I regleringsbrevet för SCB avseende budgetåret 1990/91 liksom för 1991/92 anges ekonomiska mål för SCB:s uppdragsverksamhet, av vilka följande är av intresse i detta sammanhang.

- SCB skall verka för att den totala uppdragsverksamheten ökar med 5 % per år (med minst 10 % för budgetåret 1992/93 enligt budgetprop. 1992, bil. 8, E 9),
- SCB får inom sin uppdragsverksamhet bygga upp ett riskkapital motsvarande 10 % av den totala omslutningen, ett kapital som i första hand skall användas för att möta tillfälliga underskott i uppdragsverksamheten.,
- SCB skall anpassa sin prissättning och sina taxor till kravet på att erforderligt riskkapital byggs upp.

Under regleringsbrevets rubrik Särskilda villkor anges bl.a. följande:

1. Under 1000-kronorsanslaget redovisas all verksamhet som är finansiellt reglerad gentemot Riksgäldskontoret.
2. Till den del löpande utbetalningar inte kan bestridas med löpande inbetalningar får SCB hos Riksgäldskontoret disponera en rörlig kredit intill 15 000 000 kr. På medel som tas i anspråk utgår ränta efter räntesats som fastställts av Riksgäldskontoret.
3. Kassamässigt överskott får sättas in på räntebärande räkning i Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret fastställer räntesats.

Uppdraget att öka den totala uppdragsverksamheten med 5 procent per år har den innebörden att uppdragsverksamhetens volym, dvs. dess omslutning i fasta priser, bör öka med ca 5 procent per år. Detta innebär för uppdragsverksamhetens omfattning, mätt i andel av SCB:s totala kostnadsram, att andelen skall öka med 1-2 procent per år, t.ex.

från 24 procent budgetåret 1990/91 till 25-26 procent budgetåret 1991/92.

SCB har i den senaste planen för verkets uppdragsverksamhet (1991-11-11), planen för budgetåret 1991/92, sammanfattat sina ambitioner i bl.a. följande termer:

- SCB har som målsättning att med full kostnadstäckning öka sin uppdragsverksamhet med 5 % per år. För budgetåret 1991/92 förväntas uppdragsverksamheten öka med ca 7 %.
- Intäkterna från uppdragsverksamheten 1991/92 uppskattas till ca 162 miljoner kronor.
- SCB:s resultat för budgetåret 1991/92 uppskattas till 6 miljoner kronor och riskkapitalet förväntas därmed öka till 10 miljoner kronor.
- SCB har som målsättning att under treårsperioden 1990/91-1992/93 ytterligare öka sin kund- och marknadsorientering. För budgetåret 1991/92 planeras särskilda insatser mot staten och näringslivet.
- SCB:s prisnivå för 1991/92 höjs med i genomsnitt ca 5 %.

5.6.4 SCB:s konkurrenssituation

På de ämnesområden där SCB konkurrerar med andra statistikproducenter är de främsta konkurrensmedlen kvalitet, resurser och pris.

I fråga om kvalitet och resurser har SCB oftast klart övertag. Det beror på att SCB har en kompetent och välutbildad personal med god yrkeserfarenhet och god kännedom om statistiken och dess möjligheter inom respektive ämnesområde och med ambitioner att fylla de kvalitetskrav som gäller för SCB:s statistikproduktion. Därutöver har SCB en välutvecklad basstatistik i den anslagsfinansierade verksamheten, vilket medför tillgång till breda dataunderlag och databaser.

Enligt SCB:s bedömning av marknaden för statlig statistik finns det totalt en efterfrågan motsvarande ett värde av drygt 1 miljard kronor per år. Cirka hälften av denna efterfrågan täcks nu med anslagsfinansierad statistik. En lika stor andel skulle kunna avse uppdrag. Regeringen köper med anslag statistik för ca 400 miljoner kronor. Därutöver finns en efterfrågan på samhällsstatistik för ca 700 miljoner kronor, varav ca 150 miljoner kronor nu täcks med SCB:s uppdragsverksamhet.

Med nuvarande finansieringsstruktur för den statliga statistiken i behåll bedömer SCB att det finnas en stor utvecklingspotential för upp-

dragsfinansierad statistik inom företagssektorn, utbildningsväsendet, massmedierna, organisationer etc. Utrymmet för utbyggnad bedöms motsvara ca 400 miljoner kronor. SCB bedömer också att dess andel av den totala statistiska informationsmarknaden har minskat.

SCB:s möjligheter att öka sin marknadsandel av statistik är beroende av konkurrenssituationen. Vissa myndigheter och universitet har egen datainsamling och producerar själva statistik. De är SCB:s främsta konkurrenter mot vilka SCB:s argument är att SCB kan göra statistiken billigare. Det finns vidare fristående enskilda företag som framställer statistik med inriktning mot den offentliga sektorn, t.ex. SIFO, Samhällsstatistik AB, TEMO m.fl. Andra företag av betydelse i sammanhanget är Kommundata och Kommunkonsult.

För huvuddelen av SCB:s anslagsfinansierade statistik har verket för närvarande inte någon konkurrens. Det gäller särskilt sådan statistik för vilken SCB har en monopolsituation vad gäller tillgång till grundmaterialet. På vissa områden framställer SCB statistik vid sidan av andra myndigheter. Det gäller t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsverket, Boverket, Statens jordbruksverk, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket och Socialstyrelsen.

SCB:s monopolställning och roll i fråga om bearbetning och analys kommer att försvagas om SCB enligt verkets avsikt med hjälp av modern teknik lyckas utveckla tekniska system som gör det möjligt att framställa statistik ur primärmaterial utan att säkerhetskraven eftersätts. Det skulle underlätta för myndigheterna att själva göra tabeller samt att ta hand om bearbetning och analys av statistiken.

Eftersom SCB tillämpar vissa restriktioner när det gäller att åta sig statistikuppdrag blir det en konkurrenssituation enbart på områden som inte omfattas av dessa. Restriktionerna innebär att

- uppdraget enligt SCB:s instruktion skall ligga inom verkets kompetensområde,
- genomförande av uppdraget inte får uppenbart strida mot samhällsintresset eller befaras skada SCB:s anseende eller förhållande till uppgiftslämnarna eller allmänheten,
- SCB måste ha möjlighet att genomföra uppdraget under iakttagande av dels vetenskapliga grundkrav, dels sådana kvalitetskrav som svarar mot behovet

Därutöver gäller naturligtvis ekonomiska restriktioner. SCB måste få täckning för sina kostnader enligt gällande regler. SCB kan sällan hävda

sig konkurrensmässigt på området små och medelstora marknadsundersökningar. Anledningen är att sådana effektivast utförs som s.k. omnibusundersökningar med batterier av en mängd skilda frågor, som SCB inte gärna vill blanda med sina mera samhällsrelaterade frågor.

SCB:s konkurrenssituation kan kort beskrivas sålunda:

- I fråga om utnyttjande av samhällsrelaterat grundmaterial har SCB ofta en monopol-situation.
- På området marknadsföringsundersökningar kan SCB bidra med datainsamling av samhällsekonomisk information.
- I fråga om analys av statistik har SCB ofta konkurrens som kan öka om SCB:s primärmaterial kan göras tillgängligt med nya tekniska lösningar.

5.6.5 Principer för prissättning i SCB:s uppdragsverksamhet

I den del av SCB:s uppdragsverksamhet som är utsatt för konkurrens blir ofta priset avgörande för huruvida SCB skall få ett statistikuppdrag eller inte. För prissättningen i SCB:s uppdragsverksamhet gäller vissa regler, bl.a. styrda av föreskrifter från regeringen och Riksrevisionsverket (RRV).

Taxorna för uppdragsverksamheten bestäms av SCB efter samråd med RRV för ett år i taget och ändras i regel inte under löpande budgetår.

Ersättningsformerna i uppdragsverksamheten är

- löpande räkning,
- fast offert,
- debitering enligt prislista (paket, registeruttag och bearbetningar enligt standardprogram),
- kontrakt (utlandsuppdrag).

En viktig princip för SCB:s uppdragsverksamhet är att den totalt sett skall ge full kostnadstäckning. Verksamheten skall inte gå med förlust, men den skall inte heller ge mer vinst än som erfordras för att den skall få ett eget risk- och rörelsekapital motsvarande 10 procent av uppdragsverksamhetens omsättning. SCB gör sina kalkyler för täckning av hela kostnaden, inte marginalkostnaden. Inom SCB-området skall för samma produkter samma priser gälla för alla kunder.

Kostnaderna skall täckas med intäkter från SCB:s kunder. I uppdragskostnaden kan ingå kostnader för personresurser, maskinbearbetning, intervjuarverksamhet samt för grafisk service, tryck och distribution.

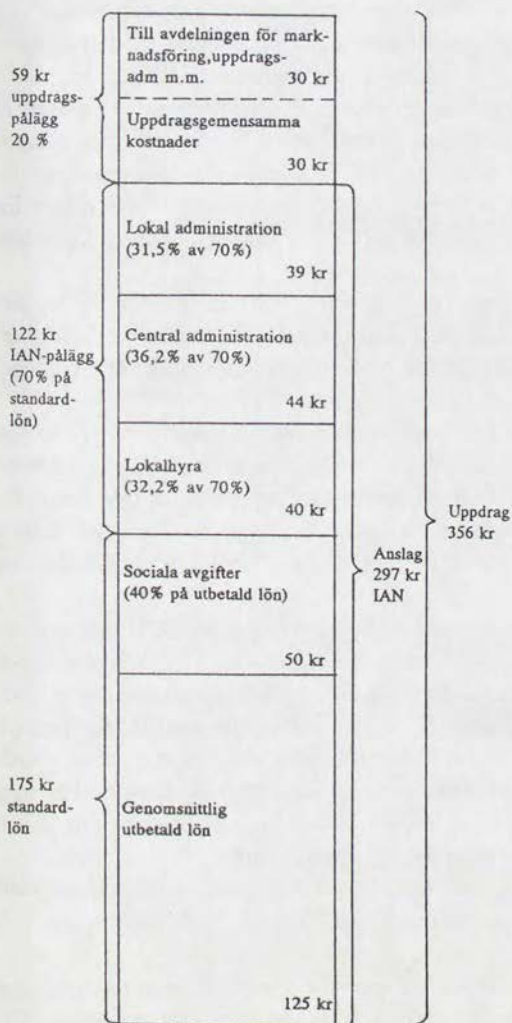
I personkostnaderna inräknas samtliga direkta produktionskostnader, proportionell andel av verks- och avdelningsgemensamma kostnader (t.ex. central administration, lokaler m.m.) samt uppdragsspecifika gemensamma kostnader. Till de sistnämnda räknas kostnader för marknadsföring, produktutveckling, uppdragsadministration, räntor, porton och löneökningar enligt löneavtal ej kända vid budgetårets ingång.

I grunden används för anslagsfinansierad och uppdragsfinansierad statistik samma beräkningsmetoder för kalkylering av kostnaderna. Kalkylmetoden för personresurs illustreras i ett schema, se *figur 1*, som visar ett genomsnitt för all SCB-personal. I SCB:s kalkyler används skilda priser för fyra olika personalkategorier.

En s.k. intern avräkningsnorm (IAN-norm) tillämpas, samma norm för anslagsfinansierad och uppdragsfinansierad statistik.

Basen för kalkylen är standardlönen (utbetald lön + lkp 40 %) för resp. personalkategori. Ovanpå en sålunda beräknad lönekostnad lades budgetåret 1990/91 ett pålägg om 70 procent för lokalhyra, lokal och central administration. Så långt är beräkningsmetoden densamma för den anslags- och den uppdragsfinansierade statistiken. För den uppdragsfinansierade statistiken tillkommer på denna beräkningsbas ett uppdragstillägg på 20 procent för uppdragsgemensamma kostnader samt till resp. avdelning för egen disposition. I uppdragsgemensamma kostnader ingår räntor, löneökningar, porto, utbildning, bidrag till risk- och rörelsekapital m.m. Medlen till avdelningens disposition skall täcka kostnader för marknadsföring, konsultationer i samband med uppdragsförfrågan, administration och produktutveckling.

Figur 1 Kalkylerat pris för en närvarotimme



Kalkylen gäller genomsnittligt timpris 1990/91, beräknad närvarotid 1532 timmar.

Taxedifferenser för kalkylerna vid årets slut fördelas i förhållande till utnyttjandegraden proportionellt mellan anslag och uppdrag. Man strävar efter att ha en noggrann bodelning mellan uppdrag och anslag. Av metodkostnaderna läggs de gemensamma (övergripande) på delprogrammet för Gemensamma frågor, andra på resp. produkt/delprogram.

Vid vidareförädling av statistik genom bearbetning av databaser är debiteringsgrunden full ersättning för arbete och material, dock ingen ersättning för register och kunskap. För eventuella tillägsfrågor får dock kunden betala fullt ut. För enbart datauttag kalkyleras priset för förädling, dvs för maskintid, tillgång och grundavgift, ej för sakinnehållet.

För t.ex. handelsstatistiken tar SCB betalt för sina tjänster för vidareförädling av statistiken. Om SCB skulle betala ersättningar till Tullverket för grundmaterialet skulle det bara innebära att SCB skulle få begära medel av statsmakterna för merutgiften.

För SCB-publikationer baseras prissättningen i princip på tryckkostnaderna för den upplaga som trycks för försäljning samt på kostnaderna för marknadsföring och distribution/ försäljning. Man tar inte betalt för innehållet. Undantag från denna policy gäller bl.a. för Statistisk årsbok och SCB-indikatorerna, för vilka en mera marknadsmässig prissättning tillämpas.

Vid flera beställningar av samma produkt tillämpar SCB den policyn att vid senare beställning debiteras samma pris som till tidigare kund. Då departement/ myndighet efterfrågar statistik som tidigare tagits fram för annan myndighet brukar dock den som kommer senare hänvisas till att ta del av det tidigare framställda materialet hos den som först gjorde beställningen. Efterfrågas samma produkt samtidigt av flera brukar man fördela kostnaden mellan dem, efter vad de kommer överens om. Kostnader debiteras inte för internationell rapportering.

För enskilda produkter kan vissa undantag göras från här angivna riktlinjer för prissättningen, främst med hänsyn till marknaden och betalningsförmågan.

Vid en jämförelse av SCB:s normer för prissättning med dem som rekommenderas av Riksrevisionsverket finner man en avvikelse. Vid SCB:s beräkning av timlönen, som ligger till grund för taxesättningen för personresurs, divideras årslönekostnaden med antalet närvarotimmar. Enligt RRV bör årslönekostnaden divideras med antalet timmar för produktiv tid. Denna beräknas normalt utgöra 60-80 procent av närvarotiden. Genom SCB:s sätt att räkna beaktas inte de i uppdraget engagera-

de tjänstemännens användning av tid för utbildning, administration, facklig verksamhet etc. i personresurskalkylens lönedel. Priset för produktiv/ debiterbar tid i uppdragsverksamheten blir då för lågt, såvida inte SCB:s pålägg beräknats för att även täcka sådana kostnader. Eljest kommer kostnaderna för icke debiterbar tid att bäras av den anslagsfinansierade verksamheten.

Vad gäller de faktiskt debiterade priserna för SCB:s statistikprodukter, som vid personresursutnyttjande även är beroende av antalet redovisade timmar, har utredningen inte något underlag för bedömning och uttalande huruvida priserna är förhållandevis höga eller låga.

En uppräknings av taxorna har ägt rum från budgetåret 1990/91 till 1991/92. Det s.k. IAN-pålägget på lönekostnaden höjdes från 70 till 75 procent. Vidare gjordes uppräknings med 5,4 procent av lönenivån i personresurskalkylerna och med 14 procent för intervjuartid, det sistnämnda till följd av övergång till löneplansanställning för intervjuarpersonalen.

5.7 Den statliga statistikens publicering

Den statistik som produceras av SCB och andra statliga myndigheter redovisas och presenteras traditionellt i tryckta publikationer. Till en del ingår dessa i olika serier, till en del är de mera fristående.

En sammanfattande beteckning för huvuddelen av publikationerna är Sveriges officiella statistik (SOS). Denna omfattar främst årsböcker, de "blå böckerna", och SCB:s Statistiska meddelanden (SM). De sistnämnda är indelade i ett tjugotal serier efter ämnesområden. Den mest kända SOS-publikationen är samlingverket Statistisk årsbok för Sverige. Till SOS-kategorin räknas även vissa andra publikationer och serier såsom Allmän månadsstatistik, Historisk statistik för Sverige, demografiska rapporter och information om arbetsmarknaden m.fl.

I årsböckerna redovisas i text, tabeller och diagram demografisk, social, politisk, ekonomisk och annan statistik inom olika, mer eller mindre avgränsade ämnesområden. SCB ger ut ett trettiofem årsböcker, andra myndigheter ett tiotal.

Statistiska meddelanden innehåller huvudsakligen månads- och kvartalsvis redovisad statistik. Även mindre omfattande årsrapporter, ofta i preliminär form, och engångsundersökningar redovisas i SM-form. SM-publikationerna utkommer med ca 700 nummer per år. Det är huvud-

sakligen statistik producerad av SCB som publiceras på detta sätt men även viss statistik från andra myndigheter såsom Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksförsäkringsverket och Socialstyrelsen m.fl.

Vid sidan av de mer eller mindre ämnesavgränsade publikationerna ger SCB ut årsböcker och temapublikationer där statistik från skilda ämnesområden kombineras i olika former. Ett exempel på detta är Statistisk årsbok som ger en bred översikt av den statliga statistiken. I denna liksom i andra mera ämnesvis inriktade årsböcker ingår också viss statistik från andra offentliga myndigheter samt från enskilda och utländska statistikproducenter.

SCB tillhandahåller i s.k. statistikpaket statistik från ett eller flera ämnesområden. Statistikpaketen består av ett antal tabeller som framför allt är anpassade att tjäna som underlag för planering, prognoser o.d. hos kommuner, landsting och länsstyrelser. Tabellerna kan erhållas på papper, magnetband eller disketter. Exempel på sådana statistikpaket är DEMOPAK (ca 30 tabeller) som ger statistik om befolkningens storlek och sammansättning, TAXOPAK (ca 10 tabeller) med information om olika typer av inkomster och avdrag för inkomsttagare samt SYSSPAK om sysselsättning och pendling.

De flesta tabellerna i statistikpaketen hålls också tillgängliga i de statistiska databaserna. Dessa har ett bredare innehåll. De omfattar omkring en tredjedel av SCB:s statistikprodukter — volymmässigt dock mera. De är fördelade på tabeller eller ges som tidsserier. Ur databaserna kan statistik användare med personatorer, dataterminaler o.d. hämta statistiska uppgifter, till stor del enligt egna önskemål om omfattning och kombinationer.

De viktigaste databaserna är den regionalstatistiska databasen (RSDB), tidsseriedatabasen (TSDB), den delområdesstatistiska databasen (DSDB) och den socialstatistiska databasen (SSDB). RSDB innehåller statistik för kommuner och övriga regionala områden, TSDB främst ekonomisk statistik på riksnivå. DSDB ger uppgifter för delområden inom kommuner som har anslutit sig och SSDB statistik om socialtjänst samt hälso- och sjukvård. SCB har också en databas Ekonomisk snabbstatistik, från vilken kunderna kan göra statistikuttag on-line.

Med hjälp av modern teknik sänder SCB ut ekonomisk snabbstatistik av betydelse för finansmarknadens aktörer så att den blir tillgänglig på dataskärmarna för alla i samma ögonblick.

Utöver den nämnda presentationen av statistik ger SCB statistisk information via pressmeddelanden och presstjänst samt genom en upp-

lysningstjänst. Kostnaderna för SCB:s gemensamma statistikservice med förlag, publikationer, databaser samt press- och upplysningstjänst beräknas till ca 30 milj. kr om året.

6 Styrningen av den statliga statistikproduktionen

6.1 Allmänt om nuvarande styrningsförhållanden

Såsom tidigare belysts produceras statistik av många statliga myndigheter, dock främst av SCB. Vad statistiken skall innehålla, vilken inriktning och omfattning den skall ha styrs för flertalet myndigheter av deras egna behov, därutöver av de föreskrifter och resurser som ges av regering och riksdag. Den statistik som produceras har ofta både karaktär av driftstatistik och statistik av allmänt intresse. För flertalet myndigheter är statistikproduktion en mer eller mindre integrerad del av verksamheten. Regeringen har då inte avdelat särskilda resurser för statistikproduktion utan denna skall fullgöras inom ramen för tilldelade förvaltningsmedel.

Det är endast SCB som har fått till huvuduppgift att producera statistik. För fullgörande av denna disponerar SCB ett särskilt anslag, anslaget för Statistik, register och prognoser. Den aktuella frågan om styrningen av den statliga statistikproduktionen gäller primärt styrningen och utnyttjandet av SCB:s statistikanslag.

Med nuvarande styrsystem har SCB till uppgift både att bevaka att behoven av statlig statistik blir tillgodosedda och att i sina anslagsframställningar prioritera mellan olika statistikbehov. Man kan betrakta SCB:s anslagsframställning som en offert till regeringen. Den slutliga, ofta marginella styrningen av statistikanslagen sker i regeringskansliet i en samrådsgrupp enligt en s.k. beslutsmodell, som resulterar i ett förslag till riksdagens beslut om statistikanslag till SCB.

I det nu tillämpade styrsystemet har SCB i praktiken ett mycket stort inflytande på den statistik verket producerar, i praktiken närmast en beställarroll, där "beställningen" grundas på ett omfattande samråd med olika statistik användare. Användarnas möjligheter att direkt påverka statistiken är starkt begränsade eftersom de i regel inte själva bekostar statistiken utan den finansieras genom statistikanslaget till SCB.

En huvuduppgift för denna utredning är att pröva hur bättre balans och samspel skall kunna uppnås mellan statliga statistik användare och

statistikproducenter. En huvudfråga är därvid hur resurser motsvarande SCB:s statistikanslag skall kunna fördelas och komma till en mera effektiv användning. Enligt utredningens direktiv bör möjligheterna till ökat användarinflytande genom efterfrågestyrning/uppdragsfinansiering prövas i detta syfte.

6.2 Nuvarande styrsystem med beslutsmodell

På förslag av 1979 års statistikutredning (SOU1983:74) infördes fr.o.m. budgetåret 1985/86 på försök en särskild modell för beredningen av statistikfrågorna i regeringskansliet, den s.k. beslutsmodellen. Målet var att varje departements ansvar för statistiken inom dess område i avsevärd grad skulle ökas. En utvärdering av modellen genomfördes år 1988, som medförde vissa modifieringar.

Enligt redovisningen från utvärderingen av beslutsmodellen år 1988 fungerade modellen i princip på följande sätt.

SCB lämnade sin anslagsframställning till Civildepartementet, vars område SCB då tillhörde (nu Finansdepartementet), som delade den till Finansdepartementet och fackdepartementen. Fackdepartementen beredde sedan inom ramen för budgetarbetet frågor om statistikproduktionen inom sina respektive områden inklusive statistik producerad av SCB. I regel skulle nytillkommande statistik bekostas genom omprioritering inom respektive departements delprogram för SCB-statistik eller genom att medel tillfördes delprogrammet från fackdepartementets egen budget. Civildepartementet beredde myndigheten SCB:s anslag samt beslutade om den statistik som departementet hade ansvaret för.

Efter beredning inom fackdepartementen lämnade dessa sina förslag (bud) om statistikproduktionens inriktning och finansiering avseende sina områden dels till statistikdepartementet, dels integrerade i sina totala bud till sina resp. kontaktmän på Finansdepartementet.

Civildepartementet hade överläggningar med kontaktmännen för statistik för de olika departementen, gjorde en sammanställning av samtliga departements statistikbud och lämnade denna jämte förslag till myndigheten SCB:s anslag till handläggaren av SCB:s anslag på Finansdepartementet. Därefter följde överläggningar dels mellan Civildepartementet och Finansdepartementet, dels mellan Civildepartementet och fackdepartementen.

I egenskap av samordnande departement för statistikfrågor hade Civildepartementet därefter slutliga överläggningar med Finansdepartementet, varpå regeringens förslag till anslag till SCB fastställdes.

Från utvärderingen av beslutsmodellen år 1988 redovisades företrädesvis problem med den. Enligt synpunkter från departementen var möjligheterna att väga statistik mot den verksamhet den skall betjäna i praktiken mycket begränsade. Incitamenten till omprövning av statistik liksom till utveckling av ny statistik var mycket små. Det fanns svårösta gränsdragnings- och samordningsproblem mellan departementen. Besluts- och informationsvägarna i statistikfrågor var krångliga och departementen angavs i många fall sakna utredningsresurser för att hantera statistikfrågorna etc. Gruppen föreslog att en arbetsgrupp skulle inrättas i regeringskansliet för gemensam beredning mellan departementen av statistikfrågorna samt att en procent av SCB:s statistikanslag skulle disponeras för ad hoc-behov av statistik.

Efter utvärderingen infördes i regeringskansliet en form för gemensam beredning av statistikfrågorna. De behandlas i en samrådsgrupp med en representant för statistikfrågor från varje departement. Syftet med denna förändring var främst att skapa bättre möjligheter till samordning av de olika departementens anspråk på statistik och till omprioriteringar mellan statistikområden samt att förenkla beredningen.

Den beskrivna beslutsmodellen har delvis förenklats genom att ansvaret för SCB och statistikfrågorna i slutet av år 1991 fördes över från Civildepartementet till Finansdepartementet.

En del av problematiken med den tillämpade beslutsmodellen har också behandlats av Riksrevisionsverket (RRV) i en revisionsrapport, Statlig statistik — produktion, styrning och roller, en rapport som publicerades i april 1990.

RRV föreslog bl.a. att detaljeringsnivån i departementens styrning av SCB:s statistik vad avser inriktning och innehåll borde klarläggas, att ansvars- och arbetsfördelningen för den statliga statistiken borde förändras mot en decentralisering samt att det införs ett ökat användaransvar för statistiken med ekonomiska incitament till omprövning av statistikbehovet.

För att få en aktuell bild av hur regeringskansliets beslutsmodell för den statliga statistiken fungerar har inom ramen för denna utredning genomförts en ny utvärdering av modellen. Uppgifter och synpunkter insamlades genom en enkät till de olika departementens representanter i statistikfrågor.

De erfarenheter av beslutsmodellen som redovisats från 1988 års utvärdering bestyrktes. Bland fördelar med modellen nämndes bl.a. att det är enklare att få till stånd förändringar i statistiken genom att modellen ger departementet ett stort eget inflytande. Som nackdelar nämndes bl.a. att modellen är rörig och dåligt anpassad till praktiskt budgetarbete samt att fackdepartementen varit dåliga statistikanvändare som haft svårt att formulera krav och omprioritera.

I svaren från undersökningen redovisades vidare stora sektoriella statistikbehov som bäst och snabbast kan tillgodoses med en annan, mera användardominerad styrmodell. Resultaten av enkäten redovisas i *bilaga 8*.

Med ledning av enkätresultaten och diskussioner med statistikhandläggare inom regeringskansliet kan konstateras att de ansträngningar som under årens lopp gjorts för att förbättra beslutsmodellens funktion endast gett marginella resultat. Undersökningens resultat bestyrker att de nuvarande ansvarsförhållandena för statistikproduktionen är oklara samt att systemet för styrning av den statliga statistikproduktionen behöver förändras.

SCB kom också, i nära anslutning till införandet av beslutsmodellen, att delta i regeringens försöksverksamhet med treåriga anslagsramar. Den första treårsplanen avsåg perioden 1987/88 - 1989/90. Det nya planeringssystemet medför för SCB inför varje treårsplan ett omfattande beredningsarbete dels inom SCB, dels i kontakter mellan SCB och olika statistikintressenter. Resultatet redovisas i varje treårsplan i en huvudrapport och i ett fyrtiotal delrapporter, en för varje statistikprogram.

6.3 Allmänt förändrade förutsättningar

Såsom anges i direktiven för denna utredning betonas i diskussionerna om den offentliga sektorns förnyelse behovet av ökad produktivitet och effektivitet samt ett decentraliserat verksamhetsansvar. Ökad vikt läggs vid mål- och resultatstyrning. Därmed tillmäts resultatmätning, resultat-analys och informationssystem allt större betydelse i förvaltningen. Statistiken får stor betydelse för myndigheterna med deras nya roll. Ett alltmer decentraliserat verksamhetsansvar i statsförvaltningen ställer ökade krav på myndigheterna som också bör ges konkreta möjligheter att utforma statistiken så att den motsvarar de nya kraven.

Många myndigheter har fått avsevärt bättre möjligheter att själva producera statistik. Med det statistiska primärmaterialet i egna ADB-register kan myndigheter med ämneskompetens och statistisk kompetens i ökad utsträckning tillgodose sina statistikbehov. Med ny teknik ökas möjligheterna för myndigheterna att göra egna uttag ur databaser m.m., även att bearbeta och utnyttja datamaterial för analys.

Att Sverige i ökad utsträckning deltar i Europa-samarbetet medför, som tidigare belysts, stora krav på anpassning av den svenska statliga statistiken till vad Sverige enligt avtal och lagbundna bestämmelser skall fullgöra. En sådan anpassning underlättas av att statistikanvändare djupare engageras och överprövar sina statistikbehov, vilket kan medföra att de med större sakkunskap kan medverka vid prövning av olika statistikfrågor.

Statistiken är i allt högre grad en del av myndigheternas verksamhet. Stora krav ställs på dess användbarhet och kvalitet. Det är då naturligt att det kunnande som finns hos statistikproducenter och statistikanvändare ges likvärdiga förutsättningar. I dag har myndigheterna som användare av statistiken en svag roll. Det behövs såväl ökad statistikkompetens som större inflytande över prioriteringar och utformning av statistiken hos myndigheterna som är statistikanvändare för att bättre jämvikt skall uppnås. Bättre jämvikt uppnås om statistikanvändare och statistikproducenter får mötas i direkt dialog.

6.4 Styrningen av statistiken i andra länder

Det kan också vara av intresse att studera hur man löst frågorna om styrning av de statliga statistiken i andra länder med likartad struktur för statlig verksamhet som Sverige, främst nordiska länder. En redogörelse för styrningen av statlig statistik i andra länder lämnas i *bilaga 9*.

I sammanfattning är förhållandena följande. I Danmark, Finland och Norge är den statliga statistikproduktionen i huvudsak koncentrerad till en statlig myndighet, nämligen till Danmarks Statistik, Statistikcentralen i Finland och till Statistisk Sentralbyrå i Norge. Alla tre statistikorganen har en självständig ställning i förhållande till resp. lands finansdepartement.

I Norge är styrfunktionen koncentrerad till en generaldirektör. Han har till sitt förfogande en exekutivkommitté med rådgivande funktioner. Danmarks Statistik har en generaldirektör med styrelse med ungefär

motsvarande uppgifter som SCB:s styrelse. Statistikcentralen i Finland har som ledningsorgan en generaldirektör med ett statistiskt råd om ytterligare tolv ledamöter, som till hälften består av representanter för viktiga grupper av statistik användare och uppgiftslämnare.

För den statliga statistiken i alla de tre nämnda länderna gäller att den är eller har nyligen varit föremål för översyn. Resultatet har i samtliga fall blivit omläggning mot ökad mål- och resultatstyrning och ökad andel uppdragsverksamhet. I t.ex. Danmark har som mål satts upp att uppdragsverksamhetens andel av den totala omslutningen skall ökas från ca 25 till 50 procent.

Av de övriga åtta länder som ingår i studien är den statliga statistiken hårt centralstyrd och centraliserad i tre av dem nämligen Holland, Österrike och Kanada. Tre av länderna — Belgien, Frankrike och Storbritannien — har nationella statistikmyndigheter med styr- och samordningsfunktioner men ganska decentraliserad statistikproduktion. Två av länderna — Tyskland och Schweiz — har bl.a. genom sin statsstruktur både en central och regional statistikproduktion. I Tyskland finns stor statistikproduktion på både förbundsstats- och delstatsnivå. Det centrala statistikverket har en stark styrning av hela verksamheten. I Schweiz är den centrala styrningen av statistiken mycket svag och statistikproduktionen mycket decentraliserad. En omorganisation pågår för bättre samordning. I nästan alla länder finns det nationella rådgivande organ, främst för prioritering inom statistikproduktionen.

Det kan konstateras att flertalet länder har en central statistikmyndighet med större eller mindre inflytande på statistikproduktionen och en starkt centraliserad statistikproduktion. Vissa har en mer decentraliserad produktion i den meningen att den planeras och genomförs utanför den centrala statistikmyndigheten. I Norden hör Danmark och Norge liksom Sverige till den förstnämnda kategorien, Finland till den sistnämnda.

Alla länder utom Storbritannien har styrelser eller rådgivande kommittéer med representanter för statistikproducenter och statistik användare. Dessa organ har i många fall stort inflytande på planering, prioritering och publicering av den statliga statistiken. Flera länder har underkommittéer eller andra samarbetsorgan, där främst användarintressena får komma till tals.

Den svenska förvaltningsorganisationen med förhållandevis självständiga myndigheter under regeringen är unik. I denna är det ovanligt med en budgetprocess som innefattar så detaljerad styrning från regeringen

av en myndighetsverksamhet som den som tillämpas för den statliga statistikverksamheten, främst SCB:s statistikanslag.

6.5 Alternativ för styrning av den statliga statistikproduktionen

Såsom konstaterats i det föregående tillgodoser den nu tillämpade modellen för styrning och finansiering av den statliga statistikproduktionen inte i tillräcklig grad de krav man ställer på den. Beslutsmodellen och styrförhållandena i övrigt med anslagsfinansiering av huvuddelen av SCB:s statistikproduktion ger inte statistikanvändarna önskvärt direkt inflytande på den statistik de har behov av.

Utgångspunkt för prövning av nya alternativ för styrning av den statliga statistiken är i enlighet med utredningens direktiv strävandena att ge statistikens användare ett större inflytande över statistikens inriktning och innehåll. En ökad efterfrågestyrning bör kombineras med att statistiken så långt möjligt direkt finansieras av beställarna.

Två tänkbara alternativ för en mera effektiv styrning och finansiering av den statliga statistikproduktionen diskuteras i det följande.

1. Styrningen av den statliga statistikproduktionen delegeras till ett nytt, mera allmänt, användarorienterat organ i anslutning till regeringskansliet, en statistikdelegation. Delegationen ges ansvaret för behovsprioritering och resursfördelning och beställer statistik av SCB eller annan statistikproducent. Delegationen ansvarar för att behovet av basstatistik tillgodoses inom de ramar som regeringen anvisar.
2. Styrningen av statistikproduktionen delegeras så långt möjligt till huvudansvarig myndighet. Om ingen huvudansvarig myndighet kan utses får närmast berört departement ansvara för statistiken. Resurserna för statistiken fördelas mellan berörda departement och myndigheter. Statistiken beställs som uppdrag eller produceras i intern regi. Ansvar för att basstatistik tas fram åvilar finansören och regleras i instruktion och regleringsbrev samt bevakas av ett samordningsorgan, ett statistikråd.

Både enligt alternativ 1 och 2 skiljs beställarrollen från producentrollen och beslutsmodellen slopas. SCB förblir central förvaltningsmyndig-

het för statistiken. SCB:s förvaltningsuppgifter skiljs från statistikproduktionen och anslagsfinansieras.

Innebörden av de två modellerna diskuteras i det följande med avseende på styrning/finansiering och organisation, för- och nackdelar och konsekvenser.

Styrning och finansiering, jämförelser mellan alternativen

Om man först ser till de principiella skillnaderna mellan de båda alternativen kan följande noteras. Med alternativ 1 kommer prioritering av statistik även fortsättningsvis att göras på central nivå. Enligt alternativ 2 skall prioriteringen ske i decentraliserade former.

Enligt alternativ 1 övertas regeringens beställarroll av en statistikdelegation liknande den delegation för samordning som fanns vid centraliseringen av den svenska statistikproduktionen i början av 1960-talet, den delegation som senare blev styrelse för SCB.

Delegationen får också till uppgift att samordna statistikintressena mellan användargrupper för olika statistikområden, vilka skall lägga förslag till delegationen om viktigare förändringar i statistiken. Departementen skall vara representerade i delegationen och dessutom naturligtvis liksom hittills själva kunna lägga ut statistikuppdrag, i den mån deras intressen inte blir tillgodosedda i förslagen från delegationen. Enligt detta alternativ läggs ett avsevärt ansvar för statistikens användaranpassning på den nämnda, användarorienterade statistikdelegationen.

Enligt alternativ 2 övertas beställarrollen för statistiken i första hand av myndigheter som är huvudanvändare av den. De blir huvudansvariga för statistiken och beställarmyndigheter. Partsförhållanden likartade mellan dem som nu gäller i uppdragsverksamhet mellan statistikbeställare och statistikproducenter skall gälla i all statlig statistikproduktion. I de fall det inte är möjligt eller det eljest är olämpligt att lägga beställaransvaret på en myndighet får enligt alternativ 2 resp. departement ta på sig beställaransvaret. Även för statistik av sektorövergripande karaktär, vissa centrala statistikregister m.m., får beställaransvaret förläggas till departement. I beställaransvaret ingår även ansvar för att andra viktiga användares intressen av statistiken tillgodoses, bl.a. genom ansvar för användargrupper.

Samordningen av den statliga statistiken ur användarperspektiv åvilar inte som enligt alternativ 1 en delegation av myndighetskaraktär utan ett

statistikråd. Detta skall bevaka att viktiga statistikbehov inte blir efter-satta och fungera som rådgivare till regeringen.

I båda alternativen behåller SCB sin roll som central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen. För detta talar främst kompetensmässiga, ekonomiska och praktiska skäl. Det gör det vidare möjligt att samla resurser kring gemensamma viktiga frågor och verksamheter på statistikområdet samt underlättar det internationella statistiksamarbetet.

Fördelar och nackdelar med alternativen och förslag

Att beställar- och producentansvaret skiljs åt i både alternativ 1 och 2 medför att de fördelar som avses med denna förändring uppnås oavsett vilket alternativ som väljs. Att statistikprodukterna skall uppdragsfinansieras medför att kostnaden för varje statistikprodukt måste göras synlig. Detta skapar förutsättningar för ett mera utvecklat kostnadsmedvetande och ger ett förbättrat underlag för en effektiv styrning, fördelar som även de är gemensamma för båda alternativen.

Till fördel för alternativ 1 talar främst att beställaransvaret för statistiken flyttas från regeringsnivån till en lägre nivå samtidigt som tillsynen av grundläggande och tvärsektoriella statistikbehov tillgodoses. Prioriteringarna kommer förmodligen att kunna göras mera kvalificerat än inom regeringskansliet, eftersom delegationen skall vara mera representativ med avseende på användarintressena samt inte är beroende av tidspress i budgetarbetet och politiska svängningar. Statistikens användbarhet för andra ändamål än huvudsyftet kan komma att öka eftersom ingen delprogramindelning behöver låsa möjligheterna till omprioritering mellan programmen.

Nackdelar med alternativ 1 är främst att kostnaderna och nyttan av statistik i ännu mindre grad än i dag kommer att vägas mot resursanvändning för andra ändamål inom det område statistiken skall betjäna. Många myndigheter får liksom tidigare acceptera att de inte har direkt inflytande över statistiken. Liksom i dag finns det därmed risk för att statistiken inte blir tillräckligt användbar för en del huvudanvändare. Statistikens kvalitet med avseende på noggrannhet och tillgänglighet förändras knappast. Alternativ 1 torde för statistikens del inte innebära någon stor skillnad jämfört med i dag. Organisatoriskt sett tillkommer en myndighet och en beslutsnivå.

Alternativ 2 bedöms medföra, förutom de fördelar som angetts för alternativ 1, ett ännu mera direkt användarinflytande på statistiken genom att dess innehåll, omfattning och utformning kan anpassas till huvudanvändares önskemål i en direkt förhandling. Kostnaderna för statistiken ingår i beställarens budget och de kan därför vägas mot myndighetens andra behov, dock med de restriktioner som betingas av myndighetens ansvar för att basstatistik tas fram. Statistikbeställarna tvingas ägna större uppmärksamhet åt sina statistikbehov och därmed att säkerställa sin kompetens på statistikområdet, vilket medför att statistisk kompetens kommer att spridas till flera statliga myndigheter. Mer statistik kan komma att framställas på myndigheterna och samarbetet mellan SCB och andra myndigheter bör öka. Någon statistikdelegation behöver inte inrättas.

En nackdel med alternativ 2 kan vara att myndigheter som statistikbeställare inte kan ha samma överblick av statistikbehoven som departementen och SCB. Risker kan finnas att beställarmyndighet i otillräcklig grad beaktar andra användares behov av statistik på myndighetens ansvarsområde samt att behoven av allmäninformativ statistik blir eftersatta, risker som får motverkas genom föreskrifter till beställarmyndigheterna och statistikrådets verksamhet. Förhandlingsinsatser erfordras som under en övergångstid kan medföra extra arbetsinsatser mot vilket skall ställas minskade insatser och förberedelser för SCB:s anslagsframställning.

Ökad egenproduktion av statistik hos användarmyndigheterna kan medföra risker för ökad belastning på uppgiftslämnarna och påverka statistikens kvalitet. För beställarmyndigheter tillkommer samordning av externa statistikintressen mot vilket skall ställas bättre möjligheter att få statistiken anpassad till myndigheternas egna behov. Behoven av att samordna statistikens publicering ökar.

Efter prövning av för- och nackdelar för de olika alternativen förordar utredningen att alternativ 2 med långtgående delegering väljs som modell för den förändrade styrningen av den statliga statistikproduktionen. Alternativ 2 bedöms bäst tillgodose direktivens krav på ökat direkt användarinflytande samt effektiv styrning av statistikproduktionen.

Innebörden av utredningens styrningsförslag, alternativ 2, samt konsekvenserna vid genomförande av detta och vissa följdåtgärder utvecklas närmare i följande avsnitt.

6.6 Styrförslagets innebörd närmare utvecklad

6.6.1 Beräknade konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag om en långtgående delegering och decentralisering av ansvaret för att statlig statistik innebär att för varje statistikområde eller statistikprodukt skall en förvaltningsmyndighet eller ett departement utses att ha huvudansvaret för statistiken. Det utsedda organet skall ges ett beställaransvar för statistik som den inte själv producerar, en uppgift jämställd med andra uppgifter som åligger en myndighet enligt dess instruktion eller motsvarande föreskrifter.

Förutsättning för sådan delegering av beställaransvaret är att myndigheten bedöms ha beställarkompetens samt förutsättningar att fånga upp och samordna även andra användarintressen för statistiken i fråga.

För sådan statistik som inte har någon entydig huvudanvändare skall statistikansvaret läggas på närmast berört departement eller Finansdepartementet, som skall ge uppdrag, departementsuppdrag, för sådan statlig statistik. Motsvarande skall gälla centrala statistikregister och databaser för statistiska ändamål, som av effektivitets- och samordningsskäl bör hållas samlade. Det gäller främst statistik av sektorövergripande karaktär och intresse såsom t.ex. befolkningsstatistik och levnadsnivåundersökningarna samt registret över totalbefolkningen (RTB), centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR), äktenskapsregistret, den regionalstatistiska databasen, tidsseriedatabasen, den delområdesstatistiska databasen och den socialstatistiska databasen.

Nuvarande SCB-verksamheter som mera kan likställas med andra myndigheters förvaltningsuppgifter såsom samordning av den svenska statistikproduktionen, utarbetande av och samordning av nomenklaturer och klassificeringsnormer, internationell statistiksamverkan samt att svara för ett nationellt statistiskt bibliotek m.m. bör även fortsättningsvis vara förlagd till SCB såsom nationell, central statistikmyndighet.

Myndigheter som producerar statistik som de själva är huvudanvändare av, t.ex. Riksförsäkringsverket och Jordbruksverket, åläggs ansvar för att fånga upp och samordna användarintressena från andra myndigheter och andra viktigare statistikanvändare samt att bevaka att även deras statistikintressen tillgodoses.

Ett system med samråds-/användargrupper byggs upp vid myndigheter med beställarfunktion så att användarsynpunkter på alla viktigare statistikprodukter kan komma till uttryck och beaktas av myndigheter med beställaransvar, som då även bör leda dessa grupper.

Finansieringsmässigt innebär förändringen att erforderliga medel för framställning av statistik skall föras över från SCB-anslag till beställarmyndigheterna. SCB:s statistikproduktion bekostas inte längre med ett särskilt anslag. Den uppdragsfinansieras medan verkets uppgifter av mera ordinarie myndighetskaraktär avseende samordningsarbete, nomenklaturer och normer, internationellt statistiksamarbete, bibliotek etc. även fortsättningsvis bekostas med anslag.

Sammantaget innebär förslaget följande förändringar i nuvarande styr- och finansieringssystem:

- Alla SCB:s statistikprodukter blir uppdragsfinansierade vilket innebär att de blir "efterfrågestyrda" och mera "kostnadskänsliga". Det bör medföra ökad inriktning av statistikproduktionen mot mera ändamålsanpassad statistik och därmed totalt sett ge ett mera effektivt resursutnyttjande.
- Med ökad efterfrågestyrning på myndighetsnivå avtar behovet av central detaljstyrning från regeringsnivå, vilket minskar behovet av samråd i regeringskansliet enligt den nu tillämpade beslutsmodellen. Genom ökad direktkontakt mellan beställare och producent öppnas möjligheter till ökat användarinflytande på statistiken.

I det följande utvecklas närmare konsekvenserna av utredningens förslag, alternativ 2, med avseende på

- användarinflytande och informationsbehov,
- effektivitet i styrning och finansiering,
- statistikens finansiering, prissättningen,
- tydlig ansvarsfördelning, garantier för basstatistik,
- samordning och effektivitet i statistikproduktionen,
- statistikens kvalitet, statistikerkompetens,
- statistikens oberoende och objektivitet,
- belastningen på uppgiftslämnarna,
- sekretess och integritetsskydd,
- statistikprodukternas tillgänglighet samt
- internationella åtaganden och internationellt samarbete.

Användarinflytande och informationsbehov

För den statistik för vilken beställaransvaret förs ned till någon av huvudanvändarna blir situationen den att beställaren mer än tidigare i

direktkontakt med statistikproducenten får möjlighet att påverka statistikens utformning, leveranstidpunkt etc. Det bör medföra att användarna engagerar sig mer än hittills för att få en produkt som är anpassad till informationsbehovet.

Skyldigheten för statistikansvariga myndigheter att tillgodose även andra statistik användares behov medför att beställarmyndigheten måste informera sig om detta. Det får ske genom kontakter med andra användare och ev. delfinansierare, t.ex. genom att statistikansvarig myndighet sammankallar och leder samrådsgrupp. Detta ansvar medför i vissa fall merarbete som dock får vägas mot minskad detaljstyrning av statistiken i regeringskansliet, mera användaranpassade statistikprodukter och vidare ökat kostnadmedvetande hos statistikbeställarna. Detta tillsammans bör på sikt leda till en mera effektiv statlig statistikverksamhet.

Myndigheter som får beställansvar får behov av att utveckla sin kompetens som statistik användare vilket också kan göra dem bättre skickade att delta i internationellt statistiksamarbete, effekter som närmare utvecklas i ett följande avsnitt.

Effektivitet i styrning och finansiering

Ett av skälen till utredningsuppdraget är strävan efter en förenklad budgetbehandling av statistikfrågorna inom regeringskansliet. Riksdagen skall besluta om övergripande mål för statliga verksamheter, mål som normalt skall framgå av instruktionerna för myndigheterna. Regeringen skall styra genom att ange riktlinjer för verksamheten samt resultatmål och resultatkrav.

Genom att ansvaret för statistik läggs ut på myndigheter skall avvägning på ett naturligt sätt komma till stånd mellan satsning på statistisk information och andra ändamål inom myndighetens verksamhetsområde. Även för den basstatistik för vilken beställansvaret inte lämpligen kan läggas ut på någon myndighet eller annan intressent bör den beställning departement ger till statistikproducent i form av departementsuppdrag medföra återkommande omprövningar av statistikbehoven och statistikproduktionen.

Det nya systemet kan åtminstone till en början kräva ökade resursinsatser för förhandlingar mellan olika användare och statistikproducenter. Redan med dagens system har dock SCB betydande kostnader för anslagsframställningar och förarbete för sådana, vilka minskar. För

att minska förhandlings- och beslutskostnaderna bör man söka finna standardiserade modeller för avtal mellan statistikbeställare och producentmyndigheter.

Statistikens finansiering, prissättningen

Den föreslagna modellen för ökad uppdragsfinansiering av statistikverksamheten medför att SCB:s anslagsmedel för statistikproduktion förs över från SCB:s anslag till beställarorganen såsom förvaltningsmyndigheter och departement. Beställarorganens anslag får således räknas upp med de beräknade kostnaderna för den basstatistik som regeringen anser att det är angeläget att framställa även i fortsättningen.

För beräkning av hur stora belopp som skall överföras från SCB:s anslag till beställarorganens anslag erfordras ett beräkningsunderlag baserat på ett detaljförslag om vilka basstatistikprodukter som skall överföras till uppdragsfinansiering. Överslagsvisa beräkningar av hur stort belopp det i en först etapp, totalt sett, kan komma att röra sig om anges i runda tal i ett följande avsnitt.

De riktlinjer för prissättning som nu tillämpas för SCB:s uppdragsverksamhet med pris baserat på självkostnaderna och krav på full kostnadstäckning, totalt sett, redovisade i avsnitt 5.6.5, bör gälla även fortsättningsvis. Det nuvarande uppdragstillägget täcker enligt SCB vissa räntekostnader m.m. som finns men som inte är synliga för anslagsfinansierad statistik, eftersom de för sådan statistik bärs av hela statsbudgeten. Vid helt uppdragsfinansierad statistik vid SCB ökar vidare SCB:s behov av kredit i Riksgäldskontoret liksom behovet av riskkapital.

Såsom nämnts behålls anslagsfinansiering för SCB:s uppgifter av mera ordinarie myndighetskaraktär, främst samordning m.m., för vilka ett anslagsbelopp får beräknas.

Tydlig ansvarsfördelning, garantier för basstatistik

Enligt utredningens direktiv skall gränser föreslås för den grundläggande statistikverksamheten (basstatistiken) och ett entydigt ansvar för basstatistik utpekas. Vid delegering av beställaransvaret finns det nämligen vissa risker för att statistik som inte har någon entydig huvud-användare inte kommer att beställas.

I utgångsläget måste det klarläggas vilka statistikprodukter eller statistikområden som skall hänföras till basstatistik. Denna fördelning är

inte något som i alla delar ständigt ligger fast utan som förändras i takt med samhällets, organisationernas, företagens och individernas informationsbehov.

Riskerna för att basstatistikbehovet inte tillgodoses får bemästras genom att beställarmyndigheternas ansvar för statistik anges bland uppgifterna i deras instruktioner samt att det i regleringsbrevet för dem vid behov också föreskrivs vilka basstatistikprodukter myndigheten skall ha ansvar för. Det föreslagna statistikrådet skall också ha till uppgift bevaka att viktiga statistikbehov inte blir eftersatta. Hur bevakningen av att basstatistikbehovet skall kunna tillgodoses samt om och hur avvägning mellan olika sektorerers statistikbehov skall hanteras behandlas närmare i kapitel 7.

Samordning och effektivitet i statistikproduktionen m.m.

Med nuvarande till SCB starkt centraliserade statistikproduktion underlättas samordningen av statistiken eftersom denna kan ske internt hos SCB. Då ansvaret för statistiken decentraliseras ökar visserligen möjligheterna att ge ämneskunnandet större inflytande, men risken för dubbelarbete och ohörsamhet mot fastställda krav och klassificeringar kommer också att öka. För att motverka dessa risker är det därför angeläget att SCB:s roll som samordningsorgan lyfts fram. Samtidigt kan konstateras att förutsättningarna för att bedriva en effektiv samordning även externt förväntas öka betydligt om EG:s regelverk för statistik införs.

Utredningens förslag innebär endast ett ställningstagande till ansvaret för styrning och finansiering. Förslaget kan dock även få konsekvenser för var statistikproduktionen förläggs. En uppdragsstyrd statistikproduktion kan medföra att alternativ till produktion vid SCB söks. Detta kan innebära att de fördelar som en sammanhållen statistikproduktion medför försämras. Risker för ökad uppgiftslämnarbörd, sämre statistisk kvalitet, mindre flexibilitet i användningen och dyrare statistik måste motverkas.

För att bibehålla de fördelar som en sammanhållen statistikproduktion innebär samtidigt som effektiviteten i statistikproduktionen ökar bör därför följande beslutsunderlag tas fram för de fall då en decentralisering av statistikproduktionen övervägs:

- självkostnadskalkyler där alla kostnader för statistikproduktionen tas upp,
- ett anbudsförfarande där SCB också ingår,

- underlag som visar hur uppgiftslämnarna berörs samt
- en bedömning av effekterna för statistikens kvalitet och användning.

Vid beslut om statistikproduktionens förläggning bör gällande regler för statlig upphandling (förordning 1986:366, RRV:s föreskrifter och allmänna råd) samt övriga nämnda faktorer beaktas.

Såsom nämnts i bl.a. avsnitt 5.2.1 har SCB ett samordningsansvar för den statliga statistikproduktionen, en uppgift för SCB enligt verkets instruktion. Föreskrifter om de statliga myndigheternas skyldigheter att samråda med SCB finns angivna i den s.k. samrådsförordningen (1978:620). SCB har vissa svårigheter att fungera som samordningsorgan gentemot andra myndigheter som betraktar sig som likställda med SCB och som inte drabbas av någon påföljd om de inte fullgör sina skyldigheter enligt samrådsförordningen. Det synes bl.a. bero på att myndigheterna inte är tillräckligt uppmärksamma på sina skyldigheter i nämnda avseenden.

Till ytterligare stöd för SCB i dess samordningsroll bör det i verksförordningen (1987:1100) införas en föreskrift om att myndigheter skall samråda med SCB i statistikfrågor jämte hänvisning till samrådsförordningen.

För bibehållen och ökad effektivitet i statistiksamordningen bedöms det som viktigt att SCB har fortsatt tillgång till de viktigare databaser som verket disponerar i dag.

Behov av SCB som central statistikmyndighet och statistiksamordnare kvarstår och förstärks således. Det gäller också det internationella statistiksamarbetet, särskilt Europa-samarbetet såsom närmare utvecklats i avsnitt 4.4. I detta arbete krävs att en central nationell myndighet som SCB har det samlade ansvaret för Sveriges deltagande på myndighetsnivå.

Statistikens kvalitet, statistikerkompetens

För att statistiken skall ha hög kvalitet erfordras att den framställs av personal med god kompetens vad avser statistisk teori och erfarenhet. Lika viktig är dock ämneskunskap. Det är vidare viktigt att den samlade kompetensen för statistiskt arbete som i dag finns på SCB kan bibehållas. Det gäller även utvecklingsarbete avseende statistisk metod och teknik samt ett omfattande samarbete med forskning och utveckling på statistikområdet, både nationellt och internationellt.

Inom de myndigheter som skall fungera som statistikansvariga behövs god kunskap om de produkter de skall beställa samt i övrigt viss statistisk-teoretisk kunskap, ADB-kunskap samt kunskap om och vana att göra upphandling. Sådan kunskap har i regel de myndigheter som själva framställer statistik, har en egen statistikenhet och vana från att lägga ut eller ta emot beställningar.

Genom den föreslagna delegeringen av beställaransvaret till myndighetsnivå bör ämneskompetensen bli bättre tillgodosedd i statistikproduktionen. Samtidigt måste i vissa fall statistisk kompetens och upphandlar-kompetens byggas upp på myndighetsnivå. Att statistikkompetensen sprids till myndigheterna får betydelse inte minst när det gäller det ökade internationella samarbetet på statistikområdet men även på andra områden. Det blir naturligt för myndigheterna att ta med de internationella aspekterna i sina bedömningar och i sitt arbete.

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis att SCB även fortsättningsvis skall ha hög kompetens på statistikområdet samt att statistisk kompetens även skall utvecklas hos beställarmyndigheterna.

Statistikens oberoende och objektivitet

De nya riktlinjerna för statsbudgeten med inriktning mot ökad mål- och resultatstyrning medför redan i dag större krav på statistiskt underlag för uppföljning och analys än tidigare.

Hård detaljstyrning av statistikproduktionen från regeringen/departement kan väcka misstankar om politisk styrning av den statistiska informationen, t.ex. att för regeringen intressanta fakta i första hand belyses medan mindre behagliga fakta inte redovisas. Även myndigheters statistikönskemål kan i viss mån vara färgade av önskemål att ge en något annorlunda bild än den som skulle ges av ett statistikorgan som vore helt oberoende av deras verksamhet.

Befarade risker att detaljstyrning av statistikproduktionen från regeringen/departement skulle innebära viss politisk styrning av den statistiska informationen minskar avsevärt genom utredningens förslag om delegering av beställaransvaret och inrättandet av ett användarorienterat statistikråd.

För den statistik för vilken beställaransvaret läggs över från regeringskansliet till myndigheter kan det dock föreligga vissa risker för att den blir vinklad för att passa myndigheternas syften. De farhågor som finns

är att statistiken ges en viss utformning för att motivera ökade resurser till ansvarsområdet, för att tona ned mindre positiva förhållanden inom området eller eljest för att gynna myndigheternas verksamhet. Sådan påverkan på statistiken kan ligga nära till hands för myndigheter som skall uppvisa mera påtagliga effekter av sin verksamhet i form av produktion av tjänster m.m., myndigheter som kan betecknas som produktionsmyndigheter att skilja från tillsynsmyndigheter. Riskerna får beaktas av departementen vid fördelningen av beställaransvaret för statistiken på olika myndigheter.

Belastningen på uppgiftslämnarna

I SCB:s nuvarande statistiksystem hämtas data för statistik till huvudsaklig del från uppgifter i administrativa register och statistikregister, i mindre utsträckning från enskilda genom särskild uppgiftsinsamling. Hos en myndighet, SCB, finns således uppgifter som kan kombineras i olika strukturer för framställning av olika slag av statistik. Det är angeläget att insamlade data på detta sätt kan utnyttjas i olika sammanhang så att uppgiftslämnarbördan begränsas samtidigt som kraven på sekretess och uppgiftslämnarnas integritet beaktas.

Dubbelinsamling av data genom statliga myndigheter förekommer dock nu i inte obetydlig omfattning. Det finns exempel på detta från bl.a. kommunsektorn. Att lämna uppgifter från administrativa register medför också kostnader för uppgiftslämnarna.

Vid delegering av beställaransvaret kan resultatet bli att statistikproduktion startas vid andra myndigheter än SCB. Om viktiga användarmyndigheter med ambition att själva producera statistik inte kan få tillgång till SCB:s primäruppgifter finns det risk för att de gör egna uppgiftsinsamlingar som medför att uppgiftslämnarna kan komma att belastas extra.

En omläggning till uppdragsfinansiering får i sig inte medföra ökad belastning på uppgiftslämnarna. Bestämmelser i en kommande statistiklag verkar för en begränsning av uppgiftslämnandet. I dag förekommer ibland en dubbelinsamling av likartade uppgifter från både sektormyndigheter och SCB eftersom de förra inte anser sig kunna utnyttja SCB:s statistik. Uppdragsfinansiering har den fördelen att sektormyndigheterna tvingas ta ett sammanhållet ansvar för statistiken. Därmed minskar också risken för dubbelinsamlingar.

SCB äger i dag primärmaterialet i alla uppdrag. Vem som skall ha äganderätten till materialet bör liksom hittills avgöras från fall till fall i förhandling och tillgängligheten regleras i avtal. Därvid får beaktas att statistikanvändares tillgång till primärmaterial tillgodoses i samma mån som tidigare.

Sekretess och integritetsskydd

För uppgiftslämnarna till statliga myndigheter är det viktigt att uppgifter som lämnas för statistikändamål inte kommer till användning för andra syften än just statistik samt att känsliga uppgifter hanteras och statistiken publiceras på ett sådant sätt att enskildas förhållanden inte röjs. Vid en mera spridd statistikproduktion kan riskerna i dessa hänseenden öka och medföra benägenhet hos uppgiftslämnarna att lämna ofullständiga och felaktiga uppgifter som medför lägre kvalitet på statistiken.

Om delegeringen av statistikansvaret leder till att statistikproduktion skall flyttas till myndigheter utanför SCB måste möjlighet öppnas för sådana myndigheter att själva ta in uppgifter eller att ta del av primäruppgifter hos SCB, så att dubbelinsamling av uppgifter skall undvikas. SCB har särskilda regler och rutiner för upprätthållandet av integritetsskydd. Motsvarande måste tillämpas för andra myndigheter som får tillgång till primäruppgifter. Varje användning av grundmaterial utanför den myndighet som samlat in det och har det primära ansvaret för dess användning medför ökade risker för att sådana uppgifter skall få en otillåten spridning.

SCB arbetar därför fram ett system som skall underlätta för andra myndigheter att få tillgång till SCB:s statistikmaterial för egna statistiska bearbetningar utan att sekretessen röjs.

Statistikprodukternas tillgänglighet

Med ökad uppdragsverksamhet och många beställare av statistik aktualiseras frågor om analys och publicering av statistik. Med nuvarande ordning har det varit naturligt att SCB gjort viss analys av den statistik SCB framställt samt att sådan statistik också publicerats i SCB-publicationer. En beställare kan resa krav på att själv få disponera över och välja vad som skall publiceras och hur detta skall ske. Det är dock viktigt att den statliga statistiken presenteras enhetligt eller eljest hålls

tillgänglig på ett sådant sätt att det är lätt för användarna att hitta och utnyttja den.

Statistik kan, liksom för närvarande viss bostads- och byggmarknadsstatistik samt jordbruksstatistik, komma att publiceras i olikartade former. Det kan för statistik användarna bli tidsödande och svårt att hitta rätt på de intressanta publikationerna och personal för kommentar av statistiken. Det är en klar fördel ur tillgänglighetssynpunkt att statlig basstatistik publiceras enhetligt och att SCB liksom hittills ger information om var statistiken står att finna samt redovisar förteckningar över publicerad statlig statistik inklusive tillgängliga databaser. Basstatistiken måste liksom den officiella statistiken enligt förslaget till statistiklag vara allmänt tillgänglig.

Internationella åtaganden och internationellt samarbete

SCB har nu en samordnande roll vid Sveriges deltagande i internationellt statistiksamarbete och internationell statistikrapportering. Denna verksamhet är i stark tillväxt som följd av det europeiska integrationsarbetet.

De internationella statistiska organisationerna har starka önskemål om *en* motpart i varje land för att samarbetet skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt. En del svenska myndigheter lämnar för närvarande statistikuppgifter direkt till internationella organ. Detta medför emellanåt problem genom att olika statistikuppgifter avseende samma förhållanden sprids och förorsakar frågor om vilka uppgifter som är de officiella. Vid ökad andel uppdragverksamhet med många beställare och en eventuellt decentraliserad statistikproduktion blir en effektiv samordning av det internationella statistiksamarbetet ännu viktigare än tidigare.

Det ökade internationella statistiksamarbetet medför även behov av deltagande från berörda myndigheter utanför SCB, vilket som tidigare berörts bör stimulera kompetensutvecklingen inom dessa myndigheter.

För det internationella statistiksamarbetet är det viktigt att det finns en central svensk myndighet med allsidig kompetens och resurser för att företräda Sveriges intressen. SCB uppfyller väl kraven för att fullgöra denna uppgift och SCB bör även fortsättningsvis ha samordningsansvaret för Sveriges internationella statistiksamarbete.

I samrådsförordningen (1978:620, 1 §) föreskrivs bl.a. att statlig myndighet skall samråda med SCB i fråga om yttrande eller förslag i statistiska frågor till internationella organ samt om deltagande i inter-

nationella konferenser som behandlar statistiska frågor. Genom ovan föreslaget tillägg i verksförordningen med hänvisning till samrådsförordningen bör myndigheternas medvetande om denna skyldighet aktiveras.

6.6.2 Försök med delegering av beställaransvaret

Som ett led i utredningens arbete har preliminärt prövats hur beställaransvaret skulle kunna läggas ut som ett resultat av att utredningens förslag genomförs. Delegering av beställaransvaret för statlig statistik prövas fr.o.m. budgetåret 1991/92 för lärar- och skolstatistik, för vilken Skolverket försöksvis fått överta regeringens roll som beställare. Sammanfattningar av synpunkter och frågeställningar från dessa försök redovisas i det följande.

Utredningens och departementens försöksverksamhet

I syfte att pröva genomförbarheten av utredningens styrförslag har under medverkan av kontaktmännen för statistik i de olika departementen genomförts en granskning av möjligheterna att lägga ut beställaransvaret för statistik på myndigheter inom respektive departements område. För detta arbete angavs vissa förutsättningar och metoder.

Som mål för delegeringen av beställaransvaret för SCB:s statistik angavs att ansvaret så långt det är möjligt skulle föras ned från regeringen (nuvarande anslag till SCB) till användarmyndigheter. För varje departementsområde skulle anges vilka myndigheter som vore lämpliga som beställare av statistikprodukter och statistikprojekt.

Som förutsättning för delegering till myndighet av beställaransvar skulle gälla dels att statistikbehovet kunde hänföras till en eller ett fåtal användare, dels att den tilltänkta beställaren skulle besitta beställarkompetens. Som kriterier för beställarkompetens angavs att myndigheten skall ha

- erforderlig statistisk kompetens, t.ex. från användning eller produktion av statistik,
- erfarenhet av eller kunskap om upphandling,
- förutsättningar för att samordna andra användares intressen av statistiken i fråga, t.ex. genom att leda användargrupp.

Som underlag för arbetet tjänade det senast tillgängliga fullständiga materialet om SCB:s anslagsfinansierade statistik, nämligen SCB:s

Produkt- och projektbeskrivningar 1990/91, ur vilka uppgifter om de olika produkterna och projektens användning och användare hämtades.

Från uppgifter i detta material och övrig kännedom om statistik-användarna skulle göras en bedömning vilka myndigheter eller motsvarande som, med tillämpning av ovannämnda beställarkriterier, kunde vara lämpliga som beställare av statistik.

Utredningens försök genomfördes på följande sätt. Arbetet inleddes med att utredningssekretariatet i samråd med kontaktmän i Finansdepartementet och Jordbruksdepartementet m.fl. gjorde en bedömning hur beställaransvaret skulle kunna läggas ut för statistik för programmet Ekonomisk politik och för livsmedelsstatistik.

Dessa försök visade att beställaransvaret för en del statistik lämpligen kunde läggas ut på myndigheter men att det för viss statistik av sektorövergripande karaktär var föga rimligt. För sådan verksamhet syntes det mera ändamålsenligt att förlägga beställaransvaret till respektive departement. Detta bekräftades av de fortsatta försöken.

Vid prövningen av och diskussionerna med departementsföreträdarna om utläggningen av beställaransvaret tillämpades den vid årsskiftet 1991/92 gällande departementsindelningen.

En särställning bland departementen intar Finansdepartementet som efter den senaste departementsreformen har SCB inom sitt ansvarsområde. Reformen innebar att till Finansdepartementet fördes med några undantag Civildepartementets delprogram för statistik samt viss del av det tidigare Bostadsdepartementets delprogram. På Finansdepartementets delprogram faller därmed nära hälften av SCB:s anslag för statistik, register och prognoser.

Som exempel och till belysning av problematiken kring utläggning av beställaransvaret redovisas här i sammanfattning förslaget till lösning för Finansdepartementets område.

Med hänsyn till förhållandena på Finansdepartementets område förordades en indelning av SCB:s statistikprodukter och statistikprojekt i följande fem kategorier, nämligen

1. Förvaltningsuppgifter som kan knytas till SCB:s roll som central förvaltningsmyndighet för statlig statistik,
2. Statistik som bestäms av nationella och internationella intressen för vilka kraven på samordning är stora och som berör flera sektorer,
3. Statistik av samma slag för vilken en sektor är huvudanvändare,
4. Övrig statistik som inte är reglerad samt statistik utöver grundkrav.
5. Statistisk stödverksamhet (statistik som underlag för annan statistik).

Till SCB:s förvaltningsuppgifter räknas verksamhet

- som rådgivande expertmyndighet vad avser statlig statistik,
- för samordning av statlig och annan statistikproduktion av allmänt intresse,
- för utveckling och samordning av nomenklatur och klassificeringsnormer för statlig och annan offentlig statistik,
- för samarbete med och uppgiftslämnande till internationella organ,
- för utveckling och vård av vissa administrativa register,
- med statistiskt bibliotek och arkiv.

Verksamheterna tillhörande kategorierna 1 och 2 borde enligt förslaget från Finansdepartementet betraktas som uppgifter tillhörande SCB:s förvaltningsuppgifter och finansieras med anslagsmedel (motsvarande). Statistik av kategori 3 borde finansieras av berört fackdepartement eller sektormyndighet, kategori 4 på annat sätt och statistik av kategori 5 kostnadsmässigt belasta närmast berörda statistikprodukter.

Enligt utredningen bör all SCB:s statistikproduktion uppdragsfinansieras. Det innebär att en fortsatt anslagsfinansiering av SCB endast bör avse förvaltningsuppgifter enligt kategori 1 ovan. Även grupp 2 bör uppdragsfinansieras.

Utredningen redovisar här i sammanfattning resultaten av departementens förslag till delegering. Beställaransvar för statistik till en kostnad av ca 200 milj. kr eller nära 50 procent av SCB:s anslag skulle kunna delegeras till myndigheter, allt avseende kostnadsuppgifter för 1990/91. För fem av de tretton departementen, kostnadsmässigt ca 100 milj. kr av SCB:s anslag, bedömdes att beställaransvaret för all statistik kan läggas ut på myndigheter. För tre departement med statistik till en sammanlagd kostnad av ca 75 milj. kr av SCB:s anslag ansågs det för närvarande inte lämpligt eller möjligt att redovisa förslag till utläggning av beställaransvaret på myndigheter. För övriga departement, med något undantag, föreslogs att beställaransvaret för en del statistikprodukter och projekt skulle delegeras till myndigheter, för andra förläggas till departementet.

Utsikterna att delegera bedömdes mycket olika från departement till departement. Det måste betonas att många redovisningar betecknades som mycket preliminära.

De ekonomiska konsekvenserna av detta skulle bli att SCB under de planeringsförutsättningar som rådde för budgetåret 1990/91 men med de ändrade finansieringsformerna skulle ha anslagsfinansierats till ett

belopp av ca 45 milj. kr. Övriga statistikkostnader inklusive belopp för statistisk stödverksamhet skulle ha finansierats via uppdragsverksamhet.

Om en uppdelning av SCB:s statistikanslag hade gjorts enligt de angivna förutsättningarna skulle i en första etapp beställaransvaret för drygt 40 procent av SCB:s anslag kunnat läggas ut på myndigheter m.fl. och nära 50 procent fått departement som beställare. Ca 10 procent av SCB:s statistikanslag skulle ha behållits som anslag.

Som tidigare nämnts har man från vissa departement betonat att deras uppgifter är osäkra. Man har inte haft tillfälle att penetrera frågan med alla berörda och kunnat bedöma konsekvenserna av den ifrågasatta omläggningen. En del departement som nu inte ansett sig kunna redovisa delegering till myndigheter torde senare kunna göra detta.

Enligt utredningens bedömning bör andelen myndigheter som kan tilldelas beställaransvar för statistik och därmed den statistikverksamhet som genom dem kan föras över till uppdragsfinansiering kunna ökas betydligt utöver vad som angetts för vissa departement i försöken.

Enligt utredningsdirektiven skall utredningen pröva att *helt* uppdragsfinansiera SCB:s verksamhet. Det skulle innebära att den verksamhet av förvaltningskaraktär som enligt utredningens förslag även fortsättningsvis skulle vara anslagsfinansierad (ca 10 %) i stället skulle finansieras av SCB:s statistikproduktion genom ett pålägg på priset för uppdragsfinansierad statistik. Pålägget skulle behöva uppgå till ca 10 procent och medföra motsvarande prishöjning på SCB:s produkter. Med hänsyn till att den verksamhet det här gäller har karaktär av förvaltningsåtgärder och dessutom är av den storleksordningen att pålägget skulle påverka SCB:s konkurrensneutralitet avstyrker utredningen total uppdragsfinansiering av SCB:s verksamhet. Uppdragsverksamheten bör begränsas till SCB:s statistikproduktion.

Läro- och skolstatistiken

Vissa erfarenheter av värde för bedömning av vilka frågor som aktualiseras vid övergång från anslagsfinansiering till uppdragsfinansiering av statistiken ger det pågående omlägningsarbetet avseende läro- och skolstatistiken. Skolverket har i stort sett övertagit SCB:s budget och förslag till program för läro- och skolstatistiken. De medel Skolverket fått disponera för statistiken, ca 9 miljoner kronor, har hittills i form av uppdragsersättning oavkortat förts över till SCB. Försöket visar att det inledningsvis fanns många problem att lösa, här beskrivet utifrån SCB:s perspektiv.

SCB har uppfattat sin roll som konsult som erbjuder sina tjänster till Skolverket. Det innebär att SCB åtar sig att samla in och bearbeta material, att bygga upp register och producera statistiska tabeller. Priset för skolstatistik och övrig utbildningsstatistik skall sättas på ett affärsmässigt sätt, dvs. det skall också täcka SCB:s overheadkostnader inklusive utvecklings- och riskkostnader.

Skolverket har varit berett att ta ansvaret för den statistik som behövs för den egna verksamheten men uttryckt tveksamhet för att ta över samordningsuppgiften för andra intressenters behov av utbildningsstatistik. Arbetet med de internationella statistikkontakterna har man gärna velat delegera till SCB. Skolverket har inte varit berett att betala den tidigare anslagsfinansierade statistiken till det högre pris som skulle debiteras enligt SCB:s uppdragstaxa.

För att lösa flertalet problem har en samrådsgrupp med representanter för Skolverket och SCB bildats. Man har bl.a. kommit fram till att lösningen på mellanhavandena bör sökas samt dokumenteras i avtalsform, t.ex. ett flerårigt ramavtal som skulle reglera frågor som

- volym och priser för statistik,
- kvalitet i termer av relevans, tillgänglighet och tillförlitlighet,
- rätten till publicering,
- sekretess och integritet,
- uppdragsverksamhet,
- samordning av andra användares behov,
- samordning av uppgiftsinsamling med annan statistik,
- beaktande av krav från internationella organisationer,
- deltagande i det internationella samarbetet,
- spridning av allmäninformativ statistik och
- insyn i SCB:s ekonomi och kostnader.

Enligt SCB visar en jämförelse av arbetsvolymen för ramavtal med den för anslagsframställning att avtal, åtminstone under ett övergångsskede, torde medföra merarbete.

Beträffande statistikens finansiering i framtiden torde Skolverket få ta upp resursbehovet i sin anslagsframställning. Verket bör då ha beaktat även andra statistikanvändares intressen samt enligt SCB de krav det internationella samarbetet medför. SCB skulle varje år kunna lämna in kompletterande offerter till Skolverket för att ge underlag för verkets anslagsframställning. Enligt SCB:s bedömning kan anslagsframställningen bli ganska omfattande och komma att kräva en betydande handläggningsinsats i regeringskansliet.

Även om omläggningen av finansieringen av Skolverkets statistik ännu inte slutförts och det därför är svårt att dra säkra slutsatser konstaterar utredningen att en del frågor kan behöva lösas i förhandlingar mellan beställare och producenter. För Skolverkets statistik har dock gällt vissa speciella förutsättningar som komplicerat omläggningen. För andra myndigheter är förutsättningarna mera likartade vilket motiverar att man söker sig fram mot mera generella lösningar av problemen, t.ex. med hjälp av ett genomförandeorgan som utredningen återkommer till i det följande.

6.7 Genomförandefrågor

Som underlag för en analys av frågor som har samband med genomförandet av omläggningen till uppdragsfinansiering av statistiken kan det vara lämpligt att utnyttja SCB:s nuvarande anslagsstruktur, uppgifter hämtade ur avsnittet om SCB i regleringsbrevet för budgetåret 1991/92 (Statsliggaren, Civildepartementet, XIII/C, s. 28 ff.), se även *bilaga 7*.

Allmänt sett kan genomförandet ta sig den formen att SCB:s anslag för statistik, register m.m. förändras på så sätt att det fördelas på dels ett SCB-anslag för förvaltningsuppgifter, dels övriga medel för uppdrag med departement eller myndigheter som beställare.

Det kan i grova termer också uttryckas så att en mindre del, ca 10 procent, av SCB:s nuvarande anslag behålls som anslag medan ca 90 procent av anslaget fördelas på departement och myndigheter för uppdragsfinansiering.

Ett lämpligt underlag för planeringen av myndigheternas övertagande av beställaransvaret för statistik är SCB:s redovisning av sin statistik och sina statistikprodukter i verkets treårsplan med produktbeskrivningar.

Inledningsvis kan den för departement och förvaltningsmyndigheter avsedda andelen av SCB:s anslag fördelas på de olika departementen i stort sett enligt den nuvarande indelningen i delprogram. I dialog mellan departementen och aktuella beställarmyndigheter kommer man överens om för vilka statistikprodukter eller statistikprogram de olika myndigheterna inom respektive departements område skall ha beställaransvar samt de belopp som med anledning därav bör tillföras de olika beställarmyndigheternas anslag. I detta sammanhang kan det vara naturligt att man gör en omprövning av statistikbehoven. I de fall det inte anses möjligt att med fördel delegera beställaransvaret på myndighet blir

departementet beställare med finansiering t.ex. via ett statistikanslag motsvarande det utredningsanslag som departementen nu har. Ett kombinerat utrednings- och statistikanslag kan också visa sig lämpligt.

Det är ett flertal frågor som bör klarläggas inför en omläggning till ökad andel uppdragsfinansierad statistik. Detta framgår bl.a. av de diskussioner som förs om innebörden av beställaransvaret i anslutning till att Skolverket övertagit regeringens beställaransvar för skol- och lärarstatistik. Bland de frågor som behöver diskuteras vidare är bl.a. sekretess, registeransvar, ansvar för kvalitet, ägaransvar, tillgänglighet för andra användare, publicering, förfrågningar, internationell rapportering.

En delegering av beställaransvaret så som skisserats innebär förhållandevis stor omställning, både för beställarna och för den närmast berörda statistikproducenten SCB. I första hand bör det ankomma på berörda myndigheter och departement samt SCB att praktiskt lösa de olika frågor som uppstår i samband med omställningen. Det bör dock i den vidare handläggningen övervägas om det under en kortare övergångsperiod behövs någon form av genomförandeorgan, ett organ som dels löpande kan bereda aktualiserade problem för att få till stånd enhetliga lösningar, dels bistå SCB i beredning av principfrågor aktualiserade av förändringen. Målet för detta organ bör vara att med ledning av erfarenheterna från pågående och genomförd försöksverksamhet medverka till att den föreslagna, utvidgade uppdragsverksamheten snabbt genomförs.

6.8 Sammanfattning av konsekvenserna för statistikens intressentgrupper

En utläggning av beställaransvaret för statistik i linje med vad som skisserats medför konsekvenser av olika slag för olika intressentgrupper. De grupper som främst berörs är riksdag och regering, övriga statliga statistik användare/beställare och statistik användarna i allmänhet, statistikproducenterna, särskilt SCB, samt uppgiftslämnarna.

Vad som kan redovisas om konsekvenserna får mest karaktären av bedömningar eftersom praktisk erfarenhet av uppdragsverksamhet i större skala på statistikområdet med statliga myndigheter som beställare och producenter är sparsamma. Det är främst på bank- och försäkringsområdet som man haft en uppdragsverksamhet avseende fullständiga statistikprodukter och med SCB som statistikproducent.

De fåtaliga erfarenheter från utläggningen av beställaransvaret för statistik som hittills finns ger inga allmängiltiga besked om vilka konsekvenser som omläggningen för med sig.

6.8.1 Konsekvenser för statsmakterna och andra statistikanvändare

Den centrala frågan vid utvärdering av styrförslagets konsekvenser är om statistikanvändarnas inflytande ökar. Nedan prövas den frågan vad gäller riksdagen, regeringen med regeringskansliet, beställarmyndigheter, andra myndigheter, kommuner, forskare, allmänhet m. fl.

Riksdagens inflytande över en samlad statistikbudget försvinner om statistikproduktionen helt uppdragsfinansieras. I stället ges riksdagen insyn när viktigare statistikfrågor tas upp i anslutning till sektormyndigheternas anslagsframställningar. En fördel med detta är att statistiken kommer att vägas mot sektorbehoven. Riksdagen kommer också att kunna koncentrera sina insatser på de större frågorna. Därmed ökar riksdagens möjlighet att bedöma kostnaderna för statistiken i ett större sammanhang. När det gäller sektorövergripande statistik kan dock förslaget innebära minskad insyn.

Regering och regeringskansli kommer i likhet med riksdagen att mista möjligheterna till en samlad insyn i statistik kostnaderna. Inte heller kommer verksamheten att kunna detaljstyras i samma grad som tidigare. Regeringen kommer främst att kunna utöva sitt inflytande genom instruktioner och andra föreskrifter samt genom den mål- och resultatstyrning som riktas mot beställarmyndigheterna. Detta är helt i linje med en förändrad syn på styrning av statliga myndigheter. Förändringarna kommer att minska arbetsbelastningen i regeringskansliet och öka möjligheterna till engagemang i de strategiska och viktigaste statistikfrågorna.

I de fall departementen själva är huvudanvändare eller beställaransvaret för statistiken inte kan delegeras till någon myndighet kommer det emellertid att krävas att departementen tar ett ökat ansvar.

För att riksdag och regering fortfarande skall få en helhetsbild av den samlade statliga statistikproduktionen föreslås att uppgifter om den sammanställs i en årlig redogörelse, för vilken ansvaret lämpligen läggs på det föreslagna statistikrådet.

Stora förändringar i inflytande över statistiken får de myndigheter som utses till huvudansvariga för statistiken. Genom att de tilldelas resurserna för den statliga statistiken kommer deras förhandlingsposition gentemot statistikproducenten att stärkas. Detta bör leda till en aktiv

prioriteringsdiskussion om verksamhetens utformning och avvägning beträffande hur mycket som skall satsas på statistik och på andra myndighetsuppgifter. Samtidigt åliggs de att beakta kraven på basstatistik och väga in andra intressenters statistikbehov i sina bedömningar av vilken statistik som skall tas fram

Det ökade arbete som myndigheterna får genom omläggningen bör åtminstone på sikt kompenseras av motsvarande mindre arbete hos SCB. Förändringarna bör också innebära en kvalitativt bättre bedömning av statistikbehoven än regeringskanslet har möjlighet att göra.

Konsekvenserna för andra intressenter än de myndigheter som utsetts som huvudansvariga för statistiken blir beroende av hur mycket av statistiken som är reglerad och hur väl beställarmyndigheterna beaktar deras behov. Om en stor del av statistiken är reglerad blir beställarmyndigheternas handlingsfrihet liten och förändringarna för olika intressenter inte så stora. Där handlingsfriheten är stor kan villkoren för andra intressenter emellertid påverkas mera. Därför är det viktigt med ett statistikråd som kan slå larm om missförhållanden och med användargrupper som kan påverka den konkreta utformningen av statistiken.

Kommunerna, primärkommuner och landstingskommuner, är stora konsumenter av den statistik som staten producerar. Som användare av statistik bör kommunerna med det nya förslaget kunna påverka innehållet i olika statistikprodukter och därmed få tillgång till ett väl anpassat statistikutbud. Det finns dock vissa problem som gäller såväl möjligheten till påverkan som tillgängligheten som bör uppmärksammas.

Det förslag till strikt sektorindelad delegering av statistikansvaret som föreslås får inte medföra att möjligheterna att göra statistiska bearbetningar där flera statistikprodukter är involverade försämras.

Att bevaka statistikutformningen för en rad olika produkter som kommunerna utnyttjar kan komma att kräva större arbetsinsats än tidigare. SCB blir inte längre den samlande myndigheten som har helhetsgreppet. För kommunerna är det därför viktigt att de är representerade i den statistikansvariga myndighetens/departementets användargrupp.

För forskningen kan ökad uppdragsverksamhet medföra speciella kostnadsproblem. Då det enligt utredningen inte finns skäl att ändra på SCB:s riktlinjer för prissättningen i SCB:s uppdragsverksamhet, innebärande täckning av självkostnaderna, bör forskningen kompenseras för prishöjningar genom ökade bidrag till forskningsfonderna. I annat fall bedömer forskare att forskningens utnyttjande av statistik, speciellt registerstatistik kan komma att minska, vilket totalt sett kan medföra en

minskad effektivitet i forskningen och för den statliga statistikverksamheten. Med ett annat sätt att se, i ett annat perspektiv, kan omläggningen medföra att statistiken blir mera anpassad till forsknings behov och att totalkostnaden för forskningen därmed inte behöver förändras.

När det slutligen gäller användare som allmänhet och massmedier innebär utredningens förslag att SCB även i fortsättningen skall ha ett särskilt ansvar för information och service till dessa grupper. Detta ansvar har föreslagits ingå i SCB:s förvaltningsuppgifter. Några större konsekvenser för allmänheten förväntas omläggningen inte medföra.

6.8.2 Konsekvenser för statistikproducenterna

Den statistikproducent som främst berörs av uppdragsfinansiering av statistiken och den föreslagna delegeringen av beställaransvaret är SCB. Det är en stor andel, totalt ca 90 procent, av SCB:s nu anslagsfinansierade verksamhet som enligt utredningens förslag helt blir beroende av uppdrag. För detta krävs sannolikt en annan typ av planering på SCB och nya former för beslutsfattande. En ökad efterfrågestyrning av statistiken medför, såsom bl.a. avsetts, krav på snabbare anpassning av statistikproduktionen till olika informationsbehov. Detta leder självfallet till ökade krav på flexibilitet hos statistikproducenten.

Den anslagsmässiga basen för SCB:s verksamhet blir i fortsättningen resurserna för verkets förvaltningsuppgifter (exkl. statistikproduktion). I övrigt blir SCB:s mera fasta resursram beroende av hur mycket statistik som kommer att föras till kategorin basstatistik och därmed bli föremål för mer eller mindre stående beställning, om vilken långtidsavtal kan träffas. Det torde särskilt komma att gälla sådan statistik för vilken SCB har mer eller mindre monopol på primärmaterialet. Kraven på intern planering inom SCB för ett optimalt utnyttjande av resurserna i personal m.m. kommer med all säkerhet att öka.

Övergång till total uppdragsfinansiering av SCB:s statistikprodukt kan också medföra behov av och krav på ökade utrymmen för stående kredit och riskkapital till SCB, ökningarna i takt med utbyggnad av uppdragsfinansieringen.

Viss omprövning av statistikbehoven, som kan komma till stånd i samband med att mera direkta användare av statistiken såsom myndigheter m.fl. får beställaransvaret, kan medföra en omfördelning eller total minskning av efterfrågan på statistik från SCB. Det är i så fall en avsedd allmän effektiviseringseffekt som får genomslag.

Även andra statistikproducenter än SCB kan beröras av övergången till total uppdragsfinansiering av SCB:s statistikproduktion. En del

myndigheter som nu förser SCB med primärmaterial kan finna det mera förenligt med sina intressen att beställa statistik hos annan producent eller att själva producera den. Detta torde ligga närmast till hands för myndigheter som redan nu har viss statistikproduktion och statistisk kompetens.

6.8.3 Konsekvenser för uppgiftslämnarna

Den allt övervägande delen av SCB:s och övriga myndigheters statistikproduktion bygger på uppgifter ur olika administrativa register. Dessa uppgifter insamlas ofta med stöd av lag och författningar. För statistiska ändamål samlar SCB med författningsstöd dessutom in uppgifter, främst från näringsidkare och kommuner. Denna uppgiftsskyldighet har föreslagits få lagstöd fr.o.m. år 1993. Uppgifter för statistiska ändamål om individer samlas huvudsakligen in på frivillig väg.

Det lagstöd som föreslagits för uppgiftsinsamling för statistiska ändamål är utformat så att regeringen bestämmer till vilken myndighet uppgifterna skall lämnas. Vad som därigenom regleras kommer att i viss mån styra möjligheterna att producera statistik.

Ur uppgiftslämnarnas synvinkel är skillnaden mellan uppgiftsinsamling för statistiska ändamål och tillsynsändamål ofta otydlig. En ofta framförd kritik, speciellt mot tillsynsmyndigheterna, har varit att det sker dubbelinsamling. Myndigheterna har inte samordnat sina uppgiftsbehov. Frågan är då om en helt uppdragsstyrd statistikproduktion kommer att ändra myndigheternas beteende.

Risker i en situation med uppdragsfinansierad statistik är framför allt sammankopplade med om statistikproduktionen splittras på ett sådant sätt att viktig samordning försvåras. Fördelar med ett ökat ansvar hos huvudanvändarna är att de tvingas ta ett sammanhållet ansvar för statistiken på sitt område. En bedömning är att statistikproduktionen i stort sett kommer att hållas ihop även om den blir uppdragsfinansierad. Därmed blir slutsatsen att uppgiftslämnarnas situation snarast förbättras genom utredningens förslag, särskilt om SCB genomför de åtgärder som verket arbetar med för att göra primärmaterial tillgängliga för externa användare utan att sekretessen röjs.

Enligt verksförordningen (1987:1100, 17 §) skall myndigheterna sträva efter att begränsa och förenkla uppgiftslämnandet. Enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner skall myndighet samråda om uppgiftskravens utformning med organisation som företräder uppgiftslämnarna,

dvs. Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD), Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

Ökad uppgiftsinsamling genom omläggningen kan komma att medföra en ökning av antalet samrådsärenden. Samrådet uppges hittills ha fungerat bra, men det finns också uppfattningar på uppgiftslämnarsidan om att förordningen om uppgiftslämnarsamrådet borde ses över. I vissa situationer kan myndigheterna underlåta att genomföra ett regelrätt samråd, t.ex. vid tidsbrist. Även vid tidsbrist borde enligt utredningens mening övervägas att förordningen ställer krav på att myndigheten informerar om, anmäler, ett nytt eller ändrat uppgiftskrav till samråds parten.

Utredningen anser att regeringen bör genomföra en översyn av förordningen om uppgiftslämnarsamråd med hänsyn till de erfarenheter som vunnits under förordningens tioåriga tillvaro. Närmandet till EG och ökad belastning på uppgiftslämnarna som kan följa av ett nytt sätt att styra den statliga statistikproduktionen ger ytterligare motiv för en sådan översyn.

Den tidigare nämnda samrådsskyldighet med SCB, bl.a. i fråga om uppgiftsinsamling, som enligt den s.k. samrådsförordningen (1978:620) åligger myndighet, bör genom en mera aktiv tillämpning kunna fungera som hjälpmedel för begränsning av uppgiftslämnarbördan.

Ett statistikråd enligt utredningens förslag bör också få betydelse för tillsyn av att myndigheter inte i onödig omfattning belastar medborgare, kommuner, organisationer och företag med uppgiftslämnande.

7. Kriterier och ansvar för basstatistik

7.1 Efterfrågestyrning och basstatistik

Enligt direktiven för utredningen skall samhällets behov av grundläggande statistik tryggas och statistikanvändningen underlättas. För sådan statistik som bör ingå som en del i den gemensamma infrastrukturen, s.k. basstatistik, bör ett entydigt ansvar utpekas.

För hantering av frågan hur ansvaret skall fördelas för den grundläggande statistikverksamheten måste först, åtminstone i grova drag, klarläggas vad som skall räknas till basstatistik samt vilken inriktning och omfattning den skall ha. Med denna information som underlag kan sedan prövas hur ansvaret för den grundläggande statistikverksamheten skall fördelas. Behovet av basstatistik skall ses som ett informationsbehov som under alla förhållanden bör tillgodoses, ett minimibehov för vilket statsmakterna ytterst måste ta ett ansvar. Till basstatistik skall då, förutom statistikprodukter, räknas dataregister samt databaser av betydelse för basstatistikproduktion.

7.2 Statistikbehov, officiell statistik och basstatistik

Som bakgrund till behandling av frågan om basstatistik kan det vara lämpligt att återge en del i tidigare sammanhang redovisade uppfattningar om statistikbehov och samband mellan sådan statistik och basstatistik. Statistikbehoven och avgränsningsfrågorna behandlades bl.a. av 1979 års statistikutredning (SOU 1983:74) och av riksdagen (FiU 1984/85:16) med anledning av utredningens förslag. SCB har också i sin treårsplan Statistik 93 vidrört frågan i uttalanden om mål för statistiken och om statistikbehovet. SCB arbetar med nya riktlinjer för avgränsningen av basstatistik med utgångspunkt i statistikbehovet för departement och myndigheter.

Vissa riktlinjer för avgränsning av vad som skall räknas som officiell statistik har också diskuterats i anslutning till statistikregelutredningen

och de förslag (prop. 1991/92:118) som lagts till riksdagen på underlag av förslag från utredningen.

7.2.1 1979 års statistikutredning om statistikens uppgift och statistikbehovet

Enligt 1979 års statistikutredning bör den offentliga statistiken ge grundläggande data och tidsserier om centrala företeelser i samhällsutvecklingen. Statistiken kan sägas ha två huvudroller, nämligen

att ingå i beslutsunderlag och

att ge en allmän beskrivning av samhället, dvs. att vara allmäninformativ.

Den offentlig statistiken bör tillgodose både allmänhetens och politikernas behov av information och kunskaper.

Statistikutredningen utvecklar vidare kraven på statistiken. Den skall ha till uppgift

att tjäna som underlag för planering och beslutsfattande,

att beskriva samhället och ge underlag för samhällsdebatten,

att ge underlag för forskning,

att ge opartiskt underlag för förhandlingar samt

att ge underlag för internationell rapportering.

Allmänt sett bör den offentliga statistiken ge opartisk och relevant information, ha en larmfunktion samt ge underlag för en mera resultat-inriktad planering och verksamhet.

Statistikutredningen ansåg att det inte är möjligt att välja enbart *en* metod för mätning av behoven av anslagsfinansierad statistik. Man kan inte göra några exakta beräkningar för att ställa statistikens nytta mot dess kostnader. Det är oftast lättare att rangordna olika statistikprodukter, variabler eller egenskaper hos statistiken, dvs att gå direkt på prioriteringen.

1979 års statistikredning använde tre olika metoder för uppskattning av behovet av statistik, nämligen

- användarnas uttalade önskemål om statistik,
- egna studier av behovsområdet och fördjupade diskussioner med användarna samt
- konkret mätning av styrkan i ett statistikbehov.

Statistikutredningen prioriterade behoven av den anslagsfinansierade statistiken enligt tre ambitionsnivåer. Den första omfattade sådana statistikbehov som ansågs synnerligen angelägna, den andra angelägna statistikbehov medan den tredje även omfattade statistikbehov som ansågs mindre angelägna på kort sikt.

Statistikutredningen tog inte ställning till vilken nivå som borde väljas och därmed hur avgränsningen av basstatistik borde göras. Utredningen deklarerade att den statliga statistiken inte borde behandlas isolerad från den verksamhet den skall tjäna, varje statistikgrens kostnader borde vägas mot andra kostnader inom de enskilda samhällssektorerna.

I propositionen med ställningstagande till statistikutredningens förslag (1984/85:100 bil. 15) anfördes bl.a. att statistiken ständigt måste anpassas till samhällsutvecklingen och användarnas behov. Vissa tyngdpunktsförskjutningar förordades för bättre belysning av aktuella områden såsom tjänstesamhället, välfärdsutvecklingen, miljön och den offentliga sektorn. Vilken statistik som skall produceras och hur den skall finansieras bör enligt föredragande statsrådet avgöras löpande inom ramen för budgetprocessen. I enlighet med utredningens förslag borde fackdepartementen få ökat inflytande på den statistik som huvudsakligen används inom deras respektive områden. Utskottet (FiU 1984/85:16) hade inte något att erinra mot den föreslagna allmänna inriktningen av den statliga statistiken.

Med stöd av riksdagens beslut infördes år 1985 på försök den i tidigare sammanhang nämnda beslutsmodellen för hantering av SCB:s anslag i regeringskansliet. Varje departement fick ett eget ansvar för statistiken inom sitt verksamhetsområde. Civildepartementet fick därutöver ett samordningsansvar samt ansvaret för SCB.

7.2.2 Mål för statistiken samt statistikbehovet enligt SCB

SCB har i sin treårsplan Statistik 93 belyst statistikbehovet i ett något annorlunda perspektiv, nämligen utifrån statistikverksamhetens effektivitet. I planens huvudrapport (s.11) har verket förslagsvis angett följande mål som bör vara uppfyllda för att den statliga statistikverksamheten skall anses vara effektiv.

- 1 Medborgarna och deras valda ombud i kommuner, landsting och riksdag skall via massmedia, bibliotek och i andra former ha tillgång till korrekt och relevant statistik om läge och utveckling på olika samhällsområden.

- 2 Det statliga statistiksystemet skall fungera som infrastruktur för samhällsvetenskaplig, medicinsk och annan forskning så att kunskapsutvecklingen främjas och statistiksystemet prövas och utvecklas i kvalificerade användningar.
- 3 Regeringskansliet och dess myndigheter skall kunna ge riksdagen bästa möjliga underlag för bedömningar och beslut på olika samhällsområden.
- 4 Kommuner och landsting skall ha den statistik som behövs för bedömningar, utvärdering och planering på lokal nivå och statistiken skall vara jämförbar mellan kommunerna så att samhällsförhållandena i olika delar av landet kan bedömas.
- 5 Politiska partier, fackliga och andra intresseorganisationer m.fl. skall ha tillgång till relevant statistik för sina ställningstaganden.
- 6 Företagen i näringslivet skall ha det underlag som behövs för att minska osäkerheten vid beslut om investeringar, prissättning, lokalisering m.m.

Målet enligt punkt 1, det allmäninformativa syftet, är enligt SCB egentligen det djupaste och mest grundläggande. Innebörden av det anges vara att medborgarnas bedömningar av samhällsutvecklingen på olika områden skall vara välgrundade i sådana frågor såsom

- den ekonomiska utvecklingen i allmänhet och konsumentpriser och arbetslöshet i synnerhet,
- förhållandena i arbetslivet; arbetsmiljö, stress, löneskillnader, jämställdhet, medbestämmande,
- spridningen i inkomster och förmögenhet; förekomsten av fattigdom, rikedom som ger makt,
- hälsotillståndet i befolkningen; välbefinnande, hur sjukvården fungerar,
- tryggheten mot stöld, våld och vandalisering, rättssäkerhet och lika behandling inför myndigheterna,
- demokratins funktionssätt och medborgarnas engagemang och inflytande i den politiska processen.

Enligt SCB är denna uppräknig inte uttömmande. Den officiella statistiken skall bidra till att de verklighetsföreställningar som ligger till grund för det offentliga meningsutbytet kan ligga närmare sanningen än de skulle göra utan tillgång till sådana fakta som bäst tas fram genom räkning eller mätning.

SCB framhåller vidare bl.a. att statistikens värde bestäms inte enbart av användningen i nuet utan också av dess betydelse för att för framtiden inför kommande generationer dokumentera nutida samhällsförhållanden.

Statistiken är också viktig i det internationella samarbetet. Tillgången på statistik om andra länders förhållanden, som vi får genom det internationella statistiska samarbetet, gör det också möjligt att bättre bedöma utvecklingen i vårt eget land.

7.2.3 Kriterier för prioritering av statistik i andra länder

Som ytterligare bakgrund för diskussionen om vad som bör räknas till basstatistik återges i det följande i sammanfattning tillgängliga uppgifter om vilka kriterier som används för prioritering av statistikprodukter i ett par länder som öppet redovisat dem, nämligen Holland och Kanada (Statistical Programming and Priorisetting, Central Bureau of Statistics, BPA nr 12997-90-DES och Managing of Change in a Statistical Office, Statistics Canada, Paper prepared for the 1990 Conference of Commonwealth Statisticians).

Statistikprioritering i Holland

I Holland har sedan början av 1980-talet en mera systematisk ansats gjorts att prioritera på statistikområdet. Anledningen var krav på nedskärningar i statsbudgeten. Följande kriterier för prioritering av statistik har uppställts av den holländska statistiska centralbyrån på framställning från och i samråd med den holländska statistikkommissionen. De anges utan inbördes gradering.

1. Statistikens betydelse för andra statistikprodukter, graden av betydelse samt hur den används,
2. Betydelsen av det som skall belysas med statistik, t.ex. ekonomin, sysselsättningen etc.
3. Storleken av den population som täcks in, dvs täckningsgraden och underlaget för slutsatser,
4. Föränderligheten i vad som skall beskrivas, t.ex. behov av täta observationer vid snabba förändringar,
5. Produktionstiden i förhållande till informationens aktualitet, ex. krav på snabb publicering av korttidsinformation,

6. Statistik som produceras enligt författning eller avtal, står självklart utanför prioriteringsdiskussionerna,
7. Statistik som har direkt social och ekonomisk betydelse, t.ex. kommunalt skatteunderlag för statsbidrag och konsumentprisindex för en mängd avtal,
8. Arten av annan extern användning, indirekt nytta utöver enligt punkt 7,
9. Efterfrågan på statistiska publikationer/upplysningar, t.ex. antal sålda volymer och frekvens i informationsverksamheten,
10. Statistikens betydelsen för den vetenskapliga utvecklingen, ev. positiva effekter,
11. Statistik som led i speciella samarbetsformer och i register, t.ex. statistik med särskilda krav på objektivitet,
12. Statistikens produktionskostnader, som bör vägas mot statistikens positiva effekter,
13. Externa olägenheter i form av uppgiftslämnande m.m., negativt kriterium som bör vägas mot andra kriterier.

Den redovisade uppsättningen av kriterier har ännu inte praktiserats i någon större utsträckning i Holland. Det bedöms som svårt att använda dem, detta med hänsyn till att beslutsfattarna har olika, ofta motsatta intressen och utgångspunkter.

Bland fördelarna med kriterierna nämns dock att de gjort det möjligt för centralbyrån och statistikkommissionen att göra mera objektiva bedömningar av "profilen" för olika statistikprodukter. Detta har gett underlag för rationaliseringsinsatser och ökad medvetenhet om kostnader och intäkter, vilket fått viss betydelse som bakgrundsfakta vid prioriteringen.

Av de tretton kriterier som angetts synes främst åtta ha betydelse för avgränsning av basstatistik, nämligen 1-2 och 6-11, fortfarande angivna utan inbördes gradering.

Statistikprioritering i Kanada

Liksom i Holland har statistikinstitutionerna i Kanada under senare år känt av ökande besparingskrav. Till följd av detta har ett antal effektiviseringsåtgärder vidtagits, bl.a. en hårdare prioritering bland olika statistikprojekt. Planeringsprocessen för bestämmande av vilka statistikbehov som skall tillgodoses inom den fastställda budgetramen har förfinats.

Som en första etapp för prioritering i planeringsprocessen har man sorterat statistikprodukterna i olika kategorier efter hur slutprodukterna används och vilka ändamål de tjänar. Alla statistikprodukter och de resurser som erfordras för deras framställning har klassificerats enligt vissa riktlinjer. Man har då kommit fram till följande prioriteringsordning. Angivna procenttal avser de olika kategoriernas andel av kostnadsbudgeten.

	Procent
1. Infrastrukturella basbehov för statistikproduktion	27
2. Författningsmässigt reglerade statistikkrav	39
3. Kontraktsenliga förpliktelser	11
4. Allmäninformativ statistik	20
5. Statistik av betydelse för intressegrupper	3
Summa:	100

De nämnda kategorierna är angivna i en ordning som motsvarar den grad av valfrihet eller flexibilitet i styrningen som den kanadensiska centralbyrån kan utöva för att förändra eller slopa statistikprodukter. Den första gruppen, infrastrukturen, avser den organisation, grundläggande kunskap, erfarenhet, yrkeskultur m.m. som är en förutsättning för att en statistikmyndighet skall kunna fungera. Av den anledningen betraktas dessa kostnader som fasta, åtminstone på kort sikt. De rörliga kostnaderna för teknik och administration hänförliga till de olika statistikprogrammen och statistikprodukterna är inräknade i kostnaderna för de följande kategorierna.

Grupperna 2-5 är angivna i prioritetsordning med hänsyn till användarna och de ändamål statistiken skall tjäna. Statistikprodukterna och deras kostnader har därvid klassificerats så att den totala kostnaden för en produkt förts till den grupp som har den högsta prioriteten av dem som kan komma i fråga. Utgångspunkten har då varit att den statistikprodukt som är mest obligatorisk skall prioriteras högst.

Om man i tablån räknar bort de infrastrukturella basbehoven (kategori 1) kan man beräkna att av de icke-strukturella kostnaderna hänför sig drygt 50 procent till författningsmässigt styrda statistikbehov, 15 procent till avtalsenligt bundna behov, nära 30 procent till statistik av allmäninformativ karaktär och 5 procent till statistik av betydelse för intressegrupper.

7.3 Basstatistikens avgränsning

När man diskuterar avgränsning av statistik, vad som skall föras till officiell statistik eller basstatistik är det lämpligt att skilja på två avgränsningsnivåer, nämligen statistikområden och statistikprodukter.

Statistikområden är en grov indelning som SCB använder för sin indelning i politikområden/statistikprogram och som torde komma att användas för fördelningen av ansvaret för officiell statistik i förordningen till statistiklagen. Statistikprodukter är en mera detaljerad indelning av statistiken med hänsyn till dess innehåll och omfattning, som kan behöva användas för precisering av den statistik som skall framställas.

Ca 80 procent av statistikområdena berörs i någon grad av internationell rapportering. Eftersom inte all statistik inom områdena berörs är andelen berörda statistikprodukter mindre. EES-avtalet reglerar innehållet i den statistik som skall tas fram, endast undantagsvis vilken metodik som skall tillämpas. Regelverken styr i förhållandevis liten utsträckning statistiken. Det finns ett ganska stort utrymme för förhandlingar mellan användare och producenter av statistik beträffande dess utformning.

Det är inte möjligt att inom denna utrednings ram göra en grundlig genomgång av hela statistikområdet med bedömning av angelägenhetsgraden för varje statistikprodukt. Arbetet har inriktats på att ange kriterier för klassificering av statistik till den grundläggande statistikverksamheten. Det får sedan ankomma på respektive departement att efter dialog med viktigare statistik användare fastställa vilka statistikprodukter som skall hänföras till basstatistik inom respektive departements ansvarsområde och totalt. Som underlag för en sådan bedömning kan inledningsvis tjäna SCB:s produkt- och projektbeskrivningar i anslutning till SCB:s treårsplan.

Det bör noteras att även det grundläggande informationsbehovet som skall styra avgränsningen av basstatistik i viss utsträckning förändras från tid till annan allteftersom samhällets och de enskildas informationsbehov förändras. Det är därför inte möjligt att en gång för alla göra en avgränsning för vad som skall betraktas som basstatistik. Förutom att gränzonen är oklar kommer behov alltid att finnas att ändra avgränsningen.

I det följande redovisas sju olika kriterier som utredningen funnit böra beaktas vid fastställande av vilka statistikprodukter som bör hänföras till basstatistik, här angivna utan inbördes rangordning.

1. Förekomst av bestämmelser i lag, förordning, instruktion eller annat styrinstrument att statistiken i fråga skall produceras eller finnas.
2. Statistik som behövs för obligatorisk rapportering till internationella organ.
3. Statistik med uppgift att tjäna som underlag för nationell planering och beslutsfattande.
4. Allmäninformativ statistik, främst för allmänheten, politiker, massmedierna etc. som information om utvecklingen och som underlag för samhällsdebatten.
5. Statistik som objektivt underlag för intressegruppers verksamhet, t.ex. lönestatistik, prisindexar och statistik belysande nyetableringar och branschstrukturer.
6. Statistik för forskning och utveckling (FoU), nämligen statistikprodukter och databaser för mera exklusiva FoU-behov av stor betydelse för samhället.
7. Statistik av betydelse för framställning av annan statistik, främst statistikprodukter och databaser.

7.3.1 Statistik enligt lag, förordning etc.

Framställning av viss statistik är direkt regelstyrd i den meningen att det stadgats i lag, förordning eller instruktion att myndighet skall framställa viss statistik eller hålla vissa dataregister för olika informationsuttag.

Som exempel på statistik och statistikällor som skall framställas eller finnas enligt lag kan nämnas folk- och bostadsräkningen (FoB). Som exempel på förordningar avseende uppgifter för statistikproduktion kan tjäna förordningen (1968:111, omtryckt 1991:660) om uppgifter för lantbruksstatistiken och lantbrukets företagsregister samt skatteregisterförordningen (1980:556). Myndigheternas instruktioner utfärdas också i form av förordning. Vilka myndigheter utanför SCB som enligt föreskrifter i förordning har ett mer eller mindre uttalat statistikansvar framgår av uppgifter i bilaga 2. SCB:s skyldighet att framställa statistik regleras också i en instruktion (1988:137). Eftersom åliggandet innebär att SCB skall svara för den statliga statistikproduktion som inte ankommer på någon annan myndighet ger denna bestämmelse ingen ledning för klassificering av SCB:s statistik som basstatistik.

Det är närmast självklart att statistik som har sådan vikt att det redan genom föreskrift i lag eller förordning fastställts att den skall tas fram skall hänföras till basstatistik. Detsamma gäller de statistikgrenar som i

föreskrifter i anslutning till den nya statistiklagen kommer att hänföras till officiell statistik. Vad som i EES-avtalet och vid en eventuell framtida EG-anslutning avtalas om statistiken kommer att öveföras till lag och föreskrifter för den svenska statistikverksamheten.

7.3.2 Statistik enligt internationella krav

Såsom framgått av kapitel 4 är SCB:s statistikrapportering till internationella organ omfattande redan i dagsläget. En del av statistiken till internationella organ lämnas frivilligt, enligt rekommendationer eller i byte mot annan statistik, som t.ex. till FN. Annan internationell rapportering är tvingande enligt konventioner eller lag, såsom t.ex. till ILO och i framtiden eventuellt till EG.

Enligt ett förenklat sätt att se berörs nu minst hälften av SCB:s statistikprodukter till någon del av sådan rapportering. Det framgår också att den internationella statistikrapporteringen under de allra närmaste åren kan komma att öka avsevärt. Vilka statistikprodukter och databaser som då närmast kommer att beröras och av den anledningen kanske skall klassificeras som basstatistik har kartlagts av SCB. Enligt SCB:s bedömning kommer ca 80 procent av de statliga statistikområdena att i större eller mindre grad beröras av internationell rapportering, främst inom ramen för Europa-samarbetet.

Den statistik som obligatoriskt enligt lag eller konvention skall lämnas till internationella organ bör enligt utredningen hänföras till basstatistik.

7.3.3 Statistik som underlag för planering m.m.

En annan huvuduppgift för statistiken är att tjäna som underlag för planering och beslutsfattande. I sin huvudrapport Statistik 93 anger SCB följande användargrupper för statistik för sådana ändamål, nämligen medborgarna och deras valda ombud, regeringskansliet och dess myndigheter, kommuner och landsting, politiska partier, fackliga och andra intresseorganisationer samt företagen.

Beträffande statistik med detta syfte kan man skilja på statistik för mera långsiktig planering och för planering på kort sikt.

De statliga organ som främst använder statistik för långsiktig planering är regeringens långtidsutredningar, departementen, Konjunkturinstitutet (KI) och Riksrevisionsverket (RRV) samt vissa andra myndigheter, olika statliga utredningar etc. KI och RRV bär främst ansvaret för ekonomisk prognosverksamhet, KI för samhället totalt sett och RRV för

inkomsterna på statsbudgeten. På primärkommunal och landstingskommunal nivå liksom inom länsstyrelserna bedrivs också långtidsplanering för vilken erfordras statistiskt underlag.

Det statistiska underlag som erfordras för uppföljning av verksamheten vid myndigheter med treårsbudgetar kan även vara av mera långsiktig karaktär. Dessa uppgifter har dock närmast karaktär av driftstatistik och är kanske därför av mera begränsat allmänt intresse.

En tilltagande decentralisering av statlig och kommunal verksamhet medför att mera statistik behövs.

Ekonomisk statistik för mera övergripande ändamål som de statliga och kommunala långtidsutredningarna samt nationalräkenskaperna är av sådan karaktär att den bör få styra innehållet i en basstruktur för det svenska statistiksystemet.

Statistik av mera kortsiktig karaktär, som i fråga om ekonomisk statistik ofta även är redovisningsdata, har även den användning främst inom nationalräkenskaperna och den ekonomiska prognosverksamheten. Även den kortperiodiska redovisningen och statistiken kan ha stor betydelse för planering, främst för budgetering och verksamhetsplanering på årsnivå och kortare perioder. Gemensamt för både de långsiktiga och kortsiktiga underlagen för planering är bl.a. att de förutsätter tidsserier.

Både långsiktig och kortsiktig ekonomisk statistik kan vara av stor betydelse även för den enskilde medborgaren, för planering av ekonomi, arbetsliv, utbildning m.m.

Vilken statistik som med hänsyn till dess betydelse för planering skall hänföras till basstatistik får dels avgöras i samråd med de aktuella huvudanvändarna, dels utvärderas genom intervjuer med personal som framställer statistiken och med dem som använder den.

7.3.4 Allmäninformativ statistik

Den statistik som erfordras för att tillgodose behoven för internationell rapportering samt för planering och beslutsfattande torde också i stor utsträckning fylla behovet av statistik för allmän information, dvs för beskrivning av samhället och som underlag för samhällsdebatten. Någon skarp gräns är det svårt att dra.

De mål som SCB enligt vad som återgetts i avsnitt 7.2.2 satt upp för statistikinformation till allmänheten är en provkarta på de informationskrav som ofta är aktuella för allmänhet och politiker. Det gäller infor-

mation om den ekonomiska utvecklingen, om förhållandena i arbetslivet, om inkomst och förmögenhetsfördelningen, om trygghet och rättssäkerhet samt om demokratins funktionssätt och medborgarna i den politiska processen.

En ram för diskussion huruvida viss statistik skall betecknas som basstatistik eller ej ger den uppsättning av statistik som finns i Statistisk årsbok och Allmän månadsstatistik. Sådan statistik i årsboken som inte kan betecknas som basstatistik enligt något av de tidigare behandlade kriterierna får bedömas utifrån övriga kriterier, således huruvida den har karaktär av allmäninformativ statistik, objektiv statistik för intressegrupper, statistik för forskning eller eljest är av sådan art att den skall betecknas som basstatistik. Därutöver bör prövas vilket tillskott av statistik i form av basstatistik som är önskvärt, t.ex. vad gäller statistik utan någon entydig huvudanvändare som t.ex. för befolkningsstatistik, levnadsnivåundersökningar och jämställdhetsstatistik.

7.3.5 Objektiv statistik

På arbetsmarknaden och inom näringslivet där starka parter är verksamma sammanställs information och statistik ofta präglad av de intressen parterna företräder. Eftersom t.ex. lönestatistiken på olika områden är anknuten till de existerande lönesystemen och förhandlingsbehoven är statistiksystemen olika och inte jämförbara. Det råder hos parterna delade meningar om behovet av en partsoberoende lönestatistik. Den officiella lönestatistiken får dock betydelse för att tillgodose det allmäninformativa behovet av statistik belysande löneförhållandena på hela arbetsmarknaden.

För vissa ändamål och områden är det speciellt angeläget att det finns statistik som uppfattas som objektiv. Det kan gälla, förutom lönestatistik, prisstatistik, arbetsmarknadsstatistik och statistik belysande näringslivets struktur. Statistik av detta slag bör därför hänföras till basstatistiken.

7.3.6 Statistik för forskning(FoU)

Få områden torde ha så varierande och speciella statistikbehov som verksamheter avseende forskning och utveckling(FoU). De spänner över samhällets alla områden och är därför också svåra att famna och definiera. För vissa ändamål behövs statistiska tidsserier, för andra mängd-data av olika slag, underlag för prognoser etc. En stor del av den

statistik som klassifieras som basstatistik enligt andra kriterier än starkt behov för forskningen kommer automatiskt forskningen till godo.

Av SCB:s nuvarande statistikproduktion är det få statistikprodukter som mera exklusivt tjänar forskningsändamål. Enligt uppgifter i SCB:s produkt- och projektbeskrivning 1990/91 synes detta främst gälla dödsfallsregistret. Andra sådana SCB-produkter är t.ex. dödsorsaksregistret, arbetsskaderegistret, statistik rörande insatser för barn och ungdom, motsvarande statistik beträffande missbrukare, statistik om förskolor och fritidshem. SCB:s undersökning av levnadsförhållandena (ULF) används inte exklusivt för forskning men är en mycket viktig källa i forskningsverksamheten. Annan statistik på socialområdet som oftast har Socialstyrelsen som producent, t.ex. cancerregistret, tjänar främst FoU-ändamål. Vissa dataregister kan ha så stor betydelse för forskningen att det kan vara motiverat att av detta skäl hänföra dem till kategorin basstatistik.

Allt pekar på att det med hänsyn till forskningens speciella krav på statistik, ofta av ad hoc-betonad karaktär, torde bli svårt att finna statistik som exklusivt med hänsyn till dess intresse för forskningen kommer att klassificeras som basstatistik.

För forskningsändamål behövs ibland stora datamängder för att finna signifikanta skillnader för sällsynta händelser. I dessa fall behövs nationella register, t.ex. cancerregistret och missbildningsregistret.

7.3.7 Statistik av betydelse för framställning av annan statistik

Statistikprodukter och databaser framställda för primärt angivna ändamål kan också ha betydelse för produktion av annan statistik. Statistikuppgifter från ett område kan utgöra viktig beståndsdel i statistik för belysning av förhållanden på andra ämnesområden, t.ex. utbildningsstatistik för tillgången på arbetskraft, ekonomisk statistik som element i nationalräkenskaperna etc. Databaser, t.ex. skatteregistren, med primär uppgift att ge information om förhållanden beträffande skatter och uppörd, utgör också viktigt underlag för framställning av inkomststatistik. Statistik kan också användas för avstämning av annan statistik, t.ex. statens inkomster av moms för avstämning av uppgifter om handelsomsättningen i olika produktions- och handelsled etc.

Genom olika bearbetningar och samkörningar register emellan kan framställas statistikprodukter av vitalt intresse. Dataregister som fyller

vissa krav på uppbyggnad, sökmöjligheter och teknisk tillgänglighet, även för flera användare, benämns databaser. Dataregister med företrädesvis statistisk användning finns hos flera myndigheter, främst SCB, Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen. Vid SCB finns ett hundratal register eller databaser av vilka t.ex. kan nämnas bilregistret, centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR), lantbruksregistret och registret över totalbefolkningen (RTB) samt tidsseriedatabasen (TSDB), den regionalstatistiska databasen (RSDB) och den delområdesstatistiska databasen (DSDB).

Vissa statistikprodukters och statistikregisters betydelse för framställning av basstatistik och deras informationsinnehåll utgör motiv för att de skall hänföras till kategorin basstatistik. SCB har i en studie publicerad i en rapport 1991-10-20, Samband mellan SCB:s statistikprodukter m.m., belyst produktionstekniska samband vid SCB. Enligt rapporten kan statistikprodukterna vid SCB indelas i två kategorier, nämligen primära produkter och sammansatta produkter (statistiksystem). En sammansatt produkt bygger på att data från flera primära produkter kombineras för statistisk beskrivning av ett samhällsområde eller fenomen. Ytterst få primära produkter är helt fristående från andra produkter. Det blir allt vanligare att data från flera undersökningar eller produkter förs samman och kombineras i dataregister som kan betecknas som kombinerade register.

Betydelsen av samutnyttjande av uppgifter i statistikproduktionen belyses också vad avser datainsamling, bearbetning och presentation av statistiken. Vid datainsamlingen kombineras ofta flera insamlingsmetoder i en och samma undersökning. Vidare kan insamlade uppgifter i stor utsträckning samutnyttjas inom SCB. För detta krävs att definitioner, klassificeringssystem och urvalsprinciper m.m. är enhetliga, vilket förutsätter särskilda insatser av statistiskt metodarbete.

Återanvändning av data ställer också krav på en ändamålsenlig arkivering och dokumentation av insamlat material. Som exempel på att statistik förutsätter annan statistik kan nämnas nationalräkenskaperna, som byggs upp på olika slag av ekonomisk statistik. I andra sammanhang används olika primärdata främst som hjälpinformation för att erhålla eller förbättra skattningar. Typiska exempel på utnyttjande av statistik för annan statistik ser man vid presentationen av statistik i form av utgivning av temapublikationer och tillhandahållande av material i gemensamma presentationsbaser.

7.4 Ansvar och garantier för basstatistik

Såsom nämnts i avsnitt 5.2 om ansvaret för den statliga statistikproduktionen har varje myndighet ett visst statistikansvar för sin verksamhet. För vissa myndigheter finns ett särskilt föreskrivet statistikansvar och SCB skall svara för den statliga statistikproduktion som inte ankommer på någon annan myndighet. SCB har alltså med nuvarande ordning ett samlat ansvar som verket utövar, främst i samråd med och efter föreskrifter från regeringen/departementen. Beträffande den anslagsfinansierade statistiken fattas de slutliga besluten mer eller mindre i detalj av regeringen på basis av riksdagsbeslut.

Ett närmande av statistik användarna till statistikproducenterna genom uppdragsfinansiering m.m. bör medföra att dialogen mellan dem aktiveras, att statistiken därmed blir bättre anpassad till statistik användarnas behov samt att den samlade statistikverksamheten kan bli effektivare.

Beställarmyndigheternas ansvar i vad gäller samhällets behov av statlig statistik får, såsom närmare utvecklats i det föregående, fastläggas av regeringen efter en dialog mellan departementen och myndigheterna i fråga. Det kan ske genom föreskrift i instruktion eller i regleringsbrev (motsvarande).

För annan statlig myndighet än SCB som producerar statistik av basstatistikkaraktär, även sådan som har karaktär av utvecklad driftstatistik och vars framställning kan betecknas som en myndighetsuppgift, bör gälla skyldighet att beakta och samordna andra statistik användares önskemål om statistik.

Vilka myndigheter som nu producerar statistik av sådant slag att den betecknas som officiell statistik och därmed i viss mening som basstatistik har tidigare beskrivits i kapitel 5, avsnitt 5.2.2. I anslutning till den nya statistiklagen (prop. 1991/92:118) torde regeringen komma att föreskriva vilken typ av statistik som skall betecknas som officiell statistik och därmed i viss mening som basstatistik.

För att ytterligare bredda de olika statistik användarnas inflytande bör, som nämnts i avsnitt 6.5, ett särskilt statistikråd inrättas. Det bör ha rådgivande och bevakande uppgifter, främst i syfte

- att tillse att behoven av basstatistik, särskilt allmäninformativ statistik inte blir eftersatta,*
- att bevaka att den statliga statistiken är opartisk/objektiv,*
- att verka för samordning av nationella och internationella statistikintressen,*
- att lägga förslag till regeringen om viktigare förändringar i det statliga statistikutbudet och statistikverksamheten,*
- att yttra sig över förslag till nedläggning av statlig statistik,*
- att bevaka att uppgiftslämnarna inte blir oskäligt belastade,*
- att till regeringen årligen avge en redogörelse avseende den statliga statistikverksamheten.*

Rådet bör knytas till Finansdepartementet och främst basera sitt inflytande på en bred och hög kompetens representerande olika samhällsintressen, inte enbart myndigheter.

8 Utredningens förslag

1. Ansvar för detaljstyrningen av den statliga statistikverksamheten delegeras så långt möjligt och lämpligt till särskilt utsedda myndigheter, huvudansvariga för statlig statistik.
2. All statistikproduktion vid SCB uppdragsfinansieras, SCB:s förvaltningsuppgifter anslagsfinansieras.
3. Basstatistiken avgränsas efter sju föreslagna kriterier och statistikbehovet tryggas genom föreskrifter till statistikansvariga myndigheter och bevakning av ett nyinrättat statistikråd. Regeringen lämnar årlig redogörelse till riksdagen för den statliga statistiken.
4. Användarintressena samordnas dels för de olika statistikområdena av statistikbeställarna, dels nationellt av statistikrådet, som bl.a. företräder även mera allmäninformativa intressen och årligen avger en redogörelse för den statliga statistikverksamheten till regeringen.
5. SCB:s prissättning skall liksom hittills baseras på självkostnaderna med anpassning till marknadssituationen; myndigheter som vill starta egen statistikproduktion skall göra totalkostnads-kalkyler, samråda med och begära in anbud från SCB.
6. Basstatistiken skall liksom den officiella statistiken vara allmänt tillgänglig. För SCB:s uppdragsfinansierade statistik i övrigt föreslås inga förändringar i hittills tillämpade riktlinjer.
7. All basstatistik bör publiceras i lämplig form, bl.a. som officiell statistik. SCB bör ge information och vägledning beträffande var statlig statistik finns att tillgå och hur den hålls tillgänglig.
8. Ett genomförandeorgan inrättas för att i samråd med departement och myndigheter mera i detalj planera hur förändringarna skall genomföras.

9. Regeringen låter göra en översyn av förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, i vad avser reglerna om samråd vid uppgiftsinsamling.
10. Regeringen prövar att i verksförordningen (1987:1100) införa en föreskrift om samråd i statistikfrågor med SCB med hänvisning till samrådsförordningen (1978:620).

8.1 Utgångsläget och motiv för utredningens förslag

Budgetåret 1990/91 framställdes i Sverige statlig statistik av mera allmänt intresse till en kostnad av ca 850 miljoner kronor. Av detta belopp hänförde sig ca 700 miljoner kronor (inkl. folk- och bostadsräkningen ca 85 milj. kr.) eller ca 80 procent till statistikproduktion vid Statistiska centralbyrån (SCB), som är den centrala förvaltningsmyndigheten för den statliga statistikproduktionen. Av verksamheten vid SCB, som omfattar både förvaltningsuppgifter och statistikproduktion, finansieras drygt 20 procent med inkomster från uppdragsverksamhet. Övrig verksamhet till ett belopp av ca 550 miljoner kronor (nära 80 procent) bekostas med anslagsmedel. Den statliga statistikproduktionen utanför SCB har en stark koppling till myndigheternas förvaltningsuppgifter.

Omfattningen och inriktningen av den anslagsfinansierade statistikproduktionen vid SCB har i stor utsträckning påverkats av de statistikbehov som SCB noterat i sina användarkontakter och som verket prioriterat mellan och redovisat till regeringen, främst i sina treårsplaner och årliga anslagsframställningar.

Inom regeringskansliet bereds statistikfrågorna enligt en särskild styrmodell enligt vilken avvägningar sker dels inom respektive departements ansvarsområde, dels mellan departementen. Finansdepartementet, tidigare Civildepartementet, har ansvaret för sektorövergripande statistik samt för myndigheten SCB.

Med hittills tillämpat styrsystem har SCB:s statistikproduktion i hög grad detaljstyrts av regeringen på underlag från SCB. Kombinationen treårsbudgetering, den särskilda beslutsmodellen, anslags- och uppdragsfinansierad statistik samt en monopolsituation på många områden har gett SCB en mycket stark roll gentemot användarna och innehållit få

incitament att ompröva statistiken i grunden. Statistiken har lästs på delprogramnivå under många år och ny statistik har finansierats genom tillskott eller uppdrag. Detta har lett till att endast marginella omprövningar har gjorts vad gäller statistikproduktionens inriktning och omfattning. Avvägningar mellan resurser för statistik och för andra ändamål har i praktiken endast kunnat göras i samband med viktiga förändringar. Så avsattes t.ex. medel för statistik för utvärdering av den senaste skattereformen.

Sambanden mellan önskemål om statistik och kostnadsansvar har ofta varit svaga eller helt saknats. Det har ofta förefallit svårt att få till stånd förändringar i statistiken.

Utredningens förslag skall enligt direktiven syfta till att trygga samhällets behov av basstatistik samtidigt som de viktigaste huvudanvändarna får ett ökat ansvar för statistikens kostnader och innehåll. Ytterst bör förslagen resultera i en effektivare styrning av den statliga statistiken genom en flexiblare anpassning till förändringar i behoven och genom ökat engagemang och ökad kunskap hos användarna. En följd av förslagen bör bl.a. bli att den statistiska kompetensen kommer att spridas till flera myndigheter. Detta förväntas öka deras möjligheter att ställa relevanta krav och att utnyttja statistiken bättre.

Utredningen tar inte ställning till statistikproduktionens organisation. Förslagen innebär att incitamenten till och möjligheterna att producera statlig statistik utanför SCB ökar. Det finns dock flera skäl för att den större delen av statistikproduktionen, åtminstone till en början, kommer att hållas samlad hos SCB. För detta talar bl.a. behovet att utnyttja de datalager som byggts upp inom SCB samt strävandena att begränsa uppgiftslämnandet. Däremot förväntas förslaget medföra ett ökat samarbete kring statistikproduktionen mellan producent och användare, där användarna i högre grad kommer att ha ansvar för och vidarebearbeta de statistiska underlagen. Utredningens förslag kommenteras närmare i det följande.

8.2 Utredningens förslag utvecklat

8.2.1 Delegering av statistikansvaret

Ansvar för detaljstyrningen av den statliga statistiken skall så långt det är möjligt och lämpligt delegeras till huvudanvändare av statistiken. En ökad efterfrågestyrning av statistikprodukterna i ett system där viktigare

användare av statistiken mera direkt i en förhandlingsposition kan påverka statistikens innehåll och omfattning bedöms gynna både användarintressena och intresset av att åstadkomma en mera effektiv statistikproduktion.

Det innebär att den detaljstyrning som hittills i viss utsträckning utövats genom beredningen i regeringskansliet i princip upphör. Departementens liksom andra statistikanvändares önskemål skall i avsevärt större utsträckning direktstyras av särskilt utsedda statistikansvariga myndigheter, som skall representera statistikanvändarna och utses av regeringen.

8.2.2 Uppdragsfinansiering av SCB:s statistikproduktion

All statistikproduktion vid SCB skall uppdragsfinansieras med departement eller myndigheter som uppdragsgivare/ beställare. SCB behåller sin ställning som central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen. Den verksamhet som kan betecknas som SCB:s förvaltningsuppgifter bör även fortsättningsvis anslagsfinansieras. Det gäller uppgifter av typ statistiksamordning, nomenklaturarbete, grundläggande metodutveckling, internationellt samarbete, publiceringsverksamhet och informationsservice samt biblioteks- och arkivservice.

Hittillsvarande styrsystem för SCB:s statistikproduktion kan betecknas som ett uppdrag från regeringen till SCB att producera statistik med innehåll och omfattning, i tillämpliga delar i överensstämmelse med vad SCB föreslagit, slutligt dokumenterat i regleringsbrev. Det är detta uppdrag som skall delas upp, så långt det är möjligt och lämpligt på myndigheter. Endast då ingen myndighet befunnits lämplig som beställare bör beställaransvaret läggas på departementet. För statistik som inte på något entydigt sätt kan hänföras till ett departementsområde bör beställaransvaret förläggas till Finansdepartementet. Att uppdragsfinansiera även SCB:s förvaltningsuppgifter har bedömts som olämpligt, bl.a. av principiella skäl och då det skulle medföra ett icke obetydligt pålägg på SCB:s produktpriser som skulle försämra SCB:s konkurrenssituation.

8.2.3 Basstatistikbehovet tryggas

En omläggning av styrningen av statistikproduktionen mot uppdragsfinansiering där SCB får ställning som uppdragstagare får inte medföra att grundläggande statistikbehov blir eftersatta. Garantier måste skapas för att behoven av basstatistik blir tillgodosedda även fortsättningsvis.

Till ledning för avgränsningen av vilken statistik som bör hänföras till basstatistik har utredningen satt upp följande kriterier.

1. Förekomst av bestämmelser i lag, förordning, instruktion eller annat styrintstrument att statistiken i fråga skall produceras eller finnas.
2. Statistik som behövs för obligatorisk rapportering till internationella organ.
3. Statistik med uppgift att tjäna som underlag för nationell planering och beslutsfattande.
4. Allmäninformativ statistik, främst för allmänheten, politiker, massmedierna etc. som information om utvecklingen och som underlag för samhällsdebatten.
5. Statistik som objektivt underlag för intressegruppers verksamhet, t.ex. lönestatistik, prisindexar och statistik belysande nyetableringar och branschstrukturer.
6. Statistik för forskning och utveckling (FoU), nämligen statistikprodukter och databaser för mera exklusiva FoU-behov av stor betydelse för samhället.
7. Statistik av betydelse för framställning av annan statistik, främst statistikprodukter och databaser.

Vilka statistikprodukter eller statistikområden som med ledning av dessa kriterier skall hänföras till basstatistik avgörs i första hand i dialog mellan departement och myndigheter. Det fastställs av regeringen och dokumenteras, förutom i regelverket för officiell statistik, främst genom föreskrifter i myndigheternas instruktioner och i regleringsbrev (motsv.) för berörda myndigheter.

Att statistikbehovet, särskilt behovet av allmäninformativ statistik, tryggas skall också bevakas av ett statistikråd, se avsnitt 7.4 samt i det följande. Rådets uppgifter med sikte på att trygga behovet av basstatistik är att beakta att basstatistikbehov inte eftersätts, att yttra sig över förslag till nedläggning av statlig statistik samt att till regeringen lämna en årlig redogörelse om den statliga statistikverksamheten.

8.2.4 Förstärkt samordning av användarintressena

Samordningen av användarintressena förstärks dels genom att varje beställarmyndighet får ta ansvar för samordning av intressena avseende sina statistikprodukter, dels genom statistikrådets verksamhet.

En delegering av statistikansvaret till användarmyndigheter medför behov av förändrade former för användarsamarbete för att syftet med delegeringen av statistikansvaret skall uppnås. För att även andra intressen än beställarmyndighetens skall komma fram och kunna bli tillgodosedda får myndigheten ta ansvar för att andra viktigare statistik-användares behov beaktas, t.ex. genom ansvar för användargrupper eller på andra sätt.

Det främsta skälet för att inrätta ett nationellt samordningsorgan för statistiken, ett statistikråd, är som nämnts behovet av att bevaka att basstatistikbehovet tillgodoses. Men ett viktigt skäl är också det ökade behov av samordning av mera övergripande användarintressen, framför allt mera allmäninformativa intressen som ofta kan ha svårt att göra sig gällande.

Rådets uppgifter med avseende på samordning bör främst vara att verka för samordning av statistikintressena mellan de statistikansvariga myndigheterna samt att lägga förslag till regeringen om viktigare förändringar i det statliga statistikutbudet och statistikverksamheten, se närmare avsnitt 7.4.

Statistikrådet bör knytas till Finansdepartementet. Det bör basera sitt inflytande främst på en bred och hög kompetens samt representera olika samhällsintressen, inte enbart myndigheter.

8.2.5 SCB:s prissättning och konkurrensförhållanden

SCB:s prissättning skall liksom hittills baseras på SCB:s självkostnader med anpassning till marknadssituationen. Myndigheter som vill starta egen statistikproduktion skall göra totalkostnadskalkyler, samråda med och begära in anbud från SCB. SCB har för vissa produkter genom unik tillgång till grundmaterial en monopolsituation som motiverar att SCB:s prissättning, åtminstone för sådana produkter, baseras på SCB:s självkostnader. Att ett uppdrag från regeringen i stället blir ett uppdrag från ett departement eller en statlig myndighet är i sig inte något skäl för ändrad prissättning, annat än i den mån det medför ändrade faktiska kostnader för statsverket. För konkurrensutsatta produkter bör SCB liksom hittills kunna driva en marknadsanpassad prispolitik.

Av myndigheter som överväger att starta egen statistikproduktion bör man fordra att de gör ekonomiska kalkyler inför beslut om en sådan förändring och då inte bara räknar marginalkostnader utan de totala kostnaderna, såsom närmare utvecklats i avsnittet Samordning och

effektivitet i statistikproduktionen (se avsnitt 6.6.1). Myndigheterna bör i sådana fall samråda med SCB och i likhet med vad som enligt samrådsförordningen gäller för infordrande av externa anbud, infordra anbud från SCB för jämförelse av kostnaderna för egenproduktion och uppdrag till SCB. De bör vidare ta fram underlag som visar hur uppgiftslämnarna berörs samt bedöma effekterna för statistikens kvalitet och användning av en egenproduktion. För beslut om produktionens förläggning bör riktlinjerna enligt reglerna för statlig upphandling beaktas.

8.2.6 Äganderätten till statlig statistik

Basstatistiken skall liksom den officiella statistiken vara allmänt tillgänglig, eftersom den fyller grundläggande behov och bekostas med allmänna medel. För SCB:s uppdragsfinansierade statistik i övrigt föreslås inga förändringar i hittills tillämpade riktlinjer.

Det förhållandet att beställaren är en myndighet eller ett departement i stället för regeringen bör inte medföra någon inskränkning i möjligheterna att ta del av basstatistiken.

Det är i vissa fall speciellt viktigt att såväl statistik som primärmaterial görs tillgängligt för forskare och andra användare. Statistikens karaktär av kollektiv nytthet gör att också framtida användares behov måste tillgodoses.

Enligt av SCB tillämpad praxis har SCB äganderätten till primärdata som SCB samlat in eller lagrat i sina register, såvida inte annat avtalats. Frågan om äganderätten till primärdata kan fordra olika lösningar beroende på växlande förhållanden och torde bäst komma att lösas avtalsvägen.

8.2.7 Statistikens publicering

Målet bör vara att all basstatistik skall vara lättillgänglig, vilket bäst främjas genom att den publiceras som officiell statistik.

Med uppdragsfinansiering av statistiken kan ansvaret för statistikens publicering bli otydligt. Det naturligaste är att ansvaret ligger på uppdragsgivarna i den mån det inte avtalats att SCB skall svara för publiceringen. Det är angeläget, främst från allmänhetens synpunkt, att statistiken publiceras på ett sådant sätt att den är lättillgänglig, att den hålls tillgänglig i ett system för officiell statlig statistik. För att främja

lättillgängligheten för statlig statistik bör SCB liksom hittills ge information och vägledning om var statlig statistik av olika slag finns tillgänglig.

8.2.8 Genomförandeorgan

För genomförande av de föreslagna förändringarna bör ett särskilt, tillfälligt organ inrättas med uppgift att i samråd med departement och myndigheter mera i detalj bereda aktualiserade problem, arbeta fram enhetliga lösningar och bistå SCB vid lösning av principfrågor.

Ett stort antal frågor bör klarläggas inför en omläggning till uppdragsfinansiering av statistiken. Det gäller t.ex. registeransvar, ägaransvar, tillgänglighet av grunddata för andra användare, publicering, internationellt samarbete etc.

8.2.9 Översyn av föreskrivet samråd med uppgiftslämnare

Enligt förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner skall myndighet samråda om uppgiftskravens utformning med organisation som företräder uppgiftslämnarna. Omläggningen av statistikens finansiering enligt utredningens förslag kan medföra en ökning av antalet samrådsärenden. Riskerna ökar att myndighet utnyttjar sin möjlighet att t.ex. under åberopande av tidsbrist underlåta att genomföra samråd. Någon form av information om den förändrade uppgiftsskyldigheten borde under alla förhållanden föreligga. Utredningen föreslår att regeringen låter genomföra en översyn av den nämnda förordningen om uppgiftslämnarsamråd.

8.2.10 Föreskrift i verksförordningen om statistiksamråd med SCB

Statliga myndigheter har enligt förordning (1978:620) om samråd med SCB i frågor rörande statistikproduktion m.m. skyldighet att samråda med SCB i vissa statistikfrågor. Samrådet fungerar inte tillfredsställande, kanske beroende på att myndigheterna inte är uppmärksamma på sina skyldigheter i detta avseende. Utredningen föreslår att regeringen prövar att, som medel för att sprida information om samrådsskyldigheten, i verksförordningen (1987:1100) införa en föreskrift om samråd med hänvisning till samrådsförordningen (1978:620).

Bilaga 1

Kommittédirektiv (Dir. 1990:68)

Översyn av den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning m.m.

Beslut vid regeringssammanträde 1990-11-08

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

En särskild utredare tillkallas för att se över den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning. Översynen bör leda till att

- användarna får ett större inflytande över statistikens inriktning och innehåll,
- styrning och finansiering av den statliga statistiken görs mer effektiv,
- statistikens produktionsförutsättningar klargörs.

Bakgrund

I 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 15, s. 36) aviserade jag en utredning med uppdrag att bl.a. se över styrformerna för den statliga statistiken. Jag återkommer nu till denna fråga.

Huvuddelen av den statliga statistiken framställs av statistiska centralbyrån (SCB). Produktionen regleras genom instruktion och regleringsbrev. Uppgiftsinsamlingen regleras genom författningar med föreskrifter om statistik hos SCB. En särskild utredning har lämnat förslag (SOU 1990:43) till lag om den statliga statistikframställningen. Förslaget bereds f.n. inom regeringskansliet.

Omkring två tredjedelar av SCBs verksamhet finansieras genom ett statistikanslag under trettonde huvudtiteln. Den resterande tredjedelen

finansieras genom anslag på andra huvudtitlar samt genom intäkter av uppdragsverksamhet. Merparten av uppdragen kommer från departement och myndigheter.

Den nuvarande beslutsordningen (prop. 1985/86:100 bil. 15, s. 42) omfattar primärt den del av verksamheten som finansieras under trettionde huvudtiteln. Genom den blandade finansieringen — en och samma statistikprodukt kan ha flera finansiärer eller finansieringssätt — berörs huvuddelen av statistikproduktionen av denna ordning.

Beslutsordningen har som grundprincip att kostnader för statistik inom ett verksamhetsområde skall vägas mot kostnader för andra verksamheter inom området. Fackdepartementen har därmed i regeringskansliet ett beredningsansvar för den statistikproduktion och den del av statistikanslaget som svarar mot dess verksamhetsansvar. SCB gör avvägningar mellan olika användares behov och föreslår vilken statistik som skall tas fram. Vidare har SCB ett allmänt samordningsansvar och skall utarbeta standarder för klassifikationer och indelningar, begrepp och definitioner för den statliga statistiken.

Enligt de principer som regeringen tillämpar kan ett departements andel av statistikproduktionen utökas genom att medel tillskjuts enligt någon eller några av de finansieringsformer som förut redovisats. Återföring av medel från statistikanslaget till fackdepartementen på grund av produktionsminskning har inte förekommit.

Civildepartementet har, förutom ett fackansvar för den statistik som inte har någon entydig departementstillhörighet, ett ansvar för myndigheten SCB och därmed ett ansvar för samordning av statistikfrågorna och för att hålla samman statistikanslaget.

Problem

En särskild arbetsgrupp inom regeringskansliet (C 1987:D) har utvärderat beslutsordningen. Gruppen har i en rapport (dnr CE 321/88) Beslutsmodellen för statistik inom regeringskansliet redovisat bl.a. följande problem:

- Omprioriteringar mellan statistikområden är i praktiken inte möjliga.
- Det finns gränsdragnings- och samordningsproblem mellan departementen.
- Ansvar för statistik som griper över flera statistikområden är oklart.

- Värdering av statistik med stor strategisk betydelse kan inte alltid göras i relation till kostnaderna för den verksamhet den skall belysa.
- Besluts- och informationsvägarna inom regeringskansliet samt mellan regeringskansliet och SCB är krångliga och tidsödande.
- Det är oklart hur ansvaret för uppföljning och utvärdering av SCBs verksamhet skall fördelas mellan det statistiksammanhållande departementet och övriga departement.
- SCBs debiteringssystem och prissättning har skapat problem.
- Gränserna mellan anslagsfinansierad statistik och uppdragsfinansierad statistik är oklar.

För att komma till rätta med problemen föreslogs åtgärder som syftade till att få en bättre samordning av de olika departementens anspråk på statistik, underlätta omprioriteringar och förenkla beredningen i regeringskansliet.

Vissa åtgärder har vidtagits men avvägningen mellan anslag och uppdrag, SCBs prissättning samt ansvarsförhållanden och beredningsprocessen inför regeringsbeslut behöver ses över ytterligare.

De praktiska möjligheterna att väga statistik mot den verksamhet som den skall betjäna är fortfarande begränsade liksom möjligheterna till omprioriteringar mellan statistikområden.

I en revisionsrapport den 2 april 1990 (dnr 1988:1424) Statlig statistik — produktion, styrning och roller belyser riksrevisionsverket ett departements svårigheter att ta ställning till frågor om prioritering av statistik på sitt område. Detta gäller särskilt när departementet inte själv är primäranvändare. Även i dessa fall är departementet ansvarigt för finansiering medan myndigheter och andra statistikanvändare endast deltar i användargrupper för att utforma statistikens innehåll och uppläggning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det styrsystem som nu tillämpas ökat engagemanget för statistiken. Det finns dock problem som sammanhänger med budgetprocessen, de olika finansieringsformerna, materialets omfattning och de svaga sambanden mellan direkt användning och finansiering av statistiken. Denna problembild har också bekräftats i riksrevisionsverkets rapport.

Mot bakgrund av de problem som redovisats och den förnyelse av den offentliga sektorn som pågår är det nu angeläget att överväga hur

styrning och samordning av den statliga statistiken ytterligare kan förbättras.

Förändrade förutsättningar

I förnyelsen av den offentliga sektorn betonas behovet av produktivitet och effektivitet samt ett decentraliserat verksamhetsansvar.

Ökad vikt läggs vid resultatmätning, resultatanalys och informationssystem. Eftersom statistik är ett betydelsefullt verktyg i denna process ökar kravet på att verksamhetsansvariga ges ett direkt inflytande över statistiken. För närvarande ses behoven av och kraven på informationssystem över på flera områden. Som exempel kan nämnas utredningar på områden som rör u-landsbiståndet, rättsväsendet, jordbruket, skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Flera utredningar skall även lämna förslag om informationssystem som är gemensamma för staten och kommunerna resp. landstingen.

Ett alltmer decentraliserat verksamhetsansvar i statsförvaltningen kan medföra behov av en annan ansvarsfördelning även för statistikproduktionen.

I utvecklingen av den offentliga sektorn eftersträvas också att mer renodla förvaltningsmyndigheternas uppgifter, roller och finansiering. För SCB, som är en myndighet med en stor andel serviceuppgifter för bestämda användare och en expansiv uppdragsverksamhet, blir det särskilt angeläget att klargöra vad som är de grundläggande uppgifterna och vad som är serviceuppgifter samt hur finansiering en skall anpassas till detta.

Andra förändringar som påverkar förutsättningarna för statistikproduktionen är att de statistiska primärmaterialen i allt högre grad hämtas från administrativa register utanför SCB och att ADB-resurser finns hos de flesta myndigheter. Möjligheterna att producera och bearbeta statistik utanför SCB ökar. Den växande ADB-hantering har förbättrat förutsättningarna att ta fram ny statistik och utnyttja registerinformation mera. Detta har emellertid också medfört ett ökat krav på begränsningar av kostnader för uppgiftslämnandet och hänsyn till personlig integritet och sekretess. SCB har utvecklat särskilda rutiner och kompetens för att hantera dessa alltid lika aktuella krav.

Härutöver kvarstår behov av samordning på grund av att statistiken blir mera komplex och beroende av allt fler datakällor. Det räcker sällan med uppgifter från ett register för att statistiskt belysa viktiga

samhällsfrågor. Nationalräkenskaperna är ett exempel på ett system som ställer krav på ett omfattande och samordnat statistikunderlag där många datakällor ingår. Nu diskuteras ytterligare kopplingar till detta system för att integrera faktorer som rör miljön och sociala effekter. Inkomstfördelningsundersökningarna är ett annat exempel på statistik från många källor.

SCBs samordningsansvar vad gäller standarder och definitioner får dessutom ökad betydelse vid en mer decentraliserad statistikproduktion. Kraven på internationell samordning ökar också. Det europeiska integrationsarbetet ställer t.ex. större krav på officiell statistik än vad tidigare internationella rekommendationer gjorde.

Utredningsarbetets inriktning

Ett entydigt ansvar för basstatistik bör utpekas. Med basstatistik avses statistik/primärstatistik som från samhällets synpunkt anses angelägen att ha tillgång till och som bör ingå som en del i den gemensamma infrastrukturen. I detta sammanhang bör även ansvaret för statistik som inte har någon entydig huvudanvändare (t.ex. jämställdhetsstatistik), resurser för forskning och utveckling samt extern service beaktas. Inriktningen bör vara att trygga samhällets behov av grundläggande statistik och underlätta statistikanvändningen.

Avgränsningen av denna grundläggande statistikverksamhet samt frågor som rör ansvarsförhållanden, prissättning m.m. bör särskilt klargöras.

För att få en effektivare användning av statistiken bör dess huvudanvändare (departement, myndigheter, kommuner, bransch- och intresseorganisationer m.fl.) få en tydligare beställarroll. Statistiken bör så långt möjligt direkt finansieras av beställarna. En viktig fråga är hur ansvarsförhållanden bör utformas när det gäller statistik som grundas på gemensamma informationssystem för staten, dess myndigheter, kommunerna m.fl. En annan viktig fråga som aktualiserats med anledning av detta är vilken frihet användarna bör ha när det gäller produktion och köp av statistiktjänster.

Finansieringen av SCBs verksamhet måste göras mer överblickbar och ändamålsenlig. Syftet är att undvika oklara gränsdragningar mellan anslag och uppdrag samt att anpassa principer för prissättning m.m. till ett ökat användarinflytande. Ett alternativ som bör prövas är att helt

uppdagsfinansiera SCBs verksamhet, dvs. även sådan statistik som finansieras direkt av regeringen.

En viktig utgångspunkt är att kravet på kvalitet och ändamålsenlig spridning av statistiken upprätthålls. Vidare bör uppgiftslämnarnas intressen samt krav på sekretess och integritet beaktas. Frågor kring statistikens oberoende och objektivitet när användarnas inflytande ökar bör särskilt uppmärksammas.

SCBs samordning av statistiken måste lyftas fram och ges en reell innebörd. De internationella kraven, forskningens och allmänhetens behov måste beaktas. Formerna för fortlöpande styrning av statistikproduktion och samarbete med olika intressenter bör övervägas. Härvid bör existerande styr- och referensgruppers verksamhet utvärderas.

Uppdraget

Utredningen skall lämna förslag till hur den statliga statistiken bör styras och samordnas. Härvid skall utredningen

- föreslå gränser för den grundläggande statistikverksamheten,
- föreslå en effektiv styrning och finansiering av statistiken, både vad gäller basstatistik och annan statistikverksamhet. Möjligheten att helt uppdagsfinansiera SCBs verksamhet skall prövas,
- klargöra principer för prissättning,
- klargöra ansvarsförhållanden för statistik som grundas på gemensamma informationssystem,
- belysa för- och nackdelar med en ökad frihet för statistikanvändarna vad gäller produktion och köp av statistiktjänster,
- klargöra konsekvenserna av förslagen, särskilt med avseende på ekonomi, samordningsbehov, statistikens kvalitet, oberoende och objektivitet, internationella åtaganden och olika användarkategoriernas (riksdag, regering, myndigheter, kommuner, näringsliv, forskare, allmänhet m.m.) behov.

Utredningen skall samråda med andra pågående utredningar som rör förändring och utveckling av informationssystem på olika områden. Riksrevisionsverkets arbete vad gäller uppdagsmyndigheter samt eventuella ställningstaganden på grund av statistikregelutredningens förslag (SOU 1990:43) om en förenklad statistikreglering liksom det europeiska integrationsarbetet och annat internationellt/nordiskt samarbete bör särskilt beaktas.

Vissa av utredningens överväganden kan behöva beaktas i myndighets-specifika direktiv till SCB sommaren 1991. Utredningen bör anpassa sitt arbete till detta. Arbetet bör i sin helhet vara avslutat senast den 30 april 1992.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att utreda den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

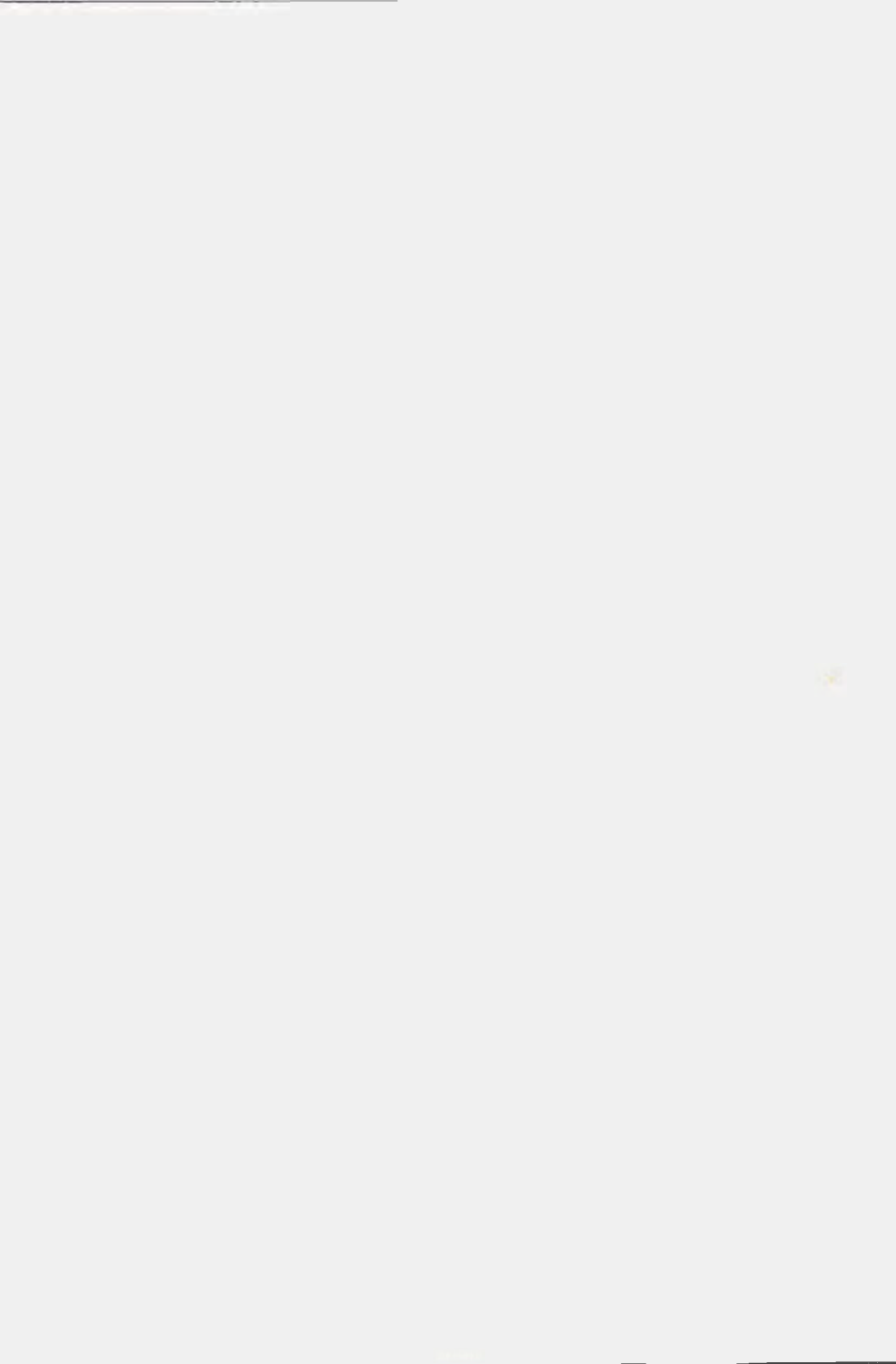
Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Utredaren skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående dels utredningsförslagets inriktning (Dir. 1984:5), dels beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (Dir. 1988:43).

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)



Bilaga 2

Myndigheter utanför SCB med föreskrivet statistikansvar

Av de ca 35 myndigheter utanför SCB som ger ut statistiska publikationer för mera allmän spridning finns föreskrift om statistikansvar för följande.

Finansinspektionen (1991:937) svarar för att statistik över finansiella marknader, kreditinstitut och försäkringsområdet framställs. Publicering i SOS.

Konjunkturinstitutet (1988:531) skall i samråd med sådana verk, myndigheter, föreningar och sammanslutningar som arbetar inom närliggande områden verka för att statistiskt material av betydelse för studiet av den ekonomiska utvecklingen samlas in och bearbetas.

Riksbanken (1988:1385) skall löpande offentliggöra statistiska uppgifter om valuta- och kreditförhållanden.

Riksrevisionsverket (1988:80) skall utarbeta statistik över statens finanser (SOS) och lämna realekonomisk statistik över statens finanser.

Statens invandrarverk (1988:429) skall föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten.

Vissa myndigheter publicerar statistik mot bakgrund av ett i instruktionen eller eljest särskilt föreskrivet allmänt ansvar för uppföljning, utvärdering o.d. Bland dessa kan följande nämnas:

Arbetskyddsstyrelsen (1988:730), SOS,
Arbetsmarknadsstyrelsen (1988:1139),
Boverket (1988:590 och 1990:1367),
Riksförsäkringsverket (1988:1293),
Riksskatteverket (1990:1204),
Skogsstyrelsen (1988:855), SOS,
Socialstyrelsen (1988:1236),

Statens arbetsgivarverk (1989:517),
Statens jordbruksverk (1991:375),
Statens kulturråd (1988:676), SOS,
Statens naturvårdsverk (1988:518),
Statens pris- och konkurrensverk (1988:980),
Universitets- och högskoleämbetet (1988:670).

Ett statistikansvar kan också finnas föreskrivet i regleringsbrev eller framgå av uttalanden i propositioner.

Bilaga 3

Externa arbetsgrupper vid SCB

- 1 Arbetskraftskostnader m.m. och arbetstidsbegrepp
Nämnden för standarderna för indelning av (SIAK/SIAT)
- 2 Arbetsmarknadsstatistik, Expertgruppen för (EFAM)
- 3 Bekämpnings- och gödselmedelsstatistik, Referensgruppen för
- 4 Boende, Referensgruppen för komponenten
- 5 Byggnadsindex, Nämnden för
- 6 Fastighetsprisstatistiken, Samrådsgruppen för översyn av
- 7 Forskningsstatistik, Referensgruppen för
- 8 Fritid, Referensgruppen för komponenten
- 9 Fördelningsmodellprojekt, Referensgruppen för SCB:s
- 10 Hälsa, Referensgruppen för komponenten (Hälsogruppen)
- 11 Högskolestatistiken, Samrådsorganet för
- 12 Indexberedningen
- 13 KU-frågor, Samrådsgruppen mellan RSV och SCB i (kontroll-
uppgifter)
- 14 Kemikalier, Samordningsgrupp för kartläggning av riskkemikalier
i samhället
- 15 Konsumentprisindex, Nämnden för (KPI)
- 16 Konsumentprisindex, Referensgruppen för (KPI)
- 17 Lantbruksregistret, Samrådsgruppen för
- 18 Lönestatistiknämnden, SCB:s samarbetsorgan för (LSN)
- 19 Miljön, Samarbetsgruppen för statistik om
- 20 NRL-statistik, Samarbetsgruppen för
- 21 Naturstatistik, Styrgruppen för
- 22 Politiska resurser, Referensgruppen för komponenten
- 23 Prognosberedningen
- 24 Regionalstatistiska rådet
- 25 SCB och SPK, Samarbetsgruppen mellan
- 26 Samverkan mellan SCB och CFD, Styrgruppen för

- 27 Skogsstatistiken, Samarbetsgruppen mellan Skogsstyrelsen och SCB beträffande
- 28 Skördeuppskattningarna (AOS), Användargrupp för de objektiva
- 29 Sociala relationer, Referensgruppen för komponenten
- 30 Socialsektorns statistikdelegation (SSD)
- 31 Statistikberedningen
- 32 Sysselsättning, Referensgruppen för komponenten
- 33 Transporter och kommunikationer, Referensgruppen för komponenten
- 34 Trygghet och säkerhet, Referensgruppen för komponenten
- 35 Tätort 90, Samarbetsgruppen
- 36 Uppgiftslämnar- och användarfrågor i samband med sekretess- och säkerhetskrav m.m. inom företagsstatistiken, Samarbetsgruppen för (SAMFÖR)
- 37 Utbildning, Referensgruppen för komponenten
- 38 Utbildningsnomenklatur, Nämnden för vård av svensk
- 39 Utrikeshandelsstatistik, Gruppen för (GUS)
- 40 Vetenskapliga rådet

Källa: SCB, Juridiska kansliet 1991-12-16

Bilaga 4

Utredningens utvärdering av SCB:s samrådsgrupper

Gruppernas verksamhet

För styrning och stöd av SCB:s verksamhet finns ett antal styr-, samråds- och referensgrupper, en del enligt av regeringen utfärdade föreskrifter (instruktionen), en del som har inrättats av SCB.

Till den förstnämnda kategorin hör SCB:s styrelse, SCB:s vetenskapliga råd samt nämnden för byggnadsindex och nämnden för konsumentprisindex.

Bland övriga grupper, redovisade av SCB våren 1991, kan man urskilja

- grupper för översyn av standarder och metoder (7 st.),
- grupper för samarbete mellan SCB och andra statistikproducenter (3) samt
- övriga användargrupper (17).

Om SCB:s styrelse och vetenskapliga råd har uppgifter inhämtats under hand och genom protokoll. Om övriga grupper insamlades uppgifter under maj 1991 genom att en enkät ställdes till ordförandena i grupperna.

I enkäten ställdes frågor huruvida riktlinjer var fastlagda för gruppens verksamhet, vilka påtagliga resultat man ansåg att gruppen uppnått under de två senaste åren, gruppens ev. samarbete med andra grupper, antal sammanträden, om protokoll eller minnesanteckningar förs vid sammanträdena, om gruppen bereder statistikfrågor som underlag för SCB:s budgetprocess samt huruvida gruppen anses ha en angelägen funktion.

Beträffande gruppernas aktivitet kan först konstateras att ett femtontal av dem hade låg eller ingen aktivitet. Många av dem hade en funktion främst vid omläggning av statistik, en aktivitet som inte hade varit aktuell under åren 1989-90 som enkäten gällde. Tre av grupperna hade upphört med sin verksamhet och deras uppgifter hade övertagits av andra grupper.

Ser man till gruppernas funktioner kan man hänföra dem till tre olika kategorier. SCB:s styrelse har främst rådgivande och beslutande funktion för styrningen av SCB. Vetenskapliga rådet, indexnämnderna samt grupperna för översyn av standarder och metoder samt samarbetsgrupperna mellan SCB och andra statistikproducenter, totalt tolv grupper, har främst betydelse för initiativ till och samordning av metodutveckling samt tillämpning av enhetliga nomenklaturer och klassificeringsnormer. Den tredje kategorin är mera utpräglat forum för statistikanvändare.

Beträffande den sistnämnda kategorin kan man notera att dessa grupper främst är inriktade på fackområdena

- utbildning, forskning och kultur,
- inkomst- och levnadsförhållanden samt
- regionalstatistik.

Inom ramen för området levnadsförhållanden kan användarintressen ur individ- och hushållsperspektiv fångas upp i undergrupper för nio olika komponenter, nämligen

- boende,
- fritid,
- hälsa,
- politiska resurser,
- sociala relationer,
- sysselsättning,
- transporter och kommunikationer,
- trygghet och säkerhet samt
- utbildning.

För det övervägande antalet grupper finns riktlinjer fastlagda för verksamheten. I några av grupperna baseras verksamheten på avtal mellan olika organisationer och SCB.

På frågan om resultat som uppnåtts genom gruppernas verksamhet är det mest frekventa svaret att statistiken har fått bättre kvalitet.

Sammanträdesfrekvensen varierar mycket mellan grupperna, bl.a. beroende på behovet och syftet med grupperna och vad som kan finnas föreskrivet. En del grupper sammanträder varannan månad, nämnden för konsumentprisindex två gånger om året, nämnden för byggnadsindex har inte sammanträtt på två år. Grupperna för de olika välfärdskomponenterna samlas vid ett par tillfällen för planering vart åttonde år och vid ett par tillfällen under mellantiden.

En för utredningen intressant fråga är i vilken utsträckning användargrupperna regelbundet medverkar genom diskussion av statistik som led i SCB:s budgetprocess. Så uppges vara fallet för ett fåtal av grupperna.

För alla grupper, med ett par undantag, anges att de fyller en viktig funktion.

Av resultaten av enkäten kan man dra den slutsatsen att flertalet av SCB:s användargrupper främst fungerar som plattform för framställan av önskemål om statistik, sällan för diskussion av finansieringsfrågor.

Enligt senast tillgänglig information från SCB om verkets användargrupper, från december 1991, har avsevärda förändringar inträffat i verkets bestånd av styr- och samrådsgrupper. I förhållande till uppgifterna från mars 1991 anges fjorton nya grupper, flertalet av dem med uppgifter på miljö- och naturområdet. SCB:s senaste förteckning över grupperna återges som *bilaga 3*.

SCB:s programråd

Inom SCB har påbörjats en omläggning av systemet med grupper för användarkontakter. Med början på SCB:s avdelning för individstatistik har inletts en omorganisation som skall vara uppbyggd på målstyrda statistikprogram. Varje statistikprogram leds av en programchef med stöd av ett s.k. programråd, som skall återspegla viktiga användargrupper. Därmed skall förutsättningar skapas för en ökad, prioriterad användaranpassning av statistiken liksom för ökad delegering. Användarsidan skall också få en position i styrningen av statistikens innehåll och kvalitet.

Ordföranden och ledamöterna i programrådet skall utses av SCB:s generaldirektör. Ordföranden anges böra vara extern, företrädesvis från någon huvudanvändare.

Programrådets uppgift skall vara att fastställa yttranden över verksamhetsplan och resultatredovisning. Rådet skall i övrigt stå till programmets förfogande för rådgivning.

Enligt senaste uppgifter från SCB har vid verkets avdelning för individstatistik inrättats programråd för följande tolv statistikprogram:

- Konsumentpolitik,
- Folkstyre och medborgarinflytande,
- Trafiksäkerhetsstatistik,
- Befolkning och invandring,
- Demografi, barn och familj,

- Ekonomisk fördelningspolitik,
- Hälso- och sjukvård,
- Jämställdhetsprogrammet,
- Kultur- och mediastatistik,
- Kriminalstatistiken,
- Socialtjänststatistiken,
- Välfärdsstatistiken.

Bilaga 5

SCB:s ANSLAGSFRAMSTÄLLNING 1992/93

91-06-10

ORGANISATIONSTABLA 1991-07-01

		Avdelningar	Erheter eller motsvarande	
<p>Vetenskapligt råd</p> <p>Nämnder, expertgrupper m.m.</p> <p>GD-kansli</p> <p>Styrelse GD ÖD</p> <p>JK Juridiskt kansli</p> <p>E Ekonomi</p> <p>P Personal</p> <p>Platschefen i Örebro</p> <p>Platschefs-kansliet</p>	<p>Ämnesavdelningar</p> <p>Funktionella avdelningar</p>	AM	<p>Arbetsmarknads- och utbildningsstatistik</p> <p>ADB Statistiska metoder och utvecklingsarbete Arbetskraftsundersökningar Arbetsmiljö och arbetsskador Löner och sysselsättning, privat sektor Löner och sysselsättning, offentlig sektor Prognosinstitutet Regional arbetsmarknadsstatistik Utbildning</p>	<p>AMADB STM AKU AMI LSP LSO PI RA U</p>
		A	<p>Areall statistik</p> <p>Slab Bostäder och fastigheter Lantbruk Miljö Naturresurser</p>	<p>AST BF LA MI NA</p>
		F	<p>Företagsstatistik</p> <p>ADB-metoder och systemutveckling Statistiska metoder och avdelningsgemensam service Energi och priser Företagsregistret Industri Konjunktur Nationalräkenskaper Serviceenigheter</p>	<p>FADB SMS EPR REG IND KONJ NR SE</p>
		I	<p>Individstatistik</p> <p>Metod och ADB Befolkning Demografi med barn o familj Ekonomisk fördelingspolitik Folkstyrelse och medborgarnyttjande med allmän utredningsgrupp Hälsa- och sjukvård Jämställdhet Konsumentpolitik Kriminalpolitik och rättsväsen Kultur och medier Socialtjänst Trafiksäkerhet Valfärd</p>	<p>IMET BEF DBF EPP FUG HS JAM KON KR KM SOC TSAX VAL</p>
		U	<p>Utveckling</p> <p>ADB Planering och särskilda utredningar SCB-skolan Statistiska metoder</p>	<p>UADB PLAN SKOL STM</p>
S	<p>Statistisk service</p> <p>AC-kansli (med informations-, marknads- och massmedialfunktioner) ADB och databaser Arkiv Förlag och grafiskt center Central statistikjänst Regional statistikjänst</p>	<p>SKAN SDB ARK FG CS REK</p>		
D	<p>Driftservice</p> <p>Slab Planering och utveckling Databeredning Datacentralen Intervjuverksamhet</p>	<p>DST PU DB DC IE</p>		
	ICO	Internationell Consulting Office		

Bilaga 6

SCB:s delprogram och politikområden 1990/91 med kostnadsfördelning, utfall milj. kr

Delprogram och politikområde	Utfall milj. kr	%
<i>Justitiedepartementet</i>		
Kriminalpolitik och rättsväsen	5,8	1
<i>Utrikesdepartementet</i>		
Biståndspolitik	0,3	0
<i>Försvarsdepartementet</i>		
Försörjningsberedskap	0,6	0
<i>Socialdepartementet</i>		
Välfärd	16,3	4
Barn- och familjepolitik	0,3	0
Socialtjänst	7,0	2
Hälso- och sjukvård	6,6	1
<i>Kommunikationsdepartementet</i>		
Transporter	7,4	2
Trafiksäkerhet	2,0	0
<i>Finansdepartementet</i>		
Ekonomisk politik	64,7	14
Kredit- och valutapolitik	-	-
Fördelningspolitik	16,6	4
<i>Utbildningsdepartementet</i>		
Utbildning	23,0	5
Forskning	2,7	1
Kultur och medier	1,9	0
<i>Jordbruksdepartementet</i>		
Jord- och skogsbruk	50,7	11
Livsmedelspolitik	0,6	0
Fiske, vattenbruk och jakt	2,6	1
<i>Arbetsmarknadsdepartementet</i>		
Sysselsättning	39,8	9
Arbetstider	-	-
Arbetsmiljö	4,7	1
Invandring och invandrare	0,7	0
Långsiktiga utbildn.- o. yrkesprogn.	7,6	2
<i>Transport:</i>	<i>261,9</i>	<i>58</i>

Fortsättning:

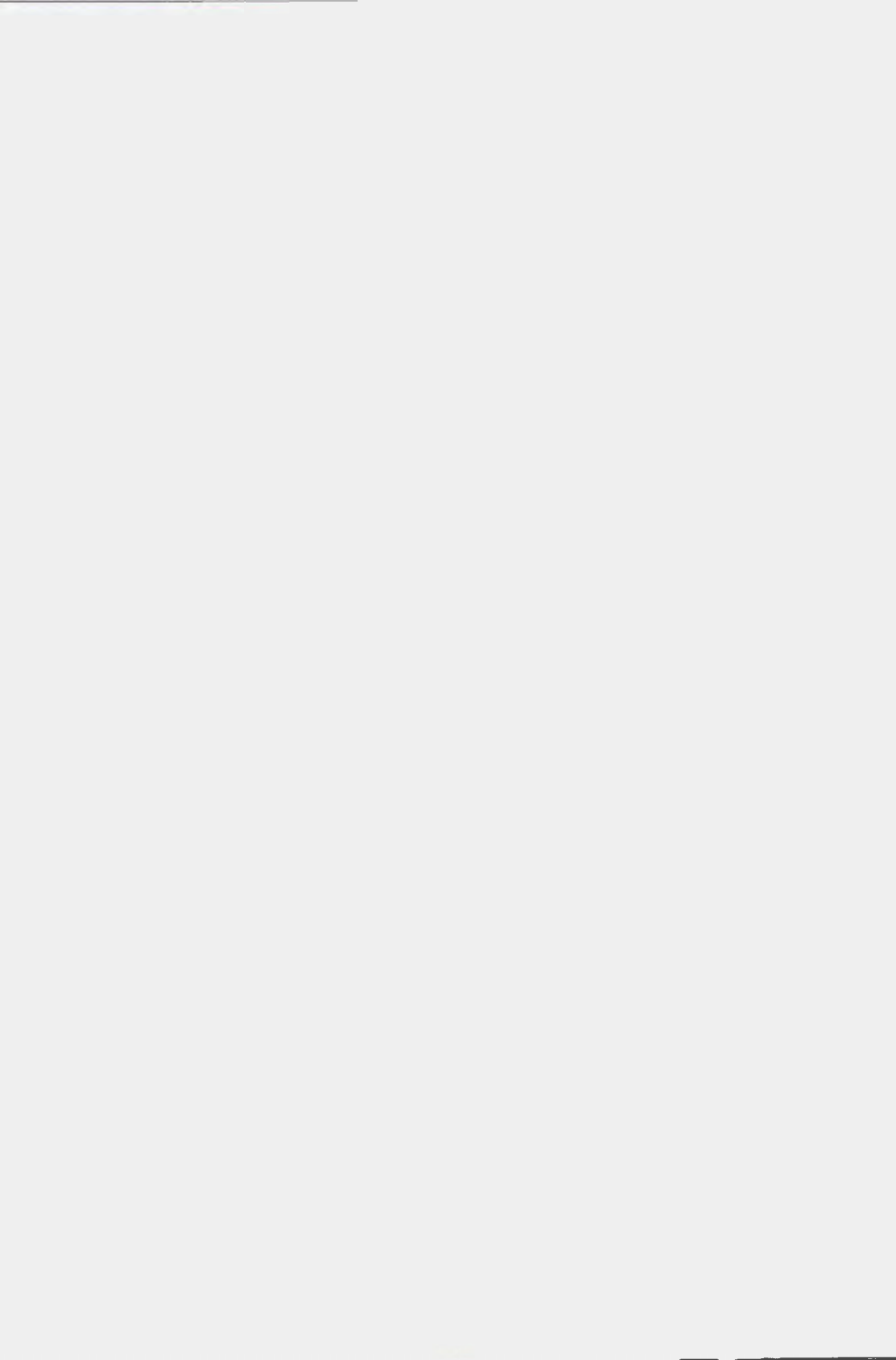
Delprogram och politikområde	Utfall milj. kr %	
	<i>Transport:</i>	261,9 58
<i>Bostadsdepartementet</i>		
Boende, byggande och bebyggelse	20,0	4
Fysisk planering, naturresurshushålln.	3,9	1
Idrott och motion	0,4	0
<i>Industridepartementet</i>		
Näringspolitik	19,2	4
Informationsteknologi	1,3	0
Turism	-	-
Energi	8,9	2
Regionalpolitik	0,2	0
<i>Civildepartementet</i>		
Befolkning	11,9	3
Offentlig sektor	1,7	0
Statlig personalpolitik	0,3	0
Folkstyre och medborgarinflytande	4,3	1
Löner	20,8	5
Konsumentpolitik	1,6	0
Jämställdhet	8,2	2
<i>Miljödepartementet</i>		
Miljövård	8,5	2
<i>Gemensamma frågor</i>		
Statistikservice och informtion	37,2	8
Gemensamt metodprogram	31,7	7
Uppgiftslämnarfrågor och dataskydd	3,0	1
EG-samordning	0,8	0
<i>SCB-huset i Örebro</i>	10,4	2
	Summa:	456,2 100

Anmärkning: Kostnaderna anges brutto, dvs före avdrag för intäkter under anslag. Dessa intäkter uppgår till ca 13 milj. kr varav ca 3 milj. kr avser ersättningar för biblioteksservice från andra myndigheter i kv. Garnisonen.

Bilaga 7

Anvisade medel för SCB för budgetåren 1990/91 och 1991/92, sammanställning ur statsliggaren XIII/C

	1990/91	1991/92
Anslagsmedel för SCBs statistik, milj. kr		
<i>Under trettonde huvudtiteln</i>		
SCB:Statistik, register och prognoser	371,2	431,4
SCB:Uppdragsverksamhet	0	0
Folk- och bostadsräkningar	61,1	16,9
<i>Under övriga huvudtitlar eller med medel från sådana</i>		
III C3. Andra biståndsprogram	1,0	1,0
V A4. Informationsförsörjning		5,0
VI H1. Transportrådet	0	
VI B1. Vägverket	1,2	
VII B1. Statens skolverk		9,2
IX A3. Utredningar m.m.	4,5	x
IX B13. Omställningsåtgärder i jordbruket		x
IX C7. Statistik på jordbrukets område	32,3	
IX H8. Livsmedelsstatistik		38,5
X A2. Utredningar m.m.	0,5	0,5
XI B18. Information och utbildning m.m.	0,1	
XI Plan och bostadsverket	0,1	
XII B10. Industripol. åtgärder för tekoind.	0,2	
XIII A2. Utredningar m.m.	2,0	2,0
XIV B2. Bidrag till miljöarbete	1,0	1,4
XV B11. Kemikalieinspektionen		..
Ekonomisk plan, milj. kr		
<i>Kostnader</i>		
1. Statistik, register och prognoser	408,0	470,0
2. Uppdragsverksamhet	122,0	162,0
3. Folk- och bostadsräkningar	61,2	16,9
Summa:	591,2	648,8
varav ej disponibla medel		13,2
<i>Finansiering/anslag</i>		
XIII Statistik, register och prognoser	371,2	431,4
XIII Folk- och bostadsräkningar	61,2	16,9
IX Utredningar m.m.	4,5	
IX Statistik på jordbrukets område	32,3	
IX Livsmedelsstat m.m.(A3, B13 o. H8)		38,5
Intäkter, uppdragsverksamhet	122,0	162,0
Summa:	591,2	648,8



Bilaga 8

Utredningens utvärdering av beslutsmodellen

De erfarenheter av beslutsmodellen som redovisats från 1988 års utvärdering av modellen bestyrktes av resultaten av en enkät som utredningen år 1991 genomförde med departementens kontaktmän i statistikfrågor. Bland kommentarer avseende för- och nackdelar med beslutsmodellen förtjänar bl.a. följande att återges.

Som *fördelar* med nuvarande beslutsmodell angavs följande.

- Det är enklare att få igenom ny statistik eller förstärkningar av befintlig genom att departementet får ett så stort eget inflytande. Finansierar "vi" så är det grönt. Det är också lättare att finansiera när pengarna även efteråt är "våra" och i princip skall gå tillbaka till departementet om "vi" lägger ner statistiken.
- Modellen är den väg man bör gå men den kräver stora arbetsinsatser inte bara i civildepartementet.
- En återgång till tidigare ordning där statistikfrågorna var skilda från sakansvaret för kriminalpolitiken skulle inte innebära några fördelar, tvärtom. Ingen visste då vem som var ansvarig. Gränsen mellan verksamhetsstatistik och "allmän" statistik är ju alltid flytande och vållade problem liksom frågan om vem som skulle betala.

Som *nackdelar* med nuvarande beslutsmodell nämndes följande.

- Den nuvarande modellen uppfattas som rörig och dåligt anpassad till praktiskt budgetarbete.
- Att departementet har ett stort eget inflytande på statistiken på sitt område medför också svaghet i den meningen att ingen väger dess statistik mot annan statistik.
- En svaghet med modellen har fram till de sista åren varit att civildepartementet bedrivit sin samordningsroll för svagt. De statistikgrenar som berör nästan alla (befolkningsstatistik, levnadsnivåundersökningarna etc.) har det inte gått att behandla på ett rimligt sätt.

- Fackdepartementen har varit dåliga statistikanvändare som haft svårt både att formulera krav på statistik och att omprioritera.

Förslag som redovisats i anslutning till enkäten är främst följande.

- I den mån det är möjligt att avgränsa statistik som huvudsakligen tjänar ett departements politikintresse bör man föra över resurser från SCB:s anslag till fackdepartementets anslag, så att respektive departement själv får bestämma hur medlen skall användas (för sakändamål eller statistik).
- För att få beslutsmodellen att fungera bör Civildepartementet ställa följande krav på fackdepartementen.
 - * Redovisa vilken statistik som används i departementet och hos dess myndigheter,
 - * Redovisa hur den statistiken finansieras,
 - * Skär bort all statistik som saknar användare.
- För att modellen skall fungera bra bör det finnas en definitiv beslutande makt hos Civildepartementet att genomföra de omprioriteringar som följer av en väl prioriterad politik.

De inom regeringskansliet som närmast har att hantera samordningen av SCB:s statistikanslag hävdar att beslutsordningen för SCB:s anslag i regeringskansliet inte fungerar tillfredsställande och att den bl.a. medför att finansieringen av den statliga statistiken är omöjlig att överblicka.

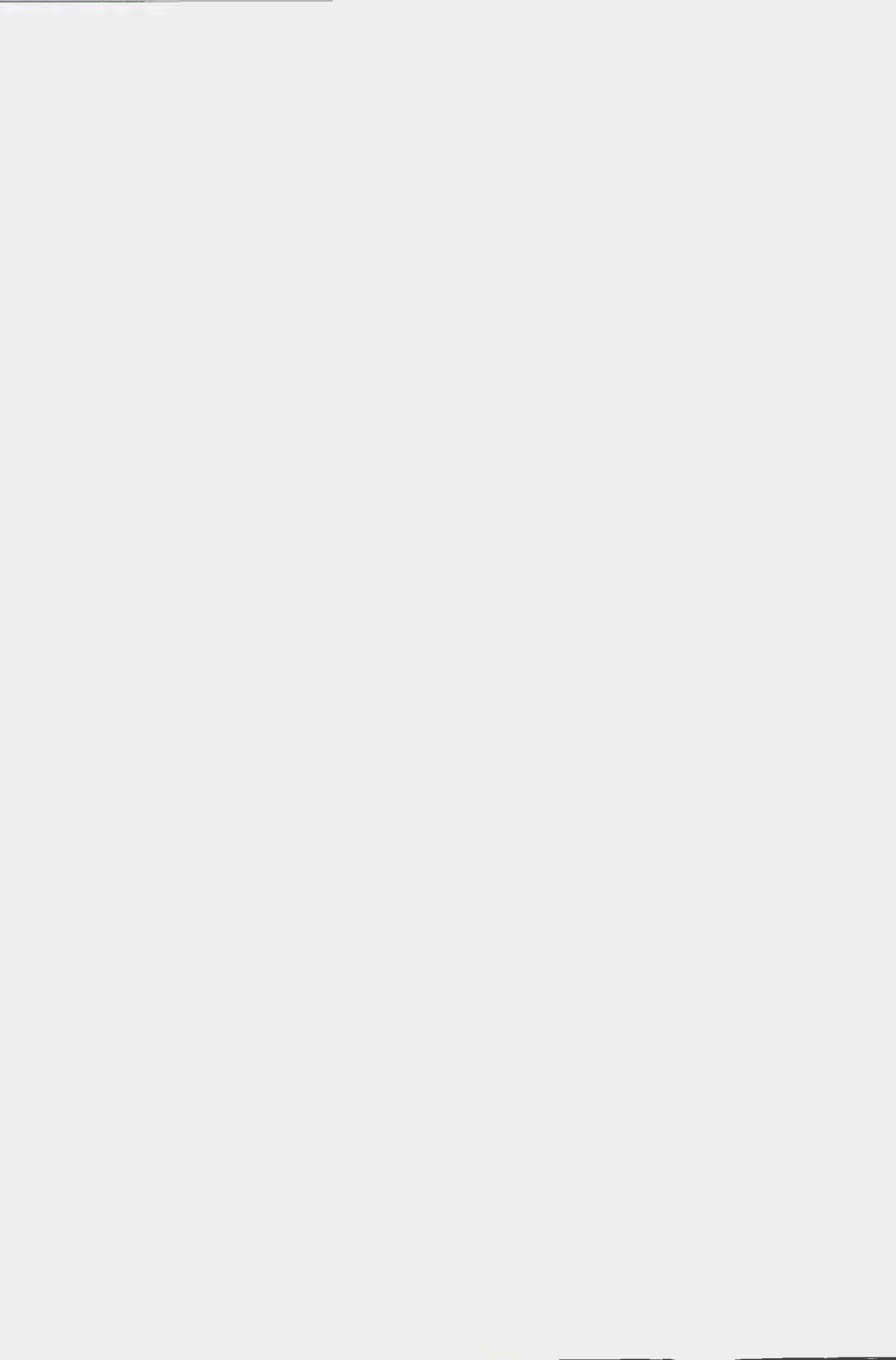
Regeringskansliet är inte uppbyggt på ett sådant sätt att man på hantering av statistiken kan lägga ned så mycket arbete som erfordras enligt beslutsmodellen. SCB:s anslag är i budgetprocessen uppdelat på många produkter av vitt skild betydelse ur kostnadssynpunkt, från mångmiljonprojekt till produkter med kostnader på 50 000-kronorsnivån. Politiskt intressanta frågor tenderar att bli högt prioriterade medan annan viktig statistik blir eftersatt. Budgetprocessen är för kort för att man skall få utrymme att förankra frågorna. Departement som vill ha stort inflytande över statistiken på sitt område finansierar inte statistiken över SCB:s anslag utan låter pengarna gå till SCB via egna anslag.

Från SCB:s sida uppges att verket för sin del inte har några negativa erfarenheter av beslutsmodellen för hantering av SCB:s anslag i regeringskansliet. Den medförde avsevärda förbättringar då den infördes år 1985 i förhållande till tidigare då beredningen av SCB:s budget helt legat på ett departement.

I enkäten ställdes också en fråga huruvida statistikbehovet inom departementsområdet i fråga beräknades öka eller minska och i så fall i vilka avseenden. För flertalet departementsområden redovisades ett ökat behov av statistik.

Förändringar i form av utbyggnad angavs vara aktuella för socialtjänsten, hälso- och sjukvården, folkhälsan, kommunikationsområdet, verksamhetsstatistik på utbildningsområdet, personalutbildning, livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln, miljö- och naturresursområdet, produktionsberäkningarna särskilt tjänstenäringarna, forskning och utveckling, informationsteknologin, internationella investeringar och multinationella företag, investeringsstatistiken för såväl materiella som immateriella investeringar, konsistens mellan produktions- och finansstatistik, deflatorerna vid produktionsberäkningar, kapitalstocksberäkningarna, beräkningar av BNP och arbetslöshet efter stödområde, arbetskraftens kompetens- och utbildningsnivå samt energianvändning och vägtransporter. Både ökning och minskning bedömdes för statistik över bostadsbyggandet, minskning endast för statistik avseende jordbruket.

Mera allmänt angavs att statistikbehovet säkert kommer att öka i samband med att Europa-frågorna får en ökad tyngd. Samtidigt kommer Sverige att få ökad tillgång till statistik från Europa som det krävs resurser för att kunna använda. Resultatuppföljning medför behov av integration av statistik om kostnader och verksamhet. Förändringarna på utbildningsområdet och jordbruksområdet behöver belysas, på jordbruksområdet sannolikt genom omfördelning av statistik baserad på förändringar i landskapet som är livsavgörande för växt- och djurlivet, även omfördelning mot miljö- och naturresursräkenskaper.



Bilaga 9

Styrningen av statlig statistik i andra länder

Några exempel på hur statistikproduktionen styrs ges i det följande i form av kortfattade beskrivningar av förhållandena i några andra länder, inledningsvis i vissa nordiska länder. Framställningen bygger väsentligen på uppgifter om förhållandena januari 1988 enligt Handbook of official statistics in ECE member countries, UN - ECE samt uppgifter i Förenklad statistikutredning (SOU 1990:43) och i SCB:s rapport från IORG-utredningen(1990). Uppgifterna om de nordiska länderna avser år 1990.

I de nordiska länderna är den statliga statistik-produktionen i huvudsak koncentrerad till en statlig myndighet, i Danmark till Danmarks Statistik, i Norge till Statistisk Sentralbyrå och i Finland till Statistikcentralen.

I *Danmark* är statistikverksamheten hårt centraliserad till myndigheten Danmarks Statistik. Denna intar en självständig ställning och lyder under finansministeriet. Av mera allmän statistik är det endast fiskestatistiken och finansmarknadsstatistiken som framställs helt utan aktiv medverkan av Danmarks Statistik. En styrelse med bred representation knuten till statistikmyndigheten beslutar om dess statistikprogram och budget samt bestämmer hur den får utnyttja sin befogenhet att kräva in uppgifter. Till myndigheten finns knutna ett flertal rådgivande kommittéer. Ledningsstruktur och styrningsprinciper för myndigheten har nyligen varit föremål för översyn och viss delegering och decentralisering har genomförts. Även myndighetens mål har övervägts med resultat att strävan skall vara att uppdragsverksamhetens andel av den totala omslutningen skall ökas från ca 25 till 50 procent.

Administrativa uppgifter används i mycket stor utsträckning som basmaterial i den danska statistikproduktionen. I Danmark har t.ex. folkräkningar genomförts med enbart administrativa data som underlag.

Även i *Norge* är den statliga statistikverksamheten hårt centraliserad. Statistisk Sentralbyrå framställer så gott som all statlig statistik. Statistik

som tas fram för begränsade administrativa syften räknas inte till officiell statistik.

Sentralbyrån är en självständig myndighet under finansdepartementet. Den agerar självständigt beträffande den statistiska verksamheten. Finansministeriet beslutar endast i finansiella frågor. Sentralbyrån leds av en generaldirektör och en exekutivkommitté. Den sistnämnda svarar för långtidsprogram, budgeten m.m. Myndigheten beslutar själv i publiceringsfrågor. Det gör den inom ramen för sin skyldighet att tillhandahålla statistisk information.

Även i Norge ändras nu inriktningen mot målstyrning och mot ökad andel uppdragsverksamhet. Huvudansvaret för användarkontakter, marknadsföring och utformning av publikationer läggs på avdelningsnivå inom Sentralbyrån.

I *Finland* är den statliga statistikverksamheten i huvudsak koncentrerad till en myndighet, Statistikcentralen, som framställer ca två tredjedelar av den statliga statistiken. Återstoden produceras av ett trettioåttio andra myndigheter, då främst på underlag av uppgifter som de behöver för sin administrativa verksamhet.

Statistikcentralen är en självständig myndighet under finansministeriet. Centralen har ansvaret för utveckling och samordning av all statlig statistik. Till myndigheten hör ett Statistikråd med uppgift att bedöma planer för utveckling av statistiken, budgetförslag för den statistiska verksamheten och behoven av statistik i samhället. Rådet som utnämns av regeringen består av generaldirektören och tolv ledamöter varav sex från viktiga användar- och uppgiftslämnargrupper.

Även i Finland är den statliga statistikverksamheten föremål för översyn. En övergång från detaljstyrning till målstyrning planeras. Lönsamhet, samarbete och samordning skall bli nyckelord i det nya styrsystemet. Andelen uppdragsverksamhet skall ökas. Centralen skall utvecklas från att ha varit en statlig myndighet till ett statligt företag.

Formerna för styrning av den statliga statistikproduktionen i mera avlägsna länder kan också vara av intresse. Som exempel redovisas här Belgien, Holland, Schweiz, Österrike, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Kanada.

I *Belgien* är den statliga statistikproduktionen numera förhållandevis decentraliserad. Den leds av ett organ benämnt Institut National de Statistique, som är en enhet inom ekonomiministeriet. Institutet har främst samordnande funktioner men framställer också viss väsentlig

statistik, utvärderar statistik framställd av andra organ och beslutar om publicering av statistik.

Till institutet är knutet ett högsta råd med uppgifter avseende forskningsmetoder, regelverk för styrning av statistikverksamheten, publicering av statistik m.m.

Den statliga statistiken i *Holland* är hårt centraliserad. Nästan all statistik sammanställs och publiceras av en statistisk centralbyrå. Centralbyrån är en enhet inom ekonomiministeriet men är självständig i den statistiska verksamheten. Centralbyrån sammanställer och publicerar också regional statistik. Sådan produceras dock även av regionala och lokala myndigheter. Centralbyråns standarder och definitioner är därvid riktgivande.

Till centralbyrån är knuten en statistikkommission med representanter för alla mera betydande användar- och uppgiftslämnargrupper. Kommissionen har ett trettiotal kommittéer och rådgivande grupper. Statistikkommissionen har främst till uppgift att utöva kontroll av centralbyråns verksamhet, att samordna statistik på nationell nivå samt att vara rådgivande organ till departementen i statistikfrågor

Den statliga statistikverksamheten i *Schweiz* är mycket decentraliserad. Det finns där ca femtio produktionsenheter. Dessa sammanställer och publicerar ca 200 olika statistiska serier. Dessutom framställs en betydande mängd statistik på kantonal och lokal nivå. Flertalet statistikproducenter och statistikanvändare ingår i en sammanslutning av statistikmyndigheter. Denna arbetar för att främja samarbetet mellan olika statistikproducenter. Det finns också en central statistikmyndighet med samordningsuppgifter, viss statistikproduktion och publicering av statistik. Man genomför nu en omorganisation av den statliga statistiken som skall resultera i bättre förutsättningar för samordning. En rådgivande kommitté skall också inrättas.

I *Österrike* är statistiken starkt centraliserad. Ministerier och myndigheter är skyldiga att konsultera centralbyrån om de vill göra egna undersökningar. I anslutning till centralbyrån finns en rådgivande kommission med sju kommittéer samt arbetsutskott.

Kommissionens uppgift är att samordna statistisk verksamhet, avgöra prioriteringsfrågor, bl.a. genom att ta ställning till centralbyråns budget. Kommissionen består av representanter för ministerierna, delstaterna och kommunerna samt fungerar som förmedlingslänk mellan statistikproducenter och statistikkonsumenter. Experter är också knutna till arbetet i kommittéerna.

Tyskland har för statistiken ett likartat styrsystem som Österrike. Den statliga statistiken framställs främst av Statistisches Bundesamt. I varje delstat finns det en statistisk byrå med uppgift att dels framställa viss statistik, dels samarbeta med det centrala statistikverket samt medverka vid statistikinsamling för detta. Statistisches Bundesamt är en självständig myndighet under inrikesministeriet. De olika ministerierna har stort inflytande över statistikproduktionen på sina resp. områden.

Det centrala statistikverket är allenarådande i metodfrågor och vetenskapliga frågor. Till detta är knutet en rådgivande kommitté (Statistisches Beirat) med flera tekniska kommittéer och expertgrupper. Dessa har till uppgift att bistå statistikverket med rekommendationer i frågor om behovet av statistik samt i tekniska och finansiella frågor.

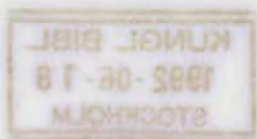
I *Frankrike* är den statliga statistikverksamheten mera decentraliserad än i de flesta andra länder. En stor del av statistiken framställs visserligen av ett centralt verk, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - INSEE, men även av ett stort antal andra myndigheter och av olika ministerier. I anslutning till INSEE finns också ett nät av regionala statistiska organ. INSEE är organisatoriskt en del av det franska ekonomi- och finansministeriet men beslutar självständigt i tekniska och vetenskapliga frågor. Det svarar också självständigt för publiceringen av statistiska resultat.

INSEE skall svara för samordningen av den statliga statistiska verksamheten samt för forskning och analys. För kontakterna mellan producenterna och konsumenterna av statistik och för att anpassa denna till behoven finns ett särskilt råd, Conseil National de l'Information Statistique. Detta råd har också till uppgift att lämna rekommendationer avseende årliga program och långtidsprogram för den statliga statistiken samt att bevaka anpassningen av den statistiska nomenklaturen. Till rådet som har stort inflytande på inriktningen av den statliga statistiken är anknutna ett femtontal kommittéer.

Storbritanniens statistikproduktion är i hög grad decentraliserad med fler än tjugo statistikorgan i olika departement. Personalen i dessa organ är anställd av resp. departement och är ansvarig inför resp. departementschef. Det finns också en statistisk centralbyrå inom regeringskansliet, en byrå som har en allmänt samordnande roll samt har ansvar för viss central statistik såsom nationalräkenskaperna, publicering och internationell rapportering. För utförande av folkräkningar, intervjuundersökningar m.m. finns ett särskilt institut, Office of Population

Censuses and Surveys. Några fasta rådgivande kommittéer eller motsvarande finns inte.

Statistikverksamheten i *Kanada* är programtekniskt och administrativt centraliserad till Statistics Canada. Till denna statistikbyrå är åtta regionala kontor knutna. Dessa är huvudsakligen engagerade i insamling av uppgifter. Centralbyrån har ett samordningsansvar för statistikproduktionen. Den anses åtnjuta en hög grad av självständighet. Uppgiften är att tillgodose statistikbehoven i hela samhället. Den bedriver också en omfattande publikationsverksamhet. Till statistikbyrån är knutet ett rådgivande organ, National Statistical Council. Dess uppgift är att biträda statistikmyndigheten med råd avseende prioriteringar, rationalisering och samordning av statistikprogrammen.



KUNGL. BIBL.

1992-06-18

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskydsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livsskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett
psykologiskt perspektiv. [17]
Tvängsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundscola. Ombildning från myndighet till
aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i
internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges
nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden,
vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringsammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella
regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens
finansiering och samordning. [48]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv
och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig
yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsödsel. [14]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

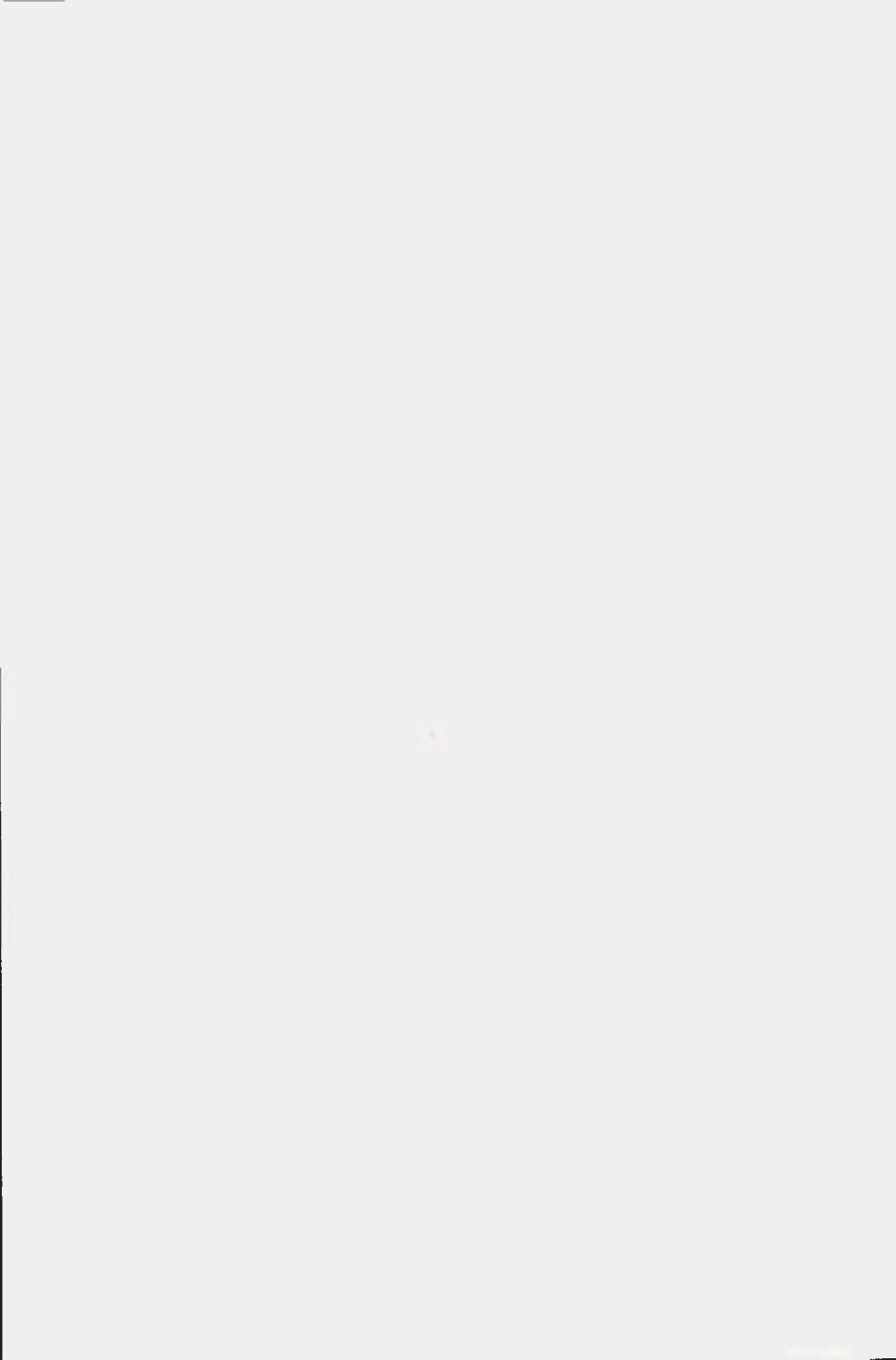
- Kompetensutveckling – en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

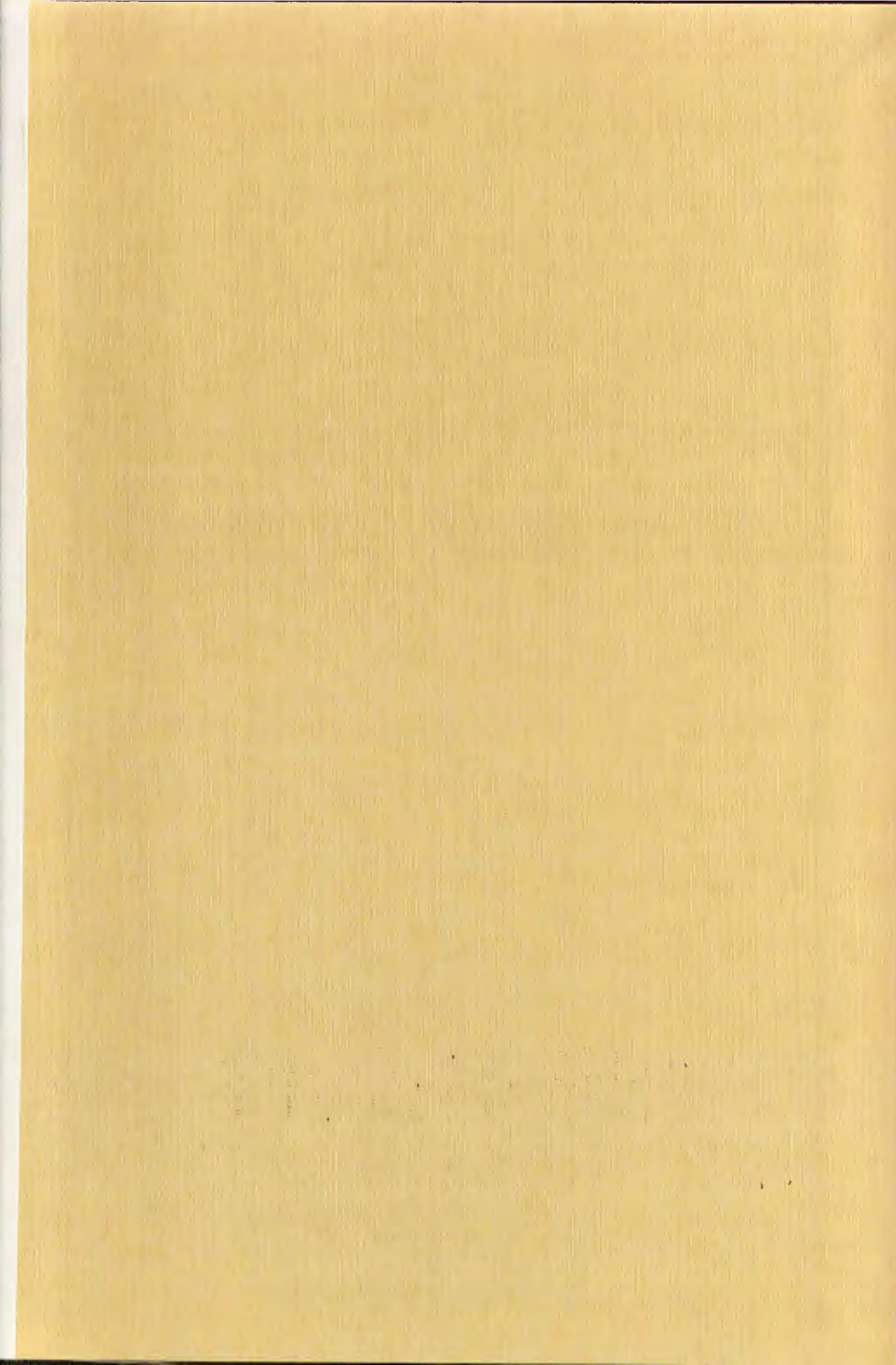
Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskostrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Develop-
ment. [43]
Miljöfartligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]





ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-13058-0
ISSN 0375-250X