

# Statistikk 2016

Scenarier og strategiske utfordringer



## **Forord**

Målet med arbeidet i scenariegruppa er å gi et nyttig bidrag i prosessen som leder fram til ny strategi for Statistisk sentralbyrå. Oppgaven har vært å skissere ulike utviklingsbaner for framtidens statistikkmarked. Scenariene skal brukes til å teste delstrategiene som utvikles for IT, datafangst, etikk og kompetanse og til støtte for ny og samlet strategiplan for SSB – Strategi 2007-.

Scenariegruppa har bestått av Hans Viggo Sæbø, Ann Lisbet Brathaug, Bengt Lagerstrøm, Leiv Solheim, Haakon Grini, Runa Nesbakken, Else Marie Lingaas, Fride Eeg Henriksen, Rune Gløersen og Anne Sundvoll fra SSB, Arne Jon Isachsen fra BI, Anne-Sissel Skånvik fra Telenor og Per Espen Stoknes fra Stoknes Futures AS. Sistnevnte har ledet arbeidet i gruppa. Deltakerne i Stabsavdelingen i SSB har fungert som sekretariat.

Vårt ønske er at framtidensbildene som her strekes opp, vil bidra til engasjement hos SSBs ansatte, blant annet ved aktive diskusjoner i formelle og uformelle fora. Bedre beredskap for en usikker framtid vil i sin tur gi sterkere endringsvilje og større handlekraft for organisasjonen.

God debatt!

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>1</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Bakgrunn, mål og prosess</b> .....	<b>4</b>
1.1. Bakgrunn.....	4
1.2. Mål.....	4
1.3. Prosessen.....	4
<b>2. Hva er scenarier?</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Hvordan lage scenarier?</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Drivkrefter for endringer i markedet for statistikk</b> .....	<b>8</b>
4.1. Valg av drivkrefter.....	8
4.2. Globalisering.....	9
4.3. Teknologi.....	12
4.4. Etterspørsel og konkurranse.....	14
4.5. Politisk agenda.....	16
<b>5. Hvordan blir statistikkmarkedet i 2016?</b> .....	<b>19</b>
5.1. Til å stole på.....	19
5.2. Vi vil vite.....	21
5.3. Knall og fall.....	23
5.4. Fri flyt.....	25
<b>6. Strategiske muligheter</b> .....	<b>27</b>
<b>De sist utgitte publikasjoner i serien Planer og meldinger</b> .....	<b>29</b>

## Sammendrag

Denne rapporten dokumenterer resultatene fra scenarieprosessen som har pågått i og utenfor Statistisk sentralbyrå (SSB) første halvår 2006. SSB oppnevnte høsten 2005 en scenariegruppe, bestående av ti deltakere fra SSB og to deltakere fra henholdsvis Telenor og BI.

Bakgrunnen for arbeidet med scenariene er at SSB skal utarbeide en ny strategiplan i 2006 som vil gjelde for kommende fem år. Strategiprosessen omfatter utarbeiding av scenarier, overordnet strategi og delstrategier for områdene IT, datafangst, etikk og kompetanse.

Hensikten med scenariene er å tegne *ulike framtidsbilder* av SSBs nære og mer fjerne omgivelser som diskusjonsunderlag i strategiprosessen. I tillegg til å utgjøre et bakteppe for den nye strategien, skal disse scenariene gi organisatorisk læring, som et middel for involvering av alle SSBs ansatte. Scenariene beskriver ulike utviklingsbaner som innebærer krav til statistikken og til SSB som institusjon.

En beskrivelse av *drivkrefter* er et sentralt punkt i byggingen av scenarier. Drivkrefter er viktige samfunnsformende forandringer som antas å ha stor innvirkning på SSBs omverden. I dette prosjektet har vi satt søkelyset på drivkrefter som påvirker statistikkbehov og produksjonsmetoder for statistikk i framtida.

Prosessen har ledet fram til identifisering og prioritering av i alt 13 antatt viktige drivkrefter, gruppert under følgende tema: Globalisering, teknologi, etterspørsel/konkurranse og politisk agenda.

Den etterfølgende prosessen har gitt opphav til fire scenarier med ulike utfall for viktige, men usikre, drivkrefter:

- Scenario A: **Til å stole på.** Innebærer strengt personvern og vekt på statlig styring
- Scenario B: **Vi vil vite.** Svakt personvern og vekt på statlig styring
- Scenario C: **Knall og fall.** Strengt personvern og markedsliberalisering
- Scenario D: **Fri flyt.** Svakt personvern og markedsliberalisering

Hvert scenario gir mulighet til å reflektere over mulige fallgruver. Men viktigere, gjennomarbeidede scenarier gir bedre beredskap i møtet med en usikker framtid. Om de skissene av ulike framtidsbilder som her strekes opp, også fører til at vi som jobber i SSB blir mer lydhøre, mer nyskapende og mer handlekraftige, har scenarieprosjektet vært vellykket. Ellers ikke.

Rapporten skisserer også noen *strategiske hovedutfordringer* for SSB som de ulike framtidsbildene bringer med seg. De viktigste av disse er knyttet til:

- Hvilke *roller* SSB skal ta på seg i framtida?
- Hvordan bygge *tillit*?
- Hvordan utnytte *nye datakilder*?
- Hvordan forholde seg til *konkurranse og samarbeid*?
- Hvordan skaffe og beholde den *kompetansen* som trengs i framtidens statistikkmarked?

# 1. Bakgrunn, mål og prosess

## 1.1. Bakgrunn

Statistisk sentralbyrå (SSB) skal utarbeide en ny strategi i 2006. Strategiprosessen omfatter utarbeiding av scenarier, overordnet strategi og delstrategier for områdene IT, datafangst, etikk og kompetanse. Selve strategidokumentet vil være kortfattet sammenlignet med Strategi 2002-. Det vil bli lagt vekt på å formidle *tydelige mål* for organisasjonen.

Scenariene skal tegne ulike framtidbilder som SSB kan forholde seg til. I tillegg til å være et bakteppe for den nye strategien, skal disse framtidbildene gi organisatorisk læring, som et middel for involvering av alle SSBs ansatte. Scenariene skal beskrive ulike utviklingsbaner, også noen som nå anses for lite sannsynlige, og oversette disse til krav til statistikken og til SSB som institusjon. Svarene på utfordringene vil imidlertid i første rekke gå i arbeidet med å utvikle delstrategiene. Scenariene er et verktøy for å teste delstrategiene – om de holder ”vann” under ulike betingelser.

Dette notatet gir en oppsummering av resultatene fra scenarieprosessen.

## 1.2. Mål

Scenariene skal bidra til strategier som gjør SSB mer:

- Lydhør
- Nyskapende
- Handlekraftig

Dette oppnås ved at det i scenariene legges vekt på SSBs omgivelser framfor institusjonen selv, og ved at vi øver på både å se og å lytte til omgivelsene våre.

For SSB skal scenariene videre:

- Utvide organisasjonens tenkning ved å gi mentale modeller om framtida
- Gi bedre oppfatningsevne; se hendelser som del av mønstre
- Bidra til å utforme prosjekter og beslutninger slik at de blir mer robuste under flere alternative framtider
- Skape felles omverdensforståelse for beslutninger
- Gi inspirasjon til utforming av strategier for organisasjonen

## 1.3. Prosessen

Selve scenarieprosessen skal bidra til:

- Læring
- Mer framtidorientering
- Endringsvilje og engasjement

Prosessen har bestått av følgende elementer:

- Arbeid i en bredt sammensatt scenariegruppe som har utarbeidet scenariene i løpet av 6 samlinger i tidsrommet januar-juni 2006
- Intervjuer med utvalgte personer som til sammen representerer politikk, næringsliv, teknologi og akademia
- Forankringsarbeid i ulike fora internt

Følgende personer har vært intervjuet:

- Kåre Willoch (tidligere stortingsrepresentant, statsminister og fylkesmann. Emne: I hovedsak politisk agenda og problemstillinger som kan belyses med statistikk)
- Claus Sonberg (direktør i kommunikasjonsrådgiverfirmaet Burson-Marsteller. Emne: Bruk og brukere av statistikk)
- Linda Sangolt (førsteamanuensis ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Emne: Statistikkens rolle i samfunnet)
- Tim O'Reilly (Grunnlegger og leder av forlaget O'Reilly Media, opphavsmann til begrepet web 2.0. Emne: Kommunikasjon og Internetteknologi)

Redigerte videoer fra disse samtalerne er en del av leveransen fra scenariegruppa i tillegg til denne rapporten og utvalgte presentasjoner.

I SSB er det blitt gjennomført presentasjoner, diskusjoner og delvis gruppearbeid i følgende fora som har gitt innspill til scenariearbeidet:

- Strategiforum
- Alledersamling
- Seksjonssamlinger
- Styreseminar
- Møte i Statistikkrådet
- ASU-seminar

Det har vært en samling på Telenor for scenariegruppen og andre fra SSB om utvikling og utnyttning av ny teknologi.

## 2. Hva er scenarier?

*“Building scenarios is about widening perspectives. Using scenarios is about widening options.”* (Ged Davis, Shell)

Scenarier er mulige helhetlige framtidbilder. I vår sammenheng, framtidbilder med vekt på forhold av stor betydning for produksjon og bruk av statistikk. Og dermed for SSBs virksomhet.

Scenariene skal skissere fundamentalt forskjellige framtider. Godt scenariearbeid spenner ut et rom av muligheter. Scenarier er verktøy for læring. Hensikten med de scenarier som her legges fram, er å gi medarbeidere i SSB bedre forståelse av nåsituasjonen og av de utfordringer vi kan møte i framtida, og av de muligheter som vil åpne seg.

Scenarier er ikke prognoser for den mest sannsynlige utviklingen, og heller ikke orakulære spådommer eller visjoner om en ønsket utvikling. Scenarier spenner ut ulike mulighetsrom. Hva framtida vil bringe er helt sikkert noe annet. Men elementer av en usikker framtid – hvilke mekanismer som kommer i sving, hvilke krefter som vil virke, og hva slags aktører som vil kjempe seg fram til en plass i solen – er forhold et godt scenariearbeid vil gi økt innsikt i, bedre beredskap for og større forståelse av.

Scenarier gir bilder for forhold som påvirker SSB, men sier ikke hvordan SSB skal eller bør tilpasse seg disse. Det hører hjemme i resten av strategiprosessen.

Scenariene gir øvelse i tenke på lengre sikt – gjerne 10-15 år – mens en strategiplan normalt legges for en femårsperiode. Mange av de utfordringene vi vil møte et tiår fram i tid, vil vi også måtte forholde oss til – i hvert fall som muligheter – på kortere sikt. Scenariene skal derfor gi grunnlag for mer nyskaping og handlekraft med hensyn til framtidens valgmuligheter. Ved å forholde seg til ulike tenkte utviklingsbaner, er vi bedre rustet til det som møter oss og kan utnytte mulighetene til egen fordel.

### 3. Hvordan lage scenarier?

Første trinn i scenarieprosessen er å velge scenariefokus: Hva skal scenariene belyse? Vårt fokus er:

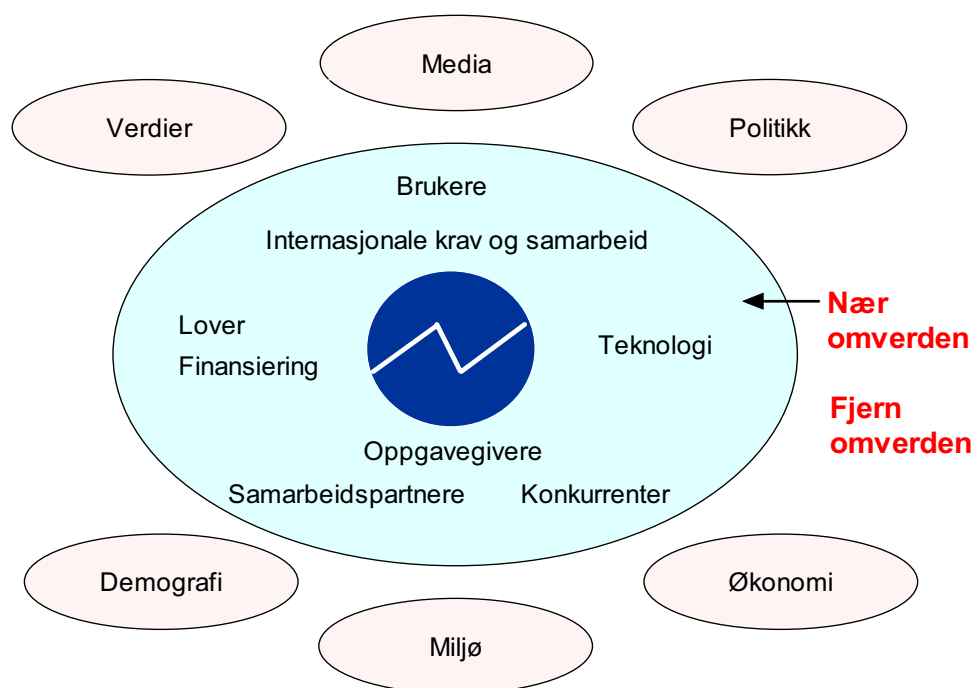
- *Statistikk 2016 – hvilke behov skal dekkes og hvordan?*

En tidshorisont på ti år innebærer at vesentlige endringer vil finne sted. Horisonten er likevel ikke lenger enn at beslutninger tatt i løpet av en strategiperiode på fem år vil ha betydning for slutt punktet for scenariene. Fokus er på eksterne behov for statistikk, men også på hvordan økonomiske og politiske rammebetingelser, samt endringer i teknologi vil gi nye behov for statistikk og nye muligheter for å tilfredsstille disse behovene.

En beskrivelse av *drivkrefter* er et sentralt punkt i byggingen av scenarier. En drivkraft er et forhold som antas å ha stor innvirkning på scenariefokus, det vil i dette tilfellet si på statistikkbehov og produksjonsmetode for statistikk i framtida.

Figur 1 viser SSBs omverden og noen drivkrefter eller typer av drivkrefter som er viktige i denne sammenheng. Omgivelsene kan deles inn i fjern eller nær omverden. Noen typer drivkrefter som f.eks. teknologi hører hjemme både i en statistikkproducents nære og fjerne omgivelser. De fleste drivkreftene påvirker hverandre og henger sammen.

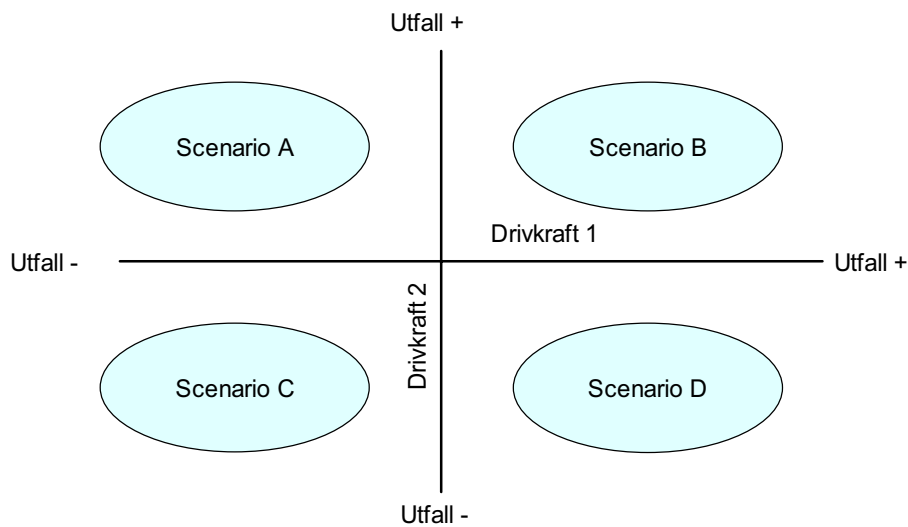
**Figur 1. Statistikkens omverden**



Drivkrefter av betydning for scenariefokuset deles inn i sikre og usikre. De sikre legges til grunn for alle scenarier. Det er de usikre drivkreftene som spenner ut utfallsrommet og som gir grunnlag for ulike scenarier. En drivkraft med to motsatte, men mulige utfall, vil kunne gi opphav til to scenarier alt etter hvilket utfall som legges til grunn. Kombinert med en annen drivkraft som også har to mulige utfall, kan det lages fire alternative scenarier.

Figur 2 viser hvordan to usikre drivkrefter (hver med to motsatte utfall betegnet + eller -) kan kombineres i et aksekors. Dette aksekorset spenner ut et rom hvor ulike scenarier kan plasseres.

**Figur 2. Aksekors for to drivkrefter og scenarier**



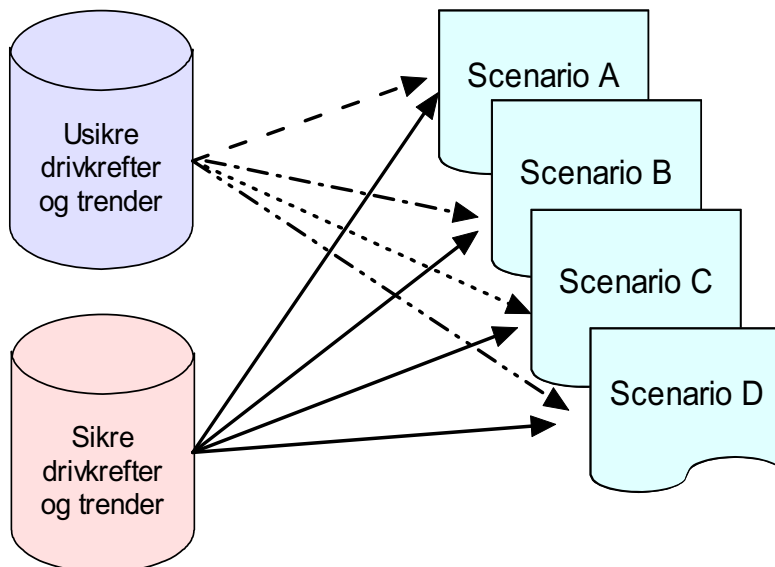
Det vil normalt ikke være praktisk å lage mer enn fire ulike scenarier. Med mange usikre drivkrefter må vi prioritere. Hvilke vil vi legge vekt på for å skille de fire ulike scenariene? Hvilke er viktigst? Hvordan sørge for at utfallsrommet som spennes ut, blir passe stort og variert?

En analyse av sammenhengene mellom drivkreftene blir viktig – to drivkrefter som henger sammen, kan representeres ved én av dem. Viktigheten av drivkreftene varierer også.

For å velge ut de drivkreftene, som de ulike scenariene skal baseres på, rangeres de etter grad av viktighet (betydning) og usikkerhet. Drivkrefter med antatt størst betydning og størst usikkerhet gir grunnlag for å skille scenariene fra hverandre. De (relativt) sikre drivkreftene legges til grunn for alle scenariene. Dette betyr ikke at de med mindre viktighet og usikkerhet ikke får noen betydning. Disse kan likevel bakes inn i scenariene etter behov. Drivkrefter og bruk av aksekors er *hjelpemidler* for å komme fram til ulike og konsistente scenarier, og ikke en del av disse.

Metoden for bygging av scenarier er illustrert i figur 3.

**Figur 3. Hvordan bygge scenarier**



## 4. Drivkrefter for endringer i markedet for statistikk

### 4.1. Valg av drivkrefter

Vi valgte i alt 13 drivkrefter som vi har gruppert under følgende tema:

- Globalisering
- Teknologi
- Etterspørsel/konkurranse
- Politisk agenda

Som tidligere nevnt vil flere av drivkreftene samvirke og/eller påvirke hverandre. Noen av drivkreftene kan plasseres under flere av de fire gruppene. Den klassifisering som her er valgt, må ikke sees på som atskilte ”båser”.

Drivkreftene er:

#### *Globalisering*

- Økonomisk globalisering
- Kulturell globalisering
- Internasjonale krav og samarbeid

#### *Teknologi*

- Nye data
- Enklere tilgang til data
- Økt tillit til et (sikrere) Internett

#### *Etterspørsel og konkurranse*

- Tabloidisering
- Merkevarerbygging
- Nye aktører
- Nye typer brukerbehov

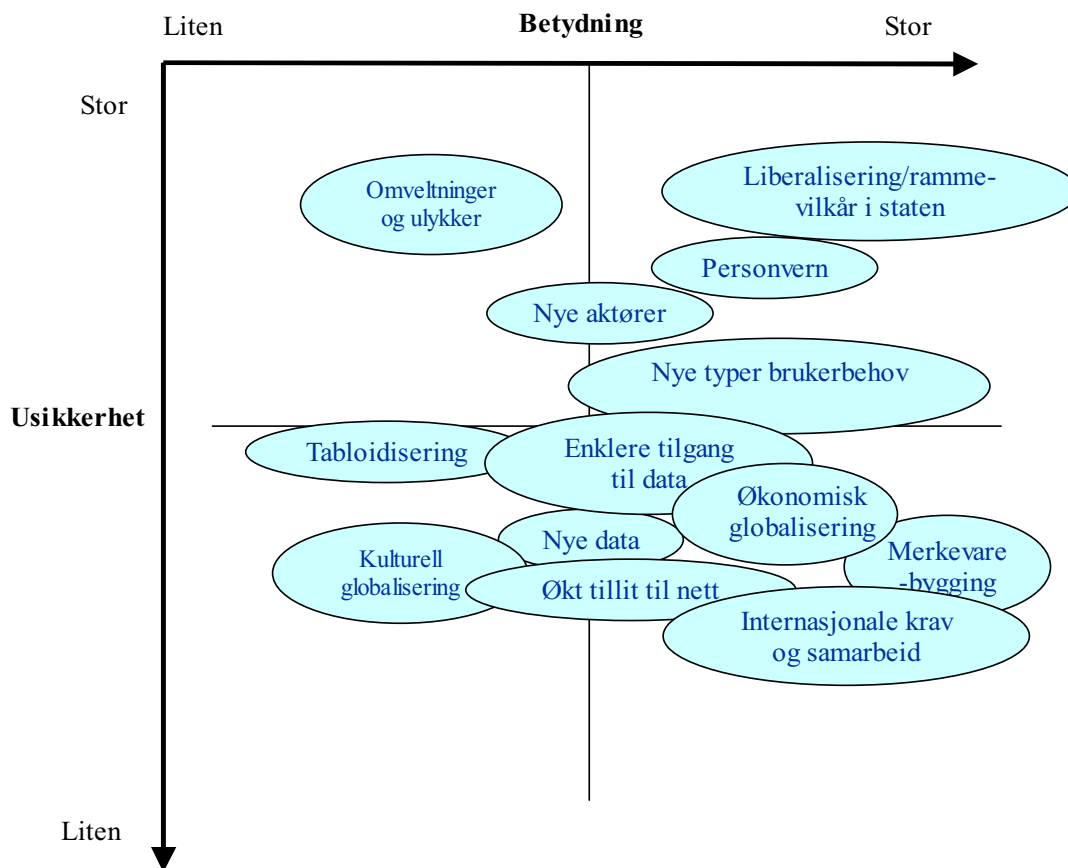
#### *Politisk agenda*

- Liberalisering/rammevilkår i staten
- Personvern
- Omveltninger og ulykke

Mange av disse drivkreftene er høyst virksomme i dag. Poenget i denne sammenhengen er *endringer* i styrke og omfang, samt nye utslag (som helt nye aktører i statistikkmarkedet).

Figur 4 viser resultatet av en vurdering av betydning og usikkerhet.

**Figur 4. Rangering av drivkrefter for statistikk**



Dette gir opphav til 4 scenarier som skiller seg med ulike utfall av de viktigste men mest usikre drivkreftene:

- A: Strengt personvern og vekt på statlig styring
- B: Svakt personvern og vekt på statlig styring
- C: Strengt personvern og markedsliberalisering
- D: Svakt personvern og markedsliberalisering

Scenariene presenteres i kapittel 5. Noen av de viktigste drivkreftene for endring, altså drivkrefter hvis utvikling vil ha stor betydning for framtidens statistikkmarked, er beskrevet nærmere i det følgende. Dette gjelder også noen av de antatt "sikre" drivkreftene, i betydning forutsigbar utvikling, som ligger til grunn for alle scenariene.

## 4.2. Globalisering

Hovedvekten i dette avsnittet ligger på økonomisk globalisering, men internasjonale krav og behovet for økt samarbeid over landegrensene behandles også. Nasjonalstaten er den sentrale aktøren på den globale arenaen. Men grensene til resten av verden blir stadig mer porøse. Hva skjer da med nasjonalstatens handlingsrom?

Omfanget av kapitalbevegelser har økt betydelig de siste 10-20 år, både i form av finansielle plasseringer og i form av direkteinvesteringer. Nasjonale og internasjonale finansmarkeder er blitt mer

sammenvevd. Selskaper så vel som enkeltpersoner har muligheter til å spre sine plasseringer over stadig flere land og over stadig flere finansielle produkter. Mye av dette har skjedd som følge av liberalisering av markedet. Teknologiske endringer har også vært med på gjøre verden ”mindre”.

Stadig dukker det opp nye finansielle produkter. ”Special Purpose Vehicles” (SPV) var et produkt som gjorde det mulig for ENRON i årevis å skjule mye av sin gjeld samtidig som framtidige inntekter ble bokført umiddelbart. Norge har hittil ikke hatt SPVs, men de har stort omfang i Nederland og Irland og brer stadig om seg. Basel II-avtalen for overvåking av bank og finans, samt nye regler i USA for revisjon og åpenhet, tar sikte på at slike finansielle ”vehicles” ikke skal brukes på måter som tildekker virkeligheten.

Den økende internasjonaliseringen av finansmarkedene har også medført redsel for at finanskriser kan få smitteeffekter. I etterkant av finansielle kriser i Asia og Russland på slutten av 1990-tallet er det blitt fremmet en rekke forslag til å reformere det internasjonale finansielle systemet. Ett viktig mål er å hindre at nye kriser bryter ut, et annet å dempe spredningseffekten av kriser som likevel oppstår<sup>1</sup>.

En rekke andre spørsmål kan reises i forbindelse med globalisering av økonomien. Hva er multinasjonale selskapers atferd og tilpasning, og hvordan påvirker de produksjon og sysselsetting i et land? Hvordan bidrar deres aktiviteter til teknologioverføring og handlestrømmer? I hvilken grad bidrar multinasjonale selskapers disposisjoner til internasjonale finansielle kriser? I hvilke former og omfang flyter arbeidskraft mellom land? Hvordan påvirker dette lønnsnivåer og velferdsordninger?

Også individenes atferd i den globaliserte verden endres. Vi reiser stadig mer til utlandet, jobber på sokkelen og bor i Spania i friperioder. Selvsagt har vi hus og hytte også i Norge. Hvor bruker vi egentlig pengene våre, og hva brukes de til? Hvor konsumerer vi helsetjenestene eller omsorgstjenestene, og hvilke tilbud står vi faktisk overfor? Og ”arbeidsinnvandrerne” som kommer til Norge, hvilke tilbud trenger de (velferdsordninger)? Har kommunene kapasitet til å dekke denne etterspørselen? Er dagens økonomiske statistikk tilpasset analyser av slike problemstillinger som her reises?

Den økonomiske statistikken har tradisjonelt hatt som mandat å beskrive den *nasjonale økonomien*. Statistikken er en viktig del av informasjonsgrunnlaget for myndighetenes beslutninger i den økonomiske politikken. Samtidig skal tallene gi grunnlag for studier av økonomiens virkemåte gjennom analyse av *økonomisk atferd*. I hvilken grad bidrar globalisering til en målkonflikt mellom framskaffelse av data til styring av nasjonalstaten og data til analyse av økonomisk atferd?

I globaliseringsaspektet kan man også trekke fram klima- og miljøspørsmål. Kyoto-protokollen har ført til et strengere og mer standardisert rapporteringsregime, sterkere kvalitetskrav og krav til mer dokumentasjon både av utslippsstatistikken så vel som til basisstatistikkene.

Det er usikkert hvilken form en oppfølging av Kyoto-protokollen vil få, men det er antatt at den vil bli strengere og omfatte flere land, også u-landene. Flere stater arbeider allerede med ambisiøse mål for utslippshåndtering etter at Kyoto-perioden 2008-2012 er avsluttet. I Norge skal Lavutslippsutvalget utrede hvordan Norge kan kutte nasjonale utslipp av klimagasser med 50-80 prosent innen 2050.

Andre stater har enda mer ambisiøse mål.

Det er også å vente at Kyoto-avtalen sammen med generelle trender bidrar til økt industribygging i u-land og nedbygging i i-land. Dermed flyttes utslippene og problemene til områder hvor statistikkgrunnlaget er dårligere. Det er viktig å fange opp hvilken effekt slik utflagging har for de ulike lands bidrag til de globale utslippene.

---

<sup>1</sup> Kollapsen i det amerikanske hedgefondet LTCM (Long Term Capital Management), som nær utløste en krise for investeringsbankene på Wall Street i 1998, da verdien av fondet falt brått som følge av Russland-krisen, var en vekker for myndighetene.

Statistisk sentralbyrås statistikk baseres normalt på kartlegging av økonomiske enheter eller økonomiske aktører, som etter bestemte kriterier defineres som landets *innlendinger*, og beskriver også innlendingers økonomiske forbindelser med *utlendinger*. Utvidet økonomisk samkvem mellom innlendinger og utlendinger, for eksempel økt tradisjonell samhandel, representerer ikke nødvendigvis noen ny utfordring for statistikken. Imidlertid er det trekk ved økonomisk globalisering og næringslivets og individenes ”internasjonalisering” som utfordrer både statistikkens *evne* og dens *relevans* i forhold til beskrivelser og analyser av økonomisk utvikling.

## Utfordringer:

### 1) Måleproblemer

Når næringslivet organiserer seg på tvers av landegrenser, forstyrres *datainnhenting* ved at identifikasjon av de hjemmehørende økonomiske enhetene eller innlendingene blir vanskeligere. En og samme juridiske enhet kan ha vedvarende og omfattende virksomheter i flere land, mens regnskapsføringen foretas i kun ett av landene. Fordi *statistikklovverket* er utformet kun med tanke på datainnhenting i eget land, hindres tilgang til nødvendig informasjon.

Også måleproblemer i form av vanskeligheter med *tolkning* av informasjon kan oppstå, typisk på grunn av fenomener som internprising over landegrensene og fri utnyttelse av felles IT-infrastruktur og intellektuell kapital.

Måleproblemer som oppstår ved verdifastsetting av transaksjoner mellom mor- og datterselskaper, vil påvirke tverrsnittssammenligninger mellom næringer, analyse av utvikling over tid og internasjonale sammenligninger basert på tradisjonell næringsstatistikk. Det er også et spørsmål om hvor fullstendig informasjon internasjonale konsern har om virksomheten i hvert enkelt land, og hvor stor vekt de legger på regnskapsføringen langs denne dimensjonen. Dessuten står vi overfor ulike internasjonale regnskapsstandarder som riktignok er i ferd med å standardiseres (IFRS). I Norge må store virksomheter innføre den nye internasjonale regnskapsstandarden, mens for andre enheter er regnskapsføring etter IFRS frivillig.

Utover forskjeller i kostnader er også ulike skatteregimer drivkrefter bak selskapers fordeling av virksomhet i ulike land. Innenfor EU har Irland spesielt gunstige regler for selskapsbeskatning. Dette har ført til at mange internasjonale industrikonsern har en regnskapsføring som gjør at en stor andel av overskuddet kommer til beskatning ved konsernets foretak i Irland.

### 2) Tap av relevans

Utviklingen peker mot en økende asymmetri mellom den statistiske beskrivelsen av økonomien som et primært nasjonalt fenomen, og den økonomiske virkeligheten som et i økende grad globalt fenomen. Kort sagt beskriver statistikken i dag den del av økonomien som avgrenses av myndighetenes innflytelsesområde, dvs. *innenfor* nasjonalstatens grenser, mens økonomiske aktører opptrer og foretar tilpasninger på *tvers av* nasjonalstatens grenser. Den nasjonale økonomiske statistikken står i fare for å bli *mindre relevant* som grunnlag for analyser av aktørenes atferd og dermed forståelse av økonomiens virkemåte.

### Internasjonale krav og samarbeid

Det er en nær sammenheng mellom globalisering og *internasjonale krav og samarbeid*. I tillegg til at sistnevnte er en egen drivkraft, kan internasjonalt samarbeid også være et svar (strategi) på globalisering som drivkraft. Med det menes at internasjonalt samarbeid må til for å løse felles statistikkutfordringer. Globaliseringen kan i tillegg føre til at man får stadig nye internasjonale krav å forholde seg til, for eksempel i forhold til miljøspørsmål og spørsmål om finansmarkedet.

FN spiller en viktig rolle i standardiseringsarbeid.

**OECD** kan tenkes å styrke sin rolle på det statistiske området med økt medlemsmasse og et koordinerende sjefsorgan, og økt etterspørsel etter sammenlignbar statistikk innenfor OECD.

**EUROSTAT** – EUs statistiske organ – vil stadig styrke sin rolle ettersom flere land blir medlemmer av EU, og EU trenger statistikk som grunnlag for faktabasert politikktutforming og forvaltning. Mulig ny statistikklov og felles retningslinjer for praksis bidrar til integrering av europeisk statistikk.

Det er lite som tilsier at det i de nærmeste åra vil skje dramatiske endringer i rollefordelingen mellom disse organene. Imidlertid må det forventes bedre samordning når det gjelder dataflyt til og mellom ulike organer. Dette kan også stille krav til bedre samordning på nasjonalt nivå.

#### **Fra EØS til EU – nye samarbeidsformer?**

Et eventuelt norsk EU-medlemskap vil gi noen, men relativt moderate endringer:

- Klarere krav til oppfølging av lovverket på visse statistikkområder
- Utvidet og endret statistikk på noen områder: landbruk, regionalstatistikk og intrastat (utenrikshandel)
- Muligens noe økt finansielt bidrag til statistikk – basert på et større norsk bidrag til EU

Endringer i samarbeidsformer kan gi større effekter – i noen grad avhengig av EU-medlemskap:

- Europeiske undersøkelser – mindre krav til detaljering for små land
- Økt integrasjon av europeisk statistikk: europeiske registre, utveksling av informasjon på detaljnivå
- Utvikling av 'centres of excellence' – arbeidsdeling mellom sentralbyråene og nettverksbygging

#### **Forhold til andre drivkrefter**

*Teknologiutviklingen* er en viktig drivkraft for globaliseringen. I dag kan man ha IT-avdeling i India og sentralbord i Estland.

Globalisering har også en klar sammenheng med *personvern og lovgiving*. Hvordan vil nasjonal lovgiving fungere i en global verden? Er det lov å utveksle data over grenser? Hvordan forholder man seg til konfidensialitetsproblemer?

Vil *politisk agenda* (miljø, ulykker, katastrofer, terror, ”clash of civilisations”) påvirke globaliseringen? Miljøkatastrofer påvirker med stor sannsynlighet internasjonale krav og samarbeid, men hva er forholdet til økonomisk globalisering? Er det slik at terrorhandlinger, som 11. september, åpner eller stenger grenser? Blir konsekvensene at vi handler mer eller mindre med hverandre?

### **4.3. Teknologi**

Den teknologiske utviklingen har alltid vært en viktig drivkraft for statistikkproduksjonen. Fra den spede begynnelse med bruken av Holleriths elektriske tabuleringsmaskin ved folketellingen i 1900 til SSBs virksomhet var fullautomatisert på 1990-tallet, hadde teknologiutviklingen i hovedsak betydning for den interne effektiviseringen av virksomheten. Fra midten av 1990-tallet kom Internett for fullt. Teknologi ble tatt i bruk for eksterne formål. I SSB ble dette synliggjort ved web som offisiell formidlingskanal. Videre ble ny teknologi anvendt for innsamling av data.

Teknologiutviklingen har altså vært en hundreårig drivkraft for den interne utviklingen i Statistisk sentralbyrå, og knapt en tiårig drivkraft for den eksterne.

De neste ti årene vil trolig være preget av nye, hensiktsmessige og dels banebrytende anvendelser av den teknologien som allerede i dag eksisterer. Telenors forskningsvirksomhet har gått fra å være typisk teknologidrevet, til nå å være svært brukerorientert. Hvordan påvirke og treffe potensielle

brukergruppers framtidige behov? Samtidig vil kapasiteten og utbredelsen av eksisterende teknologi, for eksempel prosessorkraft, lagringskapasitet og overføringshastighet i nettverk, fortsatt utvikle seg svært raskt.

Teknologiutviklingen er en sikker drivkraft det neste tiåret. Men i tida framover er det trolig ny *anvendelse* av i hovedsak kjent teknologi som vil stå sentralt.

### **Utviklingstrekk**

Vi forventer en utvikling som vil gi utslag på tre felter

- Nye (typer) data vil oppstå
- Tilgang til data og informasjon vil bli enklere og mer presis
- Sikker kommunikasjon og lagring vil øke tilliten til bruk av digitale tjenester og informasjon

Teknologiutviklingen vil også ha effekt på SSBs produksjonsformer og effektivitet. Disse konsekvenser av teknologiutviklingen berøres ikke nærmere her. Tilgangen til nye tjenester og ny informasjon i markedet er de feltene hvor teknologien som drivkraft vil kunne påvirke SSB mest.

### **Nye data**

Omfanget av enheter som kommuniserer trådløst seg i mellom vil øke betraktelig framover. Særlig gjelder dette små enheter som kommuniserer innenfor korte rekkevidder, for eksempel ved bruk av små radiobrikker som etter hvert koster nesten ingenting. Slike brikker aktiviseres av ulike mottakere/sendere. Eksempelvis kan de brukes til å merke og følge varer fram til forbruker (såkalte RFID – Radio Frequency Identification-brikker). Den samme teknologien kan brukes til å lagre spesifikk informasjon om alt mulig vi treffer på rundt oss og kan hentes fram for eksempel på mobiltelefonen. Stedfestet informasjon (f.eks. basert på GPS) blir viktig. Informasjon fra ulike sensorer, som kan gjøres tilgjengelige for mange ulike formål i ulike typer kommunikasjonsprodukter, vil etter hvert utgjøre et omfattende sensornettverk. Foreløpig setter bare fantasien en begrensning for anvendelsesmulighetene. Bruken av ny teknologi vil skape og etterlate en praktisk talt uendelig mengde ny informasjon.

Internett vil snart kunne nåes fra overalt. Og med nær sagt hvilken som helst enhet (telefon, digital planlegger, PC osv.). Kapasiteten i nettet vil fortsette å øke. Den vil være mer enn tilstrekkelig for våre i dag kjente behov. Dagens stadige leting etter tilgang til nett, lave båndbredde og ustabile forhold vil opphøre. Nettet blir en del av hverdagen, og vil til enhver tid være rundt oss der vi er.

Den digitale teknologien blir en del av vår personlighet. Rene nyttevurderinger suppleres med kjekt-å-ha-betraktninger, tydeliggjort allerede gjennom multifunksjonsløsninger hvor telefon, PC, navigasjonssystem, digital planlegger, videokamera, fotoapparat, musikkspiller osv. overlapper hverandre og konkurrerer med hverandre mer ut fra et livsstilsperspektiv enn ut fra nyttebetraktninger.

I sum fører dette til en mengde nye brukere, en mengde nye tjenester og en formidabel mengde nye data.

### **Bedre tilgang til data**

Dagens Internett er primitivt organisert. I prinsippet bygger organiseringen av informasjon på to fundamenter; hvor informasjonen finnes (URL) og hvordan den ser ut (HTML). Det finnes ingen informasjon om innholdet som er forståelig for andre enn mennesket som leser. Ulike søkemotorer er utviklet, og som med avanserte algoritmer finner fram, indekserer og lagrer informasjon basert på nøkkelord, hyppighet ved oppslag osv.

Når informasjonsmengden på Internett fortsetter å mangedobles, vil det bli stadig vanskeligere å nyttiggjøre seg informasjonen slik Internett er bygd opp i dag. Vi ser derfor nå konturene av kommende generasjoners Internett, lansert gjennom begreper som web 2.0 og web 3.0.

Web 2.0 er først og fremst et skifte i Internett fra å være en mer eller mindre ren informasjonskanal til å bli bedre tilpasset for nye typer tjenester. I tillegg vil nye former for visualisering gi bedre muligheter for å forstå og finne fram til ønsket informasjon. De som lykkes på Internett, er de som tilbyr tjenester som kobler kunnskap sammen, og skaper mer nytte og på en måte ny intelligens. Dette er imidlertid ikke nok til å ta kontroll over informasjonsveksten. I web 3.0 lanseres den *semantiske web*. Det betyr at informasjonsinnholdet kan struktureres etter et sett felles standarder, slik at forskjellige tjenester eller applikasjoner kan utnytte hverandres informasjon, uten å kjenne innholdet på forhånd. Framveksten av web 3.0 vil ta lang tid, men vi vil sikkert se resultater på dette feltet de neste ti årene. For statistikkproduksjon vil innholdsstandardisering åpne helt nye muligheter, men også åpne for en omfattende konkurranse om videre bearbeiding av allmenn tilgjengelig informasjon.

### **Tillit til et sikkert Internett**

En formidabel vekst i nye data og nye tjenester tilgjengelige på Internett forutsetter at alle aktører og brukere er trygge på at informasjonen de legger inn, ikke blir misbrukt, at informasjon de henter ut er ekte og at transaksjoner og handel skjer på en trygg og etterrettelig måte. Uten denne tilliten til Internett vil brukere vegre seg mot å anvende de tjenestene som teknologien muliggjør.

Vi ser derfor en nødvendig, men også rivende utvikling i sikkerhetsløsninger for trygg bruk av nettjenester. Det er rimelig å forvente at alle typer tjenester i løpet av de neste ti årene vil bli allment tilgjengelige og benyttet over Internett. Det inkluderer at alle brukere, enten de er privatpersoner, offentlige eller private virksomheter, benytter tiltrodde tredjeparter (TTP-tjenester) for å verifisere seg eller sine tjenester på nettet, og at dette skjer på en måte som har allmenn tillit.

### **Utfordringer**

Alle elementene over, trådløs teknologi, nye data, bedre tilgang til informasjon, tillit til digital kommunikasjon, er nødvendige faktorer for at vi om ti år faktisk kan stå midt i en ny verden av nye, bredt anlagte teknologiske anvendelser.

Den største usikkerheten knytter seg til i hvilken grad SSB og andre vil få tilgang til den informasjonen som produseres. Videre er det usikkert om informasjonen vil inneholde tilstrekkelige data, eller kunne kobles mot andre data, slik at den for eksempel kan anvendes for statistikk.

Mens teknologien ganske sikkert vil gjøre det mulig å hente fram nær sagt hvilken som helst tjeneste eller informasjon, vil holdninger og lovgivning rundt personvern, og kraften og eksklusiviteten i lovverket som SSB benytter eller beskyttes av, være avgjørende for i hvilken grad og hvordan disse drivkreftene vil påvirke oss i framtida.

## **4.4. Etterspørsel og konkurranse**

Etter statistikklovens definisjon er offisiell statistikk den statistikken som produseres av SSB og andre offentlige institusjoner. Om lag 20 viktige offentlige statistikkprodusenter er samlet i Statistikkrådet som er et koordineringsorgan ledet av SSB. Et sett av minimumskvalitetskrav for norsk offisiell statistikk foreligger. SSB står for 80-85 prosent av den statistikken som fortjener betegnelsen norsk offisiell statistikk.

Annen statistikk produseres av en rekke aktører som meningsmålings- og markedsanalysefirmaer, banker og finansinstitusjoner, arbeidslivs- og interesseorganisasjoner, konsulentfirmaer, forskningsinstitusjoner og internasjonale organisasjoner.

### **Utviklingstrekk**

Både det totale statistikkmarkedet og markedet for offisiell statistikk øker i volum og i antall aktører. For SSB fører dette til et påtrykk etter nye oppdrag som må finansieres direkte av oppdragsgiver. Markedsoppdragenes andel av SSBs totalbudsjett har økt fra om lag 15 prosent på begynnelsen av

1990-tallet til 30 prosent i 2005. De aller fleste av disse oppdragene kommer fra offentlige eller internasjonale institusjoner.

Mulige framtidige større kutt i statsoppdraget vil også gjøre konkurransen viktigere for SSB (til nå har årlige rammekutt på 1-2 prosent vært vanlig). Konkurransen kan også være av ulike typer som henger sammen:

- Konkurransen for å skaffe oppdrag for produksjon og/eller analyse av statistikk
- Konkurransen om oppgavegiverne (respondentene)
- Konkurransen om synlighet og tillit

### **Tabloidisering**

Med tabloidisering mener vi utviklingen i retning av å komme med oppsiktsvekkende nyheter som gjerne handler om enkeltpersoner eller enkeltskjebner, og som har fokus på ”meg og mitt”.

Bakgrunnsstoff og kommentarer om politikk, økonomi og andre samfunnsforhold prioriteres ned til fordel for underholdningsstoff og ”kjendiser”. Det antas at denne utviklingen vil fortsette. Det betyr at statistikk om grupper og hovedtendenser kan bli mindre interessant, dersom ikke slik statistikk kan relateres til enkeltpersoner og ”mine behov”. Aktører som kan utføre mindre, men raske undersøkelser om dagsaktuelle saker, vinner fram.

### **Merkevarebygging**

Merkevarebygging betyr aktiviteter for å skape og opprettholde et mentalt bilde av en vare eller en tjeneste med navn/logo i folks bevissthet, for å gi produktet identitet og tilleggsverdi. Konkurransen om å bli lagt merke til gjelder både produkter og institusjoner. Dette er en tendens som antas å fortsette, og som betyr mye for synlighet, og dermed konkurransen. SSB er i dag et merke på statistikkmarkedet, med høy tillit for uavhengighet og kvalitet. Få andre aktører har til nå bygd merkevare som gir assosiasjoner til statistikk, men dette kan fort endre seg. Et unntak er Sentio Norstat som i praksis har markedsført seg som Norsk statistikk. SSB og riksadvokaten har kjørt en prosess mot dette navnet. Tilliten fra respondentene kan svekkes om folk lett forveksler Norsk statistikk og SSB.

### **Nye aktører**

Helt nye aktører har bygd seg opp på nye områder som informasjonssøk- og formidling på web. Dette kan etter hvert få mye å si for statistikkmarkedet. Et godt eksempel er Google som ble opprettet i 1999. Et siste skudd på denne stammen er Google Earth som tilbyr detaljerte satellittbilder og kartinformasjon med fleksible muligheter for brukerne. Hva dette på sikt kan ha å si for markedet for kart og geografisk informasjon, som har vært preget av kartverksmonopoler og høye priser, kan en bare spekulere i. Dette er bare ett av mange eksempler, og aktører som ikke en gang finnes i dag, kan komme inn på statistikkmarkedet i scenarieperioden.

### **Nye typer brukerbehov**

Statistikkproduksjonen må alltid tilpasse seg nye brukerbehov i tråd med samfunnsutviklingen. Vi har f.eks. hatt en utvikling fra jordbruks- og industristatistikk til tjeneste- og IKT-statistikk. Nye typer brukerbehov kan imidlertid også få stor betydning framover. Dette gjelder f.eks. statistikk som grunnlag for rangering av produkter som dagens musikk- og boklister, nye vinklinger i presentasjonen av statistikken f.eks. som følge av tabloidisering, nye formidlingsformer som utnytter video og annen multimedia, nye typer analyser og forventninger om nye roller for en statistikkprodusent. Stikkord her er databehandler – det vil si å administrere registre som også brukes til statistikk – kvalitetskontroll, koordinering og rådgivning overfor andre statistikkprodusenter i Norge og internasjonalt. I forhold til de fleste av disse behovene blir faglig uavhengighet tillagt vekt.

### **Forholdet til andre drivkrefter**

Alle drivkreftene som er nevnt under etterspørsel/konkurransen, henger sammen. De henger også sammen med andre drivkrefter som teknologi, nye aktører og brukerbehov. Videre vil den politiske agendaen ha stor betydning for statistikkmarkedet, for hva som bør belyses med statistikk i tillegg til

at graden av liberalisering påvirker aktørene. Personvernet har også betydning for i hvilken grad man kan dekke etterspørselen etter detaljert statistikk.

## 4.5. Politisk agenda

### Liberalisering og rammevilkår i staten

Bare SSB har lovhjemmel til å koble registre og kreve data. Prinsipper og retningslinjer for statistikk må følges uavhengig av om statistikken blir gjort til gjenstand for konkurranseutsetting eller ikke.

Med endringer i statistikkloven kan rammebetingelser og konkurranseforholdene endres. En ytterlighet er sterke kutt i grunnbevilgningene over statsbudsjettet samtidig som ny statistikklov sterkt begrenser mulighetene for koblinger av data (styrket personvern). Større omorganiseringer av statistikkvirksomheten er også mulig i kombinasjon med lovendringer.

Dersom statistikkloven ligger fast, vil mulighetene for endringer i rammebetingelsene trolig i større grad begrense seg til årlige endringer i grunnbevilgningene over statsbudsjettet og mindre endringer i organiseringen av statistikkvirksomheten.

Med hensyn til rammevilkårene for produksjon av offisiell statistikk, tenker en gjerne først og fremst på et mulig trykk for konkurranseutsetting og privatisering. Det gir rammekutt for de nasjonale statistikkinstusjonene. Men en generell økt etterspørsel etter offisiell statistikk og analyser, og ikke minst et økt påtrykk for offentlig og uavhengig innsats på nye områder hvor statistikkkompetansen kan utnyttes, er også mulig. Slike forhold trekker i motsatt retning.

De siste årene har det generelle statsoppdraget til SSB blitt redusert hvert år, samtidig som brukeroppdraget har økt. Rammekutt på statsoppdraget er blitt erstattet av øremerkede bevilgninger gitt i forbindelse med utvikling av ny statistikk. I starten har ofte slike bevilgninger blitt gitt som markedsoppdrag, som senere er blitt konvertert til statsoppdrag ved overgang til drift av ny statistikk eller nye oppgaver. Disse oppgavene kan bety nye roller for SSB og påtrykk for å lage ny statistikk. Slike nye roller kan innebære databehandling på vegne av andre offentlige institusjoner, kvalitetskontroll, produksjon av styringsdata og resultatkontroll for offentlige etater. Med SSB som uavhengig aktør med stor tillit i alle miljøer vil nye oppgaver komme. Faren for kutt i statsoppdraget blir mindre. Ved ny etterspørsel og konkurranse er det imidlertid viktig at SSB viser vilje og evne til raske omstillinger for ikke å få kutt i bevilgningene. Dette scenarieprosjektet har nettopp dette som siktemål – at SSB blir en mer lydhør og endringsvillig statistikkprodusent.

Det er ikke opplagt at det offentlige skal drive med konkurranseutsatt virksomhet. Et viktig spørsmål for norsk forvaltning de neste ti årene er hvilken betydning New Public Management (NPM) vil ha. NPM har særlig vært opptatt av å skille ulike roller eller funksjoner fra hverandre. Mens ulike roller tidligere var samlet i én institusjon, kan man få en annen organisering der grunnleggende forskjellige funksjoner spres på ulike virksomheter. For eksempel kan ett selskap stå for drift/produksjon, et annet for tilsyn og et tredje for analyse. De ulike selskapene kan i varierende grad være konkurranseutsatte eller ha en monopolsituasjon.

I forbindelse med diskusjonen om konkurranseutsatt virksomhet i det offentlige oppnevnte Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Konkurransetilsynet i 2004 et ekspertutvalg som skulle foreta en prinsipiell analyse av de konkurransemessige problemstillinger som oppstår når offentlige foretak konkurrerer med private<sup>2</sup>. Utvalgets hovedkonklusjon er at offentlige foretak som hovedregel bare bør gå inn på konkurransemarkeder når det kan dokumenteres at det foreligger vesentlige synergieffekter mellom kjernevirksomheten og konkurranseutsatt virksomhet, og at disse gevinstene kommer

---

<sup>2</sup> Bjørnenak, T., D.M. Dalen, N.-H. M. von der Fehr, T.E. Olsen og Gaute Torsvik (2006): "På like vilkår? En analyse av konkurranse mellom offentlig og privat virksomhet", Økonomisk forum nr. 1.

kjernevirksomheten til gode. En sentral offentlig statistikkvirksomhet har stordriftsfordeler ved kobling av flere oppgaver. Videre er det positive synergier ved tilbakevirkninger til statistikken fra egen forskningsvirksomhet. Komplexitetskostnader ved at virksomheten blir for stor, og lite samordnet, trekker i motsatt retning.

Selv om økonomien blir stadig mer markedsbasert, behøver ikke det bety mindre til offentlig statistikkvirksomhet over statsoppdraget. Det at mange aktører deltar, kan gi seg utslag i produkter av ulik kvalitet. Hvis pålitelighet, uavhengighet, integritet osv. blir viktig, kan dette øke mulighetene for at SSB lykkes bedre i konkurransen om oppdrag fra markedet. Det vil kunne ha betydning både for statistikkproduksjon og for forskningsvirksomhet.

En mer markedsbasert økonomi vil også ha sammenheng med globalisering og teknologisk endring. Bedre teknologiske muligheter åpner for å gjøre det enklere å handle tjenester. Både produksjon av statistikk, kjøring av store modeller og analysevirksomhet kan i prinsippet gjøres i land med lave lønnskostnader og dermed gi økonomiske gevinster. Samarbeid med europeiske statistikkbyråer vil kunne gi grunnlag for spesialiseringsgevinster. Datatilsynet ville antakelig ikke sette pris på at mikrodata ble sendt f.eks. til India for omforming til statistikk. Personvern og statistikklov begrenser mulighetene for utflytting av slik virksomhet.

### **Personvern, lovgivning**

SSB har hjemmel i statistikkloven til å utarbeide offisiell statistikk. Det følger implisitt en hjemmel til å behandle de personopplysninger som er nødvendige for å lage statistikken, herunder sensitive personopplysninger (jf. lov om behandling av personopplysninger § 2 nr. 8). SSB kan utnytte administrative registre, og kreve kopi av slike registre utlevert, med unntak for helseopplysninger underlagt taushetsplikt etter helsepersonelloven. SSB kan koble sammen alle registre for bruk i statistikk. For opplysninger samlet inn etter samtykke fra respondentene, skal slik kobling være godkjent av respondentene.

Personopplysningsloven krever konsesjon for behandling av sensitive personopplysninger og kobling av omfattende registre, med mindre det følger av lov at slik behandling er tillatt. Datatilsynet var enig med SSB i 2001 om at statistikkloven ga tilstrekkelig hjemmel til slik behandling, og at konsesjon ikke er nødvendig.

Muligheten til å gjøre koblinger på grunnlag av fødselsnummer kan bli redusert ved at personvernet styrkes. En slik innstramning kan for eksempel komme som følge av at det oppdages feil og svakheter ved dagens rutiner som gjør at sensitive personopplysninger kommer ut i media. En mulig innstramning vil være at Datatilsynet pålegger å pseudonymisere alle offentlige personregistre. Dette medfører at personopplysninger med fødselsnummer ikke lenger kan lagres. Alle registre/filer som inneholder fødselsnummer, må pseudonymiseres så snart de er revidert og senest innen en viss tid fra mottak. Pseudonymt nummer medfører at personer lett kan følges over tid/sted innenfor det enkelte register. Kobling mellom registre forutsetter at man kan benytte samme pseudonymiseringsnøkler. Personvernet kan ytterligere styrkes ved å nekte bruk av samme pseudonymiseringsnøkler.

En annen mulig styrking av personvernet kunne være om Stortinget besluttet at alle sentrale administrative registre i Norge skulle reguleres i egne forskrifter, etter mal for helseregistrene. Registrene skulle bare benyttes til det opprinnelige formål de er opprettet for, og bare de som lager registrene, skal utarbeide statistikk. Kobling med andre registre skulle være forbudt, med unntak for forskningsformål.

En styrking av personvernet ved at det ikke lenger er mulig å koble data, vil bidra til at det blir en større byrde på oppgavegiverne. Respondentene kan bli mindre villige til å svare når de må delta i et større antall undersøkelser. På den annen side vil en slik styrking av personvernet gi økt tillit til at ikke dataene misbrukes, og resultatet kan bli at respondentene svarer fordi det føles trygt.

Terrortrusler og utbredt kriminalitet kan bidra til et ønske om å redusere personvernet for å lettere finne fram til dem som står bak ugjerningene. I en slik situasjon, eller ved kriser og ulykker, vil tilgang til data være viktigere enn konfidensialitet. Redusert personvern vil gi langt bedre grunnlag for statistikk og analyser med større helhet og sammenlignbarhet.

Redusert personvern ved endringer i statistikkloven kan ta ulike former. Loven kan endres slik at opplysningsplikten kun er begrenset av lovbestemt taushetsplikt knyttet til rikets sikkerhet. Det vil kunne gi mulighet for å koble sammen sentrale helseregistre og andre kilder til en stor database for forløpsanalyser f.eks. rundt temaet helse og livskvalitet. En annen endring i statistikkloven kan være oppmyking av taushetsplikten slik at tilbakemelding om feil til registereiere er mulig. Alle offentlige registre vil kunne pålegges samordnings- og utvekslingsplikt, og de ansvarlige for offentlig statistikk vil kunne få oppgaven å samkjøre og kvalitetssikre registrene.

En liberalisering av personvernet kan også komme som følge av globalisering og internasjonalt samarbeid. Overnasjonale organer kan i økende grad pålegge medlemsland å videresende mikrodata. For å innfri slike internasjonale krav kan statistikklovens bestemmelser om taushetsplikt (§ 2-4) og bruk av data (§ 2-5) bli endret.

### **Ulykker og omveltninger**

Ulike dramatiske hendelser rammer oss med ujevne mellomrom. Eksempler på dette er tsunamien som rammet nordmenn i utlandet og ulike hendelser som skaper helseproblemer og dødsfall. E.coli-bakterien og mulige tilfeller av fugleinfluenza har fått mye oppmerksomhet i media. Naturkatastrofer og nye epidemier kommer vanligvis brått på oss, mens andre forhold med stor betydning for vår velferd har en mer forutsigbar utvikling. Blant annet er det en tydelig trend i retning av livsstilssykdommer (f.eks. diabetes 2). Videre står vi overfor ulike miljøproblemer med mer eller mindre usikre omfang. Et annet problem som kan øke i omfang, er konflikter som har sammenheng med religionsmotsetninger, etniske forskjeller og kulturelle forskjeller.

Globale miljøkatastrofer, store epidemier osv. trekker i retning av økt samarbeid på tvers av landegrensene for å gi økt informasjon om viktige sammenhenger. Det vil kunne bli etterspørsel etter mer statistikk og analyser med vekt på sammenheng, oversikt og langsiktighet samt behov for framskrivninger.

Økt grad av konflikter som skyldes motsetninger mellom folkegrupper i ulike deler av verden kan hemme samarbeid mellom land og bremse både den økonomiske og den kulturelle globaliseringen.

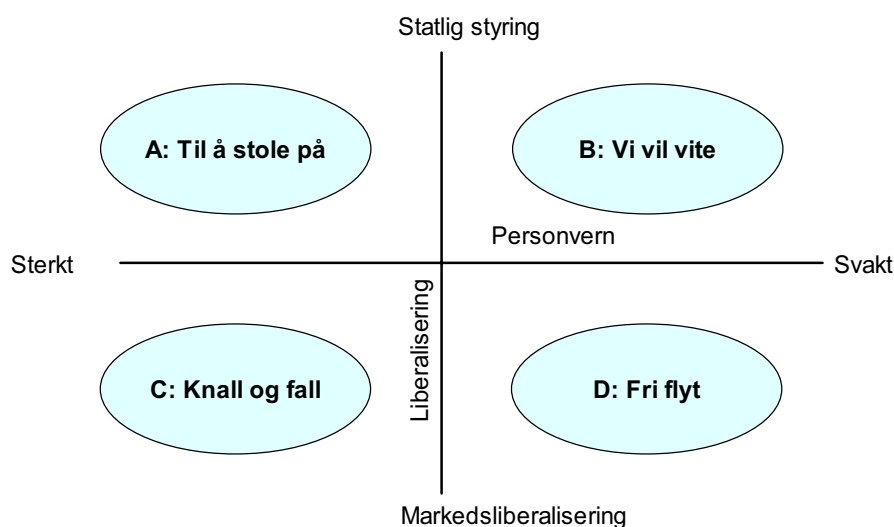
Økt omfang av livsstilssykdommer vil gi mer behov for helsestatistikk og analyser av sammenhenger mellom livsstil og helse.

## 5. Hvordan blir statistikkmarkedet i 2016?

Her følger en presentasjon av de fire ulike scenariene for framtidens statistikkmarked som scenariegruppa har samlet seg om. Scenariene skal gi ulike svar på spørsmålet: Hvilke behov for statistikk skal dekket og hvordan i 2016? Hvert scenario er skrevet som fabuleringer rundt en mulig utviklingsbane, anført av retningen på drivkreftene vi har valgt å fokusere på.

Figur 5 viser hvordan disse scenariene i hovedsak spennes ut av aksene for de viktige men usikre drivkreftene *personvern* (sterkt/svakt) og *liberalisering/rammeverk i staten* (markedsliberalisering kontra sterk statlig styring).

**Figur 5. Aksekors for scenariene**



Her er historiene vi med et tilbakeskuende ståsted i 2016 ønsker å formidle.

### 5.1. Til å stole på

*Påvirkningssamfunnet og mediasamfunnet preget begynnelsen av det nye århundret. Statistikk ble i økende grad brukt som verktøy for å fremme egne interesser, mens media var preget av tabloidisering og personorientering. Misbruk av både statistikk og personopplysninger synliggjorde behovet for uavhengig og kvalitetssikret statistikk, som ble satt på den politiske agendaen, samtidig som personvernet ble styrket. Behovet for å produsere offisiell statistikk i offentlig regi økte, men samtidig kom krav om hva denne statistikken skulle belyse eller brukes til. På grunn av det sterke personvernet måtte mer statistikk enn før baseres på andre kilder enn administrative registre.*

#### Statistikk som verktøy i påvirkningssamfunnet

Etter århundreskiftet ble statistikk i økende grad brukt som grunnlag for markedsføring og salg – til å begynne med for å kartlegge kundebehov, men etter hvert som et direkte verktøy for å fremme eget salg. Tidlige eksempler på dette var musikk- og boklister som "VG-lista" som i 2006 ble framstilt som den offisielle musikklista. Det ble også stadig mer bruk av spørreundersøkelser for å fremme egne økonomiske eller politiske interesser, med spørsmål formulert slik at svaret nærmest var gitt.

Noe av denne statistikken bygde på elektroniske spor etterlatt ved kjøp eller bruk av varer, men metoden var som regel hemmelig. Annen statistikk bygde på avstemning fra mobiltelefoner, over Internett eller med innføringen av digital-TV, på ytringer direkte fra sofakroken. Slike metoder

medførte feilaktig statistikk hvor majoriteten ble tillagt mer ekstreme meninger enn den tause majoritet har, noe som etter hvert skapte mistro til private statistikkaktører.

I 2009 ble pressestøtten lagt om til mediestøtte basert på ”den offisielle medielista” utarbeidet av Schibsted gjennom underselskapet Schibstat. Metodene bak lista var hemmelige ”av forretningsgrunner”. Ikke overraskende bidro denne lista til å gi det samme konsernets aviser og andre media (elektronisk eller på papir) en dominerende stilling. Andre media som avisene Dagsavisen, Nationen og Klassekampen gikk konkurs; i tillegg fikk NRK store økonomiske vanskeligheter. Dette skapte en debatt om statistikkens rolle og verdigrunnlag. Det ble etter hvert åpenbart at de fleste statistikker og undersøkelser som lages av markedsaktører, var for rene humbug å regne. Samtidig var det et stort behov for saklig forbrukerinformasjon, for både brukere, produsenter og selgere, og også for myndighetene for politikkutforming.

### **Tabloidisering fører til styrket personvern**

Utviklingen i retning av tabloidisering og personorientering i norsk presse akselererte. Kjendisjournalistikken blomstret. Metodene som ble brukt for å skaffe opplysninger om personer, fulgte ikke alltid etiske retningslinjer. Utviklingen gikk fra fotografering av barn i kongefamilien mot forsøk på å skaffe innsyn i registre med interessante og intime opplysninger. Til tross for en streng helseregisterlov kom sensitive opplysninger stadig på avveie. Dette kunne skyldes uhell, men mer alvorlig var lekkasjer hvor det trolig var penger innblandet. Så lenge pressen beskyttet kildene sine, var det vanskelig å stoppe denne utviklingen. En skandale med sensitive helsedata på avveie førte i 2009 til en ytterligere innskjerping av personvernet. For å hindre spredning av individdata ble det forbudt for alle å koble administrative registre, også til statistikkformål og forskning. Denne utviklingen ble fremmet av revirkamp mellom offentlige institusjoner som voktet sine egne registre, samt av en parallell utvikling innenfor EU. Første skritt i en utvikling som vanskeliggjorde registerkoblinger ble tatt alt med helseregisterloven i 2001.

For statistikken betydde dette at Statistisk sentralbyrå mistet muligheten og dermed monopolet til å lage statistikk basert på registerkoblinger. ”Hver institusjon sin statistikk” ble regelen.

### **Troen på statlig styring – og på offisiell statistikk – øker**

Etter 2010 økte troen på statlig infrastruktur og styring. Dette skjedde delvis som en reaksjon etter en periode med en markedsliberal holdning i befolkning og regjering. I 2013 bestemte regjeringen at statistikk med betydning for konkurransesituasjonen og bruk av offentlige midler heretter skal utarbeides av en uavhengig instans som bruker dokumenterte metoder, i tråd med kravene til offisiell statistikk slik de ble formulert i europeiske retningslinjer i 2005. Det er i det hele tatt stor forståelse for at offisiell statistikk må produseres og formidles av en uavhengig offentlig institusjon, som et offentlig gode gratis tilgjengelig for alle.

En viktig grunn til dette er at tilliten til fragmentert og useriøs produksjon og bruk av statistikkbasert kunnskap i samfunnet har fått en kraftig knekk. Merkevarer uavhengighet og statistikk som offentlig gode selger!

Forvaltningen stiller stadig flere spesifikke krav til offentlige statistikkprodusenter om hvilken type offisiell statistikk staten skal ha. Kritiske røster hevder at dette på sikt svekker uavhengigheten til statistikkproduksjonen, men blir sjelden hørt.

### **Det kreves et løft for internasjonalt sammenlignbar statistikk**

Det er nå en klar EU-vennlig holdning i befolkningen, og regjeringen samler seg om å søke medlemskap. Men mangelen på relevante internasjonale sammenligninger har blitt mer og mer synlig – hvordan finne fram på det stadig mer kaotiske Internett? Det trengs et løft for å formidle internasjonale sammenligninger. Dette gjør at det blir enda viktigere enn før å ta hensyn til alle EUs statistikkkrav, og det blir lett å få finansiering til dette.

Internasjonalt samarbeid dreide seg rundt århundreskiftet mye om krav til sammenlignbar statistikk, standardisering og erfaringsutveksling for å ta i bruk de beste metodene. De krav som ”grenseløs” statistikk stilte ti år senere, nødvendiggjorde konkret samarbeid om statistikkproduksjonen og arbeidsdeling mellom landene.

### **Teknologi gir nye data og stordriftsfordeler – men personvernet gjør utnytting av teknologien vanskelig**

Begrensningene i bruk av administrative registre øker behovet for å skaffe data om viktige samfunnsmessige tema ved direkte datainnsamling. Dette gjør at det blir særlig viktig å ta i bruk ny teknologi og nye metoder, både for å samle inn og å sammenstille data fra ulike kilder. Elektroniske spor blir viktige kilder for statistikk, men utnyttingen av disse begrenses eller er vanskelig pga. personvernrestriksjoner som gjør at identifikasjon av personer og bedrifter ofte mangler. Teknologien gir også stordriftsfordeler som kan gi mindre oppgavebyrde dersom samarbeidet mellom offentlige institusjoner som driver datainnsamling, styrkes. Nye løsninger baseres på samhandling via web 2.0/3.0, blant annet er ”Altinn/altut” og ”Min side” slått sammen til ”Altformeg”. Imidlertid kreves det samtykke fra respondentene for å kunne nytte disse dataene.

Statistisk utvalgsteori får sin renessanse, da flere undersøkelser hvor en før kunne nytte registerinformasjon, nå må baseres på utvalg av enheter, gjerne utstyrt med egne brikker eller elektroniske kort.

Utnytting av ny teknologi setter nye krav til kompetanse. Dette gjelder særlig metodekompetanse, for å kunne sammenstille data fra ulike kilder uten personidentifikasjon og for å foreta utvalgsundersøkelser. Det er hard konkurranse om denne typen arbeidskraft, men det er mulig å hente den internasjonalt.

### **Villige respondenter**

På grunn av det strenge personvernet og allmenn oppslutning om verdigrunnet for offisiell statistikk, har personer og bedrifter få motforestillinger mot å gi data til uavhengige offentlige institusjoner.

### **Nye roller og oppgaver presser på for den som er uavhengig og kan statistikk**

Uavhengighet er i 2016 blitt et viktig kjennemerke på en statistikkmerkevare! Etterspørselen etter en statlig, men faglig uavhengig institusjon med god statistikkkompetanse som skal ta på seg nye roller og oppgaver, begrenser seg ikke til offisiell statistikk. Stikkord er roller som databehandler, formidler av data til forskere og andre, kvalitetskontrollør, rådgiver (også internasjonalt) og opplæringsinstitusjon. God tallforståelse og statistiske analyser etterspørres også i forbindelse med kriser og ulykker som epidemier, natur- og miljøkatastrofer. Slike hendelser er det blitt mer av i det 21. århundret, med økt globalisering og akselererende klimaendringer.

Både det strenge personvernet og nye roller og oppgaver for en offentlig statistikkprodusent fører til økt behov for juridisk kompetanse.

## **5.2. Vi vil vite**

*Starten på det nye århundret var preget av internasjonale konflikter og terror, miljøkatastrofer og fattigdomsproblematikk. Her hjemme førte dette til større etterspørsel etter mer troverdige og sporbare data innenfor nye statistikkområder. Det ble rom for nye aktører for å framskaffe og formidle informasjon på sine områder. Imidlertid skapte den sterke bindingen mellom statistikkprodusent og bestiller samt tabloidisering av informasjonen, etter hvert stor skepsis hos superbrukerne innenfor administrasjon og forvaltning. For å gjenreise tilliten til statistikk som informasjons- og faktagrunnlag for politiske beslutninger, vedtok derfor Stortinget i 2010 å innføre offisielle kvalitetskrav til statistikk tilsvarende kravene for matvare- og papirkvalitet.*

## **Ny offentlig forvaltning**

En evaluering av erfaringer med konkurranseutsetting og privatisering av offentlig virksomhet, som hadde skapt mange konflikter mellom etat og departement, avdekket behov for et integrert styringsapparat for å ivareta mange ulike samfunnsmessige hensyn. Superorganisasjoner som den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble den første i en lang rekke statlige nyskapinger basert på en styringsideologi som vektlegger helhet, sammenheng, samordning og kvalitet.

Valget i 2009 medførte en ustabil politisk situasjon som åpnet for sterkere departementsstyring. Byråkratene etterspurte offisiell, troverdig statistikk på mange nye områder. Det ble tverrpolitisk enighet om sikkerhetstemaer og verving om demokratiet. Stor innvandring, tilløp til etniske konflikter og avsløringer av økonomiske misligheter fremmet kravet: ”Vi vil vite!” både om bedrifter, organisasjoner og personer. ”La oss ta snylterne!” blir viktigere enn ”Styrk personvernet!”

## **Konkurranse og segregering i etermediene**

I kampen om vår oppmerksomhet bombarderer etermediene oss kontinuerlig med overflatiske og tabloidiserte nyheter og ikke-nyheter i stadig raskere tempo. Dette skjer samtidig med at de ulike rettighetseierne skrur prisene til værs. Sportsarrangement selges til astronomiske priser, og aktørene i etermediene fusjonerer for å kunne møte folks økende krav til underholdning. Samtidig har folk gått lei av å bli føret med hundrevis av løsrevne, til dels like nyheter fra de ulike mediene. Noen få aktører tar hansken opp og satser på formidling av færre, men viktige og betydningsfulle nyheter, mer stoff på bakgrunn av ”research”, og solid statistisk bakgrunnsmateriale for både nyheter, dokumentar- og debattstoff. Nye NRK tar tak i den økte interessen for spørsmål om demokrati og deltakelse i samfunnet knyttet til den fornyete offentlige samtalen.

## **”Vi vil vite”**

I 2011 fant det sted et terrorangrep mot den amerikanske ambassaden. Mange ble drept, både ambassadeansatte og naboer til ambassaden. Det ble foretatt en razzia på Holmlia, der politiet gikk fra dør til dør og arresterte innvandrere basert på opplysninger fra offentlige registre. Aksjonen fikk bred støtte i befolkningen og førte til en ny statistikklov i 2012 som åpnet for at alle slags data kunne utleveres og/eller brukes til sporing av mistenkelige og undergravende aktiviteter. Norge lærer Homeland Security fra USA.

## **Økt behov for internasjonalt samarbeid**

Globaliseringen fortsatte å skyte fart etter århundreskiftet. Multinasjonale selskaper etableres i økende grad. Også befolkningen er mer mobil – folk bor i ett land og jobber i et annet, og skaper nye utfordringer for politikerne både i forhold til sysselsetting, planlegging av skoler, barnehagetjenester, legetjenester og pleie- og omsorgstjenester. I tillegg har de multinasjonale selskapene skapt usikkerhet om skattlegging og statens framtidige skatteinntekter. Behovet for internasjonalt samarbeid og standardisering øker. Det samme gjør behovet for internasjonal informasjonsutveksling, særlig knyttet til nye krav fra Eurostat, men også fra FN. De nye behovene og kravene blir søkt ivaretatt av den nye statistikkloven i 2012.

Globaliseringen og skandalene knyttet til tusenårserklæringen rystet hele FN-systemet i 2010. Manipulert statistikk fra medlemslandene hadde gjentatte ganger ført til feilutbetalinger fra FN og undergravde tilliten til tusenårsmålene. Tilsvarende datamanipuleringsepisoder i EU og Eurostat fører til at FN beslutter å opprette en egen enhet for mikrodata – UNSTAT. Alle medlemsland plikter å sende mikrodata til UNSTAT som deretter gjør dataene elektronisk tilgjengelige for andre statistikkbyråer og forskning i henhold til eget regelverk utviklet av UNSTAT. Dette fører til at statistikklovens bestemmelser om taushetsplikt og bruk av data blir endret for å innfri de internasjonale kravene. For tida arbeider UNSTAT for å få online lesetilgang til alle datakilder via de nasjonale statistikkbyråer.

### **Sammensmeltingen av gårsdagens virkelighet og den virtuelle verden**

Samtidig muliggjør Internetteknologien sammensmeltingen av virkeligheten, slik vi kjenner den i dag, og den elektroniske verden. Kjølenskapet ditt forteller deg hva du har og hva du trenger. Bilen forteller deg hvilke deler som må skiftes ut. All nødvendig informasjon om folks omgivelser samles og tilgjengeliggjøres i webofonen. Utviklingen skyter fart allerede i 2006. RFID blir tatt i bruk på alvor, og fra 2008 har alle varer fått en mikrobrikke som gjør at de kan følges fra produsent til konsument. På tilsvarende vis ble RFID-funksjonalitet standard i mobiltelefoner. Særlig de unge likte de nye mulighetene for å betale på bussen, finne ting de mistet, lese om produkter og legge hilsener inn på ting de kjøper. De har ingen betenkeligheter med å legge igjen elektroniske spor, og ser det som naturlig at slik informasjon kan utnyttes til statistikk. Faktum er at de fleste foretrekker å gi direkte tilgang til data framfor å måtte besvare lange spørreskjemaer eller bli intervjuet. Respondenter føler at de har lagt igjen så mye informasjon om seg selv allerede at man ikke vil bruke ytterligere tid på å besvare spørsmål.

### **Nye roller**

Ikke uventet har de ulike sjokkene innenfor økonomi og samfunnsliv sammen med den teknologiske utviklingen medført at både personer og bedrifter er positive til å gi fra seg opplysninger og ser ingen fare i at opplysninger kobles. Mange har gjennomskuet at det ikke holder med tabloidisering og enkle partielle resonnementer, og ønsker mer pålitelige, helhetlige og grundige analyser. Helse, miljø, fordeling og demokrati er temaer som opptar folk. Forskere tar i bruk stadig større og rikere datakilder for å lage analyser som favner større felt enn de vi kjenner fra starten av århundret. Gjennom den økte bruken kommer det imidlertid stadig tydeligere fram begrensninger i datakildene, og SSB gis direktiver om å bruke sin "definisjonsmakt", det vil si makt til å definere hvilken statistikk som skal produseres på hvilken måte, i tilrettelegging av mikroinformasjon. Behovet for en statistikkforankret offentlig samtale, har økt behovet for synlig- og tilgjengeliggjøring av offisiell statistikk som holder mål. Kvalitetsmerket statistikk får gradvis sterkere forankring i befolkningen, og SSB får i oppgave å øke befolkningens statistikkforståelse. Behovet for internasjonal statistisk rådgivning vokser sterkt.

### **5.3. Knall og fall**

*For ti år siden var rammene omkring statistikkproduksjon i Norge ganske annerledes enn i dag. Mye av statistikken var styrt og kontrollert av offentlige myndigheter, samtidig som brukerorientering og brukerbehov fikk ny oppmerksomhet. I 2006 og 2007 kom brukerne med hyppige ønsker om nye roller og stadig utvidede områder for statistikkproduksjon. Mer detaljering og aktualitet på publisert statistikk var et sterkt krav fra omgivelsene. Denne situasjonen førte til at flere av de større statistikkprodusentene satset på for mange områder, noe som etter hvert ga lavere kvalitet på statistikken.*

### **Statistikkskandalen**

Et agurkoppslag i Dagbladet i juli 2008 ble opptakten til opprullingen av flere skandalesaker om feil og mangler i offentlig statistikk og tallgrunnlag for analyser og beslutninger. En analyse av barnevernssaker i Hedmark fylke de siste fem årene fra en sosiolog ved Universitetet i Oslo, viste seg å bygge på tall med feil på viktige punkter, i tillegg til at det var mulig å identifisere enkeltpersoner i flere av sakene. Tallene var hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det var svært mangelfulle rutiner rundt frigivingen av den aktuelle statistikken. Ivrige journalister fulgte opp saken på ettersommeren, og fulgte SSB og andre statlige virksomheter med tilgang til persondata med argusøyne.

Flere feil og mangler ble avslørt og slått stort opp i mediene. Skandalen var et faktum. Opinionen ble preget av stadig større skepsis mot å avgi personinformasjon, og uttalt sviktende tillit til statistikk generelt. Datatilsynet opplevde en storm av telefoner fra bekymrede oppgavegivere som allerede hadde utlevert sensitiv informasjon. Viktige nøkkelbedrifter sluttet å avgi data til statistikkprodusentene.

### **Personvern blir valgkampsak**

I valgkampen 2008-09 ble personvern, datasikkerhet og statistikk selvstendige punkter der skandaleoppslagene ble hete eksempler på problemet. Flere partier flagget at de ønsket innstramming. Den sittende regjeringen begrenset avlevering av mikrodata til Eurostat med begrunnelsen om at sikkerheten ikke var god nok. Styrking av personvernet ble foreslått av regjeringen. Stortinget besluttet at alle sentrale administrative registre i Norge skulle reguleres i egne forskrifter, etter mal for helseregistrene. Registrene skulle bare benyttes til det opprinnelige formål de er opprettet for, og registreierne skulle selv utarbeide statistikk. Kobling med andre registre ble forbudt, med unntak for forskningsformål. For å sikre konsistens i offentlige registre må alle registre kontrolleres mot syv sentrale variabler i Det sentrale folkeregisteret.

Etter stortingsvalget i 2009 fikk landet ny regjering med New Public Management som valgkampsak. En ny og kraftfull moderniseringsminister ble utnevnt for å reformere det offentlige Norge. En større del av offentlig statistikk ble satt ut på anbud, og SSB mistet en del av grunnbevilgningen. Debatten gikk på økt behov for styring av statistikkproduksjon og statistikkformidling. Stortinget ønsket at Statistikkrådet skulle ha kontroll med hvem som skulle forvalte oppgavene rundt statistikk.

Sammen med en rekke andre foreslåtte omorganiseringer av det offentlige vedtok Stortinget i 2010 å omstrukturere SSB: En liten del av den tidligere organisasjonen ble omgjort til Statens statistikktilsyn (SST) som fikk ansvaret for offentlig godkjenning av norskprodusert statistikk. Resten av virksomheten ble skilt ut i de to statlige aksjeselskapene SSB-data AS og SSB-analyse AS. Det nyopprettete tilsynet og de to nye aksjeselskapene sto overfor en situasjon med lav tillit i befolkningen og stadig økende konkurranse på statistikkmarkedet.

### **Konkurranse og internasjonale krav**

På statistikkmarkedet vokste det i disse årene fram mange ulike aktører som gjennomførte datainnsamlinger og sammenstilte data. I en periode var markedet ganske kaotisk, med skeptiske respondenter.

Fra 2010 økte de internasjonale kravene om samordning og utlevering av data. Norge hadde i flere år vært lite synlig i internasjonale statistikkoversikter på grunn av innstrammingen i avlevering av data etter statistikkskandalen i 2008. Fra 2013 ble det tydelig at det var behov for en sentral koordineringsinstans for både nasjonal og internasjonal statistikk, og disse oppgavene ble tilført SST.

Sikkerhet hadde stått i fokus innenfor den teknologiske utviklingen siden 2008. Innenfor IKT-området ble det jobbet intenst med å utvikle supersikre IT-systemer, noe som langt på vei viste seg å være en vellykket satsning. Sikkerheten i databehandlingen og elektroniske kontrollmuligheter revolusjonerte statistikkproduksjonen. Gjennom utnyttelse av mulighetene i den semantiske weben ble nye og effektive systemer for datainnsamling bygget opp. I 2012 ble også statistikkformidlingen satt ut på anbud. De offentlige myndighetene ønsket bedre samordning og kontroll, og etablerte et samordnet system for frigiving av all offisiell statistikk.

Nå i 2016 er det mange statistikkprodusenter som dekker etterspørselen etter statistikk. Mange av de tidligere aktørene har innsett at spesialisering, utvikling av spisskompetanse og satsning på få, utvalgte kjerneområder er nøkkelen for å overleve i konkurransen. I korte trekk har de siste ti årenes utvikling favorisert tilpasningsdyktige virksomheter som har evnet å utnytte teknologien for å sikre og styrke kjernevirksomheten, samtidig som noen også har brukt de teknologiske mulighetene til å finne nye nisjer for virksomheten.

## 5.4. Fri flyt

*Tilbake i 2006 var mange bekymret for hvordan det ville gå med uavhengigheten til statistikken dersom statistikk skulle bli et rent markedsprodukt. Men nå vet vi at markedet lager både bedre og sikrere statistikk. Og framfor alt, det gjør det langt kjøppere. Det er blitt mange aktører og merkevarer på statistikkmarkedet, og de nasjonale statistikkbyråene er i 2016 i stor grad redusert til tilsyn. Ny teknologi med web 2.0/3.0 og utnytting av elektroniske spor har bidratt til denne utviklingen. Statistikken er blitt tabloidisert, og personvernet er i praksis borte. Men få bekymrer seg over det.*

### Statistikk fra stat til marked

Utviklingen i Norge og internasjonalt har vært forbløffende parallell, om enn av vidt ulike årsaker. Den politiske agenda det første tiåret i Norge etter 2000 ble preget av høye oljeinntekter. Alle gode saker skulle finansieres av petroleumsinntektene. Mer til helse. Mer til de gamle. Mer til de unge. De offentlige utgiftene økte mer enn noen hadde regnet med. I neste omgang førte det til konkurranseutsetting av en lang rekke tidligere offentlige oppgaver. New Public Management fikk sitt definitive gjennomslag i skandinaviske land fra 2010. Dermed ble også statistikkproduksjon på anbud en attraktiv mulighet for aktører med høy kompetanse på metode. Det offentlige valgte å sitte igjen med hovedsakelig tilsynsfunksjonen, det som på folkemunne i dag går under merkelappen ”statistikkpolitiet”.

Internasjonalt fikk vi en tilsvarende utvikling ved at Kinas knallsterke vekst fikk amerikanske kongresspolitikere til å kreve mer sammenlignbar internasjonal statistikk for å få klarhet i omfanget av forskyvninger av produksjon mellom land og de tilhørende handels- og kapitalstrømmene. Med bedre og mer omfattende statistikk kom de enorme overskuddene i den kinesiske utenriksøkonomien opp på bordet. Nødvendige tiltak, koordinert på internasjonal basis, for å rette opp de store ubalansene, ble iverksatt, herunder en kraftig oppskrivning av den kinesiske valutaen.

FN fikk tilsynsfunksjonen for internasjonal statistikk der et mangfold av aktører konkurrerer om oppgavene i henhold til internasjonale krav og standarder. Ikke uventet har KPMG og Ernst&Young vunnet mange av anbudsrundene. De har vist raskere omstillingsevne enn de statlige byråene. Og kvaliteten i statistikken disse selskapene leverer står ikke noe tilbake for de statlige produsentene. Det er blitt en akseptert forutsetning at alle statistikkene gjøres offentlig tilgjengelig både før og etter revisjon av tallene. Kina aksepterte dette systemet i 2009 og kjøpte i løpet av året opp KPMG.

### Det nye Internettet

Framveksten av elektroniske spor, sikker webidentifikasjon og semantisk web som katalogiserer alle slags primærdata, har gjort automatisk generering av statistikk svært mye rimeligere og uendelig mye raskere. En rekke aktører konkurrerer om å produsere statistikk som hovedsakelig bygger på tilgjengelig informasjon fra Internett, både skreddersydd for ulike markeder, men også av bred samfunnsnyttig karakter.

Når statistikkprodusentene har samlet inn opplysningene, kan oppgavegivere korrigere egne data fortløpende og brukere følger prosessene mens de skjer. Oppgavebyrden for folk og foretak er redusert til ordninger om samtykke. De som ikke gir samtykke, må fortsatt bruke tid på å fylle ut egne skjemaer. Internasjonaliseringen har ført til at organisasjoner som Eurostat og FN står ansvarlige for offentliggjøring og videreformidling.

### Tilgjengelighet

Etter flere tragedier i kjølvannet av sensurskandaler faller Google fra hverandre og blir raskt erstattet av FASTER som med sin tjeneste FASTERstat slår gjennom som en del av sin verdenskjente webmerkevare. FASTER er blitt det selvsagte stedet for alle som ønsker tall om samfunnsutviklingen. Internasjonale, uavhengige ekspertpanel gir kvalitetsscorer til statistikken ihht. FNs prinsipper, og daglig er det hundretusener av brukere som drøfter og kritiserer statistikkene og ekspertenes analyser. Ulike

tjenestetilbydere har laget et spekter av visualiseringer som forenkler tilgangen til de enorme tallmengdene.

Cyber-demokratiet har gått fra å være fluffy klisjé under dot.com-hypen på 1990-tallet, til en realitet i dag, hvis man skal dømme etter antall debattanter og brukere på ”the net-stat-community”. ”Antakelig har det aldri før i historien vært flere som engasjerer seg i å forstå hva tallene om samfunnet faktisk forteller”, konkluderer en kjent statistikkforsker i en fersk rapport om statistikkbruk.

### **Tabloidisering**

Det digitale skillet – forskjellene i befolkningen mellom dem som bruker og ikke bruker de mulighetene som Internett gir – har langt sterkere betydning nå enn på begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig med at de utdannede elitene tar de åpne statistikkportalene i bruk og henter nyansert informasjon om fordelinger, gjennomsnitt og korrelasjoner, så er dag-til-dag politikken formet av enkeltmenneskers skjebner. Det er de følelsesvekkende sakene som fortsetter å vinne. I kampen om oppmerksomheten er tallenes tale langt fra så klar som tårenes. Politikere drillet i emosjonspsykologi treffer velgerne best. Kommunikasjonsrådgivere er aldri langt unna. Statistikken og annen informasjonsformidling tilpasser seg de hyppig skiftende sakene, og søker stadig nye former for å få gjennomslagskraft.

### **Merkevarenes framvekst**

Tabloidiseringen har økt markedsverdien for politisk aktuell og spisset statistikk. Samtidig har statistikk blitt rimeligere å produsere takket være semantisk web, understøttet av mer effektive statistiske metoder knyttet særlig til utvalg og inkludering av manglende enheter på grunn av frafall. Dette har vært drivkreftene bak den oppblomstringen av merkevarer på statistikk som vi har fått nå i 2016. Den siste brukerundersøkelsen viste at vi hadde åtte store merkevarer innen statistikkproduksjon som flertallet av befolkningen kjente til og oppfattet som troverdige. Disse merkevarerne er tett fulgt av en underskog av aktører, ofte finansiert av multinasjonale selskaper, for å frambringe mer spesialisert statistikk.

Det er vanskelig, selv for bransjefolk, å holde oversikten over hvilke selskaper som eier hvilke merkevarer. En hovedendring de siste ti årene har vært at folk flest oppfatter statistikk som hvilket som helst annet informasjonsprodukt. Statistikk kan således rangeres etter kvalitet og pris.

### **Personvernet viktig?**

På 1980-tallet var folk bekymret over framveksten av overvåkingskameraer. Bekymringen forsvant i løpet av 1990-årene. Ti år senere var folk bekymret over at sensitive opplysninger kom ut på nettet. Denne engstelsen har også blitt borte. Vi er vant til at opplysninger om oss ligger ute. Reservasjoner mot tilgang er fullt mulig, men få reserverer seg. Bare de som er politisk opptatt av personvern og de med urent mel i posen bekymrer seg. Faktisk foretrekker vi i dag å godkjenne tilgang til våre data framfor å måtte svare på lange skjema eller intervjuer. Åpenhet og tillit er normalt med dagens Internett og har kommet for å bli.

## 6. Strategiske muligheter

Denne rapporten skisserer fire ulike utviklingsbaner for framtidens statistikkmarked. Hvert av scenariene vektlegger utviklingen for helt spesifikke drivkrefter av stor betydning for SSB. Antatt viktige drivkrefter har scenariegruppa, etter forankringsarbeid innad i SSB og gjennom aktivt informasjonssøk i våre omgivelser, valgt å sortere under *globalisering, teknologi, etterspørsel/konkurranse og politisk agenda*.

Hvert scenario gir mulighet til å få øye på de positive mulighetene som ligger foran oss, muligheter som kan gjøre SSB mer framtidsrettet, nyskapende og handlekraftig. Scenariene kan også bidra til å unngå mulige fallgruver, og til å vurdere tiltak for å motvirke virkninger som vi måtte se på som uønskede.

”*Til å stole på*” beskriver en situasjon med sterkt personvern og sterk tro på statlig styring, der statistikkbrukere etterspør mer troverdige data og analyser.

”*Vi vil vite*” tegner et bilde av en framtid der personvernlovgivingen er gjort mindre streng pga. trusler mot samfunnet. Scenariet tar utgangspunkt i sterk tro på statlig styring. Statistikkmarkedet etterspør mulighet til å spore og koble mikrodata, i tillegg til at etterspørselen etter kvalitetsmerket statistikk for den fornyede offentlige samtalen øker.

”*Knall og fall*” skisserer et samfunn med sterkt personvern på grunn av skandaler i offentlige registre, men markedsliberalisering fører til at statistikkproduksjonen settes ut på anbud.

”*Fri flyt*” innebærer flyt av både personopplysninger og statistikk, det vil si et svekket personvern og markedsliberalisering som i dette tilfellet gir et statistikkmarked med mange tilbydere hvor det meste av informasjonsutviklingen skjer på web.

Scenariene representerer en rekke strategiske utfordringer som SSB bør ta inn over seg i strategidiskusjonen. Mange av disse er felles for flere av scenariene, mens noen følger av bare ett av dem. Til sammen skulle de gi et godt grunnlag for den videre strategiprosessen.

”*Til å stole på*” innebærer særlig strategiske utfordringer for SSB med hensyn til å:

- Velge nye roller og oppgaver
- Balansere kapasitetsmål (vekst) med kvalitetsmål
- Kommunisere godt med respondentene
- Takle syntetiske koblingsmuligheter (mikrodata kan ikke kobles)
- Dekke økende behov for data fra utvalgsundersøkelser
- Dekke økende behov for metodisk og juridisk kompetanse

”*Vi vil vite*” innebærer strategiske utfordringer med hensyn til å:

- Velge nye roller og oppgaver
- Balansere kapasitetsmål (vekst) med kvalitetsmål
- Fokusere sterkere på informasjonssikkerhet og etikk når personvernet kommer under press
- Beholde eller bygge opp tillit som offentlig seriøs aktør
- Dekke behov for mer forskning/analyser
- Utnytte nye datakilder og data, basert på elektroniske spor og stedfestet informasjon
- Bygge opp analysekompetanse og mer kompetanse på utnytting av ny teknologi

**”Knall og fall”** innebærer strategiske utfordringer med hensyn til å:

- Innta en tilsynsrolle
- Håndtere tillitssvikt
- Kommunisere godt med respondentene
- Forholde seg til nye aktører på markedet
- Utnytte nye datakilder i konkurranse med andre aktører
- Selge inn nye roller og oppgaver
- Prioritere innenfor strammere rammer
- Bygge opp endrings- og ”businesskompetanse”

**”Fri flyt”** innebærer strategiske utfordringer med hensyn til å:

- Innta en tilsynsrolle
- Prioritere innenfor strammere rammer
- Forholde seg til nye aktører på markedet
- Markedsføre merkevaren SSB

Disse utfordringene kan også grupperes sammen og knyttes til konkrete spørsmål:

- **Rolleavklaring og endringer**
  - Hvilke roller og oppgaver skal SSB påta seg?
  - Hvordan balansere nye roller i forhold til eksisterende uten at det går ut over kvaliteten?
  - Hvordan tilpasse seg en eventuell tilsynsrolle?
  - Hvordan prioritere og eventuelt kutte ved endringer i rammevilkårene?
- **Tillit**
  - Hvordan beholde tillit hvis personvernet og/eller uavhengigheten kommer under press?
  - Hvordan bygge opp ny tillit etter et eventuelt tillitsfall?
- **Nye data**
  - Hvilke datakilder skal utnyttes, hvordan og når?
- **Konkurranse og samarbeid**
  - Hvordan konkurrere og/eller samarbeide med nye aktører?
  - Hvordan bygge og markedsføre merkevaren SSB?
- **Kompetanse**
  - Hvordan skaffe og beholde kompetanse som kreves i forhold til problemstillingene over, som i nye roller og omgivelser (f.eks. på feltet metode, IT, juss, etikk og ”businesskompetanse”)?

Alle disse problemstillingene henger sammen. De er formulert ut fra et lengre tidsperspektiv enn det som har vært vanlig i SSBs planer og strategier. Spørsmålslista kan ses på som en sjekkliste som kan detaljeres og drøftes i strategiprosessen, sammen med andre innspill.

Arbeidet til scenariegruppa er for et ”vorspiel” til strategiarbeidet å regne. En strategi vil imidlertid ikke gi svar på alle utfordringer en gang for alle. Viktigere enn konkrete svar i dag er det å skape et miljø for løpende framtids- og strategivurderinger i SSB. Scenarieprosessen er vellykket i den grad den bidrar til å skape et slikt miljø.

## De sist utgitte publikasjonene i serien Planer og meldinger

2005/2	Statusrapport for standardarbeidet i Statistisk sentralbyrå pr. 31.12.2004. 36s.	2006/2	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. Forskningsavdelingen. 108s.
2005/3	Virksomhet og planer 2004-2005. Statistisk sentralbyrå. Administrasjonsavdelingen. 52s.	2006/3	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. Administrasjonsavdelingen. 58s.
2005/4	Virksomhet og planer 2004-2005. Statistisk sentralbyrå. Forskningsavdelingen. 119s.	2006/4	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for økonomisk statistikk. 88s.
2005/5	Virksomhet og planer 2004-2005. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for økonomisk statistikk. 73s.	2006/5	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. Formidlingsavdelingen. 49s.
2005/6	Virksomhet og planer 2004-2005. Statistisk sentralbyrå. 44s.	2006/6	Virksomhet og planer 2006. Statistisk sentralbyrå. Fellesbudsjettene. 30s.
2005/7	Årsrapport. Statistikkrådet 2004. 52s.	2006/7	Årsrapport for Statistikkrådet 2005. 58s.
2005/8	Virksomhet og planer. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for personstatistikk. 46s.	2006/8	Virksomhet og planer 2006. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for personstatistikk. 67s.
2005/9	Virksomhet og planer. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for næringsstatistikk. 42s.	2006/9	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. Avdeling for næringsstatistikk. 57s.
2005/10	Årsmeldingen 2004. Statistisk sentralbyrå. 29s.	2006/10	Statistisk sentralbyrås budsjett 2006. Statistisk sentralbyrå. 53s.
2005/11	Statistisk sentralbyrås budsjett for 2005. 61s.	2006/11	Årsmeldingen 2005. Statistisk sentralbyrå. 31s.
2005/12	Årsrapport for 2004 til Finansdepartementet. Statistisk sentralbyrå. 84s.	2006/12	Virksomhet og planer 2005-2006. Statistisk sentralbyrå. 42s.
2005/13	Virksomhet og planer 2004-2005. Avdeling for IT og datafangst. 27s.	2006/13	Årsrapport for 2005 til Finansdepartementet. Statistisk sentralbyrå. 68s.
2005/14	Virksomhet og planer 2004-2005. Avdeling 100 for administrerende direktør. 40s.	2006/14	Virksomhet og planer 2005-2006 Statistisk sentralbyrå Stabsavdelingen. 38s.
2005/17	Annual Report 2004. 30s.	2006/15	Annual Report. 2005. 32s.
2005/18	Årsmelding 2004: Internasjonalt samarbeid. 67s.	2006/16	Årsmelding 2005: internasjonalt samarbeid. 83s.
2005/19	Retningslinjer for arbeidet med virksomhetsplanen for 2006. 62s.	2006/17	Annual Report Research Department 2005. 43s.
2006/1	Status for standardarbeidet i Statistisk sentralbyrå per 31.12.2005. 43s.		