

Gjør registerdata AKU overflødig?

Oddbjørn Raam , Knut Røed
og Bernt Bratsberg*

Administrative registerdata gir tallrike muligheter for forskning av høy kvalitet med stor politikkrelevans. I denne artikkelen tar vi til orde for at vi i Norge bør satse tungt på å videreutvikle og utnytte det komparative fortrinnet registerdata har gitt oss som empiriske samfunnsforskere. Tross utviklingen av registerdata vil AKU forbli en viktig kilde for internasjonale sammenlikninger og kunnskap om holdninger, verdier og erfaringer, samtidig som undersøkelsens design bør vurderes.

Framveksten av «koblbare» administrative registre har i løpet av de siste tiårene revolusjonert den empiriske arbeidsmarkedsforskningen. Ettersom slike registre i stadig større grad fanger opp ulike sider av befolkningens økonomiske aktivitet – og med stadig større presisjon – representerer de et unikt materiale som grunnlag for å beskrive befolkningens faktiske atferd over tid. En slik beskrivelse er igjen et viktig fundament for å frambringe ny kunnskap om årsakssammenhenger i arbeidsmarkedet, knyttet til for eksempel arbeidstilbud, utdanningsvalg, entreprenørskap, trygdebruk, pensjoneringsatferd, sykefravær, og uførhet.

Registerdataenes viktigste fortrinn – sammenlignet med utvalgsundersøkelser – er at de ikke har noe frafall, at de fanger opp hele befolkningen, at opplysningene som framkommer er objektive og basert på felles transparente definisjoner (ikke noe rom for å tolke spørsmål ulikt), og at de gir grunnlag for å følge personer over svært lang tid. Det betyr ikke at registerdata er uten feil, og forskere må forholde seg til både manglende registreringer og at kvaliteten på registreringer kan variere med anvendelsesgraden hos dataeiere. Sammen med en del kolleger fra de andre nordiske landene er norske samfunnsforskere på den internasjonale fronten når det gjelder bruk av administrative registerdata. Det er sannsynligvis ingen andre land i verden som har kommet lengre enn oss når det gjelder tilrettelegging og bruk av slike data til forskningsformål. Dermed har vi også skaffet oss et komparativt fortrinn på akkurat dette området – et fortrinn som i løpet av de siste årene har brakt norske forskere inn i noen av de mest prestisjefylte internasjonale fagtidsskriftene.

Vi tror potensialet for enda mer og bedre registerbasert samfunnsforskning er stort. På dette området kan vi være «blant de beste i verden». Men vi har ingen tro på at registre fullt og helt kan erstatte intervjubaserte utvalgsundersøkelser. Administrative registre kan i sin natur ikke fange opp alt vi trenger å vite. Et administrativt register kan fortelle oss hvem og hvor mange som for tiden er i arbeid eller har meldt seg som arbeidsledige jobbsøkere, men det kan ikke fortelle oss hvem og hvor mange som *ønsker* å arbeide. Et register kan fortelle oss *hva* folk gjør, men ikke uten videre *hvorfor* de gjør det. Administrative registerdata har også en viktig begrensning knyttet til internasjonale sammenlikninger: Registerne er i sin natur bygget opp på basis av nasjonale administrative rutiner, hvor det ofte ikke finnes felles internasjonale standarder. Utvalgsundersøkelser kan derimot designes på lik måte i mange land, og dermed utgjøre et viktig grunnlag for internasjonale statistiske sammenlikninger og komparativ forskning. Vi vil derfor ha behov for utvalgsundersøkelser av høy kvalitet også i framtida. Og for arbeidsmarkedsforskere kommer arbeidskraftundersøkelsene (AKU) til å være et viktig arbeidsredskap i overskuelig framtid. AKU er slik sett en sprek 40-åring som på ingen måte nærmer seg pensjonsalderen. Men som datagrunnlag for nasjonal arbeidslivsforskning har den fått en meget sterk konkurrent.

Administrative registre – en skattkiste for samfunnsforskere

Nøkkelen til registerdataenes suksess i samfunnsforskningen ligger i at informasjon fra mange ulike kilder kan *kobles* på individplan. Dermed kan man sette sammen opplysninger som til sammen utgjør detaljerte personhistorier. Folk kan følges gjennom ulike arbeidsmarkedstilstander over tid, hvilket gjør det mulig å identifisere kausale sammenhenger ved hjelp av panel-datateknikker og forløpsanalyse. Den fundamentale utfordringen for nesten all empirisk samfunnsforskning er knyttet til høna-og-egget-problemer: Vi kan enkelt observere at to variabler – x og y – er korrelerte med hverandre. Men skyldes dette at det er x som forårsaker y , at det er y som forårsaker x , eller skyldes det kanskje at både x og y påvirkes av en felles tredje faktor? Et illustrerende eksempel er forholdet mellom helse (x)

Oddbjørn Raam er direktør ved Frischsenteret (oddbjorn.raam@frisch.uio.no).

Knut Røed er seniorforsker ved Frischsenteret (knut.roed@frisch.uio.no).

Bernt Bratsberg er seniorforsker ved Frischsenteret (bernt.bratsberg@frisch.uio.no).

* Takk til Torbjørn Hægeland for nyttige kommentarer. Artikkelen er knyttet til prosjektet Social Insurance and Labor Market Inclusion in Norway, finansiert av Norges Forskningsråd.

og utdanningsnivå (y). Vi kan lett konstatere at disse variablene er positivt korrelert (folk med høy utdanning har i gjennomsnitt bedre helse enn folk med lav utdanning). Men er det god helse som gjør at folk tar høy utdanning? Eller er det den høye utdanningen som gir jobb og inntekt som i sin tur gjør det mulig å prioritere helse? Eller skyldes den positive sammenhengen at det er en tredje faktor – for eksempel «selvkontroll» – som bidrar til at man både velger å ta høy utdanning og å ta vare på helse si? I rene tverrsnittsdata vil det ofte være vanskelig – for ikke å si umulig – å besvare slike spørsmål. Med gode longitudinelle data er mulighetene større, særlig dersom dataene også inneholder noen eksogene variabler – noen «ytre bevegere» – som kan antas å direkte påvirke en (og bare en) av de variablene som inngår i vårt høna-og-egget-problem.

Arbeidsmarkedsforskningen er full av denne type problemer, og innenfor økonomifaget vil fokuset ofte ligge på virkninger av økonomiske motivasjonsfaktorer. Typiske spørsmål kan være av typen: i) Hvordan påvirkes arbeidstilbudet av den lønna man har? ii) Hvilken betydning har dagpenger og sykelønn for tiden arbeidsledige og sykmeldte bruker på å komme tilbake i arbeid? iii) Hva betyr pensjonsnivået for valg av pensjoneringstidspunkt? Problemet vi står overfor i slike tilfeller er at de økonomiske motivasjonsfaktorene ofte er et resultat av egen (tidligere) atferd, og også kan være korrelerte med utenforliggende forhold som vi ikke kan observere. Hvis vi for eksempel ser at folk som har høy lønn også har en tendens til å jobbe mye, behøver ikke dette bety at de jobber mye *fordi* de har høyere lønn. Det kan vel så gjerne bety at det er tendensen til å arbeide mye som over tid har forårsaket at de har fått høy lønn, eller at høytlønte jobber også tenderer til å ha andre egenskaper ved seg (interessante arbeidsoppgaver, godt arbeidsmiljø etc.) som gjør at folk vil ønske å jobbe mye.

Arbeidsmarkedsforskningen er også full av utfordringer knyttet til å estimere *effekter* av ulike valg eller politiske grep. Den fundamentale utfordringen er da knyttet til uobserverte, kontrafaktiske utfall. En «effekt» er i sin natur knyttet til en endring i et utfall *forårsaket* av en eller annen form for inngripen/handling. Dette betyr at vi må sammenligne et faktisk (observert) utfall med et hypotetisk utfall. Et klassisk eksempel er effekten av utdanning på senere lønn. Vi vet at lønna stiger med utdanningslengde, men i hvilken grad dette reflekterer en årsakssammenheng – og i hvilken grad det skyldes at folk som uansett ville hatt høy lønn har en tendens til å skaffe seg mye utdanning – er fortsatt et spørsmål som er gjenstand for intens forskning. Et tema som har hatt mye oppmerksomhet i norsk arbeidsmarkedsforskning er hva som er effektene av å gi arbeidsledige jobbsøkere og personer med nedsatt arbeidsevne tilbud om ulike typer arbeidsmarkedsstiltak. Det vil i utgangspunktet være lett å sjekke hvordan det går med folk som har deltatt på slike tiltak, men det finnes ingen data for hvordan det *hadde gått* med dem dersom de ikke hadde deltatt. Framveksten av koblbare administrative

registerdata har gitt opphav til store framskritt innenfor denne forskningen. På grunn av sin mengde og detaljrikdom vil disse dataene ofte inneholde «kilder» til å sortere de ulike mekanismene fra hverandre. Forskere vil da typisk lete etter begivenheter og/eller mekanismer som gir opphav til «tilfeldig» variasjon i en eller flere sentrale forklaringsvariabler. Administrative registerdata gir også rike muligheter til å etablere kontrollgrupper hvis erfaringer danner grunnlag for anslag på kontrafaktiske utfall («hva ville skjedd om deltakere på tiltak ikke hadde deltatt?»).

Mange norske forskningsmiljøer har gjennom de siste to tiårene aktivt utnyttet disse mulighetene. Blant samfunnsøkonomene har miljøene ved Norges Handelshøyskole, Universitetet i Bergen, Institutt for samfunnsforskning, Universitet i Stavanger, Forskningsavdelingen i SSB og Frischsenteret levert mange anerkjente studier.

Nedenfor gir vi noen eksempler på hvordan registerdata har gjort det mulig å jakte på *kausaltet* på nye måter. Eksempelene er hentet fra vår egen forskning ved Frischsenteret. Vel så interessante eksempler kunne vært hentet fra forskningen til de andre norske forskningsmiljøene, men vi velger i denne sammenheng å fokusere på våre egne erfaringer og bidrag siden det er dem vi kjenner best.

• **Effekter av dagpengenivå på arbeidsledighetens varighet:** For å kunne fastslå empirisk hvordan dagpengenivået påvirker varigheten av arbeidsledighetsforløp må vi sammenligne personer med ulikt dagpengenivå *som ellers er helt like*. Problemet er at dagpengenivået fastsettes på grunnlag av tidligere arbeid og inntekt – dermed blir det vanskelig å finne ut om en eventuell korrelasjon mellom dagpengenivå og varighet reflekterer en årsakssammenheng eller om den reflekterer at folk med ulikt dagpengenivå rett og slett er forskjellige. Røed og Zhang (2003; 2005) benyttet en administrativ «særegenhet» til å løse dette problemet, nemlig at dagpengenivået som hovedregel beregnes på grunnlag av inntekten siste kalenderår. Det har som konsekvens at to personer som blir ledige kan få ulikt dagpengenivå, selv om deres arbeids- og inntekts historie egentlig er helt identiske. Hvis for eksempel begge hadde jobbet i nøyaktig ett år før de ble ledige og hadde eksakt samme inntekt i denne perioden – men den ene ble ledig i januar og den andre i juli – så ville den første motta dobbelt så mye dagpenger som den siste. Dette følger av at den første ville ha fått hele sin 12-månedersinntekt plassert i forrige kalenderår, mens den siste bare ville fått halve inntekten plassert i dette året. Fra et atferdsmessig ståsted framkommer dette som helt tilfeldig variasjon i dagpengenivå, og kan dermed utnyttes til å identifisere årsakssammenhenger – akkurat som et randomisert kontrollert eksperiment. Det er naturligvis ikke så mange som blir (mye) påvirket av denne type særegenheter i regelverket. Men med administrative registerdata vil selv «små» grupper bli «store», sett fra

et rent statistisk ståsted. Dermed kan de være tilstrekkelige mange til å få tallfestet årsakssammenhenger nokså presist. Analyser basert på denne tilnærmingen viser at det faktisk er en positiv sammenheng mellom dagpengenivå og arbeidsledighetens varighet i Norge. Men sammenhengen er ikke veldig sterk. I Røed og Zhang (2005) anslås det for eksempel at en 10 prosent reduksjon i dagpengeytelsene vil redusere den gjennomsnittlige varigheten av ledighetsforløpet med 3 prosent.

- **Effekter av tidligpensjonsordninger på arbeids-tilbudet:** I hvilken grad fører gunstige tidligpensjonsordninger til at eldre arbeidstakere trekker seg ut av arbeidslivet tidligere enn de ellers ville gjort? Dette spørsmålet har stått sentralt i den norske AFP-debatten. Igjen vil det være problematisk å foreta en enkel sammenligning av de som har tilgang til AFP og de som ikke har det – ettersom retten til AFP i noen grad følger av tidligere arbeid og inntekt. Røed og Haugen (2003) forsøkte å løse dette problemet ved å sammenligne personer som alle tilfredsstilte de *individuelle* kravene til AFP, men der noen arbeidet i bedrifter med AFP-tilknytning, mens andre ikke gjorde det. Registerdata gjorde det mulig å beregne potensielle AFP-rettigheter for alle arbeidstakere i Norge med basis i de samme opplysningene som myndighetene selv benytter for å beregne slike rettigheter, og også identifisere hvem som arbeidet i bedrifter som var tilknyttet ordningen. Røed og Haugen (2003) fant på dette grunnlaget at AFP medførte en betydelig senkning av den faktiske avgangsalderen for dem som hadde tilgang til ordningen. AFP kom bare i begrenset grad til erstatning for uførepensjon og arbeidsledighet, og så mange som to av tre AFP-pensjonister ville ha fortsatt i arbeid dersom AFP-ordningen ikke hadde vært der.
- **Effekter av ressursinnsats i skolen:** I Norge settes det ofte inn ekstra ressurser på skoler der elever har et spesielt svakt utgangspunkt og stort behov for veiledning. Dette gir opphav til mønsteret der jo flere ressurser en skole mottar, jo svakere er elevenes karakter. Denne sammenhengen er åpenbart ikke kausal, og en slik ”kompenserende ressurstildeling” gir store metodiske utfordringer når en ønsker å kartlegge hvorvidt en økning i bevilgninger til skolen påvirker læringsutbyttet. Ved å fokusere på variasjon i ressursbruk som kan tilskrives ulike inntektsforhold i - ellers like - norske kommuner, kan vi komme nærmere et anslag på de virkelige effektene av ressursbruk. I Hægeland m.fl. (2012) benyttes inntektsvariasjon generert fra beskatning av kraftanlegg (som ikke er knyttet til befolkningssammensetningen) til dette formålet. Analysen konkluderer med at større ressursinnsats faktisk gir bedre skoleprestasjoner. Kraftkommuner bruker mer penger på skolen og elevene oppnår bedre resultater som følge av dette. Om kommunens driftsutgifter per elev i ungdomsskoleårene øker med 10 000 kroner, finner Hægeland m.fl.

(2012) at omkring en av seks elever forbedrer seg med én karakter ved skriftlig eksamen i 10. klasse. Ved å koble administrative data for elevkarakterer og sosioøkonomisk bakgrunn med informasjon om skoleressurser, eiendomsskatt og kraftproduksjon kan det altså etableres data som gir grunnlag for studier av sentrale utdanningsøkonomiske problemstillinger.

- **Arbeidsinnvandring og lønnsstruktur:** Effekter av innvandring på lønnsstrukturen for eksisterende arbeidskraft har vært gjenstand for stor forskningsaktivitet internasjonalt, med til dels sprikende resultater. Økt arbeidstilbud gjennom innvandring vil presse lønnsnivået ned for arbeidstakere som er nære substitutter på arbeidsmarkedet, mens etterspørselen kan øke etter arbeidstakere med komplementære oppgaver. En grunnleggende utfordring for empiriske studier av effekter av innvandring er å skille mellom endringer i etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft. Nye innvandrere lokaliserer seg typisk i deler av arbeidsmarkedet hvor det er lett å finne jobb. Lønnseffekten kan dermed skjules av at grupper som opplever konkurranse fra innvandrere samtidig får bidrag til lønnsvekst av andre grunner. For å løse dette problemet sammenligner Bratsberg og Raaum (2012) lønnsutviklingen for yrkesgrupper som arbeider innenfor en og samme bransje, men som i svært ulik grad har vært utsatt fra konkurranse fra arbeidsmigranter. I et nøtteskall sammenlikner de lønnsutviklingen for snekkere og malere med hva rørleggere og elektrikere opplevde i perioden 1998-2005. Kombinasjonen av en sterk konjunkturoppgang og utvidelsen av EU i 2004 førte til at bygg- og anleggsbransjen opplevde en betydelig økning i innslaget av utenlandsk arbeidskraft. Mens reguleringer og lisenskrav for elektrikere og rørleggere hindret rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, var veksten sterk for malere og snekkere. Mellom 1998 og 2005 var det nesten ingen endring i bruk av utenlandsk arbeidskraft innen VVS og elektrisk installasjonsarbeid, mens andelen innvandrere økte med 50 prosent blant arbeidstakerne i malerbedrifter og med 100 prosent i snekkerbedrifter. Bratsberg og Raaum (2012) benytter administrative registerdata til å måle både innvandrerinnslag og lønnsutvikling i ulike aktiviteter, samtidig som de får tatt hensyn til at utstrømmingen av arbeidstakere bort fra bransjen ikke er tilfeldig, men dominert av lavlønte. Også dette mønstret bidrar til å skjule lønnseffektene av innvandring, med mindre man har gode datakilder som kan følge de samme arbeidstakerne over mange år. Studien konkluderer med at arbeidsinnvandring demper lønnsnivået for arbeidstakere innen samme aktivitet, og effekten er størst for arbeidstakere med lav utdanning og for tidligere ankomne innvandrere. Innvandringen har også en dempende virkning på prisnivået for tjenester innen bransjen. Økt innvandring til bygg- og anleggsbransjen har derfor vært gunstig for konsumenter, mens den har bidratt til å dempe lønnsveksten hos norske arbeidstakere som har møtt økt konkurranse.

- Effekter av gradert sykmelding på sykefraværets varighet og senere jobbmuligheter:** Hva er de forventede konsekvensene av å gi en pasient gradert sykmelding istedenfor fulltids sykmelding? Her er det åpenbart at vi ikke uten videre kan sammenligne pasienter med henholdsvis gradert og fulltids sykmelding, ettersom det er nærliggende å anta at disse gruppene i utgangspunktet er nokså ulike. Markussen m.fl. (2013) har forsøkt å løse dette problemet ved å utnytte at det er variasjon i fastlegenes bruk av gradert sykmelding. Fra pasientenes ståsted kan slik variasjon framstå som nokså tilfeldig, og dermed danne grunnlag for å «etterape» et randomisert kontrollert eksperiment. Administrative registerdata har gjort det mulig å koble hele befolkningen opp mot sine respektive fastleger, og dermed gi anslag på forskjeller i legenes praksis på dette området, kontrollert for klientenes kjennetegn. Ved å utnytte fastlegens tilbøyelighet til å bruke gradert sykmelding som en såkalt instrumentvariabel kan forskerne i neste omgang estimere kausale effekter av gradert sykmelding (som erstatning for full sykmelding), både på sykefraværets varighet og på de ansattes påfølgende sysselsetting og trygdebruk. Markussen m.fl. (2013) identifiserer på dette grunnlaget svært sterke og positive effekter av gradert sykemelding. Når gradert sykmelding kommer til erstatning for full sykmelding reduseres den forventede varigheten av fraværet med 80-90 dager. Samtidig reduseres risikoen for tilbakfall, og sannsynligheten for å være sysselsatt to år etter øker med 15-20 prosentpoeng.
- Arbeidsledighet og uføretrygd:** Det kan enkelt konstateres at personer som har opplevd mye arbeidsledighet også har høyere risiko for å bli uføretrygdet. Men betyr dette at arbeidsledighet faktisk er årsaken til at noen blir uføretrygdet, eller reflekterer denne korrelasjonen kun at personer med høy risiko for ledighet har egenskaper som også tilsier høy risiko for uførhet? Bratsberg m.fl. (2010) forsøker å besvare dette spørsmålet ved å utnytte at en del mennesker i Norge mister arbeidet på en måte som *ikke* kan tilskrives egenskaper ved dem selv. Dette gjelder situasjoner der mange mennesker mister jobben samtidig, som følge av bedriften de jobbet i gikk konkurs. Igjen gir dette en «eksperimentlignende» variasjon som kan benyttes til å identifisere de kausale effektene av å bli utsatt for arbeidsledighet. Med basis i administrative registerdata er det mulig å identifisere personer som har blitt utsatt for jobbtap som følge av en konkurs, og det er mulig å følge deres arbeidsmarkedskarrierer både før og etter denne hendelsen inntraff. Bratsberg m.fl. (2010) konkluderer med at jobbtap er en viktig drivkraft bak tilstrømming til uføretrygd i Norge, særlig blant menn. Arbeidsledighet forårsaker omtrent en dobling av risikoen for å bli uføretrygdet, og jobbtap kan direkte forklare omtrent en firedel av tilstrømmingen til uføretrygd over dataperioden blant menn i Norge.
- Virkninger av arbeidsgiveres sykepengeansvar:** I Norge er det arbeidsgiverne som bærer kostnadene ved ansattes sykefravær de første dagene av et sykefraværsløp. Deretter overtar NAV regningen. Det har vært påpekt at dette systemet kan ha som konsekvens at arbeidsgivere anstrenger seg for lite for å forebygge langtidsfravær. Fevang m.fl. (2011) forsøker å undersøke dette spørsmålet ved hjelp av en reform i sykepengereguleringen som fritok arbeidsgiverne helt for kostnadene ved «graviditetsrelatert» sykefravær, også for fravær kortere enn 16 dager. I utgangspunktet skulle man kanskje tro at den slik reform hadde liten betydning for langtidsfraværet, ettersom kostnadsfordelingen for dette fraværet ikke ble direkte berørt av reformen. Derimot skulle man åpenbart forvente økt korttidsfravær blant gravide, ettersom arbeidsgivere ikke lengre hadde de samme insentivene til forebygge slikt fravær. Gruppen «gravide arbeidstakere» er i utgangspunktet for liten til å dukke opp med noen tyngde i generelle utvalgsundersøkelser, men med basis i registerdata blir selv små grupper «store». Fevang m.fl. (2011) studerer hvordan fraværets omfang og sammensetning endret seg blant gravide arbeidstakere sammenholdt med ikke-gravide kontrollpersoner på de samme arbeidsplassene. Ganske riktig økte korttidsfraværet blant de gravide. Mer overraskende er det kanskje at reformen også forårsaket et markert fall i langtidsfraværet blant gravide. Ifølge forskerne er forklaringen imidlertid nokså enkel: I et system med betalingsplikt for korttidsfravær blir arbeidsgivere skeptiske til å ta inn igjen personer med lange sykefravær, ettersom de ved eventuelt tilbakefall da igjen får betalingsplikt for korttidsfravær. Dagens struktur på arbeidsgiveres betalingsplikt kan dermed representere en «felle» - som i noen grad låser arbeidstakere inne i langtidsfravær.
- Er trygdebruk «smittsomt»? Over tid har det funnet sted en til dels «uforklart» økning i bruken av trygdeytelser i Norge. En mulig forklaring på denne utviklingen er at endringer i befolkningens trygdebruk blir selvforsterkende – ved at terskelen for selv å søke om (og få innvilget) trygd blir lavere desto flere andre som allerede mottar slike ytelser. Markussen og Røed (2012) benytter et registerdatapanel over mange år til å studere denne hypotesen. Det er store metodiske utfordringer forbundet med å skille «smitteeffekter» fra andre kilder til korrelasjon i trygdebruk innen grupper som har (eller har hatt) noe med hverandre å gjøre. Markussen og Røed (2012) forsøker å løse dette problemet ved å analysere «timingene» av trygdemottak framfor selve forekomsten. Det de da leter etter er mønstre som tilsier at når noen i et miljø (nabolag, gamle skolekamerater, familier, etc.) får innvilget en trygdeytelse, så endrer dette sannsynligheten for at også andre i miljøet vil få en slik ytelse i nær framtid (gitt deres totale eksponering for trygdemottak i analyseperioden). Analyseresultatene tyder på at det faktisk finnes slike «smitteeffekter», og at de er sterkere jo tettere relasjon det er mellom personene som inngår i et miljø.**

Disse studiene gir eksempler på sentrale forsknings-spørsmål, der svarene av naturlige årsaker vanskelig kan frambringes ved hjelp av randomiserte kontrollerte eksperimenter, og der man dermed heller «aldri» får etablert helt udiskutable sannheter. Forskere er hensatt til å lete etter andre – og ofte mer omstridte – kilder til identifikasjon med basis i ikke-eksperimentelle data. Eksempelene illustrerer at koblede registerdata ofte kan inneholde det som skal til for å skille kausalitet fra korrelasjon og å løse høna-og-egget-problemer. Det er nokså utenkelig at denne type forskning kunne ha foregått uten tilgang på registerdata. Selv store utvalgsundersøkelser som AKU er for små og mangler viktige detaljer. Empiriske tilnærminger som skal identifisere kausale effekter fordrer ofte massive datamengder og/eller svært gode data for små grupper.

Ekstisten av denne type data har bidratt til mye forskningskreativitet i Norge. Med nye data har forskere blitt i stand til å svare på både nye og gamle spørsmål. Økende krav til at effekter av politiske tiltak skal dokumenteres - og at offentlig ressursbruk skal forsvares - har medført stadig stigende interesse blant politikere og byråkrater. Evidensbasert politikkutforming blir stadig viktigere, og administrative data til forskning spiller en helt sentral rolle i denne utviklingen. Med økende bruk av registre til forskningsformål dukker nye kvalitetsspørsmål opp. Opplysninger som ikke er særlig viktig utfra registrenes primære formål kan være av interesse for forskere. Et velkjent eksempel er datering av arbeidsforhold på lønns- og trekkoppgaven. De fleste av oss er kjent med at arbeidsgivere ofte fyller inn hele året selv om en arbeidstaker kun har hatt et kortvarig engasjement. Dette illustrerer at opplysninger med økonomiske implikasjoner, enten for enkeltpersoner eller organisasjoner/bedrifter, er de mest pålitelige. Sannsynligvis skal det nokså lite til å heve kvaliteten også på andre typer opplysninger dersom de som leverer «input» til offentlige registre bevisstgjøres på at opplysninger også brukes for statistikk- og forskningsformål.

Et rikt tilfang på administrative registerdata representerer også tekniske og beregningsmessige utfordringer for forskningsmiljøene. Det er naturligvis helt avgjørende at personvern hensyn ivaretas på en betryggende måte, gjennom rutiner for aidentifisering, tilgang, og oppbevaring av data. Det trengs stor lagringskapasitet og regnekraft for å arbeide med så store datasett. Det vil være behov for å utvikle programvare og algoritmer som kan effektivisere arbeidet, og som muliggjør ressurskrevende statistiske analyser. Og i den grad det er praktisk mulig bør ny programvare gjøres tilgjengelig for andre forskere ved at de legges ut på egnede nettsider. Et eksempel på dette fra Frischsenteret er et program utviklet av forsker Simen Gaure som inneholder effektive algoritmer for lineær regresjon med opp til millioner av indikatorvariabler, som f.eks. «faste effekter» i to eller flere dimensjoner. Denne programvaren er gjort fritt tilgjengelig i statistikk-programmet R, som en pakke «lfe» i Rs «CRAN»-bibliotek.

Kan AKU pensjoneres?

Med økende kvalitet på administrative registerdata er det nærliggende å spørre om vi i framtida vil ha behov for data fra kostbare utvalgsundersøkelser som AKU. På noen områder vil vi forvente at registerbaserte datakilder fortsetter å overta funksjoner som tidligere var tillagt utvalgsundersøkelser. For eksempel er det mulig at administrative registre vil kunne gi bedre anslag på utvikling i sysselsetting og arbeidsledighet enn det AKU kan gjøre, selv om hensyn til sammenlignbarhet over tid og mellom land vil bremse slike endringer.¹ De vil også i mange sammenhenger kunne gi en bedre beskrivelse av aktørers egenskaper og kjennetegn, f.eks. knyttet til utdanningsbakgrunn, inntekt og familieforhold.

Det er likevel mange typer kunnskap som ikke kan hentes i administrative registre. Det finnes (heldigvis) ingen offentlige registre som beskriver *holdninger, verdier, vurderinger, ønsker* osv. Mens registrene ofte kan fortelle oss *hva* folk gjør, kan de i liten grad informere oss om *hvorfor* de gjør det. Riktignok kan forskere i noen grad *avlede* sannsynlig motivasjon ut fra mønstre som observeres i data (som i eksempelet med virkninger av reduserte dagpengeytelser over), men dette vil aldri fullt ut kunne erstatte opplysninger om aktørenes egne (subjektive) oppfatninger.

Et eksempel fra vår egen forskning er en analyse av «undersysselsetting» i Norge (Fevang m.fl., 2004). Utgangspunktet for dette arbeidet var at vi ønsket å kartlegge undersysselsettingens omfang, struktur, og sammensetning, og å se om vi kunne finne mulige forklaringer på dette fenomenet. Mens de administrative registrene kan fortelle oss (omtrent) hvor mye folk faktisk arbeider, finnes det ingen direkte opplysninger om hvor mye de gjerne ville ha arbeidet – dersom de kunne velge arbeidstid fritt. For å gå løs på denne oppgaven benyttet vi derfor materiale fra AKU, der folk faktisk besvarer spørsmål om ønsket arbeidstid. Samtidig forventet vi at opplysninger knyttet til respondentenes arbeidsplass, utdanningsbakgrunn, yrke, næring, familiesituasjon osv. kunne være av betydning for å trenge inn i eventuelle drivkrefter bak «undersysselsettingsproblemet». Vi fikk derfor koblet svarene i AKU opp mot denne type registerbaserte opplysninger. På denne måten kunne vi i prinsippet kombinere «det beste fra to verdener»: Aktørenes egne vurderinger fra AKU og detaljrike beskrivelser av individet og arbeidsplassen hentet fra administrative registre.

Ved å utnytte paneldimensjonen i AKU kunne studien beskrive undersysselsettingens sammensetning i form av insidens (sannsynligheten for å bli undersysselsatt) og varighet (sannsynligheten for å forbli undersysselsatt, gitt at man først har blitt det). En viktig konklusjon fra studien var at undersysselsettingsperioder i gjennomsnitt er relativt korte, ca. et halvt år. Det er rett og

¹ Videreutvikling av administrative registre som grunnlag for korttidsstatistikk om sysselsetting skjer i flere land, liksom EDAG i Norge (Bye og Næsheim, denne publikasjonen), vil kunne endre AKUs funksjon på dette området.

slett ikke så mange mennesker i Norge som føler seg varig «undersysselsatt». I den grad undersyssetting likevel framstår som et problem, viser studien at problemet er sterkt konsentrert innenfor enkelte bransjer. En hovedkonklusjon er at undersyssettingsproblemet er konsentrert til yrker der arbeidskraftbehovet varierer mye i løpet av døgnet, samtidig som det er behov for døgnkontinuerlig drift. Øvrige kjennetegn ved virksomheten synes å ha liten betydning. Men personer med lav utdanning får i mindre utstrekning innfridd sine ønsker om økt arbeidstid enn personer med høy utdanning.

Vi tror det ligger et betydelig uutnyttet forskningspotensial i å utvide praksis med å koble sammen opplysninger fra utvalgsundersøkelser med opplysninger fra administrative registre. De administrative registrene kan etter hvert gi svært omfattende og presise beskrivelser av personers bakgrunn, familieforhold, arbeids- og inntektshistorie, mens utvalgsundersøkelser kan tilføre avgjørende informasjon om aktørenes egne vurderinger og begrunnelser for faktisk atferd. Dette kan gi mer interessante virkelighetsbeskrivelser og sannsynligvis bringe forskningen enda nærmere identifikasjon av sentrale årsakssammenhenger enn det man kan ha håp om å oppnå basert på hver av datatypene alene. Det kan også bidra til et tettere samarbeid mellom forskningsmiljøer som fram til i dag har arbeidet hver for seg med sine etablerte datagrunnlag og metoder, og forhåpentligvis gi opphav til positive samspillseffekter.

En slik utvikling vil kunne fremmes av at man systematisk arbeider for å forbedre og styrke de to datakildenes komparative fortrinn. For registerdata kan dette bety skjerpede registreringsrutiner på opplysninger som ikke tilhører registrenes primærforhold (som for eksempel datering av arbeidsforhold), bedre kvalitetssikring og dokumentasjon, og raskere og mer effektiv tilgjengeliggjøring for forskningsformål (naturligvis uten å kompromittere personvern hensyn). For utvalgsdata kan dette bety sterkere fokus på spørsmål som ikke like gjerne kunne vært besvart av registre, dvs. en dreining mot nettopp subjektive oppfatninger, vurderinger, og handlingsbegrunnelser.

Befolkningen i Norge utsettes i dag for svært mange spørreundersøkelser, og det er klare tegn i tiden til at mange utvikler «undersøkelsestretthet». Dette kan i sin tur gi økende frafall, med de konsekvenser det kan ha for datakvaliteten. AKU framstår for oss som selve eksempelet på høy kvalitet. Utfordringen framover blir å holde på – og videreutvikle – denne høye kvaliteten, og å tilpasse den enda bedre til framtidens forskningsutfordringer. Hvis «undersøkelsestretthet» og frafall forsterkes av lengden på intervjuene bør en stille få spørsmål om ting man alternativt kunne fått svar på gjennom registre, og heller konsentrere seg om spørsmål som bare kan besvares av respondentene selv. Dette er naturligvis en utvikling som eventuelt må finne sted innenfor de rammer som settes av krav til konsistens over tid og til internasjonal sammenlignbarhet.

Et viktig eksempel på en type informasjon som mangler i offentlige registre er opplysninger om personers helsetilstand. Dette er et betydelig problem for arbeids- og velferdsforskningen, ettersom helsetilstand både er viktig for personers velferd og åpenbart en viktig drivkraft bak beslutninger om arbeid og trygd. I forskning basert på registerdata kan man i noen grad ta hensyn til dette ved å utnytte informasjon om helserelaterte ytelser fra det offentlige, slik som sykepenger og uføretrygd. Etter hvert finnes det også gode data for legemeldt sykefravær og for utstedelse av resepter på medisin. Men for å forklare helseutfall eller se på konsekvenser må vi ha også ha opplysninger om personer som verken oppsøker behandling eller ber om overføringer. Denne kunnskapen må hentes inn fra egne (utvalgs)undersøkelser, og AKU er åpenbart en slik anledning. Den økende interessen for samspillet mellom helse, funksjonsevne og utfall i arbeidsmarkedet tilsier at det bør vurderes om AKU utnyttes optimalt for dette formålet.

Et annet eksempel på kunnskap vi «mangler» er folks motiver for å endre arbeidsmarkedsstatus. Vi kan «se» i registerdataene at folk bytter jobb. Men om de bytter jobb fordi de «mistet» den de hadde eller fordi de ble tiltrukket av et bedre jobbtillbud – det vet vi ikke. Derfor finnes det heller ikke data som f.eks. kan fortelle oss hvor mange som opplever at de mister jobben i Norge i løpet av et år. Her kan AKU fylle et åpenbart «hull».

For mange forskningsspørsmål er det sentralt å kunne følge personer over tid. I dag intervjuer AKU de samme personene over en periode på 2 år. Forskere vil ofte ønske å følge personer over en lengre periode, eventuelt med lengre intervaller mellom intervjutidspunktene. En mulig vei å gå for AKU kan være å følge personer over lengre tid, f.eks. over 4 år istedenfor 2. Ettersom folketellingene nå er fullstendig registerbasert kunne man også vurdere enkelte utvalgte 10-års-paneler, med vekt på opplysninger som ikke er tilgjengelig i registrene (helse, holdninger, søkeatferd etc.).

Konklusjon

Norge har et komparativt fortrinn innenfor registerdataforskning. Dette er et fortrinn vi bør satse tungt på å videreutvikle i årene som kommer. Vi mener det er potensial for forbedringer på dette området, både når det gjelder kvalitet, tempo i oppdatering, og tilgjengelighet. Dette er mulig, uten at personvernet blir svekket. Det pågår viktig utviklingsarbeid både i Statistisk sentralbyrå og i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste som sikter mot å bedre tilgjengeligheten og kvaliteten på registerdata til forskningsformål.

Vi vil trenge AKU også i framtida – men vi mener det er argumenter som taler for mer spissing mot spørsmål som ikke kan besvares ved bruk av informasjon fra registre, dvs. mer vekt på subjektive spørsmål. Etableringen av EDAG (jf. artikkelen til Bye og Næsheim i dette nummeret av Økonomiske analyser) som vil gi registerbasert korttidsstatistikk om sysselsetting og lønn, aktualiserer dette ytterligere.

Referanser

Bratsberg, B., Fevang, E. og Røed, K. (2010) Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? IZA Discussion Paper No. 4897 (2010).

Bratsberg, B. og Raaum, O. (2012), Immigration and Wages: Evidence from Construction. The Economic Journal, Kommer.

Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. (2011) The Sick Pay Trap. IZA Discussion Paper No. 5655.

Fevang, E., Røed, K., Raaum, O. og Zhang T. (2004) Undersysselsatte i Norge: Hvem, hvorfor og hvor lenge? Rapport 7/2004, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Hægeland, T., Raaum, O. og Salvanes, K. G. (2012) Pennies from heaven; Using exogenous tax variation to identify the effect of school resources on pupil achievement, *Economics of Education Review*, Vol. 31, 601– 614.

Markussen, S. og Røed, K. (2012) Social Insurance Networks. IZA Discussion Paper No. 6446.

Markussen, S., Mykletun, A, og Røed, K. (2013) The Case for Presenteeism - Evidence from Norway's Sickness Insurance Program. *Journal of Public Economics*, Kommer.

Røed, K. og Haugen, F. (2003) Early Retirement and Economic Incentives – Evidence from a Quasi-Natural Experiment. *Labour*, Vol. 17, No. 2, 203-228.

Røed, K. og Zhang, T. (2003) Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration? *The Economic Journal*, Vol. 113, 190-206.

Røed, K. og Zhang, T. (2005) Unemployment Duration and Economic Incentives - A Quasi Random-Assignment Approach. *European Economic Review*, Vol. 49, 1799-1825.