

# Administrative mønstre på statistikkområdet

Statistisk sentralbyrå i et komplekst institusjonelt landskap

**Dag Ole Teigen**

**Veileder**  
Jarle Trondal

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2014  
Fakultet for samfunnsvitenskap  
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

## ii Administrative mønstre på statistikkområdet

# Sammendrag

I dag opererer nasjonale direktorater og tilsyn i institusjonelle landskap som er mer komplekse og mindre tydelige enn tidligere. Dette skaper usikkerhet om hvor direktoratene og tilsynene i praksis hører hjemme. Tidligere forskning viser at styringen av disse er sammenvevet i en modell hvor både moderdepartementer, Kommisjonens administrasjon og nettverk med søsterbyråer i andre land utøver en viss innflytelse på arbeidet.

Denne oppgaven undersøker hvordan og i hvilken grad Statistisk sentralbyrå er administrativt tilknyttet Finansdepartementet, Kommisjonens administrasjon og transnasjonale søsternettsverker i arbeidet med økonomisk statistikk – og hvordan tilknytningene kan forklares. Statistikkområdet er valgt som case med bakgrunn i behovet for flere studier av mindre politiserte områder. Oppgavens teoretiske tilnærminger er flernivåadministrasjon (MLA) og organisasjonsteori. Perspektivene utfyller hverandre, slik at førstnevnte bidrar til å *beskrive* det administrative mønsteret på området, mens sistnevnte bidrar til å *forklare* byråets administrative relasjoner. Metodisk baserer undersøkelsen seg på dokumentanalyse i kombinasjon med intervjuer av informanter i byrået.

Undersøkelsen finner en kompleks og sammenvevet styring av SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Først og fremst inngår byrået i et omfattende, Kommissjonsledet nettverkssamarbeid på statistikkområdet – ESS-samarbeidet. At Kommisjonen oppretter, vedlikeholder og kontrollerer nettverk er ikke enestående for statistikkområdet. Byråets arbeid med økonomisk statistikk er tett knyttet til Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet. Det er dermed klare tendenser til at byrået inngår i en felles unionsadministrasjon. Samtidig inngår byrået også i betydningsfulle, transnasjonale samarbeider direkte med søsterbyråer, særlig gjennom det nordiske samarbeidet. Ettersom alle nordiske land også er medlemmer av ESS-samarbeidet, utvikles og forsterkes relasjonene innenfor rammene av begge samarbeidene samtidig. Oppgaven viser hvordan en organisasjonsteoretisk tilnærming kan bidra til å forstå de komplekse institusjonelle relasjonene på området.

iv Administrative mønstre på statistikkområdet

# Forord

Med fullføringen av masteroppgaven fullfører jeg samtidig et utdanningsløp som begynte med barneskolen i 1989. Alle brikkene i utdanningsløpet utgjør til sammen en helhet. Lærdom som først fremstår stykkevis og delt, finner sammen og bygger et felles kunnskapsgrunnlag med tiden. Dermed er det mange som fortjener å bli takket. La meg trekke frem noen av dere.

Først takker jeg Jarle Trondal, som tidlig takket ja til å være min veileder. Presise, grundige og konstruktive tilbakemeldinger har vært gitt med et engasjement som imponerer meg. Takk til mine gode medstudenter, særlig Johan Østby Nygænen som i likhet med meg valgte spesialisering innen europeisk integrasjon. Våre samtaler er av stor verdi for meg. Jeg er også takknemlig for hvordan Richard Ragnarsøn og Live Margrethe Rognerud i Statistisk sentralbyrå har bidratt med tilretteleggingen for intervjuene jeg har gjennomført i byrået. Takk også til alle informanter for verdifulle bidrag i en hektisk hverdag.

Mest av alle takker jeg familien min. Jeg er takknemlig for at besteforeldrene og foreldrene mine gav meg interesse for å lære. Takk mamma, for at du gjennom hele oppveksten tålmodig fulgte opp dine fire barn med vekking, frokost og leksehjelp. Fra 1989 og frem til i dag har du alltid vist engasjement for utdanningene våre. Du har inspirert oss til å gjøre vårt beste. Takk for du alltid har vært der for oss. En spesiell takk også til søsknene mine, for gode samtaler og for hjelp med det tekniske og med korrekturlesning. Vi representerer fire forskjellige fagfelt: Politikk, romfysikk, automasjon og historie. Dere lærer meg mye, og jeg inspireres alltid av å samtale med dere. Hjertelig takk til min kjære Anne-Lise, for alle gode bidrag til å tilrettelegge hverdagen vår på en slik måte at jeg har kunnet gjennomføre masterprogrammet. Da jeg endelig kom hjem etter årene i politikken, og var i tvil om hvilken utdanning jeg skulle velge, oppfordret du meg til å gjennomføre et masterstudie. Det var en anbefaling jeg fulgte, og som jeg aldri har angret på. Takk også til barna for at dere tålmodig har støttet meg i arbeidet, også i travle tider hvor vi gjerne skulle hatt mer tid til hverandre.

Risør, november 2014, Dag Ole Teigen

vi Administrative mønstre på statistikkområdet

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>III</b>
<b>FORORD .....</b>	<b>V</b>
<b>INNHOOLD .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTE OVER FIGURER OG TABELLER .....</b>	<b>VIII</b>
<b>FORKORTELSER .....</b>	<b>IX</b>
<b>1. INTRODUKSJON .....</b>	<b>1</b>
1.1. INNLEDNING .....	1
1.2. PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER.....	3
1.3. OM TIDLIGERE FORSKNING PÅ OMRÅDET OG DET «UTFORSKEDE ROM» .....	5
1.4. VALG AV CASE .....	7
1.5. TEORI OG METODE .....	9
1.6. OPPGAVENS STRUKTUR .....	10
<b>2. TEORETISK RAMMEVERK.....</b>	<b>12</b>
2.1. INNLEDNING .....	12
2.2. FLERNIVÅADMINISTRASJON .....	13
2.2.1. <i>Bakgrunn</i> .....	13
2.2.2. <i>En modell for sammenvevet styring</i> .....	17
2.2.3. <i>Forventede funn</i> .....	18
2.3. ORGANISASJONSTEORETISKE FORKLARINGSVARIABLER .....	21
2.3.1. <i>Vertikal spesialisering</i> .....	22
2.3.2. <i>Horisontal spesialisering</i> .....	23
2.3.3. <i>Organisatorisk duplikasjon</i> .....	25
2.3.4. <i>Institusjonalisering</i> .....	26
2.3.5. <i>Oppsummering av forventede sammenhenger</i> .....	28
<b>3. FORSKNINGSDESIGN OG METODE .....</b>	<b>30</b>
3.1. VALG AV FORSKNINGSDESIGN .....	30
3.2. KILDER, PERSONVERN OG METODISKE UTFORDRINGER .....	31
3.2.1. <i>Dokumentene</i> .....	31
3.2.2. <i>Intervjuene</i> .....	33
3.3. OPPSUMMERING .....	36
<b>4. RESULTATER .....</b>	<b>38</b>
4.1. INNLEDNING .....	38
4.2. OM STATISTISK SENTRALBYRÅ.....	39
4.2.1. <i>SSBs historiske bakgrunn</i> .....	39
4.2.2. <i>SSBs organisering og arbeid med økonomisk statistikk</i> .....	40
4.2.3. <i>Finansdepartementets eierstyring</i> .....	41
4.3. KOMMISJONENS ORGANISERING PÅ STATISTIKKOMRÅDET .....	44
4.3.1. <i>Eurostat</i> .....	44
4.3.2. <i>Det europeiske statistiske system</i> .....	45
4.4. SSBs INTERNASJONALE ARBEID .....	47
4.4.1. <i>Om multilaterale og bilaterale samarbeid</i> .....	47
4.4.2. <i>EØS- og EFTA-samarbeidet</i> .....	48
4.4.3. <i>Nettverk med søsterbyråer</i> .....	49
4.5. OPPSTRØMSFASEN OG NEDSTRØMSFASEN.....	53

4.5.1. Oppstrømsprosesser .....	53
4.5.2. Nedstrømsprosesser .....	61
4.6. OPPSUMMERING AV RESULTATENE .....	68
<b>5. ANALYSE.....</b>	<b>71</b>
5.1. INNLEDNING .....	71
5.2. ANALYSE: FLERNIVÅADMINISTRASJON .....	71
5.2.1. Sammenvevet styring .....	71
5.2.2. Oppsummering .....	78
5.3. ANALYSE: ORGANISASJONSTEORETISKE FORKLARINGSVARIABLER .....	79
5.3.1. Vertikal spesialisering .....	79
5.3.2. Horisontal spesialisering.....	80
5.3.3. Organisatorisk duplikasjon .....	81
5.3.4. Institusjonalisering .....	82
5.3.5. Oppsummering .....	84
<b>6. KONKLUSJONER.....</b>	<b>86</b>
6.1. STATISTISK SENTRALBYRÅ I ET KOMPLEKST INSTITUSJONELT LANDSKAP .....	86
6.2. ORGANISASJONSTEORETISKE FORKLARINGER .....	89
6.3. AVSLUTTENDE BEMERKNING.....	90
<b>REFERANSER .....</b>	<b>93</b>
LITTERATUR .....	93
DOKUMENTER.....	98
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>100</b>
VEDLEGG I: FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I FORSKNINGSPROSJEKT .....	100
VEDLEGG II: SAMTYKKE TIL DELTAKELSE .....	102
VEDLEGG III: INTERVJUGUIDE .....	103
VEDLEGG IV: SSBs ORGANISASJONSKART .....	105
VEDLEGG V: EUROSTATS ORGANISASJONSKART .....	106
VEDLEGG VI: SSBs UTVIKLINGSSAMARBEID, STATUS 2012 .....	107

## Liste over figurer og tabeller

FIGUR 2.2.1. FLERNIVÅADMINISTRASJON MED «FLERHATTET» NASJONALT BYRÅ.....	15
FIGUR 2.2.2. SAMMENVEVET STYRING .....	18
FIGUR 6.1. ADMINISTRATIVE MØNSTRE PÅ STATISTIKKOMRÅDET.....	89
TABELL 2.2.3. SAMMENVEVET STYRING: FORVENTNINGER TIL FUNN .....	21
TABELL 2.3.5. FORKLARINGSVARIABLER: FORVENTNINGER TIL FUNN .....	29
TABELL 4.5.1A. MØTER SSB HAR DELTATT PÅ I REGI AV EUROSTAT, NORDEN, FN OG OECD .....	53
TABELL 4.5.1B. ANTALL DELTAGERE FRA SSB PÅ MØTER I REGI AV EUROSTAT, NORDEN, FN OG OECD .....	54
TABELL 5.2.2. SAMMENVEVET STYRING: OPPSUMMERTE FUNN.....	78
TABELL 5.3.5. FORKLARINGSVARIABLER: OPPSUMMERTE FUNN.....	85



# Forkortelser

BNI	Bruttonasjonalinntekt
BNP	Bruttonasjonalprodukt
DG ECFIN	Generaldirektoratet for økonomiske spørsmål og pengepolitikk, eng. <i>Directorate General for Economic and Financial Affairs</i>
DG SANCO	Generaldirektoratet for helse og forbrukere, eng. <i>Directorate General for Health and Consumers</i>
ECB	Den europeiske sentralbank, eng. <i>European Central Bank</i>
ECSC	Det europeiske kull- og stålfellesskap, eng. <i>The European Coal and Steel Community</i>
EDAG	Elektronisk dialog med arbeidsgivere
EF	De europeiske fellesskapene
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund, eng. <i>European Free Trade Association</i>
ESA	EFTA overvåkingsorgan, eng. <i>EFTA Surveillance Authority</i>
ESCB	Det europeiske sentralbanksystemet, eng. <i>European System of Central Banks</i>
ESO	EFTAs statistikkontor, eng. <i>EFTA Statistical Office</i>
ESS	Det europeiske statistiske system
ESSC	ESS-komiteen, eng. <i>European Statistical System Committee</i>
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
FIN	Finansdepartementet
FN	De forente nasjoner
HKPI	Harmonisert konsumprisindeks
HKPI-CT	Harmonisert konsumprisindeks med konstante avgifter, eng. <i>Constant Taxes</i>
IMF	Det internasjonale pengefondet, eng. <i>International Monetary Fund</i>
KPI	Konsumprisindeksen
KPI-JA	KPI justert for avgiftsendringer
MLA	Flernivåadministrasjon, eng. <i>Multi-level Administration</i>
MLG	Flernivåstyring, eng. <i>Multi-level Governance</i>
NATO	Den nordatlantiske traktats organisasjon
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management

x Administrative mønstre på statistikkområdet

NSI	De nasjonale statistiske institusjonene
OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, eng. <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
Prop. S	Proposisjon til Stortinget med forslag til stortingsvedtak
SPU	Statens pensjonsfond utland
SSB	Statistisk sentralbyrå
UD	Utenriksdepartementet
USA	Amerikas forente stater, eng. <i>United States of America</i>
ØMU	Den økonomiske og monetære union

# 1. Introduksjon

## 1.1. Innledning

Den europeiske union (EU) står i en særstilling som politisk system. Forholdet mellom EU og medlemslandene er gjenstand for omfattende forskning, særlig med bakgrunn i Europakommisjonens<sup>1</sup> nokså uavhengige administrative rolle, organisatorisk adskilt fra Rådet hvor medlemslandene er representert. Norges tilknytning til EU reguleres gjennom en rekke avtaler, med EØS-avtalen som den mest sammensatte, dyptgripende og omdiskuterte. Europautredningen fra 2012 utredet konsekvensene av EØS-avtalen, og dermed Norges tilknytningsform til EU. Ifølge utredningen er Norge – sett fra Brussel – det tredjeland som er tettest tilknyttet EU-samarbeidet (NOU 2012: 2, s. 35).

Forholdet mellom EU og nasjonale administrasjoner i medlemslandene – eller i tredjeland som Norge – kan ikke forstås gjennom formelle avtaler alene. Det eksisterer en bred forskningslitteratur innen europeiseringsfeltet som blant annet undersøker hvordan EU-institusjoner kobles med nasjonale styringssystemer og påvirker disse (f.eks. Graziano & Vink, 2007; Olsen, 2002). Videre finnes en nyere – og smalere – litteratur om flernivåadministrasjon (MLA), som undersøker hvordan EU-administrasjonen knytter seg til nasjonale administrasjoner ved å «adoptere» nasjonale byråer<sup>2</sup>. Innenfor denne litteraturen finner flere studier tendenser til at nasjonale byråer opptrer med flere roller eller «hatter», både som deler av en felles unionsadministrasjon, som deler av transnasjonale nettverk med søsterorganisasjoner i andre land, og som deler av sine respektive nasjonale administrasjoner. Disse utviklingstrekkene reflekterer at nasjonale byråer opererer i mer komplekse omgivelser enn tidligere, innenfor institusjonelle landskap som er mer omfattende og mindre tydelige. Dette skaper usikkerhet om hvor byråene i *praksis* hører hjemme. Dermed er det nødvendig å studere innvirkningen Kommisjonens administrasjon har på arbeidet i nasjonale byråer i sammenheng med tilsvarende innvirkning fra moderdepartementer og søsterbyråer i andre land – og å undersøke hvordan dette kan forklares (Egeberg, 2006, 2010; Egeberg & Trondal 2009a, 2011; Trondal, 2010<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Heretter «Kommisjonen».

<sup>2</sup> Det som i den engelskspråklige litteraturen omtales som «EU-agencies», omtales i norsk litteratur nokså gjennomgående som «EU-byråer». Den norskspråklige litteraturen varierer imidlertid mer i sine oversettelser av begrepet «national agencies», som gjerne oversettes med «direktorater og tilsyn» for å passe inn i den norske forvaltningsmessige terminologi. I denne oppgaven har jeg av språklige hensyn valgt å konsekvent omtale forvaltningsenhetene på nivået under departementene som «nasjonale byråer» eller bare «byråer». I denne oppgaven dekker byråbegrepet dermed både direktorater og tilsyn, herunder SSB. Se også definisjon i kapittel 1.4.

<sup>3</sup> Dessuten en rekke casestudier som redegjøres for i kapittel 1.3.

## 2 Administrative mønstre på statistikkområdet

Mange av studiene som er gjennomført tar imidlertid utgangspunkt i områder som må forventes å være politisk sensitive, som helse, matsikkerhet, miljø og transport. Etter min vurdering er det behov for flere studier av områder som i mindre grad kan forventes å være politiserte. Statistikkområdet betraktes gjerne som nøytralt eller «fargeløst», til tross for den vesentlige innflytelse som ligger i å definere hvordan størrelser skal telles, sammenlignes og fremstilles (Sverdrup, 2000, 2006). Numerisk informasjon øker tilliten til informasjonen, skaper inntrykk av distanse og habilitet og utgjør viktige premissgrunnlag for beslutningstakere i offentlig virksomhet (Porter, 1995; Sverdrup, 2006). Økonomisk statistikk kan for eksempel ha betydning for den økonomiske styringen og fordelingspolitikken. Hvordan arbeidet med statistikk administreres kan dermed ha vesentlig betydning for samfunnet. Samtidig må tilliten til landenes offisielle statistikker antas å avhenge nettopp av *fraværet* av direkte politisk styring med definisjoner, målestandarder og metodisk grunnlag. Videre har Ulf Sverdrup vist hvordan fremveksten av statistikk som vitenskap har nær historisk tilknytning til fremveksten av nasjonalstatene, gjennom behovet for skatteinntekter og oversikt over skattebetalere (2006, s. 107). Statistikk er dessuten en konservativ vitenskap, fordi enhver endring i statistiske kategorier vanskeliggjør sammenligninger på tvers av tid. Konservative systemer utvikler seg langsomt og sti-avhengig. Statistisk integrasjon handler dermed om institusjonsbygging i profesjonelle miljøer med sterke institusjonelle omgivelser (Sverdrup, 2000, s. 140-144, 2006, s. 9). Undersøkelser av statistikkområdet kan dermed gi gode uttrykk for hvordan den europeiske administrative orden transformeres, og for hvordan og i hvilken grad vi finner en ordenstransformasjon fra nasjonal statistikk som følger landegrensene, til felleseuropeisk statistikk.

I et institusjonelt landskap med mange aktører er det nødvendig å undersøke både vertikale og horisontale tilknytningsformer. Denne masteroppgaven undersøker de vertikale tilknytningene Statistisk sentralbyrå (SSB) har til Finansdepartementet (FIN) og Kommisjonens administrasjon, og de horisontale nettverkssamarbeidene mellom SSB og søsterbyråer i andre land. Formålet med casestudien er både deskriptivt og analytisk. Det deskriptive formålet er å beskrive hvordan og i hvilken grad SSB er tilknyttet de øvrige institusjonene. Det analytiske formålene er å forklare tilknytningene med bakgrunn i organisasjonsteori. Jeg regner denne undersøkelsen som en mulighet til å undersøke hvordan nettopp en tradisjonsrik, konservativ og uavhengig nasjonal institusjon i et såkalt utenforland påvirkes av europeisk integrasjon og av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, som også inkluderer samarbeid på statistikkområdet.

Masteroppgaven utforsker flere «utforskede rom». Oppgaven undersøker graden av påvirkning fra Kommissjonens administrasjon i relasjon til graden av påvirkning fra nasjonale departementer og fra nettverk med søsterbyråer, og knytter funnene til nyere MLA-litteratur – ikke til den generelle europeiseringslitteraturen (f.eks. Graziano & Vink, 2007; Olsen, 2002; Wesels, Maurer & Mittag, 2003). Videre kan det ha vært en betydelig utvikling på statistikkområdet etter Sverdrups artikler på området i 2000 og 2006, ikke minst med bakgrunn i den europeiske gjeldskrisen som har fornyet debatten om hvordan økonomiske størrelser skal måles og sammenlignes på tvers av land. Dessuten kan Norges status som EFTA-medlem ha betydning for byråenes tilknytning til Kommissjonens administrasjon (Trondal, 2010). Til min kjennskap er det heller aldri tidligere utført en casestudie av SSB basert på en MLA-tilnærming.

## 1.2. Problemstilling og avgrensninger

Oppgaven er en casestudie av SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Studiens teoretiske tilnærminger er MLA og organisasjonsteori.

Casestudien er delvis deskriptiv og delvis analytisk. MLA-forskningen har vist hvordan nasjonale byråer inngår i et institusjonelt landskap av relasjoner med flere aktører. Studiens deskriptive formål er å beskrive hvordan og i hvilken grad SSBs arbeid med økonomisk statistikk preges av relasjoner til FIN, Kommissjonens administrasjon og søsternettsverk som byrået inngår i. Tilknytninger til FIN og EU-nivået er av vertikal karakter, mens tilknytning til søsterbyråer er horisontale og nettverksbaserte. Studiens analytiske formål er å analysere hvordan disse organisasjonenes tilknytning til SSB kan forklares.

At formålet med studien er som beskrevet over, innebærer ikke at FIN, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer nødvendigvis er de eneste institusjonene SSB er knyttet til. Gjennom Det europeiske statistiske system (ESS) er SSB også – i det minste indirekte – tilknyttet organisasjoner som OECD, FN, IMF og Verdensbanken. Denne studien bygger imidlertid på et MLAperspektiv, som igjen gir oppmerksomhet til administrative mønstre i Europa som har sammenheng med Kommissjonens nokså uavhengige stilling som EUs administrative sentrum. Kommissjonens rolle skiller seg fra administrasjoner i tradisjonelle internasjonale organisasjoner ved å være ledet av et politisk kollegium, og ved å være organisatorisk adskilt fra Rådet der medlemslandene er representert (Trondal, 2010, s. 34). Formålet med denne undersøkelsen avgrenses i

#### 4 Administrative mønstre på statistikkområdet

tråd med dette, og eventuelle tilknytninger mellom SSB og andre organisasjoner enn dem som eksplisitt nevnes i problemstillingen, faller dermed utenfor studiens formål.

Dermed formulerer jeg følgende problemstilling:

*Hvordan og i hvilken grad er Statistisk sentralbyrå vertikalt tilknyttet Finansdepartementet og Kommisjonens administrasjon, og horisontalt tilknyttet nettverk av søsterbyråer, i arbeidet med økonomisk statistikk – og hvordan kan dette forklares?*

På dette grunnlaget analyserer oppgaven også hvordan og i hvilken grad SSB utgjør en del av oppstrøms- og nedstrømsfasene i en europeisk flernivåadministrasjon.

Med bakgrunn i dette er det behov for avklaringer av begrepene *tilknyttet*, *Kommisjonens administrasjon*, *økonomisk statistikk*, og *oppstrøms- og nedstrømsfaser*. Begrepene klargjøres nå i den rekkefølge de nevnes i problemstillingen:

Graden av *tilknytning* mellom organisasjoner kan variere fra å være omfattende til å være ubetydelig. Organisasjoners formelle tilknytning til hverandre fremgår ofte av lover, forskrifter, vedtekter eller samarbeidsavtaler. I denne sammenheng innebærer imidlertid begrepet *tilknyttet* at studien vil undersøke hvordan og hvorfor SSB influerer og influeres av FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer, og om dette innebærer endringer i SSBs prioriteringer, beslutninger eller atferd for øvrig. Begrepet tilknytning henviser altså både til formelle og uformelle relasjoner mellom institusjonene, hvordan denne kontakten kan lede til gjensidig påvirkning på hverandres arbeid, og hvordan den reelle administrative strukturen på statistikkområdet best kan beskrives med hensyn til dette. Begrepet må altså forstås i videre forstand enn det som fremgår av skrevne dokumenter alene.

I tillegg til å være ledet av et politisk kollegium, består Kommisjonen av en omfattende administrasjon, inndelt i generaldirektorater. Innenfor *Kommisjonens administrasjon* vil særlig generaldirektoratet Eurostat – som har det administrative ansvaret for Kommisjonens arbeid på statistikkområdet – være av betydning. Det er disse administrative tilknytningene som undersøkes, ikke tilknytningen til Kommisjonens politiske kollegium som sådant.

Avgrensingen til *økonomisk statistikk* er basert på antagelsen om at eventuell tilknytning mellom FIN og SSB mest sannsynlig vil fremkomme på fagområdet FIN selv har ansvar for i

det daglige – økonomien – og at dette området dermed vil være best egnet til å undersøke tilknytningene som forekommer. I denne sammenheng må vi forstå økonomisk statistikk som både makro- og mikroøkonomisk offisiell statistikk som vedrører forhold som nasjonalregnskap, handelsbalanse, sysselsetting, skattlegging, prisutvikling og lønnsnivå med videre. Avgrensingen er tydelig nok til at også FIN benytter begrepet ved å henvise til den «økonomiske statistikken» i tildelingsbrevene (2011, 2012, 2013). Likeledes benytter SSB begrepet «økonomisk statistikk» i sin årsmelding om internasjonalt samarbeid (2013b). Også EØS-avtalens vedlegg XXI henviser til økonomisk statistikk. Organisatorisk sorterer disse oppgavene primært til SSBs avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk og avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk, slik SSB også selv henviser til i sin oversikt over internasjonal møtedeltagelse (SSB, 2013b, s. 19). Denne oppgaven avgrenses ut fra dette, og undersøkelser av SSBs arbeid i andre avdelinger enn de ovennevnte faller dermed utenfor oppgavens siktemål.

Med *oppstrøms-* og *nedstrømsfasen* menes i denne sammenheng SSBs tilknytning til FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk. Oppstrømsfasen gjelder SSBs innvirkning på utformingen av beslutninger som påvirker arbeidet med økonomisk statistikk, for eksempel når det gjelder hvordan statistikk harmoniseres og gjøres sammenlignbar på tvers av europeiske land. Denne innvirkningen kan komme til syne både gjennom aktiv deltagelse og gjennom den formelle og uformelle kontakt som for øvrig finner sted mellom institusjonene. Nedstrømsfasen gjelder iverksetting og praktisering av beslutninger – hvordan og i hvilken grad FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer har innvirkning på hvordan regelverk anvendes av SSB. Med bakgrunn i eksisterende forskning er det grunn til å anta at SSB er mer aktive i nedstrømsfasene enn i oppstrømsfasene av beslutningsprosessene (Egeberg, 2006; Trondal, 2011).

Masteroppgaven undersøker flere forklaringsvariabler som hver for seg eller til sammen kan bidra til å forklare tilknytningene som forekommer på området. Oppgaven avgrenses til å undersøke fire forklaringsvariabler som i henhold til tidligere forskning kan være relevante til å forklare tilknytningene på området: Vertikal og horisontal spesialisering, organisatorisk duplikasjon og grad av institusjonalisering (Egeberg, 2003; Trondal, 2011).

### 1.3. Om tidligere forskning på området og det «uutforskede rom»

Analyser innen europeiseringslitteraturen viser at europeisk integrasjon har medført et skifte i den nasjonale maktbalansen, i favør av regjeringer og administrasjoner. Samtidig er det behov

## 6 Administrative mønstre på statistikkområdet

for mer kunnskap om forholdet mellom EU og nasjonale administrasjoner, og det institusjonelle rommet mellom disse (Wessels et al. 2003, s. xvi; Goetz & Meyer-Sahling, 2008, s. 12 og 21).

Det er gjennomført flere større, kvantitative studier av hvordan europeiske institusjoner påvirker nasjonale administrasjoner og forholdet mellom nasjonale departementer og byråer (Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009a; Trondal, 2011). I tillegg finner flere casestudier at det «eksisterer forholdsvis tette, direkte forbindelser» mellom Kommisjonens administrasjon og nasjonale byråer (Egeberg & Trondal, 2013, s. 170). Ifølge Egeberg og Trondal (2013) finnes så langt studier innen datalagring og personvern (Løkken, 2011), finansområdet (Isaksen, 2012), helseområdet (Søetorp, 2012), jernbane (Stene, 2010), kjemikalieområdet (Gudbrandson, 2011), konkurranseområdet (Solstad, 2009; Stenby, 2009; Støle, 2006; Danielsen, 2012), legemiddelområdet (Vestlund, 2009), luftfart (Johannessen, 2012), matsikkerhet (Ugland & Veggeland, 2006), miljøområdet (Martens, 2006, 2008a, 2008b), post og tele (Myhre, 2005), sjøfart (Gulbrandsen, 2011) og statistikkområdet (Sverdrup, 2006). I tillegg er forsvaret undersøkt (Aabel, 2013).

Inntil Egeberg og Trondals studie (2009a) fantes imidlertid ingen forskning som utforsket det *relative* styrkeforholdet mellom forskjellige institusjoners innflytelse på nasjonale byråer. Her undersøkte man den relative innflytelsen fra nasjonale departementer, Kommisjonen og dens byråer og søsterbyråer i andre land, og fant en sammenvevet styring av nasjonale byråer i EU-relevante spørsmål (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 780). Artikkelen antyder at EU-institusjoners styring med nasjonale byråer i noen grad erstatter tidligere styring fra byråenes nasjonale moderdepartementer. Samtidig influerer også søsterbyråer hverandre, på tvers av landegrenser. Nasjonale byråer fremstår dermed som «flerhattede» institusjoner i en sammenvevet styringsmodell (Egeberg & Trondal, 2009a). Samtidig finner Trondal (2011) at nasjonale byråer primært er departementsstyrte, og i vesentlig mindre grad er kommisjonsstyrte. Trondals undersøkelse (2011) har imidlertid en mer generell tilnærming i det den undersøker håndteringen av EU-anliggender i bredere forstand enn arbeidet med implementering av felles regelverk, og i forbindelse med iverksetting og praktisering av EU-lovgivning finner også denne studien at styringen av byråene er sammenvevet.

Sverdrups tidligere forskning innen statistikkområdet inkluderer en studie av europeiseringen av nasjonale statistiske systemer (2000, s. 140-164) og en studie om administrering av informasjon (2006). Sverdrup undersøker hvordan og i hvilken grad fremveksten av et europeisk



statistisk system påvirker nasjonale statistiske systemer (2000). Med en organisasjonsteoretisk tilnærming undersøker han også EUs informasjonsmessige fundament, herunder den organisatoriske utviklingen innen numerisk informasjon, med vekt på Eurostats rolle. Videre undersøkes samarbeidet mellom Eurostat og nasjonale statistiske institusjoner (NSI-er), og hvordan og i hvilken utstrekning man kan identifisere fremveksten av et felles europeisk informasjonssystem (2006). Ifølge Sverdrup har et system med flernivåstyring<sup>4</sup> fremkommet også innen det statistiske området. I løpet av relativt kort tid har det vært en gradvis transformasjon av det statistiske fellesskapet i Europa, fra en aktivitet primært knyttet til nasjonalstatene, til fremveksten av en all-europeisk statistisk administrasjon. I det europeiske systemet er NSI-ene «flerhattede», i den forstand at de tjener både som nasjonale organer, og som integrerte deler av en europeisk administrasjon (2006, s. 114-115).

Etter min vurdering utforsker problemstillingen i denne oppgaven minst fire «utforskede rom»: For det første handler den tidligere forskningen på statistikkområdet om europeisering (Sverdrup, 2000) og om interaksjonen mellom Eurostat og NSI-ene (Sverdrup, 2006) – ikke om omfanget av Kommisjonens innflytelse sammenlignet med innflytelsen fra nasjonale departementer og nettverk med søsterorganisasjoner. For det andre undersøker ikke den tidligere forskningen forholdene i Norge som EFTA-medlemsland spesielt. At Norge ikke er medlem av EU, og at regjeringen dermed ikke er involvert i Rådets arbeid, kan også ha betydning for byråenes tilknytning til europeiske institusjoner (Trondal, 2010). For det tredje kan det ha vært en betydelig utvikling i forholdet mellom EU og NSI-ene siden forrige forskningsartikkel på statistikkområdet ble publisert (Sverdrup, 2006). Ikke minst har den europeiske gjeldskrisen ledet til fornyet debatt om hvordan økonomiske størrelser skal måles og sammenlignes på tvers av land. Til sist har det – til min kjennskap – aldri blitt gjennomført en casestudie av SSB som baseres på nyere tilnærminger innen MLA. Dermed er det både teoretiske, praktiske og metodiske forskjeller mellom tidligere forskning og området som undersøkes i denne oppgaven. Undersøkelsen kan dermed betegnes som kumulativ ved at den bygger videre på tidligere forskning, samtidig som den utforsker rom som inntil nå har vært utforskede.

#### 1.4. Valg av case

MLA-perspektivet beskriver utviklingen til en felles unionsadministrasjon gjennom EU-institusjonenes «adopsjon» av nasjonale direktorater og tilsyn. En grunnleggende forutsetning

---

<sup>4</sup> Begrepet «flernivåstyring» viser til det engelskspråklige begrepet «Multi-level Governance» (MLG), på samme måte som «flernivåadministrasjon» viser til «Multi-level Administration» (MLA).

for å velge SSB som case for studien er dermed at dette begrepet omfavner SSB på en slik måte at institusjonen kan undersøkes med bakgrunn i det teoretiske rammeverket på området. Pollitt og Talbot definerer direktorater og tilsyn som organisasjoner som befinner seg på minst en «armlengdes avstand» fra departementsnivået i beslutningsprosessene, utfører offentlige oppgaver på nasjonalt nivå, er bemannede av offentlige tjenestemenn, i hovedsak finansieres gjennom statsbudsjettet, og som er omfattet av i det minste noen offentlige eller rettslige prosedyrer (2004, s. 4-5). SSB vurderes å oppfylle disse kriteriene og kan dermed regnes som en slik organisasjon<sup>5</sup>. Av språklige hensyn omtales likevel direktorater og tilsyn som «byråer» i oppgaven.

For å kunne kjenne SSBs plass i rekken av norske direktorater og tilsyn er det nødvendig å kjenne til enkelte egenskaper ved statistikkområdet. For det første henger fremveksten av statistikkområdet som vitenskap nært sammen med utviklingen av de europeiske nasjonalstatene. Ordet *statistikk* er utledet av ordet *stat*, og handlet opprinnelig om systematisert tekstinformasjon. Først i 1829 ble begrepet benyttet i forbindelse med innsamling og klassifisering av numerisk informasjon. For å finansiere sine kostnader var statene avhengige av skatteinnkreving, dermed krevdes også statistikk over skatter og skattebetalere (Sverdrup, 2000, s. 144-145). De statistiske institusjonene har altså vært viktige enheter i konstitueringen av nasjonalstatene. Tidligere sammenfalt også statistikkens grenser med nasjonalstatenes – det fantes lite statistikk på overnasjonalt eller regionale nivåer. I liket med en rekke andre NSI-er har også SSB en særlig lang historisk tradisjon, som strekker seg helt tilbake til stortingsdebatten om etablering av et tabellkontor i 1814, og etableringen av dette i 1832. Blant norske direktorater og tilsyn hører SSB dermed til blant de mest tradisjonsrike (Lie og Roll-Hansen, 2001).

For det andre betraktes gjerne SSBs ansvar for innsamling, bearbeiding og formidling av norsk offisiell statistikk som en «nøytral» form for vitenskap, mens øvrige byråer gjerne har ansvar for implementering av politikk på områder som følges av betydelig politisk oppmerksomhet. I tråd med sitt nøytrale renommé, nyter SSB en særlig grad av uavhengighet fra sitt moderdepartement, og i det minste fra begynnelsen av 1990-tallet har byrået betraktet seg selv som fullstendig faglig fristilt (Lie & Roll-Hansen, 2001). SSBs uavhengighet omtales fyldig i kapittel 4.2.

---

<sup>5</sup> Når det gjelder finansiering, kommer rundt 70 prosent av SSBs inntekter som statsbevilgning. De øvrige inntektene kommer i hovedsak som oppdragsinntekter. En ikke uvesentlig andel av disse oppdragene kommer også fra FIN eller departementene for øvrig.

For det tredje er statistikk nærmest per definisjon en konservativ vitenskap, i den forstand at enhver endring i statistiske kategorier vanskeliggjør sammenligninger over lengre tidsperioder. Statistikkens anvendelighet avhenger dermed av mulighetene for sammenligninger over lengre tidsperioder.

Det norske statistikkområdet kan dermed regnes som både historisk betinget, uavhengig og konservativt. Denne studien er en mulighet til å undersøke hvorvidt det er presist å beskrive en institusjon som SSB som en del av en europeisk fellesadministrasjon, og videre en mulighet til å analysere administrative mønstre knyttet til denne typen systemer.

### 1.5. Teori og metode

Undersøkelsen baseres på to teoretiske tilnærminger som utfyller hverandre. MLA-perspektivet er egnet til å undersøke oppgavenes deskriptive formål; å beskrive hvilke administrative mønstre SSB har tilknytning til i arbeidet med økonomisk statistikk. Tilnærmingen setter eventuelle tilknytninger til FIN, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer i system. Organisasjonsteori er best egnet til å forklare tilknytningene. Videre baseres oppgavene på fire organisasjonsteoretiske variabler som etter min vurdering kan være egnede til å forklare tilknytningene som undersøkes i casestudien.

Tilnærmingen til *flernivåadministrasjon* eller MLA springer ut av den eldre tilnærmingen til *flernivåstyring* eller MLG. Forskjellen mellom disse retningene redegjøres for i kapittel 2. MLA innebærer at administrative enheter på nasjonalt nivå kobles sammen med tilsvarende enheter på nivået over. MLA-litteraturen undersøker spesielt Kommissjonens tilknytninger til nasjonale byråer, og hvorvidt disse byråene opptrer med én eller flere «hatter». «Flerhattede» byråer er gjerne tilknyttet både sine nasjonale moderdepartementer, Kommissjonen – direkte eller gjennom EU-byråene – og søsterorganisasjoner i andre land.

At EU som politisk system betraktes som unikt, har ledet til debatt om hvorvidt man kan studere EU med utgangspunkt i tradisjonelle teoretiske tilnærminger. Nyere studier forklarer vanligvis tilknytningene mellom EU og medlemslandene gjennom klassisk organisasjonsteori. Også denne oppgaven benytter organisasjonsteori til å forklare hvorfor det oppstår tilknytninger mellom organisasjoner. Oppgaven konsentrerer seg om fire organisasjonsteoretiske variabler som til sammen belyser graden av tilknytning mellom SSB og FIN, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer: Graden av vertikal og horisontal spesialisering, organisatorisk duplikasjon

og institusjonalisering. Tidligere litteratur har vist at også graden av politisering av saksområder har betydning for hvordan departementer involverer seg i praktiseringen av EU-regelverk, ved at saksområder som kjennetegnes av politisk konflikt i større grad er utsatt for departementsstyring (Egeberg & Trondal, 2011). Tidligere litteratur har imidlertid vist hvordan dette området fremstår som relativt uavhengig og lite omstridt (Lie & Roll-Hansen, 2001; Sverdrup, 2000, 2006). Denne oppgaven har valgt å se på statistikkområdet nettopp av interesse for hvordan tradisjonsrike, historisk betingede og uavhengige nasjonale systemer påvirkes av europeisk integrasjon. Med bakgrunn i dette fremstår graden av politisering som en betingelse for valget av case, og er dermed ikke naturlig å undersøke som variabel.

Datamaterialet til analysen er innhentet gjennom intervjuer med informanter fra SSB og gjennom dokumentanalyse. Dokumentene gir relativt god oversikt over den formelle organiseringen på statistikkområdet, nasjonalt og i tilknytning til Kommisjonens administrasjon og søstersamarbeider. Videre gir dokumentene oversikt over omfanget av aktiviteten i disse sammenhengene, og over de bindende reguleringene SSB må følge i henhold til EØS-avtalen. Samtidig gir intervjuene best oversikt over hvordan samarbeidene påvirker SSB som institusjon, og over omfanget av den uformelle tilknytningen mellom systemene. Kombinasjonen av disse to metodene er dessuten en form for triangulering som øker undersøkelsens validitet og reliabilitet (Gibbs, 2007, s. 94; Sjøtorp, 2012, s. 30).

### 1.6. Oppgavens struktur

Oppgaven følger i hovedsak den anbefalte strukturen for masteroppgaver innen offentlig politikk og ledelse (Universitetet i Agder, 2013, s. 3). Det teoretiske grunnlaget for analysen består av et MLA-perspektiv og organisasjonsteori. Dette rammeverket presenteres i kapittel 2. Undersøkelsens design, valg av metode og gjennomføringen av studien begrunnes i kapittel 3.

Kommisjonen organiserer arbeidet med statistikk i Eurostat, som formelt regnes som et av Kommisjonens generaldirektorater. Det er også utviklet et statistisk samarbeid med medlemslandene – ESS – hvor forslag til beslutninger i vesentlig grad drøftes med medlemslandene før forslagene videresendes til Rådet og Europaparlamentet. For å kunne analysere samhandlingen mellom SSB og Kommisjonens administrasjon, er det nødvendig å forstå organiseringen på dette området. Kapittel 4 begynner derfor med en presentasjon av SSB, Eurostat og ESS-samarbeidet. Denne gjennomgangen er også viktig blant annet for å kunne forstå statistikkens historiske tilknytning til nasjonalstatene, og bakgrunnen for at denne nære tilknytningen er i

endring gjennom den utvikling som har funnet sted i nyere tid. Videre integreres også presentasjonen av de empiriske funnene knyttet til FINs eierstyring og SSBs søstersamarbeider i de første delene av kapittel 4. Deretter fremkommer undersøkelsens funn om tilknytningene SSB har til FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i oppstrøms- og nedstrømsfasene. Presentasjonen av oppstrøms- og nedstrømsfasene utgjør til sammen en vesentlig del av resultatene som legges frem.

Oppgavens teori og empiri kobles i kapittel 5, hvor funnene analyseres og tolkes med bakgrunn i oppgavens teoretiske rammeverk. Undersøkelsen og analysen oppsummeres og konkluderes i kapittel 6.

## 2. Teoretisk rammeverk

### 2.1. Innledning

I det følgende presenteres de to teoretiske tilnærmingene oppgaven benytter for å kunne beskrive og forklare de empiriske funnene: Et flernivåperspektiv (MLA) og organisasjonsteori.

Først presenteres MLA-perspektivet – en nyere teoretisk retning som springer ut fra MLG. MLA innebærer at administrative enheter på nasjonalt nivå kobles sammen med enheter med tilsvarende ansvarsområder på nivået over. Funn i tidligere forskning gir grunnlag for å forvente en sammenvevet styring av SSB. En modell for sammenvevet styring presenteres derfor i kapittel 2.2. Modellen predikerer at SSB har flere tilknytninger simultant (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 783).

Videre presenteres en organisasjonsteoretisk tilnærming i 2.3. Denne tilnærmingen legger til grunn en antagelse om at organisasjoners atferd – og dermed samspillet organisasjoner imellom – avhenger av hvordan de er organisert. Organisasjoner må dermed analyseres med bakgrunn i formelle og uformelle trekk. Organisasjonsteori er hyppig benyttet i nyere studier til å forklare tilknytningene mellom for eksempel EU og medlemslandene. De to teoretiske tilnærmingene er dermed ikke hverandres konkurrenter – de utfyller hverandre: Organisasjonsteorien bidrar til å forklare hvorfor sammenvevet styring oppstår. Denne undersøkelsen konsentrerer seg om fire variabler som forklarer tilknytningene og det administrative mønsteret på statistikkområdet: Graden av vertikal og horisontal spesialisering, organisatorisk duplikasjon og institusjonalisering. I denne konteksten behandles dermed disse fire som uavhengige variabler. Dette er ikke til hinder for at man i andre sammenhenger kan undersøke hvordan disse egenskapene ved organisasjoner oppstår i seg selv, og dermed behandle dem som avhengige variabler (Egeberg 2004a).

Både modellen og variablene ledsages av forventningene til funn basert på disse. Generelle forventninger til funn oppsummeres i tabellene 2.2.3. og 2.3.5.

## 2.2. Flernivåadministrasjon

### 2.2.1. Bakgrunn

Flernivåadministrasjon innebærer at administrative enheter på nasjonalt nivå kobles sammen med tilsvarende enheter på nivået over i arbeidet med å utføre oppgaver. Resultatet er en tilsynelatende paradoksal kombinasjon av institusjonell sammenveving og uavhengighet som er nødvendig å kjenne for å kunne forstå den reelle virkningen av Kommisjonens administrative systemer. Denne oppgaven legger til grunn den nyeste retningen innen MLA-tilnærminger – såkalt MLA II – en retning som konsentrerer seg om nye administrative mønstre som oppstår i forbindelse med europeisk integrasjon (Bauer & Trondal, 2014; Peters & Trondal, 2013). MLA skiller seg fra MLG på tre måter: For det første varierer tilnærmingene med hensyn til hvilke enheter som analyseres. Mens MLG gjerne ser på geografiske regioner som forholder seg til EU direkte uten å gå gjennom sine nasjonale regjeringer, ser MLA på forholdet mellom EU-administrasjonen og statlige institusjoner som for eksempel nasjonale byråer. For det andre behandler MLG gjerne regionene som koherente enheter, mens MLA forutsetter at enhetene er internt spesialiserte. For det tredje behandler MLA institusjoner som uavhengige variabler, til forskjell fra MLG som er aktørsentrert (Bauer & Trondal, 2014; Peters & Trondal, 2013).

Det fins klare tendenser til at Kommisjonen «adopterer» nasjonale byråer i arbeidet med å implementere EU-politikk. Som litteraturgjennomgangen i kapittel 1.3. viser, finner en rekke studier at nasjonale byråer opptrer som deler av sine nasjonale styringssystemer *samtidig* som de er tilknyttet Kommisjonen gjennom europeiske nettverk (f.eks. Egeberg, 2006; Egeberg & Trondal, 2009a; Vestlund, 2009; Aabel, 2013). De nasjonale byråene kan være knyttet til Kommisjonens administrasjon direkte via generaldirektorater, eller indirekte gjennom EU-byråer. Nasjonale byråer opptrer dermed som «flerhattede», i det de utgjør deler av nasjonale administrasjoner samtidig som de i økende grad opptrer som deler av en felles unionsadministrasjon med Kommisjonen som administrativt sentrum. I noen grad blir altså nasjonale byråer deler av to administrasjoner. Byråenes forhold til Kommisjonen er dermed ikke sammenlignbart med deres forhold til internasjonale organisasjoner generelt (Egeberg & Trondal, 2011, s. 5).

Bakgrunnen for denne utviklingen er å finne i to samtidige utviklingstrekk som har forekommet på henholdsvis europeisk og nasjonalt nivå. For det første konsolideringen av Kommisjonen som EUs utøvende myndighet og administrative sentrum. Kommisjonen avviker fra administrasjonene i tradisjonelle internasjonale organisasjoner ved å være ledet av et politisk kollegium og ved å være organisatorisk fristilt fra Rådet hvor medlemslandene er representert.

Dermed bryter EUs institusjonelle struktur med det territorielle prinsipp som internasjonale organisasjoner primært organiseres etter (Egeberg & Trondal, 2011, s. 5, 2013, s. 155). Egeberg regner Kommisjonen som den første overnasjonale utøvende myndighet med en politisk ledelse som har anledning til å utøve innflytelse relativt uavhengig av både ministerråd og nasjonale regjeringer (2010, s. 1). For det andre har blant annet New Public Management-inspirerte reformer bidratt til å fristille nasjonale byråer ved å organisere dem på en armlengdes avstand fra sine respektive moderdepartementer. Nasjonal dekobling av byråer har dermed bidratt til å muliggjøre en europeisk rekobling av de samme byråene (Egeberg, 2010). Kommisjonen har ikke egne byråer i medlemslandene, men «adopterer» i stedet nasjonale byråer ved å knytte seg til dem administrativt, enten direkte eller via EU-byråer. Ved implementering av EU-lovgivning kan nasjonale byråer dermed oppleve konkurrerende forventninger fra Kommisjonen og regjeringene – forventninger som vanskelig kan forenes (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 781). Det kan dermed forekomme konflikter om hvorvidt byråene skal vektlegge vurderingene fra sine europeiske nettverk tyngre enn vurderingene fra departementene.

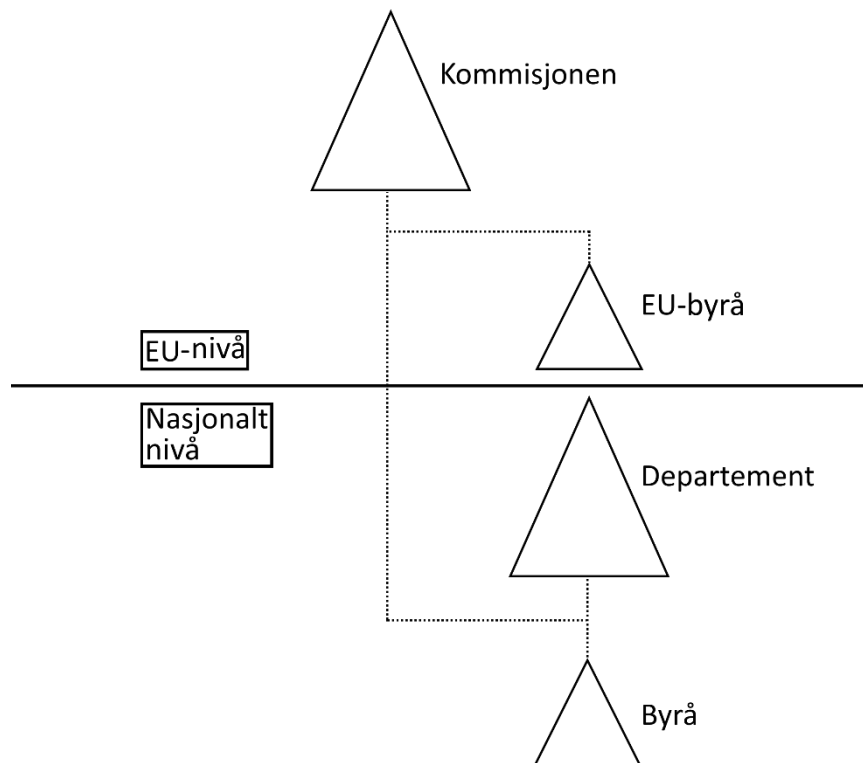
At forbindelsene mellom Kommisjonen og nasjonale byråer «hopper over» regjeringer og departementer kan forklares på flere måter. For det første kan Kommisjonen i mangel på egne byråer i medlemslandene ha interesse av å være tilknyttet administrativ kapasitet i medlemslandene, hvilket muliggjøres gjennom nasjonale byråers fristilling. For det andre har Kommisjonen behov for stabile samarbeidspartnere. Mens regjeringene er tilknyttet Rådet, og dessuten er sårbare for politiske skifter, er fristilte nasjonale byråer med betydelig grad av handlefrihet både administrativt betydningsfulle og forutsigbare (Egeberg, 2008, 2010). For det tredje har Kommisjonen funksjoner knyttet til overvåking av iverksetting av felles politikk i medlemslandene. I denne sammenheng er det naturlig å søke kontakt med de nasjonale institusjonene som er ansvarlige for dette. Dette er ofte nettopp nasjonale byråer (Egeberg & Trondal, 2013, s. 156). Kommisjonens uavhengige rolle muliggjør imidlertid at implementeringen av felles politikk influeres langt utover en ordinær overvåkningsrolle (Egeberg & Trondal, 2011, s. 14).

De første indikasjonene på at nasjonale administrasjoner opptrer i flere roller – både som tjenere for sine respektive nasjonale departementer og som bestanddeler i en felles unionsadministrasjon – framkom gjennom studier av ekspertkomiteer innen EU-systemet (Egeberg, 2006, s. 8). Gjennom deltagelse i slike komiteer vil embetsmenn kunne oppleve en rollekonflikt mellom å representere EU-nivået eller å representere sine respektive medlemsland, fagfelt eller departementer. Mens deltagere i ekspertgrupper under Rådet primært synes å ville representere sine



nasjonale regjeringer, inntar deltagere i tilsvarende arbeid under Kommissjonen mer rendyrkede ekspertroller hvor de først og fremst er tro mot sine fagfelt og følgelig er mindre påvirket av medlemslandet de representerer (Egeberg, Schaefer & Trondal, 2006).

Tilknytning mellom Kommissjonen og nasjonale byråer skaper dypere institusjonalisering enn hva tilfellet er for tilknytningene til ekspertgruppene enkeltmedlemmer. Nettverk mellom Kommissjonen og nasjonale byråer utgjør dermed et ytterligere skritt mot en reell flernivåadministrasjon. Denne typen nettverk kan påvirke både arbeidsformen, prioriteringene og kulturen i byråene, og på lengre sikt endre deres virkemåte og tradisjoner (Egeberg, 2006). En modell der nasjonale byråer har en «flerhattet» rolle og rapporterer til Kommissjonen eller dennes byråer så vel som til sitt respektive nasjonale departement, illustreres slik av Egeberg (2006, s. 9):



Figur 2.2.1. Flernivåadministrasjon med «flerhattet» nasjonalt byrå (Egeberg, 2006, s. 9).

I et komplekst institusjonelt landskap er ikke nødvendigvis moderdepartementer og Kommissjonen de eneste aktørene som utøver innflytelse på nasjonale byråer. Byråene kan også se seg selv som deler av transnasjonale nettverk av byråer med felles mål og felles utfordringer (Kaiser

& Starie, 2005). Informasjonsutveksling og konsultasjon mellom søsterbyråene påvirker dermed utførelsen av arbeidet på området byråene har ansvar for (Egeberg & Trondal, 2009a). Det europeiske sentralbanksystemet (ESCB) nevnes i litteraturen som et kjerneeksempel på et slikt transnasjonalt nettverk (Majone, 1996, s. 273)<sup>6</sup>. Uavhengige nettverk kontrollerer sin egen agenda. En rekke nettverk kontrolleres imidlertid av Kommisjonen. Disse nettverkene kan initieres av Kommisjonen selv, som på utdanningsområdet og i forbindelse med telekommunikasjon (Gornitzka, 2007 og Nørgård, 2006, i Egeberg og Trondal, 2009a, s. 782), eller utvikles ved at Kommisjonen gradvis overtar allerede eksisterende nettverk, som i tilfellet med forurensningsmyndighetene (Martens, 2006). Uavhengig av tilblivelse etableres og ledes disse nettverkene av Kommisjonen, som også avgjør spørsmål knyttet til prosedyrer, medlemskap og fremdrift. Prosessene som muliggjør at EU-byråer kan opprette, vedlikeholde og kontrollere transnasjonale nettverk kan betegnes som «byråifisering» av nettverk (Levi-Four, 2011).

Egeberg og Trondal (2009a) var de første til å utforske styrkeforholdet mellom forskjellige institusjoners *relative* innvirkning på byråer som anvender EU-lovverk. Artikkelen redegjorde for fire modeller, som hver for seg fanget opp forskjellige aspekter ved iverksetting og praktisering av politikk i et flernivåsystem: Indirekte via nasjonale regjeringer, direkte gjennom kommisjonsstyrte nasjonale byråer, nettverksbasert gjennom transnasjonale klynger av byråer og sammenvevet implementering som er trigget av flere simultane krefter. Hovedkonklusjonen i artikkelen var at arbeidet med iverksetting av EU-lovgivning på nasjonalt nivå var sammenvevet og dermed påvirket av flere institusjoner simultant (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 780). Videre finner en rekke casestudier tegn til at norske byråer opptre som «flerhattede» med forbindelser både til Kommisjonen og søsterorganisasjoner, i tillegg til sine respektive moderdepartementer (f.eks. Løkken, 2011; Sjøtorp, 2012; Vestlund, 2009; Aabel, 2013).

Egeberg og Trondal finner at også norske byråer opplever krysspress fra Kommisjonen, EU-byråer, ESA og søsterbyråer i andre land når EU-lovgivning skal iverksettes (2011). Det eksisterer altså en relativt bred forskningslitteratur som gir grunnlag for antagelsen om at også det norske SSB inngår i en flernivåadministrasjon som stemmer overens med Egeberg og Trondals modell for sammenvevet styring. Dessuten har Sverdrup tidligere undersøkt interaksjonen mellom Eurostat og NSI-ene (2006), og europeiseringen av statistikkområdet (2000), selv om

---

<sup>6</sup> ESCB består av ECB og sentralbankene i alle EU-medlemslandene. Eurosystemet, som består av ECB og sentralbankene i eurolandene, sameksisterer med ESCB.

disse studiene ikke vurderte Kommisjonens innflytelse i relasjon til innflytelsen fra departementer og søsterbyråer, eller studerte utviklingen i land utenfor EU-området spesielt. Med bakgrunn i EØS-samarbeidet, som også inkluderer arbeid med økonomisk statistikk, er det likevel naturlig å anta en tilknytning mellom Kommisjonens administrasjon og SSB som har betydning for dette arbeidet. Generelt gir tidligere forskning grunnlag for å forvente at norske byråer – herunder SSB – er mer aktive i nedstrømsfasen enn i oppstrømsfasen av beslutningsprosessene.

Basert på avsnittene over er det naturlig å forvente en sammenvevet styring av SSB, der SSB inngår i et komplekst landskap av aktører. Eksisterende forskning gir ikke grunnlag for å forvente at praktiseringen av felles regelverk i hovedsak er under politisk kontroll av departementet alene. Masteroppgaven tar dermed utgangspunkt i en modell for sammenvevet styring som bygger på eksisterende forskning.

#### 2.2.2. En modell for sammenvevet styring

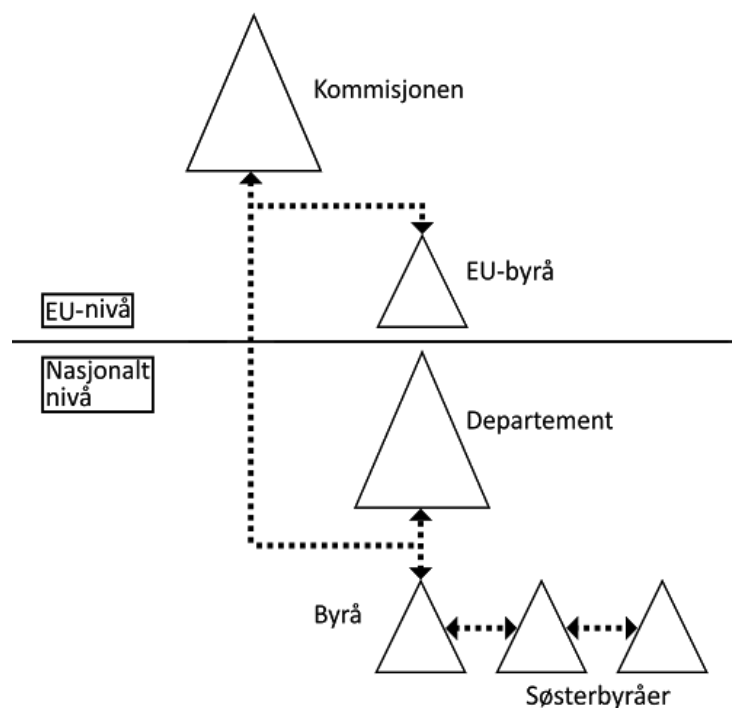
Sammenvevet styring innebærer i denne sammenheng at implementering og praktisering av EU-lovgivning er sammenvevet av styring fra flere aktører. *Ideen* om sammenvevet styring har tradisjon tilbake til antikkens tenkere. *Studiet* av sammenvevet styring er imidlertid av nyere dato og tar utgangspunkt i hvordan offentlig administrasjon opererer innenfor komplekse institusjonelle landskap med flere aktører (Trondal, 2011, s. 63).

Omfattende litteratur legger til grunn at omfanget av grensekryssende problemer er økende, og at dette, sammen med økende mangfold, dynamikk og kompleksitet i samfunnet bidrar til at beslutningsprosessene i offentlig forvaltning har blitt mer komplekse, og involverer flere aktører også utenfor det tradisjonelle byråkratiske hierarkiet (f.eks. Cleveland, 1972; Fredricksson, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004; Rhodes, 1996). Også nasjonale byråer berøres av utviklingen ved at de befinner seg i mer komplekse institusjonelle landskap enn tidligere. Modellen om sammenvevet styring tar hensyn til dette ved å ta til orde for at nasjonale byråer influeres av flere institusjoner samtidig. Dermed kan flere former for styring komplementere hverandre, slik at både byråenes moderdepartementer, Kommisjonens administrasjon og nettverksbaserte samarbeidsformer utøver innflytelse på byråenes atferd (Egeberg & Trondal, 2009a).

I en sammenvevet styringsmodell finner man dermed tegn til at byråene inngår i komplekse beslutningsmønstre der forskjellige former for styring kombineres. Dette innebærer at man i en

sammenvevet styringsmodell vil finne spor av flere av disse formene for styring. At eierdepartementene utøver innflytelse på byråenes arbeid med iverksetting av politikk, er for eksempel i tråd med den alminnelige oppfatning om at medlemslandene er ansvarlige for gjennomføringen av EUs felles politikk (Egeberg & Trondal, 2013, s. 153). I en sammenvevet styringsmodell kontrolleres imidlertid ikke praktiseringen av felles regelverk av departementet alene (Egeberg & Trondal, 2009a). Sammenvevet styring står altså i kontrast til iverksettingen av regler og standarder vedtatt av mellomstatlige organisasjoner som FN, NATO og Europarådet – og dermed også til Moravcsiks (1998) mellomstatlige tilnærming, hvor nasjonalstatene ansees som det internasjonale samfunnets primære byggesteiner.

En modell for sammenvevet styring, der nasjonale byråer er tilknyttet både eierdepartementet, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer, kan illustreres slik:



Figur 2.2.2. Sammenvevet styring. Byrået er tilknyttet flere institusjoner i et system hvor flere krefter virker simultant. (Min figur, utledet fra Egebergs figur gjengitt som figur 2.2.1).

### 2.2.3. Forventede funn

I en sammenvevet styringsmodell forventes det at flere krefter virker sammen i å influere SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Den formelle tilknytningen til FIN som eierdepartement utelukker dermed ikke at SSB også kan ha relevante relasjoner til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer (Egeberg & Trondal, 2009a). Man kan altså forvente at byrået har omfattende

formelle og uformelle relasjoner til flere aktører i arbeidet med økonomisk statistikk, og at byrået i nedstrømsfasen kan føle krysspress mellom flere av aktørene i forbindelse med praktiseringen av felles regelverk. Samtidig kontakter byrået gjerne flere aktører i oppstrømsfasen, for å fremme synspunkter på utforming av regelverk. Man kan dermed forvente å finne tegn til at SSB har flere administrative tilknytninger i arbeidet med økonomisk statistikk.

For det første forventer man å finne at eierdepartementet utøver en viss innflytelse på byråets arbeid. SSB er en faglig uavhengig institusjon med betydelig autonomi hjemlet i statistikkloven. Tidligere litteratur har dessuten vist hvordan statistikkområdet i mindre grad er politisert sammenlignet med mange andre politikkområder (Sverdrup 2000, 2006). Omfattende departementsstyring av byråets arbeid med økonomisk statistikk fremstår dermed som lite sannsynlig. Man kan likevel forvente at arbeidet i noen grad påvirkes av budsjettstyring, tildelingsbrev, kontroller, evalueringer og øvrige former for føringer fra eierdepartementet. Man kan også forvente at departementet og byrået i oppstrømsfasen har en viss dialog om nye forslag til EU-reguleringer, og i nedstrømsfasen om byråets iverksetting og praktisering av relevant EU-regelverk.

For det andre forventes det å finne tegn til en form for Kommissjonsstyring av arbeidet med økonomisk statistikk. I oppstrømsfasen kan man forvente et aktivt deltagende byrå som forsøker å påvirke beslutningene Kommissjonen fatter på statistikkområdet. Man kan forvente at byrået gjennomfører grundige forberedelser før sentrale møter i ESS-samarbeidet, at byrået i betydelig grad prioriterer å sende ansatte for å delta på møtene og at deltagerne engasjerer seg for å fremme byråets synspunkter og søke gjennomslag. Man kan også se for seg at det utøves en form for lobbyvirksomhet i den hensikt å søke støtte i forkant av møter på europeisk nivå. I nedstrømsfasen kan man forvente at SSBs beslutningsprosesser på området er nært knyttet til Kommissjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet, slik at EØS-relevant regelverk har vesentlig innvirkning på byråets arbeid med økonomisk statistikk (Trondal, 2011, s. 62). Denne innvirkningen kan for eksempel handle om å påvirke SSBs *arbeidsrytme* gjennom krav om rapportering av norsk økonomisk statistikk til bestemte tidspunkter. Videre kan det finnes eksempler på at SSB endrer statistiske definisjoner eller det metodiske grunnlaget for beregningene, i den hensikt å harmonisere statistikken med EØS-området for øvrig. Man kan forvente at Kommissjonens administrasjon er en viktig samtalepartner for SSB i prosesser hvor vedtak iverksettes og praktiseres (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 783). Dersom byrået for eksempel har spørsmål knyttet til anvendelse og praktisering av felles regelverk, kan det være

naturlig å kontakte Eurostat for å søke avklaringer og forsikre seg om at regelverket anvendes i tråd med intensjonene. Man kan forvente at SSB strekker seg langt for å etterkomme Kommissjonens ambisjoner om å harmonisere offentlig statistikk på en slik måte at den er sammenlignbar på tvers av europeiske land. Arbeidet med iverksetting kontrolleres av Kommissjonens administrasjon.

For det tredje kan man forvente hyppig nettverkskontakt mellom SSB og søsterbyråer i andre land i forbindelse med arbeidet med økonomisk statistikk. Søsterbyråene kan påvirke hverandre og influere hvordan skjønnsmessige avveininger foretas (Egeberg & Trondal, 2009a, s. 783). Nettverkene kan eksistere uavhengig av EU-systemet, eller være opprettet, ledet og kontrollert av Kommissjonen. I begge tilfeller gir nettverkssamarbeidene grunn til å forvente at SSB og søsterbyråene kontakter hverandre med spørsmål i arbeidet med iverksetting av felles regelverk. I oppstrømsfasen kan byråene ha formell og uformell kontakt for å få informasjon, utvikle samarbeid eller søke felles påvirkning.

I en modell for sammenvevet styring forventes dermed relasjoner til både FIN, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer. Dette utelukker imidlertid ikke at det kan forekomme mellomvarianter, hvor et administrativt mønster mellom for eksempel SSB, FIN og Kommissjonens administrasjon kan identifiseres, uten at søsterbyråene utøver innflytelse på iverksettingen og praktiseringen av beslutninger. I så tilfelle må det fremdeles være tale om en sammenvevet styringsmodell, men SSB vil kunne beskrives som «tohattet» i stedet for «mangehattet». Sammenvevet styring kan med andre ord forekomme i flere varianter, men et SSB som i det minste er «tohattet», er felles for alle disse variantene. Forventningene til funn oppsummeres i tabell 2.2.3. Tabellen viser de mest vesentlige indikatorene. Forskjellen mellom indikatorer på aktivitet i oppstrøms- og nedstrømsprosesser, som er redegjort for tidligere i avsnittet, vil også fremkomme gjennom analysen.

Tabell 2.2.3. Forventede relasjoner mellom SSB og andre aktører i arbeidet med økonomisk statistikk.

<b>Sammenvevet styring: Forventninger til funn</b>	
<i>SSB-relasjoner</i>	<i>Forventninger til funn</i>
Til flere aktører	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ I arbeidet med økonomisk statistikk har SSB relevante relasjoner til flere aktører</li> <li>▪ Byrået tar aktivt kontakt med flere aktører for å fremme synspunkter på utforming av regelverk</li> <li>▪ Byrået kan føle krysspress i forbindelse med iverksetting og praktisering av felles regelverk</li> </ul>
Til Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SSB orienterer FIN om nye forslag til EU-reguleringer</li> <li>▪ FIN påvirker SSBs arbeid med økonomisk statistikk gjennom signaler i tildelingsbrevene, budsjettbestemmelser, evalueringer mv.</li> <li>▪ En viss dialog mellom FIN og SSB om praktisering av EU-regelverk</li> </ul>
Til Kommisjonens administrasjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omfattende deltagelse fra SSB i møteaktiviteter på europeisk nivå</li> <li>▪ Aktive forberedelser i byrået i forkant av møter i ESS-samarbeidet</li> <li>▪ Byrået søker aktivt gjennomslag for sine syn i ESS-samarbeidet, og utøver en viss lobbyvirksomhet i forkant av ESS-møtene</li> <li>▪ EØS-relevant regelverk påvirker byråets arbeid med økonomisk statistikk f.eks. ved at statistiske definisjoner må endres</li> <li>▪ Eurostat påvirker byråets arbeidsrytme gjennom krav om rapportering av statistikk til bestemte tidspunkter</li> <li>▪ Byrået kontakter Eurostat med spørsmål om iverksetting og praktisering</li> <li>▪ Eurostat kontrollerer at regelverk anvendes i tråd med felles vedtak</li> </ul>
Til søsterbyråer	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relasjoner mellom ansatte i de forskjellige byråene gjennom formell og uformell kontakt</li> <li>▪ Søsterbyråene kontakter hverandre med spørsmål i forbindelse med praktisering av EU-regelverk og utøver gjensidig innflytelse på hverandres skjønnsmessige vurderinger</li> <li>▪ Metode, prosedyrer og rutiner samordnes, og søsterbyråene kontakter hverandre for å utvikle samarbeid eller søke felles påvirkning</li> </ul>

### 2.3. Organisasjonsteoretiske forklaringsvariabler

En grunnleggende antagelse i organisasjonsteori og ny-institusjonalisme er at det er sammenheng mellom hvordan offentlige organisasjoner organiseres, og hvilken atferd organisasjonene utøver, for eksempel i forbindelse med beslutningsprosesser og i tilknytningen til andre organisasjoner. Ifølge March og Olsens ny-institusjonelle tilnærming i boken om å «gjenoppdage institusjoner» (1989) er formelt organiserte institusjoner *mer* enn bare refleksjoner av underliggende sosiale krefter. På samme måte er organisasjonsteoriens tilnærming at atferd blir til i et samspill mellom formell struktur, kultur og tilpasning til omgivelsene. Organisasjonsteori re-

presenterer dermed en middelveg mellom forskjellige ytterpunkter ved å hevde at vi må undersøke både formelle og uformelle normer for å forstå organisasjonenes atferd (Bulmer & Lequesne, 2013, s. 10; Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009, s. 20-21).

Tidligere forskning antyder at ansattes atferd i nasjonale byråer er særlig påvirkelig av byråenes horisontale og vertikale spesialisering, og graden av organisatorisk duplikasjon mellom byrået og deres respektive departementer (Trondal, 2011, s. 59-61). I denne sammenheng vil også graden av institusjonalisering – for eksempel i ESS-samarbeidet – kunne være av betydning for SSBs atferd i arbeidet med økonomisk statistikk. Tidligere litteratur har dessuten vist at sannsynligheten for departementsstyring av byråer øker dersom de aktuelle saksområdene betraktes som omstridte (Egeberg og Trondal, 2011). I denne oppgaven er det imidlertid ikke naturlig å behandle grad av politisering som en egen variabel, ettersom begrunnelsen for valget av case handler om nettopp interessen for hvordan et nasjonalt system på et mindre politisert område påvirkes av europeisk integrasjon. De fire organisasjonsteoretiske variablene i oppgaven presenteres i avsnittene som følger. Sentralt i gjennomgangen er å forklare hva som får organisasjoner til å tilknytte seg hverandre, og hvilke faktorer som øker eller reduserer muligheten for denne type tilknytning.

### 2.3.1. Vertikal spesialisering

I vertikalt spesialiserte organisasjoner flyttes ansvaret for oppgavekoordinering til høyere nivåer i organisasjonen. Dermed fremstår gjerne *intraorganisatorisk vertikalt spesialiserte* systemer som enhetlige (Christensen et al., 2009, s. 34). Et klassisk, weberiansk byråkrati er gjerne sterkt vertikal spesialisert. I et direktorat eller tilsyn som er intraorganisatorisk vertikalt spesialisert foregår kontakten med departementet gjerne gjennom byråets ledelse. Dermed er det også ledelsen som er mest tilbøyelige til å bli influert av departementet og ta med seg signalene derfra. Samtidig vil byråets ansatte på lavere nivå være mest tilbøyelige for påvirkning fra Kommisjonens administrasjon. Disse har smalere ansvarsområder og er i større grad spesialister på sine områder, og har dermed gjerne mer kontakt med EU om blant annet tekniske spørsmål (Christensen et al., 2009; Trondal, 2010, s. 257-261, 2011, s. 59-60).

Vertikal spesialisering kan også innebære inndeling i to separate institusjoner, for eksempel en formell deling mellom departement og byrå. Dette innebærer en *interorganisatorisk vertikal spesialisering* (Christensen & Egeberg, 1997). Denne typen spesialisering fører til at byråenes ansatte i mindre grad berøres av politiske prosesser på regjeringnivå. Byråene har lite kontakt



med politisk ledelse, landets parlament og andre departementer enn moderdepartementet. Interorganisatorisk vertikal spesialisering gir mindre politisk kontroll på beslutningene som fattes. Samtidig har byråenes ansatte færre muligheter til å influere den politiske ledelsen, men føler større frihet til å vektlegge egne profesjonelle vurderinger (Egeberg, 2003).

SSB er formelt organisert som en faglig uavhengig institusjon underlagt FIN (Statistikkloven, 1989). Formelt er organiseringen et eksempel på en interorganisatorisk vertikal spesialisering. Det er dermed naturlig at departementet styrer byrået gjennom blant annet budsjettvedtak og tildelingsbrev. At byrået har en formell tilknytning til moderdepartementet er likevel ikke til hinder for at byråansatte kan oppleve en betydelig grad av frihet og uavhengighet fra departementet.

#### *Forventninger til funn*

Byråets atferd forventes å gjenspeile byråkatiets vertikale organisasjonsform. Det forventes derfor at kontakten mellom departementet og byrået i hovedsak kanaliseres gjennom byråets ledelse. Videre forventes en interorganisatorisk vertikal spesialisering med deling mellom departement og byrå å lede til relativt klare skiller mellom FINs og SSBs respektive ansvarsområder. FINs eierstyring forventes å skje gjennom overordnede virkemidler som budsjettstyring og tildelingsbrev. Relasjonene mellom institusjonene forventes derfor å i høy grad være av formell karakter, og det forventes relativt liten kontakt mellom SSB-ansatte og departementet i arbeidet med økonomisk statistikk. Det er lite trolig at departementet og byrået har vesentlig kontakt i oppstrøms- og nedstrømsprosesser. Byråets deltagere på internasjonale møter føler seg dermed lite politisk styrt, og derfor også relativt frie til å fremme egne faglige synspunkter. Oppsummert tilsier organisasjonsformen at departementets eierstyring i liten grad inkluderer faglig styring med byråets arbeid med økonomisk statistikk. Mulighetene for departementsstyring reduseres, hvilket åpner for en mer sammenvevet tilknytning hvor også Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer inngår i det institusjonelle landskapet omkring SSB.

#### 2.3.2. Horisontal spesialisering

Graden av horisontal spesialisering er et uttrykk for hvordan forskjellige saksområder er sammenkoblet eller adskilt fra hverandre. Høy grad av horisontal spesialisering gir økt sannsynlighet for at enhetene har forskjellige interesser, og at beslutninger blir til gjennom forhandlin-

ger. I en horisontalt spesialisert organisasjon er det dessuten mer sannsynlig at oppgaver koordineres når de utføres av samme enhet, enn når de utføres av forskjellige enheter (Christensen et al., 2009, s. 34; Gulick, 1937, i Egeberg, 2003, s. 117).

Ifølge Gulick fins det fire fundamentale prinsipper for horisontal fordeling av oppgaver mellom enheter. Oppgavene kan organiseres etter geografiske områder, felles formål eller sektor, felles prosesser og grupper av klientell (Egeberg, 2003, 2004b). Rådet kan tjene som eksempel på organisering etter geografiprinsippet, da hvert medlem representerer sitt respektive medlemsland. Imidlertid karakteriseres både Kommisjonen og nasjonale regjeringer av horisontal spesialisering etter formålsprinsippet – generaldirektoratene og departementene organiseres etter hvilke samfunnsområder de har ansvaret for. Dette trenger ikke å være til hinder for at det også kan finnes også spor etter andre organiseringsmetoder. Storbritannias regjering har for eksempel egne ministre med ansvar for Skottland, Wales og Nord-Irland, og supplerer dermed organisering etter formålsprinsippet med organisering etter geografiprinsippet. Mens horisontal spesialisering etter geografiprinsippet forventes å fremme samordning mellom fagområder, kan anvendelse av formålsprinsippet fremme harmonisering på tvers av territorielle enheter (Christensen et al., 2009, s. 41). En vanlig utfordring er nettopp at tilpasning av oppgaver langs én akse ikke samtidig medfører at oppgavene tilpasses langs de øvrige aksene. Skolehelsetjenesten tjener gjerne som «lærebokeeksempel»: Å organisere denne under utdanningsmyndighetene vil koordinere tjenesten med utdanningssystemet for øvrig, men samtidig hindre koordinering med øvrige helsetjenester (Thompson, 2003, s. 57).

Mens offentlige byråkratier gjerne er vertikalt spesialiserte, har komitearbeid og ekspertgrupper ofte mer horisontalt preg (Egeberg, 2003, s. 117-118). Horisontal spesialisering påvirker hvem som kommer i kontakt med hvem. Ved relasjoner mellom forskjellige organisasjoner forventes det at ansatte kommer i kontakt med andre som har tilsvarende arbeidsoppgaver i de øvrige institusjonene (Egeberg, 2003, s. 117, 2004b, s. 4).

### *Forventninger til funn*

Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet forventes å fremme harmonisering av økonomisk statistikk på tvers av territorielle skillelinjer, fordi spesialiseringen fremmer oppmerksomhet til skillelinjer mellom fagområder mer enn til grenser mellom land. Ansatte som arbeider med økonomisk statistikk i SSB, hos Kommisjonens administrasjon og i NSI-ene i andre land, kan utvikle samarbeid, koordinere oppgaver og utvikle relasjoner på tvers av nasjonale grenser.

Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet øker dermed sannsynligheten for gjensidig påvirkning mellom byrået, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i oppstrøms- og nedstrømsfasene av arbeidet med økonomisk statistikk, i tråd med en modell for sammenvevet styring. Tidligere forskning gir grunnlag for antagelsen om at SSB er mer aktive i nedstrømsfasene enn i oppstrømsfasene.

### 2.3.3. Organisatorisk duplikasjon

Organisatorisk duplikasjon innebærer at flere organisasjoner til en viss grad har overlappende ansvarsområder. Intuitivt kan slik overlapping være ineffektivt i den forstand at det samme arbeidet gjøres flere ganger. Overlapping kan imidlertid også være til vesentlig nytte. Ved at flere organisasjoner utfører tilsvarende arbeid, utvikler man sammenligningsgrunnlag som kan gi læring og bidra til å utvikle beste praksis. Mer fleksible løsninger kan utvikles, samtidig som systemene blir mer pålitelige og antall feil reduseres (Landau, 1969, s. 356). I denne sammenheng er organisatorisk duplikasjon særlig omtalt i forbindelse med at interorganisatorisk vertikal spesialisering – opprettelse av byråer med autonome ansvarsområder – reduserer den politiske kontrollen med fagfeltene som flyttes ut fra departementet. I noen tilfeller kompenseres dette ved at departementer oppretter nye, overlappende enheter med tilsvarende arbeidsområder. Dermed oppstår gjerne relasjoner mellom de overlappende enhetene, og det bygges forbindelser mellom disse (Trondal, 2011, s. 60). Det fremstår dermed som en ikke urimelig antagelse å forvente mindre grad av organisatorisk duplikasjon på statistikkområdet enn på mer politiserte områder.

Organisatorisk duplikasjon mellom forskjellige organisasjoner øker dermed sannsynligheten for tilknytning mellom dem. Egeberg og Trondal (2009b) viser at organisatorisk duplikasjon har en moderat, men positiv effekt på byråansattes politiske oppmerksomhet og dermed relasjon til eierdepartementet. Hvorvidt det finnes organisatorisk duplikasjon mellom SSB og FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk kan dermed bidra til å forklare graden av kontakt mellom disse.

#### *Forventninger til funn*

Organisatorisk duplikasjon mellom organisasjoner forventes å styrke relasjonene mellom dem. Dersom FIN og SSB i noen grad har organisatoriske enheter med sammenfallende ansvarsområder, vil dette øke sannsynligheten for tilknytning og gjensidig påvirkning mellom institu-

sjonene. Sannsynligheten øker for at byråansatte blir mottagelige for styringssignaler fra departementet i nedstrømsfasen. Tilsvarende vil fravær av slik overlapping redusere departementets styringsrom, og dermed åpne et administrativt rom for sterkere koblinger til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene. Mangel på ansvarsoverlapping mellom departement og byrå vil også gjøre det mindre naturlig for Kommisjonens administrasjon å gå via departementet for å kontakte SSB – og dermed øke sannsynligheten for direkte kontakt mellom Kommisjonens administrasjon og byrået (Egeberg, 2003; Trondal, 2011, s. 60). Fravær av organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB øker muligheten for at byrået kontakter Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i forbindelse med spørsmål knyttet til for eksempel praktisering av regelverk. Med Eurostats økende innflytelse kan man heller ikke se bort ifra muligheten for at det eksisterer en grad av organisatorisk duplikasjon mellom Eurostat og SSB. Hvis det er tilfelle, vil det isolert sett også bidra til å øke sannsynligheten for også denne tilknytningsformen. Videre vet vi at statistikken NSI-ene samler inn i utgangspunktet er territoriell, og at det dermed ikke eksisterer overlapping mellom søsterbyråene med hensyn til arbeidet med data-materiale som sådant. Det kan derimot finnes en form for overlapping mellom søsterbyråene når det gjelder arbeidet med økonomisk statistikk generelt, faglig utvikling, praktisering av EU-regelverk, utvikling av prosedyrer med videre. Duplikasjon øker sannsynligheten for tilknytning og samarbeid.

### 2.3.4. Institusjonalisering

Begrepene *organisasjon* og *institusjon* er forskjellige fra hverandre ved at førstnevnte har en instrumentell tilnærming til den formelle oppbygningen av organisasjonen, mens sistnevnte mer metaforisk sikter til den uformelle kulturen organisasjonen over tid vil representere. Mens den formelle strukturen gjerne er skriftlig formulert og har som siktemål å koordinere arbeidet i organisasjonen ved å beskrive hvem som skal gjøre hva til hvilken tid, innebærer kulturbegrepet at de uformelle normene og verdiene over tid vil deles av organisasjonens medlemmer som følge av en «sosialiseringsprosess». Organisasjonens normer og verdier predikeres derfor å påvirke medlemmenes atferd sterkere over tid, og det vil bli vanskeligere å forandre normene og verdiene som utgjør organisasjonens kultur dess eldre den blir. Dermed *institusjonaliseres* organisasjonen. Skillet mellom begrepene knytter seg særlig til Philip Selznick, som med utgangspunkt i dette forklarte institusjonalisering som en prosess, noe som skjer med en organisasjon over tid og som reflekterer organisasjonens historie og menneskene som har arbeidet i den

(1957, s. 16-17). Med andre ord er institusjoner en type organisasjon med bestemte karakteristikk – bare noen organisasjoner er institusjoner, mens alle institusjoner er organisasjoner (Christensen et al., 2009, s. 52-53; Egeberg, 2003, s. 118-119; Scott, 2013).

Det er en rekke grunner til at mennesker som kommer inn i en organisasjon, gjennom sosialiseringprosesser tar til seg normene som allerede eksisterer i den. For det første kan man føle en moralsk forpliktelse til å tilpasse seg organisasjonen. For det andre kan man føle at tilpasning tjener ens egne interesser. Videre kan tilpasning skje etter press eller påvirkning fra kollegaer (Egeberg, 2003, s. 117). Tilhørighet til en primærstruktur innebærer at man forventes å bruke mesteparten av arbeidstiden innenfor denne organisasjonen. Følgelig har man sannsynligvis sterkest tilknytning til denne. Samtidig tilbringer man noe tid også i sekundærstrukturen, og kan utvikle en viss tilhørighet også her (Egeberg, 2004a).

Dypt institusjonaliserte organisasjoner vil være vanskelige å forandre, og kan også ha vanskeligheter med å tilpasse seg raske endringer i omgivelsene. Til gjengjeld vil de preges av sterke sosiale fellesskap, og medlemmene vil ha en klar og intuitiv forståelse av hvordan de bør opptre, hva som forventes av dem i forskjellige situasjoner, og hvordan konkrete utfordringer skal behandles. Det utvikles dermed felles normer og oppfatninger av hvordan saker skal behandles, hvem som har ansvar og hvordan styringen i praksis skal foregå. Prosedyrene er klart innarbeidet, med lavt konfliktnivå knyttet til prosedyrer og fremgangsmåter. Institusjoner er robuste, stabile og forutsigbare. Tradisjonsrike offentlige institusjoner er dessuten gjerne influert av samfunnsverdier som tjener et større formål enn ansvarsområdet institusjonen har fått tildelt (Christensen et al., 2009, s. 52-53 og 103; Egeberg, 2003, s. 118-119). SSB er en tradisjonsrik offentlig organisasjon som historisk har vært nært knyttet til fremveksten av den norske offentlige administrasjonen. Videre har SSBs uavhengighet fra det politiske nivået en formalisert og historisk forankring. SSB selv er dermed trolig et eksempel på en dypt institusjonalisert organisasjon.

Videre vil institusjonaliserte nettverk kunne identifiseres ved rutinisering av samarbeidene, for eksempel ved at det etableres sekretariater eller faste funksjoner knyttet til ledelse av nettverket. I særlig tette nettverksformer oppstår gjerne en form for arbeidsdeling, der deltagerorganisasjonene fordeler ansvarsområder og ekspertise mellom seg (Vestlund, 2014).

### *Forventninger til funn*

Omfattende deltagelse i europeiske samarbeid eller i nettverk med søsterbyråer forventes å bidra til at byråansatte utvikler tilhørighetsfølelse også til disse systemene. Graden av tilhørighet avhenger av graden av institusjonalisering i samarbeidene. Dette avhenger igjen av tidsperspektivet og av omfanget av relasjonene som forekommer. Dess lengre samarbeidene strekker seg tilbake i tid, og dess mer omfattende relasjonene i samarbeidene er, dess sterkere sosialisering kan forekomme. Dermed institusjonaliseres samarbeidene gjennom å utvikle rutiner og forutsigbarhet, i tillegg til uformelle normer som gradvis blir felles for deltakerne uavhengig av hvilke land de representerer. Deltagerne opplever i større grad å arbeide mot felles mål. Dette gjelder spesielt embetsmennene som oftest representerer SSB på møtene i det europeiske systemet eller i søsternetverkene. Særlig hvis samarbeidene organiseres slik at deltagerne kan forvente å møte hverandre igjen på gjentatte møter, vil de kunne oppleve å tilhøre flere strukturer samtidig. Videre forventes det at institusjonalisering kan identifiseres ved at deltagerne utvikler felles oppfatninger, og ved lavt konfliktnivå om prosedyrespørsmål, slik at medlemmene har tydelige forventninger om hvordan saker blir håndtert. Institusjonaliserte nettverk kan dessuten identifiseres ved rutinisering av samarbeidene, eller ved at det forekommer arbeidsdeling knyttet til fordeling av ansvarsområder og ekspertise.

### 2.3.5. Oppsummering av forventede sammenhenger

De organisasjonsteoretiske variablene forventes å påvirke SSBs relasjoner til FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk. Dette oppsummeres i tabell 2.3.5. Forskjellene mellom påvirkning i oppstrøms- og nedstrømsprosesser vil fremkomme gjennom analysen.

Tabell 2.3.5. Forventede sammenhenger mellom variablene og virkningen på SSBs institusjonelle relasjoner i arbeidet med økonomisk statistikk.

<b>Forklaringsvariabler: Forventninger til funn</b>	
<i>Variabel</i>	<i>Forventninger</i>
Vertikal spesialisering	<p><i>Forventes å påvirke byråets arbeid med økonomisk statistikk bl.a. ved å åpne opp for relasjoner til andre aktører enn FIN. Kan medføre at:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kontakten mellom FIN og SSB i hovedsak skjer gjennom byråets ledelse</li> <li>▪ SSB-ansatte generelt har få relasjoner til departementet</li> <li>▪ FINs eierstyring i hovedsak utøves gjennom overordnede virkemidler</li> <li>▪ Byrådet opplever lite direkte departementsstyring av arbeidet med økonomisk statistikk</li> <li>▪ FIN og SSB har relativt liten kontakt i oppstrøms- og nedstrømsprosesser</li> <li>▪ Byråets deltagere på internasjonale møter føler seg relativt frie til å fremme egne faglige synspunkter</li> </ul>
Horisontal spesialisering	<p><i>Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet forventes å fremme harmonisering av økonomisk statistikk på tvers av territorielle skillelinjer, ved å fremme relasjoner mellom ansatte i forskjellige land med ansvar for dette området. Kan medføre:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utvikling av samarbeider og koordinering mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer</li> <li>▪ Sektorsamarbeid om økonomisk statistikk mellom SSB og Kommisjonen</li> <li>▪ Gjensidig påvirkning av hverandres arbeid</li> <li>▪ Økt statistisk integrasjon</li> </ul>
Organisatorisk duplikasjon	<p><i>Overlapping mellom FIN og SSB forventes å styrke departementets styring av byråets arbeid med økonomisk statistikk.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tilsvarende forventes overlapping mellom SSB og andre aktører å styrke relasjonene mellom disse</li> </ul>
Institusjonalisering	<p><i>Institusjonalisering av samarbeider med Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer forventes å forsterke relasjonene til disse og fremme sammenvevet styring. Institusjonalisering kan identifiseres ved:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rutinisering og forutsigbare prosesser</li> <li>▪ Utvikling av felles mål og oppfatninger</li> <li>▪ Lavt konfliktnivå om prosedyrespørsmål</li> <li>▪ Følelse av tilhørighet og forpliktelse overfor hverandre</li> <li>▪ Nettverk utvikler arbeidsdeling knyttet til fordeling av ansvarsområder og ekspertise</li> </ul>

## 3. Forskningsdesign og metode

### 3.1. Valg av forskningsdesign

Undersøkelsen er en casestudie av SSBs tilknytninger til FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk. Casestudier er generelt nyttige blant annet når man velger dybdekunnskap fremfor breddekunnskap, når intern analyse gis forrang fremfor ekstern representativitet og når nyttig variasjon er tilgjengelig for bare en eller et fåtall enheter (Gerring, 2004). Analysen drøfter både *hvordan og i hvilken grad* tilknytningene finnes, og *hvorfor* de forekommer. Undersøkelsens formål er dermed dels deskriptivt og dels analytisk.

SSB er et spesielt case. Som byrå har SSB sterke historiske tradisjoner og en særlig grad av autonomi. SSB er valgt som case med bakgrunn i ønsket om å undersøke hvordan nettopp denne type systemer påvirkes av europeisk integrasjon. Man bør derfor opptre restriktivt og utøve nøktern varsomhet med å generalisere funnene fra undersøkelsen. Konklusjonene som gjelder på statistikkområdet er ikke nødvendigvis generaliserbare til andre områder. Samtidig fins flere studier som undersøker nasjonale byråer og tilknytningene til for eksempel EU på andre områder enn statistikkområdet. Denne studien kan bidra til å utfylle forståelsen av hvordan EU påvirker denne type administrative mønstre, ved å undersøke statistikkområdet som altså skiller seg ut fra områdene som tidligere er undersøkt.

Undersøkelsen er en mulighet til å analysere SSBs egen forståelse av deres tilknytninger til andre institusjoner. Denne muligheten er samtidig undersøkelsens fremste utfordring. Ved å studere SSBs forståelse av tilknytningene til FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer, undersøkes området sett fra én side alene. I analysen av datamaterialet som samles inn er det nødvendig å være dette bevisst.

Opgaven omhandler SSBs arbeid med økonomisk statistikk, slik begrepet er klargjort i kapittel 1.2. Med bakgrunn i avgrensingene som fremkommer i kapittel 1.2. er det dermed naturlig å basere studien på intervjuer med informanter som kan redegjøre for arbeidet i SSBs avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk, og i avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk. Informanter har god oversikt over området som undersøkes, og bidrar med informasjon i en bredere kontekst utover egne opplevelser alene (om forskjellen på respondenter og informanter, se f.eks. Jacobsen, 2005, s. 171). Videre benytter undersøkelsen en form for triangulering ved å kombinere intervjuene med dokumentanalyse, i den hensikt å øke undersøkelsens reliabilitet



og validitet. Triangulering reduserer risikoen for feil og utelatelser. I undersøkelser som baseres på intervjuer alene er det for eksempel alltid en risiko for at informantenes vurderinger feiltolkes. Videre øker triangulering muligheten til å vurdere hvorvidt dataene er konsistente. I tillegg vil kombinasjonen av disse formene for metode utvide datamaterialet, ved at opplysninger som fremkommer i dokumentene ikke nødvendigvis vil fremkomme i intervjuene, og omvendt (Gibbs, 2007, s. 94 og 104).

Valg av metode foretas gjerne etter forskjellige avveininger hvor flere hensyn skal ivaretas. Intervju som metode er tidkrevende, og begrenser naturlig antall informanter man kan innhente opplysninger fra. Samtidig er intervju som forskningsmetode egnet i forbindelse med undersøkelser av relativt få enheter, når man ønsker å få utfyllende svar fra den enkelte informant og når man er interessert i hver enkelt sin forståelse og tolkning av fenomenet som undersøkes (Jacobsen, 2005, s. 142-143). Intervjuer gir dybdeinformasjon og mulighet til å stille oppfølgings spørsmål. Man får frem konkrete synspunkter fra hver enkelt, og svarene får naturlig en annen dybde enn i for eksempel spørreundersøkelser.

I denne sammenheng faller det seg naturlig å basere forskningsmetoden på kombinasjonen av dokumentanalyse og intervjuer med ledere og ansatte i SSB. Mens formelle administrative mønstre på statistikkområdet kan analyseres med bakgrunn i skriftlige kilder alene, kan uformelle mønstre knyttet til uformell kontakt, atferd og gjensidig påvirkning vanskelig analyseres uten samtaler med menneskene som berøres (Søetorp, 2012, s. 28). Intervjuene følger en relativt åpen struktur, med intervjuguide med tema og planlagt rekkefølge, men med bare åpne svar (Vedlegg III). I arbeidet er det benyttet eksisterende normer for datainnsamling. Dette inkluderer deltagelse under informert samtykke og anonymisering av informantene (Jacobsen, 2005; Gibbs, 2007).

## 3.2. Kilder, personvern og metodiske utfordringer

### 3.2.1. Dokumentene

I arbeidet med undersøkelsen er en rekke dokumenter gjennomgått med sikte på å innhente den informasjon som er relevant med hensyn til å besvare problemstillingen på best mulig måte. De fleste dokumentene er offentlig tilgjengelige. Disse inkluderer årsmeldinger, strategidokument og rapporter, hvorav noen er utarbeidet av SSB selv, mens andre er utarbeidet av eller for Eurostat. Videre har jeg blant annet gjennomgått tildelingsbrevene fra FIN til SSB for årene 2012-2014, i tillegg til relevant lovverk og EØS-avtalens vedlegg og protokoll for statistikkområdet.

Andre dokumenter er interne notater jeg har fått tilgang til gjennom kontakten med SSB. Der informanter hadde tilgang til relevant skriftlig dokumentasjon som ikke er offentlig tilgjengelig, bad jeg om å få kopier av dette. Dokumentene som ikke er offentlig tilgjengelige inkluderer blant annet en intern liste over Eurostat-møter med oversikt over SSBs møtedeltagere. Dette gav meg anledning til å kunne sammenstille denne med de offentlig tilgjengelige oversiktene i SSBs internasjonale årsmelding (2013b). Videre inkluderer dokumentene interne presentasjoner og oversikter som beskriver det nordiske samarbeidet.

Internett har blitt benyttet restriktivt og i begrenset utstrekning med hensyn til dokumentanalyse. I noen tilfeller finnes det likevel relevant informasjon som ikke nødvendigvis er tilgjengelig andre steder enn på internett. Informasjon som er benyttet i denne sammenheng fremkommer utelukkende på offentlige nettsteder. Dette gjelder nettsidene til SSB og Eurostat, samt Europa-portalene på regjeringen.no. I tillegg inneholder NSDs hjemmesider nyttige opplysninger når det kommer til personvern.

Samlet gir dokumentene en relativt detaljert oversikt over den formelle organiseringen til SSB, Eurostat, ESS-samarbeidet og det nordiske samarbeidet. Videre gir dokumentene en relativt god oversikt over omfanget av aktiviteten i både ESS, nordiske nettverk og i øvrige samarbeider med søsterbyråer, og over de bindende reguleringene SSB må forholde seg til som følge av EØS-avtalen.

Dokumentene gir imidlertid begrenset oversikt over omfanget av den uformelle tilknytningen mellom systemene. Opplysninger om omfanget av uformell kontakt gjennom for eksempel e-post og telefon fremkommer vanskelig gjennom skriftlig dokumentasjon. Dokumentene gir heller ikke et fullstendig bilde av SSBs innvirkning i oppstrømsprosesser, eller av det totale omfanget av styring med SSB gjennom nedstrømsprosesser. Disse opplysningene fremkommer best gjennom samtaler med informanter med førstehåndsupplysninger om disse prosessene.

En risiko ved dokumentanalyse kan i denne sammenheng være at hvilke opplysninger som inkluderes og hvilke som utelates i dokumentene – og kanskje særlig i de offentlig tilgjengelige dokumentene – kan være preget av hvilke opplysninger organisasjonen selv ønsker å kommunisere til offentligheten. For eksempel forpliktet SSB til internasjonalt samarbeid gjennom forankringen dette har i statistikkloven (1989) og i tildelingsbrevene (FIN, 2011, 2012, 2013).

Dermed kan det tenkes at man bevisst eller ubevisst tilpasser offentlig informasjon om disse samarbeidene på en slik måte at informasjonen understøtter byråets måloppnåelse på området. Gjennom skriftlig materiale alene kan det tenkes at man for eksempel får inntrykk av at betydningen av det internasjonale samarbeidet er av en annen karakter enn hva ledere og ansatte i SSB faktisk opplever.

Denne metodiske risikoen reduseres gjennom en form for triangulering, hvor dokumentanalysen kombineres med intervjuer. Opplysninger som fremkommer i dokumentene vurderes dermed i lys av dataene som fremkommer gjennom intervjuene. I tillegg kan man få frem nye data som ikke vil fremkomme gjennom dokumentanalyse alene.

### 3.2.2. Intervjuene

Det er flere begrunnelser for nødvendigheten av å gjennomføre intervjuer i forbindelse med datainnsamlingen. For det første vil opplysninger knyttet til uformelle sider ved SSBs samarbeid med FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer vanskelig fremkomme gjennom skriftlig informasjon alene. For det andre gir intervjuene mulighet til å sammenstille opplysningene i dokumentene med opplysningene som fremkommer i intervjuene. At metoden bygger på en kombinasjon av intervjuer og dokumentanalyse er dermed en form for triangulering som øker undersøkelsens validitet og reliabilitet.

I forbindelse med datainnsamlingen er det gjennomført åtte intervjuer med ledere og ansatte i SSB. Flertallet av disse arbeider på forskjellige nivåer innenfor avdelinger med ansvar for økonomisk statistikk, mens noen informanter bidrar med en annen form for oversikt over området gjennom blant annet lederverv i organisasjonen. Av hensyn til informantenes anonymitet vil deres identiteter ikke omtales i oppgaven. I tillegg til de åtte intervjuene ble det gjennomført en åpningsamtale med mine to kontaktpersoner i SSB der undersøkelsens formål ble presentert. Kontaktpersonene bidrog til å tilrettelegge for at intervjuene kunne gjennomføres. I samtalen med disse ble blant annet noen av de skriftlige dokumenter som er lagt til grunn for dokumentanalysen overlevert.

Personvernet ble ivaretatt etter NSDs retningslinjer. Før intervjuene ble gjennomført, mottok informantene et informasjonsskriv som ble utformet etter mal fra NSD og som inneholdt opplysninger om prosjektet (Vedlegg I). Det ble blant annet informert om at tilgangen til

lydopptakene ville være begrenset til veileder og undertegnede, og det ble opplyst om at lydopptakene ville slettes når prosjektet ble fullført – og senest i juli 2015. Informantene ble opplyst om at jeg ønsket lydopptak, men at intervjuene om ønskelig også kunne gjennomføres uten bruk av slike opptak. Intervjuene ble gjennomført slik at det ikke fremkom personopplysninger gjennom lydopptakene. Enkelt personer skal ikke kunne identifiseres verken direkte eller indirekte gjennom kombinasjoner av bakgrunnsopplysninger – verken i publikasjonen eller i behandlingen av personopplysningene underveis i prosjektet. For øvrig ble det benyttet vanlige standarder for anonymitet. I henhold til personopplysningsloven og NSDs retningslinjer er forskningsprosjektet dermed ikke meldepliktig (Personopplysningsloven, 2000; NSD, 2014a, 2014b).

Ved begynnelsen av hvert av intervjuene ble det innhentet informert samtykke fra informantene (Vedlegg II). Alle informantene gav tillatelse til bruk av lydopptak under intervjuene. Ingen informanter hadde spørsmål eller innvendinger til informasjonsskrivet eller til gjennomføringen av intervjuene. Etter min vurdering følte informantene at det var uproblematisk å samtykke til deltagelse da temaet ikke berørte sensitive personopplysninger. Informantene virket generelt positive til deltagelsen, og flere gav eksplisitt tilbakemelding om at de var glade for å kunne bidra. I noen tilfeller viste informantene interesse for å lese undersøkelsen når denne var ferdigstilt. Tilbakemelding vil bli gitt i form av at undersøkelsen vil bli sendt SSB når arbeidet er ferdig utført og vurdert.

Når man benytter seg av intervju som metode, kan utvelgelsen av informanter variere betydelig. Intervju som metode er tidkrevende og begrenser naturlig antallet informanter man har anledning til å intervju. I dette tilfellet er det lagt to primære hensyn til grunn ved utvelgelsen av informanter. For det første ønsket jeg å samtale med mennesker som til sammen kunne gi meg mest mulig informasjon om temaet for masteroppgaven. For det andre ønsket jeg å velge ut informantene på en slik måte at opplysninger kunne kryssjekkes ved at tilsvarende spørsmål kunne stilles til flere informanter. Løsningen ble å balansere disse hensynene mot hverandre: Det var en bevisst vurdering å intervju ledere og ansatte som representerte forskjellige deler av SSB med hensyn til arbeidsoppgaver, erfaring og stillingsnivå, i håp om at disse til sammen kunne gi utfyllende informasjon som igjen bidrar til en mer helhetlig forståelse av tilknytningene SSB har på området økonomisk statistikk. Samtidig tilhører også noen av informantene samme seksjon eller stillingsnivå, slik at opplysningene på området kunne kryssjekkes (Aberbach & Rockman, 2002).

En annen utfordring med informantintervju som metode, er at informantene kjenner sine egne opplevelser best. Dersom ledelsen i SSB har mer kontakt med FIN enn ansatte for øvrig, kan informanter fra ledelsen potensielt tendere til å overvurdere kontakten SSB generelt har med FIN, mens informanter fra lavere stillingsnivåer kan tendere til å undervurdere kontakten. Tilsvarende kan ansatte fra en spesiell seksjon ha særlig omfattende kontakt med Eurostatsystemet, og dermed oppleve denne kontakten som mer betydningsfull for SSB enn andre vil oppleve. Også denne bakgrunnen underbygger behovet for å intervju informanter fra flere nivåer og avdelinger for å få en mest mulig dekkende beskrivelse av temaet.

De åtte intervjuene ble gjennomført i to bolker med halvannen ukes mellomrom. Å ha et visst tidsrom mellom bolkene viste seg å være nyttig. Mens jeg transkriberte de første intervjuene kunne jeg vurdere om noen områder var for lite ivare tatt i samtalen. Slik kunne jeg forberede meg på å korrigere dette i neste runde.

Gjennomføringen av intervjuene var relativt problemfri. Målet med intervjuene var å samtale om både formell og uformell organisering av SSBs arbeid med økonomisk statistikk, formelt og uformelt samarbeid med FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer, og aktiviteten i oppstrøms- og nedstrømsprosesser. Utover dette var det ønskelig å gjennomføre intervjuene som åpne samtaler med rom for utdypninger. Spørsmålene ble som hovedregel formulert nokså generelt, og gav rom for åpne svar. Samtidig stilte jeg oppfølgingsspørsmål av mer konkret karakter der jeg følte det var nødvendig for å forsikre meg om at informantene ble riktig forstått. Intervjuguiden inneholdt dessuten en rekke mer konkrete spørsmål som kunne benyttes dersom det var krevende å få frem informasjon fra informantene (Vedlegg III). Dette viste seg i liten grad å være nødvendig. Informantene gav generelt utfyllende svar, og reflekterte selv rundt de åpne spørsmålene på en måte som også bidrog til å besvare mer konkrete spørsmål uten at disse nødvendigvis ble eksplisitt stilt. Etter min vurdering var svarene fra informantene relativt konsistente. I flere tilfeller stilte jeg testspørsmål for å undersøke opplysningene som fremkom gjennom dokumentene og intervjuene med andre informanter. Det viste seg at tilbakemeldingene generelt var i samsvar med hverandre, samtidig som informantene på flere områder utfylte hverandre med hensyn til å gi et helhetlig bilde av omfanget av samarbeidet.

Gjennom å stille relativt åpne spørsmål, samtidig som samtalen til en viss grad ble strukturert gjennom spørsmål om de forskjellige formene for tilknytning, kan intervjuene sies å være eksempler på en aktiv og samtalebasert informantintervjuing. I slike intervjuer er informantene valgt med bakgrunn i en forventning om at de kan bidra med vesentlig informasjon. Intervjueren er lyttende, samtidig som han tar initiativer – uten at man forsøker å stille ledende spørsmål (Andersen, 2006).

For øvrig ble flere av rådene fra Jeffrey M. Berry (2002) benyttet i intervjuene. For det første var det vesentlig å vite mest mulig om temaet på forhånd – gjennom andre kilder – slik at intervjusituasjonen kunne utnyttes best mulig. Videre ble det brukt multiple kilder. Det ble også stilt spørsmål om andre deltagere og andre aktørers innflytelse – spørsmål som uansett måtte stilles i den hensikt å få oversikt over blant annet nedstrømsprosessene – men som også bidrog til å redusere risikoen for at informantene overvurderte sin egen rolle. Der det var passende ble det også forsøkt å bygge «broer» tilbake til tidligere deler av intervjuet hvor det var ønskelig å få mer utdypende svar.

Utsagnene som er benyttet i oppgaven ble transkribert kort tid etter at intervjuene faktisk ble foretatt. Uttalelsene er gjengitt relativt presist. Med begrepet *relativt presist* mener jeg at målet har vært en mest mulig ordrett gjengivelse av hva informantene faktisk har sagt, samtidig som det er gjort enkelte tilpasninger med hensyn til at teksten skal gjengis skriftlig. Disse tilpasningene handler for eksempel om å utelate enkeltord som ikke gir mening fordi informantene korrigerer seg selv ved å begynne setningene på nytt, eller å endre åpenbare språkfeil som for eksempel kan handle om at hankjønnsord i den muntlige tale har kommet ut som intetkjønnsord. I enkelte tilfeller er det også utelatt å transkribere dialektord i den hensikt å sikre informantenes anonymitet. Etter min vurdering er denne metoden for gjengivelse innenfor Gibbs' råd om transkripsjonsnivå (2007, s. 13-15).

### 3.3. Oppsummering

Forskningsdesignet for casestudien er utformet med hensyn til at oppgavens formål er både deskriptivt og analytisk. Som tilfellet er også med andre casestudier, må konklusjonene i oppgaven tolkes restriktivt i den forstand at disse ikke nødvendigvis er overførbare til andre områder. Det er benyttet normale standarder for ivaretagelse av anonymitet og personvern i oppgaven.

Metoden bygger på en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer av ledere og ansatte i SSB. Hensikten med å benytte multiple kilder ved å kombinere disse fremgangsmåtene, er både å legge til rette for et rikt datamateriale, og å redusere risikoen for feil og utelatelser ved at kombinasjonen av metodene innebærer at det er benyttet en form for triangulering. Generelt er dokumentanalysen godt egnet til å frembringe informasjon om forhold som gjelder den formelle organiseringen av SSB og tilknytningene som skal analyseres, mens intervjuene er best egnet til å frembringe opplysninger om uformelle sider ved samarbeidene, og vurderinger knyttet til disse. Gjennomføringen av intervjuene var relativt problemfri, og svarene relativt konsistente.

Samtidig har begge tilnærmingene metodiske utfordringer, som er drøftet i kapittel 3.2. I tillegg til å benytte en kombinasjon av multiple kilder, er det også beskrevet øvrige tiltak som er benyttet i den hensikt å redusere risikoen for feil, og å øke undersøkelsens validitet og reliabilitet.

## 4. Resultater

### 4.1. Innledning

Kapitlet inneholder en deskriptiv redegjørelse av hvordan og i hvilken grad SSB er tilknyttet eierdepartementet, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk.

Kapittel 4.2. inneholder bakgrunn om SSBs historie, organisering og arbeid med økonomisk statistikk. I tillegg presenteres empiriske funn knyttet til hvordan FIN utøver sin eierstyring og hvilken betydning denne styringen har for SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Videre presenteres Kommisjonens organisering på statistikkområdet i kapittel 4.3., med vekt på generaldirektoratet Eurostat og ESS-samarbeidet. Denne empirien er viktig for analysen i kapittel 5. I kapittel 4.4. redegjøres det for SSBs internasjonale arbeid. Kapitlet forklarer hvordan Norges tilknytning til EU på statistikkområdet reguleres gjennom EØS-avtalen, og gir innblikk i EFTA-samarbeidet på det relevante området. I tillegg beskrives tilknytningen til nettverk av søsterbyråer, med særlig vekt på det nordiske samarbeidet som utgjør det mest omfattende av disse.

De empiriske funnene viser omfattende formelle og uformelle relasjoner mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer. Den formelle kontakten med Kommisjonens administrasjon foregår i hovedsak gjennom ESS-samarbeidet. Funnene viser hvordan byråets arbeid med økonomisk statistikk påvirkes av dyptgripende EU-reguleringer som i hovedsak også er gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen. Samtidig varierer omfanget av reguleringene innenfor økonomiområdet: På noen områder er reguleringene så omfattende at Eurostat oppleves å lede byråets arbeid i det daglige – på andre områder oppleves reguleringene mer som et rammeverk som gir SSB frihet til å velge hvordan oppgavene skal løses. Funnene viser også en betydelig aktivitet fra byrået i oppstrømsprosesser, samtidig som graden av gjennomslag er varierende. Mulighetene til norske gjennomslag synes best på områder hvor SSB har særlig erfaring eller internasjonalt ansette fagpersoner. Empirien viser hvordan komplekse beslutningsmønstre leder frem til avgjørelser i ESS-samarbeidet. Med unntak av stemmerett deltar Norge i hovedsak på lik linje med EU-medlemslandene i ESS-samarbeidet, men kapitlet antyder at lobbyvirksomheten i forkant av beslutningsmøter dempes noe av det faktum at Norge ikke er medlem av EU. Byråets arbeid med økonomisk statistikk påvirkes vesentlig av arbeidet i Kommisjonen, men påvirkes også av meningsfulle relasjoner til søsterbyråer i andre land. Kapitlet viser at FIN



i liten eller ingen utstrekning engasjerer seg i europeiske prosesser som SSB er involvert i på området som undersøkes.

Funnene om hvordan og i hvilken grad SSB utgjør en del av oppstrøms- og nedstrømsfasene i en europeisk flernivåadministrasjon presenteres i kapittel 4.5. De viktigste empiriske funnene oppsummeres i kapittel 4.6.

## 4.2. Om Statistisk sentralbyrå

### 4.2.1. SSBs historiske bakgrunn

Allerede i grunnlovsåret 1814 behandlet Stortinget idéen om et norsk tabellkontor. Dagens SSB har sine røtter i Tabellkontoret, som i 1832 ble opprettet i FIN og senere etablert som Det statistiske kontor (Lie & Roll-Hansen, 2001).

Endringene i prioriteringer for produksjon av norsk offentlig statistikk gjenspeiler endringer i statens behov, som igjen reflekterer en vridning fra 1800-tallets sosialstatistikk knyttet til virkningene av industrialiseringen, via etterkrigstidens satsinger på nasjonalregnskap og til nyere tids statistikk vedrørende levekår, miljø, innvandring og sosiale forhold. Frem til midten av 1800-tallet var norsk statistikk synonymt med beskrivelser av stater, grenser, styreform, kultur og naturlandskaper, i tråd med tyske og danske tradisjoner. Særlig teologen og samfunnsviteren Eilert Sundts befolkningsstudier var avgjørende for utviklingen av en naturvitenskapelig inspirert sosialstatistikk. Senere utviklet statistikken seg til tabellfremstillinger av økonomiske og sosiale forhold for politisk og administrativ bruk. Det statistiske kontor endret navn til Det Statistiske Centralbureau i 1876, en navneendring som også markerte at statistikkområdet økte sin status og at byrået økte sin uavhengighet (Lie & Roll-Hansen, 2001, s. 9-65).

Gjennom SSBs historie har statistikk, metoder og definisjoner ført til politisk debatt ved flere anledninger. Ved begynnelsen av 1900-tallet var det opphetet debatt om bevilgninger til en ny alkoholstatistikk. I fagmiljøene drøftet man definisjoner av begreper som drikkfeldighet og edruelighet, mens borgerskap og politikere fryktet at mulighetene for ny innsikt og bedre forståelse stod i motsetning til individenes frihet (Lie & Roll Hansen, 2001, s. 230-233). I nyere tid har det vært gjentatte diskusjoner om fattigdom og fattigdomsmål. Gjennom mesteparten av 1900-tallet fantes ingen fattige i norsk statistikk, mens fattigdom i dag defineres ut ifra forholdet til medianinntekten. Et tredje kontroversielt tema er SSBs beregninger av effektene av økt oljepengetbruk.

SSBs uavhengighet har vært gradvis formalisert og forsterket gjennom byråets historie. I en stortingsdebatt i 1871 ble det sagt at sjefen for Det statistiske kontor hadde sakene «ganske under sin raadighet», mens den faglige uavhengighet formelt ble forankret i statistikkloven av 1907 (Lie & Roll-Hansen, 2001, s. 407-408). Ifølge Lie og Roll-Hansen (2001, s. 408) finnes det ingen eksempler på at politiske myndigheter har påvirket SSBs publiseringer eller beregningene som ligger til grunn for disse. Man kom imidlertid i et grenseland mellom FIN og SSB mot slutten av 1980-tallet, da byrået begynte å offentliggjøre prognoser for *fremtidig* økonomisk utvikling. Det var spenning i forholdet mellom FIN og SSB frem til begynnelsen av 1990-tallet. Etter et intervju i Arbeiderbladet med en forskningssjef i SSB, sendte finansråden brev til byrået med ønske om å avklare retningslinjene for forskernes uttalelser. Brevet utløste debatt om den faglige uavhengighet i Stortingets spørretime. Svaret fra finansministeren gjorde det klart at uavhengigheten også inkluderte forskningen. I byrået ble dette tolket som en fullstendig faglig fristilling (Lie & Roll-Hansen, 2001, s. 407-411).

#### 4.2.2. SSBs organisering og arbeid med økonomisk statistikk

SSB er et faglig uavhengig byrå underlagt FIN og statistikkloven. Byrået er hovedansvarlig for produksjon og informasjon om Norges offisielle statistikk. Statistikkloven, forpliktelser i henhold til EØS-avtalen og tildelingsbrevene fra FIN er viktige rammebetingelser for virksomheten. SSBs strategi utpeker seks hovedmål. Det første av disse er å være samfunnets fremste faktaleverandør. I dette ligger en satsing på kjerneoppgavene, som er å produsere og formidle norsk offisiell statistikk. SSB er lokalisert i Oslo og Kongsvinger (SSB 2014b, 2014d).

Generelt er det betydelig variasjon i organiseringen av nasjonale statistiske systemer, både med hensyn til grad av autonomi og grad av sentralisering. Mens noen byråer kan nyte en betydelig grad av organisatorisk frihet, er andre tett tilknyttet sine respektive nasjonale politiske systemer. I de fleste medlemslandene er byråenes uavhengighet sikret gjennom lovgivning. Hellas har imidlertid hatt tradisjon for å politisk utnevne lederen av sitt statistiske byrå. Mens det sentraliserte Frankrike organiserer det statistiske arbeidet i ett byrå, har det føderale Tyskland 16 regionale statistiske kontorer i tillegg til et føderalt kontor (Sverdrup, 2000, s. 144-145).

Sammenlignet med andre NSI-er fremstår organiseringen av det norske statistiske systemet som relativt sentralisert. For eksempel er også Norges Banks statistikkavdeling overført til SSB, som dermed er den klart viktigste premissleverandøren for utarbeidelse av norsk offisiell statistikk.

SSB selv betrakter seg tilsynelatende som mer sentralisert enn sine søsterbyråer i Sverige og Tyskland. Finlands statistiske system fremstår imidlertid som mer likt det norske, med unntak for at statistikk om utenrikshandel i Finland ligger hos tollvesenet. Samtidig finnes også eksempler på at ansvaret for Norges offisielle statistikk ligger hos andre enn SSB. Fiskeridirektoratet har ansvar for statistikk for akvakultur og fiskeri, og Folkehelseinstituttet har overtatt som databehandlingsansvarlig for dødsårsaksregisteret (Intervju SSB, 2014).

SSB ledes av styret og av administrerende direktør. Styret består av syv medlemmer, blant dem leder og nestleder. Styret oppnevnes av FIN, og har blant annet ansvar for å føre tilsyn med SSBs virksomhet gjennom å behandle budsjettforslag, strategi og resultatkrav. Administrerende direktør utnevnes av Kongen i statsråd (Statistikkloven, 1989). SSB har også en assisterende direktør. Videre organiseres SSB i ni avdelinger, hvorav fire har forskjellige former for stabs- og støttefunksjoner, fire har ansvar for forskjellige statistikkområder, og én avdeling har ansvar for forskning. Forskningsavdelingen produserer ikke egen statistikk. Hver avdeling ledes av en egen direktør, og er igjen inndelt i seksjoner<sup>7</sup>. Generelt spesialiseres arbeidet både med hensyn til formål og prosess, men ansvaret for produksjon og rapportering av økonomisk statistikk som sådant organiseres etter formålsprinsippet, og fordeler seg primært mellom avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk og avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk (SSB, 2013b, s. 19; Vedlegg IV). Under intervjuene fremkom det tydelig at kontakten byrået har med eierdepartementet i hovedsak går gjennom ledelsen, på en slik måte at funnene understøtter intraorganisatorisk vertikal spesialisering (Intervju, SSB, 2014).

Antallet ansatte i SSB økte fra 15 i 1876 til rundt 1000 på det meste, men er redusert til rundt 900 i 2014. Av budsjettet på rundt 700 millioner kroner finansieres rundt 70 prosent gjennom statsbudsjettet, mens resten finansieres av oppdragsgivere (SSB, 2014b; Intervju SSB, 2014).

#### 4.2.3. Finansdepartementets eierstyring

Formelt er SSB en faglig uavhengig institusjon, og FINs formelle eierstyring innebærer dermed ikke direkte instruksjoner med sikte på å påvirke SSBs økonomiske statistikk (Statistikkloven, 1989). Heller ikke empirisk er det funnet eksempler på at eierstyring har påvirket SSBs publiseringer eller grunnlaget for disse (Intervju SSB, 2014; Lie & Roll-Hansen, 2001).

---

<sup>7</sup> I Forskningsavdelingen kalt «grupper».

FINs verktøy i sin eierstyring av SSB inkluderer årlige tildelingsbrev, forberedelsene av SSBs budsjett og utnevnelsen av styret. Styringsdialogen baseres dessuten på to årlige rapporter fra SSB, i tillegg til møter i forbindelse med denne rapporteringen. FIN har også styring med forskrifter til statistikkloven. I noen tilfeller kan det også forekomme endringer som krever at FIN skriver proposisjon til Stortinget. Det har forekommet at SSB har bistått FIN i utformingen av en slik proposisjon (SSB, 2013b, s. 5).

SSBs administrerende direktør utnevnes av Kongen i statsråd, og det forekommer medarbeider-samtaler mellom denne og finansråden. Informantene vurderer utnevnelsen av administrerende direktør som en potensiell problemstilling når det kommer til å vurdere byråets uavhengighet. Alle administrerende direktører fra 1949 til i dag har hatt bakgrunn blant annet fra FIN (FIN, 2013; Intervju SSB, 2014; Statistikkloven, 1989).

En gjennomgang av tildelingsbrevene viser at de fremstår som relativt like (FIN, 2011, 2012, 2013). Flere sentrale formuleringer, blant annet om økonomisk statistikk, er nærmest identiske. For eksempel uttaler tildelingsbrevene at den «økonomiske statistikken skal bidra til å gi best mulig kunnskap om struktur og utvikling i norsk økonomi, særlig som grunnlag for nasjonalregnskapet» (FIN, 2011, s. 11, 2012, s. 11). Formuleringene i disse tildelingsbrevene er identiske, og er tilnærmet ordrett gjengitt også året etter. For øvrig fremstår tildelingsbrevene som relativt overordnede i sine bestillinger til byrået. Gjennom brevene gis SSB «hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet» (FIN, 2013, s. 1). Tildelingsbrevene inneholder i hovedsak overordnede mål om kvalitet i statistikken, i tillegg til opplysninger om SSBs budsjett for kommende år. Bevilgningsforslagene for SSB foreslås av FIN og vedtas av Stortinget gjennom statsbudsjettet. Basert på intervjuene i SSB og de skriftlige dokumentene som kan legges til grunn, ser det ut som FINs kanskje viktigste verktøy i eierstyringen er nettopp budsjettvedtaket. Eventuelle budsjettkutt vil kunne påvirke arbeidet med økonomisk statistikk, dersom SSB ikke velger å skjerme dette og heller redusere bevilgningene på andre områder (FIN, 2013). Samtidig er byrået forpliktet til å rapportere statistikk som omfattes av EØS-avtalen. Slik statistikk må derfor skjermes uavhengig av budsjettvedtak. Opplysninger fra informantene underbygger inntrykket av at tildelingsbrevene er relativt generelle i form og innhold, i tillegg til å vise til at EØS-relevant arbeid skjermes økonomisk for å oppfylle forpliktelsene gjennom EØS-regelverket:

Det er jo vårt eierdepartement, slik at det er de som sitter på den andre siden av bordet i styringsdialogen. Det er de som forbereder vårt budsjett, som jo vedtas av Stortinget, men vi er underlagt Finansdepartementet. Så de har den styringsretten som ligger der, at vi har det ansvaret. Så gir de oss også tildelingsbrevet, som er relativt aggregert. Jeg har ikke foretatt noen finstudie, men vårt inntrykk er at vårt er relativt overordnet. Det er ikke detaljstyring i tildelingsbrevet (Intervju SSB, 2014).

Personlig er jeg jo alltid opptatt av tildelingsbrevet, bare for å se hva [som] er signalene. Men da står vi jo og igjen i dette dilemmaet at ved nesten all statistikk som lages i SSB nå, så står det en sånn EU-forordning ved siden av. Og da er det vanskelig å legge ned noe, hvis du av ressurs hensyn skulle si at jeg må kutte på noe, da vil det jo ofte bli nasjonal statistikk som vil bli kuttet på, dessverre vil jeg si (Intervju SSB, 2014).

Departementets hovedmål og resultatkrav inkluderer i hovedsak overordnede krav til kvalitet i statistikken, herunder aktualitet og punktlighet. Tildelingsbrevens krav til rapportering omfatter at SSB skal utarbeide årsrapport og halvårsrapport, i tillegg til to øvrige statusrapporter for budsjettet. Dessuten skal SSB kontakte departementet «umiddelbart» dersom det oppstår alvorlige hendelser (FIN, 2011, s. 6, 2013, s. 7). Også disse formuleringene er tilnærmet identiske i tildelingsbrevene, med unntak av at ordet «umiddelbart» er utelatt i et av dem (FIN, 2012). Gjennom rapporteringen skal SSB i hovedsak melde tilbake om arbeidet med hovedmålene og resultatkravene, budsjettsituasjonen og forskjellige personalmessige forhold. Kravene til rapportering legger ikke føringer på metodebruk eller andre forhold som inngår i selve produksjonen av statistikk. Kravene nevner heller ikke forhold som vedrører økonomisk statistikk spesielt.

FIN har oppsyn med prosesser som involverer flere underliggende byråer. EDAG-prosjektet, en ny ordning for arbeidsgiveres rapportering til NAV, SSB og skatteetaten, er et eksempel på en ordning som vedrører flere byråer tverrfaglig. Det fremkommer at FIN spiller en aktiv rolle i styringen av dette med hensyn til å ha ansvar for blant annet bevilgningene. Samtlige informanter understreker imidlertid at de ikke har opplevd kontakt med FIN i forbindelse med selve statistikkproduksjonen. FIN får heller ikke innsyn i statistikk fra SSB før denne publiseres på vanlig måte:

Vår faglige uavhengighet gjør at Finansdepartementet har ingen tradisjon for å styre oss aktivt med hva vi skal gjøre. De skal styre slik at det er respekt for loven – at vi skal være faglig uavhengige (Intervju SSB, 2014).

Det er helt utenkelig at vi ikke følger våre spilleregler, nemlig at ingen andre får innsyn (Intervju SSB, 2014).

Det er ikke funnet eksempler på organisatorisk duplikasjon mellom FIN og byrået, med unntak av utvikling av prognoser for fremtidig økonomisk utvikling. Disse prognosene utvikles imidlertid av Forskningsavdelingen og faller således utenfor oppgavens siktemål da denne avdelingen ikke produserer egen statistikk. Det forekommer imidlertid enkelte møter med FIN der SSB informerer om metodiske endringer. Bakgrunnen for disse møtene er ønsker fra FIN om å bli orientert om utviklingen på området. Også Norges Bank deltar på disse møtene, og det opplyses at for eksempel informasjonsmøter om KPI forekommer hver 18. til 24. måned. Denne kontakten fremstår verken formelt eller uformelt som en form for eierstyring, men som faglig kontakt i forbindelse med at FIN og Norges Bank er viktige brukere av økonomisk statistikk.

### 4.3. Kommisjonens organisering på statistikkområdet

#### 4.3.1. Eurostat

Kommisjonen har valgt å legge arbeidet med statistikkområdet til Eurostat, som formelt regnes som et av Kommisjonens generaldirektorater, og tilhører ansvarsområdet til kommissæren for økonomiske spørsmål og pengepolitikk. Eurostat ledes av en generaldirektør og er organisert i syv avdelinger. Arbeidet med økonomisk statistikk fordeler seg mellom flere av avdelingene. Eurostat er lokalisert i Luxembourg (EFTA, u.å., s. 25 og 28; Eurostat, 2014; Vedlegg V).

Kull- og Stålonionen (ECSC) opprettet sin egen statistiske avdeling i 1953. Avdelingen ble et generaldirektorat underlagt Kommisjonen etter Roma-traktaten og opprettelsen av De europeiske fellesskapene (EF) i 1958, og er i dag kjent som Eurostat. Eurostat samler ikke selv inn egne data, men har et betydelig ansvar innen kvalitetskrav og harmonisering av statistikk. Gjennom de siste 50 år har Eurostat gradvis økt sin betydning i EU-systemet. Antall ansatte er økt fra 58 i 1959 til 850 i 2014. Samtidig er Eurostat – som EU-institusjoner flest – en liten institusjon sammenlignet med medlemslandenes tilsvarende systemer sett under ett (Sverdrup, 2000, s. 147-148, 2006, s. 110-111; Eurostat, 2014).

På begynnelsen av 1980-tallet fikk Eurostat liten politisk oppmerksomhet. At Eurostat forble en egen institusjon innen EU-systemet, skyldtes ikke bare økt behov for statistisk informasjon, men også at Europaparlamentet så Eurostat som en viktig kilde til uavhengig informasjon – og at Luxembourg ønsket å beholde institusjonen innenfor egne grenser. Senere har det imidlertid vært flere forsøk på å reformere Eurostat ved å gi institusjonen en *mer* uavhengig rolle. Kommisjonens tidligere visepresident og Eurostat-ansvarlige, Henning Christophersen, foreslo for eksempel en parallell organisering til Den europeiske sentralbank (ECB). Eurostat forblir

likevel et generaldirektorat underlagt Kommisjonen. Eurostats rolle ble også traktatfestet gjennom Amsterdam-traktaten i 1997 (Sverdrup, 2000, s. 112 og 146-147; De Michelis & Chantraine, 2003, s. 139).

Europeisk integrasjon fikk ny giv fra 1980-tallet. Enhetsakten som initierte det indre marked i 1986, var den første betydelige revisjon av Roma-traktaten. Maastricht-traktaten fra 1991 ledet til opprettelsen av EU, de fire friheter og euroen som felles myntenhet. Utvidelsen av EU-samarbeidet økte behovet for sammenlignbar europeisk statistikk. Det indre markedet endret grensene for handel, og dermed også grensene for statistikk. Begreper som import og eksport innen Europa ble mindre meningsfylte (Sverdrup, 2006, s. 108). Spesielt i forbindelse med opprettelsen av ØMU fra 1989 og utover 1990-tallet fikk numerisk informasjon betydelig oppmerksomhet i europeisk politisk debatt. For å kunne innføre euroen som myntenhet må landene oppfylle såkalte konvergenzkriterier, som at underskuddet i statsbudsjettet ikke kan overstige tre prosent av landets BNP. Kriteriene ble nærmest betraktet som «magiske tall», en karakterskala for europeisk integrasjon. Eurostat hadde ansvar blant annet for å harmonisere kalkuleringen av medlemslandenes gjeld, underskudd, BNP og BNI (Augustyniak, Bistrenau & Knauth, 2013, s. 7; Sverdrup, 2000, s. 152).

At ØMU brakte økt oppmerksomhet til det statistiske området, var fordelaktig for Eurostat. At den politiske utviklingen på 1990-tallet økte behovet for statistikk, kan nærmest beskrives som en «kjærlighetsaffære» mellom euroen og statistikken (De Michelis & Chantraine, 2003, s. 136-157). Samtidig kom statistikerne i Eurostat under betydelig press. Harmonisering av statistikk ble et middel for å unngå «krig med tall» mellom landene (De Michelis & Chantraine, 2003, s. 139).

#### 4.3.2. Det europeiske statistiske system

Opprettelsen av det indre marked, EU-utvidelser og økt behov for statistikk, medførte et forsterket ønske om et tettere og nærmere formalisert samarbeid mellom Eurostat og NSI-ene, gjennom en formalisering av det europeiske statistiske systemet, som inntil da var basert på frivillig samarbeid mellom Eurostat og NSI-ene. Grunnlaget for ESS ble dermed lagt i begynnelsen av 1990-tallet (De Michelis & Chantraine, 2003, s. 125).

ESS er organisert som et partnerskap mellom Eurostat, NSI-ene og andre institusjoner innenfor nasjonale statistiske systemer. Gjennom ESS har Eurostat dermed anledning til å søke konsensus blant NSI-ene før lovforslag sendes fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet. Både EUs 28 medlemsland og de fire EFTA-landene er medlemmer i ESS. Dermed deltar også Sveits sammen med EØS-landene. ESS samarbeider med kandidatland, ESCB og andre institusjoner underlagt Kommisjonen – i tillegg til internasjonale organisasjoner som OECD, FN, IMF og Verdensbanken. En av Eurostats syv avdelinger har spesielt ansvar for ESS og dermed for samarbeidet med NSI-ene (Augustyniak et al. 2013, s. 7; EFTA, u.å., s. 25 og 28; Eurostat, 2014; Sverdrup, 2006, s. 109-110).

ESS-landene er forpliktet til å følge retningslinjer for europeisk statistikk<sup>8</sup> som blant annet omhandler profesjonell uavhengighet, upartiskhet, kostnadseffektivitet og tilgjengelighet. ESS' visjon er å gi Europas innbyggere uavhengig informasjon om økonomi og samfunn på europeisk, nasjonalt og regionalt nivå, og å gjøre informasjonen tilgjengelig for alle som beslutningsgrunnlag, forskning og debatt (Augustyniak et al., 2013, s. 7). At ESS benytter begrepet «Europas innbyggere» kan forstås som at ESS ser seg selv som en tjener for hele Europa, ikke bare for EU- og EFTA-landene. Det avholdes rundt 200 møter årlig om harmonisering av statistikk, fordelt mellom en rekke forskjellige grupper som direktørgrupper og arbeidsgrupper. Det øverste organet er ESS-komiteen (ESSC), som består av NSI-enes direktører og ledes av Eurostats generaldirektør. Norge og de øvrige EFTA-landene deltar i ESSC på lik linje med EU-landene, men har ikke stemmegivning i lovsaker. ESSC drøfter sentrale spørsmål om europeisk statistikk, som prioriteringer i det årlige europeiske statistikkprogrammet, oppgavefordeling og retningslinjer for statistikkproduksjon. I 2012 avholdt ESSC fire møter (Augustyniak et al., 2013, s. 7, SSB 2014a).

Arbeidsdelingen i ESS innebærer at Eurostat leder arbeidet med harmonisering av statistikk i tillegg til å utvikle statistikk på tvers av landegrensene, mens medlemslandene innhenter data og utarbeider statistikk for nasjonale og europeiske formål (Augustyniak et al., 2013, s. 7; SSB 2014a). Norges deltagelse i ESS er forankret gjennom EØS-avtalen. For EØS-relevante områder må Eurostat publisere norske data på lik linje med EU-landenes. Gjennom EØS-avtalen er

---

<sup>8</sup> European Statistics Code of Practice, ofte referert til som bare Code of Practice.



Norge også «forpliktet til å rapportere statistikk i tråd med europeiske retningslinjer og rettsakter for de fleste statistikkområder», herunder økonomisk statistikk. SSB beskriver seg selv som «godt integrert i ESS» (SSB, 2014a).

#### 4.4. SSBs internasjonale arbeid

##### 4.4.1. Om multilaterale og bilaterale samarbeid

SSBs internasjonale samarbeid foregår både multilateralt gjennom internasjonale organisasjoner og bilateralt direkte med søsterbyråer. Den mest omfattende delen av SSBs multilaterale samarbeid er EØS-samarbeidet, men både OECD, FN, IMF, Verdensbanken og andre internasjonale organisasjoner har også statistikkavdelinger som Norge samarbeider med. Den mest tradisjonsrike delen av SSBs internasjonale samarbeid er imidlertid det nordiske samarbeidet, som kan trekkes helt tilbake til 1889. SSB har også et utviklingssamarbeid med statistikkontorer i utviklingsland. SSB har et internasjonalt sekretariat som er organisert under administrasjonsavdelingen og som har ansvar for koordinering av det internasjonale samarbeidet (SSB, 2013b)

SSBs tradisjoner for internasjonalt samarbeid strekker seg altså vesentlig lengre tilbake enn til EØS-avtalens ikrafttredelse i 1994. Også formelt ble SSBs internasjonale samarbeid forankret før EØS-avtalen, nemlig i statistikkloven fra 1989 (Intervju SSB, 2014; Statistikkloven, 1989). Dette fremkommer også gjennom intervjuene:

Så er det også slik at vi deltar i internasjonalt samarbeid som [går lengre tilbake] enn EU. For eksempel har nasjonalregnskapet fra tidenes morgen vært en del av den internasjonale diskusjon om hvordan nasjonalregnskapet skal utformes, og det er en gevinst at landene blir enige eller bøyer seg for flertallet om hvordan man lager nasjonalregnskap slik at tallene er internasjonalt sammenlignbare. Dette er en lang tradisjon (Intervju SSB, 2014).

Norsk internasjonalt samarbeid om statistikk er gitt til oss som oppgave i statistikkloven vår. Og den kom før EØS-avtalen – den kom i 89 – mens EU og EU-arbeidet startet noen få år etterpå (Intervju SSB, 2014).

Tildelingsbrevene viser til SSBs bidrag i utviklingen av internasjonal statistikk gjennom f.eks. Eurostat. I tildelingsbrevene betegner FIN dette som et samarbeid «for bedre statistikk» og uttrykker at slik statistikk «kan gi viktig informasjon om Norges prestasjoner sammenliknet med andre land» (FIN, 2011, s. 11, 2013, s. 2).

SSB selv omtaler sitt internasjonale arbeid gjennom en egen årsmelding om internasjonalt samarbeid (2013b). I tillegg omtales arbeidet i SSBs ordinære årsmelding og årsrapport (2013a, 2014e). Årsmeldingen trekker spesielt frem betydningen av at Norge deltar aktivt på alle nivåer i EØS-samarbeidet – «fra arbeidsgruppenivå til direktørnivå» – og vurderer det som viktig for SSB å komme tidlig inn i prosessene for å kunne få gjennomslag (2013a). Også mål nummer fire i SSBs strategi omhandler deltagelse i internasjonalt samarbeid om bedre statistikk. Herunder trekkes globalisering og europeisk integrasjon frem som drivkrefter for sammenlignbar statistikk på tvers av landene. Gjennom strategien uttrykker SSB en positiv holdning til internasjonalt samarbeid ved å fastslå at dette har bidratt til å heve kvaliteten på norsk statistikk, og ved å vise til merverdien av muligheten til sammenligninger. Videre ønsker man å lære av andre statistikkbyråer. Samtidig fastslås det at SSB også påvirker utviklingen av internasjonal statistikk på en rekke områder (SSB, 2014, s. 10-11).

#### 4.4.2. EØS- og EFTA-samarbeidet

Norges tilknytning til EU på statistikkområdet reguleres gjennom EØS-avtalen. EØS-avtalen består av en statisk hoveddel som er identisk med EØS-loven (1992) og som trådte i kraft i 1994, i tillegg til vedlegg og protokoller som er dynamiske og oppdateres i tråd med nye EØS-relevante regler. Det statistiske samarbeidet er forankret i EØS-lovens artikkel 76, vedlegg XXI og protokoll 30. Artikkel 76 fastslår blant annet at avtalepartene skal påse at det utarbeides sammenlignbare statistiske opplysninger for økonomisk, sosiale og miljømessige sider ved EØS-samarbeidet. Vedlegg XXI inneholder EUs rettsakter om statistikk, mens protokoll 30 inneholder særlige bestemmelser om organiseringen av det statistiske samarbeidet (EØS-loven, 1992; Europaportalen, 2014a). Retningslinjer utdyper de overordnede prinsippene for statistikkproduksjonen (SSB, 2014b).

EFTAs statistikkontor (ESO) i Luxembourg fungerer som bindeledd mellom Eurostat og NSI-ene i EFTA-landene. ESOs oppgave er å bidra til harmonisert statistikk gjennom å integrere EFTA-landene i ESS. Kontoret, som har fem ansatte, er fysisk lokalisert inne i Eurostats egne lokaler (EFTA, u.å., s. 18). Informantene trekker frem EFTA-samarbeidet som betydningsfullt, men understreker at Norge er dominerende og dermed også relativt ensomme, da Sveits deltar noe mindre helhjertet, mens Island og Liechtenstein er små i denne sammenheng (EFTA, u.å.; Intervju SSB, 2014). I henhold til protokoll 30 skal Eurostat og ESO koordinere det statistiske samarbeidet. ESO skal samarbeide med Eurostat og EFTA-landene for å sikre at statistikk fra EFTA-landene blir formidlet på egnet måte. EFTA-landene betaler også kontingent til Eurostat

i henhold. Disse midlene «tilbakeføres» blant annet gjennom delvis finansiering av EØS-relevante prosjekter utført i NSI-ene i EFTA-landene (SSB, 1994, s. 8). Samarbeidet innebærer også utveksling av kompetanse gjennom utsendte nasjonale eksperter fra EU- og EFTA-landene til Eurostat. I 2012 arbeidet seks norske eksperter i Eurostat gjennom slik utveksling (SSB, 2013b, s. 13).

EFTA-landene deltar i samarbeidet med fulle rettigheter, men uten stemmerett i ESSC som er samarbeidets fremste komite hvor NSI-enes direktører møter. Med unntak av mangel på stemmerett er det i hovedsak formell likebehandling mellom EU- og EFTA-landenes NSI-er:

Vi sitter blant medlemslandene, alfabetisk ordnet, så vi sitter ikke på en slags observatørbenk. Vi behøver heller i praksis aldri forlate salen (Intervju SSB, 2014).

I 2012 ble det avholdt fire møter i ESSC. SSB deltar med administrerende og assisterende direktør. Videre deltar SSB med avdelingsdirektører på Eurostats direktørgruppemøter, og med ansatte på forskjellige komiteer, arbeidsgrupper og ekspertgrupper (SSB, 2013b, s. 9).

Antall nye rettsaker som årlig innlemmes i EØS-avtalen og har relevans for statistikkarbeidet har etter tusenårsskiftet variert fra under 10 til over 30. I 2012 ble 10 nye rettsaker innlemmet i EØS-avtalen. En av disse – om miljøøkonomiske regnskaper – krevde Stortingets samtykke med bakgrunn i at de økonomiske forpliktelsene av rettsakten var betydelige. SSB bidrog i utformingen av denne samtykkeproposisjonen (Prop. 147 S (2011-2012); SSB, 2013b, s. 5).

#### 4.4.3. Nettverk med søsterbyråer

Holder vi ESS-samarbeidet utenfor, fremstår det nordiske samarbeidet som det mest omfattende av søsternetverkene SSB deltar i, både når det gjelder møteaktivitet og i betydningen for arbeidet med økonomisk statistikk for øvrig. Det nordiske samarbeidet utgjør en tradisjonsrik del av det internasjonale samarbeidet på statistikkområdet, og kan spores tilbake til møtet mellom de nordiske sjefstatistikerne i Oslo i 1889. SSB selv ser nettverket i sammenheng med øvrige former for nordiske samarbeider – for eksempel Nordisk Råd – som ønsker å ivareta Nordens interesser i det globale samfunnet innenfor områder som politikk, økonomi og kultur. En overordnet målsetning for det statistiske samarbeidet er å bidra til videre kvalitetsutvikling innenfor områder som registre, metode og brukerinformasjon. I nettverket utveksles synspunk-

ter, og byråene har også en målsetning om å koordinere sine posisjoner i forkant av internasjonale møter og skriftlige konsultasjoner (Intervju SSB, 2013; Ragnarsøn, 2011; SSB, 2013b, Statistics Denmark, 2010).

Det nordiske nettverket er relativt sterkt rutinisert. Samarbeidet ledes av et formannskap som har ansvar for å koordinere virksomheten, og som går på rundgang mellom NSI-ene i Norge, Finland, Danmark, Sverige og Island, slik at hvert land har formannskapet i ett år om gangen. Forrige gang SSB hadde formannskapet var i 2013. Sjefstatistikerne møtes årlig i regi av formannskapet. Hvert tredje år deltar dessuten en større gruppe av ledere fra de nordiske NSI-ene. I tillegg finnes til sammen rundt 50 kontaktnett som er inndelt etter statistikkområder og for driftsoppgaver knyttet til blant annet IT og metode. En rekke av disse nettverkene faller innenfor området økonomisk statistikk. I en del av kontaktnettene deltar også Færøyene, Grønland og Åland. Ledelsen i nettverkene roterer mellom landene hvert tredje år, og følger dermed en annen syklus enn formannskapet. Møteaktiviteten er ad hoc-preget og varierer mellom kontaktnettene. Det opplyses at samarbeidet i noen grad også har inkludert blant andre Nederland, uten at disse formelt er medlemmer av samarbeidet. En slik form for utvidet samarbeid har forekommet blant annet i forbindelse med arbeid med registre, hvor Nederland, Slovenia og Østerrike har deltatt (Intervju SSB, 2014; Ragnarsøn, 2011; SSB, 2013b; Statistics Denmark, 2010):

Vi har også samarbeid med andre land. Og den nordiske gruppen har de siste årene vært utvidet ved at både Nederland og Tyskland, som er tunge, store land, søker kontakt med det nordiske miljøet og deltar i uformelle formøter med de nordiske landene (Intervju SSB, 2014).

Det nordiske samarbeidet fremstår som et sterkt fagnettverk. Ansatte som møtes gjennom nordiske nettverk møter gjerne hverandre igjen på europeisk nivå, og at dette bidrar til at SSB har sterkere relasjoner til de nordiske landene enn til øvrige europeiske land. Omfanget av aktiviteten varierer imidlertid mellom nettverkene, også innenfor økonomisk statistikk som område. For eksempel fremstår det som om kontakt mellom de nordiske landene forekommer hyppigere på områder hvor det ikke finnes arbeidsgrupper på europeisk nivå (Intervju SSB, 2014):

Vi har jo andre prisstatistikker i seksjonen – de møter ikke på Working Group. Jeg ser at de er flinkere til å ha formelle nordiske møter hvor alle de fem nordiske landene faktisk møter to dager. Slik som produsentprisindeksen har vært nettopp nå to dager i Danmark og møtt alle de nordiske landene. Fordi de ikke har Working Group å forholde

seg til, så har nok de mer behov for å ha formelle møter hvert år, annethvert år, med søsterorganisasjonene (Intervju SSB, 2014).

I tillegg til møtevirksomheten kontakter kollegaer som arbeider med like fagområder i de nordiske landene hverandre i noen utstrekning gjennom telefon og e-post. Metodikk og arbeidsmetode fremstår som de vanligste faglige temaene i samtale mellom byråene:

Jeg vil si det er ganske viktig å ha den kontakten. Ikke minst Sverige, som har litt mer ressurser til utvikling enn vi, så er det ofte veldig nyttig å sette seg inn i og se hvordan svenskene har gjort dette. Men det kan like gjerne være at jeg bare søker opp på internett på websidene til statistikkbyrået i Sverige og finner dokumentasjon på ting (Intervju SSB, 2014).

Samordning av metode og tankegang rundt arbeidet vi gjør er det som står på agendaen. Vi diskuterer ting: Sånn gjør vi det i Norge, sånn gjør vi det i Sverige. Hvorfor? Hva er bra? Hva er dårlig? Så lærer vi litt av det. Og så går vi ut i butikker, ser på varer, og så sier vi: Sånn har vi hos oss, sånn har vi ikke, men vi har sånn i stedet. Og da lærer vi noe. For hvis vi priser det samme, får vi godt resultat. Men er det misforståelser, så kan statistikken bli veldig dårlig (Intervju SSB, 2014).

SSB oppgir at den videre utviklingen av samarbeidet utfordres av økende europeisk integrasjon, men vurderer behovet for regionalt samarbeid til å fortsatt være til stede (Intervju SSB, 2014; Ragnarsøn, 2011). Informantene gir i hovedsak positive omtaler om relasjonene til våre naboland. Det poengteres at det kan være nyttig å søke faglig utvikling med kollegaer utenfor landets grenser simpelthen fordi det ikke finnes øvrige institusjoner i Norge som arbeider med tilsvarende oppgaver. Videre understreker flere informanter at likheten i organisering mellom de nordiske landene øker nytten av felles drøftinger. Neste utsagn kan tjene som eksempel på dette:

Jeg tror – generelt sett – at det er mye å lære av nordiske kollegaer. [...]. Der [er] et godt grunnlag for å diskutere beregninger innenfor nasjonalregnskapssystemet, fordi utgangspunktet i noen grad er ganske likt (Intervju SSB, 2014).

Å utnytte fordeler ved arbeidsdeling er en skriftliggjort målsetning for arbeidet. I forbindelse med utviklingsarbeid er de nordiske søsterbyråene opptatt både av å fordele arbeidsoppgaver mellom landene, å dra felles nytte av ekspertise og å utveksle skriftlig materiale. I tillegg vises det til at arbeidsdeling har vært tilfelle også i enkelte rent operasjonelle oppgaver (Statistics Denmark, 2010).

Ved siden av det nordiske samarbeidet finnes også andre samarbeider mellom SSB og søsterbyråer. I forbindelse med internasjonalt samarbeid har utviklingsarbeidet en spesiell

forankring i SSBs strategi. Overordnede mål for SSBs utviklingssamarbeid er å bidra til økt produksjon og økt bruk av statistikk i utviklingsland, i forbindelse med samfunnsplanlegging og samfunnsdiskusjon. SSB vil konsentrere seg om land der forholdene for dette er tilrettelagt. SSB vil definere «suksesskriterier» og gi oppfølging til bistandsprosjekter (2013b, s. 15, 2014d, s. 10-11).

Denne formen for samarbeid har eksistert i rundt 20 år, og innebærer at hvis UD ønsker å arbeide for utvikling gjennom institusjonsbygging, vil SSB være villig til å stille fagpersonell. Bevilgningene til prosjektene hentes fra UD's budsjett (Intervju SSB, 2014). Arbeidet utgjorde 19,6 årsverk i 2013 (SSB, 2014e, s. 30).

Utviklingssamarbeidet gjelder særlig land i Afrika og i Øst-Europa. I 2013 har virksomheten i Afrika primært vært konsentrert om Malawi og Sør-Sudan. Begge disse landene er blant UD's prioriterte land innen langsiktig bilateral bistand. Innen utvikling hadde SSB i 2012 samarbeidet med NSI-ene i Eritrea, Kasakhstan, Kirgisistan, Malawi, Moldova, Mosambik, Qatar, Sudan, Sør-Sudan og Tadsjikistan (Vedlegg VI). Noen av disse samarbeidene var i oppstartsfasen eller i avsluttende fase, mens andre var pågående og aktive. Samarbeidene omfattet blant annet arbeid med FNs tusenårsmål, og en utvekslingsavtale finansiert av Fredskorpset om gjensidig utveksling mellom SSB og NSI-ene i Malawi og Sør-Sudan (SSB, 2013b, s. 15-18, 2014e, s. 30).

Blant øvrige søstersamarbeider trekker informantene frem Canada som «stjernen» blant NSI-ene, mens samarbeid med USA ikke vurderes som hensiktsmessig, fordi det amerikanske systemet regnes for å være for fragmentert. SSB har ikke pågående samarbeid med Kinas statistiske system, men oppgir å ha mottatt henvendelser om besøk. Det opplyses at samarbeid med enkeltstående søsterbyråer er mest vanlig blant ansatte i stabs- og støttefunksjoner – som i avdeling for datafangst og metode – fordi det ikke finnes EU-møter på disse områdene så lenge Eurostat ikke samler inn egne data. Denne type samarbeid er dermed mindre vanlig på området for økonomisk statistikk. Samtidig oppgir informantene at samarbeid oppstår av at folk finner sammen på tvers av land i forbindelse med møter, konferanser og lignende. Dette inkluderer kontakt også innen økonomisk statistikk, og gjelder særlig på områder hvor Norge eller andre NSI-er har kommet særlig langt (Intervju SSB, 2014):

Så har vi hatt en del kontakt med Nederland fordi vi bruker mye strekkodedata i den norske KPI, og det er det få andre land som gjør, men Nederland er kommet langt på det (Intervju SSB, 2014).

#### 4.5. Oppstrømsfasen og nedstrømsfasen

Som varslet innledningsvis, undersøker oppgaven hvordan og i hvilken grad SSB utgjør en del av oppstrøms- og nedstrømsfasene i en europeisk flernivåadministrasjon. Oppstrømsfasen gjelder SSBs påvirkning på utformingen av politikken, mens nedstrømsfasen handler om prosesser i forbindelse med iverksetting.

##### 4.5.1. Oppstrømsprosesser

I hvert av årene fra 2009 til 2012 deltok SSB på mellom 280 og 340 internasjonale møter. Hvert år hadde over 40 prosent av disse møtene tilknytning til Eurostatsystemet. I tilsvarende periode utgjorde nordiske møter mellom 6 og 12 prosent av SSBs internasjonale møteaktivitet. Målt i møteaktivitet er det europeiske samarbeidet dermed klart mer omfattende enn det nordiske søsternetverket. Det relativt høye tallet møter kategorisert som «andre» i tabell 4.5.1a må sees i sammenheng med at disse møtene opplyses å være av høyst varierende karakter, og inkluderer en rekke møter som vurderes å være av mindre betydning. Blant mer regulære møteaktiviteter fremstår dermed antallet møter i regi av Eurostat som meget omfattende sammenlignet med Norden, FN og OECD (SSB, 2013b, 2014c). Møteaktiviteten oppsummeres i tabell 4.5.1a, som gir et overordnet bilde av SSBs deltagelse i internasjonale prosesser. Det må imidlertid tas forbehold om at deltagelse i disse sammenhengene ikke nødvendigvis er synonymt med deltagelse i oppstrømsprosesser alene (Tabell 4.5.1a):

*Tabell 4.5.1a. Møter SSB har deltatt på i regi av Eurostat, Norden, FN og OECD, regnet som andel av antall internasjonale møter SSB har deltatt på totalt (%). Utledet av tabellen på side 13 i SSBs internasjonale årsmelding (2013b).*

Møtetype	Andel av internasjonale møter			
	2009	2010	2011	2012
Eurostat	43	44	43	43
Norden	6	7	11	11
FN og OECD	6	9	5	6
Andre	45	40	40	39
<b>Totalt</b>	<b>100 (N = 338)</b>	<b>100 (N = 283)</b>	<b>100 (N = 306)</b>	<b>100 (N = 284)</b>

Fordelingen av *deltagere* fra SSB mellom forskjellige former for internasjonale møter samsvarer i all hovedsak med fordelingen av møter som sådanne. I gjennomsnitt deltar rundt 1,3 SSB-

ansatte per møte. At tallene antyder en viss reduksjon i møteaktivitet og deltagelse fra 2009 til 2012, må tolkes med varsomhet. Variasjonene er ikke nødvendigvis dramatiske, og kan skyldes tilfeldige utslag i tillegg til en rekke andre årsaker. Empiriske funn tilsier at en eventuell reduksjon i antallet møter og deltagere neppe har sammenheng med en reduksjon av aktiviteten i samarbeidene som sådanne.

*Tabell 4.5.1b. Antall deltagere fra SSB på møter i regi av Eurostat, Norden, FN og OECD. Utledet av tabellen på side 13 i SSBs internasjonale årsmelding (2013b).*

Møtetype	Deltagere			
	2009	2010	2011	2012
Eurostat	191	156	169	153
Norden	28	34	56	39
FN og OECD	37	45	29	32
Andre	184	135	145	136
<b>Totalt</b>	<b>N = 440</b>	<b>N = 370</b>	<b>N = 399</b>	<b>N = 360</b>

Tabellene omfatter byråets samlede internasjonale møteaktivitet. Ser vi på området økonomisk statistikk spesielt, hadde rundt 40 prosent av møtene med Eurostat deltagere fra avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk og avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk. I antall utgjorde dette mellom 50 og 60 møter hvert år. Antall deltagere på møtene om økonomisk statistikk varierte fra i underkant av 60 til i overkant av 70 (SSB, 2013, s. 19).

I 2012 ble det avholdt fire møter i ESSC – samarbeidets fremste komite. På ESSC-møtene er SSB representert på direktørnivå. De øvrige møtene inkluderer både direktørgruppemøter, forskjellige komiteer, arbeidsgrupper og ekspertgrupper (SSB, 2013b, s. 9, 2014c). Til arbeidsgrupper og lignende avgjør gjerne seksjonsleder hvem som skal representere SSB. I tillegg til Eurostat og NSI-ene, er gjerne også generaldirektorater som DG ECFIN og DG SANCO, og dessuten enkelte sentralbanker, representert på møtene i arbeidsgruppene (Intervju SSB, 2014). Møtene avholdes i all hovedsak som fysiske møter i Luxembourg. Videokonferanser forekommer sjelden.

Antallet lovutkast for implementerende rettsakter<sup>9</sup> varierer betydelig: Fra 20 i 2010, via fem i 2011 til elleve i 2012. Alle de elleve lovutkastene som ble behandlet i 2012 ble vedtatt. SSB

<sup>9</sup> Rettsaktene på statistikkområdet gjelder i hovedsak bindende forordninger. Av ti rettsakter på statistikkområdet som i 2012 ble innlemmet i EØS-avtalen, var syv kommisjonsforordninger, to europaparlaments- og rådsforordninger og en rettsakt utformet som delegert kommisjonsbeslutning (SSB, 2013b, s. 20).



gav sin tilslutning til alle med unntak av lovforslaget om avgiftsjustering av harmonisert konsumprisindeks. I denne sammenheng var SSB av den oppfatning at lovutkastet var inkonsistent i metoden for justering mellom forskjellige typer avgifter (SSB, 2013b, s. 9-10). Når Eurostat foreslår lovreguleringer, drøftes ordlyden gjerne flere ganger i arbeidsgruppene før saken sendes til ESSC for beslutning. I forkant av viktige ESS-møter, og særlig i forbindelse med lovgivning, arrangerer SSB forberedende møter og interne høringer. Her drøftes SSBs posisjon og hvilke konsekvenser nytt regelverk vil ha for SSB. Forberedelsene begynner gjerne med at leder for SSBs internasjonale sekretariat mottar sakspapirer med forslag til lovregulering. Sakspapirene sendes videre til seksjonslederen som har ansvar for det respektive fagområdet. Seksjonsleder skriver deretter en intern høringsuttalelse som inneholder en beskrivelse av bakgrunnen for lovreguleringen, vurderinger av hvorvidt reguleringen oppfattes som krevende for SSB og om eventuelle økonomiske konsekvenser, og en tilråding til konklusjon. I viktige spørsmål drøftes notatet i et møte med administrerende direktør. Samtidig fremholdes det at forberedelsene varierer betydelig etter sakenes betydning og kompleksitet. I noen tilfeller kreves diskusjoner på toppnivå – andre ganger har de utnevnte møtedeltagerne nok innsikt som fagpersoner til å håndtere saken alene. Å opptre koherent kan være utfordrende for både SSB og i ESS-systemet generelt: Mens fagpersoner er mest opptatt av å finne de best mulige faglige løsningene, kan ledere være mer opptatt av spørsmål som vedrører oppgavebyrder, økonomiske forpliktelser og organisatoriske utfordringer (Intervju SSB, 2014).

Det er ikke funnet eksempler på at FIN søker å påvirke hvilke syn SSB skal fremme i det europeiske samarbeidet. Derimot vil SSB orientere FIN om sitt syn på nye lover. For statistikkområdet finnes imidlertid ikke spesialutvalg for EØS-saker. På en rekke andre områder finnes spesialutvalg for EØS-saker der departementer og i noen tilfeller byråer møtes for å vurdere norske posisjoner til EØS-relevante forslag som arbeides med. På statistikkområdet finnes imidlertid ikke spesialutvalg. Det opplyses at FIN sjelden besøker SSB i byråets lokaler, men at det er planlagt et møte i oktober 2014 blant annet for å drøfte opprettelsen av et mulig spesialutvalg (Intervju SSB, 2014; Europaportalen, 2014b).

I forbindelse med møter i arbeidsgrupper og lignende samarbeides det interaktivt i forkant og etterkant av møtene. Denne type interaktivt samarbeid er av nyere dato og oppgis å ha effektivisert arbeidet på selve møtene:

Vi samarbeider også både før og etter møtet, interaktivt – og det er kjempeviktig. Vi har dataverktøy som Eurostat har laget. De kan du når som helst logge deg på. Der har vi diskusjonsfora på både validering og produktspesifikasjoner. Vi kan diskutere der hva som er vanlig i de forskjellige landene, og det gjør arbeidet på møtene veldig lett. [...]. Før diskuterte vi opp og ned om produktspesifikasjoner på de møtene i to dager, nå er det mer eller mindre gjort på et par timer (Intervju SSB, 2014).

Det forekommer også at SSB driver lobbyvirksomhet i forkant av ESS-møter for å søke støtte for sine synspunkter og for å kartlegge posisjonene til andre NSI-er. I denne type sammenhenger oppfatter informantene at det vil være naturlig å kontakte de nordiske landene spesielt:

Det er en betydelig grad av nordisk samordning (Intervju SSB, 2014).

Det er ulike nettverk hvor det er konsultasjoner og signaler til hverandre. Vi har også et eget nettverk med disse som tilhører internasjonalt sekretariat som da deltar på møtene som suppleanter eller støttepersoner, de kan også ha egne møter og egne nettverk hvor både rykter, informasjon og forhåndsinformasjon... Og hvis man har en sak som man ønsker støtte til, som kanskje er litt nasjonalt viktig, så vil man drive ulik informasjons-spredning eller lobbyvirksomhet for å samle støtte (Intervju SSB, 2014).

SSB har også god kontakt med de øvrige EFTA-landene, både gjennom ESO og ved at synspunkter blir koordinert i forbindelse med avstemninger i ESSC. Her gis EFTA-landene anledning til å melde sitt syn på lovsaker – selv om landene ikke har stemmerett – og denne prosedyren krever koordinering i forkant av møtene. I disse sammenhengene opptrer EFTA-landene som en blokk og avgir samstemmige konklusjoner:

Hvis alle er enige om at vi er «in favour» av denne reguleringen, så melder vi det, at EFTA er «in favour». Hvis alle er «against» så sier vi at vi er «against». Og for å unngå prosedyrer internt i EFTA, så hvis vi er uenige, sier vi at vi avholder oss – «abstain» (Intervju SSB, 2014).

I forbindelse med møteforberedelser og prosesser hvor SSB aktivt søker støtte fra andre land, virker det imidlertid som kontakten med NSI-ene i EU-landene i noen sammenhenger dempes noe med bakgrunn i at Norge ikke er medlem av EU og at SSB således representerer et EFTA-medlemsland. Det opplyses at også tilsvarende forespørsler fra NSI-ene i EU-landene dempes av det faktum at Norge ikke har stemmerett, og dermed ikke kan bidra til å vippe avstemninger i den ene eller andre retningen. Dette bildet forsterkes ved at Norge heller ikke har adgang til møter som berører statistikkområdet og som arrangeres utenfor ESS-systemet:

Jeg tror vi også er forsiktige med hvor langt vi kan gå, siden vi på en måte ikke er fullverdig medlem. Det kan hende at det er en viss forsiktighet og ydmykhet over noen ting. Så er det også slik at noen ganger blir det noen kommisjonssaker hvor statistikk-saker drøftes i Brussel, i komiteer som tar opp statistikkarbeid, hvor vi ikke har adgang. For vårt møte er i Eurostat og i Luxembourg. [...]. Og det ser vi, at over tid så er det en økende andel ganger hvor våre statistikkkollegaer har møtt i disse møtene, som vi ikke får dagsorden til – vi vet ingenting om hva som skjer der (Intervju SSB, 2014).

I noe av lobbyvirksomheten vet man at det er ikke så mye vits i å snakke med oss, for vi er jo likevel ikke fullverdig medlem. Så vi blir på en måte heller ikke bedt om å være fødselshjelper for andre land (Intervju SSB, 2014).

Tilbakemeldingene fra informantene tyder på at de faktiske beslutningene i ESS-systemet blir til gjennom komplekse påvirkningsmønstre. Initiativene til nye bindende reguleringer på statistikkområdet kommer fra Eurostat selv. Hvem som utøver den mest vesentlige innflytelsen gjennom de følgende prosessene virker imidlertid til å variere. I mange tilfeller når land frem med sine syn gjennom «argumentets kraft» i rasjonelle beslutningsprosesser – ved saklige og vitenskapelige argumenter som demonstrerer høy kompetanse på området. Videre lyttes det spesielt til land som velger å engasjere seg i særlig grad, eller som har særlig omfattende erfaring på områdene som behandles. Samtidig kan de store landene – Frankrike, Tyskland og Storbritannia – i enkelte sammenhenger utøve større innflytelse i kraft av sin størrelse. I noen sammenhenger kan det være avgjørende at EFTA-landene ikke har stemmerett. Flere av EU-institusjonene forsøker også å påvirke utfallet av prosesser i ESS-samarbeidet. Både ECB og Revisjonsretten<sup>10</sup> – i tillegg til Kommisjonen som sådan – viser vesentlig interesse for Eurostats arbeid med blant annet makroøkonomisk statistikk (Intervju SSB, 2014).

Utsagnene nedenfor drøfter Norges innflytelse sammenlignet med større land. Oppsummert peker opplysningene i retning av at de største landene også har størst innflytelse – særlig i sammenhenger hvor det avholdes voteringer og fattes beslutninger. Samtidig virker det som SSB opplever større grad av innflytelse på områder hvor Norge har særlig erfaring eller kompetanse, og på møtenivåer hvor det ikke gjennomføres voteringer slik at deltageres aktivitet kan være avgjørende:

Jeg tror nok at man nok vil kunne lytte til Norge. Men min subjektive mening er at det er de store landene som har mest innflytelse. Men på det metodiske, når vi er nede på disse «task force»-gruppene, der har man ikke dette skillet, for der er det ingen voteringer som pågår, der vil aktiviteten til deltagerne også kunne ha en viss innflytelse (Intervju SSB, 2014).

---

<sup>10</sup> Court of Auditors.

Det er jo sjelden sånn at en sak blir vedtatt uten at Tyskland er enig. [...]. Ellers er det jo også sånn at seniorer fra mindre land har stor innflytelse, det vil jeg si. Det betyr mye hvordan man bruker disse møtene, tror jeg (Intervju SSB, 2014).

Du kan jo kanskje tro at det er de store landene som bestemmer mest. Men har du et godt argument og kommer fra Norge, så blir du absolutt hørt. Og det vil si på lik linje med alle andre land, selv om vi ikke er medlem av EU også. Altså, du merker det noen ganger, at du får litt mindre respekt fordi du kommer fra Norge – du er ikke medlem av EU, og du kommer fra et lite land. Men det er sjelden, egentlig, stort sett blir du behandlet likt. Og jeg opplever at hvis du er godt forberedt, har en mening og kommer med den, så blir du hørt, folk hører på deg og du får ting gjennom. Det syns jeg absolutt (Intervju SSB, 2014).

Skal vi nå fram, så må vi kanskje lobbe inn mot noen av de store landene for å få dem på vår side. Vi hadde ikke suksess med noen ting på energi, og da fikk vi klar melding [om] at hadde vi bare drevet litt bedre faglig lobbyvirksomhet mot noen av de store landene, så hadde saken kanskje endt annerledes (Intervju SSB, 2014).

Generelt virker det som om informantene oppfatter SSB som en relativt EU-vennlig institusjon som er positivt innstilt til europeisk harmonisering av statistikk. Det vektlegges at sammenlignbarhet øker statistikkens anvendelighet, og at EUs engasjement for strenge kvalitetskrav påvirker statistikkens kvalitet i positiv retning. Samtidig uttrykkes en viss bekymring for at kravene fra EU er i ferd med å bli så harde at det ressursmessig kan bli problematisk for NSI-ene å holde følge. Økende globalisering er også en utfordring, da det er krevende for nasjonale statistikkbyråer å ha fullstendig oversikt over blant annet internetthandelens og de multinasjonale selskaperens økende betydning. Det opplyses at EU på sikt ønsker å opprette egen datainnsamling på fagområder som har mer overnasjonal karakter. Dette truer imidlertid subsidiaritetsprinsippet og er dermed kontroversielt. Et annet eksempel på et område av betydning for SSB er registerområdet. Harmonisering av registre vil potensielt gjøre norske registre ubrukbare for SSB. Dette kan også ha betydning for arbeidet med økonomisk statistikk. Registerområdet er dermed et eksempel på et område hvor Norge potensielt vil være skeptiske til harmonisering (Intervju SSB, 2014).

Det trekkes frem flere eksempler på at Norge helt eller delvis har fått gjennomslag i ESS-systemet innen fagområdet økonomisk statistikk. Disse eksemplene fremkommer særlig på fagområder hvor Norge har lengre erfaring enn andre land, og på områder hvor SSB har internasjonalt ansette fagpersoner som lyttes til i kraft av sin erfaring og kompetanse. Samtidig understrekes det at det er krevende å påvirke beslutningene, ikke minst når det kommer til å hindre vedtak som SSB er imot: «[Det er] ikke så ofte man lykkes i å stoppe EU» (Intervju SSB, 2014).

KPI trekkes frem som eksempel på arbeidet med å påvirke prosessene på europeisk nivå. Konkret har man forsøkt å påvirke etableringen av EUs harmoniserte konsumprisindeks med konstante avgifter (HKPI-CT). Bakgrunnen for initiativene er at SSB også tidligere har produsert en nasjonal KPI justert for avgiftsendringer (KPI-JA). Det benyttes imidlertid to forskjellige beregningsmetoder for HKPI-CT og KPI-JA. Den viktigste forskjellen handler om korrigeringer for endringer i mengdeavgiftene<sup>11</sup>. Mens HKPI-CT korrigerer for nominelle endringer i disse, korrigerer KPI-JA for realverdien av endringene. Innad i ESS-systemet argumenterte SSB for at den norske modellen var mer konsistent. SSB presenterte sin egen metode for avgiftsjustering av nasjonal KPI, og overbragte i tillegg et notat som beskrev organisasjonens synspunkter detaljert. Utfallet av prosessen var likevel at HKPI-CT ble vedtatt uten SSBs tilslutning. SSB har dermed valgt å fortsette med produksjonen av KPI-JA, samtidig som man også produserer og rapporterer HKPI-CT til Eurostat. Selv om det fremholdes at merarbeidet med å produsere begge indeksene er lite og ikke medfører behov for ny datainnsamling, er eksempelet likevel interessant med tanke på at et vedtak på europeisk nivå har ledet til en form for dobbeltarbeid for byrået (Intervju SSB, 2014; Rønnevik, 2014, s. 3-4; SSB, 2013b, s. 9-10).

Et eksempel på at SSB har lyktes i å påvirke en beslutning på europeisk nivå, er i statistikken om utenriksregnskap. Påvirkningen resulterte imidlertid ikke i en endring i reguleringene som sådan, med i at Norge fikk unntak i regelverket. Landene ble i utgangspunktet pålagt å produsere månedsvis statistikk om utenriksregnskapet, mens Norge argumenterte for at kvartalsvise tall var tilstrekkelige. Ønsket om rapportering kom fra ECB, og var knyttet til overvåkingen av Euroområdet. Bakgrunnen for det norske synspunktet var at ønsket om rapportering dermed ikke var like relevant for Norge. Samtidig ville det være nødvendig å øke kravene til rapportering fra norske bedrifter for at det skulle være mulig å produsere statistikken (Intervju SSB, 2014).

Generelt er det naturlig for SSB å engasjere seg spesielt i problemstillinger med særlige konsekvenser for Norge. Et tredje eksempel på norske initiativer i samarbeidet kan derfor være fremstøttet for å endre beregningene av offentlig gjeld. Ettersom kriteriet har vært knyttet til

---

<sup>11</sup> Mengdeavgifter er avgifter som består av en fast størrelse per enhet, i motsetning til verdiavgifter som beregnes ut ifra en prosentandel av varens verdi. For eksempel er drivstoffavgiftene eksempler på mengdeavgifter, fordi disse består av en fast pris per liter drivstoff. Avgiften per liter holdes dermed konstant, uavhengig av svingninger i varens verdi. Tilsvarende er merverdiavgiften en verdiavgift som beregnes som en prosentvis andel av varens verdi. Merverdiavgiften for en vare påvirkes dermed av variasjoner i prisnivået.

bruttogjeld, har forhold knyttet til investeringsstrategien for SPU medført at Norge måtte rapportere et gjeldsnivå som ble oppfattet som kunstig høyt. Fremstøtet førte imidlertid ikke til en umiddelbar endring i regelverket (Intervju SSB, 2014).

Et fjerde og siste eksempel på norsk påvirkning med Eurostats arbeid er knyttet til strekkodedata. Opplysninger fra informantene tyder på at Norge her påvirket arbeidet i ESS gjennom kompetanse, og ved å ha flere erfaringer med dette arbeidet enn andre europeiske land. Informantene trekker frem dette som eksempel på en sak hvor kunnskap har gitt Norge innflytelse i ESS-samarbeidet uavhengig av landets størrelse. Samtidig erkjennes det at arbeidet fikk sterkere giv da flere land utviklet egne erfaringer med arbeidet:

Strekkodedata er jo et eksempel på der Norge har påvirket Eurostat ved at vi stadig vekk har snakket om det, og har påvirket Eurostat på at det må komme mer opp på agendaen. Jeg tror nok ikke Norge sitt synspunkt hadde kommet så godt fram hvis ikke vi hadde hatt Nederland også, som er et EU-land – når Nederland også har begynt å bruke mye strekkodedata, så ble det mer fart på sakene. Eurostat er veldig klar over at Norge var først ute der, men de tok det nok litt mer på alvor da det kom fra Nederland og Sverige, altså når EU-landene begynte på en måte. Men det er ikke sikkert at det var bare i kraft av at det var EU-land, men at det plutselig var flere land. Men det er jo et eksempel på der vi har presset fram at dette må på agendaen (Intervju SSB, 2014).

Vi har satt i gang scannerdata tidligere enn veldig mange andre, og da er det naturlig at andre land hører på oss [...]. Og jeg vet at vårt scannerdataprojekt også er veldig mye påvirket av hva Nederland gjør, som også startet tidlig (Intervju SSB, 2014).

Når det kommer til andre eksempler på norske gjennomslag, preges tilbakemeldingene fra informantene av at det kan være utfordrende å vurdere betydningen av Norges eget arbeid innenfor rammene av komplekse beslutningssystemer:

Vi har hatt stor innvirkning på hvordan arbeidsundersøkelsene skjer. Jeg tror vi over tid har hatt innflytelse på nasjonalregnskap og slike ting. Nei, det er ikke så godt å si. Det blir fort at man vurderer sin egen innsats. Jeg har vært med på en rekke områder. Til dels har vi fått gjennomslag, til dels har vi ikke fått gjennomslag. Så jeg kan ikke komme med noe godt eksempel, tror jeg (Intervju SSB, 2014).

En annen kontaktkanal mellom Eurostat og SSB er utvekslingsordningen der nasjonale eksperter i ESS-landene arbeider en periode i Luxembourg (EFTA, u.å., s. 37-38). Ordningen gir Eurostat tilgang til ekspertise fra praktisk arbeid med statistikk. Samtidig vurderer SSB ordningen til å styrke Norges medvirkning i ESS. I 2012 arbeidet totalt seks norske eksperter i Eurostat (2013b, s. 13).

Oppsummert viser gjennomgangen av oppstrømsprosessene at Eurostat og deres partnerskap med NSI-ene har vesentlig innvirkning på byråets arbeid med økonomisk statistikk. Deltagere fra SSB forbereder seg relativt grundig til møter på europeisk nivå, og det forekommer kontakt med deltagere fra andre land for å søke støtte til norske syn. Det antydes likevel at lobbyvirksomheten dempes noe fordi Norge ikke har stemmerett i ESSC og dermed opptrer med en viss forsiktighet. Kommisjonens beslutninger på statistikkområdet blir til gjennom komplekse beslutningsmønstre, hvor faglige vurderinger veier tungt, men der også landenes størrelse, grad av erfaring og engasjement kan påvirke avgjørelser. Det er gjennomgått flere eksempler på saker SSB har engasjert seg særlig i, vekselvis med og uten gjennomslag. Gitt samarbeidets omfang og kompleksitet er det krevende for SSB å påvirke beslutninger. Det er ikke funnet forsøk fra FIN på å påvirke byråets arbeid i europeiske prosesser.

#### 4.5.2. Nedstrømsprosesser

Gjennom EØS-avtalen ble Norge medlem av ESS. Avtalen forplikter Norge til å produsere og rapportere statistikk til Eurostat på de fleste statistikkområder. Rettsaktene på området fremgår av EØS-avtalens vedlegg XXI om statistikk.

Enkelte områder er imidlertid holdt utenfor avtalen – for eksempel behandles statistikk om utenrikshandel spesielt. EU utgjør en tollunion som Norge ikke er del av. Mens Norge dermed kan benytte tolldeklarasjonene til å utarbeide statistikk for utenrikshandel, mangler EU-landene denne muligheten til å utarbeide statistikk for handel mellom EU-landene selv. Norge behøver dermed ikke å delta i EU-landenes omfattende og komplekse systemer for produksjon av statistikk om handel mellom EU-land (Europaportalen, 2014c):

Utenrikshandel er litt spesielt, for vi har en egen måte å løse utenrikshandel på som er annerledes enn EU-landene. Det største og mest komplekse systemet i EU-statistikken, det er hvordan de skal lage statistikk for handel mellom EU-land når de ikke har tolldeklarasjoner. [...]. Vi kan fortsatt lage statistikk for vår handel med EU-land gjennom å utnytte tolldeklarasjonene. [...]. Så det mest krevende av alle statistikkssystemer de har i EU, det slipper vi unna [...]. Så vi er med på det meste, men ikke på det aller mest krevende (Intervju SSB, 2014).

Summen av EØS-relevant regelverk som regulerer det daglige arbeidet i SSB er betydelig, og omfatter krav til både dokumentasjon, formelle prosesser, kvalitetskrav og tidsfrister. Disse re-

gulingene må implementeres i SSBs arbeid. SSB mottar forordninger fra Eurostat om innholdet i og ikrafttredelsesdatoene til nye bindende reguleringer. I arbeidet med implementering av felles regelverk har SSB også mulighet til å utarbeide sin egen, skriftlige informasjon. I forbindelse med etablering av HKPI-CT utarbeidet SSB et notat som blant annet inkluderte en presentasjon av metoden for korrigerings av avgiftsendringer i den harmoniserte indeksen. Oppstår tvil om hvordan reguleringer skal tolkes, søker man gjerne avklaringer ved å kontakte Eurostat gjennom e-post eller telefon. I noen tilfeller kontaktes også søsterbyråer i andre land – særlig de nordiske. Denne kontakten kan også foregå i pausene når man deltar i møter på europeisk nivå. Det virker imidlertid som om man oftest tar kontakt med Eurostat med spørsmål om hvordan regler skal tolkes *teoretisk*, mens kontakten med søsterbyråer oftere handler om hvordan oppgavene skal utføres i *praksis*. Dermed kan de forskjellige formene for kontakt utfylle hverandre. Neste utsagn kan i så måte være treffende. Informanten beskriver forskjellen på sammenhenger hvor det er naturlig å kontakte Eurostat og sammenhenger hvor det er mer naturlig å kontakte kollegaer i søsterbyråer:

Det er kanskje litt forskjellige spørsmål. Er det faktisk noe som er uklart i manualen – hva som skal gjelde Norge og ikke – så må jeg jo ta kontakt med Eurostat. Men – for eksempel – det siste jeg tok opp med han fra Sverige var «hvordan oversetter dere dette til svensk» [...]. Så det spørres litt hva det gjelder. Vi i nordiske land har veldig mye lik regnskapsføring og tankemåte. Men hvis jeg skal ha svar på noe jeg rett og slett lurer på, og ikke skjønner hva de spør om, så hører jeg med Eurostat (Intervju SSB, 2014).

Kontakten med nettopp de nordiske søsterbyråene begrunnes i hovedsak med at dette er naturlig med bakgrunn i det nordiske samarbeidet. Nordiske deltagere møtes og har uformell kontakt i forbindelse med møter i ESS-samarbeidet. Dermed blir terskelen for å kontakte nordiske kollegaer lavere enn den ellers ville vært. Dessuten er språkbarrieren lavere. Nordiske land har også forvaltningssystemer med mye til felles. For øvrig opplyses det også om noe kontakt med kollegaer i andre land. Dette gjelder kanskje særlig Nederland, både med bakgrunn i at Nederland søker kontakt med det nordiske nettverket, og fordi landenes deltagere på møter i Eurostat-systemet plasseres alfabetisk, slik at Nederland og Norge følgelig kommer ved siden av hverandre. For øvrig er informantene relativt samstemte i at det ikke vil være naturlig å kontakte FIN i arbeidet med iverksetting. Noen informanter gir uttrykk for at de *aldri* har kontakt med FIN i slike sammenhenger. Andre tar et visst forbehold ved å vise til at eventuell kontakt i slike prosesser i så fall handler om ressursbehov. En informant viser til at SSB tok kontakt med FIN med spørsmål om innholdet i bestemte transaksjoner i forbindelse med departementets håndtering av finanskrisen. En annen informant reflekterte dessuten rundt at uformell kontakt kan



oppstå som følge av at for eksempel samfunnsøkonomer i departementet og byrået kan ha felles utdanningsbakgrunn. Det er imidlertid lite som tyder på at dette har innvirkning av betydning på arbeidet med økonomisk statistikk (Intervju SSB, 2014).

Eurostat har oppsyn med at metodebruk er i tråd med felles regelverk og at kvalitetskravene følges. I relevante tilfeller må både kildegrunnlag og justeringer fremlegges. Dette reduserer mulighetene for at land omgår reguleringene. Eurostatsystemet gjennomgår implementeringen av retningslinjene i NSI-ene gjennom kvalitetsgjennomganger<sup>12</sup> som blant annet omfatter prinsippene i retningslinjene og NSI-enes deltakelse i ESS. Forrige gang det ble gjennomført en slik gjennomgang var i 2007. Det planlegges nye gjennomganger av SSB i slutten av 2014 (FIN, 2013, s. 7-8; SSB, 2013b, s. 10). Også informantene opplever at implementering av EØS-regelverket i høy grad preger arbeidshverdagen i SSB. Samtidig opplever informantene at selv om mye av byråets arbeid avhenger av EU, ville SSB selv valgt å gjøre mye av arbeidet uansett. Slik kan EU-lovgivning oppfattes som et bidrag til å heve kvaliteten på det statistiske arbeidet (Intervju SSB, 2014):

Krav til produkt, krav til dokumentasjon, krav til formaliserte prosesser er stort. Dette er ting som vi ville ha kunnet funnet på, burde ha funnet på, på egen hånd – men det er en god hjelp. Hvis det er prosesser kan vi si at det er ikke lov til å somle, dere må publisere så og så fort (Intervju SSB, 2014).

De viktigste arenaene for å lage sammenlignbar statistikk er jo med våre europeiske naboland. Og også for å sikre at EU-statistikken er sammenlignbar, så er det for EU-land – og inkludert for EFTA/EØS-land – slik at det er lovpålegg. Men statistikkloven vår sier ingenting om hva vi skal lage statistikk for. Så er det sånn at som forskrifter til statistikkloven tas de flere hundre EU-lovtekstene, for å bruke det litt vage uttrykket, inn som forskrifter til statistikkloven og er da juridisk bindende. Så vi må da lage statistikk som har de og de variablene, så og så stort utvalg, sånn og sånn kvalitet, sånn og sånn aktualitet. Det er veldig detaljert – både med innhold, kvalitet, prosess – på en rekke områder. Så det er flere hundre reguleringer som er bindende for oss. Og det betyr jo at Norge ikke har noen veg utenom (Intervju SSB, 2014).

Hvilke områder SSB skal produsere statistikk for reguleres *ikke* av statistikkloven. Det er dermed EØS-relevant lovgivning som i hovedsak regulerer arbeidet med økonomisk statistikk. Lovgivningens bredde og detaljeringsgrad varierer imidlertid mellom forskjellige økonomiske statistikker. På noen områder er reguleringen så omfattende at Eurostat oppleves å lede det daglige arbeidet gjennom å ha overoppsynet med metode og med kvaliteten i arbeidet. På andre

---

<sup>12</sup> Peer reviews.

områder kan reguleringen oppleves som et overordnet rammeverk som gir NSI-ene frihet til å avgjøre hvordan oppgavene skal løses:

Arbeid med kjøpekraftspariteter skiller seg ganske klart ut fra andre statistikker, fordi det er et internasjonalt samarbeid som er basis her. Altså, statistikkens sjef er egentlig Eurostat – mer enn min seksjonssjef og avdelingsleder (Intervju SSB, 2014).

Eurostat lager et rammeverk for hvordan vi gjør jobben vår på mange måter. Vi er også ganske frie til å løse oppgavene, men det er en del forordninger og regler på hva som skal med, hva som skal lages, hva vi skal rapportere dit (Intervju SSB, 2014).

Eurostat har ansvar for harmonisert og sammenlignbar statistikk på tvers av EU- og EFTA-landene. Den overordnede retningen i arbeidet synes dermed å gå i retning av flere reguleringer over tid i den hensikt å forbedre sammenlignbarheten. Eurostat utøver dermed både *omfattende* og *økende* innflytelse på arbeidet i SSB. Som vist i kapittel 4.3. var arbeidet med ØMU ved inngangen til 1990-tallet instrumentelt i etableringen av ESS. Reguleringer av økonomisk statistikk har dermed vært inkludert i arbeidet fra begynnelsen. Informantene nevner spesielt europeisk integrasjon, men også globalisering og informasjonssamfunnet som drivkrefter bak utviklingen. Antallet krav til harmonisering er økende – også på økonomiområdet – samtidig som gamle krav sjelden trekkes tilbake (Intervju SSB, 2014):

Det dekker en økende andel av statistikken vår. Også på nye temaer. Til å begynne med var det først på det som er ditt hovedinteressefelt – økonomisk statistikk – og her er det veldig detaljerte reguleringer på noen områder: Nasjonalregnskap, næringsstatistikk, i og for seg ikke på selve konsumprisindeksen, men på den harmoniserte konsumprisindeksen er det reguleringer som vi er forpliktet til å følge, arbeidsmarkedsstatistikk, arbeidsløshet, sider ved arbeidskraftundersøkelsen – for å si det sånn – er detaljert regulert, lønnsstatistikk, lønnskostnadsindekser, inntektsstatistikk. Også levekår, forbruk og sosialstatistikk er i økende grad dekket av slike reguleringer (Intervju SSB, 2014).

Det kommer veldig mye fra Eurostat – initiativ. Så vi må bruke mye tid på det. Det er en gradvis samordning av statistikker mellom landene og Eurostat. Det er jo målet for de aller fleste statistikker at man skal ha et system som gjør at statistikken er utformet på lik måte i alle land. Så jeg vil jo si at det er mer enn før (Intervju SSB, 2014).

Det er stadig mer omfattende krav. Det er svært lite som legges ned av kravene. Det kommer stadig vekk nye krav, og på nye områder – også på økonomisk statistikk – og de endres. Konsumprisindeksen var det nye runder på her, det er nye ting rundt næringsstatistikken på hvordan vi håndterer de store konsernene og foretakene, og det er også ting som vi sliter med, knyttet til globaliseringsutfordringene (Intervju SSB, 2014).

Det kan virke som det har vært en relativt jevn utvikling i retning av mer harmonisering. Samtidig virker det som finanskrisen og den europeiske gjeldskrisen kan ha bidratt til å akselerere utviklingen. Arbeidet med håndtering av den krevende økonomiske situasjonen i Europa fra 2008 og fremover har ført til økt oppmerksomhet til validering. Dette har ledet til økt kvalitet i statistikken (Intervju SSB, 2014).

En gjennomgående tilbakemelding fra informantene er at Eurostats metodiske krav generelt er lite omstridte i SSB. Oppfatningen i SSB ser i hovedsak ut til å være at metodekravene generelt fremstår som vitenskapelig velbegrunnede og fornuftige. HKPI omfattes for eksempel av 21 reguleringer, inkludert reguleringer om tidspunkt for prisinnsamling og regler for hvordan man skal behandle forsikringstjenester, egenandeler og sesongvarer som vinterklær. Disse oppfattes i hovedsak som gode reguleringer som SSB dermed har valgt å implementere også i KPI-varianten til norsk bruk. Samtidig fremkommer altså en viss skepsis knyttet til utformingen av HKPI-CT (kapittel 4.5.1.). En informant oppfatter også at de norske løsningene for å utforme næringsstatistikken på en slik måte at denne understøtter nasjonalregnskapet er bedre egnet enn tilsvarende løsninger på europeisk nivå (Intervju SSB, 2014).

Samtidig oppleves økende omfang, detaljeringsgrad og krav til presisjon som en ressursmessig utfordring. Europeisk samarbeid trekkes frem som «noe alle begrunner prioriteringene sine med» (Intervju SSB 2014), og på flere områder oppleves kravene til utforming og dokumentasjon til å være mer omfattende enn SSB selv ville ha gått inn for. I slike tilfeller vil kravene få konsekvenser for SSB, for eksempel ved at man må nedprioritere oppgaver og utviklingsarbeid på områder som ikke omfattes av EU-reguleringer. En annen konsekvens kan være at man gjør EU-kravene gjeldende også for norsk statistikk som ikke skal rapporteres til Eurostat, i den hensikt å hindre dobbeltarbeid. Også beslutningene om å inkludere HKPI-reguleringer i KPI er influert av ressurs hensyn (Intervju SSB, 2014).

Beskrivelsene nedenfor belyser disse utfordringene. De to første utsagnene omhandler arbeidet med HKPI og KPI, hvordan kravene til detaljer binder opp ressurser, og vurderingene som ligger til grunn for å inkludere HKPI-reguleringene også i KPI. Den tredje beskrivelsen viser til hvordan krav til rapportering kan medføre at SSB må prioritere å utføre arbeid i en detaljgrad man i utgangspunktet ikke vurderte at norske brukere hadde behov for. Det fjerde utsagnet beskriver en bekymring for at den langsiktige utviklingen kan lede til at EU-reguleringer i større grad fortrenger statistikkområder med nasjonal interesse:

Metodene er veldig ofte gangbare metoder som du uansett kanskje ville tatt inn i en KPI, men det som er med Eurostat er mer detaljnivået de gjerne skal ha, som på en måte binder opp ressurser – mens du ikke ønsker å samle inn priser på det området, så vil de gjerne ha prisindeks på det området. Så det er mer detaljeringsgraden som kan være et problem her, og en detaljeringsgrad som du ikke ville vært opptatt av i de nasjonale statistikkene dine, men som du da må utarbeide på grunn av EU-krav (Intervju SSB, 2014).

Måten du utformer statistikken på, vil jo klart påvirkes der det er reguleringer på området. Og for vårt vedkommende så ville det vært dårlig ressursbruk å lage to helt forskjellige indekser. Derfor [vil] de reguleringene som man legger til grunn i HKPI, stort sett med visse unntak gjelde også i KPI, selv om KPI egentlig ikke er regulert i det hele tatt (Intervju SSB, 2014).

Vi må lage en gigantisk, detaljert detaljrapport om nasjonalregnskapet – hvordan det blir laget – som er langt mer omfattende enn vi i og for seg på egen hånd har funnet ut at den norske bruker hadde behov for. Men det er klart, vi har jo glede av den også for norske brukere, selv om den er skrevet på engelsk (Intervju SSB, 2014).

Det er klart det er et problem at hvis det er slik at vi blir nødt til å prioritere ned viktig statistikk som ikke er EU-regulert – så kan det jo bli et litt ubalansert statistikkprodukt ved at viktige områder av nasjonal interesse, som ikke er EU-regulert, kan bli nedprioritert (Intervju SSB, 2014).

Informantene fremstår som samstemte om at deltagelse i ESS-samarbeidet oppleves som givende og faglig utviklende. Ikke minst kan det synes som om ansatte vektlegger nytten av å utvikle kontakt med kollegaer i andre land som arbeider med tilsvarende fagområder. Følgende eksempel er illustrerende for dette:

For min egen del er det i hvert fall veldig bonus å kunne dra. Man lærer mye og man får en annen innsikt, fordi vi jobber i vår boble, og da er det veldig nyttig å se hvor andre er, og hvilke erfaringer de gjør [...]. Du får andre perspektiver (Intervju SSB, 2014).

Hvilke ansatte som blir sendt til ESS-møter i arbeidsgrupper og lignende, avgjøres gjerne av hvem som arbeider med det eksakte området som skal drøftes på møtet. Møtedeltagerne deltar dermed gjerne i kraft av sin kompetanse på området. Samtidig oppgir informantene at de gjerne også føler seg som representanter for Norge eller for SSB når de er møtedeltagere på europeisk nivå. I tillegg synes det som man også i høy grad anerkjenner Eurostats legitimitet og kan føle en vesentlig grad av forpliktelse til å iverksette beslutningene som fattes på møter hvor man selv har deltatt. Uttalelsen fra en informant illustrerer hvordan disse rollene under gitte omstendigheter kan komme i konflikt med hverandre. Informanten forklarer at vedkommende som

møtedeltager i ESS føler seg relativt fri til å fremme egne synspunkter på møtene, samtidig som informanten også kan føle seg som representant for både norske og europeiske interesser. Vedkommende begrunner dette slik:

Fordi jeg deltar på møtet i kraft av min kompetanse, men jeg er forpliktet til å fremme synspunkter som er i tråd med seksjonens synspunkter – SSBs synspunkter [...]. Men så er det jo motsatt, at når du kommer hjem igjen – da har noe blitt bestemt [...]. Så da er vi på en måte sendt ut fra Eurostat for å oppfylle forpliktelsene andre vegen (Intervju SSB, 2014).

Flere informanter opplever at møtedeltagerne fra forskjellige land har et felles mål i disse sammenhengene, nemlig å skape enighet om hva som er de best mulige faglige løsningene på spørsmål innen statistikkområdet. At landene utveksler egne erfaringer skaper et felles kunnskapsgrunnlag og hindrer at flere land gjør tilsvarende feil. Følgende utsagn demonstrerer dette på en god og tydelig måte:

Sånn jeg føler det, er det et felles mål. Målet er å lage det beste målet for KPI, og for inflasjon. Og at man skal prøve å finne hva som er best løsning. Alle trenger ikke å gjøre samme feil, ikke sant?

Ingen informanter uttrykker vesentlig skepsis til organiseringen som sådan. Flere informanter opplever derimot at samarbeidet bidrar til å heve kvaliteten på statistikkområdet både på europeisk og nasjonalt nivå. At prosessene vanligvis oppleves som ryddige, bidrar til å fremme respekten og tilhørigheten til samarbeidet:

[Jeg] blir jo litt positiv til EU-systemet etterhvert. [Man] føler man blir hørt, selv om man [kommer fra] et lite land. Det er det motsatte av hva man hører, at det ikke er noen vits i å være medlem, fordi vi er et så lite land. Her når man fram hvis man har gode argumenter (Intervju SSB, 2014).

Informantene oppgir å ha lite eller ingen kontakt med FIN i det daglige arbeidet. Innvirkningen FIN har innenfor SSBs fagområde begrenser seg i hovedsak til budsjettstyringen, som er avgjørende for SSBs samlede ressursnivå og dermed kan ha betydning for bemanningen på forskjellige arbeidsoppgaver. For øvrig oppgis det at SSB orienterer FIN om sitt syn på nye lover, men at den øvrige kontakten med FIN i hovedsak bærer preg av å være en «postkassefunksjon» (Intervju SSB, 2014).

Alle informantene opplever Eurostat som den viktigste premissleverandøren for arbeidet SSB selv gjennomfører på statistikkområdet. Eurostats innflytelse oppleves tydelig i det daglige arbeidet, både fordi prosessene på europeisk nivå gjerne leder frem til bindende reguleringer og fordi detaljeringsgraden i kravene til rapportering er omfattende. Oppsummert oppgis det at EU har en «dominerende innflytelse» på arbeidet i SSB (Intervju SSB, 2014).

Informantene opplever samtidig å ha betydningsfulle relasjoner til søsterbyråer i arbeid som blant annet kan berøre implementering av reguleringer. Her forekommer noe e-postkontakt, en viss telefonkontakt og på noen områder også en ikke ubetydelig møteaktivitet. Kontakten med søsterbyråer er imidlertid mest vesentlig på fagområder som ikke berøres direkte av EU-samarbeidet. Videre bærer søstersamarbeidet preg av at det ikke fattes bindende beslutninger i disse sammenhengene. Man opptrer dermed med «lavere skuldre» når man møter i disse samarbeidene enn når man møter på europeisk nivå (Intervju SSB, 2014).

Når informantene utfordres til å vurdere den relative betydningen av disse formene for tilknytning, er tilbakemeldingene samstemte på at det europeiske samarbeidet har den mest betydningsfulle innflytelsen på SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Dette har åpenbart vesentlig sammenheng med at beslutninger i dette systemet gjerne gjøres gjeldende gjennom reguleringer som er bindende for medlemslandene. Det nordiske samarbeidet trekkes frem som det nest mest betydningsfulle. Dette samarbeidet legger imidlertid ikke direkte føringer for vurderinger SSB foretar i arbeidet med økonomisk statistikk, men kan påvirke indirekte gjennom utveksling av kunnskap og erfaring:

Det viktigste for oss er jo Eurostat. De legger retningslinjer for det statistiksamarbeidet vi er med i. Det med de andre nordiske landene er på nivået under der, kan du si. Det er viktig det også. Men det blir en slags kompetanseheving (Intervju SSB, 2014).

Working Group er vel nesten enda viktigere enn det nordiske nettverket, for i det nordiske nettverket kan vi kun utveksle synspunkter på metodenivå, men hvis man enten skal få innført noe eller kunne stoppet noe som er i ferd med å skje, så må du bruke eurostatsystemet, da må du bruke Working Group som en kanal for å komme med et synspunkt (Intervju SSB, 2014).

#### 4.6. Oppsummering av resultatene

Gjennomgangen av undersøkelsens empiriske funn har vist hvordan SSB som institusjon har høy grad av uavhengighet fra sitt eierdepartement. Betydningen av eierstyringen FIN utøver er

særlig synlig i forbindelse med budsjettvedtak som påvirker ressursituasjonen på statistikkområdet. Den øvrige kontakten mellom FIN og SSB er av begrenset omfang både i oppstrøms- og nedstrømsfasene, og utover den indirekte innflytelse FIN har mulighet til å utøve gjennom de overordnede styringsverktøyene departementet har til rådighet, er det ikke funnet tilfeller av direkte departementsstyring av arbeidet med økonomisk statistikk.

Videre er Kommisjonens organisering på statistikkområdet redegjort for gjennom presentasjoner av Eurostat og ESS-samarbeidet, på en måte som gir grunnlag for å kunne analysere graden av institusjonalisering i samarbeidet i neste kapittel. Gjennomgangen har vist hvordan og i hvilken grad SSB er integrert i det europeiske samarbeidet, hvordan EØS-samarbeidet er regulert og hvordan EFTA-landene koordinerer sitt arbeid internt. Med hensyn til søsternettverkene har kapitlet vist hvordan særlig det nordiske samarbeidet har betydning for gjensidig interaksjon, kompetanseheving og utvikling.

Gjennomgangen av oppstrømsfasen har vist hvordan europeiske lovreguleringer behandles, og hvordan SSB forbereder seg til møtedeltagelsen på europeisk nivå. Det forekommer forsøk på å kartlegge hvilket syn øvrige NSI-er vil fremme, og på å søke støtte for SSBs synspunkter hos andre land. Disse forespørslene vil vanligvis rettes til NSI-ene i våre nordiske naboland. I tillegg foregår en samordning internt blant EFTA-landene. Lobbyvirksomheten dempes av en viss forsiktighet knyttet til at Norge ikke er medlem av EU. Tilsvarende dempes kontakten fra andre land av det faktum at EFTA-landene ikke har stemmerett i ESSC. En annen utfordring kan være at noe av møtevirksomheten foregår i komiteer hvor EFTA-landene ikke har adgang. Komplekse beslutningsmønstre bidrar til å forme beslutningene i ESS-samarbeidet. I enkelte tilfeller kan de større landene oppleves å utøve større innflytelse, men dette avhenger av hvilket nivå man møter på, og hva som er hensikten med møtene. FIN forsøker ikke å påvirke hvilke syn SSB skal fremme i det europeiske samarbeidet.

Generelt fremstår SSB som relativt positive til europeisk harmonisering av statistikk, med bakgrunn i at man opplever at det europeiske samarbeidet generelt bidrar til å øke statistikkens anvendelighet og kvalitet. Eventuell fremtidig datainnsamling på europeisk nivå vil derimot true subsidiaritetsprinsippet og dermed være kontroversielt. Samtidig oppleves økende detaljeringsgrad som en utfordring med hensyn til ressursbruk. Muligheten for norske gjennomslag i ESS-samarbeidet innen økonomisk statistikk synes å være best til stede på områder hvor Norge har erfaring og internasjonalt ansette fagpersoner.

I nedstrømsfasen påvirkes SSB ved at summen av EØS-relevant regelverk som regulerer arbeidet med økonomisk statistikk er betydelig. Hvilke områder SSB skal produsere statistikk for er ikke forankret i statistikkloven, men reguleres av EØS-avtalen. På noen områder er reguleringene så omfattende at Eurostat oppleves å lede det daglige arbeidet gjennom oppsyn med metode og kvalitet. På andre områder oppfattes reguleringene mest som rammeverk som gir SSB frihet til selv å velge hvordan oppgavene skal løses. Samlet ser det likevel ut til at Eurostats innflytelse både er omfattende og økende.

Gjennomgangen viser at informantene opplever ESS-samarbeidet som givende, nyttig og utviklende. I tillegg til å føle en grad av frihet til å fremme egne faglige synspunkter i møtene, føler informantene seg som representanter for Norge eller for SSB når de møter i ESS-sammenheng. Dette nyanseres likevel ved at informantene samtidig viser forpliktelse overfor Eurostat til å følge opp felles vedtak når man kommer hjem igjen. Utenom de formelle og overordnede styringsredskapene FIN har til rådighet gjennom blant annet budsjettstyringen, har informantene lite eller ingen kontakt med FIN utover at SSB orienterer moderdepartementet om sitt syn på nye lovreguleringer. Alle informanter opplever Eurostat som den viktigste premissleverandøren for SSBs arbeid på området. Samtidig har SSB meningsfulle og betydelige relasjoner til søsterbyråer gjennom fysiske møter, e-post og telefon. Denne kontakten er særlig utstrakt mellom de nordiske landene. Disse koblingene er viktige for faglig utvikling og metodisk arbeid, men bærer samtidig preg av at det ikke fattes bindende beslutninger i disse sammenhengene.



## 5. Analyse

### 5.1. Innledning

I dette kapitlet forenes de teoretiske tilnærmingene som ble presentert i kapittel 2 med de empiriske funnene som ble gjennomgått i kapittel 4. Kapitlet beskriver og forklarer sammenhengen mellom teori og empiri, og undersøker i hvilken grad de teoretiske forventningene stemmer overens med faktiske funn.

Kapitlet viser at det i hovedsak er samsvar mellom forventninger og faktiske funn. SSB inngår i en sammenvevet styringsmodell, hvor Eurostat fremstår som «navet» i prosessene, mens NSI-ene er tilknyttet Kommisjonen gjennom transnasjonale ESS-nettverk. Videre fremstår også direkte relasjoner til søsterbyråene som relativt viktig for byråets arbeid med økonomisk statistikk. Tilknytningen til FIN er derimot av mer formell karakter, og med unntak av dialog om budsjettspørsmål, har lite eller ingen kontakt mellom departementet og byrået direkte relevans for arbeidet med økonomisk statistikk. De organisasjonsteoretiske variablene bidrar til å forklare byråets administrative tilknytninger på området. Klar ansvarsdeling og mangel på overlapping mellom departement og byrå bidrar til å forklare byråets dekobling fra moderdepartementet, og muliggjør nye koblinger til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer. Disse institusjonenes horisontale spesialisering i hovedsak etter formålsprinsippet, kombinert med at analysen viser en relativt høy grad av institusjonalisering særlig i ESS-samarbeidet, men også til dels i det nordiske søstersamarbeidet, bidrar til å forklare koblingene mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene.

I det videre følger kapitlet samme inndeling som teorikapitlet: Først gjennomgås sammenhengen mellom resultatene og modellen for sammenvevet styring, deretter undersøkes variablenes forklaringskraft i den rekkefølgen de opprinnelig ble presentert. På denne måten kan man enkelt sammenligne forventningene som fremkom i den teoretiske gjennomgangen med de empiriske funn.

### 5.2. Analyse: Flernivåadministrasjon

#### 5.2.1. Sammenvevet styring

Dersom SSB inngår i en sammenvevet styringsmodell, ble det forventet å finne tegn til betydningsfulle relasjoner mellom byrået og flere aktører i arbeidet med økonomisk statistikk. I oppstrømsfasen ble det forventet at byrået gjerne kontakter flere av disse aktørene for å fremme

synspunkter på utforming av regelverk, samtidig som byrået i nedstrømsfasen kan føle krysspress i forbindelse med iverksetting og praktisering av felles regelverk.

Resultatene viser tydelig hvordan byrået har betydningsfull kontakt med flere aktører i arbeidet på området. Den følgende gjennomgangen vil vise tydelige tegn til en sammenvevet styring av byråets arbeid med økonomisk statistikk. Det er imidlertid ikke funnet tegn til følelse av krysspress. Dette kan ha sammenheng med at detaljrikdommen i reguleringene reduserer mulighetene for tolkning. Videre er alle de faste medlemslandene i det nordiske søstersamarbeidet også medlemmer av det Eurostatledede ESS-samarbeidet. Disse søsterbyråene er dermed minst like innvevet i det europeiske samarbeidet som SSB er selv.

Modellen for sammenvevet styring indikerer at byrået er tilknyttet både FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk. Jeg vil i det følgende analysere hver av disse tilknytningene i den rekkefølgen de er nevnt.

Undersøkelsen viser hvordan SSBs faglige uavhengighet har vært gradvis formalisert og forsterket gjennom byråets historie. Uavhengigheten ble dessuten forankret i lovverket allerede i 1907. De empiriske funnene tyder ikke på at FIN påvirker verken publiseringer av økonomisk statistikk eller beregningene som utgjør grunnlaget for disse. De empiriske funnene tyder på at FIN ikke har tradisjon for aktiv styring med SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Det beskrives dessuten som «utenkelig» at FIN får innsyn i konfidensielle tall før andre aktører. Samtidig viser resultatene hvordan FIN utøver sin eierstyring gjennom å blant annet oppnevne styre, utforme tildelingsbrev og forberede ansettelsen av administrerende direktør som formelt utnevnes ved Kongen i statsråd. Videre er det noe kontakt mellom institusjonene i forbindelse med rapportering, utforming av proposisjoner til Stortinget på statistikkområdet og koordinering av prosesser som involverer både SSB og andre byråer. Kontakten later imidlertid til å være av begrenset omfang. SSB søker ikke regelmessig råd, informasjon eller dialog med FIN i arbeidet med økonomisk statistikk. Tildelingsbrevene synes å være relativt overordnet i utforming, og det legges ikke direkte føringer for arbeidet med økonomisk statistikk. Samtidig forbereder FIN budsjettene SSB har til rådighet, og orienterer om disse gjennom brevet. Selv om det er Stortinget som formelt vedtar budsjettet, er FINs budsjettforberedelser av vesentlig betydning for ressursituasjonen i SSB. Budsjettet inneholder derimot ikke føringer som får direkte conse-

kvenser for arbeidet med økonomisk statistikk – men vesentlige budsjettendringer vil få konsekvenser for byrået som organisasjon, og dermed indirekte kunne påvirke også arbeidet på økonomiområdet.

Byråets ansvar for internasjonalt statistisk samarbeid er forankret i statistikkloven fra 1989, som sorterer under eierdepartementets ansvarsområde. Dessuten er det internasjonale samarbeidet omtalt i tildelingsbrevene. Utover dette er det ikke funnet at FIN forsøker å påvirke byråets engasjement for europeisk samarbeid. Det er heller ingen funn som tyder på at FIN forsøker å påvirke hvilke syn SSB bør fremme gjennom det europeiske samarbeidet. Kontakten mellom Eurostat og SSB later til å skje direkte, uten å gå gjennom departementet. Funnene tyder ikke på at SSB henvender seg til FIN for å søke råd om hvordan reguleringer som er bindende gjennom EØS-avtalen skal iverksettes og praktiseres i byråets arbeid. Det ser altså ikke ut som SSB er gjenstand for vesentlig innvirkning fra FIN i oppstrøms- eller nedstrømsfasene av det europeiske samarbeidet – ei heller at SSB ser behov for dialog med FIN for å kunne påvirke Kommisjonens beslutninger om økonomisk statistikk. Dette betyr ikke at ikke FINs eierstyring er av betydning for byråets arbeid – det betyr at eierstyringens virkning på byråets arbeid med økonomisk statistikk er meget svak.

Norges tilknytning til EU på statistikkområdet reguleres av EØS-avtalen. Gjennom denne er også byråets arbeid med økonomisk statistikk nært knyttet til Kommisjonens administrasjon. Årlig vedtas en rekke rettsakter som innlemmes i EØS-avtalen og har relevans for statistikkområdet. Eurostat er den primære initiativtakeren til disse lovreguleringene. Videre finnes omfattende krav til dokumentasjon, kvalitet, metode og frister som påvirker både SSBs daglige arbeidsrytme og metodiske tilnærminger. I en rekke tilfeller er EU-kravene bindende, for eksempel skal SSB følge EUs retningslinjer for statistikk. I så måte er SSB forpliktet til å etterkomme Kommisjonens ambisjoner om harmonisering av statistikk. At Kommisjonens administrasjon – gjennom Eurostat og ESS – oppleves som viktige samtalepartnere for SSB, understrekes av omfanget av møteaktivitet i disse systemene. EØS-samarbeidet er det mest omfattende blant SSBs internasjonale samarbeider. Antallet møter i ESS-samarbeidet er rundt fire ganger så høyt som antallet møter i det nordiske samarbeidet. Antallet ESS-møter om økonomisk statistikk alene, er høyere enn antallet møter i det nordiske samarbeidet til sammen. Alle nivåer i byrået – direktører, ledere og ansatte – deltar i det europeiske samarbeidet på forskjellige plan. Dessuten har SSB uformell kontakt med Eurostat med spørsmål om i verksetting og praktisering av regelverk, og Eurostat kontrollerer at retningslinjene anvendes i tråd

med felles vedtak. Detaljeringsgraden kan variere mellom forskjellige delområder av den økonomiske statistikken. Noen kan oppleve at Eurostat er «sjefen» i ens daglige arbeid i byrået. Andre kan oppleve at kravene i større grad er retningsgivende, og at byrået selv har fleksibilitet til selv å velge hvordan oppgavene skal løses. Uansett tyder undersøkelsens empiriske funn på at både antallet krav og det kumulative omfanget av disse er økende. Samtidig tyder funnene på at EU-kravene er relativt lite omstridte i byrået. Europeisk harmonisering av statistikk oppleves i hovedsak som positivt, og metodekravene vurderes i hovedsak til å holde faglig høy kvalitet. Samtidig kan omfanget av kravene representere en ressursmessig utfordring for byrået. Resultatene tyder likevel på at byrået skjærer EØS-relevant regelverk økonomisk for å oppfylle forpliktelsene gjennom EØS-regelverket.

SSB forsøker også å påvirke Kommisjonens beslutninger ved å engasjere seg vesentlig i oppstrømsfasene på området. Funnene tyder på at SSB forbereder seg relativt grundig til møter i ESS-samarbeidet, for eksempel gjennom interne høringer på de områdene hvor dette regnes som nødvendig. SSB driver også en viss lobbyvirksomhet ved å kartlegge synspunktene til andre NSI-er, og ved å i noen tilfeller aktivt søke støtte hos sine søsterbyråer for SSBs synspunkter i forkant av møter på europeisk nivå. Det kan likevel virke som denne aktiviteten begrenses noe med bakgrunn i at Norge ikke er EU-medlem og dermed ikke har stemmerett i ESSC. Av samme grunn dempes også omfanget av henvendelser til SSB med forespørsler om støtte fra andre land. Funnene antyder at norske gjennomslag i samarbeidet fremkommer primært på områder hvor SSB har vesentlig erfaring sammenlignet med andre land, eller internasjonalt ansette fagpersoner. Kontakten mellom SSB og Eurostat foregår direkte – ikke med departementet som bindeledd. Resultatene antyder at SSBs deltagere på møtene i ESS-systemet vanligvis møter i kraft av sin kompetanse på området, og i relativt høy grad fremmer egne, faglige synspunkter. I den grad utsendingene føler seg som representanter for noen, føler de å representere Norge eller SSB. Samtidig tyder funnene på at deltagerne også føler forpliktelse overfor ESS-samarbeidet til å implementere beslutningene som fattes. På denne måten kan byråets ansatte også opptre som Eurostats «ambassadører» i SSB når det kommer til gjennomføring av felles vedtak. Oppsummert er det samsvar mellom forventninger og funn når det gjelder relasjonene mellom SSB og Kommisjonens administrasjon. Resultatene tyder på at Kommisjonens styring på statistikkområdet har vesentlig effekt på byråets arbeid med økonomiområdet.

Resultatene viser også en relativt omfattende kontakt mellom SSB og deres søsterbyråer. Byråets mest tradisjonsrike internasjonale samarbeid er kontakten med de nordiske søsterbyråene. Om vi ser bort ifra EØS-relevant samarbeid, er det nordiske samarbeidet også det mest omfattende av søstersamarbeidene. Her drøftes faglige spørsmål, og det forekommer at man koordinerer posisjoner i forkant av internasjonale møter. Det nordiske samarbeidet er relativt sterkt rutinisert, med årlige direktørmøter og rundt 50 nettverk, hvorav flere på området økonomisk statistikk. Aktiviteten i nettverkene er imidlertid varierende, og synes å være av mest vesentlig betydning på områder som ikke omfattes av EØS-avtalen. Det nordiske samarbeidet er altså mest vesentlig for SSB-ansatte med liten anledning til å delta på møter på europeisk nivå.

Den samlede møteaktiviteten i det nordiske samarbeidet er vesentlig, med over 25 årlige møter i gjennomsnitt for årene 2009-2012. I tillegg følger noe kontakt gjennom e-post og telefon. Møtefrekvensen er likevel under halvparten sammenlignet med det europeiske samarbeidet. Dessuten fattes ingen bindende beslutninger i det nordiske samarbeidet. Resultatene antyder også at deltagelsen i nordiske nettverk gjennomføres med «lavere skuldre» enn når man møtes på europeisk nivå. Samtidig virker det som deltagelse i nordiske nettverk oppleves som verdifullt med hensyn til faglig utvikling og kompetanseheving. Det forekommer også kontakt mellom søsterbyråene i arbeidet med praktisk implementering av felles regelverk. Funnene antyder at videre utvikling av samarbeidet utfordres av økende europeisk integrasjon, men at byrået likevel ønsker å vedlikeholde samarbeidsformen.

Gjennom ESS-samarbeidet søker Eurostat konsensus mellom NSI-ene før forslag sendes videre fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet. Dermed foregår en rekke samarbeider mellom SSB og søsterbyråer gjennom nettopp ESS. Dette bidrar i noen grad til å viske ut skillet mellom tilknytningene til Kommisjonens administrasjon og tilknytningene til søstersamarbeidene, i den forstand at en vesentlig del av kontakten SSB har med søsterbyråer – både gjennom EFTA-samarbeidet og det nordiske samarbeidet – forekommer nettopp i forbindelse med planlegging og forberedelser til møter på europeisk nivå. For eksempel forekommer en ikke uvesentlig samordning internt blant EFTA-landene i forkant av ESS-møtene. Slik kan man hevde at graden av europeisk samarbeid også påvirker graden av søstersamarbeid. Hvor tett ESS-samarbeidet forbindes med Kommisjonens administrasjon, avsløres ved at informantene konsekvent omtaler møtene i ESS-samarbeidet som «Eurostat-møter», en omtale som også benyttes både i SSBs offentlige og interne dokumenter (2013b, 2014c). Fenomenet kan i noen grad

sammenlignes med Levi-Fours empiriske analyse som antyder at det forekommer en «byråifisering» av transnasjonale nettverk, ved at Kommisjonen oppretter, vedlikeholder og kontrollerer nettverk. At Eurostat er et generaldirektorat – ikke et EU-byrå – innebærer slik en enda nærmere tilknytning til Kommisjonens administrasjon. For øvrig kan forholdet mellom Eurostat og ESS-nettverket i noen grad sammenlignes med forholdet mellom ECB og ESCB-samarbeidet. I teorikapitlet ble det redegjort for at Kommisjonen både selv kan initiere slike nettverk, og for at Kommisjonen kan overta allerede eksisterende nettverk. Hvorvidt ESS-nettverket oppfattes som initiert eller overtatt av Kommisjonen er til dels åpent for tolkning. Europeisk samarbeid om for eksempel utvikling av nasjonalregnskaper har forekommet over lang tid. Samtidig er ESS-samarbeidet som sådant opprettet, formalisert, utviklet og kontrollert av Kommisjonen. ESS er dermed et produkt av europeisk integrasjon. Uansett eksisterer det et relativt tydelig samsvar mellom forventninger og funn også når det gjelder søstersamarbeider. En viktig forskjell mellom byråets samarbeid med Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet, og de uavhengige samarbeidene direkte med søsterbyråene, er imidlertid at Kommisjonens reguleringer i utstrakt grad er bindende, mens søstersamarbeidene utenfor ESS-samarbeidet bygger på frivillig interaksjon. Dette synes også å prege informantenes egen vurdering av den relative betydningen av de respektive tilknytningene, da informantene virker samstemte i å vurdere det europeiske samarbeidet som det mest betydningsfulle samarbeidet i forbindelse med SSBs arbeid med økonomisk statistikk.

Kjernen i modellen om sammenvevet styring er at flere krefter virker sammen i styringen av SSB. Det har fremkommet vesentlig empirisk støtte til modellen. Med hensyn til byråets arbeid med økonomisk statistikk er imidlertid tilknytningene til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene av vesentlig større betydning enn tilknytningene til moderdepartementet. Det er funnet vesentlige relasjoner – formelle og uformelle – til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i forbindelse med iverksetting av felles politikk. Både Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene er vesentlige samtalepartnere for SSB i nedstrømsfasen, i forbindelse med iverksetting og praktisering av felles regelverk. Videre er det funnet ikke uvesentlig kontakt i oppstrømsfasen. Det er vist til flere eksempler på at SSB har forsøkt å påvirke Kommisjonens beslutninger om økonomisk statistikk, blant annet ved å søke støtte blant søsterbyråer – i hovedsak de nordiske – i forkant av ESS-møter. Samtidig er det vist at FIN har liten eller ingen innvirkning på SSBs arbeid med økonomisk statistikk – utover den indirekte påvirkning eierdepartementet utøver gjennom blant annet budsjettvedtakene som berører byrået i sin helhet.

Det er heller ikke funnet at SSB opplever noe som kan karakteriseres som krysspress fra forskjellige aktører i nedstrømsfasen. Det er derimot funnet at kontakten med søsterbyråene kan utfylle arbeidet gjennom Eurostat: For det første ved at tilknytningen til Eurostat kjennetegnes av å foregå som del av et formelt beslutningssystem, mens kontakten med søsterbyråer er mer nyttig i forbindelse med kompetanseheving og faglig utvikling. For det andre fordi man i iverksettelsesprosessene virker å kontakte Eurostat som beslutningstaker med henvendelser om hvordan regler skal tolkes teoretisk, mens man oftere kontakter søsterbyråer med spørsmål om praktiske løsninger på utførelsen av oppgavene i og med at datainnsamlingen utelukkende foregår gjennom NSI-ene. Et annet vesentlig poeng kan også bidra til å forklare mangelen på krysspress fra forskjellige aktører, nemlig at pågangen fra andre byråer reduseres ettersom SSB ikke har stemmerett i ESSC, og dermed ikke kan medvirke til å vippe avstemninger i den ene eller andres favør. Manglende opplevelse av krysspress kan dermed ha sammenheng med Norges tilknytning til Eurostat som EFTA-medlem.

Det virker rimelig å oppsummere med at undersøkelsen viser tydelige tendenser til at SSB inngår i en kompleks, sammenvevet styringsmodell. Fra EØS-avtalens ikrafttredelse og frem til i dag har byråets administrative tilknytninger vært gjenstand for en europeisk transformasjon som må kunne betegnes som omfattende, særlig tatt i betraktning byråets historie som en tradisjonsrik, konservativ og uavhengig nasjonal institusjon. Oppgavens teoridel redegjorde for at sammenvevet styring kan forekomme i flere varianter. Byrået synes vesentlig tettere knyttet til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene enn til moderdepartementet. Samtidig kan man heller ikke ignorere betydningen av den formelle tilknytningen til FIN som eierdepartement. Videre forekommer en vesentlig del av kontakten med søsterbyråene innenfor rammer som avgjøres av Kommisjonens administrasjon. Dermed er disse tilknytningene ikke nødvendigvis enkle å skille fra hverandre. Denne innvevede formen for styring er i seg selv et ytterligere argument for en sammenvevet styringsmodell med komplekse påvirkningsmønstre og et «flerhattet» byrå. En avgjørende forskjell på kontakten med Kommisjonens administrasjon og kontakten med søsterbyråer utenfor ESS-samarbeidet, er imidlertid at beslutningene på europeisk nivå i en rekke tilfeller gjøres gjeldende også for Norge og dermed for SSB, mens kontakten med søsterbyråene er av mindre bindende karakter. Dette påvirker samhandlingens innhold og form.

## 5.2.2. Oppsummering

Analysen viser hvordan SSB har omfattende relasjoner til flere aktører i arbeidet med økonomisk statistikk, og at disse relasjonene påvirker arbeidet på en slik måte at styringen må karakteriseres som sammenvevet. Funnene oppsummeres i tabell 5.2.2.:

Tabell 5.2.2. Sammenvevet styring: Sammenhenger mellom forventninger og funn. Tabellen skiller mellom sterk sammenheng mellom forventninger og funn (++), noe sammenheng mellom forventninger og funn (+) og ingen funn (-).

<b>Sammenvevet styring: Oppsummerte funn</b>		
<i>SSB-relasjoner</i>	<i>Forventninger til funn</i>	<i>Funn</i>
Til flere aktører	▪ I arbeidet med økonomisk statistikk har SSB relevante relasjoner til flere aktører	++
	▪ Byrået tar aktivt kontakt med flere aktører for å fremme synspunkter på utforming av regelverk	++
	▪ Byrået kan føle krysspress i forbindelse med iverksetting og praktisering av felles regelverk	-
Til Finansdepartementet	▪ SSB orienterer FIN om nye forslag til EU-reguleringer	+
	▪ FIN påvirker SSBs arbeid med økonomisk statistikk gjennom signaler i tildelingsbrevene, budsjettbestemmelser, evalueringer mv.	-
	▪ En viss dialog mellom FIN og SSB om praktisering av EU-regelverk	-
Til Kommisjonens administrasjon	▪ Omfattende deltagelse fra SSB i møteaktiviteter på europeisk nivå	++
	▪ Aktive forberedelser i byrået i forkant av møter i ESS-samarbeidet	++
	▪ Byrået søker aktivt gjennomslag for sine syn i ESS-samarbeidet, og utøver en viss lobbyvirksomhet i forkant av ESS-møtene	++
	▪ EØS-relevant regelverk påvirker byråets arbeid med økonomisk statistikk f.eks. ved at statistiske definisjoner må endres	++
	▪ Eurostat påvirker byråets arbeidsrytme gjennom krav om rapportering av statistikk til bestemte tidspunkter	++
	▪ Byrået kontakter Eurostat med spørsmål om iverksetting og praktisering	++
	▪ Eurostat kontrollerer at regelverk anvendes i tråd med felles vedtak	++
Til søsterbyråer	▪ Relasjoner mellom ansatte i de forskjellige byråene gjennom formell og uformell kontakt	++
	▪ Søsterbyråene kontakter hverandre med spørsmål i forbindelse med praktisering av EU-regelverk og utøver gjensidig innflytelse på hverandres skjønnsmessige vurderinger	++
	▪ Metode, prosedyrer og rutiner samordnes, og søsterbyråene kontakter hverandre for å utvikle samarbeid eller søke felles påvirkning	+



### 5.3. Analyse: Organisasjonsteoretiske forklaringsvariabler

#### 5.3.1. Vertikal spesialisering

Generelt forventes vertikal spesialisering å påvirke byråets arbeid med økonomisk statistikk blant annet ved å åpne for administrative relasjoner til andre aktører enn FIN. *Intraorganisatorisk* vertikal spesialisering øker muligheten for at kontakten med eierdepartementet går gjennom byråets ledelse, slik at SSB-ansatte flest har lite kontakt med departementet. Videre forventes et *interorganisatorisk* vertikalt spesialisert system, med avstand mellom departement og byrå, å medføre at FINs eierstyring i hovedsak utøves gjennom overordnede virkemidler, slik at byrået opplever liten grad av departementsstyring av arbeidet med økonomisk statistikk i nedstrømsfasen, og involverer departementet tilsvarende lite i oppstrømsfasen. Dermed kan SSB-ansatte også oppleve høy grad av frihet til å vektlegge egne faglige vurderinger i arbeidet med utforming av felles regelverk.

Undersøkelsen viser en vesentlig grad av samsvar mellom teori og empiri. Departementets eierstyring utøves i all hovedsak gjennom overordnede og formelle virkemidler, hvorav budsjettstyringen later til å ha den mest vesentlige innvirkningen på byråets arbeid. Gjennom tildelingsbrevene stilles overordnede krav til innholdet i rapporteringen, herunder arbeid med kvalitet, aktualitet og punktlighet, i tillegg til rapportering om byråets budsjettsituasjon og personalpolitikk. Kravene omfatter imidlertid ikke metodebruk eller forhold som berører produksjonen av økonomisk statistikk direkte. Videre eksisterer en styringsdialog som innebærer noen årlige kontaktmøter mellom departementets og byråets ledelse. SSB-ansatte for øvrig har liten eller ingen kontakt med departementet i sitt daglige virke. Det forekommer henvendelser fra byrået til departementet i forbindelse med ressursbehov, og møter hvor departementet informeres om byråets arbeid. I slike sammenhenger informeres imidlertid FIN fordi departementet er en viktig bruker av økonomisk statistikk – møtene ser ikke ut til å bli benyttet som en arena for styrings signaler. Informantene er samstemte i at det ikke vil være naturlig å konsultere FIN før man deltar i møter på europeisk nivå. Resultatene antyder dessuten at SSB-ansatte føler seg relativt frie til å fremme egne, faglige synspunkter i europeiske oppstrømsprosesser. For øvrig er det ikke funnet eksempler på at FIN har engasjert seg direkte overfor byrået i forbindelse med beslutninger som fattes i det europeiske samarbeidet. Byråets budsjetter kan ha indirekte konsekvenser for byråets arbeid også med økonomisk statistikk, men bindende EØS-relevante reguleringer må imidlertid skjermes ved eventuelle budsjettkutt.

Oppsummert tyder funnene på at det er sammenheng mellom den formelle organiseringen med intra- og interorganisatorisk vertikal spesialisering, og den faktiske atferden som innebærer få relasjoner mellom FIN og SSB med betydning for byråets arbeid med økonomisk statistikk. Denne formen for dekobling kan dermed bidra til å forklare hvordan det administrative rommet åpnes for sterkere tilknytning mellom byrået, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer.

### 5.3.2. Horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet forventes å fremme harmonisering av økonomisk statistikk på tvers av territorielle skillelinjer, ved å forsterke relasjonene mellom ansatte i forskjellige land med ansvar for økonomisk statistikk. En slik struktur kan dermed bidra til tilknytning mellom SSB, Kommissjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk. Ansatte kan utvikle samarbeid og koordinering på tvers av organisasjonene. Dermed kan dette bidra til å forklare økt statistisk integrasjon og gjensidig påvirkning i oppstrøms- og nedstrømsprosessene.

Gjennomgangen av tildelingsbrevene viste hvordan SSB er tildelt ansvaret for produksjon og presentasjon av norsk statistikk. Gjennom dette er byrået selv resultat av en horisontal spesialisering i statsforvaltningen. Videre har gjennomgangen av byråets organisering vist hvordan også arbeidet med økonomisk statistikk spesialiseres horisontalt etter formålsprinsippet, og i hovedsak tilhører to avdelinger: Avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk, og avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk. Også på europeisk nivå er ansvaret for statistikkområdet spesialisert etter formålsprinsippet – hos generaldirektoratet Eurostat – samtidig som ansvaret for økonomisk statistikk fordeles mellom flere Eurostatavdelinger. Ansvaret for statistikkproduksjon i øvrige europeiske land tildeles også generelt til de respektive landenes nasjonale statistiske institusjoner, selv om land som for eksempel Tyskland har en mer desentralisert struktur enn Norge. I henhold til forventningene ligger dermed de organisatoriske forholdene til rette for tilknytninger mellom byråansatte fra forskjellige institusjoner. For det første viser funnene nokså omfattende relasjoner mellom ansatte i avdelingene som arbeider med økonomisk statistikk i SSB og ansatte med tilsvarende arbeidsområde i Kommissjonens administrasjon og i NSI-ene i øvrige europeiske land. Årlig arrangeres mellom 50 og 60 møter i ESS-systemet bare om økonomisk statistikk. I tillegg kommer direkte kontakt med søsterbyråer utenfor ESS-samarbeidet. Dessuten forekommer en relativt utstrakt uformell kontakt med Eurostat og søsterbyråer gjennom e-post og telefon. For det andre har resultatene vist at ansatte utvikler sektorsamarbeid på tvers av grensene, og at disse samarbeidene regnes som nyttige blant annet

i forbindelse med faglig utvikling og kompetanseheving. Videre er det vist hvordan SSBs iverksettingsarbeid formes særlig av Kommisjonens retningslinjer på statistikkområdet, men også av inspirasjon fra søsterbyråer. De empiriske funnene tyder dessuten på en omfattende statistisk integrasjon som også berører SSB på økonomiområdet, og som skaper forholdsvist tette relasjoner mellom ansatte som arbeider med økonomisk statistikk i SSB, Eurostat og søsterbyråer. Beslutningene EU fatter om økonomisk statistikk – og som gjennom EØS-avtalen også er bindende for Norge – har både omfattende og økende innflytelse på SSB.

Oppsummert harmonerer resultatene med de teoretiske forventningene. Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet virker å kunne bidra positivt til å tilrettelegge for vesentlig tilknytning mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i andre land i arbeidet med økonomisk statistikk, i samsvar med modellen om sammenvevet styring.

### 5.3.3. Organisatorisk duplikasjon

Den grunnleggende forventningen knyttet til organisatorisk duplikasjon er at eksistensen av slik overlapping øker sannsynligheten for relasjoner mellom organisasjonene. Funn av organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB forventes å styrke departementets styring av byråets arbeid med økonomisk statistikk. Tilsvarende reduserer fravær av slik overlapping departementets styringsrom – og øker dermed sannsynligheten for tilknytning til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer. Overlapping mellom SSB og andre aktører forventes på samme måte å øke kontakten mellom disse.

Det er ikke funnet resultater som tyder på at det eksisterer noen form for organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB i arbeidet med økonomisk statistikk som sådant. Et mulig unntak er arbeidet med prognoser for fremtidig økonomisk utvikling, men dette faller utenfor undersøkelsesområdet ettersom prognosearbeidet utføres av Forskningsavdelingen som ikke produserer egen økonomisk statistikk. Avgrensningen ble redegjort for i oppgavens første kapittel. Videre har resultatene vist at ønsket om samarbeid med kollegaer i andre land kan begrunnes med at det ikke finnes øvrige institusjoner i Norge som arbeider med tilsvarende oppgaver som byrået. Dette demonstrerer i seg selv at arbeidsoppgavene i FIN og i SSB er atskilt fra hverandre. Imidlertid arbeider både Eurostat og søsterbyråene med økonomisk statistikk. I likhet med SSB fordeler også Eurostat arbeidet med økonomisk statistikk på flere avdelinger. Eurostat driver imidlertid ikke egen datainnsamling – i motsetning til NSI-ene. Eurostat leder dermed arbeidet med harmonisering av økonomisk statistikk, mens SSB samler inn data og produserer

statistikken. Byråansatte tar kontakt både med Eurostat og kollegaer i søsterbyråer dersom man har spørsmål knyttet til iverksettelsesprosesser. Samtidig kan forskjellene mellom Eurostat og søsterbyråene med hensyn til datainnsamling bidra til å forklare hvorfor man gjerne kontakter Eurostat og søsterbyråene i litt forskjellige sammenhenger. Funnene tyder på at man ofte kontakter Eurostat med spørsmål om for eksempel tolkninger av regelverk, mens man kontakter kollegaer i søsterbyråer med spørsmål av mer praktisk karakter.

Videre viser resultatene også hvordan SSB-ansatte henvender seg til både Eurostat og søsterbyråer dersom man ønsker å utøve påvirkning i oppstrømsprosesser. Resultatene viser at det ikke vil være naturlig å kontakte departementet verken med spørsmål om iverksetting eller for å utøve påvirkning. Funnene som antyder liten eller ingen grad av departementsstyring står i en viss kontrast til funn på helseområdet (Søetorp, 2012) og forsvarsområdet (Aabel, 2013). En mulig forklaring kan finnes i valget av case på et lite politisert område. Helse- og forsvarsområdet oppfattes gjerne som mer politiserte saksområder enn statistikkområdet. Samtidig eksisterer det en viss organisatorisk duplikasjon mellom departement og byrå i hvert fall på helseområdet (Søetorp, 2012).

Det synes rimelig å oppsummere med at organisatorisk duplikasjon mellom departementet og byrået ikke eksisterer på en måte som bidrar til å styrke departementets styringsrom. Samtidig bidrar dette til å forklare hvordan det i stedet åpnes et institusjonelt rom for sterke relasjoner mellom byrået, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene.

#### 5.3.4. Institusjonalisering

Institusjonalisering av samarbeider med Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer forventes å forsterke relasjonene til disse og fremme sammenvevet styring. Institusjonalisering kjennetegnes blant annet ved utvikling av felles mål og oppfatninger, følelse av tilhørighet og forpliktelse overfor hverandre, rutiner og forutsigbare prosesser, og lavt konfliktnivå om fremgangsmåte og prosedyrespørsmål. Nettverk kan utvikle arbeidsdeling knyttet til fordeling av ansvarsområder og ekspertise. Begrepet institusjonalisering innebærer at medlemmene av organisasjoner over tid utvikler felles normer og verdier for arbeidet. For at sosialiseringprosesser kan lede frem til en slik form for felles tankesett, kreves omfattende samhandling som strekker seg over lengre tid. I teorikapitlet ble det beskrevet hvordan man over tid kan utvikle en viss tilhørighet til flere forskjellige systemer samtidig.

Resultatene viser en betydelig grad av institusjonalisering av samarbeidene med Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet. Byråets deltagelse i samarbeidet strekker seg like langt tilbake som EØS-avtalen selv. Møteaktiviteten er relativt omfattende, med 50-60 årlige møter om økonomisk statistikk. SSB-ansatte fra alle nivåer deltar i disse møtene. Gitt at møtene fordeles mellom en rekke SSB-ansatte i de relevante avdelingene, kan man ikke forvente at hver enkelt deltager møter oftere enn et par ganger årlig. Samtidig avhenger valget av utsendinger fra NSI-ene i disse sammenhengene av hvem som arbeider med områdene som planlegges behandlet i møtene. Dette innebærer at deltagere på samme møte ofte vil oppleve å møte hverandre igjen på fremtidige møter om tilsvarende temaer. Intervjuene viste at informantene gav klare beskrivelser av prosedyrene knyttet til forberedelser og prosedyrer til møtene. Informantene har dessuten klare beskrivelser av hva normal praksis på møtene innebærer. Man har klare refleksjoner rundt alt fra formelle prosedyrer, via hvem som utøver innflytelse og hva som skal til for å bli hørt, til praktiske spørsmål som seteplassering og konsekvensene av denne. Samlet antyder disse funnene at virksomheten har utviklet en rutinemessig forutsigbarhet med lavt konfliktnivå. Videre har det fremkommet at informantene opplever samarbeidet som givende, lærerikt og faglig utviklende. Europeisk harmonisering oppleves å påvirke kvaliteten i arbeidet positivt. Informantene føler en viss frihet til å fremme egne faglige synspunkter i møtene samtidig som de føler seg som representanter for Norge eller SSB. Samtidig modereres dette ved at informantene også føler forpliktelse over Eurostat til å følge opp felles vedtak. Eurostats metodiske krav er lite omstridte i SSB, og oppfattes i hovedsak som rimelige og positive. Ansatte ser på ESS-samarbeidet som en arena for å arbeide mot felles mål om harmonisering for å øke statistikkens anvendelighet etter best mulige faglige standarder. Dette viser hvordan samarbeidet over tid synes å ha bidratt til å utvikle en viss sammenvevet tilhørighet til flere systemer samtidig. I tråd med teorien viser funnene altså at deltagerne primært føler seg som representanter for SSB – primærstrukturen – men at de også føler en viss forpliktelse overfor sekundærstrukturen Eurostat til å følge opp felles vedtak. Oppsummert peker alle disse funnene i retning av en betydelig institusjonalisering på området. Videre er også det nordiske samarbeidet i noen grad institusjonalisert. Samarbeidet inkluderer rundt 50 fagnettverk og klare regler for ansvarsfordeling. Det nordiske samarbeidet er imidlertid mer ad hoc-preget når det kommer til møteaktivitet.

I tette nettverksformer oppstår gjerne en form for arbeidsdeling, som tidligere funnet på legemiddelområdet (Vestlund, 2014). I datamaterialet er det opplysninger som viser tendenser til slik ansvarsdeling også på statistikkområdet. I det europeiske samarbeidet innebærer dette at

Eurostat leder arbeidet med harmonisering, mens medlemslandene innhenter data og utarbeider statistikker. I det nordiske samarbeidet er arbeidsdeling en skriftliggjort målsetning, og særlig i forbindelse med utviklingsarbeid ønsker man å fordele arbeidsoppgaver og utveksle ekspertise mellom landene.

Oppsummert er det uansett klare tegn til institusjonalisering av flere av samarbeidene. Variabelen virker å kunne bidra til å forklare hvordan SSB over tid influeres av Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i andre land, slik at byråansatte føler tilhørighet til, og forpliktelse overfor, flere systemer samtidig.

#### 5.3.5. Oppsummering

Analysen viser hvordan og i hvilken grad forklaringsvariablene kan bidra til å forklare den sammenvevede styringen av SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Den *vertikale spesialiseringen* skaper avstand til eierdepartementet, og åpner dermed også opp for relasjoner til andre aktører. At arbeidet med økonomisk statistikk er *horisontalt spesialisert etter formålsprinsippet* bidrar til å fremme relasjoner mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med dette. Særlig bidrar samarbeidet med Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet til å fremme sektorsamarbeider for harmonisering av statistikk. Samtidig er det nordiske samarbeidet også viktig med hensyn til blant annet faglig utvikling og praktiske sider ved arbeidet. Det er ikke funnet *organisatorisk duplikasjon* mellom SSB og eierdepartementet. Denne variabelen bidrar dermed ikke til å styrke departementets styring av byråets arbeid med økonomisk statistikk. *Fraværet* av duplikasjon kan derimot gi forståelse for byråets omfattende relasjoner til andre aktører. Videre bidrar en forholdsvis dyp *institusjonalisering* av særlig ESS-samarbeidet, men også langt på vei av det nordiske samarbeidet, til å forklare hvordan disse relasjonene påvirker deltagerens følelse av tilhørighet, og dermed styringen av den økonomiske statistikken. At alle nordiske land også er medlemmer av ESS-samarbeidet bidrar dessuten til å forsterke tilknytningene ytterligere, ved at nordiske kollegaer møter hverandre og utvikler relasjoner innenfor rammene av begge disse samarbeidene. Variablene bidrar dermed samlet til å forklare hvordan SSBs fristilling fra departementet åpner opp for tilknytning mellom byrået, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer. Tabell 5.3.5. viser hvordan det er sterk positiv sammenheng mellom tre av variablene og arbeidet med økonomisk statistikk:

Tabell 5.3.5. Organisasjonsteori: Oppsummerte sammenhenger mellom variablene og virkningen på SSBs institusjonelle relasjoner i arbeidet med økonomisk statistikk. Vurderingen differensierer mellom ingen (0), positiv (+) og sterk positiv (++) sammenheng. Ingen funn (-) markerer at det i mangel på funn ikke er grunnlag for å vurdere sammenheng.

Forklaringsvariabler: Oppsummerte funn		
Variabel	Forventninger	Sammenheng
Vertikal spesialisering	<i>Forventes å påvirke byråets arbeid med økonomisk statistikk bl.a. ved å åpne opp for relasjoner til andre aktører enn FIN. Kan medføre at:</i>	++
	▪ Kontakten mellom FIN og SSB i hovedsak skjer gjennom byråets ledelse	++
	▪ SSB-ansatte generelt har få relasjoner til departementet	++
	▪ FINs eierstyring i hovedsak utøves gjennom overordnede virkemidler	++
	▪ Byrådet opplever lite direkte departementsstyring av arbeidet med økonomisk statistikk	++
	▪ FIN og SSB har relativt liten kontakt i oppstrøms- og nedstrømsprosesser	++
	▪ Byråets deltagere på internasjonale møter føler seg relativt frie til å fremme egne faglige synspunkter	+
Horisontal spesialisering	<i>Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet forventes å fremme harmonisering av økonomisk statistikk på tvers av territoriale skillelinjer, ved å fremme relasjoner mellom ansatte i forskjellige land med ansvar for dette området. Kan medføre:</i>	++
	▪ Utvikling av samarbeider og koordinering mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer	++
	▪ Sektorsamarbeid om økonomisk statistikk mellom SSB og Kommisjonen	++
	▪ Gjensidig påvirkning av hverandres arbeid	++
	▪ Økt statistisk integrasjon	++
Organisatorisk duplikasjon	<i>Overlapping mellom FIN og SSB forventes å styrke departementets styring av byråets arbeid med økonomisk statistikk:</i>	-
	▪ Tilsvarende forventes overlapping mellom SSB og andre aktører å styrke relasjonene mellom disse	-
Institusjonali- sering	<i>Institusjonalisering av samarbeider med Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer forventes å forsterke relasjonene til disse og fremme sammenvevet styring. Institusjonalisering kan identifiseres ved:</i>	++
	▪ Rutinisering og forutsigbare prosesser	++
	▪ Utvikling av felles mål og oppfatninger	++
	▪ Lavt konfliktnivå om prosedyrespørsmål	++
	▪ Følelse av tilhørighet og forpliktelse overfor hverandre	+
	▪ Nettverk utvikler arbeidsdeling knyttet til fordeling av ansvarsområder og ekspertise	+

## 6. Konklusjoner

Gjennom de følgende avsnittene oppsummeres og konkluderes undersøkelsen basert på problemstillingen som innledningsvis ble presentert i kapittel 1.2. Kapitlet gjenspeiler den naturlige todelingen mellom problemstillingens første og annen del. Kapittel 6.1. avrunder dermed oppgavens deskriptive diskusjon om hvordan og i hvilken grad SSB er tilknyttet FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i arbeidet med økonomisk statistikk, mens kapittel 6.2. oppsummerer den analytiske diskusjonen om hvordan relasjonene kan forklares. Kapittel 6.3. inneholder avsluttende bemerkninger.

### 6.1. Statistisk sentralbyrå i et komplekst institusjonelt landskap

Undersøkelsen har vist hvordan SSB opererer innenfor et institusjonelt landskap som kan karakteriseres som omfattende og komplekst. Analysen viser hvordan byrået inngår i en sammenvevet styring av arbeidet med økonomisk statistikk. Først og fremst inngår byrået i et omfattende, Kommisjonsledet nettverkssamarbeid på statistikkområdet – ESS-samarbeidet – en styringsmodell som i noen grad kan sammenlignes med ESCB eller Eurosystemet, og som dermed ikke er enestående for statistikkområdet. Byråets arbeid med økonomisk statistikk er tett knyttet til Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS-samarbeidet. Undersøkelsen viser dermed klare tendenser til at byrået inngår i en felles unionsadministrasjon. Samtidig inngår byrået også i betydningsfulle, transnasjonale samarbeider direkte med søsterbyråer, særlig gjennom det nordiske samarbeidet.

ESS-nettverket er kanskje særlig interessant fordi det fremstår som et Kommisjonsledet nettverk – en hybrid mellom Kommisjonsstyring og nettverksstyring. Videre er også samarbeider direkte med søsterbyråer – særlig de nordiske – av betydning for byrået. Tilknytningene til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene er av vesentlig betydning i både oppstrøms- og nedstrømsprosessene. Vurderer man betydningen av disse tilknytningene i forhold til hverandre, finner man at møteaktiviteten og relasjonene generelt virker å være mest omfattende i forbindelse med det Kommisjonsledede ESS-samarbeidet. Kontakten med Kommisjonens administrasjon bærer dessuten et større preg av alvor i den forstand at dette gjerne handler om reguleringer som er bindende for medlemslandene, mens kontakten direkte med søsterbyråer gjennom for eksempel det nordiske samarbeidet baseres på frivillighet og utføres med «lavere skuldre». SSB har altså en vesentlig og omfattende tilknytning til Kommisjonens administrasjon som en betydelig beslutningstaker og veileder i iverksettingsprosessene, og en vesentlig –



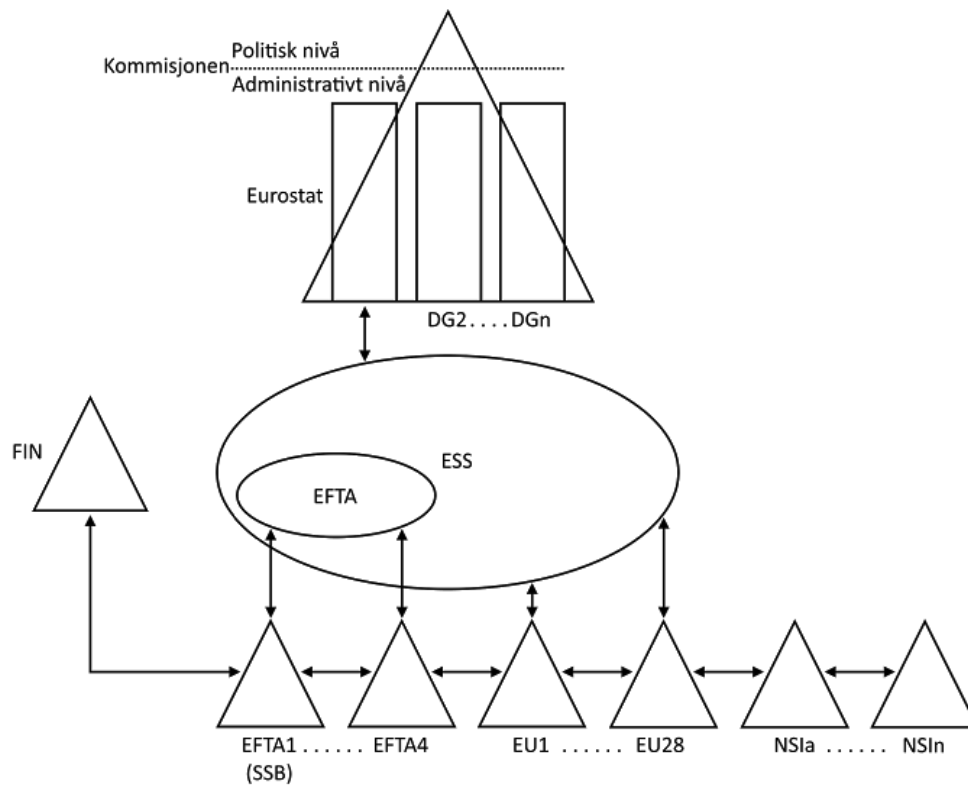
men mindre omfattende – tilknytning til særlig nordiske søsterbyråer i forbindelse med blant annet kompetanseheving, faglig utvikling og praktisk håndtering av iverksetting av vedtak. Disse formene for samarbeid virker dermed å utfylle hverandre i den forstand at europeiske prosesser leder frem til bindende reguleringer på statistikkområdet, mens nordiske samarbeider bidrar til faglig utvikling og samhandling i det praktiske arbeidet.

Tidligere forskning på området gir grunn til å forvente at byråets aktivitet er mest omfattende i nedstrømsfasen av arbeidet med felles politikk. Denne undersøkelsen har synliggjort en vesentlig aktivitet også i oppstrømsfasen. Samtidig viser undersøkelsen – i tråd med tidligere forskning – at Kommisjonens gjennomslagskraft i nedstrømsprosessene er formidabelt, og at det er krevende for byrået å oppnå gjennomslag i oppstrømsprosessene. Likevel er det dokumentert at gjennomslag forekommer i noen grad. SSB har i gjentatte tilfeller – riktignok med varierende suksess – forsøkt å øve innflytelse på beslutninger på europeisk nivå gjennom aktiv kontakt med Eurostat og søsterbyråer. Omfanget av denne aktiviteten kan trolig forklares gjennom eksistensen og virksomheten til ESS, hvor byrået gis formell anledning til å fremme sine syn, og hvor man ønsker konsensus om forslag til beslutninger før Kommisjonen sender forslag videre til behandling i Rådet og i Europaparlamentet. Byrået ser ut til å ha best mulighet til å påvirke prosesser i Kommisjonen på områder der Norge har særlig erfaring eller kompetanse.

Samtidig viser analysen at tilknytningen mellom byrået og FIN hovedsakelig er av formell karakter. FIN utøver sin eierstyring gjennom virkemidler som budsjettstyring og tildelingsbrev med relativt overordnede bestillinger. Departementet utøver imidlertid liten eller ingen direkte innvirkning på byråets arbeid med økonomisk statistikk eller på arbeidet med iverksetting og praktisering av EØS-relevant regelverk på området. Organiseringen av byråer på en armlengdes avstand fra sine respektive moderdepartementer kan ofte sees i sammenheng med NPM-inspirerte reformer. SSBs uavhengighet inngår imidlertid ikke i denne historiebetraktningen, da byråets faglige uavhengighet strekker seg vesentlig lengre tilbake og ble lovfestet allerede i 1907. Beslutningen om å organisatorisk fristille byrået med ansvar for produksjon og rapportering av norsk offisiell statistikk kan derimot sees som uttrykk for et politisk ønske om å sikre statistikkkområdets uavhengighet. Det kan dermed virke paradoksalt at byrået er tett koblet til Eurostat, et generaldirektorat som med hensyn til formell organisering er sammenlignbart med et nasjonalt departement, og som tilhører porteføljen til kommissæren for økonomiske spørsmål og pengepolitikk.

Analysen viser hvordan arbeidet med økonomisk statistikk, som tradisjonelt har hatt tett tilknytning til nasjonalstaten og landegrensene, nå harmoniseres og ledes i fellesskap over europeiske grenser gjennom Kommisjonens administrasjon og det Kommisjonsledede ESS-samarbeidet. Slik kan SSBs tilknytning til Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat og ESS være et uttrykk for hvordan den europeiske administrative orden transformeres.

Oppsummert kan byråets administrative tilknytninger på økonomiområdet etter min vurdering sammenfattes i figur 6.1. Som figurer i sin alminnelighet forsøker heller ikke denne å gi et uttømmende bilde av alle administrative relasjoner SSB inngår i, og har dermed både sine styrker og svakheter. *Styrkene* er for det første at figuren viser hvordan SSB inngår i en sammenvevet styring, med tilknytninger både til eierdepartementet, søsternetter, og Kommisjonens administrasjon gjennom Eurostat, som formelt regnes som et generaldirektorat på linje med andre såkalte DG-er, og som dermed tilhører ansvarsområdet til en av medlemmene i Kommisjonens politiske kollegium. For det andre viser figuren hvordan søstersamarbeidene utøves både direkte gjennom transnasjonale nettverk som det nordiske samarbeidet, og gjennom det Kommisjonsledede ESS-samarbeidet. For det tredje fremgår det av figuren at søstersamarbeidet med EFTA-landene utøves på en slik måte at det i praksis utgjør en del av ESS-samarbeidet. Et viktig formål med EFTA-samarbeidet på statistikkområdet er nemlig nettopp å koordinere felles synspunkter i forkant av ESS-møtene. Illustrerende for dette kan være at EUs og EFTAs respektive statistikkontorer – Eurostat og ESO – er samlokalisert i Luxembourg ved at ESO har sitt kontor inne i Eurostats egne lokaler. For det fjerde fremgår det av modellen at SSB har samarbeidet både med søsterbyråene i EFTA-området, EU-området og utenfor disse områdene. Samarbeidene utenfor EU/EFTA-området er i hovedsak bilaterale utviklingssamarbeider om blant annet produksjon og bruk av statistikk i utviklingsland. Figurens mest vesentlige *svakhet* er etter min egen vurdering at den direkte kontakten mellom Eurostat og SSB – som foregår uten ESS-samarbeidet som bindeledd – ikke fremkommer tydelig. Av forenklingssyn er dette likevel holdt utenfor. Videre holdes tilknytningene mellom SSB og internasjonale organisasjoner som OECD, FN, IMF og Verdensbanken utenfor figuren, i tråd med avgrensningene for oppgaven som det innledningsvis ble redegjort for.



Figur 6.1. Administrative mønstre på statistikkområdet (min figur). EFTA<sub>1</sub>-EFTA<sub>4</sub> og EU<sub>1</sub>-EU<sub>28</sub> representerer NSI-ene henholdsvis i EFTA-landene og i EU-landene. NSI<sub>a</sub>-NSI<sub>n</sub> representerer NSI-ene utenfor ESS-samarbeidet. EFTA<sub>1</sub> representerer SSB.

## 6.2. Organisasjonsteoretiske forklaringer

Organisasjonsteori kan bidra til å forklare hvordan en sammenvevet styringsform på statistikkområdet muliggjøres. At byrået er vertikalt organisert, bidrar til at hoveddelen av kontakten med eierdepartementet som hovedregel går gjennom byråets ledelse. Videre er SSB organisert som et faglig uavhengig byrå i en armlengdes avstand fra departementet. Gjennom fristillingen av byrået som en faglig uavhengig institusjon, bidrar organisasjonsstrukturen til å forklare hvorfor SSB har få relasjoner til departementet i forbindelse med produksjon og utforming av økonomisk statistikk. Det er heller ikke funnet tegn til organisatorisk duplikasjon mellom departement og byrå i arbeidet med økonomisk statistikk. Slik overlapping har dermed ikke bidratt til å styrke departementets styring av byråets arbeid med dette området. Byråets faglige uavhengighet kan sees i sammenheng med statistikkområdets historiske fremvekst: Den faglige uavhengighet ble lovfestet allerede i 1907, og er gradvis utbygget gjennom byråets historie. Denne fristillingen kan sees som et langsiktig resultat av politisk ønsket uavhengighet for byrået, i den hensikt å trygge «tilliten til tallene». Arbeidet med økonomisk statistikk historisk har dermed vært lite politisert i Norge. I motsetning til byråder som ble opprettet gjennom en NPM-inspirert reformbølge, har dermed SSBs uavhengighet lang historisk forankring.

Byråets uavhengighet fra eierdepartementet åpner for administrative relasjoner til Kommisjonens administrasjon og søsternetter. Systemenes horisontale spesialisering etter formålprinsippet fremmer harmonisering på tvers av territoriale grenser. Slik spesialisering bidrar både til at SSB generelt har ansvar for noenlunde sammenfallende fagområder som sine søsterbyråer i andre land, og til at det innenfor både Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene finnes ansatte med ansvar for økonomisk statistikk spesielt. Dermed kan variabelen bidra til å forklare hvorfor det oppstår relasjoner mellom SSB-ansatte og kollegaer i Eurostat og i andre land som har tilsvarende ansvarsområder. Disse relasjonene forsterkes gjennom en relativt høy grad av institusjonalisering av de aktuelle samarbeidene. En rekke indikatorer viser tegn til en vesentlig institusjonalisering av særlig ESS-samarbeidet, men også av det nordiske samarbeidet: Rutinisering av samarbeidene, utvikling av felles mål og oppfatninger, utvikling av felles normer og felles tilnærming til prosedyrespørsmål, og arbeidsdeling innenfor nettverkene. Analysen har vist hvordan deltagerne føler en viss tilhørighet til flere institusjoner samtidig. SSB utgjør primærstrukturen, men ESS-samarbeidet kan regnes som en sekundærstruktur i denne sammenheng. At ESS-samarbeidet inkluderer alle faste medlemsland i det nordiske samarbeidet og i EFTA-samarbeidet – Sveits inkludert – kan bidra til å ytterligere forsterke tilknytningene til disse systemene, blant annet ved at man vil møte igjen flere av kollegaene fra ESS-samarbeidet på møter for eksempel i det nordiske samarbeidet. Dermed utvikles og forsterkes relasjoner innenfor rammene av flere samarbeider samtidig.

### 6.3. Avsluttende bemerkning

Som stortingsrepresentant deltok jeg i 2012 på Fredrik Sejersteds gjennomgang av Europautredningen for Arbeiderpartiets stortingsgruppe. Utvalgslederen beskrev i tydelige ordelag hvorfor Grunnloven ikke er det beste sted å begynne om man ønsker å vite hvordan Norge styres. Til dette kan tilføyes at statistikkloven heller ikke er det beste sted å begynne om man ønsker å vite hvordan statistikkområdet styres. Loven slår riktignok fast at SSB er en faglig uavhengig institusjon, men i forlengelsen av dette følger også at byrået er underlagt departementet Kongen bestemmer – Finansdepartementet – mens relasjonene til Kommisjonens administrasjon naturlig nok ikke er omtalt i loven. Slik kan EØS-avtalens vedlegg XXI og protokoll 30, bedre enn statistikkloven, gi oversikt over byråets reelle arbeid og forpliktelser.

Denne oppgaven har nemlig vist en omfattende inntrenging i arbeidet med norsk offisiell statistikk på økonomiområdet, og dermed en dyp integrasjon selv på et tradisjonsrikt, institusjonalisert og historisk betinget område. Dermed bæres eksisterende ideer videre gjennom et nytt case. Undersøkelsen gir innsikt om vilkårene for transformasjon av den europeiske administrative orden på området. Samtidig kan uavhengige systemer isolert være mer tilgjengelige for å «adopteres» av Kommisjonen, fordi departementsstyringen her er mindre omfattende. Det er interessant at byråets uavhengighet fra eierdepartementet muliggjør nettopp byråets omfattende relasjoner til generaldirektoratet Eurostat, som med hensyn til formell organisering kan sammenlignes med et nasjonalt departement, og som tilhører porteføljen til kommissæren for økonomiske spørsmål og pengepolitikk. Hvorvidt Eurostats rolle i realiteten er mer uavhengig og sterkere fristilt enn generaldirektorater for øvrig, kan være interessant med hensyn til øvrig forskning på området. Videre gjenstår det å se hvorvidt Eurostats innflytelse på SSBs arbeid med økonomisk statistikk vil fortsette å øke i fremtiden. I så fall kan det nordiske samarbeidet utfordres av økende europeisk integrasjon.

Masteroppgaven har utforsket fire rom som inntil nå har vært «utforskede» i henhold til redegjørelsen innledningsvis i oppgaven. Det kan dermed være nyttig med noen refleksjoner over disse. For det første har oppgaven benyttet et MLA-perspektiv til å undersøke omfanget av SSBs tilknytninger til Kommisjonens administrasjon i sammenheng med relasjonene til søsterbyråer og eierdepartement. Oppgaven viser hvordan SSB gjennom det Kommisjonsledede ESS-samarbeidet knyttes både til Kommisjonens administrasjon og til nettverk av søsterbyråer. Arbeidet med økonomisk statistikk sammenveves dermed i en hybrid mellom Kommisjonsstyring og nettverkssamarbeid. Undersøkelsen viser dermed klare tendenser til at byrået inngår i en felles unionsadministrasjon, samtidig som byrået også inngår i vesentlige transnasjonale samarbeider direkte med søsterbyråer.

For det andre har undersøkelsen omfattet Norge som EFTA-medlemsland spesielt. Dette har vist hvordan også Norge, gjennom EØS-avtalen, omfattes av en betydelig statistisk integrasjon. Samtidig antyder funnene at SSB opptrer med noe forsiktighet i ESS med bakgrunn i norsk mangel på stemmerett i ESSC. Tilsvarende utøver søsterbyråene tilsynelatende noe mindre lobbyvirksomhet på SSB enn på øvrige NSI-er ettersom Norge ikke kan bidra til å vippe avstemninger i den ene eller andre retning. Dessuten er ikke alle statistikkområder inkludert i EØS-avtalen, og Norge berøres dermed i noe mindre grad enn EU-medlemsland av det europe-

iske statistiske samarbeidet. Norges tilknytningsform til EU synes dermed å medføre at statistisk integrasjon i Europa berører Norge i noe mindre grad enn EU-landene – samtidig som Norge også har noe mindre innflytelse. Samtidig understrekes det at Norge på de fleste områder innen økonomisk statistikk opptrer som og behandles som et ordinært medlem av ESS.

For det tredje har oppgaven funnet tegn til at finanskrisen og den europeiske gjeldskrisen kan ha bidratt til en ytterligere økning i antallet bindende reguleringer på området. Håndteringen av den krevende økonomiske situasjonen i Europa fra 2008 og fremover har ført til at validering av økonomisk statistikk gis økt oppmerksomhet. Dette kan tyde på ytterligere integrasjon etter forrige artikkel på området ble utgitt i 2006.

Avslutningsvis er undersøkelsen – til min kjennskap – den første casestudien av SSB basert på et MLA-perspektiv. Oppgaven viser hvordan også en tradisjonsrik, institusjonalisert og uavhengig nasjonal institusjon i et EFTA-medlemsland påvirkes av europeisk integrasjon og av Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Dette styrker funnene fra tidligere forskning som viser tendenser til utvikling av en felles unionsadministrasjon.

# Referanser

## Litteratur

- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2002). Conducting and Coding Elite Interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35: 4, 673-676.
- Andersen, Svein S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 22, 278-298.
- Bauer, M. W. & Trondal, J. (2014). Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order. Capturing variation in the European administrative system. *ISL Working Paper*, 2014:2.
- Berry, J. M. (2002). Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *PS: Political Science and Politics*, 35(4), 679-682.
- Bulmer, S. & Lequesne, C. (2013). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Egeberg, M. (1997). Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater. I Christensen, T. & Egeberg, M (Red.), *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cleveland, H. (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row.
- Danielsen, O. A. (2012). *The Composite Legitimization of Transnational Competition Governance: A Comparative Empirical Assessment*. Paper presentert på 2010 EGPA Annual Conference, Bergen.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration* (s. 116-126). London: Sage.
- Egeberg, M. (2004a). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43, s. 199-219.
- Egeberg, M. (2004b). Organising Institutional Autonomy in a Political Context: Enduring Tensions in the European Commission's Development. *ARENA Working Papers*, Nr. 2.

- Egeberg, M. (Red.). (2006). *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2008). European Government(s): Executive Politics in Transition? *West European Politics*, 31:1-2, 235-257.
- Egeberg, M. (2010). EU-administrasjonen: Senterdannelse og flernivåforvaltning. *ARENA Working Papers*, nr. 10.
- Egeberg, M., Schaefer, G. & Trondal, J. (2006). EU Committee Governance between Inter-governmental and Union Administration. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 66-85). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009a). National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven, or networked? *Public Administration*, Vol. 87, No. 4: 779-790.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2009b). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of agencification. *ARENA Working Paper*, nr. 2.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport nr.1.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2013). Nasjonal administrativ suverenitet – myte eller realitet? I Eriksen, E. O. & Fossum, J. E. (Red.), *Det norske paradoks* (s. 153-173). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fredrickson, H. G. (2007). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance, Everywhere. I Ferlie, E., Lynn, L.E. & Pollitt, C. (Red.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98 (2), 341-354.
- Gibbs, G. (2007). *Analyzing qualitative data*. SAGE Publications.
- Goetz, K. H. & Meyer-Sahling, J.-H. (2008). The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives. *Living Rev. Euro. Gov.*, Vol. 3, (2008), No. 2. [08.09.14].
- Graziano, P. & Vink, M. P. (2007). Challenges of a New Research Agenda. I Graziano, P. & Vink, M.P. (Red.), *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Gudbrandson, S. S. (2011). *Reach. The Climate and Pollution Agency in a European Context*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.



- Gulbrandsen, C. (2011). Europeanization of Sea-level bureaucrats. The Case of Ship Inspectors Training. *Journal of European Public Policy*, (Vol. 18, nr. 7), s. 1034-1051.
- Isaksen, H. (2012). *Finanstilsynet – utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, M. (2012). *When Global and European Regimes Meet: The Case of a National Civil Aviation Authority*. Paper presentert på Eurotrans WPI workshop, Oslo.
- Kaiser, W. & Starie, P. (Red.). (2005). *Transnational European Union. Towards a common political space*. Routledge.
- Koppenjan, J. & Klijn, E-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.
- Landau, M. (1969). Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review* 29, (nr. 4), s. 346-358.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, (18:6), s. 810-829.
- Lie, E. & Roll-Hansen, H. (2001). *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Løkken, E. (2011). *Fristilt i Norge og integrert i Europa? En studie av Datatilsynets europeiske arbeid*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. New York: Routledge
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Martens, M. (2006). National Regulators between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 124-142). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Martens, M. (2008a). Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field. *Journal of European Integration*, (Vol. 30, nr. 5), s. 635-651.
- Martens, M. (2008b). Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union. *Scandinavian Political Studies*, (Vol. 31, nr. 1), s. 27-43.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina*

- to Maastricht*. London: Cornel University Press.
- Myhre, C. (2005). Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teleilsynet. *ARENA-rapport 09/2005*. Oslo: ARENA.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, (Vol. 40), 921–52.
- Peters, B. G. & Trondal, J. (2013). The rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 2013 (nr. 2), s. 295-307.
- Pollitt, C., & Tolbot, C. (Red.). (2004). *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London: Routledge.
- Porter, T. M. (1995). *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, (vol 19), 652-667.
- Scott, W.R. (2013). *Institutions and organizations. Ideas, Interests and Identities*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Solstad, S. G. (2009). Konkurransetilsynet – et sted mellom Norge og EU? *ARENA-rapport 05/2009*. Oslo: ARENA.
- Stenby, O. C. (2009). *Europeisering av Konkurransetilsynet. En studie av Konkurransetilsynets deltakelse i transnasjonale nettverk*. (Masteroppgave, Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap), Universitetet i Bergen, Bergen.
- Stene, J. (2010). Mot en europeisk fellesadministrasjon? *En studie av Statens jernbanetilsyns arbeid med EUs politikk*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Støle, Ø. (2006). Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 86-102). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Sverdrup, U. (2000). *Ambiguity and Adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes*. (Doktorgradsavhandling), Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Sverdrup, U. (2006). Administering Information: Eurostat and Statistical Integration. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 103-123). Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Søetorp, Ø. (2012). *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk*. (Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Thompson, J. D. (2003). *Organizations in action. Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, J. (2011). Domestic Agencies in an Emergent European Executive Order. *Journal of European Integration*, 33:1, 55-74.
- Ugland, T. & Veggeland, F. (2006). The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe* (s. 143-162). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Vestlund, N. M. (2009). En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst. *ARENA-rapport 04/2009*. Oslo: ARENA.
- Vestlund, N. M. (2014). Pooling administrative resources through regulatory networks. *Upublisert paper*. Oslo: ARENA.
- Wessels, W., Maurer, A. & Mittag, J. (Red.). (2003). *Fifteen into One? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press.
- Aabel, I.-L. (2013). *Mot en felles europeisk Forsvarsadministrasjon? Forsvarsadministrasjonens handlingsrom, og iverksettelsesmyndighet, i EUs flernivåadministrasjon*. (Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag), Universitetet i Agder, Agder.

Dokumenter

- Augustyniak, L., Bistrenau, D. M. & Knauth, B. (2013). *The ESS report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- De Michelis, A. & Chantraine, A. (2003). *Memoirs of Eurostat. Fifty years serving Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EFTA. (u.å.). *EFTA/EU Statistical Cooperation Handbook*.
- Europaportalen. (2014a). *EØS-avtalen oversikt*. Hentet 29.10.2014, fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/eos-avtalen>
- Europaportalen. (2014b). *Spesialutvalg*. Hentet 30.10.2014, fra <http://www.regjeringen.no/templates/RedaksjonellArtikkel.aspx?id=524226>
- Europaportalen (2014c). *Toll, skatt og avgifter*. Hentet 30.10.2014, fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen/tema/finans-og-okonomi/nyheter-finans-okonomi.html?contentid=686229&id=686540>
- Eurostat. (2014). *Who does what*. Hentet fra [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about\\_eurostat/introduction/who\\_does\\_what](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction/who_does_what)
- EØS-loven. (1992). Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomisk samarbeidsområde (EØS) m.v.
- Finansdepartementet. (2011). *Statsbudsjettet 2012 – tildelingsbrev Statistisk sentralbyrå*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2012). *Statsbudsjettet 2013 – Statistisk sentralbyrå – Endelig tildelingsbrev*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2013). *Statsbudsjettet 2014 – Tildelingsbrev for Statistisk sentralbyrå (SSB)*. Oslo: Finansdepartementet.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). (2014a). *Må prosjektet meldes?* Hentet fra <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/>
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). (2014b). *Vanlige spørsmål*. Hentet fra [http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/vanlige\\_sporsmal.html?id=21](http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/vanlige_sporsmal.html?id=21)
- NOU 2012: 2. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU (Europautredningen)*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning
- Personopplysningsloven. (2000). Lov om behandling av personopplysninger.
- Prop. 147 S (2011-2012). (2012). *Samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 98/2012 av 30. april 2012 om innlemming i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 691/2011 om europeiske miljøøkonomiske rekneskaper. Tilråding fra Utanriksdeparte-*

- mentet 14. september 2012, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II). [Oslo]: Utenriksdepartementet.
- Ragnarsøn, R. (2011). *Nordic Statistical Cooperation*. Presentasjon på Management Group on Statistical Cooperation, Luxembourg.
- Rønnevik, P. S. (2014). *Etablering av harmonisert konsumprisindeks med konstante avgifter (HKPI-CT)*. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistics Denmark. (2010). *Nordic contact network – tasks and commitments*. Notat.
- Statistikkloven. (1989). Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (1994). *EØS-avtalen. Det statistiske samarbeid og konsekvenser for Statistisk sentralbyrås statistikkproduksjon*. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2013a). *Statistisk sentralbyrå. Årsmelding 2012*. (4/2013). Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2013b). *Årsmelding 2012. Internasjonalt samarbeid*. (8/2013). Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2014a). *Det europeiske statistiske system*. Hentet 08.09.2014, fra <http://www.ssb.no/omssb/samarbeid/ess>
- Statistisk sentralbyrå. (2014b). *Dette er Statistisk sentralbyrå – statistikk og analyser til nytte for samfunnet*. Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2014c). *Eurostat-møter*. Intern oversikt over møter, datoer og deltakere.
- Statistisk sentralbyrå. (2014d). *Statistisk sentralbyrå Strategi 2014-2017*. (2014/1). [Oslo og Kongsvinger]: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå. (2014e). *Årsrapport for Statistisk sentralbyrå for 2013*. (2014/4). Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Universitetet i Agder. (2013). *Regler og retningslinjer for Mastergradsoppgave i offentlig politikk og ledelse*. (Notat). Kristiansand: Universitetet i Agder.

# Vedlegg

Vedlegg I: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

## *Om administrative mønstre på statistikkområdet*

(Arbeidstittel)

*Informasjonsskrivet og samtykkeskjemaet er laget med utgangspunkt i Veiledende mal for informasjonsskriv fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).*

Bakgrunn og formål

I forbindelse med min masteroppgave ved Universitetet i Agder (UiA), Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, ønsker jeg å intervjuere ledere og ansatte i SSB med ansvar for økonomisk statistikk. Formålet med oppgaven er blant annet å undersøke i hvilken grad SSB er tilknyttet Finansdepartementet, EU-institusjoner og «søsterbyråer» i andre land i sitt arbeid med økonomisk statistikk.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Pålitelige data om formelle og uformelle administrative mønstre kan vanskelig fremkomme uten samtaler med menneskene som berøres av dette. Oppgavens metodiske tilnærming innebærer derfor intervjuer med ledere og ansatte i SSB. Oppgaven vil også benytte en form for triangulering ved å kombinere intervjuene med dokumentanalyse, i den hensikt å øke undersøkelsens reliabilitet og validitet.

Spørsmålene vil i hovedsak omhandle organiseringen av SSBs arbeid med økonomisk statistikk og kontakten SSB har med Finansdepartementet, EU-institusjoner og «søsterbyråer» i andre land. Om dere tillater det, vil jeg gjerne ta opp intervjuene på bånd. Intervjuguiden er utformet slik at det ikke vil fremkomme personopplysninger i opptaket. Om ønskelig kan intervjuene gjennomføres uten båndopptak.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Intervjuene vil benytte eksisterende normer for datainnsamling. Opplysningene som fremkommer anonymiseres for å unngå at enkeltpersoner gjenkjennes i masteroppgaven.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Båndopptakene vil være tilgjengelige bare for veileder og meg selv. Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juni 2015. Opptakene slettes når oppgaven er ferdigstilt, og senest i juli 2015.

Frivillig

deltakelse

Det er frivillig å delta. Alle som samtykker til intervju kan senere trekke samtykket tilbake uten nærmere begrunnelse.

Dersom du har spørsmål til studien kan du ta kontakt med:

- Dag Ole Teigen (student), telefon 97159316, e-post [dagoleteigen@gmail.com](mailto:dagoleteigen@gmail.com)
- Jarle Trondal (veileder): telefon 38141561, e-post [jarle.trondal@uia.no](mailto:jarle.trondal@uia.no)

Vedlegg II: Samtykke til deltakelse

# Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker også til at båndopptaker kan benyttes under intervjuet.



## Vedlegg III: Intervjuguide

### Om SSBs arbeid med økonomisk statistikk

- Kan du fortelle om hvordan SSB organiserer arbeidet med økonomisk statistikk?
- Hvor mange ansatte arbeider i avdelingene og seksjonene som berøres av dette?
- Hvor mye kontakt har dere på tvers av avdelinger og seksjoner?
- I hvilken utstrekning gjør dere endringer på området, som å prioritere nye typer statistikker eller å endre statistiske kategorier og definisjoner?
- Kan du fortelle hvordan arbeidet med økonomisk statistikk berøres av EØS-avtalen?
- I hvilken utstrekning opplever du at SSB har kontakt med FIN, EU og søsterbyråer?
  - I hvilke situasjoner forekommer kontakten?
  - Hvem i SSB fungerer som bindeledd?
- Opplever du at det forekommer overlapping mellom SSBs ansvarsområde og ansvarsområdene til FIN eller andre aktører?

### Om SSBs deltagelse i oppstrømsprosesser

- Hvilke «koblinger» har SSB til forskjellige EU-institusjoner?
- Kan du fortelle om SSBs deltagelse i ESS-samarbeidet og i Eurostats komitemøter?
  - Hvordan forberedes møtene, og hvordan avgjøres norske synspunkter?
  - Drøftes norske synspunkter med FIN?
  - Når er det viktig for dere å påvirke prosesser?
- Søker dere støtte for norske synspunkter hos søsterbyråer i andre land?
- Deltar dere i nettverk med NSI-er på tvers av land?
  - Er nettverkene «koblet» på noe vis?
  - Forekommer en form for «arbeidsdeling» innad i nettverket?
- Hvilke aktører i ESS-samarbeidet tror du har mest innflytelse?
- Har SSB påvirket beslutninger på europeiske nivå gjennom deltagelse i ESS?
- Har du eksempler på at SSBs arbeid med økonomisk statistikk har påvirket søsterbyråer i andre land?

### Om SSBs deltagelse i nedstrømsprosesser

- Hvordan påvirkes arbeidet med økonomisk statistikk av EU og europeisk samarbeid?
- Hvordan iverksetter dere EU-reguleringer?
- Kontakter dere Eurostat eller søsterbyråer i arbeidet med iverksetting og praktisering?

- Hvor integrert regner du SSB for å være i ESS-samarbeidet?
- Oppstår det noen gang uenighet mellom ESS eller Eurostat og dere om hvordan oppgaver skal løses?
- Har dere ansatte som jobber spesielt med oppfølging av ESS-samarbeidet eller europeiske spørsmål for øvrig?
- Har du eksempler på at FIN, EU eller søsterbyråer har involvert seg i arbeidet med økonomisk statistikk på en måte som har ledet til at dere har endret deres måte å arbeide på?
- Informeres FIN om beslutninger som er tatt innenfor ESS-samarbeidet?
- I hvilken grad ser dere til søsterbyråer i andre land i arbeidet med økonomisk statistikk?

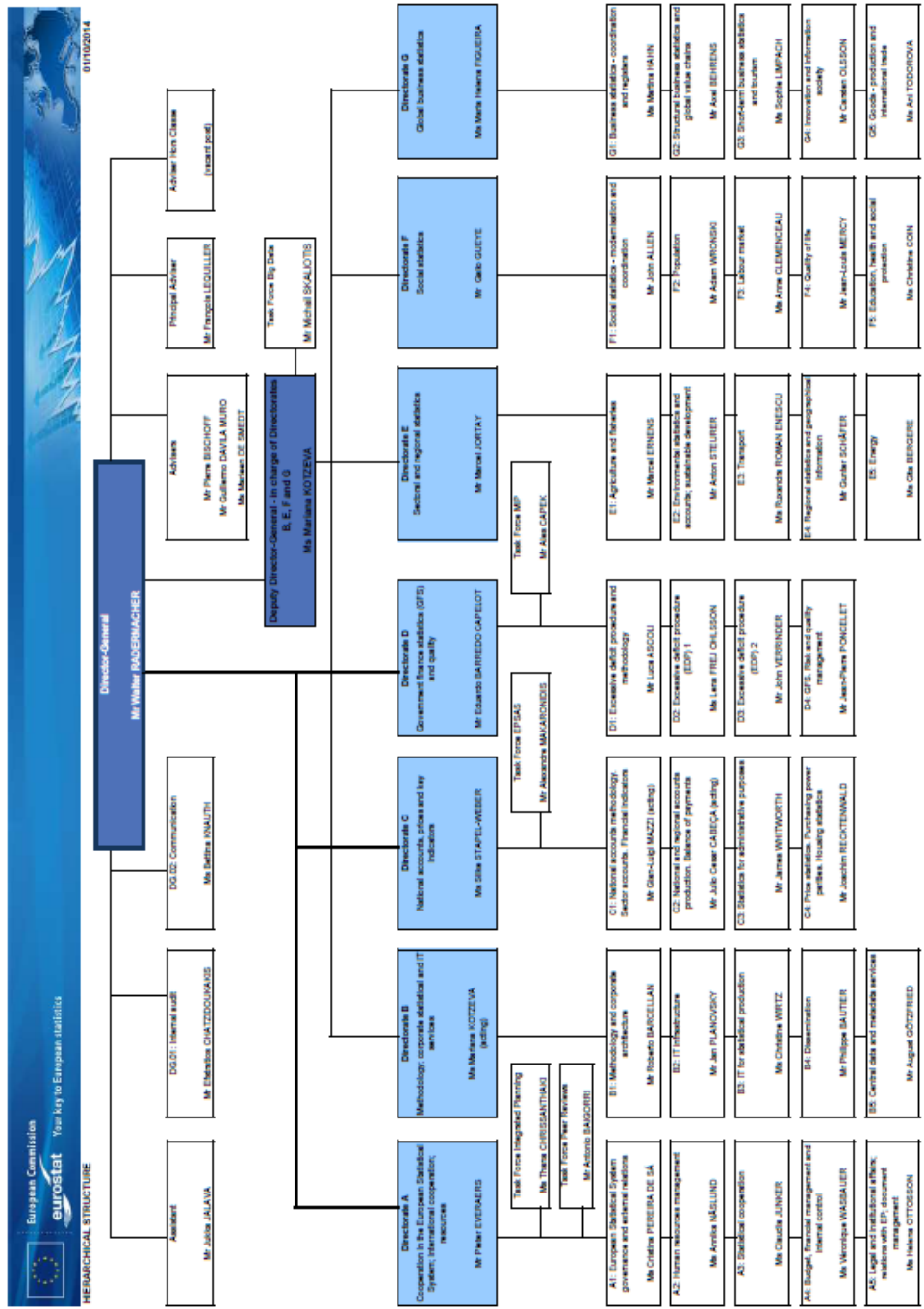
#### Tillegg

- Har dere rapporter, planer eller annet skriftlig materiale med informasjon om deres kontakt med FIN, EU og søsterbyråer – for eksempel liste over møtedatoer i ESS og antall møter dere deltar på?

Vedlegg IV: SSBs organisasjonskart



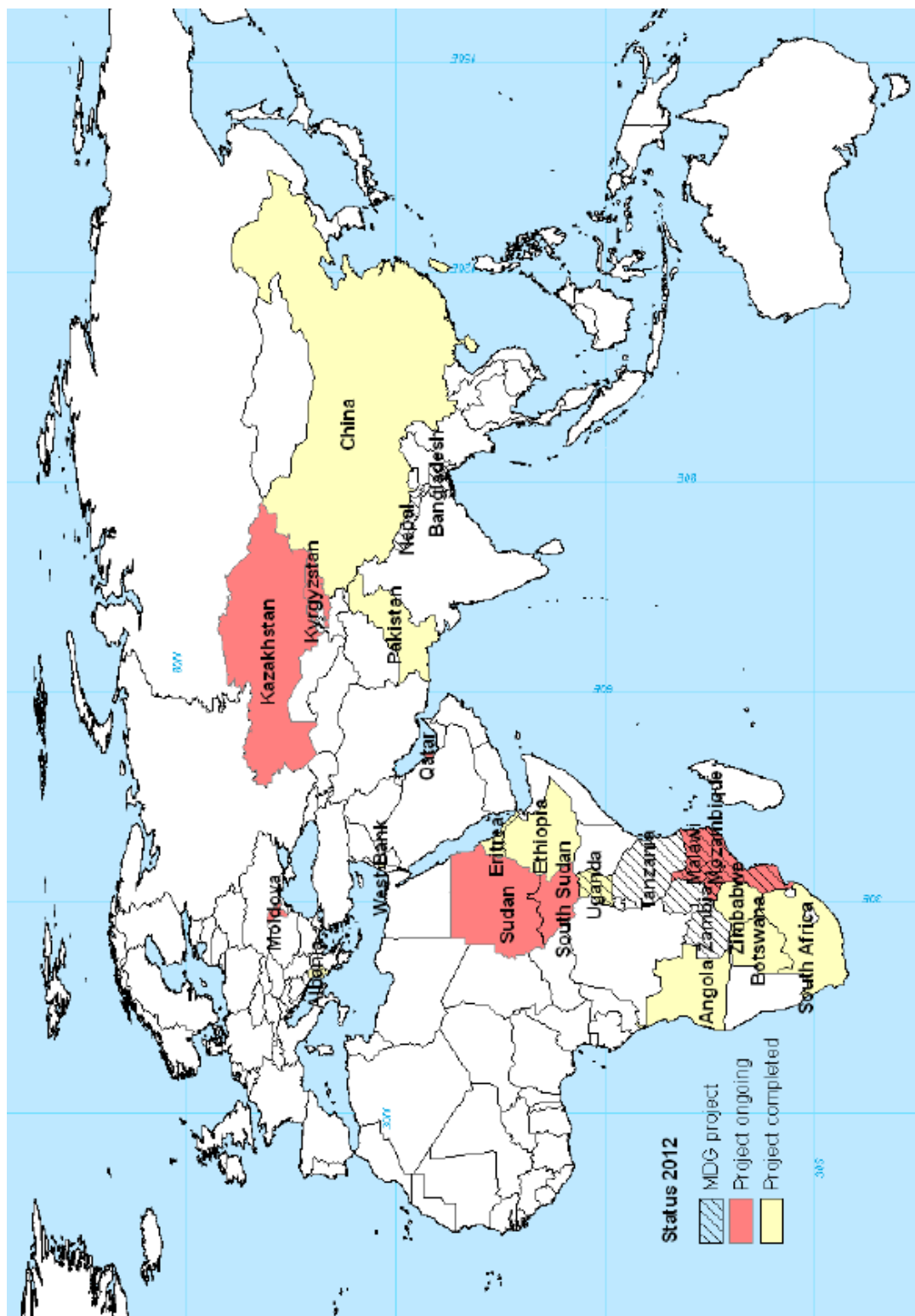
Vedlegg V: Eurostats organisasjonskart



Hentet fra

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp\\_ess/0\\_DOCS/estat/Organisation%20chart\\_EN\\_3.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/0_DOCS/estat/Organisation%20chart_EN_3.pdf)

Vedlegg VI: SSBs utviklingssamarbeid, status 2012



(SSB, 2013b, s. 16)

