

Statistiska centralbyrån

Er referens
Dnr 2015/658

Diarienummer
Utr 2015/28

Datum
2015-05-22

Remiss angående Eurostat peer review

Trafikanalys har beretts tillfälle att yttra sig över SCB:s förslag till förbättrad samordning av det svenska statistiska systemet, och vill med anledning av det lämna följande yttrande. De föreslagna förbättringsåtgärderna är utarbetade med anledning av rekommendationerna från Eurostats *Peer review* 2014–2015. Revisionen omfattade även till en del Trafikanalys verksamhet och vi har därför följt ärendet en längre tid.

Generellt är det Trafikanalys uppfattning att flera av revisorernas förslag är väl värda att beakta närmare. Att de också framhöll att mycket fungerar bra på SCB och i det svenska statistiksystemet bör inte hindra oss att se det utrymme för förbättringar som på goda grunder framfördes. En diskussion på Rådet för den officiella statistiken är inte en förbättringsåtgärd och har inte förutsättning att ensamt lösa problemen. Ett eller flera förbättringsförslag under varje rekommendation med sikte på faktiska förändringar hade varit lämpligare.

Remissvaret behandlar först de aktuella rekommendationerna i nummerordning. Därefter följer några allmänna synpunkter.

Rekommendation 2

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som återger hur begreppet Sveriges officiella statistik regleras i lagen om den officiella statistiken. Hur SCB har styrt andra SAM:s offentliggörande av officiell statistik med tvingande föreskrifter skulle kunna vara tydligare beskrivet. Vad som saknas i nulägesbeskrivningen är att det trots regleringarna finns en utbredd osäkerhet om vad som menas med officiell statistik, Europeisk statistik och annan statlig eller offentlig statistik. I den delen har enligt vår mening revisorerna satt fingret på en punkt med utrymme för förbättring.

Varumärket Sveriges officiella statistik är enligt vår mening svagt och skulle kunna stärkas. Det sammanblandas ofta med exempelvis offentlig statistik. Myndigheter som inte har statistikansvar utger sig ibland, i strid mot reglerna, för att publicera officiell statistik. Även Riksrevisionen diskuterar i sin rapport *Rir 2015:3*, utifrån underlag från SCB, att ett samordnat arbete med en förstärkning av den officiella statistikens status vore önskvärd, i detta fall för att förbättra svarsfrekvensen i undersökningarna (sid 98–99).

Särskilt problematiskt är begreppet Europeisk statistik, som revisorerna också lyfter fram. Det begreppet regleras som bekant inte i den svenska lagstiftningen utan i den

europiska statistikförordningen som har låg kännedom i Sverige. Definitionen i statistikförordningens kapitel 1, artikel 1 lyder:

”Europeisk statistik är relevant statistik som behövs för gemenskapens verksamhet och som följer subsidiaritetsprincipen och bestämmelserna om medlemsstaternas och gemenskapens myndigheters oberoende, integritet och ansvar. Den europeiska statistiken definieras i programmet för europeisk statistik.”

Något som bidrar till osäkerheten om de olika begreppen är att många svenska statistiska undersökningar och deras resultat tillhör både Sveriges officiella statistik och Europeisk statistik. I exemplet Trafikanalys är mycket av statistiken EU-reglerad. Det mesta av det som ska rapporteras till Eurostat publicerar vi även för de svenska användarna med stämpel Sveriges officiella statistik. Dessa publikationer innehåller inte automatiskt allt som rapporteras till Eurostat. I många fall innehåller de svenska publikationerna ytterligare variabler som vi bedömer som relevanta för svenska användare.

Inför och under revisorernas besök i Sverige upplevde vi att det rådde osäkerhet om vilken statistik och statistikverksamhet revisionen omfattade, även bland ansvariga personer. Även detta talar för att begreppen behöver förtydligas.

Trafikanalys använder inte på ett tydligt sätt begreppet Europeisk statistik i kommunikationen med användarna. Endast i dokumentationen nämns regelmässigt om statistiken rapporteras internationellt eller inte. Denna brist på fokus är vi inte ensamma om. En sökning på frasen ”Europeisk statistik” på SCB:s webbplats den 13 maj ledde inte till statistikprodukter utan till dokumentation samt pressmeddelandet om den nys genomförda *Peer review*.

Av dessa exempel drar vi slutsatsen att den praktiska implementeringen har brister som behöver åtgärdas, vilket är vad revisorerna vill se en lösning på.

Rekommendation 3

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som återger att kvalitetskriterier infördes i lagen 2013. Det hade varit lämpligt att också beskriva att det är ämnat att vara samma kvalitetskriterier som finns i den europeiska statistikförordningen. Beskrivningen av nuläget är också korrekt i den del som återger att SCB har bemyndigande att meddela föreskrifter om kvalitet. Där är det däremot en uppenbar brist i beskrivningen att det inte nämns att sådana föreskrifter inte blivit meddelade av SCB. Ett resonemang om vad bemyndigandet kan ha för effekt hade varit på sin plats. För göra resonemanget fullständigt skulle det också behövas en förklaring av att ingen myndighet har bemyndigande att meddela föreskrifter som träffar SCB, som är den största statistikansvariga myndigheten.

Trafikanalys anser att området har rika möjligheter till förbättring. I dagens statistiksystem är det i huvudsak SCB och andra SAM som själva avgör om statistiken motsvarar lagens krav på kvalitet. Den verkliga prövningen görs sedan av användarna när de använder statistiken. Problemet för användarna är, som bekant, att de har svårt att ta in all information som behövs för att göra bedömningen och att all information som finns

kommer från den statistikansvariga myndigheten. En tredje part skulle ha en uppgift att fylla här. Det är Trafikanalys mening att en tredjepartsrevision behöver utföras av en oberoende aktör, med stor kunskap om området. Det bör samtidigt inte vara en annan statistikansvarig myndighet. Riksrevisionen har redan Riksdagens uppdrag att göra revisioner av myndigheternas verksamhet. Idag granskar de inte regelbundet den officiella statistiken. För att de skulle kunna göra det behöver deras kompetens på området sannolikt stärkas.

Rekommendation 8

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som återger att de statistikansvariga myndigheterna är olika och har skilda förutsättningar. Det bör dock framhållas att detta i sig inte ska tillåtas förhindra en hög kvalitet i statistiken. Beskrivningen borde också för sin fullständighet nämna att svenska myndigheter har en stor självständighet, men att den inte är obegränsad.

Trafikanalys ser inte exakt vad revisorernas förslag innehåller. Ordet "methodological framework" är inte definierat i den omgivande texten i deras revisionsrapport och skulle kunna innebära många olika arrangemang. Det gör det svårt att argumentera för eller emot revisorernas förslag.

Trafikanalys stöder SCB:s formulering om att förbättringsförslag måste ta hänsyn till hur systemet för den officiella statistiken är utformat och myndigheternas oberoende. Detta gäller dock bara på kort sikt. På längre sikt är det möjligt för Sverige att ändra på systemet om det bedöms fruktbart, vilket borde framhållas i sammanhanget.

Rekommendation 9

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som återger övervakningen av kvalitetsdeklarationerna. För sin fullständighet borde beskrivningen även redovisa att det inte finns någon nationell planering av kvaliteten på produkterna i statistiksystemet.

Trafikanalys menar att en nationell planering av kvaliteten på produkterna i statistiksystemet svårligen låter sig kombineras med det decentraliserade statistiksystemet. Däremot borde andra åtgärder kunna vidtas för att nå den önskade kvalitetshöjningen. Exempelvis skulle en tredjepartsrevision av kvalitet kunna höja lägstanivån.

Rekommendation 10

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som beskriver kompetenshöjande verksamhet vid ROS. Erfarenhetsutbyte kan också ske med rotation av personal och det borde för fullständighetens skull kunna beskrivas. Myndigheterna ser olika på hur vakanta tjänster bör annonseras ut.

Trafikanalys anser att tjänster på alla nivåer bör annonseras ut så att rotation mellan de statistikansvariga myndigheterna uppmuntras. Vi har sett flera exempel på att personal bytt myndighet med till synes gott resultat. Det är särskilt viktigt på strategiska poster som chefstjänster och tjänster på ROS-sekretariatet. Kompetensöverföring kan även ske exempelvis i form av praktikplatser eller gemensamma chefsutbildningar.

Trafikanalys är gärna med och diskuterar frågan på mötet med statistikcheferna, men anser att det behövs mer för att lösa problemet.

Rekommendation 12

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som beskriver att alla myndigheter har tillgång till verktyg för elektronisk insamling. Beskrivningen borde dock problematisera mer om att det inte alltid bedöms kostnadseffektivt.

Trafikanalys har flera insamlingar med ett litet antal uppgiftslämnare. Där har det hittills inte bedömts kostnadseffektivt att starta webbinsamling. Istället använder vi Excelfiler som i och för sig är elektroniska men inte motsvarar moderna krav på användarvänlighet och säkerhet.

Inom SCB används SIV som inte längre är modernt.

Trafikanalys anser att området elektronisk datainsamling är väl lämpat för utvecklat samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna. Kanske skulle en ROS-arbetsgrupp vara en lämplig start på något som i förlängningen skulle vara till nytta för alla inblandade parter inklusive uppgiftslämnarna?

Rekommendation 14

Beskrivningen av nuläget är korrekt i den del som beskriver de formella användarkontakterna som finns och att det inte finns gemensamma användarkontakter för all statistik. För sin fullständighet borde beskrivningen ge exempel på hur de formella kontakterna organiseras.

Trafikanalys har användarråd för delar av statistiken och planerar att utveckla det under 2015 med ytterligare en grupp. Användarråden lämpar sig bäst för kontakter med de viktigaste användarna. Vi saknar formella användarkontakter med sporadiska användare som journalister och studenter och kan inte se en enkel lösning på det problemet. Där har vi bara informella kontakter men dessa följs inte upp systematiskt.

Trafikanalys ser begränsade möjligheter för att samla ett användarråd för hela den officiella statistiken. Detta främst på grund av svårigheter att finna användare som i egen person använder all eller nästan all officiell statistik. I en grupp som består av användare av begränsade delar av systemet borde diskussionerna snabbt bli ointressanta för större delen av gruppen.

För att ändå nå de önskade kvalitetshöjningarna borde andra åtgärder sättas in. Erfarenhetsutbyte mellan användarråden kan vara en väg. Ordförandena skulle kunna samarbeta formellt. En presentation på ROS-konferensen om vilka generaliserbara synpunkter som kommit upp i användarråden är en annan möjlig åtgärd.

Rekommendation 15

Beskrivningen av nuläget är korrekt men saknar viktiga delar. Det saknas information om hur användarundersökningar används på andra myndigheter än SCB.

Trafikanalys menar att användarundersökningar för hela systemet har dåliga förutsättningar att fungera väl. Detta för att det är svårt att finna användare som i egen person använder hela statistiksystemet. Användarundersökningarna bör göras per produkt eller för grupper av produkter.

För att ändå i förlängningen nå kvalitetsförbättringar i enlighet med förslaget skulle man kunna sammanställa generaliserbara resultat från de specifika användarundersökningar som görs på olika myndigheter. Ett formellt samarbete inom rådet skulle kunna vara en väg framåt.

Rekommendation 16

Beskrivningen av nuläget är korrekt men saknar viktiga delar. Det ingår i instruktionen till SCB att Rådet för den officiella statistiken ska utveckla och förvalta ett statistiknätverk. Detta statistiknätverk har sedan flera år avvecklats och någon utveckling som Trafikanalys känner till pågår inte. Allt detta borde framhållas och problematiseras för att ge en fullständig nulägesbeskrivning.

Att en länklista till övriga SAM kallas ett statistiknätverk är enligt Trafikanalys en överdrift och tyder på att SCB undskattar betydelsen av rådets uppdrag i den här delen. En mer offensiv inställning vore önskvärd.

Ur användarsynpunkt finns det goda argument för en gemensam databas med aggregerade data från flera SAM. Olika användare har emellertid olika behov. Det är viktigt att förstå att inte alla användare har nytta av en gemensam databas för statistik. För vissa användargrupper behövs andra lösningar. Detta bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Trafikanalys är gärna med och diskuterar denna fråga i rådets arbetsgrupper, men anser att det krävs mer för att lösa problemet.

Rekommendation 18

Beskrivningen av nuläget är bristfällig då den inte säger något om hur forskare får tillgång till mikrodata eller hur deras synpunkter samlas in.

Trafikanalys har återkommande ärenden med utlämnande av mikrodata. Vi använder inte MONA utan lämnar ut filer med tydliga restriktioner och signerade sekretessförbindelser. Negativ feedback på detta är ovanligt, men vi anser att vi borde kunna skynda på vår process för dessa ärenden.

Allmänna kommentarer

Trafikanalys var en av myndigheterna som omfattades av revisionen 2014. Vårt samlade intryck av revisorernas arbete och rapport är att det kom fram många tänkbara förslag på förbättringar, samtidigt som ett litet antal förslag tycks förbise våra nationella lösningar.

Förbättringar kommer alltid att kunna göras och det ingår i varje myndighets skyldighet enligt myndighetsförordningen att fortlöpande utveckla verksamheten och att genom samarbete med andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för staten

som helhet. Den skyldigheten omfattar även SCB:s instruktionsenliga uppdrag att samordna det statliga statistiksystemet.

I det remitterade förslaget hänvisas nästan alla frågor till Rådet för den officiella statistiken. Trafikanalys välkomnar den öppenhet som därmed präglar beredningen. Samtidigt vill vi påminna om att också rådet är föremål för förbättringsförslag. Både Statistikutredningen 2012, *Peer review*-teamet och Riksrevisionen har uppmärksammat att rådet inte fungerar tillräckligt bra. Enligt Riksrevisionens bedömning i deras rapport *Rir 2015:3* kan rådet inte användas för att utveckla och följa upp den officiella statistiken effektivt. Det är Riksrevisionens uppfattning att de statistikansvariga myndigheternas representation och engagemang i rådet är alltför begränsat (sidan 11).

Trafikanalys ser en risk för att diskussionerna vid rådets möte inte kommer att utmynna i beslut om vidare åtgärder vid varje rekommendation. Det är viktigt att andra krafter också sätts i arbete för att kompensera den begränsade engagemangsnivå som Riksrevisionen uppfattat.

ROS-mötet i oktober kan väntas få en ovanligt lång dagordning. Mötet borde förlängas i förhållande till den vanliga mötestiden, men det är troligt att inte heller ett heldagsmöte räcker till de viktiga diskussioner som behövs. Ett eller flera ytterligare möten med rådet bör planeras in, om SCB håller fast vid planen att det är rådet som ska diskutera och ta beslut om alla goda lösningar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton, efter föredragning av Jan Östlund, kvalificerad statistiker. Avdelningschef Per-Åke Vikman närvarade vid föredragningen och har också deltagit i beredningen.

Brita Saxton

Generaldirektör