

Regelrådets uttalelse

Om: Høring for NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå
Ansvarlig: Finansdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:
18/1250

Vår ref.:
18/00071-

Dato:
14.06.2018

Vår saksbehandler:
Dag Aarnes

Uttalelse

Om: Høring for NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet mener at forslaget har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Regelrådets mandat er å vurdere om virkninger for næringslivet av nye lover og regler er tilstrekkelig utredet. God og tilgjengelig statistikk har stor betydning for samfunnsutviklingen, herunder for næringslivet. Regelrådet finner at NOU 2018:7 om ny statistikklov har gode diskusjoner om ordninger og praksis både hva gjelder innsamling, produksjon og distribusjon av statistikk og SSBs rolle.

Regelrådet vil imidlertid i denne uttalelsen avgrense seg til å kommentere forhold som er direkte knyttet til næringslivets kostnader knyttet til oppgaveplikten og rapportering av statistiske data. Rådet finner at utvalget tar for lett på oppgaven med å vurdere hvordan en skal nå målet om å holde oppgavebyrdene som pålegges næringslivet på et så lavt nivå som mulig.

Utvalget fremhever at opprettelsen av et nasjonalt statistikkprogram skal bidra til avveining av bedriftenes kostnader mot nytten av statistikken, likevel konkluderer de etter en kortfattet drøfting med at det ikke ventes at forslaget vil gi vesentlige endringer i rapporteringsbyrden. Regelrådet mener at det er en svakhet at utredningen ikke diskuterer om det finnes alternative og eventuelt supplerende tiltak som er relevante for å holde oppgavebyrden på et lavt nivå. Herunder savner Regelrådet en grundigere vurdering av tiltak for å sikre at innhenting av data er så samordnet som mulig på tvers av SSB og andre offentlige myndigheter, samt tiltak for å oppnå at rutiner og systemer for datainnhenting er så lite byrdefull for de oppgavepliktige som mulig. Regelrådet mener at utvalgets beslutningsgrunnlag for valg av tiltak ville blitt styrket dersom de tydeligere hadde diskutert alternative og supplerende tiltak og sammenliknet nytte og kostnader ved disse.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Utvalget drøfter utviklingen på området siden forrige statistikklov og SSBs rolle i norsk statistikkproduksjon. Utredningen beskriver dagens ordninger og praksis både hva gjelder innsamling, produksjon og distribusjon av statistikk og den særegne rollen SSB har som forskningsinstitusjon og koordinator for ulike typer offentlige databaser og registre.

Utvalget peker på at dagens statistikklov med forskrifter gir Statistisk sentralbyrå hjemmel til å pålegge offentlige myndigheter, privatpersoner og foretak å utlevere de opplysninger som er nødvendige for å utarbeide offisiell statistikk. Dette foreslås videreført i en ny lov, men rekkevidden av denne opplysningsplikten avgrenses noe ved at opplysningsplikt bare skal kunne brukes for offisiell statistikk. Offisiell statistikk defineres som den statistikken som inngår i det nasjonale statistikkprogrammet. Videre skal nytten opplysningene har som grunnlag for offisiell statistikk, veies opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngrepene i behandlingen av opplysningene anses å være. Denne vurderingen skal offentliggjøres, og skal kunne påklages til overordnet departement.

Målet med det nasjonale statistikkprogrammet har fire komponenter:

- å få en enhetlig definisjon på hva som skal være offisiell statistikk
- å prioritere ressursene til den mest nyttige statistikken, og
- å øke allmenhetens tillit til statistikkens faglige innhold
- å oppnå aksept for og rimelig avveining av oppgavepliktene.

3. Utvalgets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Utvalget drøfter konsekvensene for næringslivet av en videreført opplysningsplikt kort. De teknologiske endringene som har funnet sted de siste 30 årene har gjort det enklere å hente inn opplysninger, og omkostningene ved å rapportere inn har falt. Denne utviklingen ventes generelt å fortsette. Samtidig kan innhenting av opplysninger fra nye datakilder gi økt behov for samarbeid

mellom Statistisk sentralbyrå og den som gir opplysningene, særlig dersom det er snakk om store datasett eller datastrømmer. Det kan trekke i motsatt retning. Utvalget konkluderer med: «I sum ventes forslaget ikke å innebære vesentlige endringer i rapporteringsbyrden og derfor heller ikke gi økonomiske eller administrative endringer sammenlignet med dagens regler».

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Oppgavebyrder for næringslivet er en sentral del av Regelrådets mandat. Lovendringene som foreslås kan påvirke kostnadene i alle landets bedrifter i større eller mindre grad. Det har vært stor oppmerksomhet om oppgavepliktene, særlig i små og mellomstore bedrifter, gjennom flere år.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som stilles til utredninger av statlige tiltak. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares, også når et offentlig oppnevnt utvalg utfører utredningen. Punkt 1-3 i utredningsinstruksen sier at nødvendige krav skal innarbeides i mandatet for offentlig utredningsarbeid.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Etter Regelrådets vurdering er formålene med forslagene tilstrekkelig beskrevet i mandatet og utredningen. Mandatet er også tydelig på viktige hensyn utvalget skal vektlegge, herunder hensynet til å holde oppgavebyrden på et lavt nivå.

Beskrivelsen av dagens situasjon og problemstillinger knyttet til denne kunne vært styrket. Blant annet savner Regelrådet at utvalget diskuterer dagens nivå på rapporteringsbyrdene som næringslivet pålegges gjennom oppgaveplikten, samt problemstillinger knyttet til samordnet innhenting og gjenbruk av data.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Det tiltaket som utvalget foreslår som er relevant for å sikre en rimelig avveining av rapporteringsbyrden for næringslivet, er opprettelsen av et nasjonalt statistikkprogram. Forslaget innebærer at SSB leder og koordinerer utarbeidelsen av det nasjonale statistikkprogrammet og legger fram forslag til overordnet departement som så legger saken frem i statsråd. Oppgaveplikter som oppstår skal vurderes og kommenteres ut fra et kostnad-nytte perspektiv og de skal kunne påklages.

Regelrådet finner at utredningen i for liten grad beskriver oppgavepliktene og deres omkostninger for bedriftene i dagens situasjon. Det er vist til enkelte antagelser om omfanget slik rapportering har, men disse tallene er ikke kommentert eller analysert. Det er kort kommentert at oppgaveplikten har ulik effekt på små og store bedrifter men dette poenget blir ikke tatt med i den videre vurderingen. Det er viktig at små bedrifter har begrenset kapasitet innenfor ledelse og administrasjon og oppgavepliktene legger beslag på nettopp denne delen av bedriftenes samlede tilgang på arbeidskraft.

Regelrådet mener at det er en svakhet at utredningen ikke diskuterer om det finnes alternative og eventuelt supplerende tiltak som er relevante for å sikre at oppgavebyrden holdes på et lavt nivå. Herunder savner Regelrådet en vurdering av tiltak for å sikre at innhenting av data er så samordnet som mulig på tvers av SSB og andre offentlige myndigheter, samt tiltak for å oppnå at rutiner og systemer for datainnhenting er så lite byrdefull for de oppgavepliktige som mulig. Regelrådet vil her særskilt peke på gjenbruk og fellesbruk av digitale data fra næringslivet, herunder initiativ fra regjeringen med ekstra bevilgning til Altinn.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Utvalget redegjør på en god måte for at innhenting av data fra private aktører, samt data av personsensitiv karakter, kan reise noen prinsipielle problemstillinger. Blant annet kan anvendelse av data fra kommersielle aktører ha uheldige konkurranseeffekter eller undergrave aktørens kommersielle verdier.

5.1.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?

Utvalget drøfter kortfattet hvilke endringer som forventes fremover i rapporteringsbyrden knyttet til oppgaveplikter. De henviser i denne sammenheng primært til teknologiske endringer og nye datakilder. Regelrådet savner en grundigere drøfting av hvilke virkninger utvalget forventer at selve lovforslaget og opprettelsen av et nasjonalt statistikkprogram vil ha på denne utviklingen. Utvalget konkluderer kortfattet med at det ikke ventes at forslaget vil gi vesentlige endringer i rapporteringsbyrden.

Regelrådet mener utredningen i større grad burde beskrevet oppgavepliktene og deres omkostninger for næringsaktører. Regelrådet savner at utvalget diskuterer dagens praktisering av oppgaveplikten og om oppgavebyrden i tråd med uttrykte målsetninger er «så lav som mulig» eller om den kan og bør reduseres.

NOUen fremhever som en positiv virkning av opprettelsen av et nasjonalt statistikkprogram at det gir et grunnlag for prioritering og samordning av alle ledd i statistikkproduksjonen og et grunnlag for å vurdere kostnader opp mot nytte for samfunnet av å be om statistikk fra bedrifter. Regelrådet stiller spørsmål ved samsvaret mellom dette og utvalgets konklusjon om at det ikke ventes at forslaget vil gi vesentlige endringer i rapporteringsbyrden. Dersom utvalget forventer at forslaget ikke vil gi nytte også i form av redusert rapporteringsbyrde, burde dette blitt presisert og alternative eller supplerende tiltak for å oppnå dette burde blitt diskutert, jf. kommentarer i 5.1.2.

Regelrådet vurderer at utvalgets utredning av de positive og negative virkningene av tiltaket har svakheter.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Utvalget begrunner opprettelsen av et nasjonalt statistikkprogram med blant annet et ønske om å styrke samordning og prioritering innen statistikkproduksjon og samtidig begrense oppgaveplikten. Regelrådet mener imidlertid at utvalgets beslutningsgrunnlag for valg av tiltak ville blitt styrket dersom de tydeligere hadde diskutert alternative og supplerende tiltak for å holde oppgavebyrden på et lavt nivå og sammenliknet nytte og kostnader ved disse. En slik systematisk avveining mellom nytte og kostnader ville gitt en større sikkerhet for å unngå unødvendige byrder for næringslivet og at det alternativet med størst samlet nytte for samfunnet velges.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

En forutsetning for at et nasjonalt statistikkprogram reelt sett skal bety noen endring fra dagens system er at dette sikrer at det faktisk tas tilstrekkelig hensyn til å begrense eller avveie oppgaveplikten mot andre hensyn. Regelrådet savner en grundigere diskusjon av dette, herunder om den foreslåtte prosessen sikrer tilstrekkelig medvirkning og innspill fra berørt næringsliv.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig.» Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (seks spørsmål), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Regelrådet mener at utredningens omfang og grundighet er tilfredsstillende i henhold til utredningsinstruksens punkt 2-2, men viser til påpekte forbedringspunkter.

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Det er ikke gjort særskilt vurdering av små og mellomstore bedrifter, men utvalget kommenterer helt kort at disse bedriftene ofte opplever oppgaveplikter som relativt sett mer tyngende.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Utredningen har svakheter knyttet til sin vurdering av alternativer og hvilke endringer de nye reglene vil medføre for næringslivets kostnader. Regelrådet finner derfor ikke å kunne konkludere på om målene oppnås til en relativt lav kostnad for næringslivet eller ikke.