

Fra arbeidsmarkedsstudier til struktur- og konjunkturstatistikk på arbeidsmarkedsområdet

Torstein Bye og Helge Næsheim

AKU – eller ArbeidsKraftUndersøkelsen - er en utvalgsundersøkelse¹ der man månedlig spør et utvalg av personer om deres forhold til arbeidsmarkedet. Formålet med AKU er å gi informasjon om utviklingen i sysselsetting og arbeidsledighet, og om ulike befolkningsgruppers tilknytning til arbeidsmarkedet. AKU er både en konjunkturstatistikk, en strukturstatistikk og et grunnlag for sammenligning av arbeidsmarkedsforhold mellom land. I de 40 årene etter etableringen av AKU i 1972– har det vært flere endringer i AKU både i hva som samles inn og hvordan det gjøres. Framover vil etableringen av ny registerstatistikk på arbeidsmarkedsområdet kunne få konsekvenser for utformingen av AKU.

Tidlig arbeidsmarkedsstatistikk

De første spede forsøk på å lage oversikter over deler av arbeidsmarkedet i Norge ble gjort av Eilert Sundt rundt 1868, og allerede på det nordiske møtet for nasjonaløkonomer i 1888 var arbeidsmarkedsstatistikk et viktig tema². I denne perioden ble lønnsarbeid og arbeidsmarked gjenstand for statlig oppmerksomhet. Allerede i 1869 ble det første "Bureau of Labor" opprettet i USA. Storbritannia kom etter i 1890-årene. Tyskland fikk sitt arbeidsstatistikk-kontor på begynnelsen av 1900-tallet. I Norge ble de tidlige arbeidene senere fulgt opp av Det statistiske Kontor i form av flere undersøkelser av arbeidsmarkedet under sosialstatistikken³ på slutten av 1800-tallet. Et eget kontor for arbeidsløshetsstatistikk ble opprettet i Det statistiske Centralbyrå i 1902. Tallgrunnlaget for det samlede arbeidsmarkedet må imidlertid sies å ha vært mangelfullt langt utover på 1900-tallet. Folketellingene ga den bredeste beskrivelsen av folks forhold til arbeidsmarkedet, men disse ga bare data hvert tiende år og det ble etter hvert et skrikende behov for hyppigere og bedre informasjon.

Et viktig fundament for alle fremtidige personstatistiske undersøkelser fikk Norge i 1964 da det ble innført et entydig permanent identifikasjonsnummer med elleve sifre for personer (fødselsnummeret). Forslaget om et slikt system kom fra næringslivet, men det ble lagt til Statistisk sentralbyrå å administrere dette folkeregisteret (senere overført til Skattedirektoratet). Dette populasjonsregisteret har senere vært av svært stor betydning for statistikkproduksjon både basert på registre

Torstein Bye er fagdirektør i Avdeling for økonomi-, energi- og miljøstatistikk (torstein.arne.bye@ssb.no).

Helge Næsheim er seksjonssjef i Seksjon for arbeidsmarkedsstatistikk (helge.nome.naesheim@ssb.no).

¹ For en nærmere beskrivelse av AKU se <http://www.ssb.no/aku/>

² Se Lie og Roll-Hansen (2001).

³ Gunnar Jahn, direktør i Det statistiske Centralbureau mente at det var arbeidsledigheten ved begynnelsen av det 20. århundre som hadde "skapt sosialstatistikken" – se Lie et al op cit.

i seg selv men også for å danne populasjonsgrunnlag for å trekke representative utvalg i utvalgsundersøkelser på personområdet⁴. For den senere fremveksten av arbeidsmarkedsstatistikken har det vært av uvurderlig betydning.

Fram mot slutten av 1960-tallet ble sysselsettingsstatistikken knyttet sterkt opp mot data fra sykestrygdsystemet (se Lie et al op cit) og ledighetsstatistikken ble knyttet opp mot data fra dagpengeordningen. Bedrifter hadde gjennom sykestrygden sterke insitamenter til å melde ansatte ut og inn av trygdesystemet for å unngå å komme i økonomisk ansvar. Dermed hadde man registergrunnlag for deler av arbeidsmarkedet. Sykestrygden ble imidlertid en del av folkestrygden i 1967 og da forsvant insitamenter bedriftene tidligere hadde hatt til å følge opp inn og utmeldinger og kvaliteten i dataene ble for dårlig til å lage statistikk. En viktig betingelse for at administrative registre, som er opprettet for andre formål, kan brukes til statistikkformål er at kvaliteten på informasjonen er høy. Arbeidsdirektoratet hadde også en oversikt over registrerte ledige i arbeidsmarkedet, men dette datagrunnlaget ble ikke ansett å ha tilstrekkelig dekningsgrad til å gi god nok statistikk. På tross av dette, og på grunn av mangel på annen statistikk, ble det benyttet flittig av myndighetene i deres overvåking av arbeidsmarkedet. Et av hovedproblemer var at dataene kun omfattet de registrerte ledige og ikke de som var ledige men som ikke registrerte seg. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) anbefalte at i målingen av ledige i arbeidsmarkedet skulle individet være uten arbeid, men kunne ta på seg arbeid på måletidspunktet og samtidig aktivt søke arbeid.

Fra mangelfulle registermålinger til AKU

Norge manglet altså heldekkende administrative registre med god nok kvalitet. De registrene man hadde tok heller ikke opp i seg ILO sin definisjon av ledige. Dette var utgangspunktet for at SSB etablerte en norsk utvalgsundersøkelse for arbeidsmarkedet i 1972 - AKU.

⁴ Vi fikk også tilsvarende register for bedrifter i 1963.

AKU har helt siden starten i 1972 forsøkt å tjene to formål; i) Den skal gi en bred beskrivelse av folks forhold til arbeidsmarkedet (om de er sysselsatte, ledige etc), med andre ord beskrive strukturen i dette markedet, samtidig som ii) den skal være en korttidsindikator for utviklingen på arbeidsmarkedet og dermed også en indikator på temperaturen i den norske økonomien.

AKU har hele tiden vært en utvalgsundersøkelse der men har trukket et tilfeldig representativt utvalg av personer (jfr folkeregisteret), som man har spurt om sitt forhold til arbeidsmarkedet. I undersøkelsen har en inkludert ulike sosioøkonomiske variable (kjønn, alder, ekteskapeleg status) samt andre relevante variable som kan bidra til å øke forståelsen av funksjonsmåten i arbeidsmarkedet (antall timer arbeidet, ønsker om deltakelse i arbeidslivet etc).

I forhold til registerstatistikk som -med god nok kvalitet,- kan brytes ned i detalj langs mange dimensjoner (blant annet regionalt) vil en utvalgsundersøkelse naturlig nok ha begrensninger på dette området. Definisjonen av ledig var også et nytt trekk ved denne undersøkelsen, som ga som resultat at antall ledige ble en del høyere enn i de tidligere registertallene. Dette skapte politiske diskusjoner om hva som var det riktige ledighetstallet (blant annet omkring kvinners deltakelse i arbeidsmarkedet), men fra et statistisk sentralbyrås ståsted var metodiske og definisjonsmessige aspekter godt klarlagt og de har i ettertid vunnet stor tilslutning. Det ble satset betydelige ressurser på de metodiske utfordringer man sto overfor ved etableringen av denne statistikken.

Planen var at man også skulle få en månedlig registerbasert statistikk over arbeidstakere basert på Rikstrygdeverkets Arbeidsgiver- arbeidstakerregister (Aa-registeret) som ble etablert i 1978. Store forsinkelser i meldingsgangen medførte at dette ikke endte opp som en månedsstatistikk, men i stedet som en årlig statistikk med lang produksjonstid. Gjennom at dette er en registerstatistikk gir den som tidligere nevnt bedre grunnlag for mer detaljerte fordelinger, blant annet geografisk, men da kun på årsbasis. Slik sett supplerer den årlige registerstatistikken og den mer hyppige AKU - undersøkelsen hverandre i den løpende og strukturelle overvåkingen av arbeidsmarkedet, se også en nærmere diskusjon av dette i Raaum, Røed og Bratsberg i dette nummeret av Økonomiske analyser.

Fra den første tiden hvor det ble antatt fra flere hold at AKU var for lite pålitelig, økte tiltroen til og vurderingen av AKU som en viktig datakilde utover på 1970- og 1980-tallet. Dette hang sammen med at AKU fanget opp forhold som var sentrale for å belyse den sterke innmarsjen av kvinner på arbeidsmarkedet. Her skulle det vise seg at AKU både gjennom sin brede beskrivelse av folks ønsker om arbeid (ikke bare registrerte ledige

ble målt)⁵ og gjennom hyppigheten i undersøkelsene, fikk en avgjørende rolle i den statistiske beskrivelsen og forståelsen av disse betydelige endringene, på tross av at det var en del skepsis til å begynne med. Det var også helt essensielt for verdsettingen av AKU at den endte opp med å bli den viktigste kilden for korttidsstatistikk om sysselsetting.

AKU fikk altså økt betydning både som struktur- og korttidsundersøkelse utover 1970- og 1980-tallet. Det medførte at undersøkelsen ble tilført mer ressurser slik at man kunne øke utvalgsstørrelsen (sikrere kvalitet og bedre oppløsning) og utvikle nye estimeringsmetoder. Begge forholdene bidro til redusert varians i tallene og det økte verdien av AKU både langs korttidsdimensjonen og som kilde for strukturdata. Det var nok likevel AKUs funksjon som korttidsstatistikk som først og fremst var utløsende for den økte ressurstilførselen.

Utvalget i AKU består av flere uavhengige delutvalg som alle er representative. Poenget med flere delutvalg er at man da kan designe undersøkelsen slik at man kan dekke flere aspekter uten å øke oppgavebelastningen og kostnadene ved undersøkelsen for mye. Delutvalgene vil likevel gi forventningsrette estimat for områdene selv om utvalgusikkerheten for delaspektene øker. Den økte usikkerheten ansees likevel å være akseptabel for disse formålene.

Hver person deltar i AKU flere ganger etter et bestemt rotasjonsmønster. En slik rotasjonsordning gir bedre kvalitet på endringstall enn om alle respondenter var nye hver gang. Fram til 1988 besto utvalget av 12 000 personer hvert kvartal og den enkelte var med i to påfølgende kvartal, ute i to kvartal og deltok så igjen i to kvartal. Utvalget ble så gradvis økt til 24 000 personer hvert kvartal, og i dag deltar personene i åtte etterfølgende kvartal. Det at personer deltar flere ganger, gir også muligheter for å måle endringer eller bruttostrømmer i arbeidsmarkedet på en mer presis måte. Det siste er mer krevende metodisk og stiller større krav til kvalitet på dataene, men slike bruttostrømstall har en begynt å utvikle de siste årene. Deltakelse i AKU har siden 1992 vært underlagt oppgaveplikt. Dette antar man har vært vesentlig for den høye svarprosenten som man alltid har hatt i denne undersøkelsen (85-90 prosent) i forhold til andre personundersøkelser.

AKU i internasjonal sammenheng

Internasjonalt fikk også undersøkelser av AKU-typen (Labour Force Surveys) økt betydning på 1970- og 1980-tallet. De grunnleggende statistiske definisjoner innenfor arbeidsmarkedsområdet som "sysselsatt" og "arbeidsledig" fastsettes av Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO). På 1980-tallet ble disse utformet slik man i praksis må ha en undersøkelse av AKU-typen for å kunne følge dem fullt ut. Det at både definisjoner og måleinstrumenter ble mer like mellom land, bidro

⁵ Se artikkel av Næsheim og Sandvik om supplerende mål på ledighet i dette nummer

til at tallene som kom ut ble mer sammenlignbare. AKU fikk dermed en stadig viktigere rolle som kilde ved komparative internasjonale analyser. Det gjaldt både studier av strukturelle forskjeller av arbeidsmarkedet i ulike land samt mer generelle analyser av konjunkturutvikling.

Mot slutten av 1980-tallet startet et tettere samarbeid i Europa om statistikkutvikling. Det statistiske samarbeidet ble etter hvert integrert i det bredere økonomiske samarbeidet mellom EU og EFTA, som for Norge reguleres i EØS-avtalen. På statistikkens side er samarbeidet tettere enn på mange andre områder og SSB deltar på lik linje med medlemslandene også i de forberedende faglige fora i regi av EUs statistikkbyrå Eurostat.

I EU lignet opprinnelig de AKU-lignende undersøkelser på minifolketellinger. Det var det strukturelle som stod i sentrum, og da særlig den regionale dimensjon. Man hadde dermed forholdsvis store utvalg, og lagde årlige tall med lang produksjonstid. Den viktigste funksjonen var kanskje å gi data som inngikk i kriterier for å fordele midler fra store regionale EU-fond og å avgjøre om man nasjonalt kunne ha særlige støtteordninger for regioner (som for eksempel ulike soner for arbeidsgiveravgift). I Norge var det en mye større vektlegging av AKU som kilde for konjunkturstatistikk. Vi var en del av en tradisjon fra anglosaksiske land. USA var tidlig ute på 1950-tallet med oppstart av sin Current Population Survey (CPS) og ble fulgt av Canada og Australia. I Norden var svenskene først ut og siden kom Finland og deretter Norge. Danmark gjorde et strategisk valg tidlig på 1970-tallet om å i stedet satse på registerdata. Senere har både Danmark og andre EU-land kommet etter med egne AKU-undersøkelser.

En stor utfordring for AKU kom da Norge gjennom EØS-avtalen måtte slutte seg til EUs forordninger om AKU. Antallet variable i EUs AKU-undersøkelser var en god del større enn det Norge hadde. Det passet dårlig med AKUs funksjon som konjunkturstatistikk med vekt på relativt få spørsmål, kort intervjuetid for å oppnå høy svarprosent, hyppig publisering og kort produksjonstid. Noen tekniske nyvinninger i datafangsten gjorde likevel at overgangen gikk relativt bra. Ved overgang fra papir til elektroniske skjema i 1996 sparte man mye manuell registrering, og reduserte både intervjuetid og revisjonsarbeid. Videre ga det også muligheter for å kutte intervjuetid ved økt bruk av data fra registre og svar fra tidligere intervju. For mange endrer ikke forholdene seg mye fra kvartal til kvartal og denne stabiliteten dekket opp ved at personene deltar i AKU i åtte etterfølgende kvartal.

Den norske AKU måtte altså i utgangspunktet tilpasse seg til en AKU-versjon hvor all vekt var lagt på en beskrivelse av strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet. Det viste seg imidlertid raskt at man også innen EU så den potensielle verdien i AKU som et instrument for å få fram korttidsstatistikk med god sammenlignbarhet mellom landene. Den stadig tettere integrasjonen i EU

– både politisk og økonomisk – forsterket dette. Det kom derfor nye forordninger om AKU som krevde kvartalsvis statistikk og vesentlig kortere leveringstid. Samtidig strammet man til både definisjoner og hvordan disse skulle implementeres i måling av sysselsetting og ledighet. Utfordringen var hvordan dette skulle kombineres med den gamle funksjonen som en årlig strukturstatistikk med stort utvalg for å kunne gi detaljer. Å kombinere flere forhold i en og samme undersøkelse og samtidig pålegge alle medlemsland å benytte denne undersøkelsen til å måle ”alle” interessante forhold i arbeidsmarkedet, ble svært kostnadskrevede for statistikkbyråene, ga økt oppgavebyrde for oppgavegiverne og i neste omgang dårligere datakvalitet. Problemene med kostnadsveksten ble forsterket da finanskrisen slo inn og statistikkbyråene fikk ytterligere kutt i sine budsjetter.

Blant de som er ansvarlige for AKU i landene og i Eurostat pågår nå arbeid med sikte på tiltak som kan redusere kostnadene. Nasjonalt vil mange land kunne kutte driftskostnader ved forbedringer i datafangsten. Dette gjelder særlig land som fortsatt bruker innsamling med besøksintervju, papirskjema og ikke har noe støtte fra registerdata slik vi har i Norden. Bruk av registerdata er vanskeligere å få til i mange land, dels fordi man mangler et gjennomgående personnummer i registre, og dels på grunn av personvernlovgivning. Utover den tekniske utfordringen av datafangsten har man på EU-nivå gjort tilpasninger i form av at man tillater at noen variable kan gå til bare deler av AKU-utvalget. Det utredes videre forslag til reduksjon i antall variable. AKU som kilde for strukturdata vil dermed bli prioritert ned i forhold til funksjonen som konjunkturmåler. Prioriteringen kan bli forsterket ytterligere gjennom krav til månedlig rapportering og kortere leveringstid. Man vil dermed nærme seg hvordan AKU produseres i Norge.

Utviklingstrekk framover

Men det er også visse utviklingstrekk som trekker i motsatt retning av at AKU skal bli ”slankere”. Mange ønsker at AKU også skal bli et instrument for datafangst av variable som dekker andre felt enn arbeidsmarkedet. Bakgrunnen er igjen behovet for innsparing i landenes statistikkbyråer. Det pågår utredning innen EU om man kan kutte helt ut noen undersøkelser ved å plusse på ulike temamoduler til det faste settet av variable i AKU. Begrunnelsen er at AKU inneholder en del sentrale variable som går igjen i de fleste undersøkelser slik at man ikke trenger å legge til så mange flere spørsmål, AKU er videre relativt godt standardisert mellom landene og dessuten er svarprosenten høy i forhold til mange andre intervjuundersøkelser. Man vil da igjen bevege AKU mer mot en undersøkelse av strukturelle forhold og i retning av hva man kjenner til i omnibusundersøkelser. Som nevnt over blir det allerede kjørt en del tilleggundersøkelser til AKU om ulike tema. Felles for disse er imidlertid at de temamessig er direkte knyttet til folks tilpasning til arbeidsmarkedet, er korte og har spørsmål som er enkle og raske å svare på. Nå

utredet det imidlertid innenfor EU om det skal legges til undersøkelser om helt andre tema som for eksempel bruk av IT i husholdninger og mer generelle spørsmål om utdanning.

Selv om det er gode argumenter for en slik utvikling, er det også en del innvendinger. For å holde intervjuet nede og svarprosenten høy, har AKU tradisjonelt lagt stor vekt på å stille spørsmål som det skal være raske og lette å svare på. Det betyr at man prøver å unngå å be om vurderinger, holdninger og andre forhold som krever at deltakerne må tenke seg en god del om før de kan svare. Som en del av dette legger man også vekt på at definisjoner av sysselsetting og ledighet er knyttet til aktiviteter man faktisk har gjort, ikke hva man kunne tenke seg å gjøre. Det at AKU i stor grad gjennomføres som telefonintervju trekker også i retning av denne måten å spørre på. I dag tar et AKU-intervju i Norge for de fleste rundt 2-4 minutter å svare på etter at man har vært gjennom førstegangsintervjuet, som tar noe lenger tid.

Det er i dag vanskelig å si hva EU vil ende opp med når det gjelder den framtidige utformingen av AKU. For Norges del og noen andre lands vedkommende er det også et annet forhold som vil få betydning for utformingen av AKU framover. Flere land arbeider med etablering av administrative registre som skal gi grunnlag for korttidsstatistikk om sysselsetting. AKUs funksjon på dette området vil dermed bli noe annerledes. For Norges vedkommende gjelder dette arbeidet med etablering av EDAG⁶. Dette skal gi månedlig sysselsettingsstatistikk for lønnsstakere hvor det også er koblet data om lønnsforhold til dataene. En slik statistikk vil ikke ha AKUs ulempe med utvalgsusikkerhet og kan således gi sikrere endringstall og betydelig mer detaljerte fordelinger etter næring, alder osv. På den andre siden vil AKU være et viktig supplement utover at den dekker tall for arbeidsledige og ønsker om arbeid blant personer utenfor arbeidsstyrken. Det gjelder de sysselsattes faktiske arbeidstid, fravær, undersysselsetting, og lignende. Her kan man dermed få til en kobling mellom registerdata og utvalgsundersøkelser som styrker også mulighetene for å utnytte AKU mer på de områder registrene heller ikke vil dekke i fremtiden.

⁶ EDAG – Elektronisk Dialog med ArbeidsGivere – er et samarbeidsprosjekt med Skattedirektoratet, NAV og Brønnøysundregistrene med tanke på å få til en samordnet datafangst på arbeids- og lønnsområdet. Her er det et godt samarbeid også med de som leverer personal og økonomisystemer til bedriftene slik at oppgavebyrden reduseres kraftig. På denne måten kan man få hyppigere, sikrere og bedre kvalitet på data for alle bedrifter og personers arbeidsforhold en gang per måned. Denne dataflyten er planlagt å starte fra 1.januar 2015.

Referanser

Næsheim, Helge og Ole Sandvik (2012): Supplerende mål på arbeidsledighet, ØA 3/12, Statistisk sentralbyrå

Lie, Einar og Hege Roll-Hansen (2001): Faktisk talt. Statistikkens historie i Norge. Universitetsforlaget 2001

Raaum, Oddbjørn Knut Røed og Bernt Bratsberg (2012): Gjør registerdata AKU overflødig? ØA 3/2012, Statistisk sentralbyrå