

Verdens statistikkbyråer måler fremskritt

Etter årtusenskiftet har det oppstått en renessanse for begrepet fremskritt som mål og målestokk for samfunnsutviklingen. Verdens statistikere har strømmet til begrepet i akselererende fart. To nasjonale statistikkbyråer som allerede måler fremskritt, er det australske og det irske. Ett som planlegger å gjøre det, er det britiske. Også for Statistisk sentralbyrå er dette temaet relevant.

Asle Rolland

Australian Bureau of Statistics

Presentasjonen her bygger på ABS' nettsider (www.abs.gov.au), samt Trewin and Hall 2005, Trewin 2006, ABS 2008, Giovannini 2008, Hall (udatert).

Interessen for fremskrittetsbegrepet har toppet seg i det globale prosjektet *Measuring the Progress of Societies*, som gjennomføres i regi av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). På første World Forum om å måle fremskritt, i Palermo i 2004, møtte 540 delegater fra 43 land. På andre World Forum, i Istanbul i 2007, møtte 1 200 delegater fra 130 land. Der vedtok også OECD sammen med FN, EU, Den islamske konferanse og Verdensbanken *Istanbuldeklarasjonen* som rettesnor for det videre arbeidet. Deklarasjonen viser til en globalt «fremvoksende enighet om nødvendigheten av at alle land måler samfunnsmessig fremskritt ut over det som fremkommer i konvensjonelle økonomiske mål som bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger».

Inspirasjonen kom fra Australia

En åpenbar inspirasjonskilde for OECD – som har hentet sin prosjektleder derfra – og et av de første statistikkbyråene til å utvikle nøkkelindikatorer for å måle fremskritt var Australian Bureau of Statistics (ABS). I 2002 lanserte ABS prosjektet «Measures of Australia's Progress» (MAP), som i dag har status som nøkkelprodukt på ABS' nettsted.

MAP er et produkt av FNs Rio-konferanse om miljø og utvikling i 1992 (også kjent som «Earth Summit» og Eco '92) samt den australske konferansen i 1997 om «Måling av fremskritt – blir livet bedre?» der ABS var medarrangør. Den resulterte i valg av en indikatortilnærming til fremskrittsmål som ikke ble dekket av BNP, og det er dette valget ABS har fulgt opp. ABS understreker imidlertid selv at måling av fremskritt ikke er noe nytt. Det nye er å knytte begrepet fremskritt til de fenomener statistikkbyrået måler. Det australske byråets sjef, Dennis Trewin (2006:1), har uttrykt dette slik:

Å måle en nasjons fremskritt – frembringe informasjon om hvorvidt livet blir bedre – er en av de viktigste oppgavene et nasjonalt statistikkbyrå kan påta seg. I mer enn hundre år har det australske statistikkbyrået målt Australias fremskritt gjennom det mangfold av statistikk vi publiserer om Australias økonomi, samfunn og miljø. Det meste av den tidligere statistikken har imidlertid fokusert hvert av disse tre brede områdene hver for seg.

Formålet med å introdusere fremskrittetsbegrepet er således å sammenfatte forståelsen av utviklingen og gi den retning.

Fremskritt som et mangfoldig begrep

ABS' indikatorsett omfatter (1) økonomiske, (2) sosiale og (3) miljømessige indikatorer som igjen kan inndeles i 15 overordnede dimensjoner:



Asle Rolland er statsviter og seniorforsker i Statistisk sentralbyrå, Avdeling for personstatistikk. (asle.rolland@ssb.no)

Overordnet dimensjon	Overordnet indikator for fremskritt
Helse	Forventet levealder ved fødsel
Utdanning og opplæring	Andel av befolkningen i alderen 25-64 med yrkesopplæring eller høyere utdanning
Arbeid	Andelen arbeidsløse
Nasjonalinntekt	Reell netto disponibel inntekt per innbygger
Økonomisk urettferdighet	Gjennomsnittlig vektet reell ukentlig disponibel husstandsinnkomst i andre og tredje desil av inntektsfordelingen
Nasjonalformue	Den reelle nettoverdien av nasjonalformuen per innbygger
Bolig	Ingen overordnet indikator, men en databasert diskusjon av boligsituasjonen
Produktivitet	Måles ved hjelp av flere faktorer (multifaktortilnærming)
Natur, landskap	Truede fugle- og dyrearter; årlig mengde ryddet land, salinitet (saltmengden i ferskvann), risikoutsatt eiendom i områder utsatt for salinitet; andelen av vann i vannforvaltningsområder der forbruket overstiger 70 prosent av bærekraftig forbruk
Menneskelig miljø	Luftforurensning: konsentrasjonen av finpartikler, overskridelser av anbefalte dagverdier
Hav og elvemunninger, fjordgap	Ingen overordnet indikator, men diskusjon av en rekke tilleggssindikatorer
Internasjonale miljøhensyn	Nettoutsippet av drivhusgasser
Familie, lokalsamfunn og samhörighet	Ingen overordnet indikator, men diskusjon av en rekke tilleggssindikatorer
Kriminalitet	Ofre for kriminalitet rettet mot personer og husstander
Styring, demokrati	Ingen overordnet indikator, men diskusjon av en rekke tilleggssindikatorer

ABS understreker at fremskritt er et mangfoldig begrep hvis innhold og indikatorers betydning avhenger av øynene som ser. Det har vært lagt vekt på å finne indikatorer som er utvetydige, og som har en omforent forståelse av hva som er god og dårlig utvikling, men ABS mener ikke å kunne levere en «bunnlinje» for fremskritt som for økonomien. Ei heller er hensikten med målingene å vurdere den til enhver tid sittende regjeringens politikk. Slike målinger kunne ellers lett bli et redskap for regjeringen når utviklingen er positiv – og for opposisjonen når den er negativ. ABS har da også inntrykk av at målingene påvirker den offentlige debatten mer enn den offentlige politikken.

Definisjonsmakt

For å sikre et mest mulig omforent utvalg av indikatorer er det bygget opp en omfattende styringsstruktur rundt prosjektet. Det ledes av et styre med «the Australian statistician», altså ABS' sjef, som styreleder, har en referansegruppe av eksperter fra akademia og sivilsamfunnet, gjennomfører offentlige seminarer om prosjektet, og blir underkastet grundig fagfelleevaluering.

Likevel (eller kanskje nettopp derfor) vil prosjektet ha betydelig definisjonsmakt, især fordi måling av fremskritt jo forutsetter sammenlignbarhet over tid. «Bordet fanger», den første målingen setter standarden for de påfølgende. ABS hevder imidlertid også å ha gjort den motsatte erfaringen – at målingene har bidratt til å forbedre dialogen med omgivelsene og gjort ABS mer brukerorientert (Webster mfl. 2008).

Irlands sosiale partnerskap gir gjenklang

Det irske statistikkbyrået Central Statistics Office (CSO) kom i 2008 med femte utgave av rapportserien «Measuring Ireland's progress», som ligger til grunn for denne artikkelen (CSO 2008). Rapportserien er et produkt av et ønske fra den sosiale partnerskapsavtalen for 2003-2005 mellom den irske regjeringen og 19 interesseorganisasjoner, samt fra National Statistics Board (NSB), regjeringens statistikkstrategiske organ.

Central Statistics Office of Ireland

Fremstillingen av irske forhold bygger på nettsidene til de omtalte aktørene samt artikler i Wikipedia.





Partnerskapsavtalen hadde «fortsatt fremskritt» som formål, og partnerne samt NSB hadde et felles ønske om at det irske statistikkbyrået skulle «bidra til en mer faktabasert offentlig politikk ved å utvikle et sett av nasjonale fremskrittindikatorer» (CSO 2008:8).

Bakgrunnen for rapportserien gjenfinner vi i OECDs formål med å måle fremskritt. Også gjennomføringen blir speilet i OECDs intensjoner, idet publikasjonen fremstår som en statistisk årbok basert på de områder og indikatorer som inngår i en politisk (partnerskapsmessig) omforent forestilling om fremskritt. OECDs policy om at regjeringer skal måles i forhold til sin måloppnåelsesevne (Caddy 2007), synes også å reflektere de irske mer enn de australske målingene av fremskritt, idet ABS som nevnt eksplisitt understreker at MAP ikke er en måling av «government performance».

Samtlige 108 indikatorer, som dekker 49 områder – sentrale emner er økonomi, innovasjon og miljø – i det irske CSOs rapport, må sies å tilhøre kategorien «objektivt observerbare samfunnsfunksjoner». Det synes ikke å bli fremlagt et eneste mål på hvorvidt det irske folk oppfatter det som at CSO derved måler fremskritt. I så måte kan rapporten fremstå som mer «ovenfra og ned» og preget av tenkemåten innenfor «the political establishment», enn hva OECD legger opp til.

Topppolkenes fellesskap?

Rapporten gir grunn til å spørre om det i Irland – som det hevdes å være tilfelle i Norge (Hjellum 2007) – eksisterer et «topppolkenes fellesskap». Den norske modellen for samfunnsstyring kjennetegnes av sterk korporatisme (Nordby 1994), det vil si en styringsform der det politisk valgte lederskapet samarbeider tett med interesseorganisasjonene på ulike samfunnsområder, spesielt arbeidslivet (næringsorganisasjoner, fagforeninger). «Social Partnership» er irsk korporatisme, initiert i 1987 etter en periode med høy inflasjon, svak økonomisk vekst, uoverkommelig statsgjeld, streiker og emigrasjon.

Den irske korporatismen, hvis første avtaleperiode hadde «nasjonal gjenreisning» som målsetting, anses å være en viktig bidragsyter til «den keltiske tigreren», en periode med så rask økonomisk vekst at Irland gikk fra å være et av Europas fattigste til å bli ett av verdens rikeste land (se tekstboks). Det eksisterer sannsynligvis mange meningsmålinger som viser hva irene mener om den sosiale partnerskapsmodellen, men disse refereres ikke i rapporten om Irlands fremskritt. I det hele er «democracy» og «governance» ikke tema for irsk fremskritt, slik det er for australsk.

«Den keltiske tigreren»

Irland lå på fjerdeplass i verden, plassert etter Norge, i kjøpekraftskorrigert bruttonasjonalprodukt per capita på FNs *Human Development Index* (HDI) for 2007/2008 og *The Economist Intelligence Unit's Quality of Life Index* for 2005. På sistnevnte indeks lå Irland alt i alt på førsteplass i verden, to plasser foran Norge. Det gjenstår å se hvordan den globale finanskrisen, som også Irland er hardt rammet av, påvirker disse posisjonene.

Det kan virke som om økonomisk vekst har økt den irske tilfredshet med livet. Irland var i 2006 nummer 11 av 178 land på den globale indeksen til Adrian White (University of Leicester) over subjektiv tilfredshet. Noen år tidligere publiserte Dagbladet resultater fra en undersøkelse der Irland lå på toppen og Norge på bunnen i tilfredshet blant ni undersøkte land. Dagbladets oppslag illustrerer forvirringen rundt slike indekser. Avisen hadde ikke fulgt med i timen, men svingte den moralske svøpen over det rike sutrelandet Norge, mens de «fattige irene» ble hyllet for sine evner til å glede seg over lite. Oppslaget er kommentert tidligere (Rolland 2003).

I rapporten «Measuring Ireland's Progress» blir for øvrig den irske utviklingen sammenlignet med utviklingen i de øvrige EU-landene samt i andre utvalgte land, deriblant Norge, i den utstrekning det finnes sammenlignbare data.

Rapporten inneholder således et «Measure of Norway's Progress» også på de områdene irene finner viktige for å måle samfunnets fremskritt.

Britisk prosjekt i startgropen

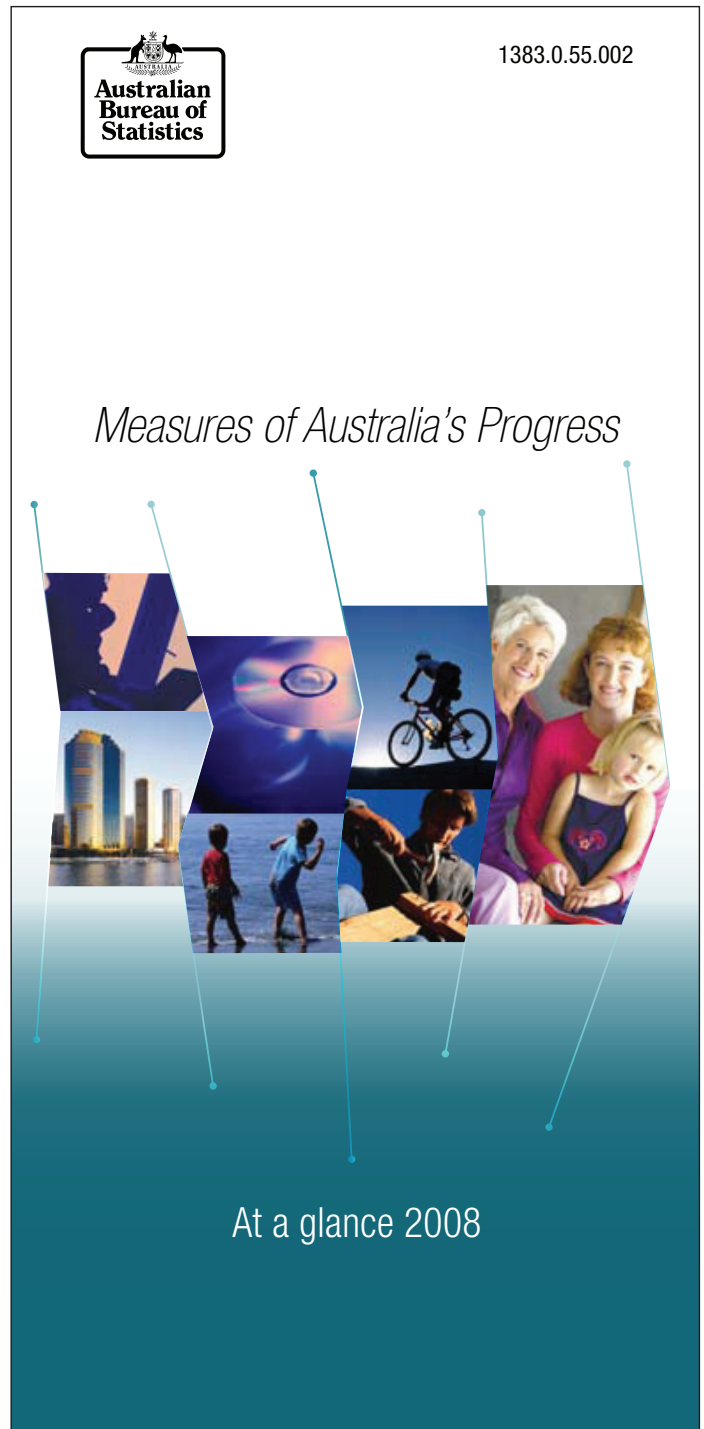
Mens ABS i Australia og CSO i Irland allerede har veletablerte programmer for måling av fremskritt, må Office for National Statistics (ONS) i Storbritannia sies fortsatt å være i startgropen. Dette fremgår av artikkelen «Measuring Societal Wellbeing» (måling av samfunnsmessig velvære) av Paul Allin (2007) i ONS' nye tidsskrift *Economic & Labour Market Review*. Det britiske byrået har imidlertid kommet til stadiet «innta plassene», for man har «signalisert måling av samfunnsmessig velvære som prioritert analytisk område» og «utvikler en plan for dette i lys av brukernes krav» (s. 51 i tidsskriftet).

Brukerkrav mottar ONS både fra sine internasjonale og sine nasjonale omgivelser. Internasjonalt omtales spesielt OECD og det globale «Measuring Progress»-prosjektet. Nasjonalt mottar det britiske statistikkbyrået signaler fra en lang rekke hold om å prioritere «samfunnsmessig velvære». Behovet for slike mål fremgår således av den britiske regjeringens strategi for bærekraftig utvikling (s. 48, 50-1), av målene til «HM Treasury» (finansdepartementet) om å «øke raten for bærekraftig vekst, og oppnå økende velstand og bedre livskvalitet» (s. 47-8). Det fremgår også av arbeidet til departementet for «Environment, Food and Rural Affairs» med å fremskaffe en felles forståelse av velvære som samfunns mål (s. 46), dessuten av «The Local Government Act 2000», som gir lokale myndigheter «makt til å fremme sosial, økonomisk og miljømessig velvære i sine områder» (s. 48), og så videre.

Allin gjennomgår også enkelte eksempler på ONS-målinger av velvære. Artikkelens formål er imidlertid å bidra til diskusjonen om strategi og målemetoder, og gjennomgår derfor hva som har vært skrevet om dette i tidligere tider og andre steder, herunder arbeider som allerede er presentert i denne artikkelen. Det fremgår for øvrig at ONS deltar i en interdepartemental gruppe under navnet «Wellbeing Indicators Group».

Relevans for Statistisk sentralbyrå

Som medlem av OECD er Norge automatisk eksponert for den globale fremskrittssbølgen. Statistisk sentralbyrå (SSB) har den samme visjon og hovedmål som kjerneområdene for måling av fremskritt i prosjektet «Measures of Australia's Progress (MAP)», at offisiell statistikk skal gi kunnskap som «styrker demokratiet og gir grunnlag for bærekraftig økonomisk, sosial og miljømessig utvikling» (SSB 2002:7). SSB er imidlertid på mange måter i samme situasjon



Referanser

- ABS (2008): *Measures of Australia's Progress. At a glance 2008*, Australian Bureau of Statistics.
- Allin, Paul (2007): «Measuring societal wellbeing», in *Economic & Labour Market Review* 1 (10), October: 46-52, Office for National Statistics.
- Caddy, Joanne (2007): *Data and democracy: measuring progress and fostering participation*, Council of Europe Ad hoc Committee on e-democracy, 8 October, OECD/GOV.
- CSO (2008): *Measuring Ireland's Progress 2007*, Cork, Ireland: Central Statistics Office.
- Giovannini, Enrico (2008): «Statistics and Politics in a 'Knowledge Society'», in *Social Indicators Research* 86: 177-200.
- Hall, Jon (udatert): *Measures of Australia's Progress (MAP)*, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/7/41651285.pps>, Nedlastet 26.11.2008.
- Hjellum, Thorstein (2007): *Politisk korrupsjon som demokratisk problem*, Oslo: Cappelen.
- Lie, Einar og Hege Roll-Hansen (2001): *Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (1994): *Korporatisme på norsk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Rolland, Asle (2003): «Rikdom, likhet og misnøye. Om borgertilfredshet i det egalitære samfunn», i *Kirke og Kultur* 5/6: 495-506.
- SSB (2002): *Strategi 2002- Planer og meldinger 2002/18*, Statistisk sentralbyrå.
- Trewin, Dennis (2006): *Measures of Australia's Progress – a Case Study of a National Report Based on Key Economic, Social and Environment Indicators*, Australian Bureau of Statistics.
- Trewin, Dennis and Jon Hall (2005): *Measures of Australia's Progress, OECD Observer* 246-7, Dec. 2004-Jan. 2005, Nedlastet 4.9.2008.
- Webster, Andres, Garth Bode and Horst Posselt (2008): *Measuring wellbeing – the Australian Bureau of Statistics' framework for social statistics*, Australian Bureau of Statistics, United Nations Expert Group Meeting on the Scope and Content of Social Statistics 9-12 September, United Nations, New York.

som det australske byrået var i før innføringen av MAP; SSB måler fremskritt, men sammenfatter og formidler ikke målingene under dette begrepet.

Statistisk metode er i sitt vesen komparativ, sammenlignende. Statistikere sammenligner størrelser i rom og tid, og identifiserer derved forskjeller og likheter, endringer og stillstand. Til dette føyer måling av fremskritt et spørsmål om hvorvidt en observert forskjell mellom tall er positiv eller negativ, om en observert endring av tall er til det bedre eller til det verre. Måling av fremskritt tilfører statistikken en normativ dimensjon, en *vurdering* av hva som er godt og dårlig ved samfunnet og tilværelsen.

Derved fører måling av fremskritt også til et dilemma for statistikken. På den ene side er statistikk *uten* vurderinger lik informasjon uten kunnskap. SSBs historikere Einar Lie og Hege Roll-Hansen illustrerte dette ved hjelp av romanfiguren Kent i Erlend Loes bok *Naiv. Super*. Kent, som arbeider i Statistisk sentralbyrå, er «en karikatur av en statistiker», for han «kan alt, men *forstår* svært lite» (Lie og Roll-Hansen 2001:415). OECDs prosjekt om måling av fremskritt legger til grunn nøyaktig det samme, at statistikk uten vurderinger er informasjon uten kunnskap. Formålet med prosjektet er derfor å utvikle et felles sett av data som til sammen viser en nasjons generelle fremskritt, slik at det politiske spillet endres fra et spill med mangelfull informasjon til et spill med perfekt informasjon, hvilket vil kunne resultere i hittil ukjente forbedringer av den samfunnsmessige velferd (Giovannini 2008:189).

På den annen side er statistikk *med* vurderinger politikk. Statistikkens vurderingsgrunnlag er normative forestillinger om hva som er det gode samfunn og gode liv, og som det australske byrået understreker i forbindelse med sitt MAP-prosjekt, er det blant innbyggerne, og i deres politiske partier med sine ideologier, ulike oppfatninger om mål, midler og prioriteringer.

Ved å utnytte sine omfattende samfunnskunnskaper til å uttale seg om hvordan utviklingen bør være, kan statistikere tilrane seg større innflytelse enn det som godt er ut fra det demokratiske prinsippet om «en person, en stemme». Mot dette igjen taler at den som har store kunnskaper om samfunnet, også bør ha plikt til å stille sine kunnskaper til rådighet nettopp for allmennheten. I Norge er det ifølge SSBs historikere en sterkere tradisjon enn i mange andre land at statistikkbyrået skal være faglig uavhengig og drive forskning og analyse i tilknytning til statistikken (Lie og Roll-Hansen 2001:418). Dette skulle tilsi at måling av fremskritt er i pakt med SSBs tradisjon.

Til denne tradisjonen hører også ansvar for å måle fremskritt i samsvar med en omforent forståelse av hva som er målene for fremskrittet. Den australske erfaringen med MAP tilsier at det å komme til enighet om dette i seg selv kan være en krevende prosess. Imidlertid viser erfaringen også at dette er en prosess der statistikkbyrået gjerne må være pådriveren.