

Forskning i Statistisk sentralbyrå

**Rapport fra utvalget for utredning av
framtidig forskningsstrategi for SSB**

5. januar 2017

Innhold

Sammendrag	3
1 Mandat og bakgrunn	6
1.1 Mandat og organisering av utvalget.....	6
1.2 Sammensetning av utvalget	7
1.3 Fra mandat til oppgaver	7
2 Hvorfor forskning i SSB?	8
2.1 Hva menes med "forskning ved SSB"?	8
2.2 Samvirke mellom forskning og statistikkproduksjon	9
2.3 Kvalitetssikret analyse av politikk og samfunnsforhold	10
3 Vurdering av dagens forskningsavdeling.....	11
3.1 Omfang og aktivitet ved dagens forskningsavdeling.....	11
3.2 Publiseringer i internasjonale tidsskrift.....	14
3.3 SSBs forskning i det nasjonale og internasjonale forskningslandskapet	19
3.4 Tilbakevirkning til statistikkproduksjon.....	22
3.5 Oppsummering.....	24
4 Forskning i andre land	24
4.1 Sverige	25
4.2 Danmark	25
4.3 Frankrike.....	25
4.4 Sammenlikning med Norge	26
5 Framtidig strategi og organisering	27
5.1 Mål.....	27
5.2 Styring og finansiering	28
5.3 Modellvirksomhet	28
5.4 Omfang	29
6 Anbefalinger og implementering	30
6.1 Prosjektbasert organisering	30
6.2 Balanse mellom styring og initiativ	31
6.3 Bedre integrasjon mot nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer	32
6.4 Mobilitet og incentiver	32
6.5 Evaluering.....	34
6.6 Implementering.....	34
7 Vedlegg.....	34
7.1 Vedlegg A: Mandat for utarbeidelse av SSBs forskningsstrategi.....	35
7.2 Vedlegg B: Historikk.....	37
7.3 Vedlegg C: Makroanalysemiljø i SSB.....	42
7.4 Vedlegg D: Vurdering av de langsiktige modellene i SSB	48
7.5 Vedlegg E: Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)	
51	
7.6 Vedlegg F: Konjunkturinstitutet i Sverige.....	53

Sammendrag

SSBs ledelse satte primo august 2016 ned en gruppe som skulle utarbeide forslag til SSBs fremtidige forskningsstrategi. Torstein Bye er leder av utvalget. Forøvrig har utvalget følgende medlemmer: Hilde C. Bjørnland, BI; Peter Fredriksson, Stockholms universitet; Torfinn Harding, NHH; Erik Horgen, SSB; Magne Mogstad, Universitetet i Chicago og SSB; Marte Rønning, SSB og Kjetil Storesletten, UiO. Sekretær for utvalget har vært Jørgen Modalsli, SSB.

Utvalget mener at det er formålstjenlig at SSB har egen forskningsvirksomhet, og at denne er organisert som en egen avdeling. Argumentene kan hovedsakelig grupperes under to overskrifter. For det første er det viktig med gode tilbakevirkninger fra forskningsvirksomheten til de ulike statistikkavdelingene samtidig som SSBs forskning spiller en sentral rolle innenfor flere ulike forskningsområder som er viktige for Norge. For det andre er det økende behov for forskningsbasert kunnskap om empiriske effekter av norsk økonomisk politikk og endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser, der SSB er og fortsatt bør være en sentral leverandør. Dette er beskrevet i **kapittel 2** av rapporten.

Ved å kombinere det som står i dagens Virksomhetsplan for forskningsavdelingen i SSB med de viktigste punktene i mandatet for utredningen, foreslår utvalget en modifisert definisjon av forskning i SSB, og anbefaler at framtidige oppgaver og aktiviteter i forskningsavdelingen tar sikte mot å tilfredsstille denne målsettingen:

Forskning i SSB har som oppgave å evaluere konsekvensene av økonomisk politikk og analysere effektene av endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge. Arbeidet skal kvalitetssikres gjennom publiseringer i anerkjente internasjonale tidsskrift. Dette skal underbygge og forbedre forskningsbasert analyse av politikk og systematisk bidra til å styrke statistikkproduksjonen.

Kapittel 3 i rapporten går gjennom virksomheten i dagens Forskningsavdeling. Hovedmålsettingen slik den er formulert i dag etterleves kun i begrenset grad. Dagens forskningsvirksomhet kan ikke sies gjennomgående å være på høyt internasjonalt nivå. Noen ansatte produserer arbeid av høy vitenskapelig kvalitet, mens et flertall arbeider med analyser som sjelden eller aldri utsettes for kritikk og kvalitetssikres gjennom fagfelleevaluering i internasjonalt anerkjente tidsskrift. Målt i forhold til et annet hovedmål med virksomheten – tilbakevirkning til statistikkproduksjonen - er kontakten mellom forskere og statistikere vel uttalt, men den konkrete tilbakevirkningen bør forbedres.

Kapittel 4 går gjennom organiseringen av sammenliknbar aktivitet i andre land. Flere av Forskningsavdelingens roller i statistikkbyrået i Norge er ivaretatt av andre spesifikke institusjoner i andre land. Disse er ofte av betydelig størrelse, med stort innslag av direkte finansiering over statsbudsjettet, og har ikke tilsvarende motparter i det norske forskningslandskapet.

Kapittel 5 er utvalgets innspill til ny strategi. Utvalgets anbefalinger er presentert under følgende punkter:

- Virksomheten må innrettes for å støtte målformuleringen om kvalitetssikret analyse av effektene av økonomisk politikk og endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge
- Gode forskningsprosjekter bør styre finansieringen, og det må tildeles en forutsigbar intern finansiering for hver enkelt forsker i avdelingen
- Det anbefales et tydelig skille mellom utvikling og drift av modeller
- Det må være klare krav til tilbakevirkning til statistikken

Gitt målsettingen om at forskningsvirksomheten i SSB skal ha høy kvalitet, være langsiktig og konsentrert om utvalgte områder mener utvalget at forskningsavdelingen bør bestå av 25-35 personer. Dette innebærer at den del av årsverkene i dagens forskningsavdeling som ikke tilfredsstiller de skisserte kravene blir flyttet over til statistikkavdelingene. Dette vil føre til en betydelig heving av analysekompetansen i statistikkavdelingene.

Kapittel 6 gir konkrete forslag til organisering av ny avdeling. Det anbefales en prosjektbasert organisering, der forskningsdirektøren har overordnet budsjett- og personalansvar. Faglig organiseres aktiviteten som temabaserte prosjekter.

Det foreslås en fordeling av tid for enkeltforskere på 20% tilbakevirkning til statistikk og 40% fri internfinansiert forskningstid. De resterende 40% bør brukes til en kombinasjon av eksternt- og internfinansierte oppdrag. I den «oppdragsfinansierte» virksomheten bør det også inngå prosjekter initiert av SSBs ledelse om områder organisasjonen ønsker å satse på, finansiert over statsoppdraget. I tillegg bør det i større grad oppmuntres til deltakelse fra statistikkavdelingene i eksterntfinansierte forskningsprosjekter.

Det må jobbes mer målrettet med å trekke eksterne forskere inn i aktiviteten ved SSB. Ved å frikjøpe ansatte ved akademiske institusjoner kan man kreve forpliktende bidrag til avdelingens aktivitet.

For forskerne i SSB må det stilles klare krav til produksjon. I en forskningsavdeling med omfanget redusert til 25-35 må man over tid oppfylle kravene som stilles for å kunne fortsette i denne avdelingen. Med jevne mellomrom, for eksempel hvert tredje/fjerde år, bør produksjonen vurderes og plassering i organisasjonen gjøres deretter. Dette vil systematisk frigjøre rom for nyansettelser i avdelingen, både eksternt og ved intern mobilitet fra statistikkavdelingene.

For å sikre seg god rekruttering, beholde riktig kompetanse, og knytte til seg gode eksterne krefter i for eksempel bistillinger er det viktig at man ser på økonomiske insitamenter. Lønnsnivået i avdelingen bør gjenspeile lønnsnivået i andre norske forskningsinstitutter, noe som tilsier en heving av lønnsnivået på avdelingen. En bør også vurdere å institusjonalisere en regelmessig ekstern evaluering, som går igjennom avdelingens produksjon og sammenlikner den med avdelingens formålsparagraf.

Det anbefales en relativt rask omstrukturering av avdelingens aktivitet, der oppgaver og ansatte kritisk gjennomgås for fremtidig avdelingsplassering. Denne gjennomgangen bør fullføres tidlig slik at omorganiseringen kan iverksettes ved utgangen av 2017.

Oslo/Bergen/Chicago/Stockholm, 5. Januar 2017

Torstein Bye (leder)

(sign.)

Hilde C. Bjørnland

(sign.)

Peter Fredriksson

(sign.)

Torfinn Harding

(sign.)

Erik Horgen

(sign.)

Magne Mogstad

(sign.)

Marte Rønning

(sign.)

Kjetil Storesletten

(sign.)

1 Mandat og bakgrunn

1.1 Mandat og organisering av utvalget

SSBs ledelse har ønsket å sette ned en gruppe som kan utarbeide forslag til SSBs fremtidige forskningsstrategi. Dette behovet er oppstått som følge av flere sammenfallende prosesser: Finansdepartementets lovarbeid, SSBs strategi og omorganiseringsprosess, og endringer i ledergruppen i forskningsavdelingen.

I tillegg har Finansdepartementet satt i gang et lovarbeid for statistikkloven der et av utredningstemaene er SSBs forskningsvirksomhet. Det vil i denne sammenheng være formålstjenlig å vurdere styrkene og eventuelt svakhetene ved å ha forskningsvirksomhet og en egen forskningsavdeling tilknyttet SSB.

Utredningen av strategi for forskningen i SSB skal søke å besvare følgende spørsmål:

1. Hvorfor er det viktig at SSB driver med egen forskning?
2. Hva bør være de strategiske målene for forskningsvirksomheten i SSB?
3. Hva er vurderingen av dagens forskningsavdeling sett opp mot de strategiske målene?
4. Hvilke implikasjoner vil målene i punkt 2 og vurderingene i punkt 3 ha for den fremtidige organisering av forskningsvirksomheten?

Videre sier mandatet at det viktig at gruppen legger vekt på at SSB skal være forskjellig fra et institutt ved et universitet eller en høyskole, at anbefalingene legger til grunn SSBs komparative fortrinn og at behovet for å støtte oppunder statistikkproduksjonen hensyntas.

I anbefalingene av organisering bes det også om at utvalget foreslår flere ulike modeller, men gjerne gir uttrykk for klare preferanser mellom disse.

I tildelingsbrevet fra Finansdepartementet (2016) står det at SSB skal holde standarden på egen forskning på et høyt internasjonalt nivå. I mandatet poengteres dette ytterligere ved at det presiseres at det bør være en målsetting at også SSBs forskning plasserer seg blant de fremste internasjonale miljøene på anvendt kvantitativ forskning. Gitt Norges fortrinn i registerdata med høy kvalitet er dette et mål man må jobbe mot.

Mandatet for denne utredningen med bakgrunn og oppgaver er gjengitt i helhet i vedlegg A.

Temaet forskning i SSB har tidligere vært debattert i forbindelse med arbeidet med den eksisterende statistikkloven som kom i 1989, se vedlegg B, for et utdrag av en del av diskusjonen i Ot.prp 58 (1989-1990). Her var det tre hovedargumenter som var fremme. Det ene var viktigheten av koblingen mellom statistikkproduksjon og forskning som kunne heve kvaliteten av førstnevnte. Det andre var viktigheten av forskning på viktige samfunnstema, men da håndtert slik at det ikke ga konkurransefordeler mot andre i samme bransje. Og det tredje var viktigheten av forskning på statistiske metoder. Det siste ligger utenfor mandatet til dette utvalget siden denne delen av virksomheten er organisert utenfor forskningsvirksomheten slik den er definert i dagens SSB. Den gang falt man ned på å lovfeste forskningsvirksomheten i SSB. Dette temaet er igjen aktuelt i forbindelse med nytt utvalg for å se på den norske statistikkloven. Dette lovutvalget skal legge fram forslagene sine i slutten av 2017.

1.2 Sammensetning av utvalget

Torstein Bye, Fagdirektør SSB, er leder av utvalget. Forøvrig har utvalget følgende medlemmer:

- Hilde C. Bjørnland, Professor, Handelshøyskolen BI
- Peter Fredriksson, Professor, Department of Economics, Stockholm University
- Torfinn Harding, Associate Professor, Handelshøyskolen i Bergen, Stavanger Universitet, Oxford Center for the analysis of resource rich economies, CESifo
- Erik Horgen, seniorrådgiver, representant for fagforeningene (Johan Fosen møtte som vara på ett møte)
- Magne Mogstad, Professor, Chicago University og SSB
- Marte Rønning, Forsker, SSB
- Kjetil Storesletten, Professor, Universitetet i Oslo

Sekretær for utvalget:

- Jørgen Modalsli, forsker, SSB

1.3 Fra mandat til oppgaver

Det har blitt avholdt fire utvalgsmøter: 24. august, 27. september, 17. november og 22. desember.

Det har vært utstrakt elektronisk kontakt mellom møtene.

Utvalget har hatt møter med flere interne og eksterne aktører for å hente inn informasjon om og vurderinger av virksomheten i SSBs forskningsavdeling og sammenliknbare institusjoner i dag. Møter har vært avholdt med:

- Fra SSB:
 - Christine Meyer, adm. dir
 - Kjetil Telle, forskningsdirektør
 - Gruppelederne i Forskningsavdelingen
 - Thorleiv Valen, Administrasjonsavdelingen
- Fra Finansdepartementet
 - Amund Holmsen og Sigrid Russwurm
- Fra Norges Bank
 - Ida Wolden Bache

I tillegg har utvalgsmedlemmer og/eller utvalgsleder vært i kontakt med Danmarks Statistik, Konjunkturinstituttet i Sverige, IFAU (Sverige), INSEE (Frankrike), samt Finansdepartementets modellutvalg.

Utvalgsleder og sekretær hadde også et møte med en av gruppene i forskningsavdelingen etter deres ønske. Det har kommet noen innspill fra ansatte på Forskningsavdelingen til utvalgsleder, disse har blitt distribuert til resten av utvalget.

Utvalgets arbeid er dokumentert i denne rapporten, som består av følgende deler:

- Kapittel 2: Hvorfor forskning i SSB?
- Kapittel 3: En oversikt over dagens aktivitet, herunder publisering og finansiering
- Kapittel 4: Erfaringer fra sammenliknbare institusjoner i utlandet
- Kapittel 5: Forslag til strategi

- Kapittel 6: Implementering og konkrete anbefalinger

Det er seks vedlegg med ytterligere bakgrunnsinformasjon som har ligget til grunn for anbefalingene.

2 Hvorfor forskning i SSB?

2.1 Hva menes med "forskning ved SSB"?

Forskningsavdelingen i SSB ble opprettet i 1950. Siden den gang har det skjedd mye både på data- og på konkurransesiden for forskning. Er det opplagt at man, gitt disse endringene, skal fortsette med forskning og en egen forskningsavdeling i SSB?

Alle medlemmene i utvalget er enige i at det er formålstjenlig at SSB har egen forskningsvirksomhet, og at denne er organisert som en egen avdeling. Argumentene kan hovedsakelig grupperes under to overskrifter. For det første er det sentrale forbindelser og gjensidig kontakt mellom forskningsavdelingen og de ulike statistikkavdelingene, og SSBs forskning spiller en sentral rolle innenfor flere ulike forskningsområder som er viktige for Norge. For det andre er det økende behov for forskningsbasert kunnskap om empiriske effekter av norsk økonomisk politikk og endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser, der SSB er og fortsatt bør være en sentral leverandør.

Målsetting

I SSBs virksomhetsplan for 2016 er målet for forskningsvirksomheten beskrevet slik: *SSBs forskning skal gi økt kunnskap om samfunnsutviklingen, tilføre statistikken merverdi gjennom analyse og bidra til bedre statistikk. Forskingen skal ha høy kvalitet, være langsiktig og konsentrert om utvalgte områder. Et systematisk samarbeid mellom statistikkproduksjon og forskning skal gi gevinster for statistikkarbeidet. Forskingen er empirisk basert, og tar i all hovedsak utgangspunkt i SSBs egne data. Omfattende forskning ved bruk av de samme datakildene som benyttes i statistikkproduksjon, samt samarbeid mellom forskning og statistikk, skal bidra til bedre statistikk. Dette er et viktig formål med forskningsvirksomheten i SSB. En egen forskningsvirksomhet gir også SSB et bredere sett av verktøy, ved at det ikke bare er statistikk, men også forskning og analyse som kan benyttes til å kaste lys over viktige problemstillinger. Forskningsavdelingens analysekompetanse skal sammen med kompetansen i statistikkavdelingene, bidra til mer analyse av statistikken.*

Videre i virksomhetsplanen står det at *forskningsvirksomheten skal holdes på et høyt internasjonalt nivå, være langsiktig og konsentrert om utvalgte områder.*

Ved å kombinere det som står i virksomhetsplanen med de viktigste punktene i mandatet, har utvalget kommet frem til en mer konkret definisjon av forskning i SSB, og anbefaler at framtidige oppgaver og aktiviteter i forskningsavdelingen tar sikte mot å tilfredsstille denne målsettingen:

Forskning i SSB har som oppgave å evaluere konsekvensene av økonomisk politikk og analysere effektene av endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge. Arbeidet skal kvalitetssikres gjennom publiseringer i anerkjente internasjonale tidsskrift. Dette skal underbygge og forbedre forskningsbasert analyse av politikk og systematisk bidra til å styrke statistikkproduksjonen.

Utvalget mener det er avgjørende at forskerne er organisert sammen, som en egen avdeling. En oppdeling på ulike statistikkavdelinger i SSB ville svekke mulighetene til samarbeid og kompetanseutvikling i forskningsvirksomheten, og over tid redusere kvaliteten på forskningen i SSB.

2.2 Samvirke mellom forskning og statistikkproduksjon

Tidligere var statistikkproduksjon i all hovedsak basert på utvalgsundersøkelser. Over tid har omfanget av registre på svært mange områder i SSB vokst og danner nå grunnlaget for mer enn 70 prosent av statistikkproduksjonen. Framveksten av basisregistrene, Befolkningsregisteret og Virksomhetsregisteret på 1960-tallet og Matrikkelen på 1970-tallet, gjør at registre kan kobles sammen og derigjennom bidra til å heve kvaliteten av forskning og statistikkproduksjonen.

Kvalitetssikre statistikk:

Forskning kan bidra til å kvalitetssikre SSBs øvrige statistikkproduksjon. På grunn av den langvarige tidshorisonten til forskningsprosjektene, jobber man med de samme omfattende datakildene i en lengre tidsperiode. Man lærer derfor egne data godt og man kan bidra til å kaste lys over svakheter i produksjonen av dataene. Dette vil i neste omgang bidra til å øke kvaliteten og relevansen på statistikken og analysene som produseres. Et par eksempler på dette er tilbakemelding fra empiriske makromodeller til nasjonalregnskapet og utvikling av skolebidragsindikatorer.

Bidra til utvikling av ny statistikk:

Mye empirisk forskning benytter data fra andre kilder for å belyse problemstillinger som ikke blir belyst ved dagens statistikk. På disse områdene kan forskningen bidra til å vise hvordan statistikken kan og bør utvides i framtida. Eksempler på dette er måling av pensjonsformue, måling av bærekraft og samvirket mellom utbytteskatt og inntektsfordeling. Ved hjelp av økonometriske metoder kan forskere bidra til å utvikle noe mer sofistikert statistikk enn rene gjennomsnitt.

Det er lite som tilsier at behovet for interaksjon mellom forsknings- og statistikkavdeling vil avta i framtiden. Både endring i datatilgang og kompleksitet i politikkutformingen øker behovet for forskningsforståelse. Ett eksempel er fremvekst av nye typer "big data" (som for eksempel strekkodedata og transaksjonsdata fra virksomheter) som skaper nye utfordringer og muligheter for statistikkbyråer. I dette arbeidet er det viktig å være nær forskningsfronten for å ta i bruk nye metoder, og for å tiltrekke høykompetente medarbeidere som kan bidra til å flytte forskningsfronten. Selv om SSB i dag kan sies å utnytte big data er det ingen tvil om at informasjonstilfanget vil øke sterkt framover. Dette betyr at det bør være en god interaksjon mellom de som driver forskning og de som driver med IT og datafangst for å vise potensialet som ligger i dette og for å utvikle systemer som kan støtte oppunder en slik utvikling.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvorvidt det trengs en egen forskningsavdeling for å heve kvaliteten på SSBs statistikkproduksjon. Det finnes alternative kanaler for kvalitetsheving, som SSBs statistikkråd, men tilbakemeldinger fra disse er ofte preget mer av dagens problemer enn grunnleggende fremtidige utfordringer for innholdet og utformingen av statistikkproduksjonen som forskningen kan peke på. Gjennom egen forskningsavdeling i SSB kan man konkretisere samspillet mellom forskere og medarbeidere i statistikkseksjonene slik at statistikkene kvalitetssikres og utvikles for å ivareta fremtidig etterspørsel på en systematisk måte.

Utnytte komplementaritetene i en stor organisasjon

Det er mange komparative fortrinn i en så stor organisasjon som SSB. Disse komparative fortrinnene burde kunne utnyttes bedre enn det som gjøres i dag. Blant annet burde SSB skape rom og systemer for å etablere mer mobilitet på tvers av avdelingene, enten i form av permanente overganger eller i form av midlertidige ordninger. Det at det er komplementariteter mellom ulike typer aktiviteter i SSB forsterker dette argumentet om et indre marked for personell. Et økt samarbeid mellom ansatte i forskningsavdelingen vil også forhåpentligvis føre til å heve anseelsen til SSB som helhet, noe som igjen vil være positivt i rekrutteringssammenheng, ikke bare i forskningsavdelingen, men også i øvrige avdelinger.

2.3 Kvalitetssikret analyse av politikk og samfunnsforhold

God forskning gir god analyse. God forskning lar seg ikke definere entydig. Det synes likevel å være en vanlig oppfatning at vitenskapelig kvalitet i særlig grad kan knyttes til følgende sider ved forskningen:

- Originalitet i form av faglig nyhetsverdi og nyskapende bruk av teori og metode
- Soliditet knyttet til bruk av anerkjente vitenskapelige metoder og grundig underbygging av påstander og konklusjoner
- Relevans knyttet til faglig utvikling

Utvalget mener at vitenskapelig kvalitet må være et ufravikelig krav for analyser i SSBs forskningsavdeling.

I tillegg til å kreve vitenskapelig kvalitet, er det viktig at SSBs forskning er relevant ved at den fremstår som nyttig i samfunnsmessig forstand. Til forskjell fra universiteter eller høyskoler bør SSBs forskningsavdeling fokusere på å evaluere effektene av økonomisk politikk og endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge. Det er stor etterspørsel etter slike analyser, både fra utøvende myndighet (direkte fra departementene og indirekte via Norges forskningsråd), og fra Storting, interesseorganisasjoner og andre aktører. I Norge retter mye av denne etterspørselen seg mot SSB, enten som en del av SSBs samfunnsoppdrag (jamfør det årlige tildelingsbrevet fra Finansdepartementet), men også i form av separate eksterne kontrakter. I andre land har man etablert egne institusjoner for å fylle denne funksjonen, som for eksempel Konjunkturinstituttet og IFAU i Sverige. I noen grad dekkes også slik etterspørsel gjennom konsulentselskaper og andre forskningsinstitusjoner i Norge.

Utvalget mener hensynet til politikk og samfunnsmessig relevans bør ligge til grunn for de tematiske prioriteringer i SSBs forskningsavdeling. Samtidig er det viktig å understreke at relevans ikke kan tilsidesette kvalitetskravet. Vitenskapelig kvalitet er en forutsetning for god analyse. For å sikre god kvalitet på analysene som gjennomføres i SSB er det viktig at man legger seg så nært opptil den internasjonale forskningsfronten som mulig. Dette krever at SSBs forskere og deres arbeid jevnlig blir utsatt for kritikk og kvalitetssikret gjennom fagfellevurdering i internasjonalt anerkjente tidsskrift.

Utvikling av empirisk samfunnsøkonomisk forskning i Norge

SSBs forskningsavdeling har hatt, og bør fortsatt ha, en viktig rolle i utviklingen av empirisk samfunnsøkonomisk forskning i Norge. Det er to viktige grunner til dette.

Den første grunnen er at forskningsavdelingen i SSB har over tid oppnådd en svært høy kompetanse for empirisk forskning, spesielt innenfor noen temaer. Det er viktig å ta vare på og bygge videre på denne kompetansen. Vurderingen av hvorvidt man bør ha forskningsavdeling i SSB må ta utgangspunkt i erfaringene og humankapitalen som er opparbeidet og forankret i avdelingen over tid. Utvalget mener dette er et viktig selvstendig moment for å videreføre og forsterke forskningsvirksomhet innenfor rammen av SSB.

Den andre grunnen har med bruk og utvikling av SSBs data. Forskning i SSB på SSBs data bidrar til å forbedre empirisk forskning på disse datakildene ved eksterne norske forskningsmiljøer. Med en god samhandling mellom forskning og statistikkutvikling i SSB og ikke minst ved god datatilrettelegging for intern forskningsvirksomhet vil forskningsvirksomhet i SSB bidra til at datatilgang, dataomfang og datakvalitet som tilbys for eksterne forskere blir bedre. Press i retning av bedre metadata, bedre organisering og tilrettelegging av data vil ha positive effekter på tilgangen til gode data og dokumentasjoner for eksterne forskere. Bevissthet om at data ikke bare skal brukes til statistikk men også som forskerdata økes gjennom egen forskningsaktivitet. Egne forskere presser utviklingen av gode datautvekslingsløsninger som i neste omgang vil komme eksterne forskere til gode. Dette er en positiv ekstern effekt som det er lett å undervurdere. Utvalget mener at forskningen i SSB har vært en viktig drivkraft i framveksten av et sterkt norsk forskningsmiljø innenfor enkelte områder av empirisk mikroøkonomi.

Vekselvirkningen mellom intern og ekstern forskning vil fungere enda bedre dersom SSB lykkes med sine planer om å redusere kostnaden og saksbehandlingstiden for utlevering av data til eksterne forskere, og dersom bevisstheten blant SSBs forskere og statistikkprodusenter om å dokumentere bruk av egne data øker. Forskningsavdelingen bør systematisk dokumentere og akkumulere den kunnskapen de opparbeider seg ved bruken av norske data.

Forskere i SSB inviteres derfor også med i prosjekter som går på databaseløsninger og metadatasystemer slik at hensynet til forskere blir ivarettatt i slike løsninger. Blant annet er forskningen i SSB nå med aktivt i diskusjoner om utvikling av remote access-løsninger for alle forskere.

3 Vurdering av dagens forskningsavdeling

Utvalget har i sitt arbeid ønsket å skaffe seg en oversikt både over Forskningsavdelingens formål i dag (beskrevet i kapittel 2), ansatte og produksjon de siste årene og hvordan denne fordeler seg på avdelingens ansatte. I de følgende underkapitlene beskrives

- oversikt over avdelingens omfang, samt avdelingens egenrapportering av aktivitet
- avdelingens publikasjonsaktivitet fordelt på personer, grupper og prosjekter
- avdelingens rolle i forhold til andre institusjoner i Norge
- statistikkavdelingenes oppfatning av samvirket mellom forskning og statistikkproduksjon i SSB.

3.1 Omfang og aktivitet ved dagens forskningsavdeling

Forskningsavdelingen består av 86 ansatte (pr. desember 2015), hvorav 80 fagstillinger. Disse er organisert i stab (forskningsdirektør og én administrativt ansatt) samt fem forskergrupper:

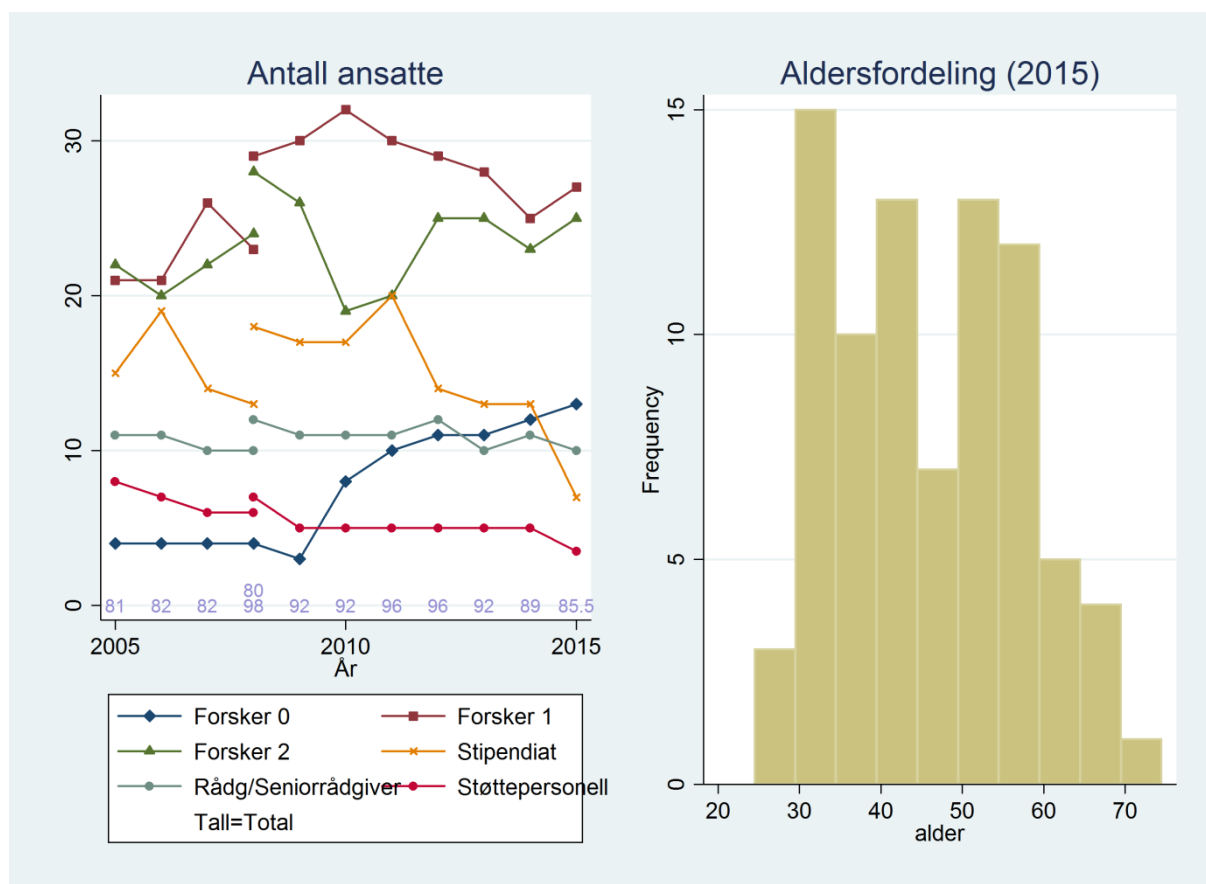
- Gruppe for offentlig økonomi og befolkningsmodeller (Offentlig øk., 510) (Leder: Marte Rønning (Kjetil Telle før mai 2016); 20 ansatte pr. desember 2015)
- Gruppe for energi- og miljøøkonomi (Energi/miljø, 520) (Leder: Taran Fæhn; 15 ansatte)
- Gruppe for makroøkonomi (Makro, 530) (Leder: Håvard Hungnes; 17 ansatte)
- Gruppe for mikroøkonomi (Mikro, 550) (Leder: Erik Fjærli; 16 ansatte)
- Gruppe for demografi og levekår (Demografi, 590) (Leder: Trude Lappegård; 11 ansatte)

I tillegg kommer forskningsdirektøren som ikke er tilknyttet noen gruppe, samt flere bistillinger på de ulike gruppene. Det har vært endringer i ansettelsesstrukturen (nyansettelser og oppsigelser) siden 31. desember 2015 som det ikke er tatt hensyn til her.¹

Flertallet av de ansatte er på nivået Forsker 2 og Forsker 1. Historisk sett har dette variert noe, jf. Figur 1. Det er noen skjevheter i aldersfordelingen, avdelingen har få medarbeidere i slutten av 30-årene og i slutten av 40-årene (se figur). Imidlertid er alle aldersklasser representert. For ansatte født etter 1970 har et stort flertall doktorgrad, mens et flertall av de ansatte født før 1960 ikke har doktorgrad. Dette reflekterer at doktorgrad er mindre vanlig blant tidligere kohorter. Det er også flere i seniorrådgiverstillinger blant de eldste. Det er på måletidspunktet 9 Ph.D. -studenter ansatt i avdelingen.

¹ Per 3. januar 2017 er omfanget redusert til 75 ansatte i avdelingen, inkludert administrativt ansatte. Av disse er 21 på Offentlig økonomi, 13 på Energi- og miljøøkonomi, 17 på Makroøkonomi, 15 på Mikroøkonomi og 7 på Demografi/levetår, i tillegg til forskningsdirektør og stab. Fra 1. januar 2017 er det også nye gruppeledere for Energi/Miljø (Cathrine Hagem) og Demografi (Kenneth A. Wiik).

Figur 1: Antall ansatte over tid (venstre panel, kilde: virksomhetsplan). Merk seriebrudd i 2008 da Seksjon for levekår ble overført til forskningsavdelingen. Aldersfordeling i 2015 (høyre panel, kilde: oversikt over ansatte fra avdelingen).



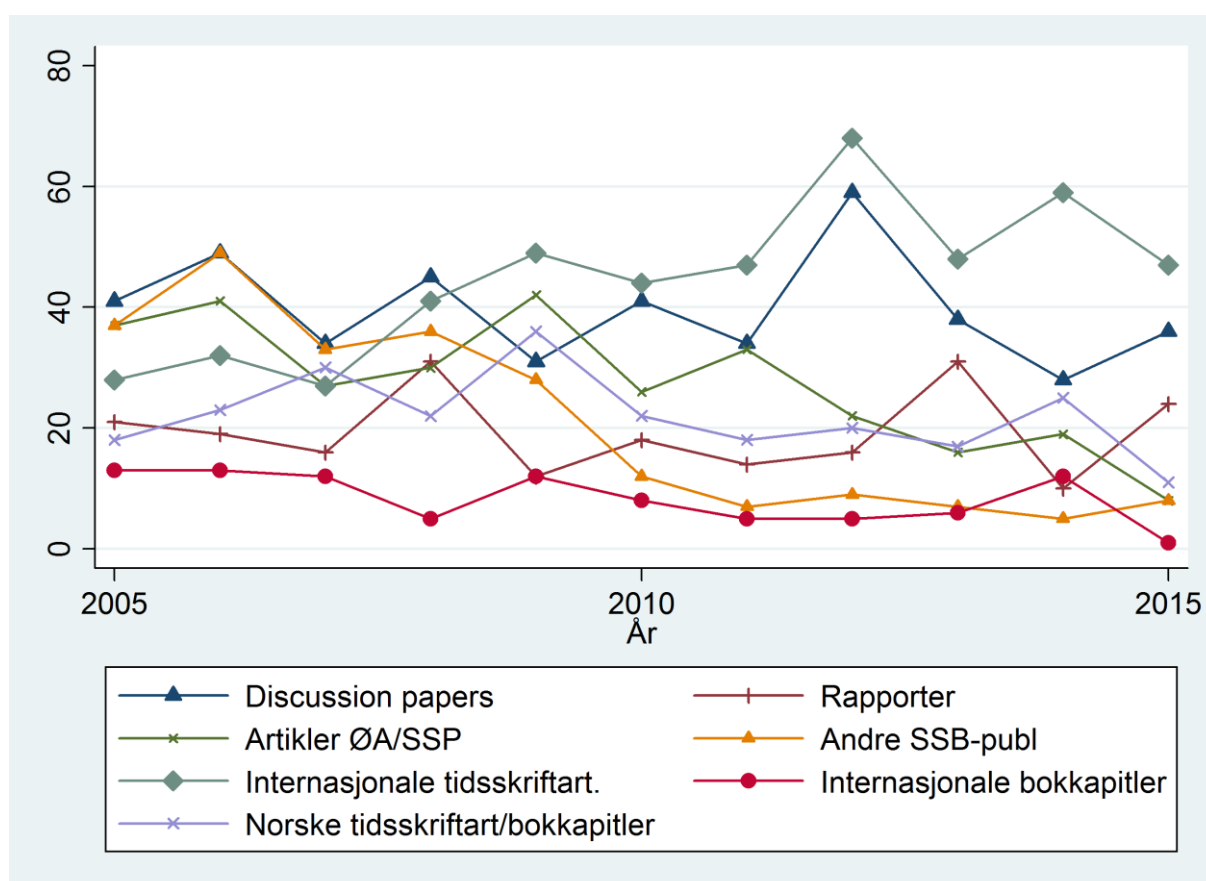
Det kan være hensiktsmessig å gruppere avdelingens aktiviteter slik:

- 1) Rapporter, notater og annen skriftlig formidling rettet mot norsk offentlighet, herunder konjunkturtendenser og norskspråklige forskningsartikler, samt Discussion papers
- 2) Direkte leveringer og rådgivning til forvaltning og andre enheter i SSB
- 3) Publikasjoner i internasjonale tidsskrift

Leveransene på punkt 1 og 3 framgår av figur 2, der data er hentet fra avdelingens plandokumenter. Aktivitet 2) har vi ikke en samlet oversikt over, men generelt mener utvalget at slike analyser bør springe ut av forskningsvirksomheten.

Det har vært noe økning i internasjonale tidsskriftartikler over perioden 2005-2015 sett under ett, men en nedgang de siste årene. Antallet rapporter er relativt konstant over tid, mens det tidligere ble produsert flere SSB-publikasjoner av ulike kategorier (som Statistiske analyser, ØA-artikler, artikler i Samfunnspeilet og webartikler).

Figur 2: Historisk oversikt over publiseringer, etter type. Kilde: Virksomhetsplaner for Forskningsavdelingen

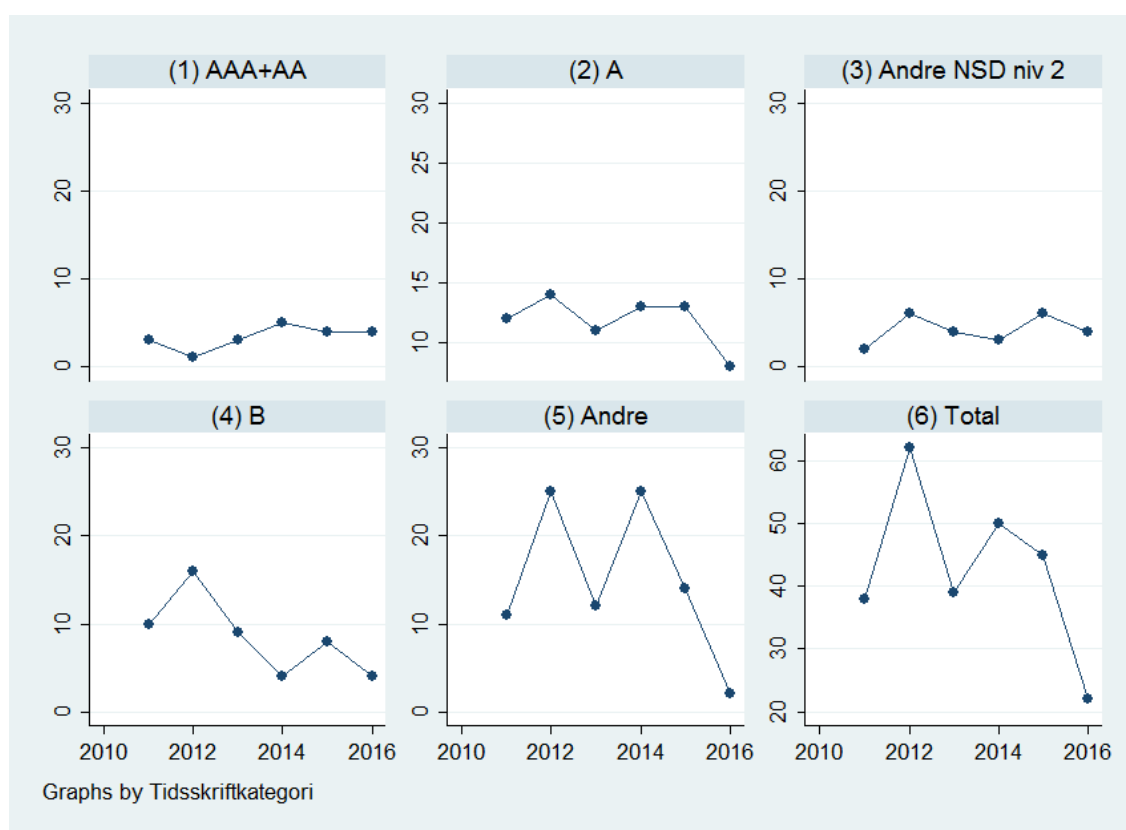


Utvalget har ikke prioritert å hente inn informasjon på individnivå for rapporter, discussion papers og annen skriftlig aktivitet under 1. En av grunnene er at det er stor forskjell i omfang mellom ulike publiseringstyper og disse er heller ikke gjenstand for kvalitetssikring ved internasjonal publisering, noe som utvalget vektlegger (jamfør hovedmålsettingen i kapittel 2). For direkte leveringer som ikke resulterer i skriftlige publiseringer er det heller ikke hensiktsmessig å gjøre en kvantitativ analyse. Vi går derfor først videre til en grundigere gjennomgang av internasjonale publiseringer - punkt 3 i listen over - og returnerer til tilbakevirkning til statistikken i et senere kapittel.

3.2 Publiseringer i internasjonale tidsskrift

Det er stor variasjon i kvaliteten på internasjonale forskningsartikler. For å få et mer detaljert bilde av avdelingens publikasjonsaktivitet har utvalget ønsket å klassifisere de internasjonale publiseringene etter et mer detaljert skjema. Det har derfor blitt gjort en gjennomgang av avdelingens publikasjonslister tilbake til 2011. Hver artikkel er klassifisert etter Combes-Linnemer-rangeringen, som ofte brukes for å vurdere samfunnsøkonomisk forskning. I tillegg er det brukt informasjon om hvorvidt tidsskriftet er rangert på nivå 2 ("høy kvalitet") eller 1 i NSD-klassifiseringen (som dekker alle fag). NSD nivå 2 skal i prinsippet omfatte de 20% "beste" tidsskrift innen hvert fagfelt. For samfunnsøkonomipublikasjoner i SSB tilsvarer dette alle på AAA og AA i CL-rangeringen, omtrent halvparten av publikasjonene på nivå A, og noen få på lavere nivå. Gjennomgangen gjelder alle artikler i internasjonale tidsskrift som er rapportert til avdelingen mellom januar 2011 og sommeren 2016, i internasjonale tidsskrift som er rangert som vitenskapelige (nivå 1 eller 2) hos NSD.

Figur 3: Antall internasjonale publiseringer siden 2011, etter nivå. Kilde: Publikasjonsoversikter fra Forskningsavdelingen



Figur 3 viser utviklingen i antall publiseringer totalt for avdelingen fra 2011, fordelt etter nivå. Status er oppdatert kun fram til sommeren 2016. Det går fram av figuren at antallet publiseringer på det aller øverste nivået har steget de siste årene; på nivå A (se nedenfor) er det relativt stabilt, mens det har vært en nedgang i publiseringer på B-nivå.

I perioden 2011-2016 har SSB-forskere publisert totalt 20 artikler i kategori AAA eller AA, som omfatter de 20 høyest rangerte tidsskriftene i CL-rangeringen (hvorav 8 i topp 5, AAA). På nivå AAA er det 3 artikler hver i American Economic Review og Quarterly Journal of Economics, samt to artikler i Review of Economic Studies. Videre er det på AA-nivå publisert 4 artikler hver i Journal of Public Economics og Economic Journal og 2 artikler hver i Review of Economics and Statistics og Journal of Labor Economics.

På nivå A (topp 100) er det totalt publisert 71 artikler, mens det er publisert 51 artikler på nivå B (topp 250). Det er i tillegg publisert 25 artikler på NSD-nivå 2 i tidsskrifter som ikke er med i CL-rangeringen, særlig av forskere som ikke har samfunnsøkonomi som fagfelt. Til sammen er dette et betydelig bidrag til internasjonal forskning, men en total på 167 artikler på fem og et halvt år er mer moderat hvis man ser det i forhold til størrelsen på avdelingen (30/år). Ser man bidraget over disse fem og et halvt årene utgjør topp 100 om lag 0,16 artikkel per ansatt og topp 100 pluss B og NSD2 utgjør 0,35 per ansatt.

I tillegg til aggregerte forskningstall er det av interesse å se hvordan publiseringen fordeler seg over dagens ansatte i Forskningsavdelingen. Vi tar også her utgangspunkt i en liste med ansatte pr. 31. desember 2015, fått fra avdelingens administrasjon basert på årlig rapportering til NIFU om forskningsvirksomhet i SSB. Denne listen inneholder 80 personer.

I begynnelsen av en forskerkarriere tar det noe tid før arbeid blir omsatt til publikasjoner. Vi tar derfor ut avdelingens forskerrekrutter og personer som nylig har oppnådd doktorgrad (disputert 2013 eller senere) av utvalget (7 forskerrekrutter og 10 forsker 2, hvorav heller ikke alle forsker 2 har oppnådd doktorgrad ennå, totalt 17 personer). Vi står dermed igjen med et utvalg på 63 forskere (II, I og 0) og seniorrådgivere. Enkelte av disse har sluttet i SSB siden desember 2015, mens nye kan ha blitt ansatt.

For å ta hensyn til at det alltid vil være noe variasjon i publikasjoner over tid for en enkeltperson tas summen av alle publikasjoner i perioden 2013-sommer 2016. Det må tas forbehold om mulige mangler i avdelingens publikasjonsoversikt, for eksempel ved at enkeltforskere ikke har rapportert inn publikasjoner.

I løpet av siste 3,5 år fordeler publikasjonen til de ansatte seg som følger:

- 6 ansatte har publisert i topp 20-tidsskrifter (AAA eller AA). Alle disse har også minst en publisering på A-nivå i tillegg.
- Ytterligere 17 ansatte har publisert tilsvarende minst en forfatterandel (internt i SSB) på 1 i topp 100-tidsskrifter (A), det vil si 1 aleneforfattet, 2 med 2 SSB-forfattere eller tilsvarende. For disse er det mellom 1 og 3 artikler publisert på A-nivå, og noen har i tillegg publisert artikler på B-nivå (topp 250). Det er også noen med betydelige antall publikasjoner i tidsskrifter som ikke er i CL-rangeringen og er på nivå 1 hos NSD; dette er i hovedsak energi- og miljøtidsskrifter.
- Videre er det seks personer som overveiende publiserer i tidsskrifter som ikke er med i CL-rangeringen (minst 1 publikasjon på nivå 2 som ikke er CL-rangert siden 2013 og liten aktivitet i økonomitidsskrift). Dersom vi legger til grunn at disse har en produksjon på linje med de 23 over kan vi si at det er 29 personer med publisering på et minimumsnivå de siste 3,5 år.
- Ytterligere 7 personer har publisert tilsvarende en forfatterandel mellom 0 og 1 i A-tidsskrifter. Flere av disse har også publiseringer i B-tidsskrifter; noen også i NSD nivå 2-tidsskrifter utenfor samfunnsøkonomi.

Av de resterende 27 ansatte har 8 minst tilsvarende en publikasjon på nivå B eller bedre, 5 har noe publiseringsaktivitet på nivå B, C, D eller på NSD-tidsskrift på nivå 1 utenfor CL-rangeringen, og 14 har ingen publiseringer. Tabell 1 oppsummerer denne fordelingen, og viser gjennomsnittlig antall publikasjoner (vektet og uvektet) innenfor hver kategori.

Tabell 1: Antall personer og gjennomsnittlig antall publiseringer per kategori. Kilde: Ansatte- og publikasjonsoversikter fra Forskningsavdelingen

Personer etter kategori (vektede publiseringer)	Antall	Forfattervektet			Uvektet		
		AAA, AA, A	...og B, uklass niv 2	Alt	AAA, AA, A	...og B, uklass niv 2	Alt
Minst 0,5 i AAA og AA (topp 20)	6	3,1	3,8	4,7	4,7	5,5	5,7
Minst 1,0 i A (topp 100)	17	1,5	1,8	2,4	1,8	2,3	2,9
Gode publiseringer i andre fagfelt enn samfunnsøkonomi	6	0,1	2,1	4,8	0,2	2,7	6,0
Mellom 0 og 1,0 i A (topp 100)	7	0,5	1,3	1,6	1,1	2,6	3,0
Færre publiseringer	13	0	0,8	2,2	0	1,1	2,5
Ingen publiseringer	14	0	0	0	0	0	0

For å oppsummere: Vi kan altså si at ca. 25 ansatte har et publiseringsnivå på minst 1 publisering innenfor topp 100 innenfor en periode på 3 år, eller i gjennomsnitt 0,3 per år.

Finansiering av aktiviteten

Avdelingens ledelse oppgir for 2015 at aktiviteten er finansiert 52% over statsoppdraget, 26 % ved eksterne midler fra Norges forskningsråd, og 22 % ved andre eksterne oppdrag.

Utvalget har hatt tilgang på prosjektoversikter fra 2015 og 2016 samt oversikt over timeføring for avdelingens ansatte i 2015. Inntekter per prosjekt har ikke vært tilgjengelig. Timeverkene fordeler seg som vist i Tabell 2. For flere markedsprosjekter er det et samvirke mellom markeds- og statsfinansiering. Dette er formulert eksplisitt for noen av oppdragene, men vi ser av tallene at dette også gjelder andre prosjekter, da totale markedsoppdrag i tabellen er 31 % (36 % hvis prosjekter med både stats- og markedsfinansiering regnes med) mens totale inntekter på markedsoppdrag kun er 22 %.

Tabell 2: Andel av timeverk og regnskapsbeløp som er stats- og markedsfinansiert. Kilde: Prosjektoversikter fra Forskningsavdelingen

Område	Andel av timeverk	Andel av finansiering
Interne timer	11 %	52 %
Statsoppdrag	26 %	
Norges forskningsråd	26 %	26 %
Blandet finansiering (stat og marked)	5 %	22 %
Markedsoppdrag for departementer	21 %	
Markedsoppdrag for andre (bl.a. direktorater, kommuner)	5 %	
Markedsoppdrag, oppdragsgiver ukjent	5 %	

Rangert etter timeverk i 2015 er Kunnskapsdepartementet største oppdragsgiver, fulgt av Barne- og likestillingsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet (bidrag over statsoppdraget holdes her utenfor). Det varierer hva slags leveranser som er spesifisert i oppdragene (modeller, publikasjoner, notater rapporter osv).

Avdelingen tar på seg mange små oppdrag. Det er ført timer på 163 ulike produktnummer i 2015 (i tillegg til rene "interne" prosjekter som administrasjon og ledelse). Dette reflekterer delvis timeføringspraksis (med mange små statsfinansierte prosjekter; 25% av de 55 statsprosjektene har

ført 70 persontimer eller mindre totalt for 2015) men også mange markedsoppdrag. Av 108 markedsfinansierte oppdrag står de 10 største for 35% av aktiviteten, mens det er 19 prosjekter med mindre enn 80 timer ført.

Fordeling på gruppe

Tabell 3: Andel av finansiering (timeverk), etter gruppe. Kilde: Prosjektoversikter fra Forskningsavdelingen

	510	520	530	550	590
Interne timer	10 %	20 %	11 %	5 %	7 %
Statsoppdrag	40 %	25 %	32 %	16 %	11 %
Norges forskningsråd	19 %	27 %	10 %	37 %	51 %
Blandet finansiering (stat og marked)	0 %	0 %	25 %	0 %	0 %
Markedsoppdrag for departementer	20 %	14 %	13 %	35 %	19 %
Markedsoppdrag for andre	10 %	1 %	3 %	5 %	9 %
Markedsoppdrag, oppdragsgiver ukjent	1 %	14 %	6 %	2 %	3 %
Antall årsverk (a 1750 timer)	18	15	18	17	10

Det er stor variasjon i oppdragstype per gruppe. For eksempel har gruppe 590 (Demografi og levekår) over 50% av aktiviteten på NFR-oppdrag, mens 530 (Makroøkonomi) kun har 10 % av aktiviteten her. 510 (Offentlig økonomi og befolkningsmodeller) har en stor andel statsoppdrag mens 550 (Mikroøkonomi) har en stor andel markedsoppdrag for departementer.

Publikasjonsaktivitet og finansiering

For å sammenholde publikasjonsaktivitet og finansiering er det videre hensiktsmessig å gruppere avdelingens ansatte etter finansieringsform. Av 80 ansatte har 33 statsmidler (herunder internprosjekter) som største finansieringskilde, 23 har NFR-midler, 22 har andre markedsmidler og 2 er primært på prosjekter med både markeds- og statsfinansiering.

Tabell 4 samholder finansieringskategoriene med publiseringsoversikten i forrige delkapittel. Som forventet er publiseringen blant NFR-finansierte ansatte høyere enn for øvrige ansatte. Ansatte med annen eksternfinansiering fordeler seg i to grupper med henholdsvis høy og lav publisering, mens det blant internfinansierte er mange med lavere publikasjonsuttelling. Det fremgår også av tabellen at NFR-midler er en viktig kilde til finansiering av doktorgradsstudenter; dette er ofte eksplisitt ønsket av NFR i utlysninger.

Tabell 4: Publikasjoner, etter finansieringstype for personer. Kilde: Person-, publiserings- og prosjektoversikter fra Forskningsavdelingen

Personer etter kategori (vektede publiserings)	Antall	Hovedfinansieringskilde		
		Norges forskningsråd	Annen ekstern	Intern (/stat) + blandet
Minst 0,5 i AAA og AA (topp 20)	6	2	2	2
Minst 1,0 i A (topp 100)	17	6	3	8
Gode publiserings i andre fagfelt enn samfunnsøkonomi	6	3	0	3
Mellom 0 og 1,0 i A (topp 100)	7	2	0	5
Færre publiserings	13	2	4	7
Ingen publiserings	14	0	8	6
<i>Ikke i publiseringsoversikt: Ph.D. 2013 eller senere</i>	8	3	3	2
<i>Ikke i publiseringsoversikt: Ph.D.-studenter</i>	9	5	2	2
Total	80	23	22	35

Ettersom det er en stor mengde ansatte med eksternfinansiering og få eller ingen publiserings, er det tegn på at avdelingen aksepterer mange eksternfinansierte oppdrag der det ikke er rom for forskningsleveranser. Vi ser også at det er en del høyere publiseringsgrad på oppdrag enn på stat. Dette skyldes delvis at en vesentlig andel av analyse og modellarbeid finansiert over statsoppdraget i liten grad er blitt utsatt for kritikk og kvalitetssikret gjennom fagfelleevaluering i internasjonalt anerkjente tidsskrift.

3.3 SSBs forskning i det nasjonale og internasjonale forskningslandskapet

Som nevnt i mandatet er det ønskelig at SSB sin forskningsvirksomhet skal være blant de fremste anvendte internasjonale forskningsmiljøene. Det burde implisere at SSB dermed også var blant de fremste norske miljøene representert ved de fremste norske forskerne.

3.3.1 Norges Forskningsråds evaluering

Forskningsavdelingen i SSB ble i 2007 evaluert som en del av Norges Forskningsråds evaluering av samfunnsøkonomiske forskningsmiljøer (NFR 2007). Evalueringen fremhevet nødvendigheten av å kvalitetssikre aktiviteten ved internasjonal publisering, og at dette burde gjøres i større grad (s. 91). Konklusjonen (s. 93) var:

The Research Department at Statistics Norway has an important role nationally of influencing the choice of economic statistics to be collected, providing the ministries with economics simulation models for policy analysis, and providing information relevant for public debate. In this role it performs well. However, it has a poor international publication record and weak record of collaboration with international researchers.

Videre ble det i forbindelse med NFR-evalueringen gjort en kvantitativ analyse av omfanget på institusjonene. Rapporten deler institusjonene i tre: De større instituttene ved universitetene, mindre

institutter og "anvendte" miljøer. Tallene for de større instituttene og de anvendte miljøene er vist i Tabell 5.

Tabell 5: Antall ansatte og publikasjonsaktivitet, ulike norske samfunnsøkonomiske forskningsmiljøer, 2001-2005. Kilde: NFR 2007, s. 14 og 23

	Ansatte			Publikasjoner		
	Bred def	Smal def	Andel eksternfin.	Antall internasjonale	Antall per person	Andel nivå 2
NHH samfunnsøkonomi	32	28	6 %	134	4,8	21 %
NHH finans/management	34	40	18 %	133	3,3	30 %
UMB samfunnsøkonomi/ressurs	26	19	17 %	94	4,9	17 %
NTNU samfunnsøkonomi	13	15	32 %	84	5,6	27 %
UiB samfunnsøkonomi	21	23	26 %	86	3,7	23 %
UiO samfunnsøkonomi	30	30	18 %	189	6,3	32 %
SNF	70	14	93 %	54	3,9	7 %
ISF	37	5	82 %	11	2,2	6 %
TØI	70	18	82 %	46	2,6	0 %
Norges Bank forskningsavd.	13	13	0 %	34	2,6	19 %
Frisch-senteret	21	10	100 %	58	5,8	26 %
SSB forskningsavd.	83	48	46 %	101	2,1	14 %

Det fremgår av tabellen at SSB er størst av miljøene som ble undersøkt, med 83 ansatte. Kun 48 av disse var imidlertid ansatt som forskere, ifølge evalueringen ("førstestillingskompetanse", kolonne 2 i tabellen; en tilsvarende definisjon ville i dag omfatte 63 av 80). SSB har en høyere andel eksternfinansiering enn universitetene, men lavere enn de fleste anvendte miljøene. Tilsvarende har SSB et lavt antall publikasjoner per person, men sammenliknet med de anvendte instituttene er andelen i "nivå 2" over gjennomsnittet; kun Frisch-senteret og Norges Bank har en høyere andel i nivå 2.

Dette viser at SSB har en bredere og mindre spisset profil enn de andre instituttene. En betydelig del av aktiviteten kvalitetssikres ikke ved internasjonal publisering, og for noe av aktiviteten har dette kanskje heller ikke vært gjennomførbart. Samtidig publiseres det en del på høyt nivå. Det bør understrekes at siden evalueringen gjelder forhold mer enn 10 år tilbake, er det grunn til å anta at noen av utfordringene som NFR peker på har blitt adressert av SSB. Dette vises blant annet av figurene for utvikling over tid i forrige delavsnitt.

Forskningen i SSB ble også evaluert som en del av NFRs fagevaluering for sosiologi i 2010 (NFR 2010). Her skrives om SSB:

The sociological-demographic research profile and the use of advanced statistics on large data sets make much of the unit's research quite unique in the Norwegian sociological landscape. In particular, studies of families in the modern welfare state (including the position of fathers) appear to be an interesting line of research. This is probably the area in which the unit is most strongly associated with international research networks.

Norges Forskningsråd mener altså at sosiologiforskningen i SSB fyller en viktig nisje i norsk forskning. Det pekes på at den internasjonale publiseringen har økt i årene før evalueringen, men det etterlyses ytterligere fokus på integrering med nasjonale og internasjonale fagmiljøer.

3.3.2 REPEC

REPEC er en anerkjent internasjonal rangering av institusjoner og forskere som brukes over hele verden. Den omfatter forskning innenfor økonomi og relaterte områder. Forskere må selv registrere seg i REPEC-systemet, noe som er en utfordring ved sammenlikning av aktivitet mellom institusjoner. Et annet problem ved rangeringen er at den har en betydelig tidsforsinkelse ved at det tar noe tid før publiseringer blir registrert.

SSB ligger på 6. plass på rangeringen av samfunnsøkonomiske institusjoner i Norge (<https://ideas.repec.org/top/top.norway.html>). Det andre rene forskningsinstituttet med høy plassering er Frisch-senteret, som ligger 3 plasser foran SSB. Det er interessant at Statistisk sentralbyrå ligger på plassen foran Norges Bank, Institutt for samfunnsøkonomi ved NTNU, SEB ved NMBU og institutt for samfunnsøkonomi BI. Målt på denne måten ligger forskningen i SSB slett ikke dårlig an, men gitt mandatet om «av de fremste internasjonalt» kan vi minne om at UIO, som ligger først i Norge, ligger på 106. plass på den internasjonale listen. Det finnes også en tilsvarende liste over de 100 personer med høyest rangering i Norge. Det er imidlertid viktig å understreke at kun 33 personer av forskerne i SSB har registrert seg på denne listen i SSB, og at dette utvalget dermed kan være skjevt. (<https://ideas.repec.org/top/top.norway.html#authors>). Av denne framgår at listen er preget av personer fra universiteter og høyskoler, mens SSB har 5 forskere på listen.

3.3.3 Sammenliknbare institusjoner

I arbeidet med rapporten har utvalget vært i kontakt med andre institusjoner med sammenliknbar virksomhet. En bredere oversikt er gitt i kapittel 4 under; for noen av disse er det imidlertid mulig å sammenlikne aktivitet på et mer detaljert nivå.

IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering) i Uppsala ble stiftet i 1997. Det svenske statistikkbyrået har ikke egen forskningsavdeling, og IFAU har et spesifikt forsknings- og utredningsmandat fra myndighetene, hovedsakelig innen arbeidsmarkedsøkonomi. Det er ca. 20 ansatte forskere med doktorgrad, i tillegg til 12 øvrige ansatte (utredere og doktorgradsstudenter). Eksternfinansieringsgraden har historisk vært ca. 25 prosent, men etter økte sentrale bevilgninger er den nå redusert til ca. 16 prosent.

IFAU har flere publikasjoner per ansatt enn SSBs forskningsavdeling. Tabell 6 viser fordelingen av ansatte etter publikasjonskategori sammenliknet med den som er vist for SSB over. Tallene for IFAU er ikke helt sammenliknbare, men det er likevel klart at det er en langt større andel av IFAU-ansatte som publiserer regelmessig internasjonalt enn det er i SSB, og også en høyere andel med topp 20-publiseringer blant de som publiserer regelmessig.

Tabell 6: Sammenlikning av publikasjonsaktivitet i SSB og IFAU. Kilde: Publikasjonsdata fra SSB og IFAU

Personer etter kategori (vektede publiseringer)	IFAU		SSB	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Minst 0,5 i AAA og AA (topp 20)	8,7	47 %	6	10 %
Minst 1,0 i A (topp 100)	6,4	35 %	17	27 %
Gode publiseringer i andre fagfelt enn samfunnsøkonomi	(-)		6	10 %
Mellom 0 og 1,0 i A (topp 100)	0	0 %	7	11 %
Færre publiseringer	1,7	9 %	13	21 %
Ingen publiseringer	1,7	9 %	14	22 %
Sum	18,5		63	

Kilde: SSB, IFAU (se vedleggsnotat). Forskerårsverk for IFAU, personer for SSB

Forskningsavdelingen i Norges Bank har pr. i dag 10 fast ansatte forskere, samt 2 postdoc. I tillegg er det ulike PhD- engasjementer og studentengasjementer. Det er også flere eksterne forsker II. I gjennomsnitt har forskerne 50% tid til fri forskning og 50% til forskningsbasert rådgivning rettet mot Norges Bank. Forskerne måles årlig etter et poengsystem basert på publikasjoner og annen vitenskapelig aktivitet (som konferansepresentasjoner), og det er formulert eksplisitte forventninger til forskernes årlige produksjon. Publiseringskravet i Norges Bank er nærmere et nivå per år som tilsvarer snittet over 3,5 år i SSB sin forskningsvirksomhet, selv om de har betydelig «plikttjeneste» mot bankens øvrige virksomhet.

Mens IFAU og Norges Bank har definerte forskningsområder dekker SSB en langt bredere portefølje. Antallet forskere i de to andre institusjonene er langt lavere enn i SSB, og andelen forutsigbar intern finansiering langt høyere.

3.4 Tilbakevirkning til statistikkproduksjon

I tillegg til kvalitetssikring ved internasjonal publisering er tilbakevirkning til statistikkproduksjon trukket fram som et viktig formål ved virksomheten.

SSBs Virksomhetsplan for 2016 trekker frem følgende:

For å utnytte fortrinnet en egen forskningsvirksomhet gir et statistikkbyrå i produksjonen av statistikk, kreves et godt samspill internt i SSB. I 2016 vil dette samspillet styrkes ytterligere, blant annet i form av flere nye samarbeidsprosjekter mellom statistikkavdelingene og forskningsavdelingen, gjensidig hospitering og generelt økt mobilitet av medarbeidere.

Etablerte samarbeid innenfor blant annet nasjonalregnskap og makroøkonomi, historisk statistikk, oppbygging av historisk befolkningsregister, offentlige finanser, helse samt utdanning vil fortsette i 2016. Vi vil starte opp et nytt prosjekt knyttet til utviklingen i boligpriser i 2016. Dette har blant annet relevans for utformingen av boligprisindeksen. Sammen med avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk vil Forskningsavdelingen utrede ny statistikk for pensjonsformue, jf. 3.5. Videre vil vi vurdere hvordan statistikk, analyser og forskning i samspill kan bidra til å kaste lys over viktige utviklingstrekk i samfunnet. Et viktig tema i 2016 som er blitt ytterligere aktualisert i forbindelse med flyktningestrømmen til Europa, er innvandring, jf. 3.7. Prosjekter for å forstå produktivitetsutviklingen på mikro- og makronivå og faktorer bak denne både i privat og offentlig sektor, vil prioriteres ytterligere i 2016. Slike prosjekter krever ofte betydelig samarbeid med statistikkavdelingene.

For å få et inntrykk av vurderingen av denne tilbakevirkningen i resten av organisasjonen fikk utvalget utført en undersøkelse internt i SSB om vekselvirkningene mellom forskning og statistikk.

Det ble sendt ut en intern undersøkelse (Enalyzer) til 22 seksjoner i SSB. Av de 22 seksjonene svarte 18, hvorav 2 oppga å ikke ha hatt kontakt med forskere siste år.² For de fleste seksjoner var kontakt initiert både av statistikkseksjon (12 av 16) av og forskningsavdeling (15 av 16).

Det er store skjevheter mellom gruppene i forskningsavdelingen når det gjelder kontakt med statistikkavdelingene (selv om vi må ta høyde for at det kan være underrapportering). Tabell 7 viser antall statistikkseksjoner som oppgir å ha hatt kontakt med en forskningsseksjon i 2015 eller 2016.

Tabell 7: Kontakt mellom statistikkavdelinger og forskning i 2015 og 2016. Kilde: Intern spørreundersøkelse til seksjonssjefer

	Antall statistikkseksjoner som oppgir å ha hatt kontakt i 2015 eller 2016	Antall ansatte i forskningsavd.
510 Offentlig	10	20
520 Energi/Miljø	2	15
530 Makro	8	17
550 Mikro	8	16
590 Demografi	5	11

Det er altså noe variasjon i hvilke deler av forskningsaktiviteten statistikkavdelingene oppgir å ha hatt kontakt med. Det er ellers ingen klare mønstre i hvilke statistikkavdelinger som oppgir hvilke forskningsgrupper, noe som tyder på at gruppene i stor grad er tverrgående med hensyn til statistikkavdelingene.

Statistikkseksjonene oppgir at kontakten gjelder både utlevering/forklaring av data og forslag til analyser eller forbedring av statistikken. Det er også konkrete samarbeid om publikasjoner, konkrete leveranser og utarbeiding av datagrunnlag og datainnhenting. På spørsmål om hvorvidt det har kommet *konkrete* innspill til forbedring av statistikken oppgir 4 av 15 statistikkproduserende avdelinger at dette har skjedd i stor grad, 7 i "verken liten eller stor grad" og 4 i liten eller svært liten grad. *Kvaliteten* på tilbakemeldingene beskrives av de fleste som "svært bra" eller "bra", mens det er et fåtall seksjoner som oppgir at den har ført til konkrete forbedringer. Seksjonene oppgir "i stor grad" at de leverer det forskerne etterspør. På spørsmål om hvorvidt "relevant forskning og analyse gir merverdi til statistikken" er det en svak overvekt av positive svar. For å få ytterligere forbedring etterlyses mer ressurser og interesse fra forskningsavdelingen, men i enda større grad fra statistikkavdelingene selv. Svarene tyder dermed på at det kan være nødvendig med endringer både i statistikkavdelinger og blant forskere for å få til mer konkret tilbakevirkning mellom forskning og statistikk.

Undersøkelsen kan oppsummeres slik:

- Det er mye kontakt mellom statistikkavdelinger og forskningsavdelingen

² Undersøkelsen gikk til alle seksjonssjefer i avdeling 200, 300, 400 og 900 samt to seksjoner i avdeling 800 (organisering pr. september 2016). I tillegg fikk fire avdelingsdirektører tilsendt undersøkelsen, men da bare 1 av disse svarte er disse ikke tatt med i tabelloversiktene her.

- Statistikkavdelingene opplever at det er høy kvalitet på tilbakemeldingene / kommunikasjonen
- Det er vanskelig å kvantifisere dette, men det ser ut til å være en del å hente i form av konkrete forbedringer. Både statistikkavdelinger og forskningsavdeling kan bidra til dette
- Bredden i kontakt med statistikkavdelingene er noe asymmetrisk fordelt på ulike deler av forskningsavdelingen

Tekstfeltene i undersøkelsen peker på at det er stor variasjon innad i seksjoner, ulike erfaringer for ulike ansatte og mange typer samarbeid. Det pekes på mye god dialog og gode tilbakemeldinger, men mer konkret samarbeid etterspørres.

Gitt vurderingene i kapittel 2 virker det som det er rom for større omfang av kvalitative og kvantitative forbedringer i statistikkproduktene. Det bør derfor innføres tiltak for å styrke dette området.

3.5 Oppsummering

Utvalget mener at det er betydelige avvik mellom resultater og hovedmålsettingene både for dagens avdeling og de målsettingene utvalget skisserer i kapittel 2.

Dette skyldes i stor grad at en betydelig del av forskningsvirksomheten ikke kan sies å være på høyt internasjonalt nivå, langsiktig eller konsentrert om utvalgte områder. Av publiseringsoversikten framkommer at publisering i volum over år er betydelig, men målt i forhold til innsats per år er den svak. Det er betydelig heterogenitet blant de ansatte. Noen publiserer svært bra, mens et flertall arbeider med analyser som sjelden eller aldri utsettes for kritikk og kvalitetssikres gjennom fagfellevurdering i internasjonalt anerkjente tidsskrift.

Målt i forhold til et annet hovedmål med virksomheten – tilbakevirkning til statistikkproduksjonen - er kontakten mellom forskere og statistikere vel uttalt, men den konkrete tilbakevirkningen kan og bør forbedres.

Alle ledelsesnivåer, både SSB-direktør, forskningsdirektør og gruppeledere har ansvar for at målformuleringen for forskningsavdelingen faktisk oppfylles. Utvalget mener at avviket mellom mål og resultater reflekterer at ledelsesoppgavene ikke har vært tilstrekkelig oppfylt.

4 Forskning i andre land

I mandatet er dette utvalget bedt om å vurdere sammenliknbar aktivitet i andre land. Noen konkrete sammenligninger av produksjon er presentert i kapittel 3. I dette avsnittet gjengir utvalget noen mer overordnede erfaringer om organisering av liknende virksomhet.

Statistisk sentralbyrå i Norge er i en særstilling internasjonalt i det at de har en egen forskningsavdeling. I de fleste andre land er forskningen på effekter av økonomisk politikk og endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser organisert utenfor statistikkbyråene. Det viktigste unntaket fra dette ved siden av Norge er statistikkbyrået i Frankrike, INSEE, hvor det foregår beslektet forskning. Denne forskningsaktiviteten i INSEE har også vært under debatt og er også under endring, se nærmere om dette i avsnittet om Frankrike nedenfor.

De fleste statistikkbyråene, inklusive SSB i Norge har imidlertid forskningsselementer knyttet til rene statistiske metoder for produksjon av statistikk. I denne rapporten ser vi bort fra denne delen av forskningen.

Det vil selvsagt føre for langt i denne rapporten å diskutere i detalj hvordan andre land har innrettet seg. Vi kan imidlertid kort si noe om land det kan være naturlig å sammenligne seg med, det vil si de to andre skandinaviske landene og om det landet som i denne sammenheng ligner mest på Norge, nemlig Frankrike.

4.1 Sverige

Statistiska Centralbyrån i Sverige har ingen egen etablert forskningsvirksomhet, slik som her definert. Sverige har tvert imot valgt å organisere sin «forskning» i separate institusjoner ved siden av den forskningen som foregår ved universiteter og høyskoler. Et eksempel på dette er IFAU (Insitutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), hvor temaene det forskes på er arbeidsmarkeds- og utdanningsrelatert. Som det framgår tidligere i denne rapporten så er forskningsinnslaget her betydelig.

Et annet eksempel er KI (Konjunkturinstitutet) som både lager prognoser for svensk økonomi, konjunkturanalyser og miljø-økonomiske analyser. KI sitt arbeid innen prognoser og konjunkturanalyser kan en si ligner noe på arbeidene med konjunkturanalyser ved forskningsavdelingen i SSB. En oversikt viser imidlertid at forskningsinnslaget ved KI, slik det er definert av dette utvalget, nok ligger bak SSB sin virksomhet på dette området. Tilsvarende kan en si om de miljø-økonomiske analysene ved KI. Dette skyltes nok at kun en begrenset andel av de ansatte ved KI har forskerstilling (ca. 16 ansatte av totalt 60).

En nærmere omtale av IFAU og KI er gitt i egne vedlegg.

4.2 Danmark

På samme måte som i Sverige har Danmarks Statistik (DS) ikke inkludert egen forskningsvirksomhet i sitt institutt. Forskningen/analysene foregår her i for eksempel Det Økonomiske Råd, ved universitetene og ved egne analysebyråer (f.eks DEF- Dansk Erhvervsfremme). Danmarks Statistik skiller seg imidlertid fra Sverige ved at de har etablert en egen tradisjonell makroøkonomisk modell, ADAM, som de tilbyr omverdenen som ønsker å lage egne analyser på den. I forhold til de norske tilsvarende modellene er denne enklere og lettere for brukere å anvende. De tilbyr også kurs i å anvende modellen. På direkte forespørsel uttalte den danske statistikkdirektøren at Danmarks Statistik nok kunne tenke seg en egen forskningsenhet, men de kunne ikke etablere dette av økonomiske grunner.

4.3 Frankrike

I INSEE i Frankrike (Statistikkbyrået) har de flere enheter som driver med forskning. En gruppe, Methods for Econometrics and Evaluation (MAEE), har som formål å etablere høy kompetanse på økonometriske og statistiske metoder. I denne gruppen arbeider man også noe med policystudier, men først og fremst er den et kompetansesenter for de som trenger verktøy i økonomiske analyser. Gruppen er beskjedent av størrelse (6 årsverk.)

En annen gruppe, Department of Economic Studies (D2E), er plassert sammen med nasjonalregnskapet. I denne gruppen driver man både med makroøkonomiske studier og

økonomiske analyser av ulike fenomener som pensjon, arbeidsmarked og økonomiske analyser ved bruk av modeller. Her står bruk av INSEE sine egne data sentralt både for å få ut merverdi men ikke minst for kvalitetssikring og tilbakevirkning til statistikkproduksjonen. De har både tradisjonelle makromodeller men også mikrobaserte modeller og i stadig økende grad modeller med geografisk dimensjon. Studiene som gjennomføres må «godkjennes på høyeste nivå». Output er Discussion papers og andre interne dokumenter og i noen grad franske eller andre tidsskrift med referee ordning.

Det mest kjente forskningselementet i INSEE har vært forskningssenteret Crest. Dette har vært akademisk orientert. I det siste har dette flyttet mer og mer ut av INSEE og inn i akademiske institusjoner (Universitetet og Politechnique). I dette miljøet fokuseres det på akademiske publiseringer. Crest har forskning innen makroøkonomi, mikroøkonomi, industriell økonomi og offentlig økonomi (policy studies). Det er ingen energi og miljøforskning her.

INSEE har en tradisjonell makroøkonomisk modell for fransk økonomi (MESENGE), en DSGE modell for Eurosonen (MELEZE), en dynamisk langsiktig mikrosimuleringsmodell (DESTINIE) og en statisk kortsiktig mikrosimuleringsmodell brukt for skatte- og overføringsanalyser. Den siste ligger i enheten for demografi og sosiale studier. Konjunkturanalyse ligger som nevnt sammen med nasjonalregnskapet.

INSEE grupperer publikasjoner i tre nivåer. Nivå C refererer til akademiske publiseringer i franske eller internasjonale tidsskrift, inkludert INSEEs eget tidsskrift (Economie et Statistique). Slike publikasjoner blir vanligvis publisert som INSEE- eller CREST-working papers før de sendes inn til tidsskrift, på samme måte som i SSB. I tillegg publiseres analyser i interne serier (mer omfattende analyser i nivå B, og kortere 4-siders analyser kalt "INSEE première" i nivå A). Et arbeid som resulterer i publikasjon på nivå C kan også publiseres som et kortere arbeid på nivå B eller A.

Fra INSEE påpekes at det har vært en positiv tilbevirkning fra forskning til statistikken og også at det har vært en mobilitet mellom de forskjellige enhetene som har vært positiv for kompetansebyggingen. Selv om tilknytningen til Crest blir svakere vil man forsøke å opprettholde forbindelsene, men man antar noe vil gå tapt. Ikke minst forventes at antall C-publikasjoner fra de to enhetene som blir igjen blir mindre. Crest har spilt en positiv rolle med tanke på å trekke til seg eksterne forskerkapasiteter, noe man nå forventer kan bli vanskeligere for INSEE. Det påpekes også forskjell i rekruttering mellom Crest og INSEE. En grunn til at man likevel skiller ut Crest er at tilbakevirkningene til statistikkproduksjon har vært vanskelig få til. Vurderingen av Crest-ansatte (kompetanse og lønnsmessig) er også svært nøye relatert til vurderingen av akademisk stab på universiteter etc som avviker fra vurderingen ellers i INSEE. Det anses at kvalitetssikring gjennom aktivitet i Crest har hatt betydning også for kvalitet i andre analyser som skjer i INSEE.

4.4 Sammenlikning med Norge

Den typen forskning SSB utfører i Norge organiseres på ulike måter i ulike land. Vi har ikke her gått inn i en full evaluering av fordeler og ulemper, men registrerer at mye av organiseringen virker å være historisk betinget. For eksempel har den omfattende satsingen på nasjonalregnskap og konjunkturanalyse hengt nært sammen i Norge, mens andre land har valgt å holde slik analyse utenfor statistikkbyrået. Framveksten av registerdata og mulighetene dette har gitt for mer detaljerte og bedre forskning har nok preget noe av utviklingen i forskningen i Norge. Med

utgangspunkt i en allerede etablert forskningsavdeling var dette en naturlig utvikling. Tilgangen på slike registerdata i andre land utvikler seg raskt, men det er ikke opplagt at statistikkbyråene likevel vil satse på forskning siden det allerede er etablert andre institusjoner som ivaretar dette i andre land.

Flere av SSBs roller i Norge er ivaretatt av spesifikke institusjoner i andre land. Disse er ofte av betydelig størrelse, med stort innslag av direkte finansiering over statsbudsjettet, og har ikke tilsvarende motparter i det norske forskningslandskapet. Disse institusjonene deler SSBs ønske om mer kvalitetssikring ved internasjonal publisering. Mens noen lykkes i langt større grad enn SSB (for eksempel IFAU), er andre åpne på at dette er utfordrende å få til.

I denne rapporten har vi lagt betydelig vekt på den tilbakevirkning forskning kan og bør ha til statistikkproduksjonen. Det er i den sammenheng interessant at INSEE flytter ut Crest til et universitet på tross av alle gode argumenter for det motsatte. Dette viser at det er utfordrende å få dette til, men alternativet synes dårligere, siden man ikke kan pålegge eksterne forskningsinstitutter denne rammebetingelsen.

5 Framtidig strategi og organisering

5.1 Mål

Som beskrevet i kapittel 2 har utvalget lagt følgende målformulering til grunn:

Forskning i SSB har som oppgave å evaluere konsekvensene av økonomisk politikk og analysere effektene av endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge. Arbeidet skal kvalitetssikres gjennom publiseringer i anerkjente internasjonale tidsskrift. Dette skal underbygge og forbedre forskningsbasert analyse av politikk og systematisk bidra til å styrke statistikkproduksjonen.

I en framtidig strategi for forskningsvirksomheten er det rimelig at hovedpoengene i mandatet for utredningen blir ivaretatt: Disse er

- *Standarden på egen forskning skal være på et høyt internasjonalt nivå.* Dette kan kun sikres gjennom at man faktisk oppnår publisering på høyt internasjonalt nivå. En må da systematisk følge opp dette gjennom egne publiseringsoversikter både innenfor tema og per ansatt. Klare krav bør stilles til den enkelte ansatte.
- *SSB sin forskning skal plassere seg blant de ledende internasjonale miljøer på empirisk forskning innenfor SSBs satsingsområder.* Dette bør følges opp av egne oversikter over hvordan man som institusjon står i forhold til internasjonal forskning, men også oversikter over hvordan enkelte ansatte står. Her er det rimelig at man har oversikter med relasjon både internasjonalt og nasjonalt.

En framtidig strategi for forskningsaktiviteten bør sørge for at disse hovedbegrunnelsene blir ivaretatt:

- *Forskningen i SSB skal fokusere på «de empiriske effektene av økonomisk politikk og analysere effektene av endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i*

Norge» og kvalitetssikres gjennom internasjonale publiseringer på høyt nivå. Forskingen bør derfor klart relatere seg til bruk av SSB sine data, eventuelt supplert med andre data som kan berike analyser på SSB sine data.

- Tilbakevirkning på statistikkproduksjonen. Formålet er at man gjennom bruk av data i forskning bidrar til å forbedre statistikkene, utvide potensialet for å lage nye statistikker, eller gjøre eksisterende statistikk mer relevant og kvalitetssikret.
- Nye områder som krever forskning. Forskingen bør støtte opp under andre deler av SSB sin strategi.
- Forskning på egne data (data fra SSB) bidrar til at datasituasjonen for eksterne forskere blir bedre. Denne positive eksterne effekten bør telle med i prioritering av forskningen.
- Sammenhengen mellom høyt kvalifisert forskning og svært god tilgang på gode data bør utnyttes for å trekke til seg gode samarbeidspartnere nasjonalt og internasjonalt.
- En bør ha klare mekanismer for mobilitet mellom forskning og annen virksomhet i SSB.
- Systematisk kompetanseoppbygging rundt det beste i forskningsaktiviteten bør stimuleres, og det bør arbeides bevisst for å bevare og forbedre den allerede oppbygde kompetansen.

I den framtidige strategien bør det ikke være noe klart skille mellom forskning og analysevirksomhet. Vitenskapelig kvalitet er en forutsetning for god analyse (se diskusjonen i kapittel 2).

Det foregår, og bør foregå, en betydelig forskningsinnsats knyttet til mikro- og makrodata i SSB. Vi viser her til diskusjonene i kapittel 2 om begrunnelser for forskning i SSB. Slik forskning tilrettelegges både gjennom god tilgang til data og tilbakevirkning til statistikk. Det ligger også klare koblinger mellom forskningsaktiviteten og ambisjonene om mer analyseaktivitet i statistikkavdelingene.

5.2 Styring og finansiering

Gode forskningsprosjekter bør styre tildeling av finansiering, se kapittel 6.1 nedenfor.

Dagens situasjon med en stor avdeling og krav om høy grad av oppdragsfinansiering (for å bevare omfanget) gjør at en betydelig del av aktiviteten ikke innfrir forskningsavdelingens målsetning om høyt internasjonalt nivå, langsiktighet eller konsentrasjon om utvalgte områder.

Utvalget mener at vitenskapelig kvalitet må være et ufravikelig krav for analyser i SSBs forskningsavdeling. For å innfri dette kravet bør man tildele alle forskere minst 60% forutsigbar, intern finansiering. Denne finansieringen skal ved siden av å bidra til å dekke forskningen også dekke «plikttjenesten» omtalt nedenfor. Interne satsingsområder (fra direktør/forskningsdirektør) samt eksterntfinansierte forskningsprosjekter og forskningsbaserte analyseprosjekter vil bidra til den øvrige finansieringen.

Analyser/utredninger som en får forespørsel om og som ikke er støttet opp av egen forskningsvirksomhet bør en være skeptisk til, for å sikre at leveransen holder god nok kvalitet. Analyser/utredninger bør videre prises slik at de inkluderer forskningstid som kan bidra til faglig investering og utvikling. Man bør imidlertid unngå at midlertidige oppdragsinntekter brukes til å finansiere permanente stillinger. Dette har vist seg å gi utfordringer på sikt når finansiering bortfaller.

5.3 Modellvirksomhet

Det anbefales et tydelig skille mellom utvikling og drift av modeller. I den grad utvikling av modeller er forenlig med SSBs forskningsaktivitet som beskrevet i denne rapporten, kan arbeidet være en del

av forskningsavdelingen. For modeller hvor det kun er en begrenset forskningsmessig utviklingsinnsats og man heller ikke ser for seg å trappe opp denne, bør aktiviteten flyttes til statistikkavdelingene. Utvalget understreker imidlertid at valg og utvikling av disse modellene må ta utgangspunkt i forskningsfronten og gjennomføres i samarbeid med forskningsavdelingen.

For modeller hvor forskningsinnslaget er lite og nytten for forvaltningen er høy, anbefales det at virksomheten flyttes til statistikkavdelingene. Situasjonen for de tradisjonelle store makroøkonomiske modellene er diskutert i mer detalj i vedlegg C og D. Anbefalingen er at omfanget i arbeidet med disse modellene reduseres, for å gi rom til at modellbygging, analyse og forskning kan dreies mer i retning av den internasjonale forskningsfronten på området.

5.4 Omfang

Fra NFR-evalueringen i 2007 (tabell 5) var omfanget på typiske forskningsenheter i Norge i 2007 (etter NFRs "smale" definisjon) mellom 5 og 30 ansatte. Dagens aktivitet i SSBs forskningsavdeling har stor bredde, og utvalget ser ikke dette som forenlig med en satsing på plassering blant de fremste internasjonale miljøene i anvendt kvantitativ forskning. Dette understøttes av omtalen av dagens aktivitet i kapittel 3. Utvalget mener også at høy kvalitet og forutsigbarhet i forskningsfinansieringen er viktigere enn å opprettholde et stort omfang på avdelingen. Utvalget anbefaler derfor at forskningsavdelingen i SSB på lang sikt bør være på 25-35 ansatte.

Det følger av omtalen tidligere, kravene utvalget stiller til forskningsaktivitet og mandatet for utvalget, at mye av virksomheten i dagens forskningsavdeling ikke vil falle inn under en slik definisjon. Den videre organiseringen av dette arbeidet i SSB må vurderes av administrerende direktør, men diskusjonen i utvalget har fokusert på to mulige modeller for videre organisering av dagens aktivitet i Forskningsavdelingen. I begge alternativene forutsettes det at SSB ønsker å ha en forskningsavdeling, og er villig til å finansiere virksomheten på nødvendig nivå. En fullstendig overflytting av forskningsvirksomheten til statistikkavdelingene anbefales ikke.

Alternativ A: En forskningsavdeling og en analyseavdeling

I dette alternativet vurderes noe aktivitet overflyttet til fagavdelinger, mens øvrig virksomhet deles i en forskningsavdeling med 25-35 ansatte og en omtrent like stor analyseavdeling, basert på hvorvidt aktiviteten oppfyller målformuleringen for forskning. Her vil "analyse" være arbeid som SSB eventuelt ikke ønsker å flytte til statistikkavdelingene og som gir viktig informasjon til forvaltningen, men som ikke nødvendigvis kvalitetssikres ved internasjonal publisering. Denne modellen kan fungere bra hvis analyseavdelingen drifter og oppdaterer modeller som utvikles i tett samarbeid med forskere. Dette alternativet innebærer til en viss grad videreføring av dagens modell. Rollefordelingen mellom forskning og analyse vil imidlertid være noe tydeligere, men ikke like tydelig som ved en overføring av analyse til statistikkavdelingene. Alternativ A er ikke utvalgets foretrukne.

Alternativ B: Forskningsavdeling og statistikkavdelinger

I dette alternativet opprettes en separat forskningsavdeling på rundt 25-35 personer, rettet mot målet om å studere «*de empiriske effektene av økonomisk politikk*» og «*endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge*». Dette innebærer at de resterende årsverkene i dagens forskningsavdeling blir flyttet over til statistikkavdelingene. Dette vil føre til en betydelig heving av

analysekompetansen i statistikkavdelingene, som igjen vil øke mulighetene for å integrere mye av analysearbeidet med statistikkproduksjonen.

En del av utrednings-/analyseoppdragene som SSB i dag tar på seg vil under denne organiseringen ikke bli videreført. Tett forskerkontakt og tilknytning er en forutsetning for høy kvalitet og tillit fra samfunnet, som igjen vil bidra til å øke SSBs rykte og troverdighet som premissleverandør.

I dette alternativet er det viktig at det legges til rette for systematisk tilbakevirkning mellom forskningsavdeling og statistikkavdelinger, formulert som en konkret plikt for hver enkelt i Forskningsavdelingen rettet opp mot en spesifikk del av statistikkproduksjonen.

Dette alternativet anbefales av et samlet utvalg og legges til grunn i den videre diskusjonen.

6 Anbefalinger og implementering

I en anbefalt modell med en målrettet forskningsavdeling med 25-35 ansatte er det viktig å sikre en organisering som fremmer forskningen og SSBs interesser.

Vi har i denne rapporten argumentert for viktigheten av forskning i SSB. Det fremgår imidlertid at det er stor variasjon i oppgavefokus og publiseringsaktivitet internt på dagens avdeling. Utfordringen er å få på plass en organisasjonsform og incentivstruktur som ivaretar ønsket om forskning på høyt internasjonalt nivå og samtidig ivareta et behov for tilbakekobling mot statistikkvirksomheten. Det vil også sikre bedre samsvar mellom dagens målformulering og praksis.

Utvalget mener at organisering er en viktig men ikke tilstrekkelig betingelse for god måloppnåelse i forhold til de strategier som er anbefalt i forrige kapittel. I tillegg må en få på plass klarere resultatmål og forventninger til både forskningsenheten og enkeltpersoner i denne enheten. Dette må da suppleres med klare insentiver til å strekke seg i den retningen man ønsker at forskningsenheten skal ta, både gjennom budsjettmessige grep og med tanke på å stimulere den enkelte forsker i riktig retning og som dermed bygger opp under det man ønsker å oppnå.

6.1 Prosjektbasert organisering

Dagens forskningsavdeling er organisert i forskningsgrupper med gruppeledere i tidsbegrensede stillinger. En størrelse på 25-35 ansatte ville tilsi to til tre forskningsgrupper. Erfaringsmessig har gruppestrukturen ført til innlåsing av midler, der allokering av midler på tvers av grupper over tid er bestemt av tidligere års allokering. Det har også vært konflikter mellom overordnet budsjettansvar på avdelingsnivå og beslutning av ansettelser/omfang av aktiviteten på gruppenivå.

Utvalget anbefaler derfor en prosjektbasert organisering. Forskningsdirektøren har overordnet budsjett- og personalansvar. Dette støttes opp av økonomi- og personalfunksjonene sentralt i SSB. Faglig organiseres aktiviteten som temabaserte prosjekter. Man kan ha store eller små prosjektgrupper med en tidsmessig avmålt forskningsperiode avhengig av prosjektene som skal løses. Prosjekt-/Programledere burde være tilstrekkelig for denne virksomheten gitt støttefunksjonene sentralt på økonomi og personalområdet. Avdelingen ledes av en forskningsdirektør, som bør være en fagperson med autoritet som forsker og kompetanse på professornivå. Ideelt sett bør direktøren ansettes på åremål (for eksempel fire år med mulighet til forlengelse), slik at det er mulig å gå tilbake til å være forsker på heltid etter en tid som forskningsdirektør.

Utvalget registrerer også at det er enkelte regnskapsmessige utfordringer knyttet til dagens virksomhet. Det bør sees på muligheter for å fordele midler for interne og eksterne prosjekter over flere år (fondering). Det må sikres finansiering til nødvendig reiseomfang for å sikre gode internasjonale relasjoner, for eksempel i form av utenlandsopphold, besøksprogrammer, hospitering av eksterne forskere etc.

6.2 Balanse mellom styring og initiativ

Forskernes autonomi og initiativ må ivaretas i en ny organisering. Den faglige autoriteten ligger hos forskerne, og en forskningsdirektør vil ikke ha detaljert kunnskap om alle forskningsfelt. Likevel må kravene til styrking av SSBs satsinger og strategi samt tilbakevirkning til statistikkproduksjon sikres.

Det foreslås derfor en fordeling av tid (på sikt over tid) for enkeltforskere på 20% tilbakevirkning til statistikk, 40% fri forskningstid innenfor målformuleringene i kapittel 2, og 40% ekstern- og internfinansierte oppdrag.

Tilbakevirkning til statistikk

Utvalget foreslår at 20% av hver enkelt forskers tid settes av til systematisk tilbakevirkning til statistikkproduksjonen. Som hovedregel relaterer hver forsker seg til en spesifikk fagseksjon. Fagseksjonene deltar i et arbeid med de relevante forskere om hvordan tilbakevirkningen skal arte seg i hvert enkelt tilfelle. Eksternt finansierte prosjekter fritar ikke i seg selv forskere for tilbakevirkningsplikten, men den kan i spesielle tilfeller redusere denne for at enkeltforskeres tidsregnskap skal gå opp. Tilbakevirkningstiden er i sin helhet finansiert over SSBs budsjett.

For forskere med tilknytning til modeller der drift flyttes til statistikkavdelingene vil bidrag til modellutvikling og faglig ansvar for modellkvalitet være en naturlig del av denne tilbakevirkningen.

Fri forskning

Halvparten av den resterende tiden (altså 40%) reserveres forskere som internfinansiert fri forskningstid, knyttet til målformuleringen i kapittel 2. Det må settes av rom til større satsinger over tid knyttet til de ulike temaene i avdelingen, og avdelingens ledelse må ha tillit til at forskerne bruker denne tiden på en god måte.

Oppdragsfinansiert virksomhet

Det finnes flere eksempler på oppdragsprosjekter i dagens forskningsvirksomhet som ivaretar målformuleringen om kvalitetssikret forskning. Ekstern finansiering er viktig for å få en uavhengig vurdering av kvalitet, som en måte å sikre samarbeid med andre forskningsinstitutter og som en kilde til finansiering av aktivitet med viktig tilbakekobling til statistikk og analysearbeid i SSB.

SSB opplever gode tilslag både på prosjekter finansierte av Norges Forskningsråd og ambisiøse departementsprosjekter. Denne virksomheten bør videreføres. Ved å som hovedregel begrense eksternfinansieringen for hver ansatt til 40% av total tid tydeliggjøres det imidlertid at også forskere som i stor grad lykkes med å få eksterne midler skal tilgodeses med intern forskningstid.

I den «oppdragsfinansierte» virksomheten bør det også inngå prosjekter initiert av SSBs ledelse om områder organisasjonen ønsker å satse på, finansierte over statsoppdraget. På denne måten kan

forskerne trekkes inn i for eksempel arbeid med analyse av privat forbruk eller ny forskning på næringsliv.

I tillegg bør det i større grad oppmuntres til deltakelse fra statistikkavdelingene i eksterntfinansierte forskningsprosjekter. Dette vil øke integrasjonen mellom statistikkproduksjon og forskning og bidra til kompetanseheving i statistikkavdelingene.

6.3 Bedre integrasjon mot nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer

Utvalget mener det må jobbes mer målrettet med å trekke eksterne forskere inn i aktiviteten ved SSB. Det er mange personer med bistilling ved SSB i dag, men kun et fåtall av disse bidrar utover medforfatterskap på enkeltartikler. Ved å frikjøpe ansatte ved norske (og eventuelt utenlandske) akademiske institusjoner kan man kreve forpliktende bidrag til avdelingens aktivitet også utover dette. Dette kan for eksempel være på felter hvor det er komplementaritet mellom SSB-forskere og forskere andre steder, men også områder hvor SSB i dag har begrenset kompetanse men ønsker å bygge/styrke denne.

For å sikre stadig utvikling av avdelingen og nærhet til forskningsfronten bør en vurdere å institusjonalisere at fremragende eksterne forskere også deltar i strategiske avgjørelser i avdelingen. Forskningsdirektøren kunne for eksempel ha et råd bestående av sentrale interne og eksterne forskere som tok en aktiv rolle i å utvikle avdelingen. En referanse er IFS i London, hvor eksterne professorer er aktivt inne i den faglige ledelsen av instituttets ulike forskningsområder.

Aktiv deltakelse av eksterne topp forskere vil kreve finansiering og det anbefales at dette finansieres over statsoppdraget.

Det er i dag 9 PhD-studenter ved forskningsavdelingen. Utvalget ser både fordeler og ulemper ved denne modellen, men anbefaler at ordningen fortsetter. Interne studenter er viktig for rekrutteringen og kompetanseoppbygging. Universitetet i Oslo har de siste årene økt kravene til at studentene tilbringer en viss del av studentperioden på kontor ved UiO. Utvalget oppfatter dette som positivt siden det styrker SSBs doktorgradsstudenters integrasjon med resten av forskerrekruttmiljøet i Oslo. Ph.D.-studenter bør fortsatt ansettes i midlertidige stillinger og kan vurderes å komme i tillegg til de 25-35 fast ansatte som anbefales her. Man bør vurdere om fullstendig eksterntfinansiering i noen tilfelle kan avvikes.

Utvalget mener det er viktig at SSBs forskningsavdeling utvikler en seminarserie der gode eksterne forskere (fra Norge og utlandet) presenterer sine arbeider. Alle forskere i SSB forventes å delta i disse seminarene også med egne presentasjoner. Dette er viktig for å få faglig utvikling og opprettholde kontakten med forskningsmiljøene ved andre forskningsinstitutter samt universiteter og høyskoler.

6.4 Mobilitet og incentiver

For forskerne i SSB bør det stilles klare krav til produksjon. Utvalget mener et godt kriterium er å vurdere antallet bidrag til artikler i høyt rangerte tidsskrifter.

I Forskningsavdelingen i Norges Bank er kravet til produksjon formulert som et poengsystem, med krav om 1 artikkel i tilsvarende Scandinavian Journal-nivå per forsker per år, der forskeren har 50%

tid til forskning og 50% tid til pliktoppgaver. Et tilsvarende krav bør innføres i SSB sin forskningsvirksomhet, men hensyntatt den fordelingen på 20, 40, 40 for finansieringen som ligger i vårt forslag. En høyere grad av forskningstid bør gi krav til høyere grad av publisering.

I en forskningsavdeling med omfanget redusert til 25-35 må man over tid oppfylle kravene som stilles for å kunne fortsette i denne avdelingen. Med jevne mellomrom, for eksempel hvert tredje/fjerde år, bør produksjonen vurderes og plassering i organisasjonen gjøres deretter, i tråd med Tjenestemannsloven § 12. Dette er et av de komparative fortrinn som en stor institusjon har ved å kunne veksle mellom forskningsaktivitet og statistikkvirksomhet. Dette vil systematisk frigjøre rom for nyansettelser i avdelingen, både eksternt og ved intern mobilitet fra statistikkavdelingene. Vurderingsperioden bør være lang nok til å ta hensyn til lang beslutningstid i tidsskriftene og noe tid før man får tilslag i eventuelle nye satsinger.

Retningslinjer for mobilitet mellom forskningsavdeling og statistikkavdelinger må etableres fra oppstart, slik at retningslinjer for forskerne (inkludert målkrav) kan håndheves ved neste vurdering av forskningsaktiviteten. Ansatte i statistikkavdelingene som ønsker å flyttes til forskningsvirksomheten på sikt må også få klare retningslinjer for hva som kreves for å hospitere i eller overflyttes til forskningsavdelingen.

For personer i rekrutteringsstillinger (phd-studenter) bør stillinger være midlertidige; dette har allerede vært praksis i avdelingen i noen år. For ansatte som nylig har avlagt doktorgrad må vurderingssystemet ta hensyn til at det kan ta noe tid fra avlagt grad til publisering på høyt nivå.

Man bør vurdere å bruke en ekstern komite til å gjøre statusvurderingene, på samme måte som ved forskeropprykkevalueringene.

Stillingsstruktur

SSB har i dag 4 forskernivåer hvor det er mer eller mindre klare kriterier for å oppnå disse nivåene, forskerrekruert, forsker II (laveste nivå på forsker), forsker I og forsker 0. Det anbefales at kriteriene går gjennom, strammes til og etterleves i sterkere grad enn i dag, spesielt på de øverste nivåene. Det virker som det i praksis er avstand mellom hva kriteriene er på disse nivåene i SSB og tilsvarende for andre institusjoner. Det er også viktig at kriteriene etterleves og at det ikke blir for store forskjeller i vurderingene fra år til år.

Lønn

En jobb i forskningsavdelingen til SSB har historisk sett hatt høy status blant nyutdannede samfunnsøkonomer og en har lykket med å ansette mange gode forskertalenter. Sammenliknet med dagens modell betyr imidlertid økt intern mobilitet høyere risiko for de ansatte. En jobb i SSB innebærer også mindre frihet enn de akademiske universitetsstillingene. Endelig ser det ut til at institusjoner som SSB konkurrerer med på arbeidsmarkedet, som Norges Bank, betaler betydelig høyere lønninger.

For å sikre seg god rekruttering, beholde riktig kompetanse, og knytte til seg gode eksterne krefter i for eksempel bistillinger er det viktig at man ser på økonomiske insitamenter. Lønnsnivået i avdelingen bør gjenspeile lønnsnivået i andre norske forskningsinstitutter, noe som tilsier en heving av lønnsnivået på avdelingen. Innplassering av lønn bør i størst mulig utstrekning gjenspeile

produksjonen og kvaliteten i denne. Her bør man ta utgangspunkt i produksjonsnivået den enkelte oppnår over en periode innenfor den kategorien av bedømmelser man er innplassert i (Forsker II, Forsker I, Forsker 0).

I tillegg bør det innføres bonusordninger for enkeltarbeider som oppnår publisering i de høyeste rangerte tidsskriftene. Flere akademiske miljøer, inkludert BI og Norges Handelshøyskole, har innført bonuser for å publisere i de aller beste tidsskriftene. Erfaringen med denne typen insitament er at de fungerer godt for å stimulere til at forskere i større grad enn før prøver seg på de beste tidsskriftene. Det er også et viktig signal til yngre forskere om hva som verdsettes. Hvis en innfører dette bør en imidlertid nøye vurdere på hvilket nivå det starter og hvilken bratthet det er i insitamentene.

6.5 Evaluering

Forskningsdirektøren bør hvert år utarbeide en rapport som gir en oversikt over produksjonen til avdelingen og de ulike ansatte. En bør også vurdere å institusjonalisere en ekstern evaluering, for eksempel hvert tredje år, som går igjennom avdelingens produksjon og sammenlikner den med avdelingens formålsparagraf. I tillegg til publiseringer kan det vurderes å lage en oversikt over samfunnsinnflytelse, for eksempel etter modell av det som gjøres i «The Research Excellence Framework (REF)» i Storbritannia. En kan også søke inspirasjon fra Norges Bank Watch. Statistikken og evalueringer bør ligge offentlig tilgjengelig på internett.

6.6 Implementering

Utvalget anbefaler altså at Forskningsavdelingens omfang reduseres fra om lag 80 i dag til 25-35 på sikt og at forskningen innrettes mot å studere «*de empiriske effektene av økonomisk politikk*» og «*endringer i samfunnsmessige og økonomiske rammebetingelser i Norge*». Det betyr at antall ansatte i Forskningsavdelingen reduseres vesentlig på kort sikt, men i denne overføringsfasen bør en gå detaljert gjennom hvordan aktiviteten svarer også til behovene i statistikkavdelingene.

Det anbefales en relativt rask omstrukturering av avdelingens aktivitet, der oppgaver og ansatte kritisk gjennomgås for fremtidig avdelingsplassering. Denne gjennomgangen bør fullføres tidlig slik at omorganiseringen kan iverksettes ved utgangen av 2017.

I denne gjennomgangen bør en legge vesentlig vekt på den publiseringsgjennomgangen som er gjort i kapittel 3 og de vurderingene som gjøres omkring framtidig strategi i kapittel 5. En bør også vurdere hvordan en kan frigjøre ressurser slik at en kan gjennomføre en oppbygging av kompetansen rundt forskningsfronten på makro slik som foreslått i rapporten. Vi er også kjent med at Finansdepartementet foretar slike grep.

7 Vedlegg

Det er følgende vedlegg til rapporten:

- Vedlegg A: Mandat for utarbeidelse av SSBs forskningsstrategi
- Vedlegg B: Historikk
- Vedlegg C: Vurdering av makroanalysemiljø i SSB
- Vedlegg D: Vurdering av de langsiktige modellene i SSB
- Vedlegg E: Beskrivelse av IFAU (Sverige)
- Vedlegg F: Beskrivelse av Konjunkturinstituttet (Sverige)

7.1 Vedlegg A: Mandat for utarbeidelse av SSBs forskningsstrategi

7.1.1 Bakgrunn

Vi har behov for å sette ned en gruppe som kan utarbeide forslag til SSBs fremtidige forskningsstrategi. Dette behovet er oppstått som følge av flere sammenfallende prosesser; Finansdepartementets lovarbeid, SSBs strategi og omorganiseringsprosess, og endringer i ledergruppen i forskningsavdelingen.

Finansdepartementet er i ferd med å sette i gang et lovarbeid for statistikkloven der et av utredningstemaene er SSBs forskningsvirksomhet. Det vil i denne sammenheng være formålstjenlig å vurdere styrkene og eventuelt svakhetene ved å ha forskningsvirksomhet og en egen forskningsavdeling tilknyttet SSB.

Vi har også satt i gang et strategiarbeid, og det er naturlig at SSBs forskningsvirksomhet blir en del av dette arbeidet. I tildelingsbrevet står det at SSB skal holde standarden på egen forskning på et høyt internasjonalt nivå. Gitt SSBs komparative fortrinn i høy kvalitets-registerdata, bør det være et mål at også SSBs forskning plasserer seg blant de fremste internasjonale miljøene på anvendt kvantitativ forskning.

I omorganiseringsprosessen ble det ikke foreslått at forskningsavdelingens organisering endres i inneværende år, men det var et klart premiss at forskningen i større grad enn i dag skal støtte oppunder statistikkproduksjonen. Dette er også i tråd med St.prp. 1, 2016 der det sies at relevant forskning og analyse skal gi merverdi til statistikken. Med bakgrunn i at det nå settes i gang et strategiarbeid, vil det være naturlig at det også vurderes hvorvidt det er behov for endringer i organiseringen. Dette vil kunne fasiliteres ved at det skal skje et skifte av forskningsledere og ved at stillingen som forskningsdirektør skal lyses ut eksternt om et år. Det er også grunn til å nevne at styret har vært opptatt av organisering av SSBs forskningsvirksomhet og hatt presentasjoner av forskningsvirksomhetene i henholdsvis SSB og Norges Bank.

7.1.2 Spørsmål utredningen skal besvare

Utredningen av strategi for forskningen i SSB skal søke å besvare følgende spørsmål:

- 1) Hvorfor er det viktig at SSB driver med egen forskning?
- 2) Hva bør være de strategiske målene for forskningsvirksomheten i SSB?
- 3) Hva er vurderingen av dagens forskningsavdeling sett opp mot de strategiske målene?
- 4) Hvilke implikasjoner vil målene i punkt 2 og vurderingene i punkt 3 ha for den fremtidige organisering av forskningsvirksomheten?

7.1.3 Organisering av utredningsgruppen

Fagdirektør Torstein Bye er bedt om å lede gruppen. Øvrige medlemmer vil bestå av interne forskere i SSB, eksterne forskere og en tillitsvalgt.

Gruppen skal legge frem sin rapport til nyttår og det vil deretter bli lagt opp til en bred involveringsprosess. Gruppen skal hente inn synspunkter fra interne og eksterne aktører underveis. Medlemmer i gruppen skal oppsøke de fremste internasjonale anvendte empiriske forskningsmiljøene for å hente kunnskap og trekke på deres relevante erfaring i å bygge opp fremragende miljøer.

I strategianbefalingene er det viktig at gruppen legger vekt på at SSB skal være forskjellig fra et institutt ved et universitet eller en høyskole, at anbefalingene legger til grunn SSBs komparative fortrinn og at behovet for å støtte oppunder statistikkproduksjonen hensyntas.

I anbefalingene av organisering bes det om at utvalget foreslår flere ulike modeller, men gjerne gir uttrykk for klare preferanser mellom disse.

Medlemmer av utvalget:

- Peter Fredrikson, Professor, Department of Economics, Stockholm University
- Kjetil Storesletten, Professor, Universitetet i Oslo
- Hilde Christiane Bjørnland, Professor BI
- Torfinn Harding, Associate Professor, Handelshøyskolen, Bergen, Stavanger Universitet, Oxford Center for the analysis of resource rich economies, CESifo
- Magne Mogstad, Professor, Chicago University og SSB
- Marte Rønning, Forsker, SSB
- Erik Herstad Horgen, representant for fagforeningene

Sekretær for utvalget:

- Jørgen Modalsli, forsker, SSB

7.2 Vedlegg B: Historikk

Forskningsavdelingen i SSB ble opprettet i 1950. Siden den gang har det skjedd mye både på datasiden og på konkurransesiden for forskning. Er det opplagt at man, gitt disse endringene skal fortsette med forskning og en egen forskningsavdeling i SSB?

Vi sier derfor noen ord om bakgrunnen, til den gang direktør Bjerve (1949), for å satse på egen forskning(avdeling) i SSB i 1950. Det viser seg at mange av de prinsipielle argumentene for egen forskning fortsatt er gyldige mens andre argumenter nok er tidsbestemt til den perioden.

Videre presenteres utdrag fra forarbeidene til ny statistikklov på 1980-tallet.

7.2.1 Satsing på egen forskning i SSB på 1950-tallet

«Forskningsavdelingen» i SSB ble opprettet etter initiativ fra den gang direktør Petter Jakob Bjerve, (Bjerve 1980/1949). Han ønsket å slå sammen tre enheter (konjunkturanalyse, nasjonalregnskap og skatteforskning) til en enhet - *en Avdeling for økonomiske og sosiale undersøkelser*. Som det heter i en del av begrunnelsen.....*er disse kontorene ikke direkte sysselsatt med å samle inn, bearbeide og analysere statistisk materiale, men har til hovedoppgave å utføre økonomiske og sosiale undersøkelser ved hjelp av statistikk som foreligger eller kan skaffes til vei av de andre kontorene i Byrået*. Selve forskningselementet er litt uklart her (undersøkelser), men det må huskes på at blant annet nasjonalregnskap og utformingen av disse var i støpeskjeen og det foregikk mye internasjonal forskning på dette. Etterhvert er nasjonalregnskap mer drift enn forskning. Forskningselementet kommer ellers tydeligere fram senere i dokumentet. Det heter der at, *denne avdelingen skal i første rekke konsumere den statistikk som de øvrige kontorer i Byrået publiserer. At arbeidet blir forskningsbetont er f. eks. ikke noe avgjort særkjenne, for det foregår, har alltid foregått og vil måtte komme til å foregå et betydelig forskningsarbeid i alle de andre kontorene i Byrået også*. Her påpekes altså konsumelementet mens koblingen tilbake til statistikkproduksjon er uklart. Når Bjerve peker på forskning «overalt i SSB» er det grunn til tro at han også inkluderte den rene metodestatistiske forskningen. Dette ligger egentlig utenfor mandatet til forskningsutvalget, men samtidig er det grunn til å påpeke at det er klare linker mellom forskning for eksempel på mikrodata og utvikling av gode metoder for å produsere statistikkene. Allerede på dette punktet synes det å framkomme at diskusjonen om forskning inneholder de to elementene forskning i seg selv og en hensiktsmessig organisering av denne virksomheten. Interessant er det også at Bjerve skriver:*Skal avdelingen kunne bli i stand til å utføre et vitenskapelig høyverdig arbeid, må den som daglig leder få en mann (?) med vitenskapelig trening foruten at han må ha vist betydelig evne for og trang til vitenskapelig forskning. Han må personlig være i stand til å yte virkelig originale synsmåter og analyser*. Bjerve så altså at om man skulle være nyskapende og ha gjennomslagskraft så måtte hensynet til vitenskapelighet, kvalitet og originalitet være fremherskende. Bjerve skriver også om insitamenter:*Blir det opprettet en sjefsstilling med lønn som ligger på høyde med eller ikke langt fra vitenskapelige stillinger (underforstått på universitetene) vil det være mulig å skaffe en mann*Bjerve innså altså at lønn vil være et effektivt virkemiddel til nettopp å skaffe den kompetansen som vil være nødvendig for å ha en slagkraftig forskning. Den gangen i 1950 ble også forskning på nye statistiske metoder lagt under den nye «forskningsavdelingen». Det siste elementet ligger det egentlig utenfor mandatet til dette utvalget å vurdere, men det kan jo vurderes i oppfølgingen av vår innstilling.

Allerede fra starten var altså koblingen mellom «forskning» og statistikk tydelig, kravet til vitenskapelighet og originalitet var fremtredende og innsikten med at kvalitet må belønnes likeså. Samarbeidet mellom statistikk og forskning virker imidlertid enveis ved at det mangler krav til at forskning må virke tilbake på statistikkproduksjonen for å kunne fortjene sin plass i et statistikkbyrå. At dette momentet manglet må antakelig kunne tilskrives det faktum at man først og fremst manglet analysekapasitet og kapasitet for forskning på norske økonomi- og samfunnsforhold. Men siden forskning på nye statistiske metoder ble lagt til samme enhet lå nok dette implisitt selv om det ikke ble uttrykt eksplisitt.

Et utsagn hos Bjerve som vitnet om en viss hegemonimodell var at han ved å organisere en egen avdeling.... *regner en med at Byrået etter hvert, vil kunne bli i stand til å overta mange av de økonomiske og sosiale undersøkelser som nå blir utført av andre statsinstitusjoner. Ved å samle slike undersøkelser under en ledelse vil en ikke bare kunne dra nytte av fordelene ved et mer intensivt gruppearbeid, men en vil også kunne unngå mange av de dobbeltundersøkelser som nå foregår rundt om i departementene.* I dagens situasjon er det nok mere relevant å se på om man i SSB har en uheldig dominerende rolle heller enn å overta noe fra andre. Synspunkter om monopolisering av forskning/analyse blir tidvis reist.

Etter den gang har statistikkarbeidet i SSB endret vesentlig karakter ved at der en tidligere baserte seg på utvalgsundersøkelser i stor grad nå er registerbasert, noe som i blant annet stiller andre krav til bruk av statistiske metoder, fokus på registersamarbeid for å øke kvalitet også med tanke på statistikkproduksjon etc. Samtidig gir registerbasert statistikk, med grunnlag i et betydelig antall registre som er laget for ulike formål og inneholder svært mange opplysninger på mange områder, et betydelig bedre datagrunnlag for forskning i seg selv. I tillegg har framveksten av basisregistrene (Virksomhets- og foretaksregisteret, Folkeregisteret og GAB (nå matrikkelen)) gjort at man har felles koblingsnøkler som igjen gir et bedre grunnlag for mer kompleks forskning og analyse. Tilsvarende har statistikkomfanget økt til å omfatte stadig nye områder og problemstillinger. Isolert sett har endring i datatilfang og kompleksitet i politikkutformingen økt behovet for forskningskapasitet.

7.2.2 Utdrag fra Ot.prp nr. 58 (1988-1989)

Nedenfor gjengis noen avsnitt fra Ot.prp. 58 (1988-1989) Om lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven), med relevante høringsinnspill om SSBs forskningsavdeling:

«Universitetet i Oslo, Det samfunnsvitenskapelige fakultet uttaler at Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå fungerer i stor grad som Finansdepartementets forskningsavdeling. Av flere grunner bør det utredes om deler av Forskningsavdelingen bør skilles ut fra Statistisk sentralbyrå som et eget forskningsinstitutt for Finansdepartementet.

- At Finansdepartementet har sitt forskningsinstitutt innenfor Statistisk sentralbyrå fører muligens
- (i) til skjevheter i prioriteringen mellom ulike statistikkområder ved at Finansdepartementets behov først og fremst tilgodeses.
 - (ii) Slik Forskningsavdelingen i dag fungerer, virker det som om den i for liten grad bidrar til å heve kvaliteten på den statistikk som produseres.
 - (iii) Det er mye som tyder på at det er knyttet høyere prestisje til Forskningsavdelingen enn til Fagavdelingen og at Forskningsavdelingen trekker til seg de dyktigste medarbeiderne. Dette kan

føre til uheldig utarming av Fagavdelingen.

Det er påfallende at mer teknisk og metodisk orientert forskning som er direkte nødvendig for å heve statistikkproduksjonens kvalitet, har liten plass i Forskningsavdelingen. Statistisk metodeutvikling hører naturlig inn under Statistisk sentralbyrå. Dette har en forstått lenge. At (iv) det også er meget stort behov for forskning og utvikling av den informasjonsteknologi Statistisk sentralbyrå benytter i dag eller vil ta i bruk senere, ser ut til å være mindre forstått. Informasjonsteknologi er regjeringens viktigste innsatsområde. Dette burde få konsekvenser også for forskningen innenfor Statistisk sentralbyrå».

Fra departementets vurdering:

«Når det gjelder den samfunnsmessige forskning er Statistisk sentralbyrå én institusjon blant flere, og er forøvrig ikke på dette felt en hovedaktør slik som tilfelle er for statistikkproduksjonen. Dette punkt i oppregningen skiller seg således ut fra de øvrige oppgaver, hvor Statistisk sentralbyrå vil ha et hovedansvar.

Departementet mener det er ønskelig av mange grunner at Statistisk sentralbyrå opprettholder sin generelle forskningsvirksomhet. Det miljø som er etablert taler for dette. Statistisk sentralbyrå har store informasjonsmengder som det er rasjonelt å utnytte i forskningssammenheng når dataene er innsamlet. I denne sammenheng er det imidlertid viktig at Statistisk sentralbyrå ikke kommer i et uheldig konkurranseforhold til andre forskningsmiljøer. Det følger av utkastet bokstav d) at Statistisk sentralbyrå skal gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål. Pga sentraliseringen i statistikkproduksjonen har Statistisk sentralbyrå et særlig ansvar på dette område.

Det heter i høringsuttalelsen fra *Universitetet i Oslo* at forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå i stor grad fungerer som Finansdepartementets forskningsavdeling. Det er ikke sikkert at denne beskrivelse er dekkende. Men ved utformingen av den økonomiske politikk vil departementet ha stor nytte av forskning. Forskningen selv kan også ha fordeler av at resultatene av forskningen aktivt utnyttes under utformingen av den økonomiske politikken.

Fra *Universitetet i Oslo* er det videre pekt på at slik forskningen i Statistisk sentralbyrå nå er ordnet, virker det som om den i for liten grad bidrar til å heve kvaliteten på den statistikk som produseres. Mer teknisk og metodisk orientert forskning, som er nødvendig for å heve statistikkproduksjonens kvalitet, har - ifølge høringsuttalelsen - liten plass. Statistisk metodeutvikling hører naturlig inn i under Statistisk sentralbyrå. Det er pekt på ønskeligheten av at Statistisk sentralbyrå styrker sin innsats her. Det er imidlertid også et stort behov for forskning og utvikling av den informasjonsteknologi Statistisk sentralbyrå nå benytter og som vil måtte tas i bruk senere.

Departementet mener det er ønskelig at Statistisk sentralbyrå har den høyeste forskningskompetanse mht statistisk metode og andre forhold vedrørende statistikk. Etter departementets mening bør oppgaven med å utvikle statistiske metoder lovfestes.

Mye av den forskning som utføres i Statistisk sentralbyrå har nær sammenheng med utarbeidingen av statistikk. En del av forskningen kan sies å bidra til at resultater og sammenhenger om

samfunnsmessige forhold kommer bedre frem gjennom mer metodebasert analyse og ved kobling av ulike informasjonskilder. Forskningsresultater kan også gi tilbakevirkninger på statistikken og lede til en bedre utnytting av ressursene i statistikkproduksjon og høyere kvalitet av statistikkproduktet.

Forskningsarbeidet i Statistisk sentralbyrå omfatter imidlertid også virksomhet der betydningen for statistikkarbeidet er mindre klar og tilsvarende virksomhet er lite vanlig i sentrale statistikkinstitusjoner i andre land, men mer typisk vil finnes i andre statlige organer (planleggingsbyrå, konjunkturinstitutt o.l.). Slik virksomhet har dels blitt lagt til Statistisk sentralbyrå etter behandling i Stortinget, f.eks. det etterhvert svært omfattende arbeid med utvikling, vedlikehold og bruk av makroøkonomiske modeller. Viktige fellestrekk ved all slik forskningsvirksomhet i Statistisk sentralbyrå er at den gir et betydelig bidrag til samfunnsplanlegging på ulike områder og at den øker utnyttingen av den datakompetanse som Byrået er i besittelse av. Indirekte vil denne forskningsvirksomheten også kunne tjene statistikkvirksomheten på flere måter, ikke minst gjennom den støtte til prioritering av statistikkbehov som kontaktflaten i denne forskningsvirksomheten gir.

Departementet mener at det er hensiktsmessig at visse forskningsoppgaver av samfunnsplanleggingskarakter ivaretas av Statistisk sentralbyrå eller i meget nær kontakt med Statistisk sentralbyrås statistikkvirksomhet. Omfanget av forskningsvirksomheten i Statistisk sentralbyrå har etterhvert blitt så stort at det kunne vært vurdert om den burde skilles ut som egen institusjon. For å understreke at det i første rekke skal være den forskning som henger nær sammen med utvikling av statistikk som skal være en oppgave Statistisk sentralbyrå er pålagt, foreslås en ny bokstav c) som er en kombinasjon av utvalgets forslag bokstav c) og d).

Statistisk sentralbyrås adgang til å utnytte statistikk og innsamlede opplysninger er nærmere drøftet i merknadene til § 2-5.

Departementets forslag til § 3-1 bokstav c) lyder:

« Utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning,»

*Bokstav e) i utvalgets forslag gir Statistisk sentralbyrå anledning til å utføre statistiske og analytiske prosjekter etter oppdrag. Det ligger i dette at oppdragsgiver helt eller delvis gir *finansiell dekning*.*

*Departementet vil vise til at den offisielle statistikk er Statistisk sentralbyrås fremste ansvar. Det kan likevel være slik at Statistisk sentralbyrå selv vil ha nytte av å utføre oppdrag, som det ikke har vært mulig å prioritere tilstrekkelig høyt innenfor budsjetttrammene. I noen tilfelle vil en stå overfor avveininger som tilsier at oppdragsforskning ikke utelukkes. Dette er også i samsvar med den praksis Statistisk sentralbyrå har ført. Departementet vil likevel foreslå at utvalgets forslag til bokstav e) går ut av lovutkastet § 3-1. Det vises til at oppregningen gir *pålegg* til Statistisk sentralbyrå vedrørende Statistisk sentralbyrås ansvar. Det vil ikke kunne kreves at Statistisk sentralbyrå utfører forskningsoppdrag mot vederlag. Avgjørelsen vil ligge fullt ut hos Statistisk sentralbyrå. Forskning på oppdrag og mot vederlag vil ikke være noe Statistisk sentralbyrå *skal* gjøre, men vil være noe som*

Statistisk sentralbyrå etter en konkret vurdering *kan* gjøre. Departementets lovutkast tar ikke sikte på noen endring i etablert praksis mht oppdragsforskning.»

7.3 Vedlegg C: Makroanalysemiljø i SSB

Hilde C. Bjørnland og Kjetil Storesletten

Vi legger til grunn at en del av hovedoppdraget for forskningsvirksomheten i SSB er å levere makromodeller og analyser for Finansdepartementet (FIN), som bruker dette til budsjettarbeidet og i perspektivmeldingen. Makrogruppen i SSB lager også egne analyser igjennom Konjunkturtendensene. Videre leverer gruppen også analyser til Stortinget og andre departementer på ad hoc basis.

Det er nødvendig og viktig for Norge/FIN å ha et «offisielt» anvendt makroanalysemiljø som kan beskrive og anslå konjunktursituasjonen, analysere drivere i konjunktorene og utføre annen policy-relevant analyse innenfor et godt makrorammeverk. Det er en forutsetning at et slikt makromiljø er uavhengig og da kan være en motvekt til Norges Bank. En slik analysegruppe passer godt i SSB fordi man er nær data / Nasjonalregnskap. Gruppen kan også bidra tilbake til statistikkproduksjonen med kompetanse (primært til Nasjonalregnskapet) og bidra til å gjøre dataproduksjonen bedre.

7.3.1 Bakteppe

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå har i flere tiår utviklet store strukturelle makroøkonometriske modeller. MODAG (som nettopp er nedlagt) var et eksempel på en slik modell for norsk økonomi. Den samme modellen ble benyttet både til framskrivninger av sentrale størrelser i økonomien og til politikkanalyser. Finansdepartementet er hovedbruker av modellen, men modellen ble også brukt av Statistisk sentralbyrå til egne analyser og til analyser på oppdrag for andre, herunder for fraksjonene i Stortingets finanskomité. MODAG var i stor grad sammenfallende med en annen modell kalt KVARTS, som Statistisk sentralbyrå benytter i sine kvartalsvise konjunkturanalyser og prognoser av norsk økonomi. Den viktigste forskjellen mellom de to modellene er at MODAG var basert på årlige data, mens KVARTS er basert på kvartalsvise data.

Ved bruk av modellene har SSB fremskaffet mange interessante analyser om norsk økonomi, samt rimelig treffsikre prognoser på aggregerte størrelser (BNP, konsum, inflasjon, ledighet etc.). Modellene tilhører imidlertid et rammeverk som ble sterkt kritisert og senere gitt opp av forskningen på 1970/1980-tallet. Hovedinnvendingene mot modellrammeverket kan oppsummeres som følger:

- Modellen mangler mikroøkonomisk fundament (e.g., det er ingen optimerende agenter (husholdninger eller bedrifter) i modellen)
- Ad hoc spesifisering av likningene (e.g., tester ikke om restriksjonene de pålegger for å ekskludere variable holder)

- Modellene er store og u håndterlige slik at det er vanskelig å studere mekanismer for hva som driver eventuelle effekter. Fraværet av mikrofundament forsterker problemet
- Modellene er ikke «lukket» i den forstand at prediksjon og analyse krever ad hoc input til modellen (såkalt «håndspåleggelse»). Det er derfor umulig å avgjøre om kvaliteten på prediksjoner og analyse skyldes kvaliteten på modellene eller kvaliteten på menneskelig input for å lukke modellen
- Modellene rammes av Lucas-kritikken
- Store prognosefeil under perioden med stagflasjon på 1970-tallet pga. for stor etterspørselsorientering i modellen

En av hovedinnvendingene mot denne type modeller kom fra Christopher Sims i en artikkel publisert i *Econometrica* i 1980. I artikkelen, som han 30 år senere fikk nobelprisen for (Sveriges riksbanks pris i økonomisk vitenskap til minne om Alfred Nobel), introduserte Sims strukturelle vektorautoregressive (SVAR) modeller som et alternativ til de store strukturelle makromodellene. Metoden vokste ut av en misnøye innad i den økonomiske profesjonen med de store strukturelle modellene, hvor identifikasjonen var oppnådd ved å ekskludere variable – som regel endogene variable – uten noen teoretisk eller statistisk begrunnelse. Sims (1980) stilte spørsmål ved hvordan man kunne utvikle sofistikerte økonometriske modeller som ble identifisert av det han kalte for urimelige og ikke særlig velbegrunnede ekskluderende restriksjoner. Disse restriksjonene var i følge Sims hverken uskadelige eller nødvendige for å bygge opp en makromodell som kunne bli brukt til politikkanalyse og til prognoser.

Det er viktig å påpeke at de store makromodellene fra 1970 tallet også har utviklet seg siden de først ble kritisert. SSBs modeller har for eksempel i større grad tatt inn over seg både fremoverskuende adferd og neoklassiske fundamenter. Det er også slik at mindre og mer moderne varianter av 1970-tallets store strukturelle makroøkonometriske modeller fortsatt er i bruk i enkelte policyorganisasjoner (for eksempel US Fed). Modellene er imidlertid i økende grad erstattet av andre modellrammeverk som har sterkere forankring i forskningen. Dette gjelder både til å lage anslag på makroøkonomiske variable og til politikkanalyser. For det første formålet, som er å lage prognoser, brukes nå oftere statistiske/økonometrisk modeller, slik som for eksempel faktormodeller eller vektor autoregressive (VAR) modeller - heretter kalt «Tidsseriemodeller». For det andre formålet, dvs. å lage politikkanalyser, brukes oftere moderne strukturelle makroøkonomiske modeller, som for eksempel Dynamisk Stochastic General Equilibrium (DSGE) modeller. Slike modeller er i økende grad brukt i analyser av både penge- og finanspolitikken internasjonalt, gjerne sammen med strukturelle SVAR modeller. I det følgende avsnitt skal vi utdype dette.

7.3.2 Hva trengs:

Vi anser at det er særlig to hovedområder som den makroøkonomiske forskningsvirksomheten bør konsentrere seg om. A) Den bør utvikle statistiske/økonometriske modeller og systemer som kan analyserer nåsituasjonen i økonomien og gi kortsiktige prognoser på viktige makroøkonomiske hovedstørrelser, og B) den bør bygge flere små og avgrensede strukturelle makroøkonomiske modeller som kan brukes til politikkanalyse (for eksempel for å beregne virkning av finanspolitikk og analysere drivere av konjunkturer). Modellene som brukes til å lage strukturelle analyser og kortsiktige anslag bør ikke nødvendigvis være de samme.

For begge områdene er state of the art å bruke flere og mindre modeller til mer spesielle formål (for å sette det på spissen, det er mer ønskelig med en modell for hvert spørsmål, enn én stor modell som kan svare på alle spørsmål). Mindre modeller har mange fordeler. 1) De er transparente, noe som gjør det mulig å forstå mekanismene som driver resultatene (ikke bare å få ett resultat/tall som svar), 2) man kan rendyrke spesielle formål eller effekter man regner med er spesielt relevante for spørsmålet som stilles, 3) det er lettere å integrere modellene med moderne forskning og nyvinninger på forskningsfronten. Samtidig kan man også bygge større systemer som kobler modeller/analyser/data sammen, slik for eksempel Norges Bank har gjort med sitt system for å vekte modeller og deres anslag sammen; System for Averaging Models (SAM).

Statistiske/økonometriske modeller og systemer for kortsiktige prognoser

Ett av makrogruppens to hovedoppdrag bør være å fremskaffe informasjon om den konjunkturrelle nåsituasjonen samt å lage prognoser på kort sikt (1-2 år frem i tid). State of the art i forskningen, i sentralbankene og i andre internasjonale analysemiljøer er å bygge opp systemer med økonometriske modeller av type VAR modeller, dynamiske faktormodeller, regime switching-modeller osv. Forskningen har også vist at tidsseriemodeller (eller en kombinasjon av slike enkle modeller) kan gi systematisk bedre prognoser på kort sikt enn store (og kompliserte) strukturelle makromodeller, se Timmermann (2006) for en god oppsummerende artikkel.

Tidsseriemodeller brukes også i økende grad til å beskrive nåsituasjoner, dvs., lage anslag på helt kort sikt (såkalt «nowcasting»). Sentralbank og politiske myndigheter er for eksempel avhengige av å fremskaffe en god beskrivelse av nåsituasjonen skal de ta gode beslutninger som påvirker aktører i fremtiden. Ved å benytte seg av metoder som for eksempel kombinerer høyfrekvent data med tradisjonelle kvartalstall, vokter sammen forskjellige tidsseriemodeller, eller utnytter mikrodata/tekstdata (big data) til å si noe om makroøkonomiske størrelser, kan man lage anslag på nåsituasjonen som er mer treffsikker enn det tradisjonelle metoder klarer. Det finnes i dag et stort internasjonalt forskningsfelt som publiserer denne type forskning, se for eksempel Banbura et al.

(2011) for en oppsummerende artikkel, eller Aastveit et al (2014), Bjørnland et al (2012) og Thorsrud (2016) for forskning på blant annet norske data.

Vi mener at SSB bør ha kompetanse på dette feltet. Det er et naturlig komplement til statistikkarbeidet med nasjonalregnskapet og det er naturlig at en institusjon som SSB deltar på forskningsfronten.

Strukturelle makromodeller for analyser

Som forskningsvirksomhet med hovedvekt på makroøkonomisk analyser, bør SSB bygge opp moderne makroøkonomiske modeller, som for eksempel Dynamisk Stochastic General Equilibrium (DSGE) modeller, for på sikt å kunne avløse de tradisjonelle modellene (KVARTS, MODAG). De nye modellene må selvsagt tilpasses i forhold til de spørsmål FIN (og SSB) ønsker å besvare. MSG-modellen for langsiktige analyser diskuteres i et annet vedlegg.

Forskningen innen DSGE-modeller har fokusert på pengepolitikk og det har etter hvert dannet seg en «standard» modell for dette (se f.eks. Smets and Wouter (2003)). Det er relativt enkelt å bygge ut denne standardmodellen for å svare på spørsmål som er relevant for pengepolitikk i små åpne økonomier som Norge. De fleste sentralbanker i OECD – inkludert Norges Bank – har tatt i bruk slike modeller i analyser av pengepolitikken.

Forskningen på virkningen av finanspolitikk med DSGE modeller har hengt noe etter arbeidet med pengepolitikk, men er for tiden et aktivt felt. Selv om det ikke finnes en standard DSGE modell for finanspolitikk, har det etter finanskrisen vært stor aktivitet for å bygge nye strukturelle modeller som kan svare på spørsmål av relevans for finanspolitikken, se for eksempel Gali og Monacelli (2008), Eggertsson (2009) og Erceg og Linde (2010) for å nevne noen.

I takt med denne utviklingen har også flere Finansdepartementet og konjunkturanalysemiljøer startet prosessen med å bygge nye modeller, for eksempel Finansdepartementet i Finland, Konjunkturinstituttet i Sverige og planbyrået i Nederland (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis). I Norge er Finansdepartementet nå i en prosess der de vurderer om de skal bygge opp nye strukturelle makroøkonomiske modeller for sine analyser og prognoser.

Vi anbefaler at SSB går samme vei som internasjonale fagmiljøer.

7.3.3 Hvilken kompetanse trengs?

SSB har allerede en god del kompetanse innenfor økonometrisk modellering. Denne kompetansen kan bidra til å bygge nye modeller. Samtidig er det en kjensgjerning at det kreves spisskompetanse

for å bygge opp nye modeller. For eksempel kan det tenkes at man skal bruke ny plattform til å estimere tidsserie- og DSGE modeller og det vil kreve nye estimeringsmetoder. Det vil også være en ny forskningslitteratur å forholde seg til. Vi anbefaler derfor at SSB får inn flere ressurser med spisskompetanse innenfor tidsserieøkonometri (for eksempel VAR/SVAR/faktormodellering) og DSGE-modellering.

For å utvikle nye strukturelle makromodeller må det også ansettes en prosjektleder som har bred erfaring i makro generelt og DSGE-modeller spesielt og som kan drive modellutviklingsprosjektet fremover.

Hvilken rolle skal forskning ha for denne gruppen?

- 1) Nødvendig å «lokke» med forskningstid for få tilstrekkelig god kompetanse
- 2) Forskning og forskningskompetanse er nødvendig for å bygge opp disse modellene nettopp fordi dette ikke er hyllevare (i motsetning til f.eks. en liten DSGE-modell for å drive pengepolitikk)
- 3) Internasjonal publisering i såkalte «peer review» tidsskrift fungerer som en kvalitetssikring på både det arbeidet som gjøres og på kvaliteten på forskerne.
- 4) Ved å delta på forskningsfronten er det lettere å ta inn ny forskning i arbeidet med å videreutvikle modellene.
- 5) Det å bruke mikrodata i konjunkturanalyse er et svært aktivt forskningsfelt for tiden (se f.eks. Kaplan, Moll og Violante, 2016). SSB er i en unik situasjon til å forske på dette emnet. Forskere er sentrale i en oppbyggingsfase. Drifting er relativt enkelt og kan gjøres av eller i samarbeid med annen analysekompetanse i SSB (en modellgruppe som er forankret i nasjonalregnskapet)

7.3.4 Forslag til strategi

- 1) Kompetansen til å bygge opp tidsseriemodeller og DSGE modeller finnes ikke i tilstrekkelig grad i SSB i dag. Det er derfor nødvendig å få inn nye ressurser med denne kompetansen. Spesielt er det nødvendig å få inn en prosjektleder med bred erfaring med tilsvarende modelleringsarbeid.
- 2) Arbeidet med å utvikle disse modellene bør skje i forskningsavdelingen og med egen prosjektleder. Når modellene er operative kan de imidlertid driftes i fagavdelingene. Dette viste seg å være en god strategi for Norges Bank da de bygde opp modellen NEMO eller SAM.
- 3) Det er naturlig å gjøre utstrakt bruk av eksterne konsulenter i en oppbygningsfase (dvs. folk som har erfaring med å bygge liknende økonometriske modeller og DSGE-modeller)

7.3.5 Referanser

Aastveit, K. A., K. R. Gerdrup, A. S. Jore, and L. A. Thorsrud (2014). "Nowcasting GDP in real time: A density combination approach". *Journal of Business & Economic Statistics* 32 (1), 48-68.

Banbura M., Giannone D., Modugno M., and L. Reichlin, (2013) "Now-Casting and the Real-Time Data-Flow", in G.Elliott and A. Timmermann, eds., *Handbook of Economic Forecasting*, Volume 2, Elsevier-North Holland.

Bjørnland, H. C., K. Gerdrup, A. S. Jore, C. Smith, and L. A. Thorsrud (2012). "Does forecast combination improve Norges Bank inflation forecasts?" *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 74 (2), 163-179.

Eggertsson, G. (2011). "What Fiscal Policy is Effective at Zero Interest Rates?," NBER Chapters, in: *NBER Macroeconomics Annual 2010*, Volume 25, pages 59-112 National Bureau of Economic Research.

Erceg, C. and J. Lindé (2014). "Is There A Fiscal Free Lunch In A Liquidity Trap?," *Journal of the European Economic Association*, vol. 12(1), 73-107

Gali, J. and T. Monacelli, 2008. "Optimal monetary and fiscal policy in a currency union," *Journal of International Economics*, 76(1), 116-132

Kaplan, G., Moll, B. and G. L. Violante (2016) "Monetary Policy According to HANK", NBER Working Paper No. 21897.

Sims, C. (1980) "Macroeconomics and Reality", *Econometrica*, Vol. 48, No. 1, pp. 1-48.

Smets, F. and R. Wouters (2003) "An estimated dynamic stochastic general equilibrium model of the Euro area", *Journal of the European Economic Association*, vol 1, 1123-1175.

Thorsrud, L. A. (2016). "Nowcasting using news topics. Big data versus big bank". Norges Bank working paper 20/2016.

Timmermann, A. (2006). "Forecast Combinations", Volume 1 of *Handbook of Economic Forecasting*, Chapter 4, pp. 135{196. Elsevier.

7.4 Vedlegg D: Vurdering av de langsiktige modellene i SSB

Kjetil Storesletten

SSB har en gruppe langsiktige modeller (MSG, Snow). Formålet er å analysere langsiktige økonomiske trender, og spesielt miljø, energi og offentlige utgifter. MSG er bygd opp som en serie med statistisk CGE modeller (Computable General Equilibrium), en modell for hvert år. Periodene er koblet sammen gjennom en antakelse om en enkel sparefunksjon – konstant sparing som i en Solow-modell. CGE-modellen går i stor detalj i forhold til skatter og forbruk i offentlig sektor, produksjon og energi/miljø. I tillegg tar modellen inn over seg en detaljert demografisk framskrivning. Husholdningssiden er svært enkel: alle husholdninger er like (en såkalt representativ agent).

Denne typen av (CGE) modeller er vanlige i anvendte statistiske analyser av f.eks. næringsstruktur og internasjonal handel. MSG-modellen ligger ikke på forskningsfronten, selv om den ligger nærmere fronten enn det SSBs kortsiktige modeller gjør. Hovedproblemene med MSG/Snow er som følger:

1. Modellene har en svært enkel behandling av husholdningers adferd – representativ husholdning med en forenklet dynamikk. Det er heller ingen heterogenitet mellom husholdninger. Dette gjør at modellen ikke er egnet til å analysere langsiktige forhold som involverer mulige endringer i husholdningers adferd (som f.eks. pensjonsreformen og/eller langsiktige endringer i skattepolitikken).

Et eksempel på dette problemet er at SSB under utredningene om den norske pensjonsreformen (som ble vedtatt i 2011) brukte MSG-modellen til å lage anslag på effekt av pensjonsreformen på langsiktig arbeidstilbud. Siden MSG-modellen ikke er bygd for å analysere effekter av incentiver for pensjonsavgang og arbeidstilbud for folk over 62, er det lite grunn til å ta på alvor svaret fra MSG-modellen. Effekter på arbeidstilbud av pensjonsreformen er et av de aller viktigste økonomiske spørsmålene for Norge de siste tiårene. Vi anbefaler at SSB bør kunne tilby en god analyse – nært koblet til moderne forskning på dette feltet – av langsiktige effekter på arbeidstilbud av endringer i pensjonssystemet og i skattenivået.

2. Modellene er store og lite oversiktlige. Målet har vært å lage én stor modell som kan brukes til å besvare alle spørsmål. Dette kommer på bekostning av å kunne ta inn relevant forskning i analysen for å belyse visse spørsmål. En mer naturlig tilnærming er å bruke flere og mindre modeller til mer spesielle formål: det kan være bedre med én modell for hvert spørsmål, enn én stor modell for alle spørsmål.

SSB har også bygd opp flere modeller med stor heterogenitet på husholdningssiden, som f.eks. Mozart og DEMEC. Disse modellene inneholder svært detaljerte demografiske framskrivninger og tar inn over seg at visse former for adferd, slik som sysselsetting, endres med alder og demografi (for eksempel innvandrersstatus). Men DEMEC har ingen *modell* for adferd, i den forstand at man ikke modellerer hvordan adferd endres når rammebetingelser (som f.eks. skattenivået) endres.

7.4.1 Forskningsfronten

Forskning på kvantitative langsiktige modeller av økonomiske forhold er et aktivt område i samfunnsøkonomi, selv om det er betydelig mindre forskning på langsiktige forhold enn for eksempel kortsiktig finans- og pengepolitikk. Denne type modeller har vært i bruk for å analysere emner som

for eksempel demografiske endringer, endret utdanningsmønster, langsiktig finanspolitikk, effektene av endret ulikhet, osv. Klassiske tema er bærekraft og reformer av pensjonssystemet, samt hvordan dette påvirkes av lavere fødselstall, økt innvandring og økt forventet levetid.

Denne bølgen med kvantitative modeller legger stor vekt på adferd for husholdninger. Disse kvantitative modellene har vanligvis et stort antall overlappende generasjoner, bygd på modellene utviklet av Auerbach og Kotlikoff (1987). Disse modellene integrerer detaljerte modeller av demografi med adferdsbaserte (mikro-)modeller av individuell adferd.

Modellene inkluderer en høy grad av heterogenitet (f.eks. ulike sammensetninger av familier, ulike inntektsbaner og ulike preferanser), bygd på såkalte «standard ufullstendige markeder» (se f.eks. Heathcote, Storesletten og Violante 2009 for en oversiktsartikkel). Et stort antall kvantitative arbeid på disse temaene er publisert i ledende økonomiske tidsskrift de siste årene.³ Langsiktige effekter av arbeidstilbud, og spesielt pensjonsavgang, har vært et sentralt tema (se f.eks. French 2005).

7.4.2 Veien videre

Vi anbefaler at SSB skal kunne levere langsiktige analyser på offentlige finanser. Dette står sentralt i f.eks. arbeidet med Perspektivmeldingene. Det er nødvendig at analysene som SSB produserer må ligge nærmere forskningsfronten i arbeidsmarkedsøkonomi og makroøkonomi. Analysene må bygges på et moderne modellverktøy som tar inn over seg heterogenitet og adferd på befolkningssiden ut over demografisk heterogenitet.

Dette arbeidet kan bygge på SSBs modeller som involverer heterogenitet og demografiske framskrivninger, som f.eks. DEMEC og Lotte. Det er spesielt viktig å få på plass en god modell for arbeidstilbud. Arbeidet med å utvikle denne typen av modellverktøy bør skje i forskningsavdelingen. Når modellene er funksjonelle, kan de driftes av statistikkavdelingene.

7.4.3 Referanser

Attanasio, O, S Kitao, GL Violante 2007. "Global demographic trends and social security reform" *Journal of Monetary Economics* 54(1), Pages 144–198

Auerbach, A, L Kotlikoff 1987. *Dynamic Fiscal Policy*. New York: Cambridge University Press.

Conesa, JC, D Krueger 1999. "Social security reform with heterogeneous agents" *Review of Economic dynamics* 2 (4), 757-795

French, E 2005. "The effects of health, wealth, and wages on labour supply and retirement behavior," *Review of Economic Studies* 72(2), 395-427.

Guner, N, R Kaygusuz, G Ventura 2011. "Taxation and household labor supply," *Review of Economic Studies*.

³ Noen eksempler på slike kvantitative analyser publisert i ledende tidsskrift er Attanasio, Kitao og Violante (2007); Conesa og Krueger (1999); De Nardi, Imrohoroglu og Sargent (1999); Guner, Kaygusuz og Ventura (2011); Heathcote, Storesletten, Violante (2010); Heckman, Lochner, Taber (1998); Nishiyama og Smetters (2007); Storesletten (2000).

Heckman, JJ, L Lochner, C Taber 1998. "Explaining rising wage inequality: Explorations with a dynamic general equilibrium model of labor earnings with heterogeneous agents," *Review of Economic Dynamics* 1(1), 1-58.

Heathcote, J, K Storesletten, GL Violante 2010. "The macroeconomic implications of rising wage inequality in the United States" *Journal of Political Economy* 118 (4), 681-722.

Heathcote, J, K Storesletten, GL Violante 2009. "Quantitative macroeconomics with heterogeneous households," *Annual Review of Economics* 1, 319-354.

De Nardi, M, S Imrohoroglu, TS Sargent 1999. "Projected US demographics and social security", *Review of Economic Dynamics* 2(3), 575-615.

Nishiyama, S, K Smetters 2007. "Does Social Security Privatization Produce Efficiency Gains?" *Quarterly Journal of Economics*, 122(4), pp. 1677-1719.

Storesletten, K 2000. "Sustaining Fiscal Policy through Immigration" *Journal of Political Economy* 108(2), pp. 300-323.

7.5 Vedlegg E: Institutet för arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Peter Fredriksson

I likhet med Norge bedrivs lejonparten av forskningen i Sverige på universiteten. Utanför universiteten finns dock några smärre skillnader mellan Sverige och Norge. Den största skillnaden är att den svenska motsvarigheten till SSB – Statistiska Centralbyrån (SCB) – inte har någon forskningsverksamhet överhuvudtaget. SCB är uteslutande en producent av statistiskt material och saknar ett uppdrag att bistå forskningen med data.

I den svenska kontexten görs konjunkturprognoser av Konjunkturinstitutet (KI). KI har även en viss, men begränsad, forskningsverksamhet som framförallt är kopplad till prognosverksamheten.⁴ IFAU är antagligen det forskningsinstitut i Sverige som är mest likt forskningsavdelningen på SSB till sin karaktär.

IFAU bildades 1997. Fysiskt är institutet lokaliserat nära nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet. Närheten till Uppsala universitet var mycket viktig vid IFAU:s uppbyggnad. Idag samarbetar forskare vid IFAU och forskare vid Uppsala universitet i betydande grad. Det finns förstås också samarbeten med andra forskare, både i resten av Sverige och internationellt.⁵

Till skillnad från forskningsavdelningen på SSB har IFAU ett specificerat forsknings- och utvärderingsuppdrag. Uppdraget består av att utvärdera arbetsmarknads-, utbildnings- och socialförsäkringspolitik samt att forska om arbetsmarknadens funktionssätt. Något förenklat är kärnan i verksamheten alltså arbetsmarknadsforskning.

Det är betydligt färre antal anställda vid IFAU än vid forskningsavdelningen på SSB. I termer av heltidsekvivalenter anställer institutet ca 20 forskare med doktorsgrad, varav 3 stycken ingår i ledningen. I tillägg finns ca 12 stycken utredare och doktorander. Generaldirektören för IFAU är en (professorskompetent) forskare.

Ämnesmässigt domineras institutet nästan helt och hållet av nationalekonomer. Av forskarna har endast 1-2 personer en annan bakgrund (statistik och statsvetenskap). Det stora flertalet av de anställda är födda efter 1970 (knappt 80 procent).

IFAU finansieras i huvudsak av ett statligt anslag. För år 2016 kommer 84 procent av finansieringen från ett statligt s.k. ramanslag och 16 procent utgörs av extern finansiering från forskningsråd som motsvarar Norges Forskningsråd. Externfinansieringsgraden är lägre 2016 än vad den varit historiskt sett.⁶ Detta förklaras åtminstone delvis av att ramanslaget utökades med drygt 40 procent mellan 2012 och 2014.

Utöver det allmänna uppdrag som styr institutets verksamhet, har IFAU i dagsläget inga direkta regeringsuppdrag. Historiskt sett har antalet regeringsuppdrag också varit få. IFAU:s strategi har varit

⁴ Det finns även miljöekonomisk forskning på KI

⁵ 25 stycken forskare (varav 13 internationella forskare) är affilierade till IFAU. Antalet projektanknutna forskare uppgår till 164 (därav 46 internationella forskare).

⁶ Historiskt sett har externfinansieringsgraden legat mellan 20 och 25 procent.

att formulera egna forskningsprojekt som tillfredsställer departementens efterfrågan på utvärderingar.

Tabell 8 visar antalet publikationer per forskare under perioden 2013-16. Tabellen har konstruerats på samma sätt som tabellerna i kapitel 3. Den innehåller alltså endast anställda med doktorsgrad och personer som har disputerat 2014-16 har exkluderats.

Tabellen visar att 47 procent av forskarna har åtminstone en medförfattad publicering på topp-20 nivån. Den stora majoriteten (82 procent) är forskningsaktiva i meningen att de har åtminstone en publicering på topp-100 nivån. En genomsnittlig forskare på IFAU publicerade knappt 3 artiklar som klassas på nivå A eller högre (topp-100) under perioden.

Tabell 8: Antal publikationer per forskare i olika kategorier, 2013-16

	Antal personer (heltidsekvivalenter)	Antal publikationer per person på nivå...		
		A eller högre	B eller högre	Totalt
Minst 0,5 i topp 20	8,7	4,2	4,6	5,3
Minst 1 i topp 100	6,4	2,2	2,9	3,7
0-1 i topp 100	0	0	0	0
Färre	1,7	0	1,1	4,6
Inga	1,7	0	0	0
Totalt	18,5	2,7	3,3	4,2

Anm. Bara internationella publiceringar är inkluderade. Antalen är författarviktade och justerade för forskningstid. En person som är heltidsanställd som forskare har vikten 1. Generaldirektören har vikten 0,2. Biträdande och ställföreträdande generaldirektör har vikten 0.5. Dessa andelar svarar grovt mot möjligheten till forskning inom ramen för deras tjänster.

7.6 Vedlegg F: Konjunkturinstitutet i Sverige

Hilde C. Bjørnland

Konjunkturinstitutet (KI) er en statlig myndighet under Finansdepartementet. Det ble etablert i 1937 og har i dag om lag 60 ansatte. Hovedoppdraget er å gi uavhengige selvstendige analyser og prognoser som anvendes som beslutningsgrunnlag for den økonomiske politikken. KI analyserer også den økonomiske utviklingen i Sverige og internasjonalt, samt driver med anvendt forskning innenfor samfunnsøkonomi.

Av de 60 ansatte i KI jobber omlag 16 årsverk med forskning. Dette arbeidet er organisert i to forskningsenheter: «Miljøøkonomiske enhet» og «Forskning og Makroøkonomiske senarioer». Begge gruppene har fokus på modellutvikling og forskning, se beskrivelse nedenfor.

7.6.1 Miljøøkonomiske enhet (8 årsverk)

Gruppe for Miljøøkonomi gjør oppdrag for statsapparatet. De leverer en årlig rapport til regjeringen, oppdaterer en likevektsmodell, og jobber p.t. med et prosjekt for regjering om fornybar energi. Forskerne søker i noen grad det Svenske forskningsrådet om midler, men det meste av forskningen er finansiert over statsapparatet. Forskerne bruker noe tid på å publisere i tidsskrift. Fokus på forskningen er på svensk miljøpolitikk. De samarbeider noe med akademikere, men mest tekniske universitet/høgskoler (i.e., Chalmers, Luleå og Umeå).

7.6.2 Forskning og Makroøkonomiske senarioer (8 årsverk)

Gruppen fokuserer på arbeidsmarkedet, produktivitet og finanspolitikk. 4 årsverk brukes på å utvikle modeller (både teoretiske og empiriske), mens 4 årsverk går med til å lage senarioer. Alle forskerne er finansiert over statsapparatet. I arbeidet skiller de skarpt mellom prognoser (det mest sannsynlige som vil skje) og senarioer (konsistente baner).

Følgende makromodeller brukes for prognoser/analyser:

- Bayesian VAR - Har anvendt og publisert flere studier basert på BVAR modellen til Mattias Villani (2009, JAE) «Steady-state priors for vector autoregressions»
- Stor strukturell makromodell (KIMOD, skal fases ut i 2018)
- DSGE (under utvikling, i bruk fra 2018): 3 årsverk jobber med å utvikle DSGE modell som skal ta over etter KIMOD. Noe ressurser fra KIMOD er involvert.

Forskerne publiserer i tidsskrift (det meste på nivå 1 og nedre del av nivå 2). De har noe samarbeid med Riksbanken og universitet hva gjelder utvikling av modeller, men satser hovedsakelig på egne ressurser.

7.6.3 KI versus forskningsavdelingen i SSB.

Hovedoppdraget til KI og forskningsavdelingen i SSB er i en viss grad sammenfallende. Begge institusjonene gir uavhengige selvstendige analyser og prognoser som anvendes som beslutningsgrunnlag for den økonomiske politikken. Forskningsavdelingen i SSB er imidlertid mye større og det forskes på mange flere tema enn det man gjør i KI. Det er også interessant å merke seg at det KI definerer som «analyser og prognoser» og som er organisert utenfor forskningsenheten, det er en del av kjernevirksomheten i forskningsavdelingen i SSB.