

27. juni 2018

Kommentarer fra Olav Ljones

NOU Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå.

Todelt lov om offisiell statistikk og SSB som institusjon

Bakgrunn

En slik utredning har som sluttprodukt å fremme forslag til en revidert lovtekst i statistikkloven. En god utredning vil også ha med beskrivelser av saksområdet analyser av problemer og svakheter ved nåværende lov og begrunnelser og forklaring til forslag. Analyser og begrunnelser er viktig i seg selv men er også viktig fordi forarbeidene vil være viktige dokumenter for fortolkningen av den endelige lovtekst.

Det er derfor naturlig å kommentere ikke bare lovteksten men også analyser, beskrivelser og begrunnelser som er tatt med i NOU 2018:7.

Statistikklovutvalget ble oppnevnt 9 september 2016 og avga innstilling 19. mars 2018.

Det var først og fremst påpekninger i EUs kvalitetsgjennomgang «Peer Review» som utløste opprettelsen av utvalget. Det er i mandatet for Statistikklovutvalget også nevnt spørsmål som skal utredes utover de som er nevnt i Peer Review. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om forskning skal lovfestes som en oppgave for SSB. For dette spørsmål ble mandatet utvidet med et tilleggsoppdrag 10.11.2017.

Formålet med det nye forslag til statistikklov er som for gjeldende lov todelt – lov om offisiell statistikk og lov om SSB. Det kan imidlertid også være grunn til å se om formålet – sikre data for god offisiell statistikk - oppnås best om en også ser på andre lover enn statistikkloven. Det jeg tenker på er andre lover som regulerer datatilgangen for statistikkproduksjon. Statistikklovutvalget har i liten grad hatt et slikt utvidet perspektiv.

SSBs rolle i samfunnet og maktfordelingsprinsippet. Den faglige uavhengighet
Med utgangspunkt i det såkalte maktfordelingsprinsippet, (de lovgivende, utøvende og dømmende statsmakter) tilhører SSB formelt sett den utøvende del av statsmakten. Så er det et etablert ønske eller mål at arbeidet med å lage offisiell statistikk skal styres av faglig profesjonalitet, de beste vitenskapelige metoder skal benyttes og arbeidet skal skje faglig uavhengig av andre deler av den utøvende statsmakt. Selv om statistikkbyrået er en del av den utøvende del av statsmakten er det et ønske om at det skal finne sin egen uavhengige posisjon. Også andre deler av statsforvaltningen som formelt tilhører den utøvende del har slike oppgaver som forutsetter faglig autonomi. Metrologisk institutt er et slikt eksempel.

Pressefolk liker å omtale en fri og kritisk presse som den fjerde statsmakt. Pressen skal opplyse, gi grunnlag for debatt og øke innsikten. Den rolle som den offisielle statistikk bør ha, kan ideelt sett ha noen felles trekk med den rolle som den frie presse ønsker å spille.

I utvalgets forslag til ny lov, se den nye §1-1, er det tatt inn noe om rollen som offisiell statistikk skal spille og det sies at den skal bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. Dette er krevende og viktige oppgaver som må understøttes av et relevant og målrettet lovverk. Utredningen til Statistikklovutvalget bør identifisere

kritiske forhold som kan virke begrensende på SSB og den offisielle statistikkens mulighet til å innfri de ambisiøse mål.

Det er altså viktig og fint at det formuleres høye mål om at den offisielle statistikk skal bidra til allmenn folkeopplysning og generell samfunnsdebatt. Det er en stor og faglig utfordrende oppgave. Det komplekse og faglig utfordrende som ligger i denne oppgaven kunne med fordel ha vært tydeligere omtalt i utredningen og deretter blitt fulgt opp med vurderinger av utfordringer og hvordan de ulike tiltak kan påvirke den statistikk-faglige kompetansen i SSB.

Selv om Statistikklovutvalget ikke forklarer grundig hva som er faglig god statistikk sier utredningen noe om kvalitetskravene som en skal stille til offisiell statistikk.

I den nye §2-2 sies det at statistikken skal utarbeides og formidles:

- Faglig uavhengig
- Upartisk
- Objektiv
- Pålitelig
- Kostnadseffektiv måte

Videre skal arbeidet med statistikken skje på grunnlag av

- Enhetlige standarder
- Harmoniserte metoder

Den skal også være

- Relevant
- Nøyaktig
- Aktuell
- Punktlig
- Tilgjengelig og klar
- Sammenlignbar og sammenhengende

De momenter som er listet opp er som sagt viktige kriterier for kvalitet. Det er likevel noe som mangler. Det er understreket at statistikken skal være faglig uavhengig. Statistikk som følger de nevnte kriterier, kan likevel være misvisende og lede til feilslutninger.

Kravet bør altså også inkludere noen formuleringer som peker på at ved bruk av offisiell statistikk skal en unngå feiltolkninger. Ser en på tidsserier skal en med sikkerhet kunne fastslå om det har vært endringer over tid i det en studerer. Er en interessert i forskjeller mellom befolkningsgrupper, ønsker et svar på om observerte forskjeller er utsagnskraftige. I anvendt bruk av statistiske resultater vil en også kunne etterlyse svar på spørsmål om årsaker til forskjeller og gjennom det kunne si noe om mulige virkninger av ulike tiltak. Det vil si at bruk av offisiell statistikk krever fortolking eller inferens. For dette må en ideelt sett utvide den rent deskriptive statistikk med metoder og modeller, noe som krever faglig innsikt i de fenomener som skal belyses og kunnskap om statistisk metode. Den offisielle statistikk er i utgangspunktet deskriptiv, men tabeller og beskrivelser vil likevel bli brukt til tolkninger om årsaker og kausalitet og lede til beslutninger. Dårlig statistikk kan lede til feiltolkninger, mens i god og faglig offisiell statistikk ledes brukeren unna feilslutninger om forskjeller og årsaker. Det er krevende å forklare hva som ligger i faglig god statistikk og det er mulig at det er lettere å få fram budskapet ved vise til eksempler på misvisende presentasjon og bruk av offisiell statistikk. Noen gode

råd og eksempler på feilbruk finnes i boka «Tall kan temmes. Om å bruke og formidle statistikk» av Jan Erik Kristiansen. IJ forlaget 2007.

Eksempler på villedende bruk kan være hentet fra endringer over tid i tidsserier. Hvis det er stabile eller faste sesongsvingninger i tidsforløpet kan en komme med feiltolkninger hvis en ikke isolerer de faste sesongsvingninger når tallseriene skal fortolkes. Statistikk fra utvalg vil ha utvalgsvarians og hvis en fortolker forskjeller eller endringer som ikke er statistisk signifikante må en utvise faglig skjønn slik at en ikke misbruker statistikken. I tabelloppstillinger som for eksempel to-veis tabeller vil det implisitt kunne ligge føringer som leder brukerne til å trekke konklusjoner om kausalitet. For tabeller med befolkningstall for ulike befolkningsgrupper med ulike kjennetegn (f.eks. helse eller kriminalitet) og hvor de ulike befolkningsgrupper har helt ulik sammensetning f.eks. etter alder, så kan en komme til å trekke misvisende konklusjoner om kausalitet hvis en selv i den deskriptive statistikk ikke benytter en statistisk metode som korrigerer for ulik befolkningssammensetning.

I NOU 2018:7 er forsøkene på å beskrive de faglige utfordringer som SSB har foran seg sterkt begrenset. Det er imidlertid viktig å minne om de faglige utfordringer og det er viktig at lov, rammeverk og styring av offisiell statistikk også har et siktemål som sikrer faglighet og kompetanse.' Uavhengighet er viktig for å forsvare et høyt faglig nivå. Brukerne skal tillit til at de kan stole på at statistikken er utarbeidet ut fra profesjonelle faglige hensyn.

Definisjon av offisiell statistikk

Et problem som SSB har slitt med mer eller mindre hele perioden siden nåværende lov kom, er å fortolke definisjonen av offisiell statistikk. Loven fra 1989 gir på en måte to definisjoner – den første er at offisiell statistikk er statistikk som offentliggjøres av et statlig organ. Se §1-2 (2) i nåværende lov. Denne fortolkningen får støtte av diskusjoner i NOU 1968:19. Så oppstår det uklarhet siden §2-1 i nåværende lov sier at beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk tas av Kongen, en beslutning som er delegert til SSB. Det er verdt å merke seg at SSB ikke har fattet noen protokollert beslutning om utarbeidelse, men kun fattet beslutninger om det rettslige grunnlaget for datafangst. Det vil si at det ikke er tydelig om §1-2(2) er en relevant beskrivelse og heller ikke hvilke deler av SSBs publiserte resultater som skal regnes som offisiell statistikk.

Det er en akseptert oppfatning at det er viktig om statistikk kan kalles offisiell eller ikke. Kvalitet er viktig for bruken og tillit til kvalitet er viktig for at statistikken skal bli brukt. Det å merke deler av den statistikk som offisiell kan være en måte å sette et bumerke som garanterer kvalitet på deler av den statistikk som publiseres. For at dette bumerke skal ha noen verdi må det være slik at det er et troverdig bumerke med kjente og dokumenterbare kriterier.

Også nå er det et skille mellom offisiell statistikk og annen statistikk, men det er ikke nedfelt klare og transparente kriterier for dette skillet. Ser vi på bruk av statistikk i viktige dokumenter så synes det klart at vi egentlig ikke klart vet hvor viktig det er for en statistikk, at den har stempel som offisiell statistikk eller ikke. Det synes som om Statistikklovutvalget bygger sine forslag på at offisiell statistikk er et viktig bumerke, uten at dette spørsmål egentlig blir drøftet i NOU 2018:7. Siden Statistikklovutvalget mener at er viktig hvilke statistikker som er offisielle har også utvalget kommet til at «Beslutningen om å utarbeide offisiell statistikk må være undergitt demokratisk kontroll». I dagens lov denne beslutning omtalt i §2-1. Utvalget har ikke beskrevet eksempler på at det har vært mangelfull demokratisk kontroll med beslutningene til nå.

Det er i det hele uklart hva som egentlig menes med demokratisk kontroll og om det er slik at delegering til SSB av en rett til å avgjøre bruk av statistikkloven som hjemmel for innhenting av opplysninger, innebærer en svekkelse av den demokratiske kontroll.

Selv om offisiell statistikk med rette framheves som noe verdifullt, er det likevel slik at forskning og utredninger kan bygge på tallmateriale som ikke er offisiell statistikk, uten at dette ser ut til å svekke tilliten eller troverdigheten. I mangel av kvalifisert utredning av verdien av merking av offisiell statistikk, kan en i noen grad belyse det ved å se på bruk av tallmaterialet i viktige offentlige dokumenter. Jeg kan vise til Pengepolitiske rapporter fra Norges Bank. Her kombineres offisiell statistikk med tall som ikke er offisiell statistikk. Norges Bank bruker blant annet tall fra sitt eget såkalte Regionale Nettverk hvor det samles inn data fra norske bedrifter som publiseres i Norges Bank pengepolitiske rapporter. Tall fra det regionale nettverk til Norges Bank er ikke offisiell statistikk. Også i publikasjoner fra Finansdepartementet som Nasjonalbudsjettet, er det en blanding av data fra offisiell statistikk og andre kilder uten at det virker som det gir grunn til bekymring at en også bruker tall som ikke er offisiell statistikk. Kildehenvisninger og dokumentasjon av tabeller er også vanskelig tilgjengelig og en ser at f.eks. i Nasjonalbudsjettet er det for mange tabeller listet opp en rekke kilder inkludert SSB uten at det er mulig å identifisere hvordan de ulike kildene er blandet sammen og brukt i tabellene.

I en annen viktig utredning NOU 2012:14 – Gjørøv kommisjonen er tallgrunnlaget (om for eksempel polititressursbruk) ikke hentet fra offisiell statistikk.

Til tross for dette det er det forståelig at Statistikklovutvalget har sett det som sin oppgave å komme til en bedre forståelse av hvordan en skal definere offisiell statistikk. Kapittel 6.7 har tittelen Hvorfor bruke begrepet «offisiell statistikk»?

Det første underavsnitt pretenderer å gi en oversikt over ulike definisjonsmåter, i alt tre hovedtilnærminger for definisjon av offisiell statistikk.

1. ut fra et sett kjennetegn eller kvalitetskrav.
2. «offisiell statistikk kan alternativt besluttet ved vedtak hvor ett eller flere organer har myndighet til å fastsette en oversikt over offisiell statistikk.» Oversikten kan også ha tilknyttet kvalitetskrav og en fordeling av ansvar for å lage statistikken.
3. Offisiell statistikk kan også defineres ut fra hvem som produserer den.

I praksis vil en god definisjon bygge på en kombinasjon av disse elementene.

Løsningen som utvalget foreslår har flere ledd.

I §1-3 står det at offisiell statistikk skal oppfylle formålet med offisiell statistikk (se §1-1) og «omfattes av nasjonalt statistikkprogram som nevnt i §2-1.

Formålet slik det er omtalt i §1-1, er at den skal bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. Dette er relativt krevende men også vidtfavnende formålsparagraf.

Så er det også et krav om at statistikken skal omfattes av nasjonalt statistikkprogram. Fra §2-1 kan en se at det skal vedtas av Regjeringen, det skal være flerårig og at det ikke er mer presist enn at det angir hvilke statistikk**områder** som skal dekkes. Så skal statistikkprogrammet angi hvem som er ansvarlige for statistikkene (som er noe annet enn statistikkområdene).

Statistikkprogrammet skal utarbeides av SSB, men i samråd med et nyopprettet Statistikkråd. Dette rådet er en videreføring av det nåværende Statistikkråd, med noen endringer. Viktig er at det er Kongen som skal opprette rådet. Prinsippene for hvordan medlemmene oppnevnes er ikke omtalt i

NOU 2018:7. I det nåværende Statistikkråd er nær alle statsetater som utarbeider statistikk som offentliggjøres medlemmer av rådet. Dette gir et stort råd med mange og ulike etater.

Forslaget om et statistikkprogram har flere gode sider og er omtalt som skarpt og klart opplegg. (se f.eks. Morgenbladet nr. 21-2018). Selv om flere detaljer skal utredes før programmet og rådet implementeres er det imidlertid flere problematiske sider ved programmet og rådet som bør gjennomdrøftes før en starter på implementeringen.

Som eksempel kan en se på tema arbeidsløshet. For dette tema er det to hovedkilder AKU og NAV statistikken. Det er ikke tvil om at AKU er offisiell statistikk, mens det er noe uklart om NAV statistikken i dag defineres som offisiell statistikk. Et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet drøftet i 2017 forskjeller i tallene fra disse to kilder. Det drøftes også om også NAV statistikken skal regnes som offisiell statistikk. Her er det et problem at Statistikkprogrammet lister opp statistikkområder som skal regnes som offisiell statistikk. Det finnes ikke i dag en veldefinert opplisting av hva som regnes statistikkområder, men en kan tenke at ett område kan være arbeidsløshet. Dette kan tyde på at hvis statistikkprogrammet skal være tjenlig bør det bygges opp mer detaljert enn å liste opp statistikkområder.

Teksten i NOU 2018:7 kan leses som en kritikk av nåværende lovs definisjon av offisiell statistikk fordi den ikke lister opp kvalitetskravene til offisiell statistikk (side34). Den nye loven lister opp kvalitetskravene:

- Faglig uavhengig
- Upartisk
- Objektiv
- Pålitelig
- Kostnadseffektiv

I noen grad er det gjentak av momenter i denne lista (upartisk og objektiv er nær synonyme). For statistikker som lages av forvaltningsenheter er det grunn til å peke på at det vil være særlige utfordrende å avklare om statistikkarbeidet er organisert slik at det vil være faglig uavhengig. Det vil være en fordel om den nye lovs forarbeider drøfter hvordan dette med faglig uavhengighet for statistikkarbeidet i etater som har andre hovedformål, skal håndteres i praksis.

Det er også andre sider ved definisjonen av offisiell statistikk som ikke blir berørt i utvalgsinnstillingen. Jeg har heller ikke et ferdig sett av kriterier, men har nedenfor satt opp en momentliste for å vise elementer som bør inkluderes. En slik liste bør utarbeides når statistikkprogrammet skal implementeres. En slik liste kan bidra til en litt forutsigbar klassifisering av hva som skal regnes som offisiell statistikk.

1. Det skal være tydelig hvem som har produsert statistikken og som har ansvar for denne.
2. Det skal være tydelig merket om den tilhører klassen av offisiell statistikk.
3. Faglig overstyring fra andre etater eller politisk påvirkning på innhold eller publisering skal ikke forekomme.
4. Metoder og prinsipper skal være godt dokumentert.
5. Det skal være forhåndsvarslet når statistikken publiseres og alle brukere skal få tilgang til statistikken til samme tid
6. Problemstillingen eller fenomenet som tas opp skal ha bred eller allmenn interesse.

7. Statistikken skal være heldekkende, Det vil si at den skal gjelde for hele landet, hele befolkningen, all økonomisk virksomhet osv. Hele landet betyr ikke at en ikke kan lage regionale tall, men alle regioner skal være dekket.
8. Hver enkelstatistikk inngår i et nasjonalt system hvor enkelt statistikker og tall er konsistente. For eksempel skal folketallet være det samme i alle fordelinger, tallet på sysselsatte skal være likt i de ulike kilder og tabeller. Dette gjelder både sentral og desentral statistikk
9. Statistikken skal presenteres slik at den fortolkes på en faglig forsvarlig måte. Ved publisering skal en søke å unngå framstillinger som leder til misbruk og misvisende konklusjoner. Dette er faglig krevende. Noen eksempler kan nevnes. En skal unngå å trekke konklusjoner som ikke er statistisk utsagnskraftige. Samvariasjon som ikke er meningsfylte for å forstå årsakssammenhenger i samfunnet bør ikke presenteres. I tallserier som har normale stabile sesongsvingninger må en f.eks. ta hensyn til disse ved presentasjon.
10. Statistikken skal bygge på internasjonale prinsipper, standarder og klassifikasjoner.
11. Statistikken skal være laget i samsvar med anerkjente kvalitetsprinsipper
12. Tallmaterialet skal være kvalitetssikret og ikke dominert av feil og tilfeldigheter som forsinkelser i administrative rutiner.
13. Statistikken skal formidles i internasjonale databaser når det er relevant. Norske tall bør inngå i viktige og mye brukte internasjonale statistikkbasen
14. I hovedsak er offisiell statistikk relatert til menneskeskapte aktiviteter og fenomener.

I debatten om SSB og offisiell statistikk er det pekt på at statistikken ikke bare skal være til gagn for de styrende, men også for dem som styres. I NOU 2018:7 er denne dobbeltheten ivaretatt ved formuleringer i §1-1 om at statistikken skal fremme både folkeopplysning og generell samfunnsdebatt men også beslutninger. Så kan en spørre om de styrende og de som skal styres etterspør den samme statistikken. Hovedregelen må være et klart rungende ja-svar på dette spørsmål. Slik har også Statistikklovutvalget tenkt. Det er mange eksempler på at offisiell statistikk har en oppmannsfunksjon eller ombudsfunksjon mellom grupper av befolkningen eller mellom befolkning og de styrende. Konsumprisindeksen er kanskje det mest kjente eksempel på en slik statistikk. Den justerer husleier og jordleie, er et viktig faktagrunnlag ved justeringer av lønninger og pensjoner.

Demokratisk kontroll

Statistikklovutvalget legger stor vekt på demokratisk kontroll av beslutningen om å utarbeide offisiell statistikk. Det er selvfølgelig viktig med demokratisk kontroll av offentlig forvaltning. Så vil det vel være slik at demokratisk kontroll, hvis den blir detaljert og presis kan komme til å redusere autonomi og faglig uavhengighet. Det vil derfor være ønskelig med en diskusjon av hvordan en gitt maktfordelingsprinsippet og hensynet til at den offisielle statistikk skal være faglig og uavhengig, kan utvikle en relevant demokratisk kontroll. En fri og uavhengig offisiell statistikk er en av flere nødvendige virkemidler for å sikre et levende demokrati. Hvis den demokratiske styringen utfordrer den faglige uavhengighet kan dette svekke den offisielle statistiks rolle i å vedlikeholde demokratiet. Denne balansegang burde ha vært drøftet grundigere i NOU2018:7.

Det vises i NOU 2018:7 om demokratisk kontroll til en artikkel av Walter Radermacher og det pekes på at siden den offisielle statistikk er viktig i et demokrati må den ha en demokratisk forankring. Artikkelen som det vises til sier imidlertid lite om dette.

Det er i NOU 2018:7 heller ikke forsøk på en omtale av den nåværende demokratiske kontroll eller styring med offisiell statistikk og SSB. I en slik drøfting vil det være naturlig å se på behandling av Statsbudsjettet som er omtalt i NOU 2018:7 uten at utvalget drøfter sterke og svake sider ved budsjettprosessen i forhold til demokratisk kontroll. SSB har eget budsjettavsnitt og i denne teksten

er det en kort omtale av den normale statistikk produksjon og med mulighet til å framheve tidsaktuelle problemstillinger herunder viktige endringer.

Det er godt mulig å videreutvikle budsjettbehandlingen og beskrivelsen i statsbudsjettet slik at porteføljen av offisiell statistikk som produseres av SSB blir identifisert. For andre etater som har data, register og statistikkproduksjon på sitt arbeidsprogram kan en prinsipielt legge inn et avsnitt som identifiserer statistikkproduksjon innenfor etaten.

Statistikklovutvalget foreslår i stedet for å videreutvikle budsjettomtalen, å lovfeste et Statistikkprogram. En oversikt over norsk statistikk er fornuftig men et slikt lovfestet program med andre funksjoner som å definere offisiell statistikk og å sikre etater rett til SSB data kan virke som en lite gjennomdrøftet tanke og framgangsmåte særlig når en ikke har drøftet og fremmet en liste over de kriterier som skal legges til grunn for at en statistikk skal bli plassert som offisiell statistikk i Statistikkprogrammet. For at dette skal bli et tydelig opplegg og bidra positivt til samarbeid må antagelig lista være ganske detaljert, men på den annen side er det lite egnet å vedta detaljerte statistikkopplister i Regjeringen.

Når det gjelder lovfesting av dokumenter som Statistikkprogrammet kan en også minne om den erfaring en har fra nåværende lov §4-2 som nevner SSBs langtidsprogram. På ett tidspunkt kom SSBs ledelse i full forståelse med Finansdepartementet til at langtidsprogrammet slik det hadde vært ikke lenger skulle lages.

Det er derfor et spørsmål om et slikt lovfestet statistikkprogram kan komme til å gi en unødig fastlåst form på styringsdialogen mellom departement og SSB.

Den demokratiske kontroll med SSB, slik en kan avlede den fra nåværende lov har ikke vært følt som problematisk. Det gjelder for eksempel bruk av statistikkloven som hjemmel for å samle inn data for offisiell statistikk. Den konflikten som oppstod mellom Finansdepartementet og SSBs administrerende direktør som endte med mye media støy og avgang for den administrerende direktør hadde helt andre årsaker. Det bør vel advares mot at den konflikten som oppstod 2017 leder til økt lovfestet kontroll og byråkrati på helt andre områder i styringsdialogen.

Så er det grunn til å føye til at et statistikkprogram som gir oversikt over hvilke statistikker som lages og gjerne hva som regnes som offisiell statistikk, vil være en god og naturlig del av statistikkarbeidet i SSB herunder samordningen mellom ulike statistikkprodusenter. Det er ikke store utvidelser og forbedringer som skal til med eksisterende plandokumenter inkludert årsrapportene fra Statistikkrådet før en har et nasjonalt statistikkprogram. Skepsisen min ligger i at det lovfestes et program som ikke bare gir en oversikt men som også skal være en løsning på spørsmålet om å definere offisiell statistikk. Videre at dette dokumentet fordeler roller i samarbeidet mellom SSB og andre etater. Samarbeidet mellom de ulike etater bør forbedres men et overordnet program med konklusjoner om samarbeid herunder dataflyt er ikke det beste verktøy for et dynamisk samarbeid. De etater som har statistikkområder som er dekket av det lovfestede program vil også slik lovforslaget er utformet, ha lovfestet adgang til å få overført statistikkdata fra SSB.

Mange steder framhever statistikklovutvalget at en må en styrke den demokratiske kontroll av SSB og den offisielle statistikk og utvalget framhever at forslaget om at Statistikkprogrammet skal vedtas av Kongen i statsråd, skal bidra til den demokratiske kontroll. På side 49 i NOU 2018:7 skriver utvalget at statistikkens rolle i å definere og avgrense samfunnet er en viktig grunn til at den offisielle statistikken bør underlegges demokratisk kontroll. Funn i SSB historien skrevet av Lie og Roll-Hansen (2001) og Sjøbyes historie om Folkemengdens bevegelse (2014) brukes som begrunnelse for at det er viktig å øke den demokratiske kontroll. Vedtaket fra 2007 om en forskriftsendring slik at

statistikkloven også gjelder for Svalbard omtales også som et eksempel på behovet for demokratisk kontroll.

Jeg stusser for det første over utvalgets bruk av funnene til Lie/Roll-Hansen og Søbye. Ut fra historien kan det stilles spørsmål om SSB i behandlingen av ulike etniske befolkningsgrupper har opptrådt tilstrekkelig kompetent statistikkfaglig. En kan også spørre om Byrådet har vært politisk uavhengig i statistisk behandling av ulike befolkningsgrupper. Tolker en historien slik, vil det være mer relevant å be om styrket demokratisk kontroll med at SSB opptrer faglig og uavhengig enn å uthule uavhengigheten ved å underlegge definisjoner og klassifiseringer en politisk – demokratisk kontroll. Svalbardeksempelen er helt irrelevant som eksempel på behovet for demokratisk kontroll. Svalbard er en del av Norge noe som er godt forankret, helt uavhengig av forskriftsendringen til statistikkloven. Det er da heller ikke SSB som har rett til å endre forskriftene.

Styring av SSB

Et av spørsmålene som Statistikklovutvalget skulle utrede er styret. Peer Review pekte på at nåværende lov innsetter styret med et mandat og oppgaver i strid med EØS rett.

Det enkleste er å fjerne lovreguleringen av styret. Finansdepartementet kan da utvikle styringsdialog og styringsorganer innenfor tradisjonell eller vanlig etatsstyring.

Det mest komplekse område av etatsstyringen er budsjett og økonomistyring. Dette er i liten grad drøftet i NOU 2018:7.

I forbindelse med konfliktene mellom SSB ved administrerende direktør Meyer og Finansdepartementet kom det fram at Meyer ved ansettelsen men muligens også senere hadde fått som mandat å gjennomføre en betydelig omorganisering og effektivisering. Det er imidlertid liten grad offentlig hva disse føringer egentlig besto i og i liten grad vist til at innholdet i disse kravene bygger på konklusjoner som er trukket ut av den løpende styringsdialog mellom FIN og SSB inkludert SSBs styre.

SSB har arbeidet noen år med å modernisere IT baserte produksjonssystemer noe som er reflektert i noen grad i styringsdialog mellom FIN og SSB. NOU 2018:7 har imidlertid ikke drøftet moderniseringsprogrammet og betydningen av dette for arbeidsoppgavene og styringen av SSB.

Styret foreslås nedlagt i NOU 2018:7 og så foreslås det opprettet to lovfestede råd. Det ene rådet er vel ment å fortsette noen av de roller som det nåværende styret har. Oppgavene og kompetansen til dette rådet er imidlertid uklart beskrevet. I tillegg kommer det et statistikkråd som skal opprettes som en videreføring av det nåværende Statistikkråd.

Spørsmålet om hvilket departement som skal styre SSB er kort drøftet og Statistikklovutvalget går inn for at Finansdepartementet fortsatt skal ha denne rollen. Siden 1988 er det skjedd mye med eierstyring i retning av et generelt prinsipp om at det ikke er bruker departementet som ivaretar eierstyringen. Her ser en ut til uten diskusjon å fravike dette prinsippet.

Om erfaringene med styret, inneholder NOU 2018:7 noen lite dokumenterte beskrivelser og vurderinger. På side 38 står at det tidligere ble lagt vekt på faglige råd i statistikkproduksjonen. Uten å ha foretatt en grundig datainnsamling og analyse av styreledere og medlemmer må en kunne si at det er lite som tyder på at styret hadde medlemmer med statistikkfaglig kompetanse, hverken i tidlige år eller i nyere tid. Nå skriver Statistikklovutvalget at det skal være tilsyn og administrative vurderinger som har erstattet dette. Det er vanskelig å se ut fra styresammensetningen hvordan dette hensyn er ivare tatt av Finansdepartementet ved styreoppnevningene. Ennå har vel ikke en ledende norsk statistiker blitt oppnevnt i SSBs styre, slik at hvis tilsynet med statistikk krever

statistikkfaglig kompetanse har en ikke truffet med styreoppnevningene. Det nye med å oppnevne den danske statistikk-sjef tilfører statistisk kompetanse, men er en praksis som kan ha andre og muligens tvilsomme sider. I de internasjonale organer samarbeider de ulike direktører på likt grunnlag og det kan forstyrre om en av disse direktører sitter i styret for en annet lands Byrå.

Samordningsoppgaver og tilgang til data

Data til offisiell statistikk og annen statistikk som publiseres uten å være stemplet som offisiell statistikk, hentes fra mange kilder som involverer andre statsetater. Disse etatene produserer også statistikk basert på data som de har hentet inn for sine forvaltningsoppgaver. Data skal utveksles mellom etater både for forvaltningsformål og statistikkformål, for blant annet å redusere oppgavebyrden. Personvernet er en overordnet forpliktelse som må tillegges stor vekt. Den langvarige kompetansekonflikt om helsedata til SSB og SSB data til Folkehelse kan sies å være et resultat av at både SSB og Folkehelse legger stor vekt på personvernet, Begge etater har egne og strenge regler for deling av persondata.

Gjennomgående er det slik at data samlet inn for statistikkformål med hjemmel i statistikkloven ikke skal anvendes til forvaltningsformål. Samordningsoppgaver er viktig i nåværende lov og Statistikkrådet som er oppnevnt av SSB er ment å gjøre samordningen bedre.

Det foreligger en egen utredning om helseregistre. Lederen av dette utvalget Marta Ebbing var også medlem av Statistikklovutvalget.

Det er åpenbart at en hensiktsmessig /optimal forvaltning av de ulike datakilder og produksjonen av statistikk fra disse kilder krever en aktiv samordning. I dette arbeidet vil utvikling og bruk av felles identifikatorer stå helt sentralt, men dette er et tema som er helt utelatt av i NOU 2018:7. SSB var tidligere (fram til 1988) sentralkontor for folkeregistrene. Videre arbeidet SSB aktivt for å danne grunnlaget for organisasjonsnummer og Enhetsregisteret. Videre arbeidet en i SSB med et identifikasjonssystem for boligenheter som ble utnyttet i Folke- og boligtellingen 2011. Status og svakheter i systemet for populasjonskontroll og identifikasjon av enheter er helt sentralt for også offisiell statistikk, men dette er ikke kommentert i NOU 2018:7. Videre må samordning ta opp hvilke opplysninger som de ulike datakilder skal samle inn og hvordan data skal lagres. Samordningen må fordele hvilke oppgaver hver enkelt etat skal ha. Hvilke samordningsvedtak krever dette? Hvordan skal samordnings oppgaver fordeles og dermed hvilke samordningsoppgaver skal tildeles SSB? Drøftingen i NOU 2018:7 er knapp, lite konkret og upresis.

Nåværende lov tildeler SSB samordningsansvar. Statistikklovutvalget har ikke foretatt en evaluering av hvordan SSB har løst disse oppgaver, Peer Review peker imidlertid på at samordningsrollen til SSB må presiseres bedre og at dette er en oppgave for lovrevisjonen. Et av verktøyene for bedre samordning er det nåværende statistikkrådet. I teksten i NOU 2018:7 sies det at samordning skal styrkes. På side 79 omtales i teksten til §2-3 som en forlengelse av det nåværende statistikkrådet. «Kongen skal opprette et statistikkråd med medlemmer som representerer myndigheter som er ansvarlig for offisiell statistikk. Rådet skal ledes av SSB. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådets opprettelse og virksomhet.

Det foreslås imidlertid to ulike råd for SSB. Det som er omtalt i §2-3 og omtales som et statistikkråd og det som er omtalt i §4-3 og som er gitt navnet Rådet for Statistisk sentralbyrå, Dette sistnevnte rådet skal kunne gi råd i enhver sak som det blir forelagt, men også selv ta initiativ til å drøfte og gi råd om saker. Det betyr at det teoretisk er mulig at samme sak kan bli drøftet i begge de to rådene. Det er ikke drøftet om det er hensiktsmessig med to rådgivende råd og hvordan relasjonene mellom de to råd skal håndteres.

Det er synd at ikke Statistikklovutvalget går lenger i å beskrive hvordan samordning kan skje, ikke minst fordi det som nevnt i innledningen finnes en utredning som ser på dette for helsedata. Disse data inngår også i SSBs interessesfære og SSB er en av institusjonene som er drøftet i Helsedatautredningen uten at Statistikklovutvalget aktivt vurderer de forslag som der fremmes og om SSB bør tildeles en rolle i det opplegg som skisseres i Helsedatautredningen. Et spørsmål kunne være om SSB kunne tildeles rollen som ansvarlig for den nye nasjonale tjeneste for å gi tilgang til helsedata.

En ønsket samordning av hele datasystemet mellom SSB og andre etater og for alle fagområder kan ikke oppnås kun ved å se på lovverket for SSB slik det kan se ut som Statistikklovutvalget har valgt å arbeide. Det er virksomhet i flere etater, og lovverket for alle involverte etater må gjennomgås.

Bruk av registerdata er framhevet. Dette med registerdata i statistikkproduksjon, er en visjon for statistikkproduksjon som ble utviklet og konkretisert i 1960 årene. I 2014 hadde personnummeret 50 års jubileum. (Se artikkel i Samfunnsøkonomen av Furseth og Ljones 2014). For det første lider diskusjonen i Statistikklovutvalget av at en ikke er presis i omtalen av registre og at en ikke innfører termen administrative data og datasystemer og ser på identifikasjonsnummer systemer. For at administrative data skal kunne kobles sammen og utnyttes effektivt til både forvaltning og statistikk er det viktig med felles identifikasjon - som personnummer og organisasjonsnummer. I NOU 2018:7 brukes gjennomgående termen administrative registre. Helt sentralt står imidlertid identifikatorene og for vedlikehold av disse identifikasjonsnumrene trengte basisregistre. Et spørsmål som burde vært vurdert om vedlikehold av identifikasjonssystemene er tilfredsstillende for hensynet til offisiell statistikk og om SSB spiller en tilfredsstillende rolle i dette arbeidet med basisregistre. Hensynet til personvern og sikker dataforvaltning må hele tiden ivaretas.

Noen spørsmål som bør drøftes er om alle personer som oppholder seg i Norge har et statistisk identifikasjonsnummer? Skaper endringer i hvordan næringslivet organiserer seg med nye former for juridiske enheter, innleie av arbeidskraft og internasjonalisering forstyrrelser i produksjon av økonomisk statistikk som også svekker nasjonalregnskapet. Dette er grunnleggende spørsmål for norsk statistikkproduksjon men som er lite drøftet i NOU 2018:7.

SSB har rett til å innhente opplysninger med oppgaveplikt. Oppgaveplikt inkludert tvangsmulkt er klart praktisert overfor næringslivet. Det er ikke i loven klart om det er unntak for oppgaveplikt overfor offentlig forvaltning. Men når det gjelder offentlige administrative datasystemer er det egne lovregler i både gammel og ny lov om meldeplikt og SSBs rett til å uttale seg. I realiteten kan en si at SSB ikke kan pålegge det offentlige oppgaveplikt særlig ikke med tvangsmulkt. Det vil ut fra erfaringene med samordning vært en fordel om SSB også i dialog med andre statsetater ikke bare kan komme med råd men også om nødvendig komme med pålegg om innhold og form på de data som samles inn fra administrative kilder i andre etater. Det er klart at en slik økt myndighet for SSB kan møte motbør og vil være kontroversiell. Det er ikke tvil om at en slik rett eventuelt måtte ha blitt behandlet med takt og varsomhet av SSB.

En slik forsterket rett til å komme med pålegg om innhold og form for administrative data kan imidlertid i praksis være den eneste farbare vei for å sikre den ønskede samordning og sikre data til for eksempel internasjonale pålegg. Dette er ikke drøftet i NOU 2018:7 og kan vel tolkes som at Statistikklovutvalget har forkastet en slik utvidet rett for SSB til å gi pålegg til offentlige dataeiere.

I NOU 2018: er det drøftet hvor langt oppgaveplikten overfor næringslivet strekker seg. Det er bekreftet at klientdata kan kreves utlevert. SSB har arbeidet noe med slike tredjeparts-data for å forenkle datafangst og redusere oppgavebyrden, uten at det kan sies å ha fått fullt gjennomslag. Det ville vært nyttig om Statistikklovutvalgets utredning kunne vært enda klarere på hvordan dette kan

videreutvikles og om lovgrunnlaget er tydelig nok. Et område hvor mulighetene åpenbart er store er for eksempel kjøp av energi.

Er det begrensninger på hvilke opplysninger SSB kan be om? I praksis vet SSB at de ikke kan be om opplysninger som oppgavegiver selv ikke kjenner. Dette kan gjelde spesifikasjoner fra regnskap etc. som ikke kan hentes maskinelt hvis det ikke er lagt inn rutiner som koder regnskapet på en relevant måte. Her kan en minne om at SSB i KOSTRA overfor kommunene har en rutine hvor kommunene før regnskapsåret starter blir varslet om hva SSB vil be om neste år, slik at rutiner hos oppgavegiver kan tilpasses og data uttrekk kan forberedes. Slike rutiner kan gjerne SSB bli pålagt å følge på alle områder, også overfor næringslivet.

Som nevnt vil et godt nasjonalt statistikkssystem være avhengig av utveksling av data til SSB fra andre etater, men også at data fra SSB stilles til disposisjon for andre etater. Da ikke til forvaltningsoppgaver men til statistikkoppgaver. I NOU 2018:7 fremmes det forslag som vil gjøre det lettere for andre etater å få data fra SSB til egen statistikkproduksjon. Statistikklovutvalget sier at de fortsatt ønsker et sentralisert norsk statistikkssystem. Vi har allerede for norsk statistikk kunnet observere en forskyvning fra den sentraliserte SSB produksjon over til statistikk laget av andre etater, som for eksempel Folkehelse. Forslagene i NOU 2018:7 gir egentlig ikke klar styrking av SSBs tilgang til data, men styrker andre etaters adgang til SSB data, Dette gjelder ikke bare data som SSB har hentet fra administrative kilder, men også egne data det vil si data som SSB har hentet inn med statistikkloven som hjemmelsgrunnlag. Statistikklovutvalget er klar over faren for at dette kan svekke den sentraliserte statistikkmodellen men fremmer likevel forslaget om økt adgang til SSB data og kommer ikke med konkrete virkemidler som kan hindre en svekkelse av den sentraliserte modell. Slike virkemidler kunne være en styrket generell adgang til administrative opplysninger for SSB. Et særlig eksempel på nåværende restriksjoner for SSB er adgangen til data om medlemskap i religiøse samfunn.

Et tema som henger sammen med samarbeid og samordning er databehandler rollen. Det betyr at SSB påtar seg en rolle i håndtering av data som ikke er forenlig med den normale rolle som SSB skal ha. Den normale rollen kan sies å være å samle inn data for statistikkformål og ikke overlevere data til andre for andre formål enn statistikk. Det siste – ikke overlevere data – er en del av den forretningside som SSB formidler til samfunnet. Den rolleforståelse har ikke bare vært anvendt på data som samles inn av SSB med statistikkloven som hjemmel, men også vært anvendt på administrative data. Denne fortolkning lå for eksempel til grunn da SSB (en gang i 1990 årene) valgte å ikke overlevere data fra datasettet til utenrikshandel med varer som er hentet fra Toll og avgiftsdirektoratet til politiet som etterspurte data for en politietterforskning. Denne fortolkning fra SSB ble også rettslig vurdert av Justisdepartementet.

Så har det utviklet seg et behov for at SSB på vegne av andre etater samler inn data som så både brukes både til forvaltningsformål og statistikkformål. I en artikkel i SJIAOS (Statistical Journal of International Association of Official Statistics) er dette drøftet (Ljones 2011 i SJ IAOS 27 (2011) 25–29 25, Independence and issues for modern use of administrative data in official statistics). Her er konklusjonen at det kan være tap i form av økte kostnader for det offentlige og ikke minst økt oppgavebyrde for oppgavegiverne ved å ikke åpne for en slik databehandlerrolle for SSB. Men siden det er en balansegang mellom roller er det grunn til å se på om dette bør understøttes ved en tydeligere lovregulering. Omtalen i NOU 2018:7 er imidlertid meget kort og gir få føringer om de prinsipper som må følges for at databehandlerrollen skal være forenlig med SSBs hovedoppgave – samle inn data og produsere offisiell statistikk.

Det er vanskelige avveininger og det må legges stor vekt på verdien av den statistikk som kan utvikles og hensynet til oppgavebelastningen for oppgavegivere. Det betyr at det må utvises varsomhet og at en må legge vekt på å unngå unødig aktivitet i databehandler rollen som kan gi publikum og oppgavegivere inntrykk av at SSB er involvert i selve forvaltningsarbeidet på området. Det er viktig at en får fram at SSBs rolle er begrenset til en teknisk innhenting av data for anvendelse i både forvaltning og offisiell statistikk. Statistikklovutvalget framhever at praksis og implementering av lovverk vil bygge på forarbeider. Derfor er en dypere diskusjon viktig her. Det som er viktig er at SSB er helt åpne om de oppgaver som de involveres i hvordan det håndteres – transparens om metoder, teknikker og samarbeid med andre er et viktig grunnprinsipp. Dette burde vært framhevet i innstillingen fra Statistikklovutvalget.

Uavhengighet og offisiell statistikk

Loven fra 1989 inneholder en bestemmelse om at SSB er faglig uavhengig. Dette prinsippet synes nå å være velkjent, og er også et internasjonalt prinsipp for offisiell statistikk. Det ble trukket fram i den offentlige diskusjon som oppstod omkring striden høsten 2017 som endte med avgang til administrerende direktør Christine Meyer. I ulike sammenhenger har hensynet til faglig uavhengighet vært en del av argumentasjonen for å ha en egen etat for statistikkproduksjon. Dette tema har også vært med i de internasjonale diskusjoner omkring offisiell statistikk mer eller mindre gjennom hele den offisielle statistikkens historie.

I NOU 2018:7 er det et eget kapittel 11 Styring og uavhengighet. Avsnittet innledes med igjen å framheve behovet for demokratisk forankring. Den store vektlegging på demokratisk forankring er en litt overraskende problemstilling. Den kan ha sin forklaring i den konfliktsituasjon som oppstod mellom Finansdepartementet og SSB ved administrerende direktør samtidig som Statistikklovutvalget arbeidet. Konflikten endte med at finansministeren offentlig sa at hun ikke hadde tillit til SSBs administrerende direktør, noe som endte med at Meyer trakk seg både fra SSB og fra Statistikklovutvalget.

Det var ulike syn på om Finansdepartementet og Finansministeren brøt prinsippet om faglig uavhengighet i den situasjonen. Saken har også vært drøftet grundig i Stortingets Kontrollkomite.

Mitt syn som er presentert i en artikkel i Aftenposten og i et brev til internasjonale kontakter, var at det ikke var et brudd på uavhengigheten å stoppe en omorganisering av Forskningsavdelingen som med stor sannsynlighet ville kunne svekke modell leveransene.

Jeg tror det ville vært nyttig om Statistikklovutvalget også hadde forholdt seg til og eventuelt kommentere denne konkrete saken og spørsmålet om uavhengighet.

Den generelle diskusjon av styring og uavhengighet i statsforvaltningen i kap. 11.2 er relevant for SSB men ville ha vunnet på å drøfte om prinsippene for SSB har felles trekk med prinsippene for administrativ styring av andre etater, hvor også den faglige autonomi er viktig også for maktfordelingsprinsippet. Mitt eksempel er domstoler og som er drøftet i en artikkel i SJIAOS: Statistical Journal of the IAOS 31 (2015) 375–379. Twenty years of the United Nations Fundamental Principles of Official Statistics: The present and an outlook into the future, av Olav Ljones)

I denne artikkelen fortolkes uavhengighet først som et pålegg til Statistikkbyrået om at den offisielle statistikk skal bruke de beste tilgjengelige vitenskapelige metoder og at ingen politiske myndigheter skal kunne presse statistikkbyrået til å fravike fra disse. Ei heller skal noen kunne presse Byrået til å endre eller utsette en publisering. Diskusjonen i Statistikklovutvalget blir derimot i denne sammenheng veldig generell og lite fokusert. Det er også grunn til å trekke fram et poeng fra Ljones 2015 om at uavhengigheten er der for å hindre andre fra å påvirke eller presse statistikkbyrået, men

det er også grunn til å minne om at dette er å tolke som en forpliktelse for Byrået til å ha høy faglig kompetanse og å strebe etter å arbeide uavhengig av politikere og taktiske hensyn. I striden i 2017 om omorganisering er det ved høringen i Stortinget dokumentert en så tett og nær dialog mellom SSB og Finansdepartementet at det med rette kan spørres om dette er i samsvar med den faglige uavhengighet.

Det er pekt på at det i noen grad er fellestrekk mellom styring av SSB og med styring av domstoler. Det er imidlertid noen prinsipielle forskjeller mellom hvordan en domstol arbeider og SSB, og det er nevnt at SSB kan ha tydeligere felles trekk med rolle og arbeidsform for Sivilombudsmannen og de andre Ombudsmenn som er etablert.

Budsjettstyring

All erfaring tilsier at det er konfliktfylt å budsjettere den offisielle statistikk. I alle land har det skjedd store endringer med bruk av færre arbeidstakere til feilretting og manuell behandling av opplysningene. Men også IT omlegginger krever store investeringer. De internasjonale kravene er omfattende og kostnadskrevende. Det har vært et prinsipp for Finansdepartementet at utvidelser i de internasjonale rapporteringskravene ikke automatisk blir kompensert med økte rammer over statsbudsjettet. Det er grunn til å se med skepsis på beskrivelsen i NOU 2018:7 som nærmest garanterer at Statistikkprogrammet vil bli fulgt opp med budsjettammer.

Det er også verdt å merke seg at i omtalen av oppdragsfinansiering er det en kort omtale av hvordan dette ble drøftet i NOU 1988:19, mens de utredningene som ble foretatt sammen med Finansdepartementet i 1996 og senere ved en ren intern utredning 2012, kun er summarisk omtalt. (Rammebetingelser for SSBs oppdragsvirksomhet. Rapport fra en arbeidsgruppe. Interne dokumenter 96/2, SSB og Oppdragene i SSB, Innstilling fra et utvalg nedsatt av SSBs administrerende direktør Interne dokumenter 32/2012).

Det er i årene etter 1988 at oppdragsvirksomheten utviklet seg i omfang og bredde.

Det var ikke åpenbart at den statistikk som var oppdragsfinansiert kunne kalles offisiell statistikk. Den første utredning (1996) som var felles mellom SSB og Finansdepartementet fastslo imidlertid dette.

Det var faktisk slik at det ble trukket opp som et gjennomgående prinsipp at SSB ikke skulle påta seg oppdrag som oppdragsgiver hadde et eierskap til og at statistikk og forskning som var oppdragsfinansiert skulle presenteres offentlig og at SSB hadde det fulle faglige ansvar og at det skulle være offisiell statistikk. Det virker uheldig og muligens utilsiktet at Statistikklovutvalget ser ut til å snu om på dette prinsipp. Oppdragsinntektene kommer fra mange kilder inkludert Eurostat. Finansieringen fra Eurostat kan være bidrag til å utvikle statistikk og det vil bli helt paradoksalt om slik EU finansiert statistikk med finansiering ikke skal kunne regnes som offisiell statistikk.

Så kan en strategisk ha et syn på at omfanget og innretning på oppdragsandelen bør justeres men det er egentlig ikke en lovsak.

Oppdragsvirksomheten har slik SSB ser det bidratt til å øke kostnadsbevissthet og fremmet en mer fokusert prosjektstyrings kultur i SSB. Dette blir ikke omtalt og vurdert av Statistikklovutvalget.

Det kan være en erfaring fra SSB på at stramme budsjetter og streng virksomhetsplanlegging kan gi lite rom for nyskaping og omlegginger av rutiner. Store deler av ressursene er låst til drift. Det er grunn til å se kritisk på om styrkingen av den nasjonale koordinering på regjeringshold, inkludert statistikkprogrammet kan virke ytterligere sementerende på statistikkproduksjonen og hemme nyskaping.

Det er et alminnelig prinsipp også internasjonalt at statistikkbyrået ikke betaler for opplysninger som skal brukes til offisiell statistikk. Dette prinsippet foreslås videreført. Dette er sikkert en naturlig konklusjon. Det kunne likevel vært interessant å se en utredning som tar opp prinsippet om at Byrået ikke betaler til oppgavegivere, til drøfting. Fordelene med å endre til at Byrået kan betale til oppgavegiverne ville være riktigere tall for kostnader ved å lage offisiell statistikk. Dette kan også innebære en bedre incentivstruktur for en effektiv datainnsamling, særlig hvis gevinstene ved innsparinger kan pløyes inn i andre statistikkprosjekter.

Internasjonalt arbeid.

Det er viktige momenter som er med i NOU 2018:7 om hvordan internasjonale føringer styrer både hva som skal lages og hvordan det lages. Noen momenter som kan problematisere dette feltet er knyttet til at også andre etater har ansvar for internasjonale statistikker. Hvordan disse andre etater trekkes inn i forberedelser og planlegging i de internasjonale organer kan forbedres, uten at det går ut over prinsippet om at hovedansvaret ligger hos SSB.

I omtalen av bistandsvirksomheten er det en unøyaktighet (kap. 3.3.3) . Når det gjelder de lange tradisjoner for bistand er det slik at i de tidlige tilfellene ble arbeidet utført av SSB funksjonærer og ledelse på permisjon fra SSB. SSB som institusjon var ikke involvert annet enn ved at Byrået ga permisjon uten lønn for tilsatte som skulle arbeide med bistandsprosjekter i u-land. I starten av 1990 årene ble det tatt initiativ til å forhandle fram en prinsippavtale mellom SSB og UD/ Norad hvor det er SSB som institusjon som påtar seg bistandsoppgavene mot prosjektfinansiering. Dette har vært vellykket og virksomheten er vel etablert. Styringen og organiseringen av denne virksomheten kan imidlertid ha vært litt uavklart internt. Det har også vært ulike syn på om SSB skal søke internasjonale prosjekter for Internasjonale organisasjoner og finansieringskilder eller om en skal begrense seg til oppdrag for UD Norad.

Det er et eget oversiktlig vedlegg om EU samarbeidet. Det er grunn til å minne om at det kommer viktige føringer også fra andre internasjonale organisasjoner. For eksempel er prinsippet om at alle brukere skal få tall til samme tid ved frigiving, en regel som ble implementert i Norge basert på IMF prinsipper.

Forskningsvirksomheten

Forskningsvirksomheten har lange tradisjoner i SSB, men særlig viktig er tiden fra 1950 hvor det ble organisert en egen Forskningsavdeling. I kapittel 10 er det en særlig drøfting av dette. I nåværende lov er det lovfestet at det skal drives forskning, men ikke presist at det skal være en egen avdeling.

Den norske løsningen er et særtilfelle. Ingen – heller ikke Frankrike – organiserer en slik Forskningsavdeling med det oppgavesettet som den avdelingen har innenfor et statistisk sentralbyrå.

Det er historisk mange eksempler på at Forskningsavdelingen har vært viktig for norske brukere. I de første årene var også arbeidet med utvikling og drift av nasjonalregnskapet en del av Forskningsavdelingen. Det bidro i betydelig grad til å fremme en kjerneoppgave for Byrået nemlig nasjonalregnskapsvirksomheten.

En rekke forutsetninger har endret seg og spørsmålet som jeg vil rette oppmerksomheten mot er om samspillet mellom statistikkarbeidet og det å ha forskningsavdelingen integrert i SSB har endret seg slik at det nå er naturlig å innføre en full autonomi for Forskningsavdelingen i forhold til SSB.

Noen momenter

- Forskningsavdelingen ble i 1990 årene tilpasset Forskningsrådets krav til forskningsinstitutter for at SSBs forskningsavdeling skal kunne delta i konkurranse om midler fra Forskningsrådets ulike programbevilgninger. SSB forskere kan av denne og muligens også andre grunner ikke ha lettere adgang til SSBs data enn andre forskere. Det er ikke allmenn tillit til at dette er situasjonen og det er dessuten økende innslag av klager fra forskningsmiljøer om dyr og dårlig adgang til mikrodata.
- Statistikkproduksjonen skal moderniseres gjennom et ambisiøst moderniseringsprogram som skal endre hvordan IT kan effektivisere statistikkarbeidet. Tilbakevirkning på statistikkproduksjon er ofte en begrunnelse for Forskningsavdelingens plassering, men i noen grad er det nok overdrevet hvilken betydning dette har hatt. Noe har det vært på nasjonalregnskapsområdet men det også har avtatt. Gjennomføringen av moderniseringsprogrammet avhenger ikke av slike tilbakemeldinger fra forskning.
- Spissede kvalitetskrav til forskning kan stille lederkrav til hvordan forskning ledes som ikke er sammenfallende med hvordan en god statistikkproduksjon skal ledes.
- Forskningsavdelingen stjeler oppmerksomhet både internt og eksternt som svekker statistikkproduksjonen ved at den utsettes for lite kritisk søkelys.

Det er alvorlige innvendinger mot nåværende plassering ut fra hensynet til statistikkproduksjon. Dette sammen med den kritikk av nå situasjonen som en kan lese ut av debatten om Forskningsavdelingen i 2017, gjør at det nå må være fordelaktig med et skille som gir Forskningsavdelingen en autonomi i forhold til SSB. Så kan de to institusjonene gjerne være samlokalisert og ha lovpålagte samarbeidsmekanismer. For noen kan muligens spørsmålet om Forskningsavdelingens framtid være det helt dominerende spørsmål og striden om dette kan flytte oppmerksomheten vekk fra de mange spørsmål av stor betydning for den offisielle statistikk. En slik situasjon understreker betydningen av å finne fram til en løsning med fristilling av Forskningsavdelingen.

Oppsummering

Fordi utvalgets innstilling vil være forarbeid til en framtidig lov er det mange avsnitt som har betydning utover selve formuleringen i nye lovtekster. Innstillingen inneholder mye relevant stoff men det er også mangler i diskusjonen av de faglige utfordringer som stilles til de som skal lage god og tjenlig offisiell statistikk. Det er en krevende oppgave som stiller store faglige krav og bred tilgang til data. Spørsmålet om hvordan lovtekst og styring skal stimulere til et slikt faglig miljø er for lite drøftet.

Spørsmålet om hva som skiller offisiell statistikk fra annen statistikk er satt på dagsorden men det foreslåtte statistikkprogram gir ikke svaret på dette. Faglig og uavhengig offisiell statistikk er en av flere premisser for et demokrati. Det å sikre såkalt demokratisk kontroll med statistikkprogrammet er ett av forslagene. Det er en fare for at dette vil hemme SSBs faglige uavhengighet utvanner det faglige ansvar.

En god samlet offisiell statistikk krever aktiv samordning mellom etater og utvalget kunne med fordel vært mer presis på å utvikle virkemidler som sikrer en slik samordning, samarbeid og utveksling av data men også slik at personvernet ivaretas. Det er naturlig at det til enhver tid er laget nasjonale oversikter men Statistikkprogrammet får tildelt en rolle og en betydning ut over å gi brukerne en oversikt.

Styret foreslås nedlagt men Statistikklovutvalget skaper uklarhet ved å foreslå to ulike råd som er delvis overlappende i oppgaver.

Databehandlerrollen er kinkig for SSB og utvalget burde sett grundigere på under hvilke forutsetninger en slik rolleblanding kan godtas.

Oppdragsvirksomheten er et følsomt område men utvalget snur opp ned på et prinsipp at også det som lages av statistikk basert på oppdragsfinansiering skal være offisiell.

Behovet for demokratisk kontroll er selvfølgelig, men beskrivelsen av hva som svikter nå er ikke dekkende og konkretiseringen synes oppkonstruert. Det eneste virkemiddel er Statistikkprogrammet mens tiltak for å overvåke om SSB opptre faglig uavhengig er fraværende.