



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 Oslo

Oslo, 29.05.2020
Deres ref.: , Vår ref.: 19/1733
Saksbehandler: Richard Ragnarsøn
Administrerende direktør

Forslag til nasjonalt program for offisiell statistikk

Statistisk sentralbyrå viser til oversendelsesbrev mottatt 5.11.2019 (ref. 19/2764) til instruks for Utvalget for offisiell statistikk, samt punkt 3.2 i tildelingsbrevet fra Finansdepartementet til Statistisk sentralbyrå av 19.12.2019. Vedlagt følger forslag til statistikkprogram for perioden 1.1.2021–31.12.2023. Forslaget er utarbeidet av SSB etter samråd med Utvalget for offisiell statistikk. Nedenfor beskrives prosessen og noen av de vurderinger som er foretatt.

Grunnlag

Forslaget til statistikkprogram bygger på statistikkloven av 21. juni 2019 og føringer gitt i forarbeidene til denne, i første rekke NOU 2018: 7 og Prop. 72 LS (2018 – 2019), herunder brev fra SSB 20.12.2018 «Informasjon om nasjonalt program for offisiell statistikk» (ref. 18/476) til Finansdepartementet. Vi har også sett på lignende statistikkprogrammer og avgrensinger av offisiell statistikk i Danmark, Finland, Sveits, Sverige, Tyskland og UK samt statistikkprogrammene til EU og OECD.

SSB

Internt i SSB ble det i oktober 2019 opprettet en prosjektgruppe for utarbeidelsen av programmet. Gruppen har avholdt ukentlige møter i perioden. Statistikkavdelingene har bidratt aktivt i programarbeidet, og øvrige avdelinger har også vært konsultert.

Utvalget for offisiell statistikk

Utvalget for offisiell statistikk har siden opprettelsen 1. november 2019 arbeidet hovedsakelig med nasjonalt statistikkprogram og tilhørende problemstillinger. Det har i perioden vært avholdt fire møter i utvalget: 11.12.19, 29.1.20, 26.2.20 og 30.4.20. Et planlagt møte i utvalget 27. mars ble avlyst grunnet koronasituasjonen og erstattet med skriftlig konsultasjon. Møtet 30. april ble avholdt som videokonferanse. Utvalget for offisiell statistikk har vært konsultert flere ganger om områdebeskrivelsene og andre kapitler i statistikkprogrammet. Videre har det vært en rekke bilaterale møter og konsultasjoner med medlemmene i utvalget.

Det tidligere Statistikkrådet¹ behandlet i møte den 14. juni 2019 ny statistikklov, offisiell statistikk, kvalitetskrav og nasjonalt statistikkprogram. Statistikkrådet ble også bedt om å sende skriftlige innspill til nasjonalt statistikkprogram høsten 2019 før Utvalget for offisiell statistikk ble opprettet.

Rådet for SSB

Rådet for SSB behandlet forslag til statistikkprogram på rådsmøtet 16. april 2020. Rådets synspunkter på forslag til statistikkprogram framkommer av referatet fra rådets møte som er sendt Finansdepartementet.

¹ Statistikkrådet var samarbeidsorganet for statistikkprodusenter og registereiere som eksisterte før opprettelsen av Utvalget for offisiell statistikk. Det besto av tilnærmet de samme etatene.

Annen orientering

I tillegg til behandlingen som er beskrevet ovenfor har det blitt gitt informasjon om programmet på seminarer, i møter med andre interessenter som departementer og andre etater og i rådgivende utvalg for statistikker.

Arbeidsmetode

Vi valgte å dele arbeidet inn i følgende deloppgaver:

1. Gruppering av statistikker – områdeinndeling
2. Kartlegge og beskrive mulig offisiell statistikk i SSB
3. Kartlegge og beskrive mulig offisiell statistikk utenfor SSB (Utvalget for offisiell statistikk)
4. Avgrensing av offisiell statistikk
5. Angi produsentansvar
6. Sammenstilling
7. Innspill til programforslaget
8. Ferdigstillelse av forslag

Områdeinndeling

Ifølge statistikkloven skal statistikkprogrammet angi hvilke statistikkområder som skal dekkes. Vi har i prosessen vurdert ulike inndelinger som gir en hensiktsmessig ramme for statistikkprogrammet. Vurderingene bygger hovedsakelig på de som er beskrevet i brev fra SSB til Finansdepartementet 20.12.2018 «Informasjon om nasjonalt program for offisiell statistikk».

Områdeinndelingen sammenfaller i stor grad med den som finnes på ssb.no, med noen justeringer som et resultat av prosessen. Den består av 21 hovedområder som er ordnet alfabetisk. Disse 21 hovedområdene dekker statistikk produsert av SSB og andre medlemmer i Utvalget for offisiell statistikk. De 21 hovedområdene er igjen delt inn i 88 delområder. Delområdene sammenfaller også i betydelig grad med de man finner på ssb.no, men her er det lagt til noen delområder og noen er endret for å favne statistikk produsert utenfor SSB.

Områdebeskrivelser

Beskrivelsene er utformet av seksjonene i SSB og medlemmene av Utvalget for offisiell statistikk innenfor de respektive statistikkområdene. I noen grad bygger beskrivelsene på informasjon fra «Om statistikken» for SSBs statistikk, og de er også inspirert av beskrivelser fra andre lands statistikkprogrammer. Hovedområdebeskrivelsen er kortfattet og overordnet, og sier noe om betydningen av området og behovet for statistikk.

Delområdebeskrivelsen omtaler formålet med statistikken på området og gir informasjon om de viktigste innholdselementene. Beskrivelsen kan også omfatte en kort omtale av viktige bruksområder eller brukere og i noen tilfeller datakilder eller andre relevante aspekter ved statistikkområdet. Den beskriver ikke i detalj de enkelte statistikkene. Forslaget til program gir også en omtale av utviklingsoppgaver for ny og eventuelt forbedret statistikk som er planlagt gjennomført i programperioden. Lovpålagte forpliktelser etter EØS-avtalens vedlegg XXI om statistikk spesifiseres for hvert delområde. Andre internasjonale forpliktelser eller rapporteringer omtales i særskilte tilfeller. Videre angis hvilken offentlig myndighet (eventuelt flere) som er produsentansvarlig innenfor delområdet.

I tillegg inkluderes en boks med oversikt over statistikkene som inngår i delområdet i dag. Hensikten er å tydeliggjøre hva statistikkområdet dekker og hvordan ansvarsdelingen mellom ulike statistikkprodusenter er. Programmet skal imidlertid ikke vedtas på statistikknivå. De enkelte statistikkene kan endres over tid. SSB har i samarbeid med andre myndigheter i Utvalget for offisiell statistikk utarbeidet en oversikt over alle statistikker som antas å inngå i programmet per 1.1.2021. Oversikten er vedlagt og omtalt nærmere nedenfor.

Offisiell statistikk

Offisiell statistikk er statistikk som tar sikte på å dekke samfunnets behov for informasjon som angitt i statistikkloven § 1, og som det offentlige plikter å frambringe. Dette første programmet bærer i stor grad preg av en kartlegging av hva som kan og bør klassifiseres som offisiell statistikk av det som utarbeides av SSB og av øvrige medlemmer i utvalget for offisiell statistikk. Det vil si at en statistikk, i tillegg til å ha allmenn interesse, bør produseres og formidles regelmessig og på en transparent måte, samt at den må tilfredsstille kravene til kvalitet. Dette må kunne etterprøves.

All statistikk som omfattes av rettsakter i EØS-avtalens statistikkvedlegg er klassifisert som offisiell. Statistikken må utarbeides etter omforente statistiske standarder og tilfredsstillende kravene til kvalitet. I tillegg er også noe statistikk som utarbeides som følge av andre internasjonale forpliktelser, eksempelvis til OECD og FN, klassifisert som offisiell statistikk.

SSBs statistikk er inkludert i programmet for offisiell statistikk, med unntak av enkelte analyser som går utover støtte til framstillingen av statistikken og noe eksperimentell statistikk som er under utvikling. Andre offentlige myndigheter har fremmet forslag til mulig offisiell statistikk til SSB. Denne statistikken er gjennomgått og vurdert av SSB i samarbeid med de relevante myndighetene. Særlig har statistikken blitt vurdert i forhold til allmenn brukerinteresse versus detaljert styringsinformasjon, faglig uavhengighet versus behov for kontinuerlig styringsinformasjon og åpenhet i formidling.

Der flere myndigheter produserer statistikk på samme område er det gjort en vurdering av hvem som skal være ansvarlig produsent av den offisielle statistikken.

Det er ikke foretatt en systematisk vurdering av offisiell statistikk som produseres utenfor dagens utvalg for offisiell statistikk. Flere offentlige myndigheter vil kunne være aktuelle som produsenter av offisiell statistikk i neste program. Dette gjelder for eksempel Riksantikvaren som har gitt et innspill om at kulturmiljøstatistikk bør være offisiell statistikk. Dette er tatt med som et mulig utviklingsområde i programforslaget. Dagens offisielle klimastatistikk dekker bare forhold ved menneskelig aktivitet som påvirker klimaet gjennom utslipp av klimagasser til luft, mens effekter på temperatur, havnivå med videre ikke er omfattet. Sentrale produsenter av slik statistikk, f.eks. Meteorologisk institutt og Havforskningsinstituttet, er ikke representert i Utvalget for offisiell statistikk nå. Vi forventer at det i arbeidet inn mot neste programperiode vil komme innspill som vil medføre endringer i flere statistikkområder og hvilke offentlige myndigheter som produserer offisiell statistikk.

Produsentansvar

Ifølge statistikkloven skal statistikkprogrammet angi hvilke offentlige myndigheter som er ansvarlige for statistikkene. Ansvarlig vil i denne sammenhengen innebære et produsentansvar for statistikken og dens kvalitet, det vil si at statistikken framstilles og formidles i tråd med blant annet kvalitetskravene gitt i loven og i de europeiske retningslinjene for statistikk. Brukerne skal kunne forvente at den offisielle statistikken følger standarder og kvalitetskrav, og at dette igjen overvåkes og følges opp av SSB. For at dette skal kunne gjennomføres effektivt må produsentansvaret være tydelig. Produsentansvaret omfatter at statistikken utvikles, utarbeides og formidles under faglig uavhengighet, at brukerne gis lik tilgang til statistikken, og at kvalitetskravene (relevans, nøyaktighet, aktualitet, tilgjengelighet etc.) etterleves.

Det framgår av programforslaget at det er 11 andre offentlige myndigheter som er produsentansvarlige for offisiell statistikk i tillegg til SSB.

Ansvarsavklaring

For 12 av de 21 hovedområdene er det bare SSB som produserer offisiell statistikk. For de resterende 9 er også andre offentlige myndigheter i tillegg til SSB ansvarlige for deler av hovedområdene. Det har vært viktig å avklare grensene mellom de ulike produsentene både med tanke på brukerne og av effektivitetshensyn.

Vi vil trekke fram følgende avklaringer og vurderinger:

- Arbeidsdelingen mellom NAV og SSB er avklart innenfor arbeidsmarkedsstatistikk og trygdestatistikk, og NAV er ifølge programforslaget ansvarlig for den registerbaserte ledighetsstatistikken.
- Nkom er ansvarlig for statistikk over bredbånd, og SSB avvikler statistikk som ble innhentet via internettmålingen.
- Innenfor helseområdet er arbeidsdelingen mellom FHI og SSB avklart. Det vil skje en del utvikling av dette området fram mot neste programperiode.
- Folkehelseprofilene på FHIs nettsider bygger i stor grad på offisielle statistikker, men er ikke offisiell statistikk i seg selv. Det samme gjelder bærekraftindikatorne på ssb.no og statistikksamlingen Miljøstatus på Miljødirektoratets nettsider. Det skilles mellom offisiell statistikk og ulike sammenstillinger eller formidlingsplattformer som bruker offisiell statistikk for å belyse, analysere og forklare viktige sammenhenger.

- Helsedirektoratet som forvalter store helseregistre, er ikke en produsent av offisiell statistikk i henhold til forslag til statistikkprogram, men en viktig leverandør av data til offisiell statistikk. Helsedirektoratet vil vurdere å kunne være produsent av noe offisiell statistikk etter hvert.
- Fiskeridirektoratet er ansvarlig for akvakulturstatistikken og mesteparten av fiskeristatistikken.
- SSB er ansvarlig for offisiell utdanningsstatistikk, med unntak av statistikk om forskerpersonal og doktorgrader. Deler av statistikken bygger på registergrunnlag fra Utdanningsdirektoratet, der SSB i de fleste tilfeller tilfører andre kjennemerker. Utdanningsdirektoratet utarbeider utdanningsstatistikk som ikke er offisiell statistikk, for blant annet styringsformål. Utdanningsdirektoratet vil vurdere å kunne være produsent av noe offisiell statistikk etter hvert.
- SSB vil være eneste produsent av offisiell kriminalitetsstatistikk. Politiet, som sitter på mange av datakildene, vil fortsette å utarbeide og utvikle datagrunnlaget og egen statistikk over kriminalitet og virksomhet. Politiet vil vurdere å kunne være produsent av noe offisiell statistikk på sikt.
- Innenfor miljø- og klimastatistikk har Miljødirektoratet påpekt flere utviklingsområder for statistikken. SSB har ansvaret for mye av statistikken innenfor dette området i statistikkprogrammet, og samarbeider nært med Miljødirektoratet om denne og annen statistikkproduksjon, samt internasjonal rapportering på området.
- DFØs innbyggerundersøkelse er i samråd med DFØ ikke foreslått tatt inn i det første statistikkprogrammet. Imidlertid er det tatt med at statistikk over befolkningens tillit til myndighetene og vurdering av offentlige tjenester bør vurderes utviklet som offisiell statistikk.
- Brønnøysundregistrene foreslo mulige statistikker som kandidater til offisiell statistikk, for eksempel basert på Oppgaveregisteret og Kommunalt rapporteringsregister. Det ble vurdert at disse har mer til felles med administrativ informasjon tilsvarende SSBs oppgavebyrdemåling. Imidlertid vil det kunne utvikles statistikk senere som kan inngå i programmet.
- Innenfor transportstatistikk kan både Statens vegvesen og Kystverket være aktuelle produsenter på sikt, men de vurderte selv at de per i dag ikke utarbeider statistikk som kan inngå i statistikkprogrammet.
- Utenfor utvalget for offisiell statistikk har vi overpekt på vurderingen av innspillet fra Riksantikvaren. Andre offentlige myndigheter som har blitt nevnt som relevante for en tilsvarende vurdering i kommende periode er for eksempel Meteorologisk institutt, Havforskningsinstituttet, IMDi, Krefregisteret og Mattilsynet.

Økonomiske konsekvenser

Det er en intensjon gitt i brevet fra Finansdepartementet til SSB 5.11.2019 at det første nasjonale statistikkprogrammet ikke skal øke den samlede mengden ressurser som benyttes til statistikk. Dette er også en medvirkende årsak til at utviklingsprosjekter omtalt i programmet er forsøkt begrenset til initiativ som allerede har vært planlagt, uavhengig av statistikkprogrammet. Programforslaget slik det foreligger tar utgangspunkt i eksisterende budsjettammer, og vurderes som gjennomførbart for 2021 gitt at budsjettene til statistikkproduksjon for 2020 videreføres.

Når det gjelder andre økonomiske konsekvenser av statistikkprogrammet som merknader som følge av etablering og drift av statistikkplattform for offisiell statistikk, oppdatering og oppfølging av statistikkprogrammet og et opplegg for kvalitetskontroll av offisiell statistikk, viser vi til de vurderingene som ble gjort i brev fra SSB til Finansdepartementet 20.12.2018 «Informasjon om nasjonalt program for offisiell statistikk».

Vedlegg – Statistikker og EØS-forpliktelser

Vedlegget inneholder de statistikkene som vi antar vil omfattes av og inngå i programmet fra 1.1.2021 slik det ser ut ved utarbeidelsen av programforslaget. Dette tilsvarer de statistikkene som er listet i boksene. Statistikkene er beskrevet ved navn og fordelt etter hovedområde og delområde samt at det er angitt hvilken offentlig myndighet som er ansvarlig produsent. Dette gir en samlet oversikt over statistikkene fordelt på områder.

I tillegg er det opplyst om statistikken omfattes av en EØS-forpliktelse etter EØS-avtalens vedlegg XXI om statistikk. Dette er i vedlegget kun angitt med ja eller nei, mens i programforslaget opplyses det om hvilke basisrettsakter som er gjeldende på statistikkområdene.

Avgrensingen av statistikk har tatt utgangspunkt i publiseringene og dermed er det stor variasjon i omfanget av en statistikk; fra for eksempel nasjonalregnskapet til registrert avgang av hjortevilt utenom ordinær jakt.

Statistikkene henger ofte sammen, slik at en statistikk som ikke er direkte omfattet av en EØS-forpliktelse kan inngå i eller være grunnlag for en statistikk som er det. Eksempelvis er statistikk over eksport av laks ikke omfattet av en EØS-forpliktelse, men statistikken inngår i utenrikshandelsstatistikken som er regulert av EØS-relevant EU-forordning. Et annet eksempel er konsumprisindeksen (KPI) som ikke er omfattet av EØS-forpliktelser, mens den harmoniserte konsumprisindeksen som i det vesentlige er basert på den nasjonale KPI, er det.

Det gjøres også oppmerksom på at en statistikk kan omfattes av andre rapporteringsforpliktelser til EU enn de som følger av EØS-avtalens statistikkvedlegg. Det finnes flere eksempler på rapporteringsforpliktelser hjemlet i andre deler av EØS-avtalen, for eksempel i avtalens vedlegg om Miljø. I tillegg er det statistikker som rapporteres til EU på bakgrunn av «gentlemen's agreements» eller andre avtaler innenfor det europeiske statistikksystemet. Dette gjelder for eksempel statistikk over landbrukspriser og statistikk over fiskefartøyer. For enkelte statistikker pågår det prosesser i EU som vil medføre lovpålagte forpliktelser senere. Videre er det forpliktelser for rapporteringer til OECD og FN-systemet som er basert på de respektive traktatene. Noen av disse rapporteringene og forpliktelsene er nevnt i programforslaget. Det vises til brev til Finansdepartementet 20.12.2018 «Informasjon om nasjonalt program for offisiell statistikk» for en videre redegjørelse om internasjonale statistikkforpliktelser.

Avslutningsvis nevnes at SSB, i samarbeid med Utvalget for offisiell statistikk, vil arbeide videre med oversikten over statistikker, oppdatere den årlig og utvide den til å omfatte flere internasjonale forpliktelser og annen relevant metainformasjon om statistikkene.

Med vennlig hilsen



Geir Axelsen
administrerende direktør

Vedlegg