

Fler-nivå-administrasjon på statistikkområdet

Af Dag Ole Teigen & Jarle Trondal

Refereevurdert

Introduksjon

Et gjennomgående spørsmål i forvaltningspolitikken er i hvilken grad og hvordan statlige etater kan styres. Et mindre hyppig stilt spørsmål er hvordan etatsstyring arter seg når statlige etater inngår i en fler-nivå-administrativ orden. Dette spørsmålet diskuteres og illustreres i denne artikkelen med eksempler fra det norske Statistisk sentralbyrå.¹ Litteraturen om fler-nivå-administrasjon (MLA) viser hvordan Den europeiske unions (EUs) administrasjon knytter seg til nasjonale sentraladministrative instanser ved å «adoptere» dem stykkevis og delt. Denne litteraturen viser tendenser til at nasjonale direktorater og tilsyn («byråer») opptrer med flere roller eller «hatter» – både som del av en felles EU-administrasjon, som del av transnasjonale administrative nettverk med søsterbyrå i andre land, og endelig som del av nasjonal sentraladministrasjon (Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2009a). Nasjonale byråer opererer således i mer komplekse administrative omgivelser enn tidligere (Egeberg 2006, 2010; Egeberg og Trondal 2009a, 2011; Trondal 2010). Dette skaper usikkerhet om hvor byråene i praksis hører hjemme. Denne studien viser hvordan det norske Statistisk sentralbyrå (SSB) inngår i et komplekst institusjonelt samkvem med moderdepartementet (Finansdepartementet – FIN), Europakommisjonens administrasjon, samt søsterbyråer i andre land.

Tidligere studier har analysert saksområder som er relativt politisk sensitive, slik som helse, matsikkerhet, miljø og transport. Det er imidlertid også et behov for studier av mindre politisk sensitive saksområder, slik som statistikkområdet, ut fra en antakelse om at sentraladministrative instanser innenfor slike saksområder i særlig grad forventes å være gjenstand for det vi nedenfor definerer som «dyp administrativ integrasjon» over nivå. SSB vil således være å betrakte som et «most likely»-case. SSB har sterke historiske tradisjoner for avpolitisert virksomhet og institusjonell autonomi vis-a-vis overordnet politisk lederskap (FIN) (Lie og Roll-Hansen 2001). Statistikkområdet betraktes gjerne som nøytralt eller «fargeløst», til tross for den 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 et viktig premissgrunnlag for beslutningstaking (Jacobsson m.fl. 2015; Porter 1995; Sverdrup 2006). Økonomisk statistikk kan for eksempel ha betydning for økonomisk styring og fordelingspolitikk. Samtidig må tilliten til landenes offisielle statistikk antas å avhenge nettopp av *fraværet* av direkte politisk styring med definisjoner, målestandarder og metodisk grunnlag. Videre har Ulf Sverdrup (2006: 107) vist hvordan fremveksten av statistikk som vitenskap har vært tett koplet til fremveksten av nasjonalstaten, gjennom behovet for skatteinntekter og oversikt over skattebetalere. Statistikk er dessuten en konservativ vitenskap, fordi enhver endring i statistiske kategorier vanskeliggjør sammenligninger over tid (Sverdrup 2000: 140-144, 2006: 9). Konservativ systemer utvikler seg langsomt og sti-avhengig. Statistisk integrasjon i denne studien handler dermed om «dyp administrativ integrasjon» av profesjonelle fagmiljøer som er lokalisert i byråliggende instanser.

Denne studien avdekker administrativ integrasjon mellom SSB, FIN og Kommisjonens administrasjon, samt horisontalt nettverkssamarbeid mellom SSB og søsterbyråer i andre land. Graden av *administrativ integrasjon* mellom disse institusjonene kan variere fra å være omfattende/dyp til ubetydelig. Indikasjon på dyp administrativ integrasjon vil være at SSB inngår i sammenvevet styring med samtlige instanser (se figur 1 nedenfor). Administrativ integrasjon fremgår i noen tilfeller av lover, forskrifter, vedtekter eller samarbeidsavtaler. I denne sammenheng innebærer imidlertid begrepet også egenskaper ved faktisk adferd mellom SSB, FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyrå i andre land.

Det empiriske formålet med studien er å beskrive hvordan og i hvilken grad SSB er dypt administrativt integrert i arbeidet med økonomisk statistikk. Det teoretiske formålet er å forklare variasjon i denne integrasjonen. Videre skiller studien mellom SSBs deltakelse i oppstrøms- og nedstrømsfasene i en europeisk fler-nivå-administrasjon. Oppstrømsfasen omfatter SSBs bidrag til utforming av beslutninger som påvirker arbeidet med økonomisk statistikk, for eksempel når det gjelder hvordan statistikk harmoniseres og gjøres sammenlignbar på tvers av europeiske land. Nedstrømsfasen omfatter både formell iverksetting og faktisk praktisering av beslutninger. Tidligere studier gir oss grunn til å anta at SSB er mer aktive i nedstrømsfasen enn i oppstrømsfasen (Egeberg 2006; Trondal 2011), men nyere studier viser at nasjonale direktorat og tilsyn er tett administrativt integrert også i oppstrømsfasen (Bach m.fl. 2015).

Dette innebærer likevel ikke at FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyrå er de *eneste* institusjonene SSB antas å være administrativt integrert med. Gjennom Det europeiske statistiske system (ESS) er SSB også – i det minste indirekte – tilknyttet organisasjoner som OECD, FN, IMF og Verdensbanken. Kommisjonens rolle skiller seg imidlertid fra administrasjoner i tradisjonelle internasjonale organisasjoner ved å være ledet av et politisk kollegium, ved å være organisatorisk adskilt fra Rådsstrukturen, og ved å utferdige vedtak av bindende karakter (Egeberg 2006; Trondal 2010). I tillegg til å være ledet av et politisk kollegium, består Kommisjonen av en omfattende administrasjon, inndelt i generaldirektorater. Innenfor *Kommisjonens administrasjon* vil vi særlig se på generaldirektoratet Eurostat som har det administrative ansvaret for Kommisjonens arbeid på statistikkområdet.

Studiens avgrensning til *økonomisk statistikk* er basert på en antagelse om at administrativ integrasjon mellom FIN og SSB mest sannsynlig vil fremkomme på et fag-

område FIN selv har ansvar for. 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 (2013). 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 2013: 19).

Neste avsnitt presenterer studiens analytiske rammeverk. Dermed skisseres kort metode og data, før sentrale empiriske observasjoner blir fremlagt og diskutert.

Teoretisk rammeverk

Studiens teoretiske rammeverk presenteres i to trinn: For det første presenteres ideen om fler-nivå-administrasjon (MLA), og for det andre utlegges et organisasjonsteoretisk perspektiv.

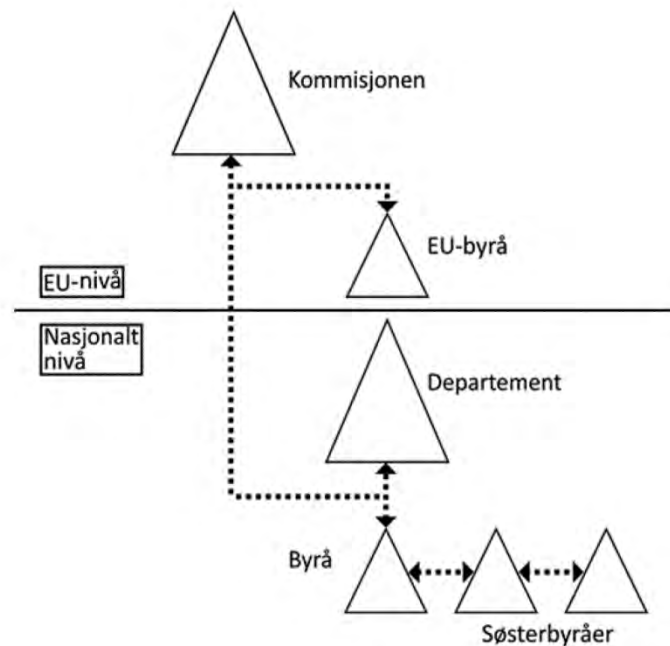
Fler-nivå-administrasjon

For det første har MLA-forskningen vist hvordan nasjonale byråer inngår i institusjonelle landskap av relasjoner med flere aktører hvor administrative enheter på nasjonalt nivå kobles sammen med tilsvarende sub-enheter på nivået over. Resultatet er en tilsynelatende paradoksal kombinasjon av institusjonell sammenveving og uavhengighet (Bauer og Trondal 2015; Peters og Trondal 2013). I et komplekst institusjonelt landskap er ikke nødvendigvis moderdepartementer og Kommisjonen de eneste aktørene som utøver innflytelse på nasjonale byråer. Nasjonale direktorat og tilsyn kan også se seg selv som deler av transnasjonale nettverk av byråer med felles mål og felles utfordringer (Kaiser og Starie 2005). Informasjonsutveksling og konsultasjon mellom søsterbyråene kan også påvirke utførelsen av arbeidet på området byråene har ansvar for (Egeberg og Trondal 2009a; Majone 1996: 273). Slike nettverk utvikler i noen grad sin egen dagsorden og utvikler i noen tilfeller en viss arbeidsdeling mellom deltakende direktorat og tilsyn (Vestlund 2015). Noen nettverk har også sterk kopling til Kommisjonen. Disse nettverkene kan initieres av Kommisjonen selv, som på utdanningsområdet og telekommunikasjonsområdet (Gornitzka 2007; Nørgård 2006), eller utvikles ved at Kommisjonen gradvis overtar allerede eksisterende nettverk, slik som på miljøområdet (Martens 2006). Disse nettverkene etableres og fasiliteres ofte 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-Faur 2011).

Egeberg og Trondal (2009a) dokumenterer institusjoners *relative* innvirkning på hvordan nasjonale direktorat og tilsyn praktiserer EU-lovgivning. Studien viser at arbeidet med iverksetting av EU-lovgivning på nasjonalt nivå er sammenvevet og påvirket av flere institusjoner samtidig (Egeberg og Trondal 2009a: 780). Videre finner en rekke casestudier tegn til at norske direktorat og tilsyn opptrer som «flerhat-

tede» med tilknytning både til Kommisjonen og søsterorganisasjoner, i tillegg til sine respektive moderdepartementer (Løkken 2011; Sjøtorp 2012; Vestlund 2009; Aabel 2013). Egeberg og Trondal (2011) finner også at norske direktorat og tilsyn opplever krysspress fra Kommisjonen, EU-byråer, ESA og søsterbyråer i andre land når EU-lovgivning skal praktiseres. Det eksisterer altså en relativt bred forskningslitteratur som gir grunnlag til å anta at også det norske SSB inngår i en slik fler-nivå-administrasjon. Dessuten har Sverdrup illustrert interaksjon mellom Eurostat og NSI-ene (2006), og europeiseringen av statistikkområdet (2000). Med bakgrunn i EØS-samarbeidet, som også inkluderer arbeid med økonomisk statistikk, kan man derfor forvente administrativ integrasjon mellom Kommisjonens administrasjon og SSB, og i tråd med Egeberg og Trondal (2009a) at SSB er mer aktivt involvert i nedstrømsfasen enn i oppstrømsfasen. En modell for sammenvevet styring, der nasjonale byråer er administrativt integrert både med eierdepartementet, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer, kan illustreres slik:

Figur 1. Dyp administrativ integrasjon gjennom sammenvevet styring



Indikasjon på *dyp administrativ integrasjon* vil være at SSB inngår i sammenvevet styring. I en sammenvevet styringsmodell forventes at flere institusjoner virker sammen i å influere SSBs arbeid med økonomisk statistikk (Egeberg og Trondal 2009a), samt at SSB i nedstrømsfasen kan føle krysspress mellom flere av aktørene i forbindelse med praktiseringen av felles regelverk. Samtidig kan vi forvente at SSB har kontakt med flere aktører i oppstrømsfasen for å fremme synspunkter på utforming av dette regelverket. Man kan dermed forvente å finne tegn til at SSB har flere admi-

nistrative tilknytninger i arbeidet med økonomisk statistikk. En modell for sammenvevet styring utelukker imidlertid ikke at det kan forekomme mellomvarianter, hvor administrative relasjoner oppstår mellom for eksempel SSB, FIN og Kommisjonens administrasjon, uten at søsterbyråene utøver innflytelse. Sammenvevet styring kan med andre ord forekomme i flere varianter, men felles for alle disse variantene er at SSB i det minste er «tohattet».

Et organisasjonsteoretisk perspektiv

Et organisasjonsteoretisk perspektiv anvendes for å forklare tilknytningene beskrevet ovenfor. Et slikt perspektiv vektlegger organisasjonsfaktorer for å forklare beslutningsprosesser og -adferd. Perspektivet antar *ikke* at slike faktorer determinerer prosesser og adferd. Antakelsen er derimot at organisasjonsfaktorer (uavhengige variabler) intervensjoner i beslutningsprosesser (avhengig variabel), og således gjør noen karakteristikk ved prosesser og utfall mer sannsynlige enn andre (Gulick 1937; Simon 1965; March og Olsen 1984; 1989). Organisasjonsfaktorer inkluderer organisasjonsstruktur, demografi, kultur/institusjonalisering og lokalisering. I denne studien konsentrerer vi oss om rollen til følgende organisasjonsfaktorer: Vertikal og horisontal spesialisering, organisatorisk duplikasjon og grad av organisasjonsmessig institusjonalisering (Egeberg 2003; Trondal 2011). Tidligere studier har dessuten vist at sannsynligheten for departementsstyring av byråer øker dersom de aktuelle saksområdene betraktes som omstridte (politiserte) (Egeberg og Trondal 2011). Vi anvender imidlertid ikke grad av politisering som egen variabel, ettersom valget av case nettopp muliggjør å studere fler-nivå-administrasjon på et mindre politisert saksområde.

- Administrativ integrasjon av SSB ventes for det første å reflektere *vertikal spesialisering*, hvor kontakt mellom FIN og SSB i hovedsak kanaliseres gjennom SSBs ledelse. Videre forventes vertikal spesialisering mellom FIN og SSB å lede til relativt klare skiller mellom FINs og SSBs respektive ansvarsområder (Christensen og Egeberg 1997; Christensen m.fl. 2009: 34). FINs eierstyring forventes å skje gjennom overordnede virkemidler som budsjettstyring og tildelingsbrev. Relasjonene mellom institusjonene forventes derfor i høy grad å være av formell karakter, og det forventes relativt liten kontakt mellom ansatte i SSB og FIN i arbeidet med økonomisk statistikk. SSBs deltakelse på internasjonale møter forventes å være lite politisk styrt, og derfor også relativt fristilt til å fremme egne faglige synspunkter. Oppsummert tilsier organisasjonsformen at FINs etatsstyring i liten grad vil omfatte faglig styring av SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Mulighetene for departementsstyring antas å være moderat, hvilket i neste omgang åpner for en mer sammenvevet tilknytning hvor også Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer inngår i det institusjonelle landskapet omkring «etatsstyringen» av SSB (Christensen m.fl. 2009; Trondal 2010: 257-261, 2011: 59-60).
- *Horisontal spesialisering* etter formålsprinsippet forventes å fremme harmonisering av økonomisk statistikk på tvers av nasjonale skillelinjer. Begrunnelsen for en slik antakelse er at slik spesialisering fremmer oppmerksomhet mot skillelinjer mellom fagområder mer enn mot grenser mellom land. Ansatte som arbeider med økonomisk statistikk i SSB, i Kommisjonens administrasjon, og i NSI-ene i andre land, forventes å utvikle samarbeid, koordinere oppgaver og utvikle relasjoner på tvers av nasjonale grenser. Horisontal spesialisering etter formålsprinsippet øker dermed sannsynligheten for gjensidig påvirkning mellom SSB, Kommisjonens ad-

ministrasjon og søsterbyråer i oppstrøms- og nedstrømsfasene i arbeidet med økonomisk statistikk (Christensen m.fl. 2009; Egeberg 2003: 117-118; Gulick 1937; Thompson 2003: 57).

- *Organisatorisk duplikasjon* mellom organisasjoner forventes å styrke interorganisatoriske relasjoner. Duplikasjon øker således sannsynligheten for integrasjon mellom organisasjoner (Landau 1969; Egeberg & Trondal 2009b; Trondal 2011). Dersom FIN og SSB i noen grad har organisatoriske enheter med sammenfallende ansvarsområder, vil dette øke sannsynligheten for tilknytning og gjensidig påvirkning mellom disse. Sannsynligheten øker for at ansatte i SSB blir mottagelige for styringssignaler fra FIN i nedstrømsfasen. Tilsvarende vil fravær av sammenfallende ansvarsområder antas å redusere FINs styringskapasitet, og dermed åpne et administrativt rom for sterkere koblinger mellom SSB og Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene. Mangel på ansvarsoverlapping mellom FIN og SSB antas også å gjøre det mindre naturlig for Kommisjonens administrasjon å gå via FIN i sin kontakt med SSB – og dermed øke sannsynligheten for direkte kontakt mellom Kommisjonens administrasjon og SSB (Egeberg 2003; Trondal 2011: 60). Fravær av organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB øker muligheten for at SSB utvikler kontakter med Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer i forbindelse med spørsmål knyttet til for eksempel praktisering av regelverk. Man kan heller ikke se bort fra muligheten for organisatorisk duplikasjon mellom Eurostat og SSB. Dette vil også bidra til å øke sannsynligheten for dypere administrativ integrasjon dem imellom.
- *Organisatorisk institusjonalisering*: Omfattende deltagelse i europeisk administrativt arbeid kan generelt forventes å bidra til at byråansatte utvikler en følelse av nettverkstilhørighet. Videre kan grad av slik tilhørighet forventes å avhenge av graden av institusjonalisering i nettverkene. Dette antas igjen å avhenge av tidsperspektivet og av omfanget av relasjonene mellom deltakerne. Jo lengre samarbeidene strekker seg over tid, og jo mer omfattende relasjonene i samarbeidene er, desto sterkere sosialisering forventes å forekomme. Dermed kan samarbeidene institusjonaliseres gjennom utvikling av rutiner, forutsigbarhet og normer som gradvis blir felles for deltakerne. Dette kan særlig antas å omfatte tjenestemenn som hyppig representerer SSB på møter i det europeiske statistikkssystemet eller i søsternetttverkene, og særlig hvis samarbeidene organiseres på en slik måte at deltagerne forventer gjentatte møter. Institusjonalisering identifiseres ved at deltagerne opplever *lavt konfliktnivå* om prosedyrespørsmål, *rutinisering* av samarbeidene, og ved at det forekommer *arbeidsdeling* knyttet til fordeling av ansvarsområder og ekspertise mellom nettverksdeltakerne (Christensen m.fl. 2009: 52-53; Egeberg 2003; Scott 2013; Selznick 1957: 16-17; Vestlund 2015).

Forskningsdesign og metode

Datamaterialet er innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer med informanter fra SSB. Dokumentene gir til sammen detaljert oversikt over *formell* organisering av 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 *faktisk* administrativ integrasjon. Slik integrasjon observeres best gjennom samtaler med informanter. Informantene ga opplysninger knyttet til uformelle sider ved SSBs samarbeid med FIN, Kommisjonens administrasjon og søsterbyråer. For det andre ga intervjuene mulighet til å sammenstille opplysningene i dokumentene med opplysningene som fremkommer i intervjuene.

Studien omhandler SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Med bakgrunn i denne avgrensingen, innhentet vi informanter som kunne redegjøre for arbeidet i SSBs avdeling for nasjonalregnskap og finansstatistikk, og i avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk. Intervjuene fulgte en relativt åpen struktur, hvor intervjuguiden var organisert etter noen overordnede temaer. Deltagelse ble gjort under informert samtykke og anonymisering av resultatene. Det ble gjennomført åtte intervjuer med ledere og ansatte i SSB. Flertallet av disse arbeidet på forskjellige nivåer innenfor avdelinger med ansvar for økonomisk statistikk. Av hensyn til informantenes anonymitet vil deres identitet ikke omtales. I tillegg til de åtte intervjuene ble det gjennomført en åpningssamtale med to kontaktpersoner i SSB der undersøkelsens formål ble presentert. Kontaktpersonene bidro til å tilrettelegge for at intervjuene kunne gjennomføres.

Funn

Dette avsnittet presenterer SSB sammensatte styringsrelasjoner til (i) FIN, (ii) Kommisjonen og (iii) nettverk av søsterbyråer. SSBs samlede administrative integrasjon diskuteres i forhold til de fire organisasjonsvariablene skissert ovenfor. Dernest presenteres administrativ integrasjon av SSB i henholdsvis opp- og nedstrømsprosesser.

FINs eierstyring

Vertikal spesialisering bidrar til SSBs uavhengighet fra FIN, og er således en betingelse for SSBs administrative integrasjon. SSBs faglige uavhengighet har blitt gradvis formalisert og forsterket, og ble først forankret i lovverket i 1907. SSB er etter loven en faglig uavhengig institusjon, og FINs formelle eierstyring kan ikke omfatte direkte instruksjoner med sikte på å påvirke SSBs arbeid med økonomisk 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 og Roll-Hansen 2001).

FINs virkemidler for etatsstyring av SSB omfatter 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 2013: 5).

SSBs administrerende direktør utnevnes av Kongen i statsråd, og det forekommer medarbeidersamtaler mellom denne og finansråden. Informantene vurderer utnevnelsen av administrerende direktør som et potensielt tema når det kommer til å vurdere byråets uavhengighet. Alle administrerende direktører fra 1949 til 2014 har hatt bakgrunn 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 øvrig fremstår tildelingsbrevene som relativt overordnede i sine bestillinger til byrået. 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 etatsstyringen 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:

Så gir [FIN] oss også tildelingsbrevet, som er relativt aggregert. Jeg har ikke foretatt noen finstudie, men vårt inntrykk er at vårt er relativt overordnet (Intervju SSB 2014).

[...] 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 [...] (Intervju SSB 2014).

FIN har oppsyn med prosesser som involverer flere underliggende direktorat og tilsyn. Samtlige informanter understreker 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 (Intervju SSB 2014).

Fraværet av organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB i arbeidet med økonomisk statistikk understøtter effektene av vertikal spesialisering og svekker FINs etatsstyringskapasitet. Dette legger imidlertid et organisatorisk grunnlag for administrativ integrasjon mellom SSB, Kommisjonens administrasjon og søsterbyrå i andre land.

Relasjoner til Kommisjonens administrasjon

Norges tilknytning til EU på statistikkområdet reguleres av EØS-avtalen. For EØS-relevante områder må Eurostat publisere norske data på lik linje med EU-landenes. Gjennom EØS-avtalen er Norge også «forpliktet til å rapportere statistikk i tråd med europeiske retningslinjer og rettsakter for de fleste statistikkområder», herunder økonomisk statistikk (SSB 2014a).

Eurostat er et av Kommisjonens generaldirektorater, og tilhører ansvarsområdet til kommissæren for økonomiske spørsmål og pengepolitikk. Gjennom ESS-samarbeidet søker Eurostat konsensus mellom NSI-ene før forslag sendes videre fra Kommisjonen til Rådet og Europaparlamentet. Dermed foregår også en rekke samarbeider mellom SSB og søsterbyråene gjennom 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-sam-

arbeidet forbindes med Kommissjonens administrasjon, illustreres ved at informantene konsekvent omtaler møtene i ESS-samarbeidet som «Eurostat-møter», en omtale som også benyttes både i SSBs offentlige og interne dokumenter (2013, 2014b). Fenomenet viser en «byråifisering» av transnasjonale nettverk, ved at Kommissjonen oppretter, vedlikeholder og kontrollerer administrative nettverk. At Eurostat er et generaldirektorat – ikke et EU-byrå – innebærer slik sett en enda nærmere integrering av SSB i Kommissjonens administrasjon (Augustyniak m.fl. 2013: 7; De Michelis og Chantraine 2003; EFTA u.å.: 25 og 28; Eurostat 2014; Intervju SSB 2014; Sverdrup 2006: 109-110).

Institusjonalisering av ESS-systemet bidrar til intern horisontal arbeidsdeling i nettverket. Arbeidsdelingen i ESS-systemet 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 m.fl. 2013: 7; SSB 2014a). ESS-landene er forpliktet til å følge retningslinjer for europeisk statistikk² som blant annet omhandler profesjonell uavhengighet, upartiskhet, kostnadseffektivitet og tilgjengelighet. 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 stemmerett. 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 m.fl. 2013: 7, SSB 2014a). Med unntak av mangel på stemmerett er det i hovedsak formell likebehandling mellom EU- og EFTA-landenes NSI-er (Intervju SSB 2014).

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.: 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 (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. Disse midlene «tilbakeføres» blant annet gjennom delvis finansiering av EØS-relevante prosjekter utført i NSI-ene i EFTA-landene (SSB 1994: 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 2013: 13).

Nettverk av søsterbyrå

Den mest tradisjonsrike delen av SSBs internasjonale samarbeid er det nordiske samarbeidet, som kan trekkes helt tilbake til 1889 (SSB 2013). Dette samarbeidet er derfor sterkt *institusjonalisert*. SSBs tradisjoner for internasjonalt samarbeid strekker seg altså vesentlig lengre tilbake enn til EØS-avtalen. Også formelt ble SSBs internasjonale samarbeid forankret før EØS-avtalen, nemlig i statistikkloven av 1989 (In-

tervju 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 (Intervju SSB 2014).

Holder vi ESS-samarbeidet utenfor, fremstår det nordiske samarbeidet også som det mest omfattende av søsternetverkene SSB deltar i, både når det gjelder møteaktivitet og i betydningen for arbeidet med økonomisk statistikk for øvrig. SSB selv ser nettverket i sammenheng med øvrige former for nordiske samarbeider – for eksempel Nordisk Råd. En overordnet målsetning for det statistiske samarbeidet er å bidra til videre kvalitetsutvikling innenfor områder som registre, metode og brukerinformasjon. Byråene har også en målsetning om å koordinere sine posisjoner i forkant av internasjonale møter og skriftlige konsultasjoner (Intervju SSB 2013; Ragnarsøn 2011; SSB 2013, Statistics Denmark 2010). Slik koordinering fasiliteres av *horisontal spesialisering* etter formålsprinsippet, som sikrer sektorvis samarbeid mellom etater over landegrensene.

Det nordiske nettverket er relativt sterkt institusjonalisert og 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. Sjefstatistikerne møtes årlig i regi av formannskapet. I tillegg finnes til sammen rundt 50 kontaktnett som er horisontalt inndelt etter *formålsprinsippet* (statistikkområder) og etter *prosessprinsippet* (driftsoppgaver knyttet til blant annet IT og metode). En rekke av disse nettverkene faller innenfor området økonomisk statistikk. Ledelsen i nettverkene roterer mellom landene hvert tredje år, og følger således en annen syklus enn formannskapet. Møteaktiviteten er ad hoc-preget og varierer mellom kontaktnettene (Intervju SSB 2014; Ragnarsøn 2011; SSB 2013; Statistics Denmark 2010).

Det nordiske samarbeidet fremstår som et *institusjonalisert* fagnettverk. Ansatte som møtes gjennom nordiske nettverk møter gjerne hverandre igjen på europeisk nivå, og dette bidrar til at SSB har sterkere relasjoner til de nordiske landene enn til øvrige europeiske land. Omfanget av aktiviteten varierer imidlertid mellom nettverkene. 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 er det utbredt kontakt mellom kollegaer som arbeider med like fagområder i de nordiske landene gjennom telefon og e-post. Denne type kontakt reflekterer *horisontal spesialisering* av statistikkadministrasjonen. Metodikk og arbeidsmetode fremstår som de vanligste faglige temaene i samtalen mellom byråene:

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 nabolandene. Det poengteres at det kan være nyttig å søke faglig utveksling med kollegaer utenfor landets grenser fordi det ikke finnes institusjoner i Norge som arbeider med tilsvarende oppgaver. Videre understreker flere informanter at likhet i (horisontal) organisering mellom de nordiske landene øker nytten av felles drøftinger.

Oppstrømsprosesser

Fra 2009 til 2012 deltok SSB på mellom 280 og 340 internasjonale møter per år. Over 40 prosent av disse møtene hadde tilknytning til Eurostat-systemet. I tilsvarende periode utgjorde nordiske møter mellom 6 og 12 prosent av SSBs internasjonale møteaktivitet. Den relativt høye andelen møter kategorisert som «andre» i tabell 1 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 2013, 2014b). Møteaktiviteten oppsummeres i tabell 1, som gir et overordnet bilde av SSBs deltakelse i internasjonale prosesser. Det må imidlertid tas forbehold om at deltakelse i disse sammenhengene ikke nødvendigvis er synonymt med deltakelse i oppstrømsprosesser alene:

Tabell 1. 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 (2013).

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
Totalt	100 (N = 338)	100 (N = 283)	100 (N = 306)	100 (N = 284)

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

Tabell 2. Antall deltagere fra SSB på møter i regi av Eurostat, Norden, FN og OECD. Utleddet av tabellen på side 13 i SSBs internasjonale årsmelding (2013).

Møtetype	Antall 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
Totalt	N = 440	N = 370	N = 399	N = 360

Tabellene omfatter SSBs 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. Antall deltagere på møtene om økonomisk statistikk varierte fra i underkant av 60 til i overkant av 70 (SSB 2013: 19).

Antall lovutkast for implementerende rettsakter³ varierer betydelig: Fra 20 i 2010, via fem i 2011 til 11 i 2012. Alle 11 lovutkast som ble behandlet i 2012 ble vedtatt. SSB 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 2013: 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. Samtidig fremholdes det at forberedelsene varierer betydelig etter sakenes betydning og kompleksitet. I noen tilfeller kreves diskusjoner på toppnivå – andre ganger har møtedeltagerne nok fagkunnskap til å håndtere saken alene. Vi kan ikke dokumentere at FIN har søkt å påvirke hvilke syn SSB skal fremme i det europeiske nettverkssamarbeidet. Derimot vil SSB orientere FIN om sitt syn på nye lover (Intervju SSB 2014; Europaportalen 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:

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 informasjonsspredning eller lobbyvirksomhet for å samle støtte (Intervju SSB 2014).

I denne type sammenhenger oppfatter informantene at det vil være naturlig å kontakte de nordiske landene spesielt. 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 sine 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 (Intervju SSB 2014).

Initiativ til nye bindende reguleringer på statistikkområdet kommer ofte fra Eurostat selv. Hvem som utøver den mest vesentlige innflytelsen gjennom de følgende prosessene virker imidlertid å variere. I mange tilfeller når land frem med sine synspunkt gjennom «argumentets kraft». 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 EU-landene i enkelte sammenhenger nyte innflytelse i kraft av sin størrelse. Flere EU-institusjoner forsøker også å påvirke utfallet av prosesser i ESS-samarbeidet. Både ECB og Revisjonsretten – i tillegg til Kommisjonen selv – viser vesentlig interesse for Eurostats arbeid med blant annet makroøkonomisk statistikk (Intervju SSB 2014).

Vi vil trekke frem fire eksempler på at SSB har søkt å påvirke ESS-systemets arbeid med økonomisk statistikk. Generelt kan det synes som gjennomslag fremkommer særlig på fagområder hvor SSB har lengre erfaring enn andre land, og på områder hvor SSB har internasjonalt ansatte fagpersoner.

- 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. 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. Et vedtak på europeisk nivå har således ledet til en form for dobbeltarbeid for byrået (Intervju SSB 2014; Rønnevik 2014: 3-4; SSB 2013: 9-10).
- Et annet eksempel er statistikk på utenriksregnskap. Påvirkningen resulterte imidlertid ikke i en endring i reguleringene som sådanne, men i at Norge fikk unntak i regelverket. Landene ble i utgangspunktet pålagt å produsere månedsvis statistikk om utenriksregnskapet, mens SSB argumenterte for at kvartalsvise tall var tilstrekkelige. Ønsket om rapportering kom fra ECB, og var knyttet til overvåkingen av euroområdet. Bakgrunnen for SSBs synspunkt var at ønsket om rapportering 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).

- Et tredje eksempel er fremstøtet for å endre beregningene av offentlig gjeld. Ettersom kriteriet har vært knyttet til 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 eksempel er knyttet til strekkodedata. Opplysninger fra informantene tyder på at SSB her påvirket arbeidet i ESS gjennom kompetanse. Informantene trekker frem dette som eksempel på en sak hvor kunnskap har gitt Norge innflytelse i ESS-samarbeidet uavhengig av landets størrelse (Intervju SSB 2014).

Oppsummert viser gjennomgangen av oppstrømsprosessene at Eurostat og deres administrative nettverk med NSI-ene har vesentlig innvirkning på SSBs arbeid med økonomisk statistikk. Det antydes likevel at integrasjonen 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 hvor også landenes størrelse, grad av erfaring og engasjement kan påvirke avgjørelser. Gitt samarbeidets omfang og kompleksitet, er det krevende for SSB å påvirke beslutninger. Det er imidlertid *ikke* observert forsøk fra FIN på å påvirke SSBs arbeid i disse prosessene. Det er heller ikke funnet tegn til følelse av krysspress i SSB. Dette kan ha sammenheng med at detaljrikdommen i reguleringene reduserer mulighetene for tolkning, og med at pågangen fra andre byråer reduseres ettersom SSB ikke har stemmerett i ESSC.

Nedstrømsprosesser

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 reguleringene 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 egen, skriftlig informasjon. 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. 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 henholdsvis Eurostat og kollegaer i søsterbyråer:

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 spørs litt hva det gjelder (Intervju SSB 2014).

Kontakter med de nordiske søsterbyråene begrunnes i hovedsak med at dette er naturlig med bakgrunn i det nordiske samarbeidet. Institusjonalisering av nordisk statistiksamarbeid uttrykkes ved at nordiske deltagere møtes ofte og har uformell kon-

takt 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 er informantene fra SSB relativt samstemte i at det ikke vil være naturlig å kontakte FIN i arbeidet med iverksetting.

Eurostat har oppsyn med at metodebruk er i tråd med felles regelverk og at kvalitetskrav følges. I relevante tilfeller må både kildegrunnlag og justeringer fremlegges. Dette reduserer mulighetene for at land omgår reguleringene. Eurostat-systemet gjennomgår implementeringen av retningslinjene i NSI-ene gjennom kvalitetsgjennomganger⁴ som blant annet omfatter prinsippene i retningslinjene og NSI-enes deltakelse i ESS (FIN 2013: 7-8; SSB 2013: 10). 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).

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 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 har ansvar for harmonisert og sammenlignbar statistikk på tvers av EU- og EFTA-landene. Den overordnede retningen i arbeidet synes å gå i retning av flere reguleringer over tid i den hensikt å forbedre sammenlignbarheten. Eurostat utøver både *omfattende* og *økende* innflytelse på arbeidet i SSB. Antallet krav til harmonisering er økende – også på økonomiområdet – samtidig som gamle krav sjelden trekkes tilbake (Intervju SSB 2014). En gjennomgående tilbakemelding fra informantene er også at Eurostats metodiske krav generelt er lite omstridte i SSB. Oppfatningen i SSB ser i hovedsak ut til å være at metodekravene fremstår som faglig velbegrunnede. 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. Samtidig fremkommer altså en viss skepsis knyttet til utformingen av HKPI-CT.

Økende omfang, detaljeringsgrad og krav til presisjon kan imidlertid oppleves som en ressursmessig utfordring. På flere områder oppleves kravene til utforming og dokumentasjon å være mer omfattende enn SSB ønsker selv. 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).

Dyp administrativ integrasjon i nedstrømsfasen illustreres således ved at 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 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. 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. Man opptrer med «lavere skuldre» når man møter i disse samarbeidene enn når man møter på europeisk nivå (Intervju SSB 2014):

Det viktigste for oss er jo Eurostat. De legger retningslinjer for det statistikk-samarbeidet 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).

Oppsummering

Studien viser hvordan SSB opererer innenfor en europeisk fler-nivå-administrasjon som kan karakteriseres som omfattende og kompleks. Først og fremst inngår SSB i et omfattende, kommisjonsledet nettverkssamarbeid på statistikkområdet – ESS-samarbeidet. Studien viser dermed klare tendenser til at SSB inngår i en felles EU-administrasjon. Dette forklares dels ved vertikal spesialisering og manglende organisatorisk duplikasjon i forholdet mellom FIN og SSB. Samtidig inngår byrået også i transnasjonale samarbeider direkte med søsterbyråer, særlig gjennom det nordiske samarbeidet. Denne nettverksdeltakelsen reflekterer dels horisontal spesialisering og institusjonalisering av nettverksadministrativt samarbeid – både europeisk og nordisk. Oppsummert viser artikkelen en omfattende inntrenging i arbeidet med norsk offisiell statistikk på økonomiområdet, og dermed en dyp administrativ integrasjon selv på et tradisjonsrikt, institusjonalisert og historisk betinget område.

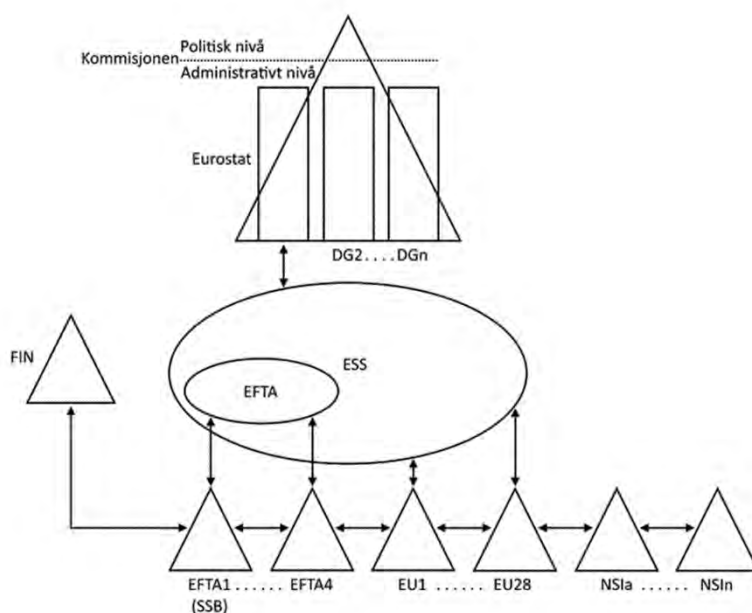
ESS-nettverket er kanskje særlig interessant fordi det fremstår som et kommisjonsledet nettverk – en hybrid mellom kommisjonsstyring og nettverksstyring. Tilknytningene til Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene er av vesentlig betydning i både oppstrøms- og nedstrømsprosesser, men hvor møteaktiviteten og relasjonene generelt er mest omfattende i det kommisjonslede ESS-samarbeidet. Kontakten med Kommisjonens administrasjon bærer dessuten større preg av alvor i den forstand at dette gjerne omhandler bindende reguleringer, mens kontakten direkte med søsterbyråer baseres på frivillighet og utføres med «lavere skuldre». SSB har altså en omfattende administrativ tilknytning til Kommisjonens administrasjon 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.

Samtidig viser analysen at tilknytningen mellom SSB og FIN hovedsakelig er av formell karakter. Departementet utøver liten eller ingen direkte innvirkning på SSBs

arbeid med økonomisk statistikk eller på arbeidet med iverksetting og praktisering av EØS-relevant regelverk. Beslutningen om å organisatorisk fristille SSB med ansvar for produksjon og rapportering av norsk offisiell statistikk kan derimot sees som uttrykk for et politisk ønske om å sikre statistikkområdets uavhengighet og samtidig sikre SSBs tilknytning til Kommisjonen administrasjon gjennom Eurostat og ESS (Egeberg og Trondal 2011).

Oppsummert kan byråets administrative integrasjon etter vår vurdering sammenfattes i figur 2. Figuren viser hvordan SSB inngår i en sammenvevet styring, med tilknytninger både til eierdepartementet, søsternettsverker, og Kommisjonen administrasjon gjennom Eurostat. Videre viser figuren hvordan søstersamarbeidene utøves både direkte gjennom transnasjonale nettverk som det nordiske samarbeidet, og gjennom det kommisjonsledede ESS-samarbeidet. Dessuten fremgår det at søstersamarbeidet med EFTA-landene utøves på en slik måte at det i praksis utgjør en del av ESS-samarbeidet.

Figur 2. Administrative mønstre på statistikkområdet. $EFTA_1$ - $EFTA_4$ og EU_1 - EU_{28} representerer NSI-ene henholdsvis i EFTA-landene og i EU-landene. NSI_a - NSI_n representerer NSI-ene utenfor ESS-samarbeidet. $EFTA_1$ representerer SSB.



At SSB er vertikalt spesialisert bidrar til at hoveddelen av kontakten med FIN går gjennom SSBs ledelse. Videre er SSB organisert som et faglig uavhengig byrå på armlengdes avstand fra departementet. Det er heller ikke funnet tegn til organisatorisk duplikasjon mellom FIN og SSB i arbeidet med økonomisk statistikk. Byråets faglige uavhengighet kan i tillegg sees i sammenheng med statistikkområdets historiske fremvekst. Denne fristillingen kan sees som et langsiktig resultat av en politisk ønsket uavhengighet for byrået, i den hensikt å trygge «tilliten til tallene».

Byråets uavhengighet fra eierdepartementet åpner for administrativ integrasjon med Kommisjonens administrasjon og søsternetter. Systemenes horisontale spesialisering etter formålsprinsippet bidrar også til at SSB generelt har ansvar for noenlunde sammenfallende fagområder som søsterbyråer i andre land, og til at det innenfor både Kommisjonens administrasjon og søsterbyråene finnes ansatte med ansvar for økonomisk statistikk spesielt. Dette kan forklare hvorfor det oppstår dyp administrativ integrasjon mellom SSB-ansatte, kollegaer i Eurostat, og ansatte i søsterbyrå 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 en viss arbeidsdeling innenfor nettverkene.

Litteratur

- Bach, T., E. Ruffing og K. Yesilkagit (2015) »The differential empowering effects of europeanization on the autonomy of national agencies«. *Governance* 28(3): 285-304.
- Bauer, M. W. og J. Trondal (2015) »Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order. Capturing variation in the European administrative system«, *European Political Science Review* (forthcoming).
- Christensen, T. og M. Egeberg (1997) »Sentraladministrasjonen – en oversikt over trekk ved departementer og direktorater«. I T. Christensen og M. Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen T., P. Lægred, P. Roness og K.A. Røvik (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (2003) »How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective«. I B. G. Peters og J. Pierre (red.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Egeberg, M. (red.) (2006) *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2010) »EU-administrasjonen: Senterdanning og flernivåforvaltning«. *ARENA Working Papers* 10.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2009a) »National Agencies in the European Administrative Space. Government driven, Commission driven, or networked?«. *Public Administration* 87(4): 779-790.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2009b) »Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of agencification«. *ARENA Working Papers* 2.
- Egeberg, M. og J. Trondal (2011) *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU*. Europautredningen 1.
- Gornitzka, Å. (2007) »The Lisbon process: a supranational policy perspective«. I J.P. Olsen og P. Maassen (red.). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer.
- Gulick, L. (1937) »Notes on The Theory of Organizations. With Special References to Government in the United States«. I L. Gulick og L. Urwick (red.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Jacobsson, B., J. Pierre og G. Sundström (2015) *The Embedded State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaiser, W. og P. Starie (red.) (2005) *Transnational European Union*. London: Routledge.
- Landau, M. (1969) »Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap«. *Public Administration Review* 29(4): 346-358.
- Levi-Faur, D. (2011) »Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space«. *Journal of European Public Policy* (18:6): 810-829.
- Lie, E. og H. Roll-Hansen (2001) *Faktisk talt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Løkken, E. (2011) *Fristilt i Norge og integrert i Europa?* Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*. New York: Routledge.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1984) »The new institutionalism: Organizational factors in political life«. *American Political Science Review* 78: 734-49.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: The 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*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Nørgård, G.H. (2006) »National limits to transnational networking? The case of Danish IT and Telecom Agency«. I M. Egeberg (red.). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Simon, H.A. (1965) *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- Trondal, J. og B.G. Peters (2013) »The rise of European Administrative Space. Lessons learned«. *Journal of European Public Policy* 20(2): 295-307.
- Porter, T. M. (1995) *Trust in Numbers*. Princeton: Princeton University Press.
- Scott, W.R. (2013) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Sverdrup, U. (2000) *Ambiguity and Adaptation*. *Dr.polit avhandling*, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Sverdrup, U. (2006) »Administering Information: Eurostat and Statistical Integration«. I M. Egeberg (red.). *Multilevel Union Administration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Søetorp, Ø. (2012) *Påvirkning gjennom medvirkning?* Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Teigen, D. O. (2014) *Administrative mønstre på statistikkområdet*. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder.
- Thompson, J. D. (2003) *Organizations in Action*. 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.
- Vestlund, N. M. (2009) *En integrert europeisk administrasjon? ARENA Rapport 4*.
- Vestlund, N. M. (2015) »Exploring the EU Commission – agency relationship: Partnership or partenthood?«. I M.W. Bauer og J. Trondal (red.). *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Aabel, I.-L. (2013) *Mot en felles europeisk Forsvarsadministrasjon*. Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag, Universitetet i Agder.

Dokumenter

- Augustyniak, L., D.M. Bistrenau og B. Knauth (2013) *The ESS report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- De Michelis, A. og A. Chantraine (2003) *Memoirs of Eurostat*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- EFTA (u.å.). *EFTA/EU Statistical Cooperation Handbook*.
- Europaportalen (2014) *Spesialutvalg*. <http://www.regjeringen.no/templates/-RedaksjonellArtikkel.aspx?id=524226>
- Eurostat (2014) Who does what. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction/who_does_what
- 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.
- 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 (2013) *Årsmelding 2012. Internasjonalt samarbeid*. (8/2013). Oslo og Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2014a) *Det europeiske statistiske system*. <http://www.ssb.no/omssb/samarbeid/ess>
- Statistisk sentralbyrå (2014b) *Eurostat-møter*. Intern oversikt over møter, datoer og deltakere.

Noter

1. Vi ønsker å takke en anonym konsulent samt redaksjonen for nyttige kommentarer og veiledning i slutføringen av artikkelen. Artikkelen bygger på Teigen (2014).
2. European Statistics Code of Practice, ofte referert til bare som Code of Practice.
3. 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 2013: 20).
4. Peer reviews.