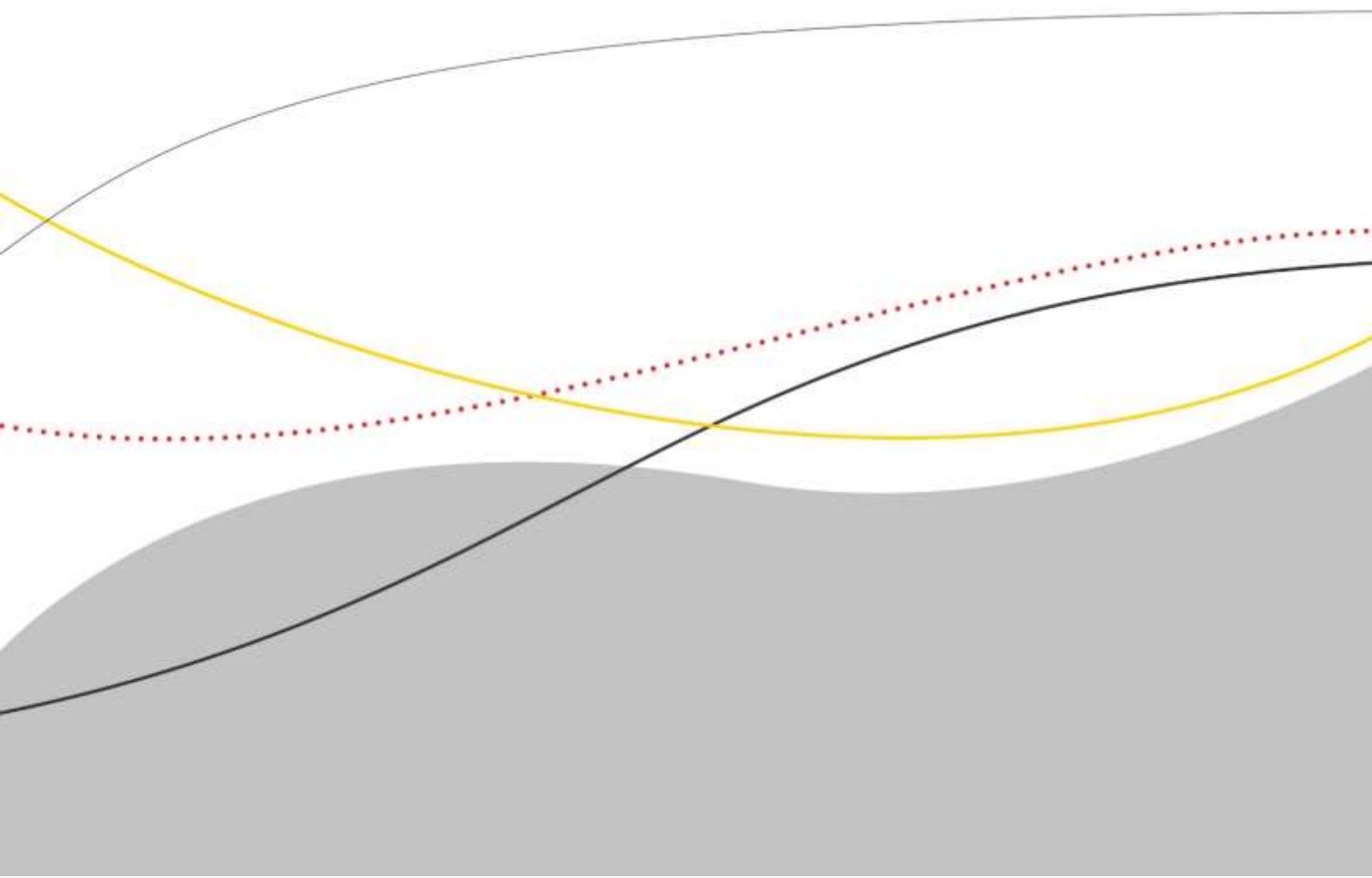




Mål for arbeidsledigheten: Avvik, årsaker og supplerende indikatorer

Ulf Andersen, Ådne Cappelen, Einar W. Nordbø, Helge Nome Næsheim, Johannes Sørbø og Ragnar Torvik



Mål for arbeidsledigheten: Avvik, årsaker og supplerende indikatorer

Ulf Andersen, Ådne Cappelen, Einar W. Nordbø, Helge Nome Næsheim, Johannes Sørbø og Ragnar Torvik

Arbeidsnotat 2017/8
Finansdepartementet

Finansdepartementets arbeidsnotater belyser faglige problemstillinger med relevans for departementets arbeid, og er ikke uttrykk for politiske vurderinger eller synspunkter. Formålet med arbeidsnotatene er å underbygge departementets faglige vurderinger, og bidra til det faglige ordskiftet på departementets ansvarsområder. Godkjenning av arbeidsnotater før publisering er delegert til finansråden.

Forord

Vi har i dag to offisielle mål på arbeidsledighet i Norge; NAVs registerbaserte ledighetsstatistikk og Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU). Siden sommeren 2014 har forskjellen mellom AKU-ledigheten og den registrerte ledigheten økt. Arbeidsledigheten er en viktig konjunkturindikator. Den etter hvert store forskjellen mellom de to ledighetsmålene bidrar til usikkerhet om vurderingen av kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi. Den ulike utviklingen stiller også spørsmål ved identifiseringen av vendepunkter i konjunkturutviklingen.

For å bedre forståelsen av avviket oppnevnte vi i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet en arbeidsgruppe ledet av professor Ragnar Torvik fra NTNU. Øvrige medlemmer i arbeidsgruppen har vært seksjonssjef Ulf Andersen (NAV), seniorrådgiver Johannes Sørbø (NAV), seniorrådgiver Einar W. Nordbø (Norges Bank), Ådne Cappelen (SSB) og Helge Nome Næsheim (SSB).

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av underdirektør Morten Petter Johansen (FIN) og seniorrådgiver Synnøve Nymo (ASD).

Rapporten «Mål for arbeidsledigheten: Avvik, årsaker og supplerende indikatorer» oppsummerer arbeidet som har vært gjort i gruppen.

Arbeidsgruppens rapport gir en grundig og bred drøfting av mulige forklaringer på det økte avviket mellom de to ledighetsmålene. Arbeidsgruppen vurderer også den aktuelle kapasitetsutnyttingen i norsk økonomi samt alternative konjunkturindikatorer som kan belyse utviklingen i arbeidsmarkedet.

Mai 2017

Hans Henrik Scheel

Finansråd

Innhold

1 Sammendrag	5
2 Innledning	9
3 Nærmere om de to arbeidsmarkedsstatistikkene	12
3.1 NAV	12
3.2 SSB (AKU)	13
3.3 Forskjeller i måling av ledighet hos NAV og i AKU	15
4 Nærmere om utviklingen de siste årene	17
5 En registerbasert sammenligning av AKU- og NAV-ledigheten	26
6 Mulige forklaringer på den avvikende ledighetsutviklingen	30
6.1 Usikkerhet i AKU	30
6.2 Endringer i regelverk og praksis	33
6.3 Grupper som er mindre tilbøyelige til å registrere seg på NAV	38
6.4 Mindre krevende å være ledig i AKU?	44
6.5 Oppsummering	45
7 Tolkninger av avviket mellom AKU og NAV	47
8 Hva er gode mål på omfanget av ledige ressurser i arbeidsmarkedet og økonomien samlet?	53
9 Alternative indikatorer som foreligger eller bør produseres?	56
Referanser	62
Vedlegg 1 BNP-gap og ledighet: er sammenhengen stabil over tid?	63

1 Sammendrag

I Norge har vi to offisielle mål på arbeidsledighet, NAVs registerbaserte ledighetsstatistikk og Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU). Begge statistikkene skal i prinsippet måle det samme – hvor mange som står uten arbeid, som aktivt forsøker å skaffe seg dette, og som kan begynne i jobb i løpet av kort tid – men måtene de to ledighetsmålene fremkaffes på er forskjellig.

NAV's tall er en fulltelling av alle som er registrert som arbeidssøkere hos NAV-kontorene på slutten av hver måned. AKU er en spørreundersøkelse som gjennomføres løpende i et representativt utvalg av befolkningen mellom 15 og 74 år. Fordi ikke alle som søker jobb vil være registrert hos NAV, har AKU over tid fanget opp noe flere arbeidsledige enn NAV. AKU-ledigheten har samtidig variert noe mer på kort sikt, men gjennom konjunktursyklusene har de to ledighetsmålene vist en nokså lik utvikling.

De siste par årene har det oppstått et større avvik enn noen gang tidligere mellom de to ledighetsmålene. I perioden fra 2000 til 2014 var forskjellen mellom de to ledighetsmålene i gjennomsnitt på 0,7 prosentenheter. I 2016 var ledighetsraten ifølge AKU på 4,7 prosent, 1,7 prosentenheter høyere enn NAV's registrerte ledighetsrate. Vi må tilbake til 1990-tallet for å finne sist gang AKU-ledigheten var like høy. NAV-ledigheten har nådd noe høyere nivåer enn tilfellet var i forbindelse med finanskrisen, men har vært klart lavere enn i lavkonjunkturen i 2003 og 2004.

Det store avviket mellom de to ledighetsmålene har bidratt til usikkerhet om den aktuelle konjunktursituasjonen i norsk økonomi. Som en følge av dette oppnevnte Finansdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet en arbeidsgruppe i desember 2016. Denne rapporten oppsummerer arbeidet som har vært gjort i gruppen.

Dekomponering av avviket

Den forskjellige utviklingen i AKU- og NAV-ledigheten gjenspeiles langs flere dimensjoner. Mer enn 90 prosent av den særskilte økningen i AKU-ledigheten de siste par årene skyldes at AKU har vist en sterkere ledighetsøkning enn NAV blant personer under 40 år. Mange av de yngste AKU-ledige i denne aldersgruppen er personer under utdanning som søker deltids- eller feriejobb. Disse vil fanges opp i AKUs ledighetstall, men registreres i liten grad som arbeidsledige hos NAV ettersom få har krav på dagpenger, og dermed mindre incentiv for å registrere seg hos NAV.

Ellers har varigheten i ledigheten vært en viktig forskjell. NAV fanger fortsatt opp flere langtidsledige enn AKU (ledige mer enn et halvt år), men AKU har vist en kraftigere økning i langtidsledigheten enn NAV de siste årene. Noe over halvparten av den særskilte økningen i AKU-ledigheten kan knyttes til at langtidsledigheten har økt mer i AKU enn i NAV.

En annen forskjell er at AKU har vist en betydelig ledighetsøkning på Østlandet de siste årene, mens NAV-ledigheten i de samme områdene har vært nokså stabil. Mer enn 80 prosent av den særskilte ledighetsøkningen i AKU har oppstått på Østlandet. En mer detaljert studie som utvalget har gjennomført viser at økningen i AKU-ledigheten på Østlandet har vært nokså bredt sammensatt.

For å kaste ytterligere lys over avviket mellom AKU- og NAV-ledigheten har utvalget fått gjennomført registerbaserte sammenligninger i Statistisk sentralbyrå. Sammenligningene viser at personer som ikke er registrert som helt ledige i NAV-systemet har stått for mesteparten av økningen i AKU-ledigheten de siste årene. Noe av økningen har vært drevet av

personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne eller som er arbeidssøkere som på deltar på arbeidsmarkedstiltak hos NAV, men omlag halvparten av økningen skyldes personer som ikke er registrert i NAV-systemet i det hele tatt. Koblinger med andre registre indikerer at en god del av disse er personer under utdanning, en liten andel står som mottakere av sosialhjelp, men det er også en del som ikke inngår i de registrene vi har sett på. Dette kan blant annet dreie seg om hjemmearbeidende. Vi finner derimot ikke at mottakere av alderspensjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger eller deltakere på introduksjonsordningen for innvandrere har bidratt til økningen i AKU-ledigheten de senere årene.

Mulige forklaringer på avviket

Vi har også drøftet ulike mekanismer som kan være med på å forklare den avvikende utviklingen i de to ledighetsstatistikkene. Noen av hypotesene vi har sett på har blitt styrket av de undersøkelsene vi har foretatt. En av forklaringene som vi til dels finner støtte for er at arbeidsledigheten i særlig grad har rammet personer som er mindre tilbøyelig til å registrere seg på NAV. Dette gjelder ikke minst personer under utdanning som søker deltids- eller feriejobb. AKU har fanget opp en markert ledighetsøkning i denne gruppen de senere årene, og få i denne gruppen vil registrere seg på NAV. Om lag en tredjedel av den særskilte økningen i AKU-ledigheten de siste årene skyldes studenter eller skoleelever som ønsker seg deltids- eller feriejobb.

Nedturen i oljenæringen har ført til at forholdsvis mange høyt utdannede har blitt arbeidsledige, og AKU har vist en klart sterkere vekst enn NAV i ledigheten for personer med fullført utdanning fra høyskole eller universitet. Noen av disse kan være nyutdannede som ikke melder seg til NAV fordi de ikke har rett på dagpenger. Også ifølge NAVs tall er det imidlertid høyt utdannede som hatt sterkest ledighetsvekst. Om lag 1/3-del av den særskilte økningen i AKU-ledigheten de siste årene kan tilskrives forskjeller blant de høyt utdannede.

Andre grupper som potensielt kan tenkes å være underrepresentert i NAV-tallene er personer som er nye i arbeidsstyrken og derfor ikke har opparbeidet dagpengerettigheter. I tillegg til nyutdannede vil det kunne gjelde innvandrere på jakt etter sin første jobb i Norge, men det er ikke klare holdepunkter for at mye av den avvikende utviklingen mellom AKU- og NAV-ledigheten er drevet av disse gruppene. En spesiell gruppe er personer som har mottatt såkalte sluttpakker. Disse vil ikke ha krav på dagpenger i den perioden sluttpakken er ment å dekke, men tilgjengelig informasjon tyder ikke på at bruken av sluttpakker har vært spesielt utbredt i den siste nedgangskonjunkturen.

Vi har også sett nærmere på om endringer i regelverk og stønadsordninger kan ha medvirket til det store spriket mellom de to ledighetsmålene, men vi finner ikke klare holdepunkter for dette. Det har heller ikke vært endringer i hvordan de to ledighetsmålene beregnes som skulle kunne gi så store avvik som det vi har sett. Derimot kan vi ikke utelukke at det har vært endringer i NAVs praksis som har bidratt til å dempe oppgangen i NAV-ledigheten noe. Muligens kan noen flere ha blitt klassifisert til å ha nedsatt arbeidsevne og derfor ikke blitt regnet med i den vanlige ledighetsstatistikken, og det er også indikasjoner på at unge arbeidssøkere i møte med NAV i større grad enn tidligere oppfordres til å ta videre utdanning. Det kan være med på å forklare at det – til forskjell fra tidligere nedgangskonjunkturer - ikke har vært noen økning i antall arbeidsledige under 25 hos NAV de senere årene.

Ettersom AKU er en utvalgsundersøkelse, vil det ofte være en mistanke om at endringer i AKU-ledigheten kan skyldes tilfeldigheter eller statistisk støy. Avviket mellom AKU- og NAV-ledigheten i det siste har imidlertid vært langt større enn de beregnede feilmarginene i AKU, og vi har ikke funnet klare indikasjoner på at den høye AKU-ledigheten har vært et resultat

av skjevheter i utvalget. Samtidig er det en utfordring i AKU at man ikke får svar fra om lag 1/5 av de som trekkes ut til å delta, og at frafallet er ujevnt fordelt. Etter utvalgets vurdering bør frafallet og hvilke implikasjoner det kan ha studeres nærmere.

Utviklingen i kapasitetsutnyttningen

Arbeidsledigheten er en viktig konjunkturindikator i Norge, og tidligere har både AKU- og NAV-ledigheten gitt gode signaler om den samlede kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi. Den avvikende ledighetsutviklingen i det siste reiser derfor spørsmål om hvor mye kapasitetsutnyttningen har falt i den siste nedgangskonjunkturen.

Den markerte økningen i AKU-ledigheten kan indikere et fall i kapasitetsutnyttningen på opp mot 4 prosentenheter. Den mer moderate oppgangen i NAV-ledigheten peker på sin side i retning av et fall i kapasitetsutnyttningen på rundt 1 prosentenheter. Disse tolkningene tar utgangspunkt i det som over tid har vært en god tommelfingerregel i Norge: En økning i arbeidsledigheten på 1 prosentenheter har gått sammen med et fall i kapasitetsutnyttningen på rundt 3 prosentenheter. Svingningene i arbeidsledigheten har vært såpass mye mindre enn svingningene i kapasitetsutnyttningen blant fordi mange har trukket seg ut av arbeidsstyrken i perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft. En betydelig andel av disse har valgt å ta videre utdanning. Når konjunkturerne har bedret seg, har mange gjenopptatt jobbsøkingen.

I den siste nedgangskonjunkturen holdt yrkesdeltakelsen seg lenge godt oppe. AKU-ledigheten økte med nesten 1 prosentenheter fra 2014 til 2015 samtidig som arbeidsstyrken steg raskere enn befolkningsveksten. En mulig forklaring kunne være at den underliggende veksten i arbeidstilbudet har tatt seg opp, for eksempel som en følge av reformer som bidrar til at flere av de mange som står helt utenfor arbeidslivet i Norge blir aktive jobbsøkere. I en situasjon hvor mange nye kommer inn i arbeidsstyrken, er det sannsynlig at de i større grad vil bli fanget opp av AKU enn NAV. I så fall vil det være riktig at kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi har falt markert de senere årene, slik utviklingen i AKU-ledigheten isolert sett indikerer. Men i tilfelle vil ikke nedgangen i kapasitetsutnyttningen bare være et resultat av svak etterspørsel, men også en følge av god vekst i tilbudet av arbeidskraft.

En annen mulig forklaring på utviklingen i arbeidstilbudet er at tilbøyeligheten til å gå ut av arbeidsstyrken i nedgangskonjunkturer er redusert. Mange av de som normalt ville trukket seg ut av arbeidsstyrken, har fortsatt jobbsøkingen i denne nedturen. At yrkesdeltakelsen har holdt seg oppe, vil altså ikke være et signal om høyere vekstpotensial i arbeidsstyrken. Hvis det har skjedd en slik strukturell endring i konjunkturfølsomheten i det norske arbeidstilbudet, vil imidlertid også den tradisjonelle sammenhengen mellom ledighet og kapasitetsutnyttning endres, og den enkle tommelfingerregelen vi pekte på overdrive fallet i kapasitetsutnyttningen. En gitt økning i arbeidsledigheten vil gå sammen med et mindre fall i kapasitetsutnyttningen enn tidligere.

De siste kvartalene har yrkesdeltakelsen falt markert. Det svekker både hypotesen om at den underliggende veksten i arbeidstilbudet har tatt seg klart opp, og at fleksibiliteten i det norske arbeidstilbudet er varig redusert. Kanskje har det heller tatt noe lengre tid før folk trakk seg ut av arbeidsstyrken i denne nedgangskonjunkturen, noe som er forenlig med den markerte økningen i langtidsledigheten i AKU som vi også har observert, og fallet i AKU-ledigheten i det siste.

I sum er det ikke mye som tyder på at kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi har avtatt så mye som økningen i AKU-ledigheten og den tradisjonelle sammenhengen mellom ledighet og kapasitetsutnyttning skulle tyde på. Samtidig kan omfanget av ledige ressurser være større enn det økningen i NAV-ledigheten isolert sett indikerer.

Alternative indikatorer

Avviket mellom de to ledighetsmålene illustrerer at det er krevende å anslå hvor mye ledige ressurser det er i en økonomi. Det er lite robust å basere seg på at en enkelt statistikk skal kunne gi et fullgodt svar på dette. Andre indikatorer enn arbeidsledigheten kan være med på å kaste lys over kapasitetsutnyttningen.

Utviklingen i sysselsettingen relativt til befolkningsutviklingen vil være en nyttig kryssjekk. Tilgangen man nylig har fått til langt bedre registertall etter innføringen av a-meldingen i 2015 bidrar til at denne indikatoren kan bli langt mer verdifull enn tidligere, men det krever at det settes av ressurser til rask og hyppig publisering av statistikk. Etter utvalgets vurdering vil dette kunne bli en svært nyttig konjunkturindikator, og utviklingen av løpende statistikk basert på registertallene bør prioriteres høyt. Disse dataene gir også grunnlag for å publisere detaljert statistikk om strømmer i arbeidsmarkedet, slik vi blant annet kjenner fra USA.

Erfaringene viser at spørreundersøkelser blant bedrifter kan gi rask og pålitelig informasjon om hvor mye ledig kapasitet det er i økonomien. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer er et eksempel på en slik undersøkelse, men den retter seg bare mot bedrifter innen industri og bergverk. Andre undersøkelser foreligger, men etter utvalgets vurdering hadde det vært en fordel om det også ble gjennomført en bedriftsundersøkelse om konjunktursituasjonen i flere næringer med utgangspunkt i representative utvalg.

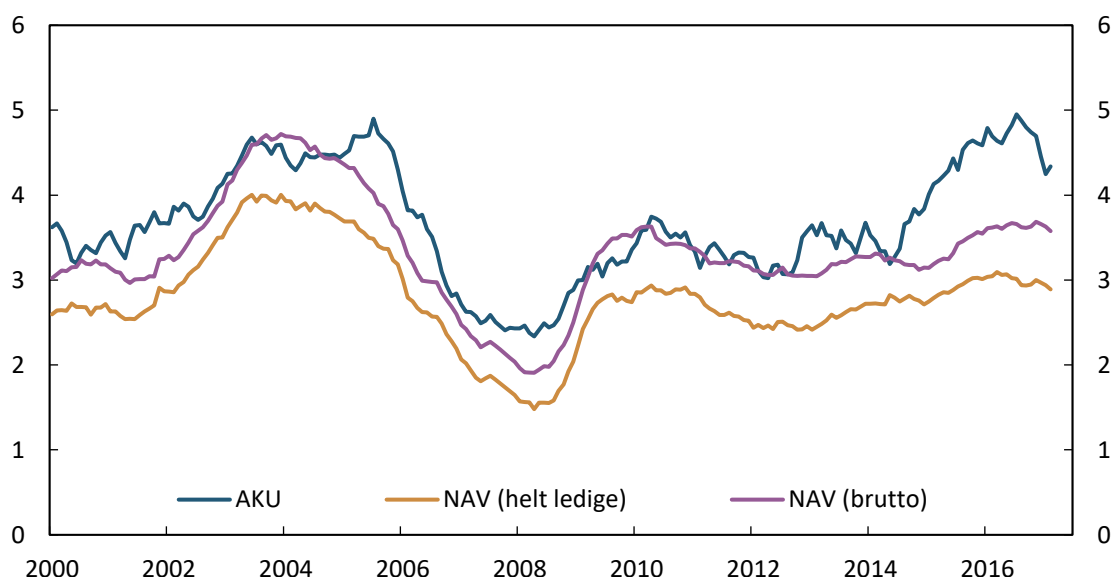
Digitaliseringen av økonomien gir tilgang på nye og store datamengder, og flere studier har vist at slike datakilder kan gi tidlig informasjon om den økonomiske utviklingen. Noen slike studier er allerede gjennomført på norske data, men etter utvalgets vurdering bør slik forskning prioriteres høyere. Ikke minst bør institusjoner som står for gjennomføringen av konjunkturpolitikken sette av ressurser til dette.

2 Innledning

Vi har to offisielle mål på arbeidsledighet i Norge, NAVs registerbaserte ledighetsstatistikk og Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU). NAVs statistikk er en fulltelling av de som er registrert som arbeidsledige ved NAV-kontorene, mens AKU er basert på en spørreundersøkelse blant befolkningen mellom 15 og 74 år, hvor man også får med personer som søker jobb utenom NAV.

AKU-ledigheten varierer noe mer på kort sikt enn ledighetsmålene fra NAV. Det gjenspeiler utvalgsusikkerheten i AKU, men over tid har de ulike ledighetsstatistikkene likevel vist en nokså lik utvikling. I perioden fra 2000 til og med 2014 var AKU-ledigheten i gjennomsnitt 0,2 prosent høyere enn NAV-ledigheten inkludert ordinære tiltaksdeltakere, som vi heretter omtaler som den registrerte bruttoledigheten. I samme periode var AKU-ledigheten i gjennomsnitt 0,7 prosentenheter høyere enn NAV-ledigheten når vi bare teller de som er registrert som helt ledige, heretter omtalt som den registrerte ledigheten.

Figur 1 Arbeidsledighet som andel av arbeidsstyrken. Sesongjustert. Prosent¹



Kilder: NAV og SSB.

De siste par årene har det oppstått et usedvanlig stort avvik mellom de to ledighetsstatistikkene, se figur 1. I 2016 var ledighetsraten på årsbasis ifølge AKU på 4,7 prosent, 1,7 prosentenheter høyere enn NAVs registrerte ledighetsrate. Avviket mellom de to ledighetsstatistikkene har aldri vært like stort, og ser vi bort de siste par årene har avviket mellom de to ledighetsmålene bare vært mer enn 1 prosentenheter på årsbasis en gang i dette århundret. Det skjedde i 2005 da NAV viste et klart fall i arbeidsledigheten, mens AKU-ledigheten økte noe fra året før.² De siste månedene har imidlertid avviket mellom de to

¹ Det er et brudd i tidsserien for AKU-ledigheten i 2006. Blant annet gikk man over til å se på befolkningen fra 15 til 74 år dette året, mot befolkningen fra 16 til 74 år tidligere. Dette påvirker også ledighetsratene fra NAV ettersom disse er beregnet på grunnlag av AKUs arbeidsstyrketall.

² Et avvik på mer enn 1 prosentenheter på årsbasis mellom AKU-ledigheten og NAVs registrerte ledighet har bare oppstått en annen gang tidligere, i 1989. Den gang var det mange arbeidssøkere på tiltak, og vi vet at noen av disse svarer slik at de blir regnet som arbeidsledige i AKU.

ledighetsmålene avtatt betydelig, som en følge av at AKU-ledigheten har avtatt langt raskere enn NAV-ledigheten.

Arbeidsledigheten er en viktig konjunkturindikator, og den ulike utviklingen i de to ledighetsmålene har bidratt til usikkerhet om vurderingen av den aktuelle konjunktursituasjonen i norsk økonomi. For å bedre forståelsen av avviket oppnevnte Finansdepartementet i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet en arbeidsgruppe i desember 2016. Denne rapporten oppsummerer arbeidet som er gjort i gruppen. Vurderingene og konklusjonene representerer arbeidsgruppens felles syn.

Arbeidsgruppen har hatt følgende medlemmer.

- Professor Ragnar Torvik, NTNU (leder)
- Seksjonssjef Ulf Andersen, NAV
- Forsker Ådne Cappelen, Statistisk sentralbyrå
- Seniorrådgiver Einar W. Nordbø, Norges Bank
- Seniorrådgiver Helge Nome Næsheim, Statistisk sentralbyrå
- Seniorrådgiver Johannes Sørbo, NAV

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe bestående av underdirektør Morten Petter Johansen, Finansdepartementet og seniorrådgiver Synnøve Nymo, Arbeids- og sosialdepartementet.

Arbeidsgruppen hadde sitt første møte i begynnelsen av januar 2017 og har hatt til sammen 6 møter i perioden frem til denne rapporten publiseres.

Mandatet for arbeidsgruppen ble beskrevet som følger:

Arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) har gjennomgående ligget på et høyere nivå enn den registrerte ledigheten. Siden sommeren 2014 har forskjellen mellom AKU-ledigheten og registrert ledighet økt, og den er nå klart større enn det vi har sett historisk. I tillegg er det klare forskjeller i hvordan de to målene for ledighet beskriver den faktiske situasjonen i arbeidsmarkedet, for eksempel hvordan ledigheten har utviklet seg når man ser på bakgrunnsvariabler som geografi, kjønn og utdanning. Den etter hvert store forskjellen i de to ledighetsmålene bidrar til usikkerhet om vurderingen av kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi. Ulik utvikling i de to målene stiller også spørsmål ved identifiseringen av vendepunkter i konjunkturutviklingen. Det er behov for å se nærmere på disse problemstillingene. Finansdepartementet ønsker å foreta en gjennomgang av de ulike målene for arbeidsledighet. Denne gjennomgangen skal bl.a. vurdere:

1. Hvilke personer fanger de to målene for arbeidsledighet opp, og hva kan bidra til å forklare at avviket mellom de to målene i perioder er store?
2. Har det skjedd strukturelle endringer i arbeidsmarkedet de siste årene som kan bidra til å forklare den økte forskjellen mellom ledigheten ved NAV-kontorene og AKU-ledigheten?
3. Har det skjedd endringer i befolkningens måte å besvare spørreundersøkelser på eller deres villighet til å melde seg ledig hos NAV de siste par årene som kan bidra til å forklare den økte forskjellen?
4. Har det skjedd endringer i metode, utvalg, svarprosenter, frafall, vekting mv i AKU eller i oppfølgingen av brukergruppene til NAV som kan bidra til å forklare det økte avviket og den virkeligheten de to ledighetsmålene skal beskrive?
5. Hvilke dimensjoner i arbeidsmarkedet er de to målene egnet til å belyse?
6. Finnes det alternative indikatorer, herunder eksisterende delspørsmål i AKU eller informasjon i NAVs registre, som bedre kan belyse omfanget av ledig arbeidskraft?

7. Kan bearbeidingen av tall for AKU-ledighet eller NAV-ledighet gi et mer konsistent ledighetsbilde?
8. Kan det utarbeides annen statistikk, for eksempel for sysselsetting, som bidrar til å kaste lys over utviklingen i arbeidsmarkedet og omfanget av ledig arbeidskraft?

Strukturen i rapporten er som følger. I kapittel 3 gir vi en nærmere beskrivelse av hvordan de to ledighetsstatistikkene beregnes. I kapittel 4 går vi mer i detalj på utviklingen i de to ledighetsstatistikkene de senere årene, og vi ser blant annet nærmere på ledighetsutviklingen etter karakteristikk som alder, kjønn og region. I kapittel 5 undersøker vi de AKU-lediges status i ulike registre for å kaste lys over den forskjellige utviklingen de senere årene. I kapittel 6 drøfter vi hypoteser som kan bidra til å forklare det uvanlig store avviket mellom de to ledighetsstatistikkene. Utvalgsusikkerheten i AKU, endringer i regelverk og praksis og at arbeidsledigheten i særlig grad kan ha rammet personer som er mindre tilbøyelig til å registrere seg hos NAV, er blant forholdene vi tar opp. I kapittel 7 diskuterer vi hva den ulike ledighetsutviklingen innebærer for vurderingen av ressursutnyttelsen i arbeidsmarkedet og økonomien for øvrig. I kapittel 8 drøfter vi mer generelt hva som er gode mål og indikatorer som mål på ressursutnyttelsen. I kapittel 9 er den sentrale problemstillingen om det kan lages nye indikatorer basert på tall som allerede foreligger, eller om det bør utarbeides ny statistikk som er til hjelp i vurderingen av utviklingen i arbeidsmarkedet og omfanget av ledige ressurser i økonomien.

3 Nærmere om de to arbeidsmarkedsstatistikkene

3.1 NAV

NAVs offisielle definisjoner i ledighetsstatistikken er som følger:

- **Arbeidssøkere** er betegnelsen på summen av helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak og andre arbeidssøkere.
 - Arbeidssøkere er personer som søker arbeid ved NAV og som er tilgjengelige for det arbeidet som søkes. Hovedregelen er at man anses som arbeidssøker hos NAV hvis man har meldt seg eller fornyet meldingen i løpet av de to siste ukene.
 - I statistikken vises beholdningstall ved utgangen av måneden hvis ikke annet er oppgitt.
- **Helt ledige arbeidssøkere:** Omfatter alle arbeidssøkere som har vært uten arbeid de siste to ukene. Omtales ofte bare som «Helt ledige» i statistikken.
- **Delvis ledige arbeidssøkere:** Omfatter alle arbeidssøkere som har hatt arbeid i løpet av de to siste ukene (minst 1 time), men som har arbeidet mindre enn normal arbeidstid og som søker arbeid med lengre arbeidstid. Omtales ofte bare som «Delvis ledige» i statistikken.
- **Permitterte arbeidssøkere:** Omfatter antall helt permitterte og delvis permitterte (med innskrenket arbeidstid). Helt permitterte er inkludert i statistikken over helt ledige, mens delvis permitterte er med i statistikken over delvis ledige. Permitterte telles med i NAVs ledighetsstatistikk fra første uke de er permittert.
- **Arbeidssøkere på tiltak:** Omfatter alle arbeidssøkere som ved opptellingstidspunktet deltar på arbeidsrettede tiltak. Disse er ikke en del av «Helt ledige arbeidssøkere».
- **Andre arbeidssøkere:** Omfatter jobbskiftesøkere som er i arbeid og som søker ny jobb ved å registrere seg hos NAV, skoleelever/studenter som søker jobb i forbindelse med ferie fra eller samtidig med skolegang/studier, men som har skolegang/studier som hovedaktivitet, samt arbeidssøkere i utlandet. Omtales ofte bare som «Andre» i statistikken.
- **Bruttoledighet:** Summen av personer registrert som «helt ledige» og «arbeidssøkere på tiltak».

NAVs ledighetsstatistikk er et øyeblikksbilde av beholdningen i NAVs datavarehus ved tidspunktet for oppdateringen ved slutten av hver måned. I tillegg til definisjonene beskrevet over, er det et krav at arbeidssøkeren skal ha levert meldekort til NAV som redegjør for aktivitetene til søkeren de siste to ukene og bekrefter at han eller hun ønsker å stå som arbeidsledig de kommende to ukene. Arbeidssøkeren må i tillegg være bosatt i Norge. Dersom de er i utlandet, vil de i NAVs statistikk havne i gruppen «Andre arbeidssøkere» og ikke som helt ledige. Det er ikke et krav at arbeidssøkeren mottar dagpenger for å være en del av ledighetsstatistikken – generelt sett er ca. 50-60 prosent av arbeidssøkere inkludert i bruttoledigheten mottagere av dagpenger.

Opplysninger om arbeidssøkere blir registrert av saksbehandler på NAV-kontor og gjennom selvbetjening på nav.no. Opplysningene godkjennes i NAVs saksbehandlingssystem Arena av NAVs veiledere og bearbeides i et eget datavarehus. Arbeidssøkere som registrerer seg som arbeidsledige er dermed ikke inkludert i statistikken fra NAV før denne er godkjent som

arbeidssøker av veileder. Denne godkjenningen er en vurdering av at søkeren er en reell arbeidssøker. Stort sett vil denne vurderingen gå raskt, men i noen tilfeller kan det mangle opplysninger fra bruker, f.eks. at de ikke har fylt ut CV eller at det mangler dokumentasjon på gyldig oppholdstillatelse. Bruker vil da kontaktes og bes om å rette opp dette før de blir godkjent som reell arbeidssøker.

Arbeidsmarkedsstatistikken oppdateres internt i NAV ved utgangen av hver måned, som regel tirsdag morgen. Førstkommende fredag etter oppdateringene publiseres de nyeste arbeidsmarkedstallene i publikasjonen «Hovedtall om arbeidsmarkedet». Noe senere i måneden etter (rundt den 10.) publiseres supplerende statistikk om arbeidsmarkedet med mer detaljert statistikk.

3.2 SSB (AKU)

AKU er en utvalgsundersøkelse med formål å gi hyppige øyeblikksbilder av befolkningens tilpasning i arbeidsmarkedet. Vi går først gjennom tekniske sider ved AKU og deretter begreper og måling av disse.

Den tekniske utformingen av AKU

Utvalget i AKU for hvert kvartal består av åtte uavhengige delutvalg blant personer 15-74 år trukket fra Det sentrale folkeregisteret. Hvert delutvalg består av 3 000 personer, noe som betyr at det samlede utvalget er på 24 000 personer. Trekkingen skjer tilfeldig med en viss overrepresentasjon av Aust-Agder og Finnmark og tilsvarende underrepresentasjon av Oslo og Akershus. I vektingen av utvalget for å estimere populasjonstall, justeres det for dette.

Hver person deltar i utvalget i åtte etterfølgende kvartaler. De åtte delutvalgene rullerer slik at det skiftes ut ett delutvalg hvert kvartal. Delutvalgene justeres ikke med endringer i befolkningen i løpet av de åtte kvartalene delutvalget brukes. Men siden man i vektingen hver måned bruker et oppdatert Folkeregister, sikrer man at resultatene fra det samlede nettoutvalget (alle åtte delutvalgene) tilsvarer Folkeregisterets tall for personer etter bostedsfylke, kjønn og 5-årige aldersgrupper.

Hvert delutvalg fordeles tilfeldig utover alle kvartalets 13 uker. Hver person intervjues om sin situasjon i en av disse ukene og deretter med 13 ukers mellomrom de neste sju gangene man deltar.

Personene i utvalget intervjues per telefon av intervjuere i SSB. Det går brev til personene om at de er trukket ut til å delta en stund før de ringes opp. Det opplyses i brevet at de har plikt til å delta, men de motiveres samtidig til deltakelse ved å peke på betydningen av statistikken gjennom å nevne en del konkrete anvendelser. Frafallet falt fra 10-12 prosent til 6-8 prosent da oppgaveplikt ble innført i 1992, men det steg så gradvis til rundt 20 prosent i 2012. Deretter har det ligget relativt stabilt. Det er bare en liten andel som nekter. De fleste er frafall som følge av at SSB ikke får kontakt med intervjuobjektet, eller ikke oppnår svar på grunn av språk/helsetilstand o.l. SSB tillater såkalt indirekte intervju ved at ektefeller kan svare på vegne av hverandre og også for barn i familien. Andel indirekte intervju ligger på rundt 15 prosent.

Det ble foretatt en større studie av frafallet i AKU med data til og med 2011. Det er ikke noen grunn til å tro at strukturen på frafallet har endret seg etter dette. Studien viser at svarutvalget er underrepresentert langs følgende dimensjoner; aldersgruppen 25-39 år, bosatte i Oslo/Akershus, blant de med grunnskole som høyeste utdanning og i 1-persons-familier. Denne studien trakk ikke inn innvandrerbakgrunn. En annen studie som så på dette,

viser at frafallet er større for alle grupper av innvandrere jamført med ikke-innvandrere. Tallene er tilbake fra 2005 da frafallet samlet var på 11 prosent. Klart størst var frafallet for de med bakgrunn fra Afrika med 37 prosent. For de fra Asia og Øst-Europa var frafallet 27 prosent mens den for Vest-Europa og Amerika var 17 prosent. For ikke-innvandrere var frafallet i 2005 på 9 prosent. For 2011 finnes tall, men bare etter norsk/utenlands statsborgerskap. Det indikerer at frafallet har steget for både innvandrere og ikke-innvandrere. Effekten av skjevheten i svarutvalget etter alder og region, blir det justert for i vektingen ved at man sikrer at AKU gir befolkningstall som stemmer med Folkeregisteret etter 5-årige aldersgrupper, kjønn og bostedsfylke. Internt i disse demografiske strataene blir eventuelle skjevheter i sysselsettingsandeler i noen grad tatt hensyn til ved at man også stratifiserer etter om man er registrert som sysselsatt eller ikke ifølge månedlige meldinger arbeidsgiverne sender til et offentlig register over lønnstakere. Fra og med 2015 heter dette a-ordningen. Det er en svakhet i vektingen at man ikke får tatt godt nok hensyn til skjevheten som følge av høyt frafall blant innvandrere. Begge studiene finner at personer i frafallet har en lavere andel registersysselsatte enn personer i svarutvalget. Ut fra dette er konklusjonen at AKU har en viss overestimering av tallet på sysselsatte og følgelig en tilsvarende underestimering av de ikke-sysselsatte. En justert estimeringsmetode hvor stratifiseringen etter alder er gjort mindre detaljert, mot å legge til en stratifisering etter tredelt landbakgrunn (ikke-innvandrer, innvandrer fra Asia, Afrika mm, andre innvandrere), ga en viss økning både i antall arbeidsledige og antall utenfor arbeidsstyrken. Tallet på arbeidsledige i 2012 gikk opp fra 86 000 til 88 000, mens det i 2015 gikk opp 122 000 til 125 000. Veksten i ledigheten fra 2012 til 2015 ble derfor 37 000 i stedet for 35 000.

Det arbeides med å utvikle et nytt opplegg for vektingen hvor man tar hensyn til landbakgrunn. Her vil man også utnytte at den nye a-ordningen gir registertall for grupper hvor en stor andel er utenfor arbeidsstyrken. Det gjelder framfor alt personer som har 100 prosent uføregrad. Dette skal bedre justere for skjevheter i svarutvalget med hensyn til de tre hovedstatusene i AKU; sysselsatte, arbeidsledige og utenfor arbeidsstyrken

Selve intervjuet i AKU gjennomføres med et elektronisk skjema slik at intervjuerne styres automatisk gjennom intervjuet basert på hva intervjuobjektet (IO) svarer - dels fra forrige intervju og dels fra pågående intervju. Spørsmål stilles ikke der man kan hente svaret/data fra ulike registre. Spørsmål om blant annet sysselsetting og arbeidsledighet blir alltid stilt. Første gang en person intervjues tar intervjuet i gjennomsnitt rundt 10 -12 minutter. For de sju neste gangene ligger snittet på 2-4 minutter.

Definisjoner i AKU

Både definisjonen og målingen av de sentrale størrelsene som sysselsetting og arbeidsledighet følger internasjonale anbefalinger. Det gjør at ledighetstallene fra AKU er sammenlignbare mellom land.

Man starter å spørre om sysselsetting i intervjuet. Om man har utført (eller er midlertidig fraværende fra) inntektsgivende arbeid i referanseuken av minst 1 time, defineres man som sysselsatt. Svært få (under to prosent) har en avtalt/vanlig arbeidstid under 5 timer.

For de som ikke er sysselsatte, spørres det først om man har søkt etter arbeid og deretter hvor lenge siden dette eventuelt er. Det spørres så om hvor raskt man kan starte opp med arbeid.

Om man har søkt arbeid minst én gang siste fire uker og kan starte i løpet av to uker, defineres man å være arbeidsledig.

Summen av sysselsatte og arbeidsledige omtales som arbeidsstyrken. Arbeidsledighetsprosenten regnes ut som antall arbeidsledige i prosent av antall i arbeidsstyrken.

Man kan supplere det offisielle målet på ledighet på ulike måter:

- AKU gir tall for antallet deltidsysselsatte som ønsker og har søkt lengre arbeidstid. Omtales som undersysselsatte og presenteres også i form av timer de tilbyr å arbeide utover deltiden (omregnet til heltidsjobber).
- AKU gir også tall for timer som de arbeidsledige sier at de ønsker å arbeide (omregnet til heltidsjobber).
- Det kan gis tall for hvor mange ikke-sysselsette som ønsker arbeid, men som ikke helt oppfyller alle de ulike krav for å bli definert som arbeidsledig.
- De arbeidsledige kan fordeles etter hva de hovedsakelig betrakter seg som. Det vanligste er «under utdanning» for de aller yngste og «arbeidsledig» for de voksne.

3.3 Forskjeller i måling av ledighet hos NAV og i AKU

Både AKU og NAVs ledighetsstatistikker skal i prinsippet fange opp hvor mange som står uten inntektsgivende arbeid, som aktivt forsøker å skaffe seg dette og som kan begynne i jobb i løpet av kort tid. En viktig forskjell er at AKU også fanger opp jobbsøkere som av ulike grunner ikke registrerer seg hos NAV eller fornyer registreringen hver 14. dag, slik det kreves for å komme med i NAV-tallene. Dette vil typisk gjelde arbeidssøkere som ikke har krav på dagpenger. En viktig gruppe er studenter som søker deltids- eller feriejobb ved siden av utdanning. Disse vil i hovedsak ikke være registrert som ledig hos NAV.

For å komme med i NAVs ledighetstall må man ha registrert seg siste 14 dager. I AKU er kravet at man har forsøkt å få arbeid minst en gang siste fire uker. Hadde man i AKU satt krav om søking siste to uker, ville tallet på ledige vært lavere. Grensen på fire uker er i tråd med internasjonale anbefalinger. AKU har ikke en så presis måling av tidsgrensen som hos NAV siden man baserer seg på det folk husker og svarer i intervjusituasjonen.

Personer på tiltak regnes ikke som helt ledige hos NAV, men NAV tar disse med i det som kalles bruttoledighet. Er tiltaket et sysselsettingstiltak skal disse ikke være klassifisert som arbeidsledige i AKU. I perioder tilbake i tid med mange personer på sysselsettingstiltak var da også bruttoledigheten hos NAV høyere enn AKU-ledigheten. Personer på opplæringstiltak skal i prinsippet være ledige i AKU. De fleste svarer også det, men en del svarer at de er i jobb. Dette er særlig tilfellet når opplæringstiltaket skjer ved arbeidstrening i en bedrift og de mottar noen ytelser (annet enn lønn) fra NAV.

En annen forskjell er at det er arbeidssøkeren selv som vurderer om han eller hun kan begynne i jobb i løpet av kort tid (to uker) i AKU. I NAV gjøres denne vurderingen av en saksbehandler. Erfaringene viser at noen AKU-ledige klassifiseres som å ha nedsatt arbeidsevne i NAV, og følgelig ikke blir regnet som ledige i NAVs tall. En registerbasert sammenligning av hvem som regnes som ledig i de to statistikkene omtales i kapittel 5.

Alle punktene over tilsier at AKUs tall over arbeidsledige skal ligge høyere enn NAVs tall på helt arbeidsledige. Når det gjelder bruttoledige vil forholdet til AKUs tall avhenge av omfanget av arbeidsmarkedstiltakene og fordelingen av de på sysselsettingstiltak og opplæringstiltak. Er omfanget av sysselsettingstiltak høyt vil bruttoledigheten bli høyere enn AKU-ledigheten.

Som vi ser nærmere på i kapittel 5 er det også en del registrerte helt ledige som svarer slik at de ikke blir definert som ledige i AKU. Noen oppgir i AKU at de har en jobb og blir derfor

definert som sysselsatt i AKU. Noen svarer i AKU at de ikke ønsker arbeid. Tidligere studier har vist at dette særlig gjaldt eldre som ser på dagpenger som et skritt mot pensjonering.

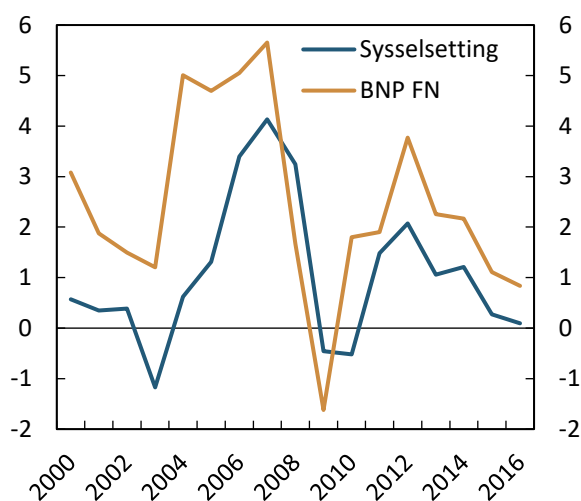
Samlet viser en kobling av AKU og NAVs data på individnivå at bare rundt halvparten av de registrerte ledige defineres som ledige i AKU. På grunn av noe ulikt måletidspunkt kan nok dette tallet ligge noe for lavt. Men det viser uansett at de to målene ikke er så overlappende som man kunne tro. Historisk har de likevel vist en temmelig lik utvikling gjennom ulike konjunkturfaser. Men i enkelte kortere perioder har det vært noe avvik i endringstallene. Noe av dette skyldes at de i praksis ikke dekker helt de samme grupper ledige, mens for avvik over helt korte perioder, for eksempel etterfølgende kvartaler, vil utvalgsusikkerhet i AKU være hovedårsaken til avvikene.

4 Nærmere om utviklingen de siste årene

Både AKU og NAV har vist stigende arbeidsledighet de siste par årene, men økningen i NAV-ledigheten har vært langt mer moderat enn økningen i AKU-ledigheten. Den registrerte NAV-ledigheten steg fra 2,6 prosent i 2013 til 3,0 prosent i 2016. Målt i antall personer økte ledigheten med 14 000 personer. Bruttoledigheten økte med 15 000 personer i samme periode, opp fra 3,2 prosent i 2013 til 3,7 prosent i 2016. I det samme tidsrommet økte AKU-ledigheten fra 3,5 prosent til 4,7 prosent, en økning på 37 000 personer. Vi må tilbake til 1990-tallet for å finne sist gang AKU-ledigheten var like høy, målt på årsbasis. NAV-ledigheten har så vidt overgått nivåene den nådde i forbindelse med finanskrisen, men den registrerte ledigheten var klart høyere i forbindelse tilbakeslaget tidlig på 2000-tallet.

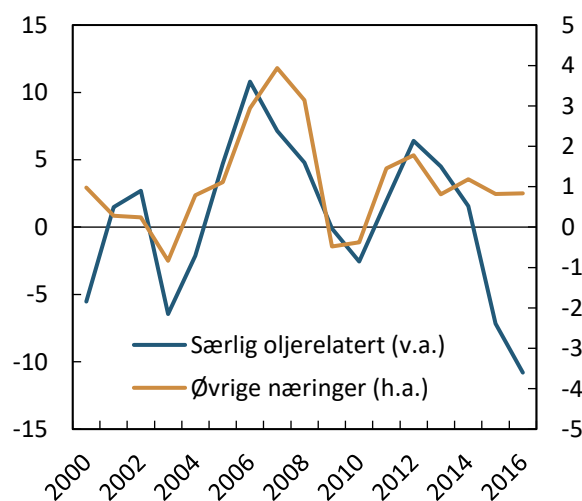
Den økende arbeidsledigheten gjenspeiler svak aktivitetsvekst og lav vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i kjølvannet av oljeprisfallet fra høsten 2014, se figur 2. I motsetning til tilbakeslagene tidlig på 2000-tallet og i forbindelse med finanskrisen har vi imidlertid unngått faktiske fall i sysselsettingen i denne nedgangskonjunkturen. Ifølge nasjonalregnskapet økte sysselsettingen med 0,1 prosent i 2016, ned fra en vekst på 0,3 prosent i 2015. Andelen av befolkningen som er sysselsatt har falt, men likevel mindre enn i forbindelse med de tidligere tilbakeslagene.

Figur 2 BNP Fastlands-Norge og sysselsetting. Årsvekst. Prosent



Kilde: SSB

Figur 3 Sysselsetting etter næring³. Årsvekst. Prosent



Kilde: SSB

Nedturen har særlig vært konsentrert innen utvinningen av olje og gass og viktige leverandørnæringer. Særlig oljerelaterte næringer opplevde et fall i sysselsettingen på mer enn 10 prosent i 2016, se figur 3. I øvrige næringer har sysselsettingsveksten vært rett i underkant av 1 prosent de siste par årene. Da den samlede sysselsettingen falt i 2003 og i 2009 og 2010, opplevde også øvrige næringer fall i sysselsettingen. Det er særlig innen offentlig forvaltning og bygg og anlegg at sysselsettingen har steget de siste par årene.

Den oljedrevne nedturen har gitt høyere arbeidsledighet, men de to ledighetsmålene vi har gir altså ulike svar på hvor mye arbeidsledigheten har steget. AKU- og NAV-ledigheten har

³ Særlig oljerelaterte næringer er her definert som nasjonalregnskapsnæringene utvinning av råolje og naturgass, inkludert tjenester og industrinæringene produksjon av metallvarer, elektrisk utstyr og maskiner, verftsindustri og annen transportmiddelindustri og reparasjon og installasjon av maskiner og utstyr.

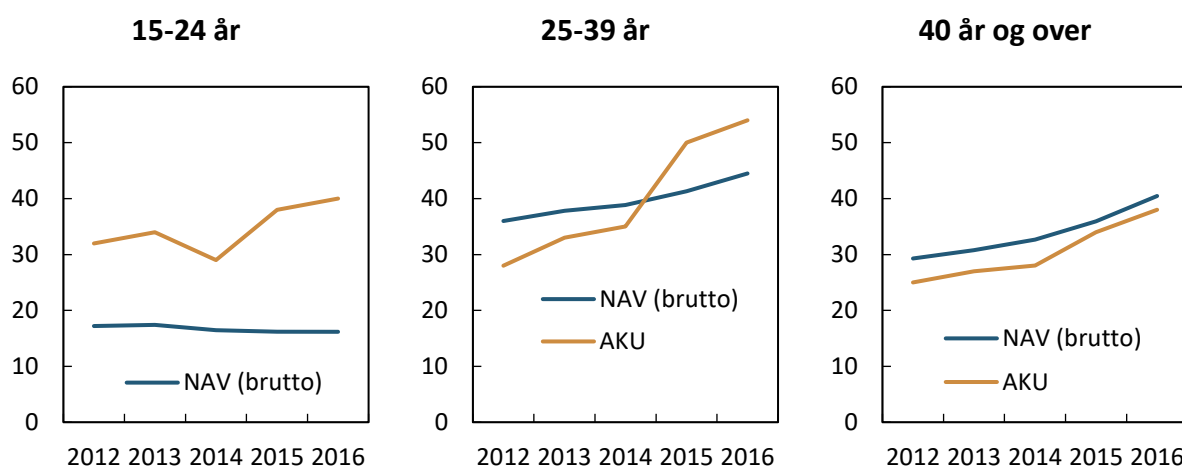
også utviklet seg forskjellig langs dimensjoner som alder, kjønn og geografi. I det følgende ser vi nærmere på ledighetsutviklingen langs disse dimensjonene.

Alder

AKU-ledigheten og NAVs bruttoledighet viser ulik utvikling for ulike aldersgrupper. For gruppen som er 40 år eller eldre har NAVs bruttoledighet generelt vært noe høyere enn AKU-ledigheten, men utviklingen de siste årene har vært nokså lik. Fra 2014 til 2016 økte AKU-ledigheten i denne aldersgruppen med 10 000 personer, en vekst på 36 prosent, mens den tilsvarende økningen i NAVs bruttoledighet var på 8 000 personer eller 24 prosent.

Blant personer under 40 år viser derimot AKU en betydelig større økning i ledigheten enn NAVs tall gjør. I aldersgruppen fra 25 til og med 39 år økte AKU-ledigheten med 19 000 personer fra 2014 til 2016, en vekst på i overkant av 50 prosent. Økningen i NAVs bruttoledighet i denne aldersgruppen var på i underkant av 6 000 personer, en økning på 15 prosent.

Figur 4 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet etter aldersgrupper. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB

Også blant personer under 25 år har AKU-ledigheten økt mer enn NAVs bruttoledighet. I denne aldersgruppen har også AKU-ledigheten systematisk vært høyere enn NAV-ledigheten. Dette kan i stor grad tilskrives studenter og skoleelever som søker deltids- og/eller sommerjobb. Disse regnes som arbeidsledige i AKU, men få i denne gruppen vil registrere seg hos NAV. Fra 2014 til 2016 økte AKU-ledigheten i denne aldersgruppen med 11 000 personer, en vekst på i underkant av 40 prosent, mens NAV-ledigheten var om lag uendret i samme periode. Som det fremgår av figur 4 var imidlertid antall ledige under 25 år i AKU særskilt lavt i 2014. Også hvis vi ser på utviklingen fra 2012 til 2016 har det imidlertid vært et klart avvik i ledighetsutviklingen i denne aldersgruppen. AKU-ledigheten økte med 25 prosent fra 2012 til 2016, mens NAV-ledigheten falt med 6 prosent.

Enten vi velger 2012 eller 2014 som startår er det ulik utvikling i aldersgruppen mellom 25 og 39 år som er den viktigste forklaringen på at AKU-ledigheten har økt mer enn NAV-ledigheten i denne perioden. Mellom 50 og 60 prosent av den forskjellige utviklingen har oppstått i denne aldersgruppen. 30 til 40 prosent kan tilskrives de under 25 år, mens de over 40 år står for under 10 prosent av forskjellen.

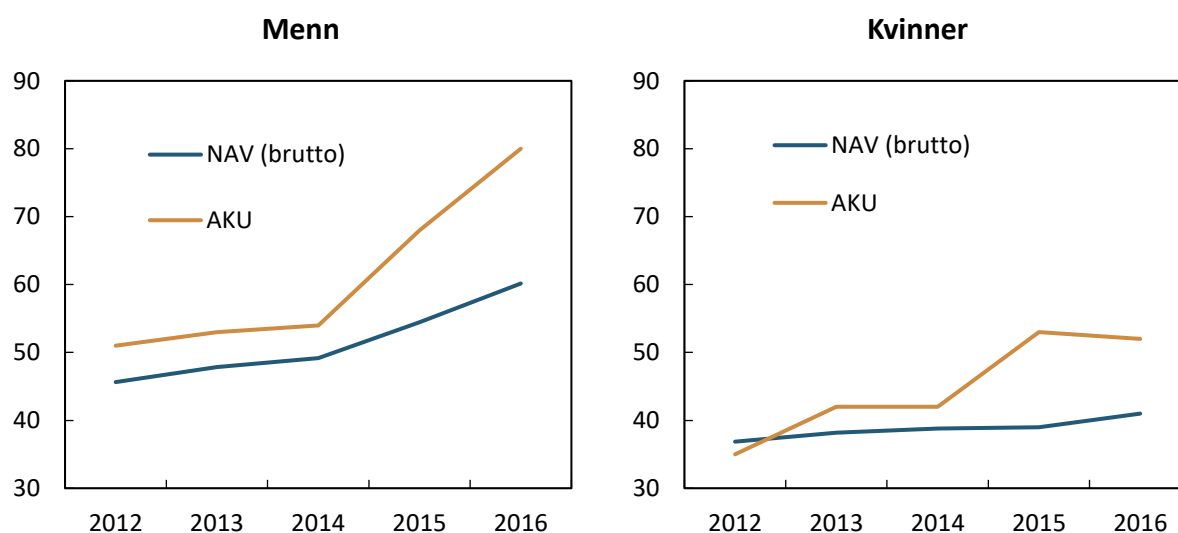
Kjønn

Ifølge NAVs tall det er i hovedsak menn som har opplevd økende arbeidsledighet de siste par årene. Fra 2014 til 2016 økte antall menn som var registrert enten som helt ledige eller ordinære tiltaksdeltakere hos NAV med 11 000 personer, en vekst på drøye 20 prosent. I det samme tidsrommet steg bruttoledigheten blant kvinner med 2 000 personer, en økning på 6 prosent fra 2014.

AKUs tall viser også at det i første rekke var blant menn at arbeidsledigheten har økt. Ifølge AKU ble 26 000 flere menn arbeidsledige i perioden fra 2014 til 2016, en oppgang på om lag 50 prosent. I den samme perioden viser AKU en økning i arbeidsledigheten blant kvinner på 10 000 personer, en vekst på 24 prosent.

Vi ser altså at AKU har vist en sterkere økning i ledigheten enn NAV både for kvinner og menn de siste par årene. Målt i antall personer har ledighetsutviklingen vært mest forskjellig for menn. At AKU-ledigheten har økt mer enn NAV-ledigheten blant menn forklarer om lag 2/3 av avviket i den samlede ledighetsøkningen fra 2014 til 2016, mens forskjellen blant kvinner altså utgjør om lag 1/3 av avviket.

Figur 5 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet etter kjønn. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB.

Varighet

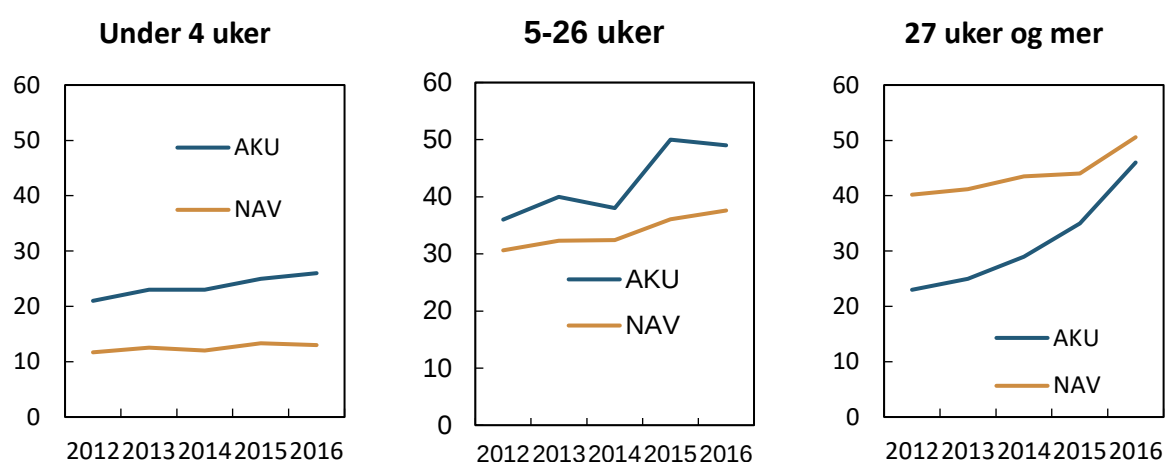
Både bruttoledigheten og AKU-ledigheten viser en økning i langtidsledigheten⁴ de siste årene. Økningen er imidlertid mer markert i AKU. Som vi ser i figur 6 har antallet ledige som har vært arbeidsledige i mer enn et halvt år hele tiden vært høyere i bruttoledigheten enn AKU-ledigheten. I 2016 var imidlertid differansen kun på 5 000 personer. I AKU har langtidsledigheten økt med 23 000 personer fra 2012 til 2016, noe som er en dobling. Bruttoledigheten har i samme periode økt med 10 000 personer, som tilsvarer 26 prosent.

⁴ Med langtidsledige menes her at den ledige har vært arbeidsledig i mer enn 6 måneder. I NAVs tall brukes da varighet som arbeidssøker, uavhengig av om de har vært helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige i løpet av perioden som ledig.

AKU har over tid fanget opp flere av de som har vært ledige i kortere perioder. Det må ses i sammenheng med at studenter som søker deltidsjobb i større grad fanges opp i AKU. Vi ser også at både bruttoledigheten og AKU viser en økning i antallet personer som har vært ledige mellom 5 og 26 uker, på henholdsvis 23 og 36 prosent. Antallet nye arbeidssøkere viser en langt mer forsiktig økning i både AKU og bruttoledigheten.

Begge målene viser altså at de som er ledige blir gående ledig lengre enn tidligere og at det er dette som er den viktigste årsaken til at ledigheten har økt. AKU viser imidlertid en betydelig større økning i langtidsledigheten, og har nå nesten like mange langtidsledige som bruttoledigheten viser. Noe over halvparten av den særskilte økningen i AKU-ledigheten de siste årene kan knyttes til utviklingen i langtidsledigheten.

Figur 6 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet etter varighet som arbeidssøker/arbeidsledig. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB

Geografi

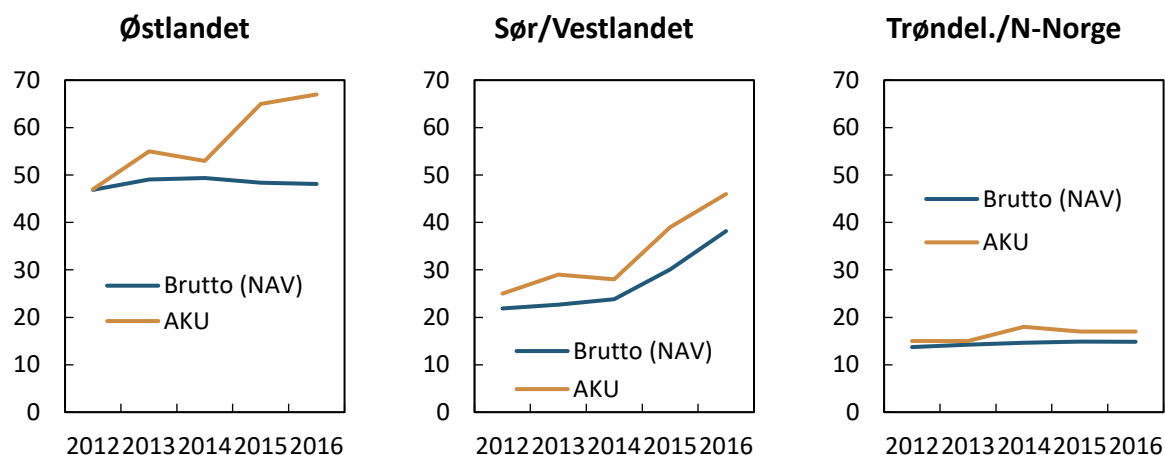
På Sør- og Vestlandet⁵, hvor en stor andel av arbeidsplassene er knyttet til oljevirksomheten, viste både AKU og NAV en ledighetsøkning på i overkant av 60 prosent fra 2014 til 2016. Målt i antall personer var økningen i AKU-ledigheten på 18 000 personer, mens NAVs bruttoledighet økte med i overkant av 14 000 personer, se figur 7.

I trøndelagsfylkene og Nord-Norge indikerer både NAV og AKU at ledigheten var om lag uendret fra 2014 til 2016.

Det uvanlig store avviket mellom de to ledighetsmålene kan følgelig i stor grad tilskrives forskjellig utvikling på Østlandet. Ifølge NAV har bruttoledigheten her falt med i overkant av 1000 personer fra 2014 til 2016, en nedgang på knappe 3 prosent, mens ledigheten ifølge AKU steg med 14 000 personer i det samme tidsrommet, en oppgang på 26 prosent. Samlet økte AKU-ledigheten med 31 000 personer fra 2014 til 2016, 18 000 personer mer enn økningen i bruttoledigheten i det samme tidsrommet. Mer enn 80 prosent av denne forskjellen kan føres tilbake til den ulike utviklingen på Østlandet.

⁵ Sør- og Vestlandet er her definert som fylkene Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Østlandet består av fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold og Telemark. Trøndelag/Nord-Norge består av fylkene Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Figur 7 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet etter geografisk region. Årsgjennomsnitt.
Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB

Nærmere om Østlandet

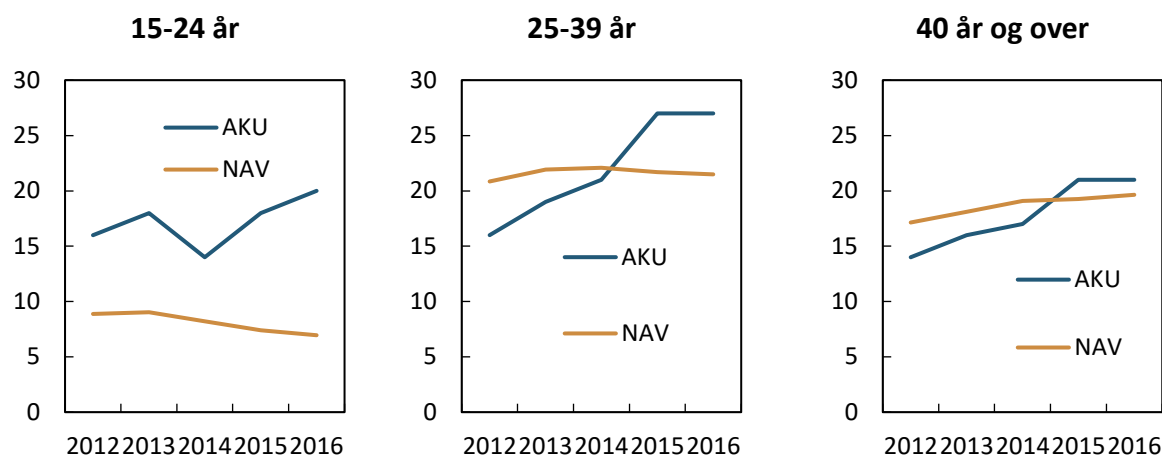
Siden den forskjellige utviklingen i AKU- og NAV-ledigheten i stor grad kan føres tilbake til forskjeller på Østlandet, har vi sett nærmere på ledighetsutviklingen i denne regionen.

For landet samlet er det blant personer under 40 år at AKU-ledigheten har økt mer enn den registrerte bruttoledigheten, og særlig i aldersgruppen 25-39 år. På Østlandet viser imidlertid AKU en større økning i ledigheten også for de over 40 år. Mens den registrerte bruttoledigheten viser en økning på om lag 2 500 personer over 40 år på Østlandet fra 2012 til 2016 har AKU økt med 7 000 personer. Dermed har litt over halvparten av den økte ledigheten blant de over 40 år kommet på Østlandet ifølge AKU, mens NAVs tall viser at knapt en fjerdedel har kommet på Østlandet i denne aldersgruppen.

Også på Østlandet er det likevel i aldersgruppen 25-39 år at forskjellen i utviklingen mellom AKU og NAV er størst, målt i antallet personer. AKU har her en vekst i ledigheten på 11 000 personer fra 2012-2016, mens bruttoledigheten har holdt seg svært stabil. Vi ser også at både for denne aldersgruppen og blant de over 40 år var det flere ledige i NAVs bruttoledighet enn i AKU i 2012, mens AKU nå viser flere ledige på Østlandet i disse aldersgruppene enn de som er registrert hos NAV.

I den yngste aldersgruppen er trekkene på Østlandet de samme som vi så for hele landet. På grunn av mange elever/studenter er nivået langt høyere i AKU enn hos NAV. I tillegg ser det ut til at NAV i minkende grad fanger opp denne gruppen, mens det er en økende trend i antallet ledige i AKU.

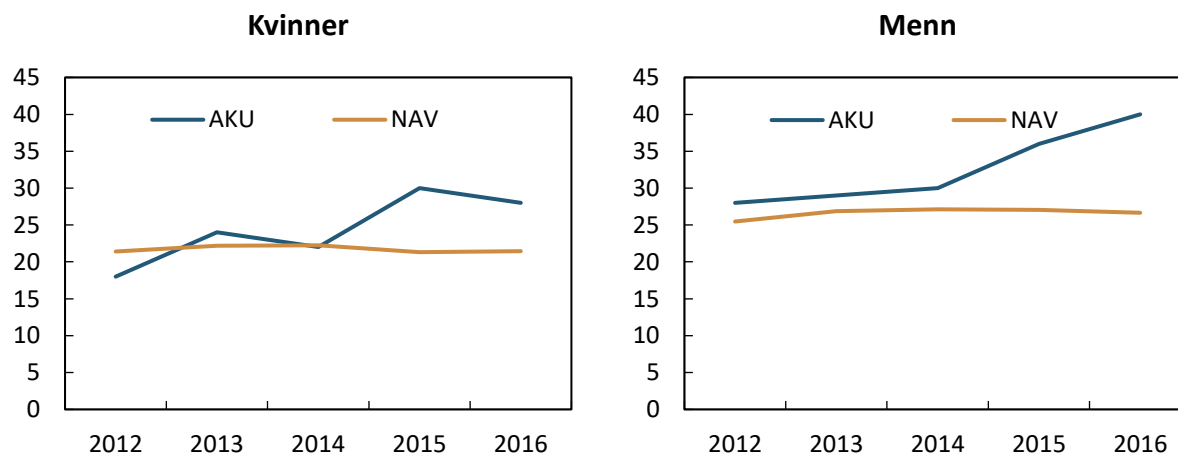
Figur 8 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet på Østlandet etter alder. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB

Ser vi på kjønn viser AKU en omtrent like stor vekst for både kvinner og menn på Østlandet, målt i antall personer. Det vil si at den prosentvise veksten har vært størst for kvinner. I NAVs bruttoledighet har det ikke vært noen økning i ledigheten blant kvinner på Østlandet i det hele tatt, mens det for menn kun var en liten økning fra 2012 til 2013. AKU og bruttoledigheten gir dermed et ulikt bilde av ledighetsutviklingen på Østlandet for både kvinner og menn.

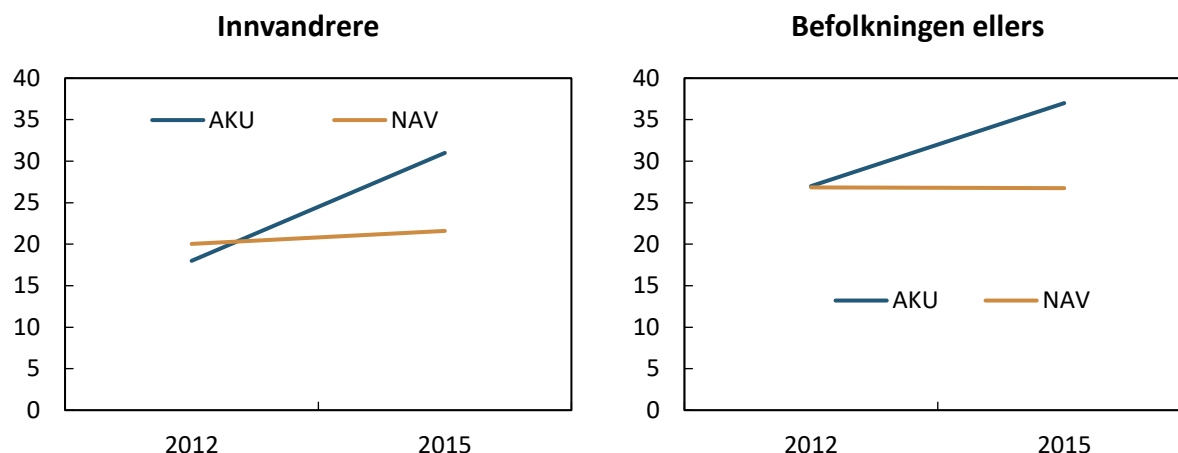
Figur 9 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet på Østlandet etter kjønn. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilder: NAV og SSB

AKU viser også en ganske lik utvikling for innvandrere og befolkningen ellers på Østlandet. Her har vi bare årsgjennomsnitt for 2012 og 2015, se figur 10. Begge grupper har ifølge AKU økt klart fra 2012 til 2015, med henholdsvis 13 000 flere ledige innvandrere og 10 000 flere ledige i befolkningen ellers. NAVs tall viser derimot en liten økning for innvandrere i perioden (+1 600), men ingen endring for befolkningen ellers.

Figur 10 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet på Østlandet etter innvandrerststatus. Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer

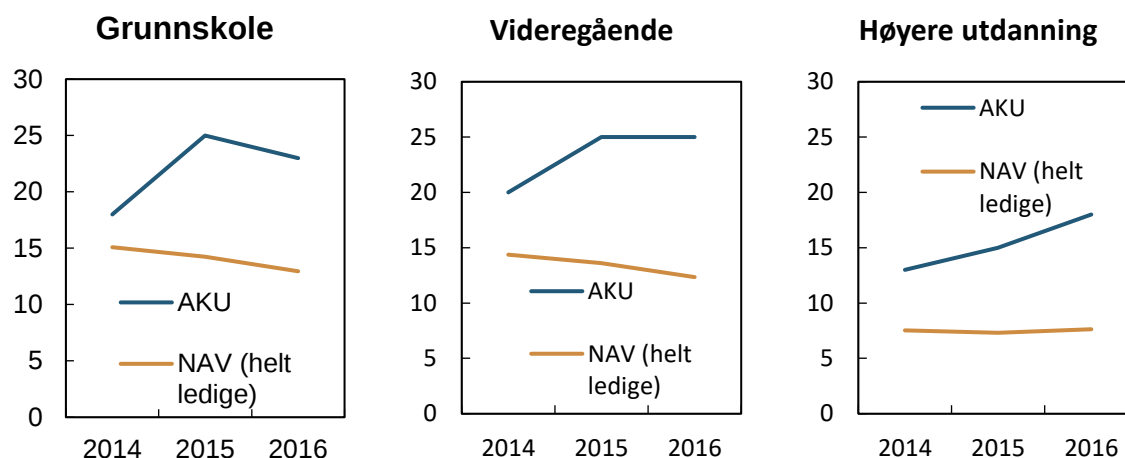


Kilder: NAV og SSB

Ser vi på høyeste fullførte utdanning blant de ledige, viser AKU en økning i ledigheten for alle utdanningsgrupper på Østlandet fra 2014 til 2016. Økningen er prosentvis størst i gruppen med høyere utdanning, med en vekst på 38 prosent (5 000 personer). For NAVs ledighet vises her kun helt ledige, og tall for november hvert år, siden dette var dataene som var tilgjengelige. Da ser vi at det ikke var noen økning for de med høy utdanning blant de helt ledige på Østlandet fra november 2014 til november 2016.

Blant personer med lavere utdanning er forskjellen enda større, men det må ses i sammenheng med at mange av de som søker jobb ved siden av skole og studier, bare vil ha fullført grunnskole eller videregående skole. Som vi har vært inne på før, fanges disse i liten grad opp i NAVs ledighetstall. Uansett viser AKU en klar økning i ledigheten på Østlandet også blant personer med videregående utdanning og kun grunnskole, mens antallet helt ledige har falt med 14 prosent for begge disse gruppene i denne perioden.

Figur 11 Helt ledige og AKU-ledighet på Østlandet etter utdanningsnivå. Tall for november hvert år for helt ledige. Årsgjennomsnitt for AKU. Antall tusen personer

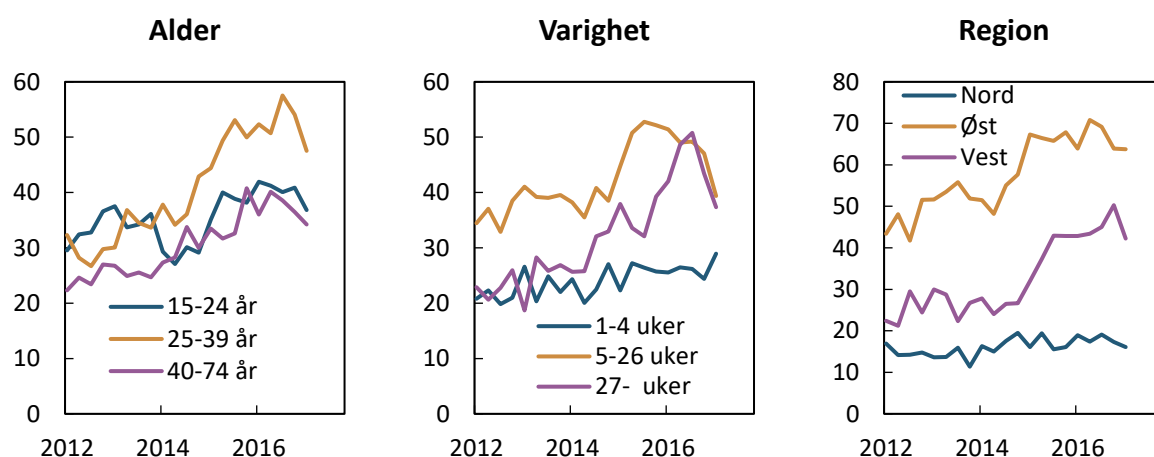


Kilder: NAV og SSB

Utviklingen de siste månedene

Som vi har vært inne på, har det store avviket mellom AKU- og NAV-ledigheten blitt redusert de siste månedene. Både AKU- og NAV-ledigheten har gått ned, men nedgangen i AKU-ledigheten har vært langt mer markert. I februar, den siste måneden der vi har tall for begge ledighetsmålene, var ledighetsraten ifølge AKU 4,3 prosent. Det var 1,4 prosentenheter høyere enn NAVs registrerte ledighetsrate i tilsvarende måned og 0,8 prosentenheter høyere enn NAV-ledigheten inkludert ordinære tiltaksdeltakere.

Figur 12 AKU-ledige etter alder, ledighetsvarighet og region. Sesongjustert. Antall tusen personer



Kilde: SSB

De siste månedene har AKU-ledigheten falt for flere av de undergruppene som særlig opplevde økende ledighet de senere årene. Gjennom høsten og vinteren har det blitt færre ledige i alle aldersgrupper, men nedgangen har vært klarest blant de mellom 25 og 39 år, se figur 12. Etter varighet har det særlig blitt færre som har vært ledige i mer enn et halvt år (27 uker og mer), men det har også vært en betydelig nedgang i antall personer som har vært ledige i mer enn en måned, men mindre enn et halvt år (5-26 uker). At ledighetsnedgangen har gått sammen med et betydelig fall i yrkesdeltakelsen, som vi skal si mer om i kapittel 7, kan tyde på at mange av de som hadde vært ledige i en lengre periode nå kan ha gitt opp jobbsøkingen og trukket seg ut av arbeidsstyrken. Ellers ser vi at det ifølge AKU har vært en betydelig nedgang i ledigheten både på Østlandet og Sør- og Vestlandet.⁶

Oppsummering

Som vi har sett i dette kapitlet, har veksten i fastlandsøkonomien avtatt i kjølvannet av oljeprisfallet i 2014. Veksten i sysselsettingen har også gått ned, men i motsetning til tidligere nedgangskonjunkturer holdt seg så vidt positiv. Arbeidsledigheten har steget, men økningen i AKU-ledigheten har vært langt kraftigere enn økningen i ledighetstallene som produseres av NAV. Forskjellen kan i stor grad tilskrives at ledigheten ifølge NAV har vært nokså stabil på Østlandet, mens det ifølge AKU har vært en betydelig ledighetsøkning i de samme områdene. En mer detaljert sammenligning av utviklingen på Østlandet viser at økningen i

⁶ Grupperingen er her den samme som tidligere i kapitlet. Sør- og Nord-Trøndelag inngår i «Nord».

AKU-ledigheten har vært drevet av en rekke grupper. AKU-ledigheten har økt mer både for kvinner og menn, i alle aldersgrupper og for både innvandrere og befolkningen for øvrig.

På landsbasis viser AKU en mer markert ledighetsøkning både for menn og kvinner, men forskjellen har vært størst blant menn. Etter alder har AKU og NAV vist en om lag lik ledighetsutvikling blant de over 40 år, men AKU-ledigheten har økt betydelig mer enn NAV-ledigheten blant de under 40 år. Ifølge NAVs tall har det – til forskjell fra tidligere nedgangskonjunkturer – blitt noe færre arbeidsledige under 25 år de siste årene. Både AKU og NAV har vist en økning i langtidsledigheten de senere årene, men økningen i langtidsledigheten i AKU har vært klart sterkest. De siste månedene har imidlertid det usedvanlig store avviket mellom de to ledighetsmålene blitt redusert som en følge av AKU-ledigheten har falt langt raskere enn NAV-ledigheten.

5 En registerbasert sammenligning av AKU- og NAV-ledigheten

Gjennomgangen av ledighetsutviklingen i det forrige kapitlet var basert på tall som NAV og SSB publiserer og som er tilgjengelig for alle. I dette kapitlet skal vi sammenligne ledighetsutviklingen i de to statistikkene med utgangspunkt i kobling mellom AKU-utvalget og registertall, hvor de fleste er laget spesielt for denne arbeidsgruppen. SSB har publisert noen tall med utgangspunkt i disse tallene i forbindelse med fremleggingen av kvartalstallene i AKU de siste par årene, men i det følgende ser vi på utviklingen helt tilbake til 2012, og vi utnytter også flere registre enn det som er gjort tidligere.

Vi ser først på resultater av koblinger mellom AKU-utvalget og NAVs saksbehandlings-verktøy Arena. Arena inneholder alle som er registrert som arbeidssøkere hos NAV, samt de som er registrert med nedsatt arbeidsevne og sykmeldte som trenger oppfølging fra NAV. Koblingen gjøres på individnivå og viser hvilken status en person i AKU-utvalget har i AKU og hvilken status personen har i Arena. Ved dette får man blant annet fram i hvilken grad den målte veksten i ledigheten i AKU skyldes ledige personer som ikke er registrert i Arena. Motsatt får man fram hvordan de registrerte ledige og personer på tiltak i Arena blir klassifisert i AKU.

Det er en utfordring for disse sammenligningene at NAV-tallene er et øyeblikksbilde ved utgangen av hver måned mens AKU bygger på intervjuer som gjennomføres løpende gjennom hele måneden. Når vi finner at en del personer har ulik status i AKU og Arena, kan det skyldes at skyldes at personen har endret status mellom intervjutidspunktet i AKU og måletidspunktet i NAV.

AKU-ledigheten økte med 46 000 fra 2012 til 2016. Tabell 1 viser at 22 000, det vil si halvparten av veksten, kom blant personer som ikke var registrert i Arena. 16 000 av veksten kom blant personer som var registrert som helt ledige i Arena og de resterende fordelte seg på 1 000 ordinære arbeidssøkere på tiltak og 5 000 flere i gruppen med nedsatt arbeidsevne.

Tabell 1 AKU-ledige etter status i NAV/ARENA. 1000

	2012	2014	2015	2016	Vekst 2012-16
AKU-ledige (publiserte tall)	86	96	121	132	46
Ikke registrert seg i NAV	39	44	57	61	22
Ledig både i AKU og NAV	28	33	40	44	16
På tiltak hos NAV	5	4	7	6	1
Nedsatt arbeidsevne hos NAV	15	16	18	20	5

Fra tabell 2 ser man at andelen av de AKU-ledige som var registrert helt ledige har ligget stabilt fra 2012 til 2016.

Tabell 2 AKU-ledige etter status i NAV/ARENA. Prosent

	2012	2014	2015	2016
AKU-ledige (publiserte tall)	100	100	100	100
Ikke registrert seg i NAV	45	45	47	46
Ledig både i AKU og NAV	32	34	33	34
På tiltak hos NAV	6	4	5	5
Nedsatt arbeidsevne hos NAV	17	16	14	15

I tabell 3 er resultatene fra koblingen mellom AKU og Arena brukt til å se hvordan de helt ledige hos NAV, er klassifisert i AKU ut fra hvordan de svarer i intervjuet.

Tabell 3 Registrerte helt ledige etter status.1000

	2012	2014	2015	2016
Registrerte ledige i NAVs statistikk	66	75	81	84
Registrerte ledige estimert i AKU	65	76	81	90
Ledig både i AKU og NAV	28	33	40	44
Sysselsatt, AKU	18	19	17	19
Ønsker arbeid, AKU	11	12	13	14
Ønsker ikke arbeid, AKU	8	12	11	13

Rundt ¼-del av de som er registrert som helt ledige hos NAV svarer at de er sysselsatt i AKU. Forskjellen i måletidspunkt kan være en forklaring. Men det er også kjent at noen registrerte ledige ikke melder fra om jobber de har hatt. Man skal heller ikke se bort fra at noen i AKU-intervjuet finner det mer sosialt akseptabelt å svare at man er i jobb, fremfor å være arbeidsledig.

Noen av dem som er registrert som helt ledige hos NAV, svarer i AKU at de ikke ønsker arbeid. Dermed regnes de som utenfor arbeidsstyrken i AKU. Tidligere undersøkelser har vist at det særlig er eldre som svarer dette. Disse kan anse at ledigheten er første steget på vei mot pensjonering. En del av de registrerte ledige svarer at de ønsker arbeid i AKU, men regnes likevel som utenfor arbeidsstyrken, for eksempel fordi de ikke har søkt arbeid i løpet av de siste fire ukene.

I den andre linjen i tabell 3 vises et estimat på den registrerte ledigheten med utgangspunkt i hvor mange i AKU-utvalget har denne statusen ifølge Arena. Som vi ser, er estimatet nokså nær NAVs egne tall. Det tyder ikke på at frafallet i AKU har gitt vesentlige skjevheter i målingen av ledigheten. Personer som ikke er registrert hos NAV har stått for mye av økningene i AKU-ledigheten.

Koblingen mellom AKU og Arena viser at det ikke er så stort sammenfall mellom hvem som regnes som arbeidsledige i de to statistikkene. Bare rundt halvparten av de registrerte helt ledige er også målt som ledige i AKU. Og motsatt er det bare rundt en 1/3-del av de AKU-ledige som man finner igjen som helt ledige i NAVs registre. At måletidspunktet er ulikt kan i noen grad forklare dette. De faktiske forskjellene er antagelig mindre.

Mer om AKU-ledige som ikke finnes i NAVs tall

For å kunne si mer om de AKU-ledige som vi ikke finner igjen i Arena, har vi også gjort en kobling mellom AKU og et datasett kalt System for persondata (SFP) i SSB. 2015 er siste tilgjengelige år med SFP-tall. Foruten data fra Arena inneholder SFP data om aktiviteter som deltakelse i utdanning og velferdsordninger som er ment å erstatte arbeidsinntekt. Resultatene fra koblingene rapporteres i tabell 4. En del personer forekommer i flere av de aktuelle statusene. I tabell 4 er de plassert i bare én av disse. Prioriteringen følger statusene slik de står fra øverst til nederst i forspalten.

SFP lages kun for november hvert år. Koblingen er basert på AKU-data for fjerde kvartal (oktober–desember). For mange av koblingene vil forskjellene i måletidspunkt dermed være

større enn i koblingene mellom AKU og Arena, hvor man kunne koble oktober mot oktober osv. Det er en viktig grunn til at rundt 20 prosent av de ledige i AKU står registrert som sysselsatt i SFP ifølge tabell 4. Men det er også en erfaring at sysselsettingstallene i registeret er noe upresise på datering for små og tilfeldige jobber.

Tabell 4. Arbeidsledige i 4. kvartal (AKU), etter status (én hovedstatus) i System for persondata (SFP) i november

	Antall arbeidsledige 1 000						
	15-74 år					25-39 år	
	2012	2013	2014	2015	2015-2012	2015	2015-2012
I alt	86	88	95	118	32	49	20
Sysselsatt	21	17	18	20	-1	10	2
Registrert helt arbeidsledig	21	23	28	36	15	16	8
Ordinære tiltaksdeltakere	5	5	4	6	1	2	0
Korttidssytelser NAV	1	0	2	3	2	3	2
Introduksjonsordning flyktninger m.fl.	-	0	1	0	0	-	0
Ordinær utdanning	14	15	15	21	7	5	4
Nedsatt arbeidsevne hos NAV uten AAP	4	5	5	6	2	2	1
Arbeidsavklaringspenger	4	5	5	3	-1	1	-1
Varig uførepensjon	1	2	1	1	0	0	0
Etterlattepensjon inkl. barnepensjon	0	-	-	-	0	-	0
Alderspensjon/AFP	0	0	0	0	0	0	0
Kontantstøtte	0	1	1	0	0	0	0
Enslig forsørgerstønad	-	0	1	-	0	-	0
Sosialhjelp	2	2	2	4	2	3	2
Ukjent status	10	12	13	15	5	7	3

Det primære formålet med SFP er å se på statuser som ikke er dekket av Arena. I tabellen er det de statusene som ikke er markert med blåfarge. Vi ser da at det er to statuser som peker seg ut, foruten de som har status som sysselsatt. Den ene gruppen er personer i ordinær utdanning, og den andre gruppen benevnes her som «ukjent status». Det betyr at de ikke har noen kjent status i SFP. Disse to gruppene er både de klart største i tabellen og også de som øker mest fra 2012 til 2015. Når vi ser på hva de som var i «ukjent status» i SFP i 2015 svarte om sin situasjon i AKU, var det 2 000 som oppga å være under utdanning, mens de andre oppfattet at sin hovedsakelige status var å være arbeidsledig. Utdanning kan i denne sammenheng være uformelle kurs/utdanninger som ikke inngår i registerdata over ordinær utdanning. «Ukjent status» kan også være personer som lever på oppsparte midler eller

forsørgeres av en annen person. Ellers ser vi at noen få AKU-ledige står som mottakere av sosialhjelp, og at det er en liten økning i denne gruppen fra 2012 til 2015.

Det fremgår av tabellen at svært få av de AKU-ledige er registrert på introduksjonsordningen for flyktninger og familiegjenforente, og det heller ikke er noen økning i denne gruppen i perioden. Personer som mottar uførepensjon eller alderspensjon og AFP bidrar heller ikke til økningen i AKU-ledigheten. Det er en del AKU-ledige både blant de med nedsatt arbeidsevne som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) og de som ikke mottar AAP, men veksten i AKU-ledigheten kommer utelukkende i sistnevnte gruppe.

Oppsummering

De registerbaserte sammenligningene vi har presentert resultatene fra i dette kapitlet, finner at personer som ikke er registrert som arbeidsledige i NAV-systemet, har stått for mye av økningen i AKU-ledigheten de senere årene. Vi finner at omlag halvparten av veksten i ledigheten i AKU fra 2012 til 2015 utgjøres av personer registrert hos NAV enten som helt ledige eller på tiltak. Den andre halvparten av veksten i AKU fordeler seg med drøyt 50 prosent av personer under utdanning, 25 prosent fra personer som har nedsatt arbeidsevne i NAVs registre og/eller er på korttidsytelser (sykepenges mm.), mens de resterende 25 prosent har vi ikke presise registerdata om. Denne siste gruppen omtaler seg selv å være arbeidsledig som sin hovedstatus i AKU.

6 Mulige forklaringer på den avvikende ledighetsutviklingen

I de foregående kapitlene har vi dekomponert den avvikende utviklingen mellom AKU- og NAV-ledigheten langs ulike dimensjoner. Vi har for eksempel sett at den avvikende utviklingen i stor grad kan føres tilbake til at AKU-ledigheten har økt mer enn NAV-ledigheten på Østlandet. Videre har registerbaserte sammenlikninger vist at mye av økningen i AKU-ledigheten har kommet blant personer som ikke er registrert i NAV-systemet.

I dette kapitlet skal vi utforske hypoteser som i større grad bidrar til å forklare hvorfor AKU og NAV har vist en såpass ulik ledighetsutvikling.

Som vi allerede har vektlagt, er AKU en utvalgsundersøkelse, mens NAVs ledighetstall bygger på en fulltelling. Statistisk usikkerhet eller skjevhet i AKU kan bidra til at de to ledighetsmålene avviker i perioder. Usikkerheten i AKU utforskes nærmere i kapittel 6.1. Her rapporterer vi også resultatene av en sammenlikning av ledigheten blant de ulike rotasjonsgruppene som inngår i AKU-utvalget.

En annen hypotese er at det har skjedd endringer i hvordan de to ledighetsstatistikkene utarbeides som har påvirket hvor mange som regnes som ledige. En beslektet hypotese er at det har skjedd endringer i NAVs behandling av ledige kontra personer på andre ordninger, eller at regelverksendringer, for eksempel for uføre, har bidratt til forskjellen. Disse hypotesene diskuteres nærmere i kapittel 6.2.

En tredje hypotese behandles i kapittel 6.3. Vi drøfter her om noe av forklaringen på den avvikende ledighetsutviklingen kan være at arbeidsledigheten i første rekke har rammet grupper som er mindre tilbøyelige enn andre til å registrere seg på NAV. Dette kan ikke minst gjelde personer som av ulike grunner ikke har rett på dagpenger, som studenter som søker deltidsjobb, nyutdannede, innvandrere og så videre.

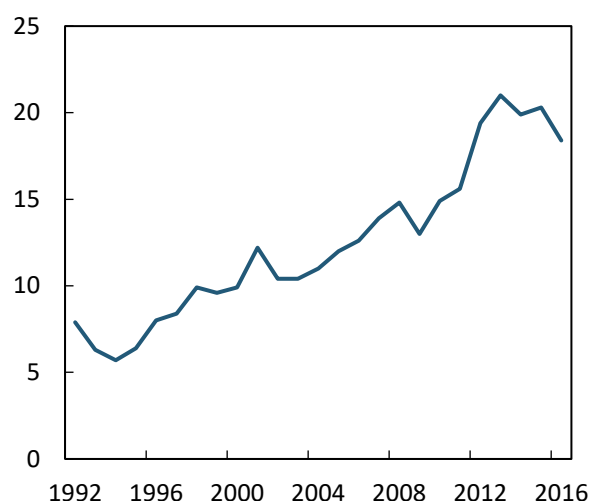
For å bli regnet som ledig hos NAV må en aktivt registrere seg og fornye registreringen hver 14. dag. I AKU må en kun svare at en søker etter jobb når en blir spurt om dette. Vi drøfter om det at det på denne måten er noe mindre krevende å bli regnet som arbeidssøker i AKU kan bidra til å forklare den uvanlig store forskjellen i kapittel 6.4.

6.1 Usikkerhet i AKU

AKU er en utvalgsundersøkelse, og i perioder der AKU og NAV avviker uvanlig mye kan det ikke utelukkes at skjevheter eller statistisk støy i AKU bidrar til dette. AKU består av et tilfeldig utvalg på 24 000 personer i aldersgruppen fra 15 til 74 år, mens den samlede befolkningen i denne aldersgruppen er på 3,9 millioner mennesker. AKU-utvalget utgjør følgelig 0,6 prosent av den samlede befolkningen i den aktuelle aldersgruppen.

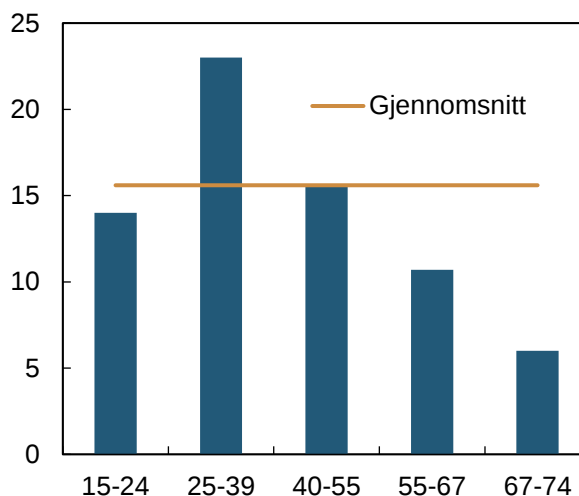
Utvalgsstørrelsen i AKU har ligget fast siden tidlig på 90-tallet. Siden den gang har befolkningen fra 15 til 74 år steget med rundt en fjerdedel, dog uten at dette skal ha vesentlig betydning for forklaringskraften i undersøkelsen. Samtidig har andelen av utvalget som faktisk besvarer undersøkelsen, gått ned. Tidlig på 90-tallet var frafallsprosenten nede i 6 prosent mens den har steget til rundt 20 prosent de siste årene, se figur 13. Men den har vært stabil i den perioden som analyseres i denne rapporten. Som påpekt i kapittel 3.2 er den viktigste forklaringen på frafallet at SSB ikke får kontakt med alle. For en god del skyldes det at man ikke finner et korrekt telefonnummer. Fra sommeren 2016 fikk man tilgang til kontakt og reservasjonsregisteret, som administreres av Direktoratet for forvaltning og IKT. Registeret brukes av forvaltningen for å få tilgang til innbyggers registrerte e-postadresse og mobilnummer. Siden da har frafallet i AKU blitt noe redusert.

Figur 13 Frafall i AKU. Andel av utvalget som ikke besvarer undersøkelsen. Prosent



Kilde: SSB

Figur 14 Frafall i 2011 etter aldersgruppe. Prosent



Kilde: SSB

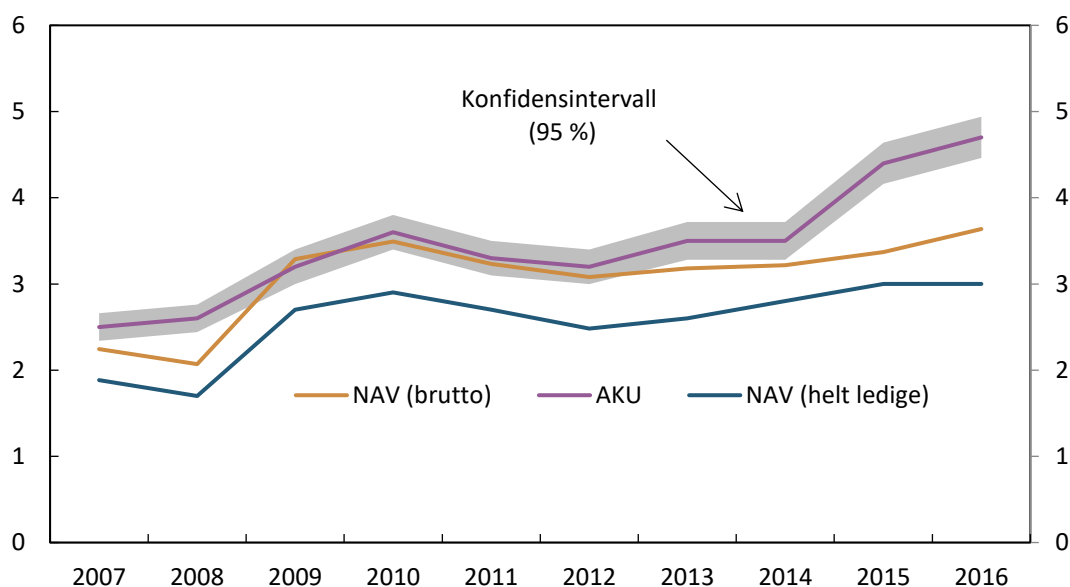
Når vi ser på frafallsrapporten for AKU, se figur 14, ser vi at frafallet varierer i ulike befolkningsgrupper. Noen grupper svarer i større grad enn andre når SSB ringer, mens andre er vanskeligere å få tak i. I utgangspunktet trenger ikke slike forskjeller være problematiske ettersom AKU vektes for å korrigere for skjevheter i utvalget. Hvis utvalget som brukes har en større andel menn enn kvinner (sammenlignet med befolkningen) så vektes kvinnes svar opp og mennenes ned slik at utvalget til slutt gjenspeiler kjente forhold i befolkningen.

Derimot kan slike frafallsskjevheter være problematiske hvis de gir systematiske skjevheter i svarene fra respondentene som ikke kan korrigeres gjennom vektingen. Hvis en spesifikk befolkningsgruppe er underrepresentert i utvalget på grunn av høyt frafall samtidig som denne gruppen har divergerende holdninger og aktiviteter fra befolkningen generelt, vil ikke disse holdningene eller aktivitetene bli tilstrekkelig korrigert for i vektingen. Dermed går man også glipp av disse i resultatene som er ment å gjenspeile hele populasjonen.

Fra frafallsrapporten til AKU ser man at AKU har høyere frafall blant særlig noen utvalgte befolkningsgrupper: personer i alderen 25 – 39 år, personer som bor i Oslo og Akershus, personer med grunnskoleutdanning, personer som bor i husstander som består av kun 1 person og blant innvandrere. AKU har også noe høyere frafall blant personer som ikke er sysselsatt ifølge registerdata. Vektingen justerer for en del av dette, men ikke alt. Vi har tidligere i rapporten dokumentert at en betydelig del av forskjellen mellom AKU og NAV-ledigheten har oppstått på Østlandet blant personer i aldersgruppen 25 – 39 år. Det kan derfor ikke utelukkes at deler av denne forskjellen skyldes visse systematiske skjevheter i utvalget blant disse befolkningsgruppene som oppstår på grunn av høyere frafall her. Samtidig gir ikke de registerbaserte sammenligningene vi rapporterte resultatene fra i kapittel 5 klare holdepunkter for at skjevheter i AKU har bidratt til å trekke opp ledigheten i det siste.

Utvalsusikkerheten i AKU illustreres av feilmarginene som SSB opererer med. De rapporterte feilmarginene til ledighetsraten har blitt større de senere årene. Det uvanlig store avviket mellom AKU og NAV den siste tiden er imidlertid langt større enn den beregnede feilmarginen, se figur 15.

Figur 15 Ulike mål på arbeidsledighet. Årsgjennomsnitt. Prosent. AKU med 95 prosents konfidensintervall



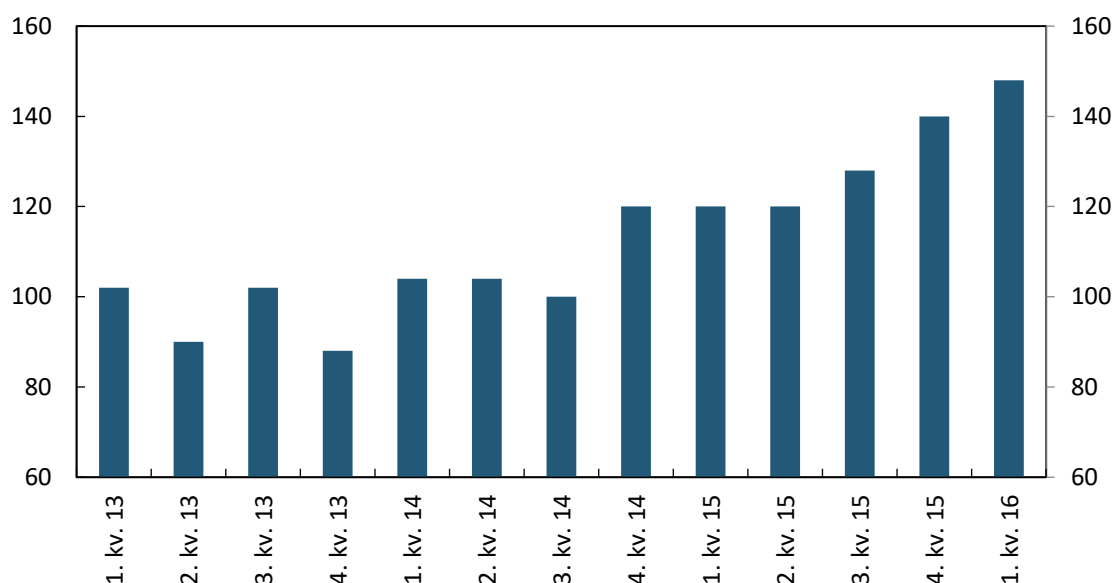
Kilder: NAV og SSB

AKU består av åtte delutvalg, der ett delutvalg skiftes ut hvert kvartal. Dermed kan en hypotese være at forskjellen mellom AKU og NAVs tall som oppstod i 2015 og holdt seg gjennom 2016 skyldtes «uflaks» med de nye delutvalgene som kom inn mot slutten av 2014 eller i løpet av 2015, den perioden da AKU-ledigheten økte særlig raskt. I tilfelle noen av disse utvalgene var spesielt «skjeve», vil de i så fall kunne bidra til å trekke opp ledigheten i alle de åtte kvartalene de er med. Vi har derfor sett nærmere på ledigheten i alle delutvalg siden 1. kvartal 2013. I figur 16 vises den gjennomsnittlige arbeidsledigheten de fire første kvartalene de ulike delutvalgene er med i AKU. De beregnede tallene er målt i antall tusen personer på landsbasis. Den første søylen i figuren er følgelig den gjennomsnittlige ledigheten for det delutvalget som kom inn i 1. kvartal 2013 i perioden fra og med dette kvartalet og til og med 4. kvartal samme år. Den neste søylen – 2. kvartal 2013, er den gjennomsnittlige ledigheten for delutvalget som kom inn i dette kvartalet til og med 1. kvartal 2014. Vi rapporterer den gjennomsnittlige ledigheten over fire kvartaler for å unngå sesongmessige forskjeller og redusere tilfeldige svingninger.

Som figuren illustrerer, viste de delutvalgene som kom inn i 2013 og de første kvartalene i 2014 i gjennomsnitt en ledighet på rundt 100 000 eller færre i de første fire kvartalene de var inne. Delutvalget som kom inn i 4. kvartal 2014, viste klart flere ledige, men det må også ses i lys av at det dekker en periode med høyere arbeidsledighet. Samtidig ser vi at de påfølgende delutvalgene har vist minst like høy arbeidsledighet som det som kom inn i 4. kvartal 2014, og delutvalget som kom inn i 1. kvartal 2016, det siste delutvalget vi har observert i fire kvartaler, har vist høyest ledighet av alle.

Ingen av delutvalgene viser ledigheten for helt tilsvarende perioder, og ettersom de ulike delutvalgene bare består av 3 000 personer, vil feilmargenene være vesentlig større enn for AKU samlet. Vi kan derfor ikke trekke veldig klare konklusjoner med utgangspunkt i denne sammenligningen, men hypotesen om at den sterke ledighetsøkningen i AKU var drevet av skjevheter i noen få delutvalg, styrkes ikke. Ingen av de delutvalgene som kom inn i 2014 eller 2015 har skilt seg ut med særskilt høy ledighet.

Figur 16 Gjennomsnittlig ledighet for rotasjonsutvalg i AKU. Fire første kvartaler. Antall tusen personer. Etter hvilket kvartal de kom inn



Kilde: SSB

6.2 Endringer i regelverk og praksis

En mulig forklaring på at de to ledighetsmålene utvikler seg forskjellig kan være endringer i regelverk eller NAVs praksis som påvirker den registrerte ledigheten og AKU-ledigheten ulikt. Utvalget har derfor sett på om det har skjedd noen regelverksendringer i perioden 2013-2016 som kan ha hatt slike effekter.

Dagpengereguleringen

Det har vært flere mindre endringer i dagpengereguleringen de siste årene:

- 1. januar 2015: Fjerning av feriepengetillegg for dagpengemottakere
- 1. januar 2016: Ventetiden for å få dagpenger om man har sagt opp jobben selv økt fra 8 til 12 uker
- 1. mai 2016: Noe enklere å kombinere dagpenger og utdanning
- 1. juli 2016: Dagpenger under etablering av egen virksomhet utvidet fra 9 til 12 måneder

Maksimal dagpengeperiode under permittering endret i 2012, 2014, 2015 og 2016

Felles for mange av endringene i dagpengereguleringen er at de ble innført etter at avviket mellom AKU-ledigheten og bruttoledigheten oppstod. For eksempel kan det at man ikke får dagpenger de første ukene man er ledig om man har sagt opp jobben selv, bidra til at AKU fanger opp flere ledige enn NAV. Økningen i denne ventetiden fra 8 til 12 uker kom imidlertid i 2016, og kan dermed ikke forklare den økte differansen som oppstod årene før. Andre av endringene har trolig også liten betydning, f.eks. er det fortsatt få som kombinerer dagpenger og utdanning etter endringen i 2016, og noen av endringene skulle også om noe tilsi større økning i NAVs ledighet enn i AKU og ikke motsatt.

Permitteringsreguleringen har imidlertid blitt endret flere ganger. Dette har også sammenfalt i tid med perioden hvor avviket mellom AKUs og NAVs ledighetstall oppstod. Maksimal-permitteringsperiode ble kortet ned fra 52 til 30 uker i 2012 og dernest fra 30 til 26 uker i 2014. Innstrammingene ble reversert i 2015 og 2016 slik at maksimal permitteringsperiode

nå er tilbake på 52 uker. Permitterte defineres ulikt i AKU og NAV de første tre månedene av permitteringsperioden. Mens de i AKU regnes som sysselsatte, inngår de i NAVs ledighetstall. Flere permitterte vil med andre ord på kort sikt bety at NAVs ledighetstall øker mer enn ledighetstallet målt ved AKU, men over tid vil det jevne seg ut. Ingen av endringene i permitteringsregelverket de siste årene påvirker de første tre månedene direkte, men om en utvidelse av permitteringsregelverket fører til at flere bedrifter permitterer i utgangspunktet, skulle det på kort sikt tilsi at NAVs ledighetstall vil øke noe mer enn AKU. Det motsatte vil da være tilfelle ved en innstramning. Antallet helt permitterte holdt seg imidlertid lavt i perioden 2012-2015, på rundt 2 000 – 3 000 personer.

Samlet ser det ikke ut til at endringer i dagpengeregulverket de siste årene kan forklare at AKU-ledigheten økte så mye mer enn NAVs bruttoledighet i perioden 2013-2015.

Tiltakspenger

Nedre aldersgrense for å kunne motta tiltakspenger mens man deltar i arbeidsmarkedstiltak ble hevet til 18 år i 2016. Det var imidlertid svært få under 18 år som mottok tiltakspenger før denne endringen, om lag 300 i gjennomsnitt i 2014 og 200 i 2015. Endringen kom altså etter at avviket mellom AKU og NAVs bruttoledighet oppstod, og gjaldt en svært liten gruppe.

Pensjonsreformen

Pensjonsreformen trådte i kraft fra januar 2011, men har påvirket tilpasningen på arbeidsmarkedet blant personer over 60 år i flere år etter dette. De viktigste elementene ved pensjonsreformen som gir gode incentiver til arbeid etter 62 år er følgende:

- Nøytrale uttaksregler⁷ gir høyere alderspensjon ved utsatt pensjonering.
- Alderspensjonen kan fritt kombineres med arbeid fra 62 år uten at pensjonen blir redusert.
- Nye skatteregler fra 2011 gjør det mer gunstig enn før å kombinere arbeid og alderspensjon.

Flere studier viser at reformen har hatt positiv virkning på sysselsettingen blant personer over 62 år i løpet av de første årene den har virket (Bakken og Bråthen 2012, Dahl og Lien 2013, Hernæs m.fl. 2016, Nordby og Næsheim 2017 og Pensjonspolitisk arbeidsgruppe 2017). Dermed kan også reformen ha påvirket ledigheten gjennom at arbeidstilbudet er høyere enn det ville vært uten reformen. På kort sikt kan dette gjøre at nye som kommer inn på arbeidsmarkedet kan bruke lengre tid på å komme i jobb, noe som typisk vil kunne slå mer ut i AKU-ledigheten enn i den registrerte. At stadig flere velger å studere lengre og dermed kommer senere inn i arbeidslivet bidrar derimot i motsatt retning. På lengre sikt er det grunn til å tro at pensjonsreformen gjør at kapasiteten i økonomien er høyere enn den ellers ville vært, på grunn av et høyere arbeidstilbud.

I forbindelse med pensjonsreformen ble også særreglene for dagpengemottakere over 64 år fjernet sommeren 2012. Tidligere kunne disse personer som mottok dagpenger etter fylte 64 år beholde disse fram til de ble 67 år. Fra sommeren 2012 har denne gruppen hatt samme dagpengeregulverk som andre, med maks to års varighet på dagpengene. Dette førte til et fall i ledigheten blant personer over 60 år sommeren 2012 (Galaasen og Sørbø 2013). I og med at gruppen det dreide seg om var liten var det imidlertid kun snakk om noen

⁷ Nøytrale uttaksregler innebærer at den enkelte kan forvente om lag samme samlede pensjons-utbetaling over livsløpet uansett valg av uttakstidspunkt.

hundre personer. Dette er også en aldersgruppe med relativt få ledige i AKU, og denne regelverksendringen kan ikke forklare det økte avviket mellom AKU-ledigheten og NAV.

Uførereform

Uførereformen trådte i kraft 1. januar 2015. Reformen gjorde blant annet at man kan prøve seg i jobb uten å miste retten til uføretrygd om helsen blir dårligere. Inntektstaket på 1G er også fjernet, men samtidig økes marginalsatten for de som jobber lite. NAV sendte ut brev til uføretrygdde i andre halvår 2014 og varslet om uførereformen. Dermed kunne man tenke seg at noen flere uføre orienterte seg mot arbeid og svarte i AKU at de søkte og var tilgjengelig for jobb. De koblingene mellom ulike registre vi rapporterer resultatene fra i kapittel 5 tyder imidlertid ikke på noen slik effekt. Så å si ingen uføre svarer at de er ledige i AKU hverken før eller etter reformen.

Arbeidsavklaringspenger/Nedsatt arbeidsevne

For å motta arbeidsavklaringspenger (AAP) må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent, og sykdom, skade eller lyte må være en vesentlig årsak til dette. Her må det foreligge legeerklæring, i tillegg til at NAV skal gjøre en arbeidsevnevurdering i samarbeid med bruker.

De som mottar AAP, er en svært sammensatt gruppe. Det kan være langtidssyke som har en arbeidsgiver de skal tilbake til om og når de blir friske, personer som på grunn av helseutfordringer må jobbe redusert eller unge som ønsker å komme i jobb eller utdanning, men som har komplekse utfordringer.

Det har ikke vært noen endringer i regelverket knyttet til arbeidsavklaringspenger de siste årene. I arbeidsevnevurderingen som legges til grunn for å få innvilget AAP må NAVs veiledere til en viss grad bruke skjønn i vurderingen, basert på informasjon fra legeerklæring og dialog med bruker. Selv om det ikke har vært noen endringer i regelverket kan NAVs praksis ha endret seg, slik at flere/færre i gråsonen ledighet/nedsatt arbeidsevne blir innvilget AAP.

Dersom en AAP-mottaker får bedre helse og ikke lenger trenger spesiell oppfølging fra NAV, kan vedkommende motta ytelsen i inntil tre måneder som vanlig arbeidssøker. Denne gruppen AAP-mottakere, som i dag er i underkant av 1 000 personer, inngår da i NAVs statistikk over helt ledige. At så få inngår i denne gruppen kan tyde på at denne ordningen blir for lite brukt. For mange av AAP-mottakerne som ikke har en arbeidsgiver vil målet være at de skal begynne å søke jobber når helsen blir bedre. Mange går også til en jobb, men svært få går altså fra AAP til en status som ordinær arbeidssøker. Det kan kanskje skyldes at det oppleves som utfordrende for NAVs veiledere å si til bruker at de nå bare har tre måneder på å finne en jobb før de mister ytelsen. I så fall vil det kunne resultere i en opphopning av AAP-mottakere som er blitt friske og selv oppfatter seg som arbeidssøkere, men som likevel fortsetter å stå som personer med nedsatt arbeidsevne og AAP. En slik opphopning vil også bli større i en situasjon hvor det blir vanskeligere å få jobb, slik vi har sett i nedgangskonjunkturen de siste årene.

En annen mulighet er at flere av de som er registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne uten å motta AAP svarer at de er ledige i AKU. Fra 2012 til 2015 økte antallet personer som hadde nedsatt arbeidsevne uten å motta AAP med 11 000 personer i NAVs registre, før det gikk litt ned i 2016. Dersom denne økningen dels skyldes en praksisendring hos NAV, hvor personer som tidligere ble vurdert til å være ordinære arbeidssøkere nå blir vurdert å ha nedsatt arbeidsevne, vil dette kunne forklare noe av den økte forskjellen mellom de to

ledighetsmålene. En slik praksisendring kan f.eks. komme av at personer med nedsatt arbeidsevne til dels har tilgang på andre arbeidsmarkedstiltak enn ordinære arbeidssøkere.

Når AKU-tallene kobles mot NAVs registre, kan vi se tendenser til slike effekter de siste årene, se kapittel 5. Mens om lag 15 000 personer med nedsatt arbeidsevne hos NAV svarte at de var ledige i AKU i 2012 og 2014 økte dette til om lag 18 000 i 2015 og 20 000 i 2016. Dermed har om lag 1/5 av det økte avviket mellom de to ledighetsmålene kommet blant personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Dette kan både være personer som mottar AAP og personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV uten å motta AAP. Koblinger mot System for persondata (SFP) tyder på at det er de uten AAP som står for økningen. Resten av avviket mellom de to ledighetsmålene har oppstått blant personer som hverken er registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV.

Aktivitetsplikt for mottakere av økonomisk sosialhjelp

Fra og med 1. januar 2017 er det vedtatt en lovendring som gjør det obligatorisk å stille vilkår om aktivitet for alle arbeidsføre mottakere av økonomisk sosialhjelp under 30 år. Endringen i 2017 kan naturligvis ikke forklare utviklingen i ledigheten i 2012-2016, men også tidligere har kommuner kunnet stille denne type krav. De har imidlertid gjort det i varierende grad. Dahl og Lima (2016) har sett på effekten av innføring av aktivitetskrav i fire norske kommuner i perioden 2012-2014. De fant at dette førte til en nedgang i antallet sosialhjelpsmottakere i to av kommunene, mens det ikke var noen signifikant endring i de to andre. De har imidlertid ikke sett på om kravene førte til at flere/færre registrerte seg som ledige. Her kan det også være flere effekter. For de som blir vurdert som arbeidsføre, vil NAV ofte kreve at de registrerer seg som arbeidssøkere for å få sosialhjelp. Samtidig kan aktivitetskrav og lignende ha en avskrekkende effekt og føre til at noen ikke melder seg til NAV i det hele tatt. Dersom disse personene svarer i AKU at de er ledige vil det kunne gi økt forskjell mellom de to ledighetsmålene.

Koblingen mellom AKU og registerdata, se kapittel 5, viser en viss økning i antallet ledige i AKU som også mottar sosialhjelp i perioden 2012-2015. Men økningen er størst blant de som også er registrert som arbeidssøkere eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV. Antallet som kun mottok sosialhjelp var stabilt i perioden 2012-2014, før det økte med 2 000 i 2015. Endringer i gruppen med sosialhjelp ser altså ut til å kunne forklare en liten del av avviket som oppstod i 2015. Samtidig er økningen på 2 000 så liten at dette kan være tilfeldigheter.

Introduksjonsprogrammet

Utvalget har blitt informert om to endringer i introduksjonsprogrammet i perioden vi her ser på:

Fra 1. september 2013 ble det innført plikt til å gå opp til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. Prøvene, og den vurderingen den enkelte der får av sin «språklige profil» gjør det enklere for den enkelte å dokumentere sine ferdigheter og for en arbeidsgiver å vurdere om akkurat den konkrete kandidaten har de ferdighetene som trengs for å løse akkurat de konkrete arbeidsoppgavene.

Fra 1. januar 2016 er det rett til permisjon fra introduksjonsprogrammet ved tilbud om ordinært arbeid. Deltaker kan ha inntil ett års permisjon og dermed få en sjanse til å «prøve ut» om hun eller han har de kvalifikasjonene som er nødvendig i arbeidslivet eller i en konkret jobb. Den enkelte har en sikkerhet om å kunne komme tilbake til programmet hvis erfaringen gjør at deltaker ser hun eller han fortsatt har behov for grunnleggende

kvalifisering. Forslaget gir et incitament til å prøve seg i arbeidslivet når en er usikker på om kvalifikasjonene er tilstrekkelige og kan redusere en potensiell innlåsningseffekt.

Koblinger mellom AKU og registerdata, se kapittel 5, viser imidlertid at antallet deltakere i introduksjonsprogrammet som svarer i AKU at de er ledige ligger mellom 0 og 1 000 i hele perioden vi her ser på.

NAVs praksis

Utvalget har også undersøkt om det har skjedd endringer i NAVs praksis i oppfølgingen av arbeidssøkere i årene 2012-2015 som kan påvirke ledighetstallet.

I Hedmark endret NAV sin oppfølging av arbeidssøkere fra slutten av 2014. Lande m. fl. (2016) finner at endringene ført til at den registrerte ledigheten falt i Hedmark i 2015. Dersom strengere oppfølging fører til at flere kommer raskere i jobb, skulle det ikke tilsi noe for forholdet mellom AKU-ledighet og NAVs ledighet. Forfatterne finner imidlertid også en lavere tilgang av nye arbeidssøkere uten dagpenger etter innføringen av tiltaket i Hedmark. Dette kan være personer som likevel sier i AKU at de er ledige. Hedmark er likevel et lite fylke og kan i liten grad forklare forskjellen mellom AKU og NAVs ledighet. Dersom flere fylker har endret praksis på lignende måte vil det derimot kunne ha betydning. Dette virker ikke å være tilfellet ut i fra informasjonen utvalget har fått.

Ifølge NAV har det vært et økt fokus på utdanning for unge arbeidssøkere de siste årene. Det betyr at ungdom som kommer til NAV, men som ikke har fullført utdanning, i enda større grad enn tidligere veiledes tilbake til utdanning. NAV har også inngått samarbeid med flere skoler ved at en veileder fra NAV er på skolen noen dager, og dermed kan gi råd til skoleelever og jobbe for å hindre frafall og at ungdom kommer til NAV. Dersom disse endringene i praksis har hatt effekt vil det kunne tilsi at færre ungdom/unge melder seg ledig hos NAV. De kan likevel svare i AKU at de er arbeidssøkere.

AKUs praksis

AKU har i denne perioden hatt samme spørreskjema i alle årene, intervjuingen har hele tiden skjedd ved telefon og det har ikke vært endringer i definisjoner eller estimeringsmetode. Estimeringsmetoden er ikke optimal i forhold til at innvandrere har et høyere frafall enn andre. Selv med økt andel innvandrere i befolkningen over flere år, vil dette bety lite for endringstallene over en så kort periode som fra 2012 til 2016. Utvalgsusikkerheten særlig blant de yngste, er den dominerende årsak til at man fra kvartal til kvartal kan få store avvik i endringstall fra det NAV viser. For perioden fra 2012 til 2016 er likevel endringen så stor og varig over mange kvartaler at forskjellen med NAVs tall er signifikant.

Oppsummering

Samlet sett er det vanskelig å finne holdepunkter for at endringer i regelverk eller praksis kan forklare den økte differansen mellom AKU og NAVs ledighetstall i årene 2012-2016. Det ser ut til å være en økende trend i antallet personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten å motta AAP hos NAV som svarer at de er ledige i AKU. Dette kan forklare om lag 1/5 av den økte differansen i denne perioden. Samtidig har det også i tidligere nedgangskonjunkturer vært vanlig med en økning i antallet som mottar midlertidige helserelaterte ytelser hos NAV og ikke bare ledighet. Vi har ikke data tilbake i tid som kan vise om det da også tidligere har vært en økning i antallet med nedsatt arbeidsevne hos NAV som svarer at de er ledige i AKU, eller om dette er noe nytt ved denne nedgangskonjunkturen.

Økt fokus på å få unge arbeidssøkere tilbake i utdanning kan også være en av flere forklaringer på hvorfor NAV i mindre grad enn tidligere ser ut til å fange opp de yngste arbeidssøkerne. Det forklarer imidlertid ikke det økte avviket i aldersgruppen 25-39 år mellom NAV og AKU.

6.3 Grupper som er mindre tilbøyelige til å registrere seg på NAV

Grunnlaget for NAVs ledighetsstatistikk er hvor mange som registrer seg som arbeidssøkere ved NAV-kontorene og fornyer registreringen jevnlig. Det er grunn til å tro at grupper som ikke har rett på dagpenger vil være mindre tilbøyelige til å registrere seg hos NAV, mens disse i større grad kan bli fanget opp i AKU. Om det er særlig slike grupper som rammes av arbeidsledighet, kan det gi et avvik mellom AKU og NAV. I det følgende skal vi se nærmere på noen grupper som dette kan tenkes å gjelde.

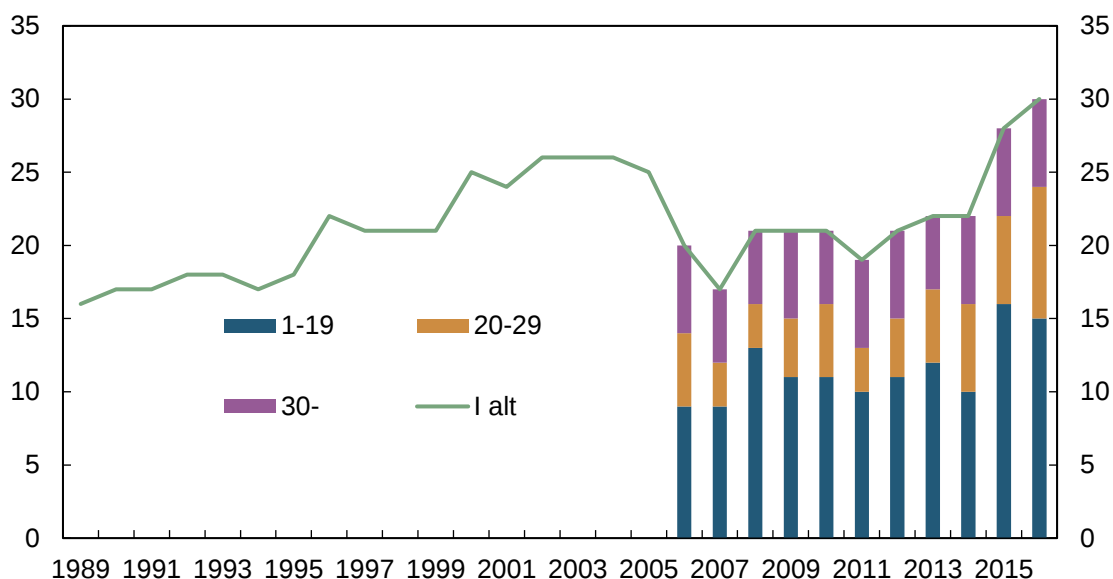
Studenter som søker deltidsjobb

Personer under utdanning som søker deltids- eller feriejobb regnes som arbeidsledige i AKU. Disse vil i liten grad bli fanget opp som ledige i NAV. Personer som oppga utdanning som hovedaktivitet sto for nesten 1/3 av økningen i AKU-ledigheten fra 2014 til 2016. Det store flertallet av de som er under utdanning er mellom 15 og 24 år, og arbeidsledige studenter forklarer mye av forskjellen i den målte ledigheten mellom AKU og NAV i denne aldersgruppen, som vi var inne på i kapittel 4.

I tidligere nedgangskonjunkturer har mange unge valgt videre studier fremfor jobbsøking og dermed trukket seg helt ut av arbeidsstyrken. Det har begrenset den målte økningen i arbeidsledigheten. De siste par årene har derimot yrkesdeltakelsen blant de yngste i større grad holdt seg opp. Yrkesfrekvensen i aldersgruppen 15 til 24 var om lag like høy i 2016 som i 2014. En forklaring kunne være at en del nyutdannede har valgt videre studier som en følge av det svake arbeidsmarkedet i denne nedgangskonjunkturen, men at de fortsetter jobbsøkingen og vil avbryte studiene om de får jobbtilbud. Tall for ønsket arbeidstid viser imidlertid at bare en femtedel av de 30 000 studentledige i 2016 ville jobbe mer enn 30 timer i uken, og økningen i studentledigheten de siste par årene har vært drevet av personer som ønsker kortere arbeidstid, se figur 17.

I perioden siden 1989 har vi ikke opplevd en like sterk økning i arbeidsledigheten blant studenter som de siste to årene, og dette dreier seg i hovedsak altså om personer som ønsker deltidsarbeid. Samtidig har det over tid blitt stadig flere personer under utdanning. Ifølge AKU var det 500 000 personer mellom 15 og 74 år som oppga utdanning som hovedaktivitet i 2016, en økning på 70 000 fra 2006, men økningen har vært nokså gradvis. Høy vekst i levekostnadene de senere årene kan ha bidratt til flere studenter ser det nødvendig å ha deltidsjobb, men det er neppe hele forklaringen på hvorfor arbeidsledigheten blant studenter har økt så markert de siste par årene.

Figur 17 Arbeidsledige i AKU som oppgir utdanning som hovedsakelig virksomhet. Etter ønsket arbeidstid i timer per uke. Antall tusen personer



Kilde: SSB

Det som er klart, er imidlertid at arbeidsledige under utdanning i liten grad vil bli fanget opp i NAVs ledighetsstatistikk. Den markerte økningen i studentledigheten i AKU forklarer derfor noe av det uvanlig store avviket mellom AKU og NAV de siste par årene. Om lag en tredjedel av forskjellen i ledighetsøkningen mellom AKU og NAV fra 2014 til 2016 kan tilskrives studenter og skoleelever.

Nye i arbeidsstyrken – nyutdannede og innvandrere

Nyutdannede eller andre som kommer inn i arbeidsstyrken, som for eksempel innvandrere, vil i mange tilfeller ikke ha hatt høy nok inntekt til å få utbetalt dagpenger. Dermed kan de også ha mindre incentiver til å melde seg til NAV enn personer som har blitt stående uten jobb som en følge av nedbemanningen.

Det kreves en arbeidsinntekt på 1,5 G forrige kalenderår eller minst 3G i løpet av de tre siste avsluttede kalenderårene for å ha krav på dagpenger fra NAV. Mange nyutdannede vil ikke oppfylle dette kravet. Incentivene til å registrere seg som arbeidsledig hos NAV og fornye registreringen hver 14. dag kan dermed være begrenset. Nyutdannede med studielån får rentefritak på lånet om man er registrert som arbeidsledig i mer enn tre måneder, men dette er trolig lite kjent blant mange nyutdannede. Dersom man ikke har rett på dagpenger, kan det dermed fremstå som like greit å søke på jobber på egenhånd uten å melde seg ledig hos NAV. Med internett har dette blitt langt enklere, og man kan også bruke nav.no til å få tilsendt ledige stillinger på epost uten å registrere seg som arbeidssøker. Utviklingen i den registrerte ledigheten blant unge de siste årene kan tyde på at en slik effekt gjør seg gjeldende, noe som i så fall tilsier at differansen mellom AKU og bruttoledige gradvis vil bli noe større. Det kan imidlertid i liten grad forklare den økte differansen som oppstod fra 2014 til 2015. En slik effekt av at det blir lettere å bruke internett uten å melde seg til NAV burde tilsi en mer gradvis økning i differansen over tid.

NAV-ledigheten har økt de siste par årene, men blant de under 25 år har den registrerte arbeidsledigheten faktisk gått noe ned. Dette er uvanlig. Under tidligere nedgangskonjunkturer har ungdomsledigheten i NAV steget om lag i takt med ledighetsutviklingen for øvrig.

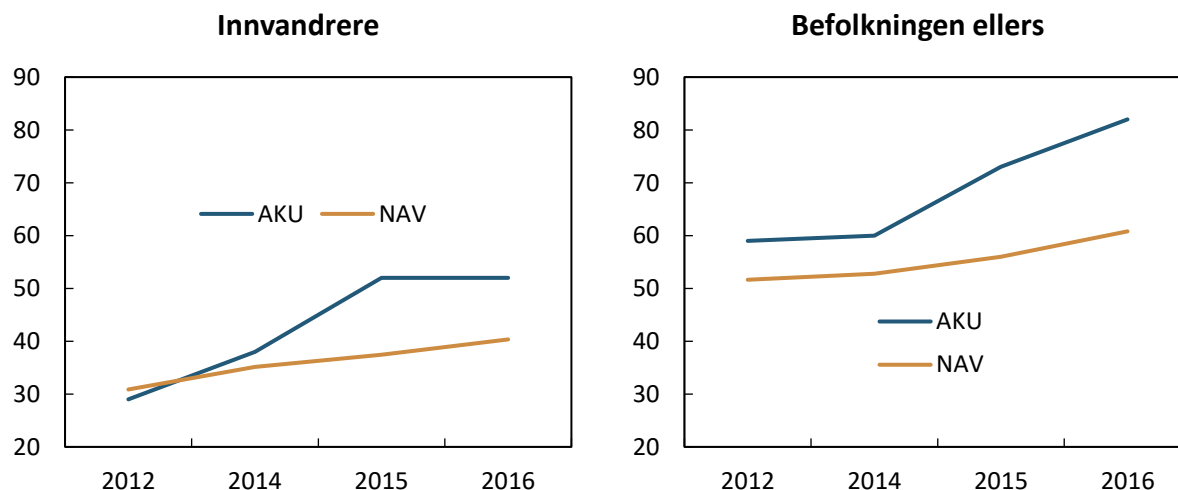
En mulighet er at de unge i større grad blir registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, og ikke som arbeidssøkere. Med andre ord at NAVs registreringspraksis har endret seg, som vi diskuterte i kapittel 6.2. I årene fra 2012 til 2016 var det en økning i antallet personer under 30 år som var registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV, fra 39 000 i 2012 til 42 000 i 2016. Økningen er altså ikke stor nok til å kunne forklare den økte forskjellen mellom AKU og registrert ledighet, men kan være en delforklaring. Samtidig har vi også i tidligere nedgangs-konjunkturer sett at dette slår ut i flere mottakere av arbeidsavklaringspenger og andre helserelaterte ytelser.

Som vi var inne på i det samme kapitlet, har NAV dessuten lagt mer vekt på å stimulere til videre utdanning overfor unge arbeidssøkere de senere årene. Det kan være med på å holde den registrerte arbeidsledigheten blant de under 25 år nede. I så fall kan det tilsi at NAV-ledigheten har undervurdert den reelle arbeidsledigheten i denne aldersgruppen.

Det er i aldersgruppen 30-39 år hvor forskjellen mellom AKU- og NAV-ledigheten har økt mest. I denne aldersgruppen er det ikke så vanlig å gå fra studier til jobb. Ettersom sysselsettingsandelen er høy, vil mange trolig ha krav på dagpenger. AKU viser imidlertid ikke noen stor nedgang i sysselsettingen i denne aldersgruppen, slik at den økte ledigheten i AKU i stor grad kommer av nye personer som kommer inn i arbeidsstyrken og melder seg ledig. En hypotese er at dette kan gjelde innvandrere som er nye på arbeidsmarkedet og dermed ikke har rett på dagpenger.

Estimeringsmetoden i AKU er ikke tilpasset å skulle gi gode tall for innvandrere. Det utvikles en ny metode som bedre skal ivareta innvandrerdimensjonen. Tallene som presenteres her er basert på et foreløpig opplegg for å få tatt hensyn til dette. Vi antar at tallene likevel gir et rimelig godt bilde av utviklingen.

Figur 18 Utvikling i bruttoledighet og AKU-ledighet etter innvandrerbakgrunn.
Årsgjennomsnitt. Antall tusen personer



Kilde: NAV og SSB

Både AKU-ledigheten og bruttoledigheten har økt for både innvandrere og ikke-innvandrere i denne perioden, se figur 18. Ifølge AKU ble det 23 000 flere ledige innvandrere fra 2012 til 2016, og økningen blant befolkningen ellers var like stor. Ifølge NAVs tall økte bruttoledigheten med 9 000 personer for begge gruppene i samme periode. De siste årene har om

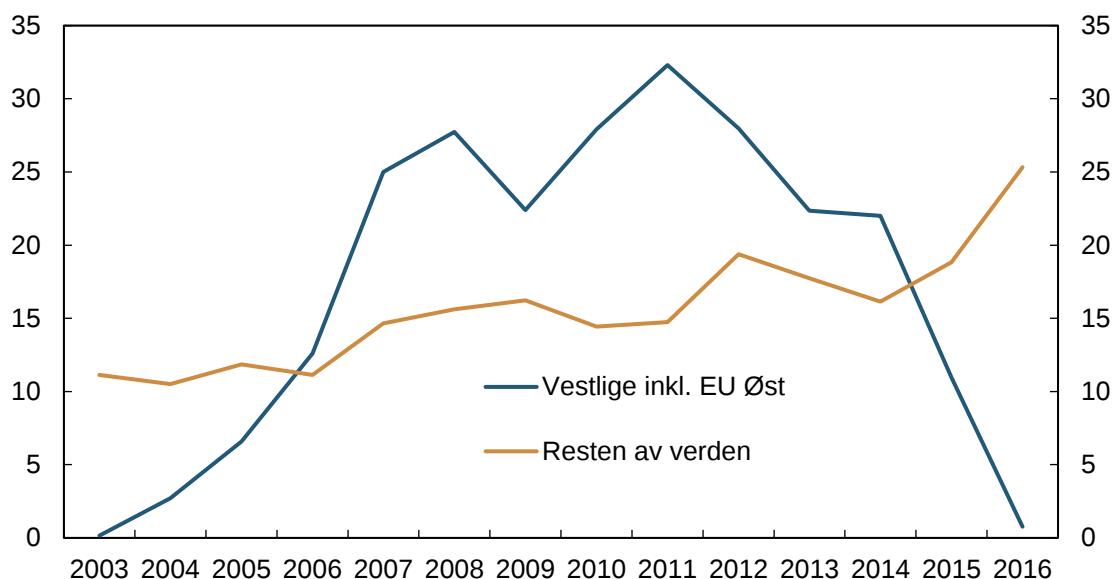
8 Innvandrere er her definert som personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre.

lag 40 prosent av bruttoledigheten vært personer med innvandrerbakgrunn. AKU hadde en lavere innvandrerandel blant de ledige enn NAV i 2012, mens den var på 39 prosent i 2016.

Splitter man innvandrergruppen mellom dem som kommer fra landområder dominert av arbeidsinnvandrere og familier til disse (EU-land, Nord-Amerika mv.) og landområder mer dominert av flyktninger og familiegjenforeninger (Asia, Afrika m.m.), viser AKU en vekst i begge grupper med en liten overvekt blant sistnevnte. I NAVs tall står innvandrere fra Europa for 2/3 av økningen fra 2012 til 2016, og da i all hovedsak innvandrere fra EU-land i Øst-Europa.

Som vi så i kapittel 4, er det særlig på Østlandet AKU og NAV har vist en ulik utvikling i arbeidsledigheten. En mulig forklaring er at nedturen i oljevirksomheten særlig har slått ut i nedbemanninger på Vestlandet, og at de som rammes av disse i stor grad vil ha krav på dagpenger. Derfor har både AKU- og NAV-ledigheten økt. Det har vært færre nedbemanninger på Østlandet, men hvis veksten i sysselsettingen har vært svakere enn økningen i tilgangen på arbeidskraft, vil vi fortsatt oppleve økende arbeidsledighet. Ettersom mange av de som kommer inn i arbeidsstyrken ikke vil ha krav på dagpenger, vil de trolig i større grad bli fanget opp som ledige i AKUs tall. En betydelig andel av de nye i arbeidsstyrken vil være innvandrere, og vi så i kapittel 4 at innvandrere forklarer en del av den forskjellige ledighetsutviklingen på Østlandet. AKU viser om lag like sterk vekst i ledigheten for innvandrere og befolkningen for øvrig både på Østlandet og Sør- og Vestlandet. På Østlandet var det særlig innvandrere fra Asia, Afrika mm. som sto for økningen i ledigheten.

Figur 19 Utviklingen i nettoinnvandringen fra vestlige land inkl. EU Øst og resten av verden. Antall tusen personer



Kilde: SSB.

Samtidig er det litt vanskelig å forklare hvorfor så mange innvandrere skulle gå inn i arbeidsstyrken akkurat i 2015, slik AKU-tallene indikerer. Nettoinnvandringen til Norge har avtatt de senere årene, og tilstrømningen fra vestlige land, som i hovedsak er arbeidsmotivert, har nesten stoppet helt opp. I 2011 var det et flytteoverskudd fra disse landene på mer enn 30 000 personer, i fjor kom det netto færre enn 1 000 fra de samme landene, se figur 19. Tilstrømningen fra øvrige land har tatt seg opp, men de mange asylsøkerne som kom til Norge høsten 2015, kom først inn i befolkningsstatistikken,

trekkgrunnlaget for AKU, i løpet av 2016. Samtidig tar det erfaringsmessig noe mer tid før flyktninger kommer ut i arbeidslivet.

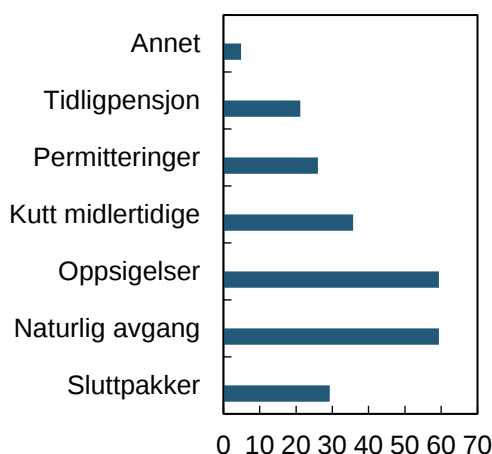
Sluttpakker

En del bedrifter velger å gjennomføre nedbemanninger ved å tilby ekstra vederlag til de som selv velger å si opp fremfor å ty til faktiske oppsigelser. Noe av forklaringen kan være at de ønsker å unngå de juridiske utfordringene faktiske oppsigelser innebærer. De som har mottatt en såkalt sluttpakke, har ikke rett på dagpenger fra NAV i den perioden sluttpakken er ment å dekke, og disse vil derfor i liten grad ha incentiver til å registrere seg som arbeidsledige hos NAV og fornye registreringen hver andre uke, slik det kreves for å bli regnet som arbeidsledig i NAV-systemet. Mottakerne av sluttpakker vil imidlertid kunne bli regnet som ledige i AKU. I en nedgangskonjunktur hvor bruken av sluttpakker er mer omfattende enn tidligere, vil AKU-ledigheten kunne øke mer enn NAV-ledigheten.

For å undersøke denne hypotesen nærmere, gjennomførte Norges Bank en spesialundersøkelse blant kontaktene i bankens regionale nettverk i 2. kvartal i 2016. 288 bedrifter med til sammen 190 000 ansatte deltok i undersøkelsen. Resultatene indikerer at bruken av sluttpakker har vært relativt begrenset i den siste nedgangskonjunkturen. Bare rundt 30 prosent av de bedriftene som hadde nedbemannet i løpet av de siste par årene, svarte at de hadde tilbudt sluttpakker, se figur 20. Om lag dobbelt så mange svarte at de hadde gjennomført oppsigelser eller nedbemannet gjennom naturlig avgang.

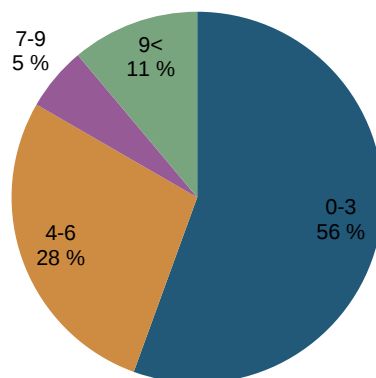
I de bedriftene som hadde benyttet sluttpakker, var pakkene av relativt kort varighet. Mer enn fire av fem oppga at den gjennomsnittlige sluttpakken i deres bedrift var på seks måneder eller mindre, se figur 21. Det uvanlig store avviket mellom AKU og NAV har nå vart i mer enn ett år, noe som innebærer at de aller fleste sluttpakkene burde ha utløpt. Vi vet ikke hvordan bruken av sluttpakker har vært under tidligere nedgangskonjunkturer, men resultatene fra spesialundersøkelsen i Norges Banks regionale nettverk bidrar ikke til å styrke hypotesen om at sluttpakker er en viktig forklaring på det uvanlig store avviket mellom AKU og NAV.

Figur 20 Metoder for nedbemanning. Andel av bedriftene. Prosent



Kilde: Norges Bank

Figur 21 Gjennomsnittlig lengde på sluttpakker blant bedriftene. Måneder



Kilde: Norges Bank

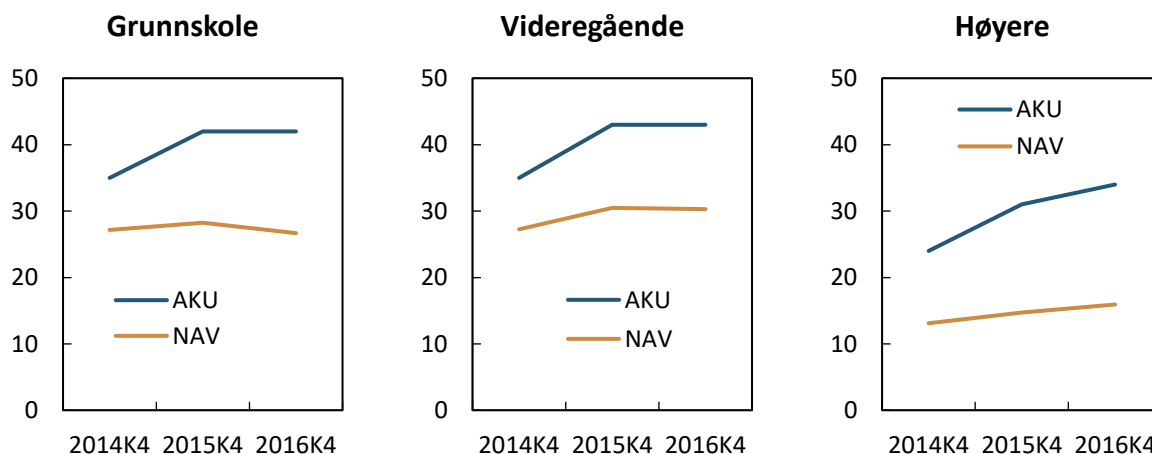
Høyt utdannede

En hypotese er at høyt utdannede er mindre tilbøyelig til å melde seg til NAV når de er arbeidsledige. Det kan for eksempel være at høyt utdannede opplever NAVs jobbsøketjenester som mindre tilpasset deres behov, eller at det knyttes et særskilt stigma til å være registrert som ledig hos NAV for denne gruppen. For de med rett på dagpenger vil det samtidig innebære et betydelig inntektstap ikke å melde seg på NAV, så det er vanskelig å forstå at dette skulle være svært utbredt. Vi har sett at bruken av sluttpakker ikke synes å ha vært veldig utbredt i den siste nedgangskonjunkturen, men det kan hende slike virkemidler er noe vanligere i virksomheter som sysselsetter mange høyt utdannede.

Hvis det faktisk er slik at høyt utdannede er mindre tilbøyelig til å registrere seg på NAV, og den økonomiske nedturen vi nå er inne i særlig har rammet personer med høy utdanning, kan dette være med på forklare forskjellen mellom de to ledighetsmålene.

I figur 22 har vi sett på antall arbeidsledige etter høyeste fullførte utdanning. På ssb.no ligger det tall for antall helt ledige hos NAV etter registrert utdanning, men kun månedstall for november 2014, november 2015 og november 2016. Dette er likevel perioden der avviket mellom AKUs tall og NAVs ledighetstall økte mest, og helt ledige utgjør om lag 80 prosent av bruttoledigheten og gir slik sett et godt bilde. De med lite utdanning vil imidlertid ofte prioriteres i arbeidsmarkedstiltak, slik at antallet helt ledige i noen grad kan undervurdere hvor store disse gruppene er. NAVs tall er her et øyeblikksbilde fra november, mens AKUs tall er gjennomsnitt for hele 4. kvartal. De forskjellene vi observerer kan derfor også være et resultat av forskjeller i måletidspunkt.

Figur 22 Arbeidsledige etter høyeste fullførte utdanning. Registrerte helt ledige (november) og AKU-ledige (4. kvartal). I tusen personer



Kilde: SSB og NAV

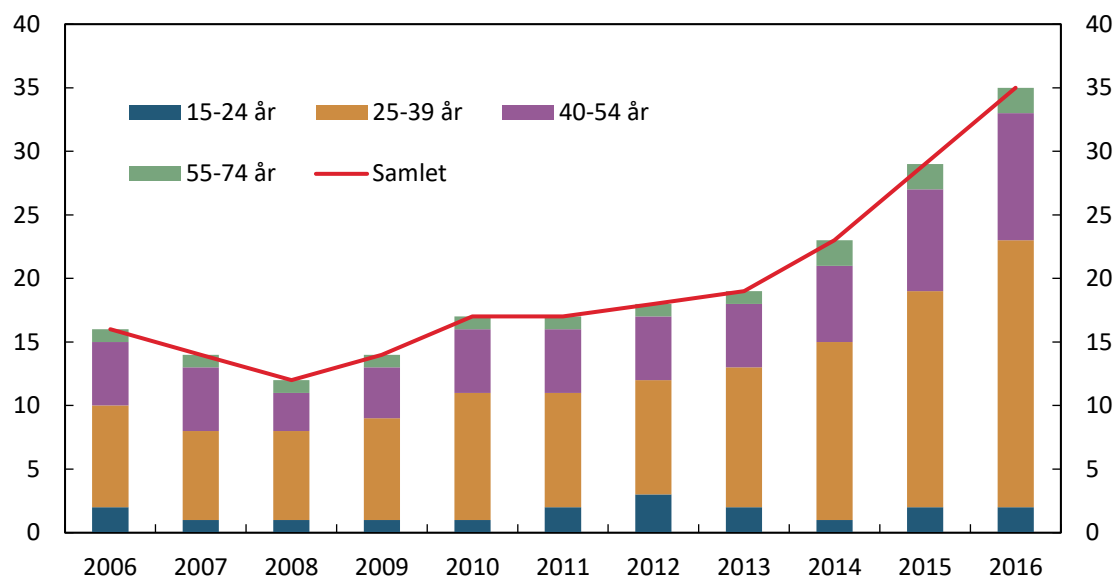
Vi ser at de med fullført utdanning fra universitet eller høyskole er der differansen mellom AKU og NAVs tall er størst i hele perioden. Det er forenlig med at det er en systematikk i at høyt utdannede som blir ledige i større grad fanges opp av AKU. Men både AKU og NAV har vist økende ledighet for høyt utdannede i perioden, og ifølge NAV-tallene er det arbeidsledigheten blant høyt utdannede som har økt mest.

Målt i antall personer har mesteparten av forskjellen mellom AKU- og NAV-ledigheten likevel kommet blant de som kun har fullført grunnskole eller videregående skole. Mer enn 60 prosent av den avvikende ledighetsutviklingen de siste to årene skyldes flere AKU-ledige i disse gruppene. For de med kun grunnskole ser vi at antallet helt ledige gikk noe ned i 2016, men

det skyldes trolig at flere deltok i arbeidsmarkedstiltak. Samtidig vil arbeidsledige under utdanning utgjøre en del av forskjellen mellom AKU og NAV blant de uten fullført høyere utdanning.

Over tid har AKU vist økende arbeidsledighet blant høyt utdannede. Ledighetsøkningen har særlig kommet blant de mellom 25 og 39 år, hvor vi tidligere har sett at AKU-ledigheten har økt betydelig mer enn NAV-ledigheten, se figur 23. I 2016 var det 12 000 flere ledige mellom 25 og 39 år med fullført høyere utdanning enn i 2012 ifølge AKU. Arbeidsledigheten har dermed økt fra 2,2 til 4,5 prosent av arbeidsstyrken for de med høyere utdannelse i denne aldersgruppen. Noen av disse kan være nyutdannede som sliter med å komme i jobb, og som ikke melder seg til NAV siden de ikke har rett på dagpenger.

Figur 23 Arbeidsledige med høyere utdanning etter alder. Antall tusen personer



Kilde: SSB

6.4 Mindre krevende å være ledig i AKU?

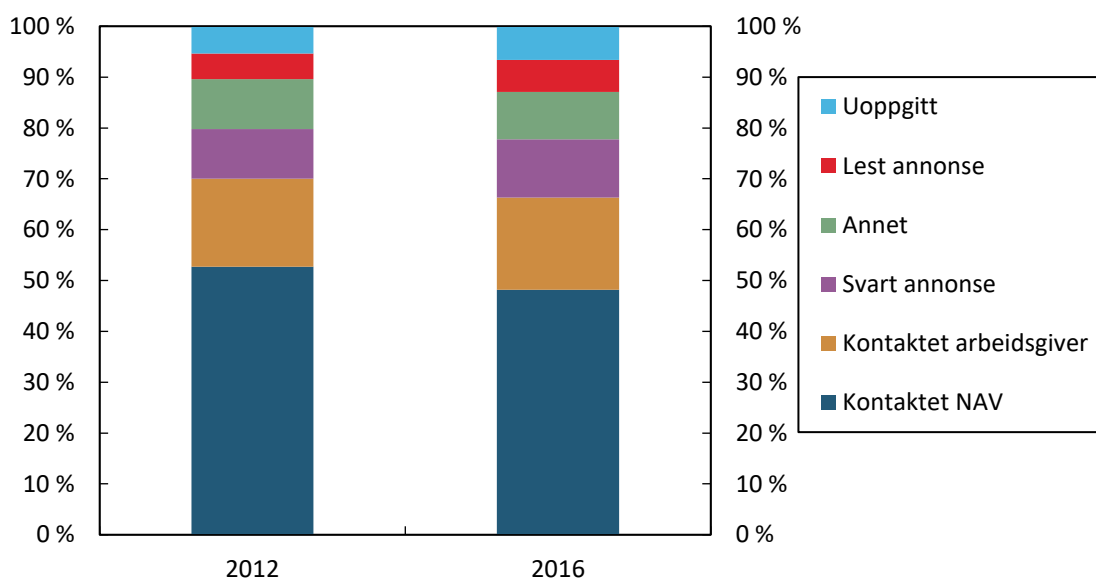
Det siste forholdet vi skal trekke frem her, er at selv om kriteriene for å bli regnet som arbeidsledige i prinsippet er nokså like i AKU og NAV, krever det i praksis noe mindre å bli regnet som arbeidssøker i AKU. I AKU innebærer det at du svarer ja på at du har forsøkt å få arbeid i løpet av de siste fire ukene. I NAV må du, hvis du mottar dagpenger, være beredt til å ta en jobb hvor som helst i landet og kunne dokumentere at du er en aktiv jobbsøker. Det kan være at en del har latt være å registrere seg på NAV i denne nedgangskonjunktoren, men likevel svarer de slik at de regnes som jobbsøkere i AKU. Det er vanskelig å utelukke at dette har vært tilfelle, men i så fall har vi ikke noen god forklaring på hvorfor vi ikke har sett lignende utslag i forbindelse med tidligere tilbakeslag.

Hvilke metoder de AKU-ledige benytter seg for å prøve å få seg jobb, kan kaste noe lys over denne problemstillingen. Som et ledd i undersøkelsen blir de arbeidsledige spurt om søkemethodene. I figur 24 vises fordelingen av svarene. Her er det mulig å svare ja på flere alternativer, så hver respondent er bare regnet med en gang. Hvis vedkommende svarer at han eller hun har kontaktet NAV for å få jobb, telles de ikke med i de øvrige kategoriene, og så videre - selv om de også har brukt disse metodene.

Både i 2012 og 2016 svarer rundt halvparten at de har kontaktet NAV for å skaffe seg jobb, men andelen er noe lavere i 2016 enn i 2012. At arbeidssøkerne har vært i kontakt med NAV betyr ikke at de nødvendigvis er registrert som arbeidsledige hos NAV. Ellers er hovedbildet at det ikke har vært store endringer i søkemetodene fra 2012 til 2016. Seks av syv AKU-ledige i 2016 oppgir at de enten har brukt NAV, kontaktet arbeidsgiver direkte, svart på annonse eller «annet» - som her blant annet inkluderer kontaktet vikarbyrå, forsøkt å få jobb via venner eller venter på svar på søknad. I 2016 svarte 6 prosent at jobbsøkingen kun hadde bestått i å lese annonser, men andelen var om lag den samme fire år tidligere. 7 prosent oppga ikke hvilke søkemetoder de hadde benyttet, også det om lag det samme som i 2012.

I sum gir ikke disse tallene holdepunkter for at de AKU-lediges jobbsøking har endret seg vesentlig i perioden fra 2012 til 2016. Som påpekt, krever det i praksis mindre av den enkelte å bli regnet som arbeidsledig i AKU enn hos NAV, men de AKU-lediges beskrivelse av egen jobbsøking indikerer ikke noe lavere søkeintensitet enn fire år tidligere. Samtidig gir ikke disse tallene grunnlag for klare konklusjoner.

Figur 24 Oppgitte metoder for jobbsøk blant AKU-ledige. Prosent



Kilde: SSB

6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi vurdert ulike faktorer som kan bidra til å forklare den avvikende utviklingen vi har sett ledighetstallene fra AKU og NAV de senere årene. Utvalgsusikkerhet eller skjevheter i AKU er en mulig forklaring, det kan ikke utelukkes at dette har spilt en rolle, men vi har heller ikke klare indikasjoner på at det har vært avgjørende. Samtidig er det en utfordring i AKU at enkelte grupper har betydelig frafall.

Vi har videre sett på endringer i regelverk og stønadsordninger, sett på NAVs klassifisering mellom arbeidssøkere og andre kategorier og sett på hvordan de to ledighetsmålene beregnes. I sum er det vår vurdering at dette ikke kan forklare mye av den avvikende ledighetsutviklingen i det siste, men NAV-ledigheten kan muligens ha blitt dempet noe av at flere har blitt klassifisert som å ha nedsatt arbeidsevne. Det kan ha trukket i samme retning at NAV i økende grad anbefaler videre å fullføre skolegangen til unge arbeidssøkere.

En annen mulig forklaring på ledighetsavviket er det særlig er personer som er mindre tilbøyelig til å registrere seg på NAV som har blitt rammet av arbeidsledighet. Ifølge AKU har det vært en markert økning i arbeidsledigheten blant personer som oppgir at å være under utdanning er deres hovedaktivitet. Disse vil i liten grad bli fanget opp i NAVs ledighetstall, og dette kan forklare om lag en tredjedel av det økte avviket. Personer som kommer inn i arbeidsstyrken, enten de er nyutdannede, innvandrere eller folk som har stått utenfor arbeidsstyrken i en periode, er andre grupper som kan bli underrepresentert i NAV-tallene ettersom de ofte ikke vil ha krav på dagpenger, men vi har ikke holdepunkter for at dette har spilt en betydelig rolle i det siste. Samtidig ser vi at høyt utdannede som står uten jobb synes å være underrepresentert i NAV-tallene, og at det særlig er høyt utdannede som har opplevd økende arbeidsledighet i den siste nedgangskonjunktoren.

Vi pekte også på at det i prinsippet er mindre krevende å bli regnet som ledig i AKU enn NAV, og at det kan være med på å forklare den forskjellen vi har sett i det siste. Men i så fall er det rart at vi ikke har sett tilsvarende avvik mellom AKU- og NAV-ledigheten tidligere.

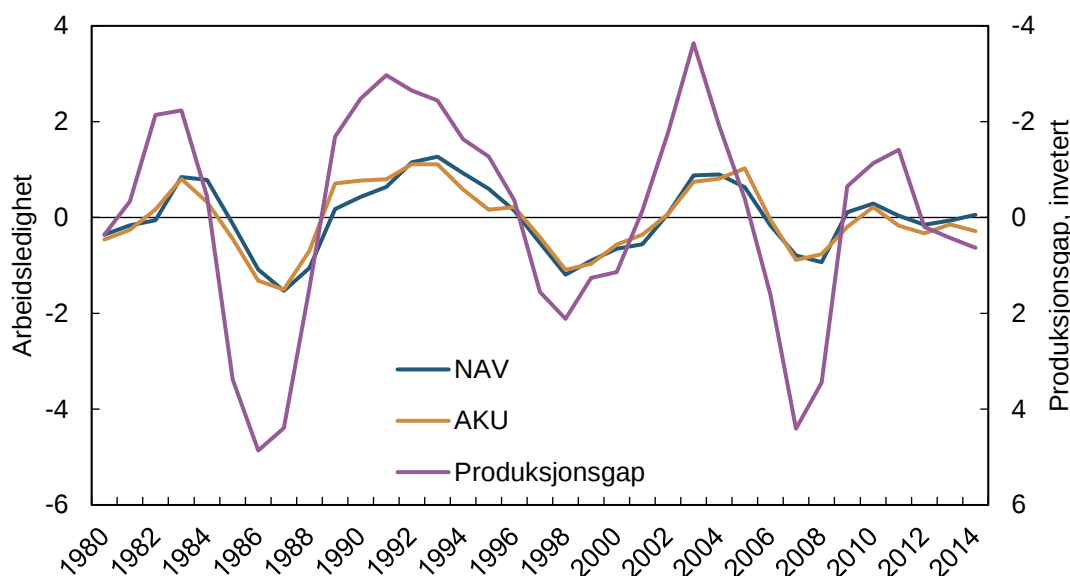
7 Tolkninger av avviket mellom AKU og NAV

Hvor mange som aktivt søker jobb, men uten å få det, vil alltid være en viktig indikator i vurderingen av hvor mye ledige ressurser det er i en økonomi. Det store spriket mellom AKU- og NAV-ledigheten den siste tiden har derfor bidratt til å øke usikkerheten om ressursutnyttelsen i norsk økonomi.

Hvor mye ledig produksjonskapasitet det er i en økonomi, kan ikke observeres direkte. En fremgangsmåte for å anslå kapasitetsutnyttingen er å regne nivået på BNP som avvik fra en beregnet trend. Dette omtales ofte som et produksjonsgap. Den lilla linjen i figur 25 viser resultatene av en slik beregning for Norge.⁹ Her vises nivået på produksjonsgapet på den høyre akse, som er invertert. En fallende kurve i figuren betyr følgelig at produksjonsgapet blir mer positivt.

I den samme figuren vises nivået på arbeidsledigheten ifølge AKU (gul linje) og NAV (blå linje), også det som avvik fra en beregnet trend. Her vises nivåene på den venstre akse, noe som betyr at en høyere kurve innebærer høyere arbeidsledighet.

Figur 25 Utviklingen i produksjonsgapet og AKU-ledighet og NAV-ledighet som avvik fra trend. Årstall. 1980 – 2014. Prosent



Kilder: NAV og SSB

Som figuren illustrerer, har perioder i Norge med negativt produksjonsgap gått sammen med arbeidsledighet over trend, og når produksjonsgapet har vært positivt, det vil si at kapasitetsutnyttingen har vært høyere enn i en «normalsituasjon», har arbeidsledigheten vært lavere enn trenden. Samtidig viser figuren at svingningene i produksjonsgapet har vært vesentlig større enn svingningene i arbeidsledigheten. En mer formell studie av sammenhengen mellom produksjonsgap og arbeidsledighet i Norge er omtalt i et vedlegg til denne rapporten.

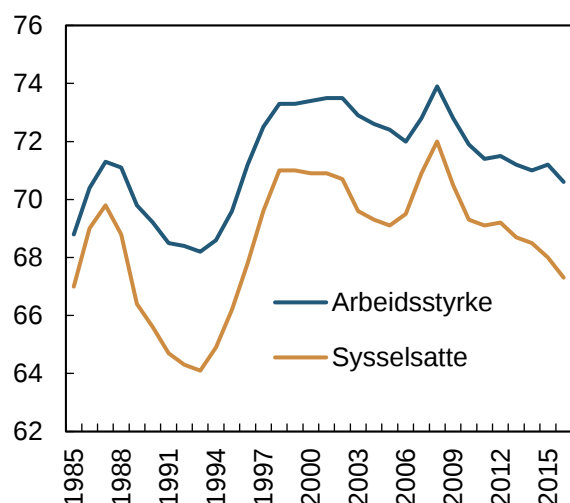
Tilsvarende sammenhenger – som gjerne omtales som Okuns lov – er påvist i en rekke land. Estimaten varierer. En mye brukt tommelfingerregel er at en økning i arbeidsledigheten på

⁹ Her er trendnivået for BNP Fastlands-Norge beregnet ved hjelp av et såkalt Hodrick-Prescott-filter på årsdata. Glattingsparameteren (λ) er satt lik 100.

1 prosentenhet har gått sammen med et fall i produksjonsgapet på 2 prosentenheter. Det skyldes ikke minst at estimerer på amerikanske data har gitt støtte til en slik sammenheng. Følgelig er det vanlig at arbeidsledigheten varierer mindre enn produksjonsgapet. Det skyldes blant annet at en del bedrifter velger å holde på arbeidskraften i perioder med svak etterspørsel, i påvente av bedre tider, og at en del personer velger å trekke seg helt ut av arbeidsstyrken i lavkonjunkturer.

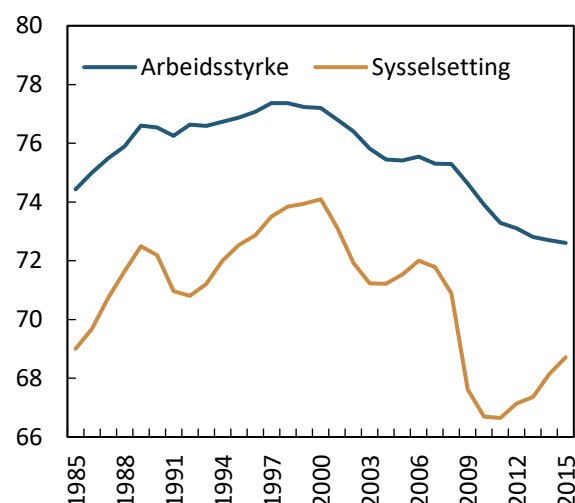
Gitt svingningene i det beregnede produksjonsgapet for Norge har utslagene i arbeidsledigheten vært nokså små sammenlignet med det man har sett i en del andre land. Enkle estimerer indikerer at en økning i arbeidsledigheten på 1 prosentenhet her hjemme har gått sammen med en nedgang i produksjonsgapet på 3 prosentenheter.¹⁰

Figur 26 Arbeidsstyrke og sysselsetting i Norge. Andel av befolkningen (15 - 74 år). Prosent



Kilde: SSB

Figur 27 Arbeidsstyrke og sysselsetting i USA. Andel av befolkningen (15 - 64 år). Prosent



Kilde: OECD

En viktig forklaring er at det norske arbeidstilbudet i stor grad har respondert på konjunktursituasjonen. Dette illustreres i figur 26, der vi viser andelen av befolkningen som er sysselsatt og andelen av befolkningen som inngår i arbeidsstyrken. I perioder hvor sysselsettingen har falt, har også mange trukket seg ut av arbeidsstyrken, noe som har begrenset oppgangen i ledigheten. Når konjunkturerne har bedret seg, har så mange kommet tilbake i arbeidsstyrken. En viktig mekanisme er at mange unge har valgt å ta utdanning istedenfor å lete etter jobb i perioder med høy arbeidsledighet. I figur 27 vises en tilsvarende sammenheng for USA. Tendensen til at folk trekker seg ut av arbeidsstyrken i perioder med lav sysselsetting har vært mindre tydelig der, men vi ser at yrkesfrekvensen i USA har falt en del i årene etter finanskrisen.

Uvanlig sterk yrkesdeltakelse

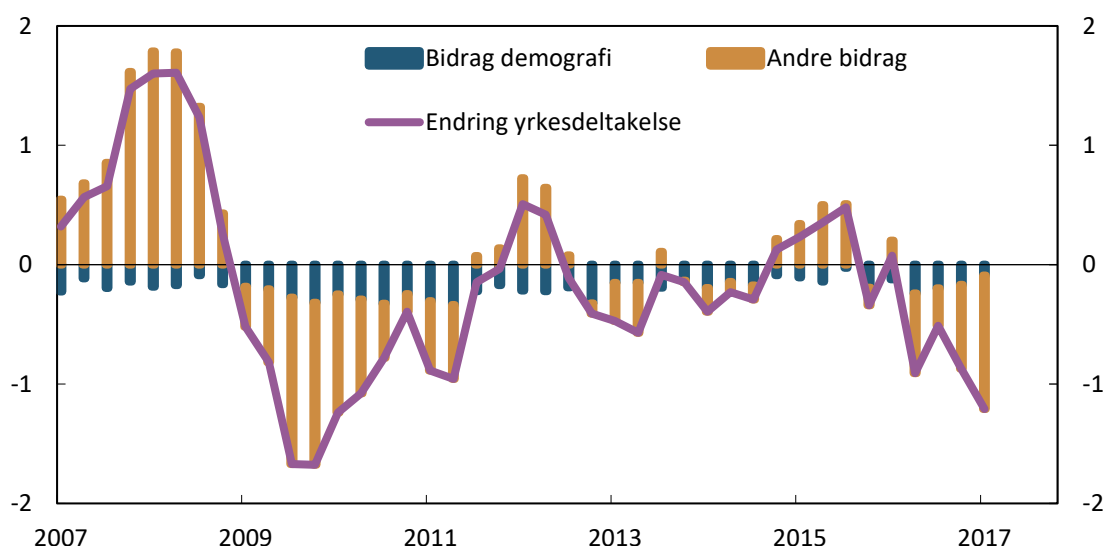
Fleksibiliteten i det norske arbeidstilbudet har ikke vært like tydelig i den siste nedgangskonjunktureren. Fra 2012 til 2014 falt yrkesdeltakelsen, før den gikk noe opp igjen i 2015.

¹⁰ Se for eksempel utdyping i Norges Banks Pengepolitiske rapport 4/16, «Arbeidsledighet og kapasitetsutnyttning».

I 2016 fikk vi på nytt en nedgang i yrkesdeltakelsen. I perioden fra 2013 til 2015, da ledigheten målt ved AKU og den registrerte ledigheten avvek mest, var det ingen nedgang i yrkesdeltakelsen. Fra 2008 til 2010, i forbindelse med finanskrisen, falt sysselsettingsraten med 2,7 prosentenheter. Samtidig var det et betydelig fall i yrkesfrekvensen. Det medvirket til at arbeidsledigheten ikke økte med mer enn 1 prosentenheter. Fra 2014 til 2016 har sysselsettingsraten falt med 1,2 prosentenheter, under halvparten av fallet fra 2008 til 2010, men fordi yrkesfrekvensen i større grad har holdt seg oppe, har AKU-ledigheten økt med 1,2 prosentenheter, noe mer enn i forbindelse med finanskrisen.

I figur 28 ser vi på årsendringen i yrkesdeltakelsen tilbake til første kvartal 2007. Vi har da dekomponert endringen i to ulike komponenter. De demografiske endringene er effekten av endringene i befolkningen. Her antas det i praksis at yrkesdeltakelsen i hver femårige aldersgruppe er konstant for både kvinner og menn. Som vi ser er det demografiske bidraget svakt negativt til yrkesdeltakelsen gjennom hele perioden. Det skyldes at befolkningen blir eldre gjennom perioden vi her ser på. Når en større andel av befolkningen i yrkesaktiv alder passerer f.eks. 62 år vil dette føre til lavere yrkesdeltakelse siden mange går av med pensjon i alderen 62-67 år.

Figur 28 Endring i yrkesdeltakelsen sammenlignet med samme kvartal året før. Dekomponert i bidrag fra demografiske forhold og andre bidrag. Prosentenheter



Kilde: SSB

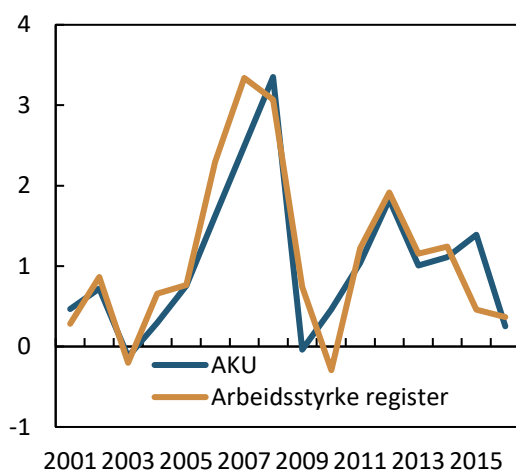
Den resterende komponenten er i stor grad drevet av konjunktuelle forhold. Vi ser at bidragene fra denne komponenten var sterkt positive i høykonjunktoren før finanskrisen, for så å trekke klart ned i etterkant av krisen. I 2012, når vi igjen hadde god vekst i norsk økonomi, økte også arbeidsstyrken klart raskere enn det de demografiske forholdene skulle tilsi. Den siste nedgangskonjunktoren bryter imidlertid med dette mønsteret. Mot slutten av 2014 og gjennom 2015 var det en økning i yrkesdeltakelsen til tross for at den økonomiske veksten var svak og arbeidsledigheten økte. Til gjengjeld falt yrkesdeltakelsen betydelig gjennom 2016.

Det er bare AKU som gir tall for arbeidsstyrken i Norge. Ettersom arbeidsstyrken per definisjon er lik summen av de som er sysselsatt og de som er arbeidsledige, kan vi imidlertid konstruere tall for arbeidsstyrken basert på andre statistikkilder. I det følgende sammenligner

vi AKUs arbeidsstyrke med en registerbasert arbeidsstyrke, beregnet som summen av sysselsettingen i nasjonalregnskapet og bruttoledigheten hos NAV.¹¹

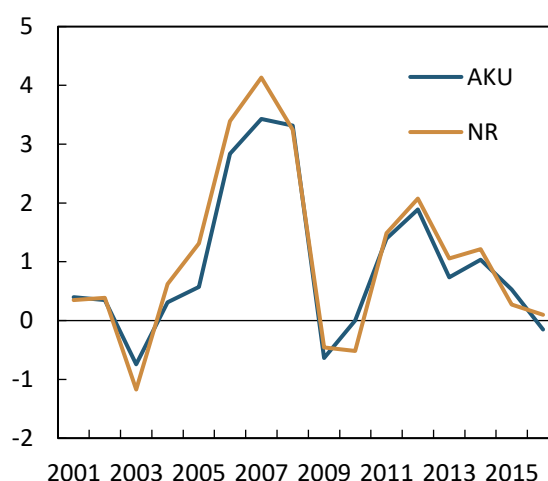
Vi ser at de to målene for arbeidsstyrke har utviklet seg nokså likt over tid, se figur 29. I 2015 avviker de imidlertid fra hverandre. Den registerbaserte arbeidsstyrken viser da markert lavere vekst enn årene før, mens AKU derimot viser økt vekst i antallet personer i arbeidsstyrken dette året. I 2016 viser de to målene igjen svært lik utvikling. Forskjellene i ledighetsutviklingen gjenspeiles følgelig i forskjeller i arbeidsstyrken. Nasjonalregnskapet og AKU har vist mindre forskjeller når det gjelder utviklingen i sysselsettingen, se figur 30. Utviklingen i den registerbaserte arbeidsstyrken de siste par årene minner mer om tidligere nedgangskonjunkturer i Norge, da en del har trukket seg ut av arbeidsstyrken. At vi ikke hadde noen nedgang i yrkesdeltakelsen i AKU fra 2013 til 2015 er med andre ord en viktig grunn til at de to ledighetsmålene har utviklet seg ulikt.

Figur 29 Årlig endring i arbeidsstyrke ifølge AKU og registerbasert statistikk. Prosent



Kilder: SSB og NAV

Figur 30 Årlig endring i sysselsetting ifølge AKU og nasjonalregnskapet. Prosent



Kilde: SSB

Dette reiser spørsmål om hva den ulike utviklingen i AKU- og NAV-ledigheten innebærer om omfanget av ledige ressurser i økonomien. Som vi har vært inne på, har en økning i arbeidsledigheten på 1 prosentenheter gått sammen med et fall i kapasitetsutnyttningen på rundt 3 prosentenheter i Norge. Sammenhengen har vært tilsvarende både for AKU- og NAV-ledigheten. Mens utviklingen i AKU-ledigheten indikerer et fall i kapasitetsutnyttningen på opp mot 4 prosentenheter de siste par årene, noe som er et svært markert tilbakeslag, indikerer NAV et fall på rundt 1 prosentenheter.

Avviket kan tolkes på ulike måter. Som vi har vært inne på tidligere, kan det ikke utelukkes at den markerte økningen i AKU-ledigheten de siste par årene til dels er et resultat av tilfeldigheter eller skjevheter i AKU. Det markerte fallet i AKU-ledigheten de siste par kvartalene kan underbygge denne hypotesen. Alternativt kan det være at den markerte økningen i AKU-ledigheten skyldes at man har fått tak i flere arbeidsledige enn tidligere, uten at den reelle arbeidsledigheten har økt. Vi er imidlertid ikke kjent med endringer som skulle

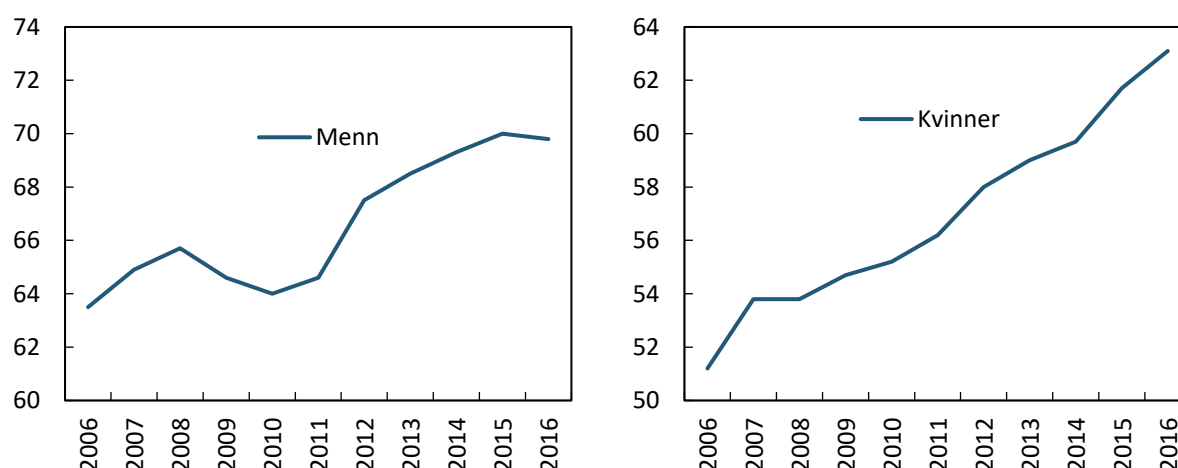
¹¹ Nasjonalregnskapets tall for sysselsatte inkluderer utlendinger som ikke er registrert bosatt, mens AKU bare inkluderer registrert bosatte.

tilsi at AKU på denne måten skulle fange opp flere ledige enn før, og den raske nedgangen i AKU-ledigheten de siste kvartalene styrker heller ikke denne tolkningen.

I begge disse tilfellene vil uansett ikke utviklingen i AKU-ledigheten og den tradisjonelle tommelfingerregelen for sammenhengen mellom ledighet og kapasitetsutnyttning gi et godt uttrykk for utviklingen i kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi de siste par årene.

En annen tolkning er at AKU gir et riktig bilde av utviklingen i arbeidsledigheten, men at den markerte økningen i AKU-ledigheten gjenspeiler at folk har vært mindre tilbøyelig til å trekke seg ut av arbeidsstyrken enn tidligere. Det norske arbeidstilbudet har følgelig blitt mindre fleksibelt. Dette kan for eksempel skyldes at arbeidsinnvandrere, som utgjør en stadig større andel av den norske arbeidsstyrken, er mindre tilbøyelig til velge studier i perioder med svak etterspørsel etter arbeidskraft. En annen mulig mekanisme er at det er mindre aktuelt å studere videre når mange alt har avlagt mastergrad. Men hvis arbeidstilbudet skulle ha blitt mindre fleksibelt, vil også sammenhengen mellom arbeidsledighet og kapasitetsutnyttning endres. En økning i arbeidsledigheten på 1 prosentenheter vil ikke lenger gå sammen med et fall i kapasitetsutnyttningen på 3 prosentenheter, men hvor mye dette størrelsesforholdet reduseres, er det vanskelig å si noe om før vi opplever flere nedgangskonjunkturer. Implikasjonene av dette vil være at kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi har gått ned de siste par årene, men ikke med så mye som 4 prosentenheter, som AKU-ledigheten og den tradisjonelle sammenhengen med produksjonsgapet skulle tilsi. Det markerte fallet i yrkesfrekvensen vi har sett de seneste kvartalene underbygger imidlertid ikke at det har skjedd et permanent skift i fleksibiliteten i det norske arbeidstilbudet. Det kan kanskje heller tyde på at det har tatt noe lengre tid enn tidligere før folk har trukket seg ut av arbeidsstyrken i denne nedgangskonjunkturen.

Figur 31 Arbeidsstyrke som andel av befolkningen (60-64 år) etter kjønn. Prosent



Kilde: SSB

Den tredje tolkningen vi skal nevne, er at AKU-ledigheten har gitt et riktig bilde av utviklingen i arbeidsledigheten, og at det norske arbeidstilbudet er like konjunkturfølsomt som tidligere. Den forholdvis sterke veksten i arbeidstilbudet kan signalisere at den underliggende veksten i arbeidstilbudet har tatt seg klart opp. Når konjunktursituasjonen bedrer seg, betyr det at vi må regne med at yrkesdeltakelsen vil ta seg betydelig opp. En mekanisme kan være at oljeprisfallet gir en negativ formueseffekt for Norge, noe som fører til at flere vil ønske å jobbe. Reformen som fører til at flere av de som står utenfor arbeidslivet, begynner å søke jobber kan gi tilsvarende effekter, men som vi har vært inne på, er det ikke åpenbart at det har vært gjort endringer som gir slik stimulans til arbeidstilbudet de siste par årene.

Pensjonsreformen, som trådte i kraft ved inngangen til 2011, ser ut til å ha stimulert arbeidstilbudet blant de eldre, men mye av økningen i arbeidstilbudet kom i de første 2-3 årene etter innføringen, se figur 31. I en situasjon hvor reformer fører til at mange nye kommer inn i arbeidsmarkedet, er det uansett sannsynlig at det kan gi høyere målt ledighet i AKU enn hos NAV. Det har sammenheng med at de som har stått utenfor arbeidsstyrken, i liten grad vil ha krav på dagpenger fra NAV.

Hvis denne tredje tolkningen er riktig, innebærer det at kapasitetsutnyttningen i norsk økonomi har avtatt markert de siste par årene, om lag slik AKU-ledigheten isolert sett indikerer. Men det vil i så fall også skyldes at det potensielle produksjonsnivået har økt betydelig, som en følge av god vekst i det underliggende arbeidstilbudet. Den betydelige nedgangen i kapasitetsutnyttningen vil i så fall ikke bare skyldes svak vekst i etterspørselen. Fallet i yrkesdeltakelsen de siste kvartalene styrker imidlertid ikke denne hypotesen.

8 Hva er gode mål på omfanget av ledige ressurser i arbeidsmarkedet og økonomien samlet?

Det betydelige avviket mellom AKU- og NAV-ledigheten reiser spørsmål om hva som er gode mål på omfanget av ledige ressurser i arbeidsmarkedet og i økonomien samlet. Det er vanlig å oppsummere ressursutnyttelsen i økonomien gjennom et produksjonsgap, som måler forskjellen mellom det faktiske og det potensielle produksjonsnivået i økonomien. Det potensielle produksjonsnivået er ikke observerbart, men det er vanlig å anta at veksttakten i det potensielle produksjonsnivået er langt mer stabil enn den faktiske veksttakten.

I så fall kan produksjonsgapet beregnes som forskjellen mellom faktisk BNP og en glattet versjon av den samme serien. Dette er i praksis hva man gjør når man regner ut produksjonsgapet ved hjelp av et såkalt Hodrick-Prescott-filter, som vi gjorde i forrige kapittel. Denne fremgangsmåten kan gi en god pekepinn på ressursutnyttelsen i økonomien når vi ser oss bakover i tid, men fremgangsmåten er ikke like godt egnet til å si noe om ressursutnyttelsen i nåsituasjonen ettersom det beregnede trendnivået for BNP også vil avhenge av den faktiske utviklingen fremover. Dessuten vet vi at de først publiserte BNP-tallene i seg selv er usikre. Erfaringene viser at de kan bli betydelig revidert etter hvert som mer informasjon blir tilgjengelig, og usikkerheten knyttet til de foreløpige BNP-tallene vil også smitte over til trendberegninger som gjøres med utgangspunkt i disse tallene.

Alternativt kan man utnytte at BNP er lik BNP per arbeidstime, det vil si produktiviteten, multiplisert med antall arbeidstimer. Det potensielle produksjonsnivået kan følgelig dekomponeres i potensiell produktivitet og det potensielle tilbudet av arbeidstimer, og man kan gjøre trendberegningene på disse størrelsene istedenfor bare å filtrere de faktiske BNP-tallene. En slik dekomponering kan gi en noe bedre forståelse av utviklingen i det potensielle produksjonsnivået, men ettersom de beregnede trendnivåene til produktiviteten og arbeidstilbudet også vil avhenge av utviklingen fremover, vil usikkerheten knyttet til nivået på produksjonsgapet i nåsituasjonen fortsatt være betydelig. De store svingningene i tilstrømningen av utenlandsk arbeidskraft som vi har opplevd de senere årene, bidrar til å øke usikkerheten om det potensielle arbeidstilbudet.

Det er derfor naturlig å spørre om det er andre indikatorer som kan fungere som bedre mål på kapasitetsutnyttingen i økonomien i nåsituasjonen. Arbeidsledigheten er en åpenbar kandidat. Det er et direkte mål på omfanget av ledig arbeidskraft i økonomien. Hvis kapasitetsutnyttingen er lavere enn normalt fordi produksjonsutstyr og -lokaler ikke utnyttes fullt ut, vil ikke arbeidsledigheten nødvendigvis fange opp det, men det kan argumenteres for at det er arbeidsledighet som reduserer den økonomiske velferden mest. I den grad målet på kapasitetsutnyttelse skal være en rettesnor for den økonomiske politikken, er det derfor gode grunner til å legge særlig vekt på arbeidsledigheten. Dessuten publiseres ledighetstallene raskt, og når det gjelder NAV er det snakk om en fulltelling.

Som vi så i det forrige kapitlet, har det også vært en nær empirisk sammenheng mellom arbeidsledigheten og et beregnet produksjonsgap i Norge. Samtidig så vi at svingningene i produksjonsgapet har vært betydelig større enn svingningene i arbeidsledigheten. En enkel tommelfingerregel har vært at en økning i arbeidsledigheten på 1 prosentenheter har gått sammen med et fall i kapasitetsutnyttelsen på 3 prosentenheter. Det innebærer at arbeidsledigheten ikke har vært et fullgodt mål på kapasitetsutnyttelsen i økonomien, men så lenge det har vært en systematisk sammenheng mellom arbeidsledigheten og produksjonsgapet, har arbeidsledigheten likevel vært en god indikator for kapasitetsutnyttelsen.

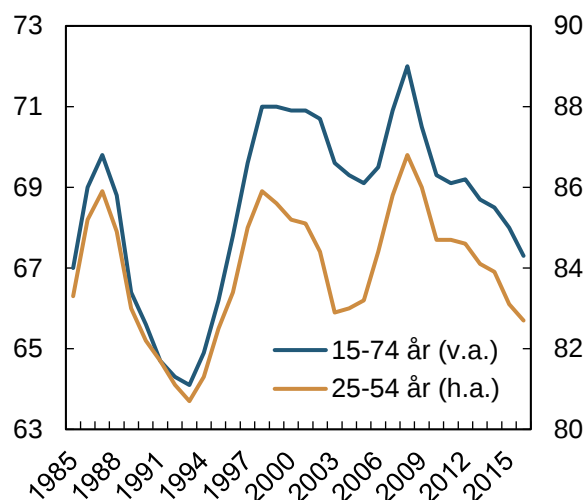
Denne enkle regelen fungerer under forutsetning av at det strukturelle ledighetsnivået i økonomien, det ledighetsnivået økonomien vil bevege seg mot på sikt, er stabilt. Den strukturelle arbeidsledigheten i norsk økonomi har antagelig falt en del hvis vi sammenligner med 90-tallet, men med mindre det skjer store endringer i regelverk eller stønadsordninger, vil det strukturelle ledighetsnivået antagelig endre seg lite fra ett år til ett annet. Når alternativet er å beregne faktisk BNP som avvik fra det potensielle nivået, kan det derfor argumenteres for at det er enklere å beregne avviket fra det strukturelle ledighetsnivået. I sum trekker dette i retning av at det er gode grunner til å legge vekt på utviklingen i arbeidsledigheten som indikator for kapasitetsutnyttningen.

Samtidig er det ikke å vente at en enkeltstående statistikkilde skal kunne gi et fullgodt svar på hvor mye ledige ressurser det er i norsk økonomi. Som vi har vært inne på, kan det strukturelle ledighetsnivået endre seg, og det er heller ikke sikkert at sammenhengen mellom arbeidsledigheten og kapasitetsutnyttningen alltid vil være den samme. Endringer i bedriftenes tendens til å holde på arbeidskraften i nedgangskonjunkturer og endringer i arbeidstakernes tendens til å forlate arbeidsstyrken i dårlige tider kan påvirke sammenhengen. Vurderingen av ressursutnyttelsen bør derfor bygge på flere kilder.

Et element i vurderingen bør være faktiske BNP-tall som avvik fra trend. Selv om det er krevende å anslå hva trenden er, er ikke det et argument for ikke å forsøke. Samtidig er det uansett gode argumenter for at institusjoner som har ansvar for gjennomføringen av den økonomiske politikken er åpne om hva de mener trendveksten i økonomien er.

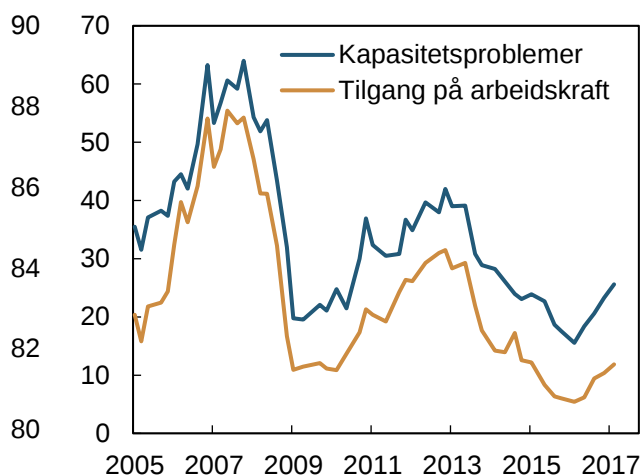
En annen nyttig indikator er utviklingen i sysselsettingen. Ettersom tilgangen på data her er i ferd med å bli langt bedre som en følge av tilgang på langt bedre registertall, vil det etter alt å dømme bli en stadig viktigere indikator. Vi skal drøfte de nye datakildene og mulige tall som kan beregnes med utgangspunkt i disse i det neste kapitlet. I vurderingen av ressursutnyttelsen vil det ikke minst være informativt å se på andelen av befolkningen som er sysselsatt, se figur 32. Ifølge AKU var bare 67 prosent av befolkningen mellom 15 og 74 år i inntektsgivende arbeid i 2016, den laveste andelen siden første halvdel av 1990-tallet.

Figur 32 Sysselsetting som andel av befolkningen etter alder. Prosent



Kilde: SSB

Figur 33 Andel bedrifter i Norges Banks regionale nettverk med kapasitetsproblemer eller problemer med tilgang på arbeidskraft. Prosent



Kilde: Norges Bank

Noe av nedgangen de senere årene kan knyttes til at de store etterkrigskullene har beveget seg over i pensjonsalder, og en større omlegging av AKU i 2006 har også bidratt til å trekke ned den målte sysselsettingen i denne aldersgruppen. Disse forholdene påvirker i mindre grad sysselsettingsraten mellom 25 og 54 år, som også nådde det laveste nivået siden første halvdel av 1990-tallet i fjor. Dette tyder uansett på at det er ledige ressurser i arbeidsmarkedet. Samtidig ser vi at nedgangen i sysselsettingsraten de siste par årene har vært mer moderat enn under tidligere nedgangskonjunkturer – i forbindelse med finanskrisen, i forbindelse med tilbakeslaget tidlig på 2000-tallet og langt mer moderat enn mot slutten av 1980-tallet.

Spørreundersøkelser blant bedrifter er en måte å få rask tilgang på informasjon om konjunktursituasjonen. Norges Banks regionale nettverk, der i overkant av 300 bedrifter intervjues hvert kvartal, er et eksempel på en slik undersøkelse. Bedriftene blir spurt om en rekke forhold, men to av spørsmålene er særlig relevante for vurderingen av ressursutnyttelsen i økonomien. Bedriftene blir spurt om de vil ha problemer med å møte en vekst i etterspørselen, og mer spesifikt spørres bedriftene om tilgangen på arbeidskraft i så fall vil være en begrensende faktor. Andelen som svarer bekreftende på disse spørsmålene vises i figur 33. Tidsseriene er fortsatt relativt korte, men utviklingen i de to andelenes samsvarer relativt godt med annen informasjon om konjunkturutviklingen. Ikke minst er det grunn til å merke seg at kapasitetsproblemene og problemene med tilgang på arbeidskraft har vært på de laveste nivåene som er observert i forbindelse med den siste nedgangskonjunkturen, men at andelen har steget noe i det siste.

Pris og lønnsutviklingen kan også gi informasjon om kapasitetsutnyttingen. Hvis kapasitetsutnyttingen i økonomien er høyere enn et normalt nivå, er det vanlig å regne med at det etter hvert vil føre til at den generelle prisveksten tiltar. På samme måte vil en vente at lønnsveksten etter hvert tiltar om det er knapphet på arbeidskraft. Men normalt vil det ta noe tid før endringer i den økonomiske situasjonen slår ut i pris- og lønnsvekst, og derfor er det begrenset hvor mye hjelp dette gir i vurderingen av ressursutnyttelsen i nåsituasjonen. Samtidig påvirkes lønns- og prisveksten av flere faktorer enn ressursutnyttelsen i økonomien.

De senere årene har det vært mye optimisme knyttet til utnyttelsen av *digitale datakilder*. Digitaliseringen av økonomien bidrar til at langt mer data enn tidligere gjøres tilgjengelig og kan analyseres raskt. Studier fra andre land har vist at indikatorer basert på slike kilder kan bidra til å forutsi den økonomiske utviklingen, og det betyr at de også har potensiale til å si noe om kapasitetsutnyttingen. Vi skal komme tilbake til dette punktet i det neste kapitlet. Her nøyer vi oss med å påpeke at dette er et felt som det er grunn til å utforske nærmere.

9 Alternative indikatorer som foreligger eller bør produseres?

Det uvanlige store avviket mellom AKU- og NAV-ledigheten gjør det naturlig å utforske om det finnes eller kan utarbeides annen statistikk som bidrar til å kaste lys over utviklingen på arbeidsmarkedet og omfanget av ledig arbeidskraft.

Statistikkene over ledige både fra NAV og AKU gir øyeblikksbilder av de som nylig har forsøkt å få jobb og kan starte umiddelbart. Fra AKU kan man både få dette i form av antall ledige personer og omregnet til heltidsjobber som den ønskede arbeidstiden svarer til. Det er ikke meningen at ledighetsmålene skal fange opp alle som av ulike grunner står uten arbeid, og det finnes dermed et potensiale for arbeidskraft utover de som er ledige i statistikken.

Discouraged workers. I AKU er det langt flere enn de som defineres som arbeidsledige som svarer ja på spørsmål om de ønsker jobb. Hvor nær disse er til å ta opp arbeid, vil imidlertid variere mye. En undergruppe som det ofte lages tall for er de som sier de kan starte med jobb umiddelbart, men som ikke har forsøkt å få arbeid siste fire uker. Man antar at de har gitt opp å søke ut fra at de tror de ikke kan få noen jobb. Eurostat har startet publisering av slike tall og tallgrunnlaget ligger også i statistikkbanken til SSB. Antallet personer som svarer at de ønsker arbeid har ikke økt i denne nedgangskonjunktoren, om vi ser bort i fra den tilfeldige duppen i 2014.

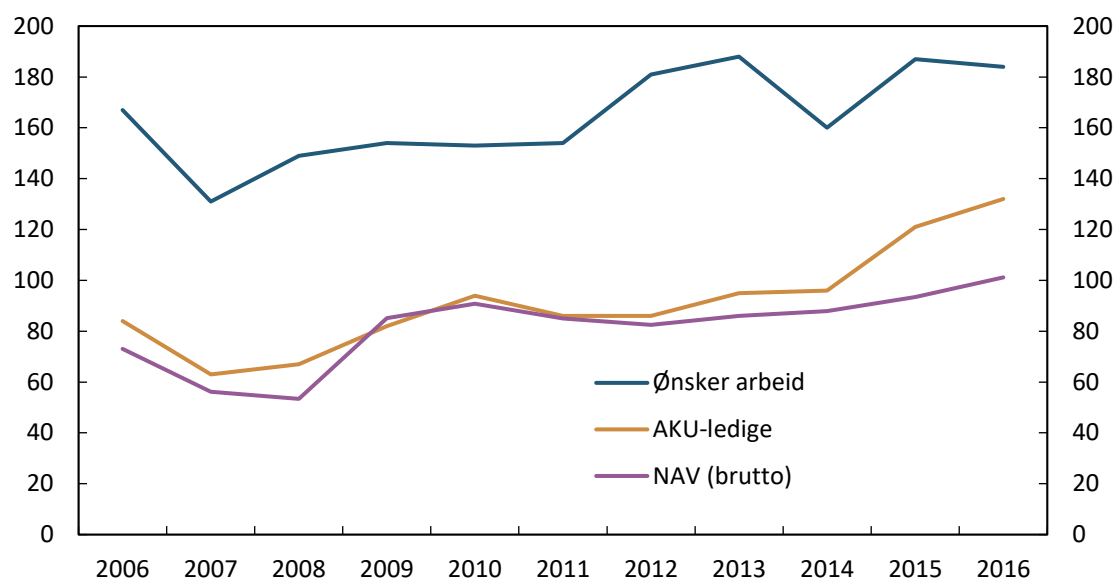
En alternativ tilnærming til måling av ledighet som omfatter «møtløse arbeidere» (discouraged workers) er gjort i Dagsvik, m.fl. (2017). De bruker mikrodata fra AKU om sysselsetting og ledighet, som i tillegg er koblet til registerdata med blant annet informasjon om inntekt og innvandrerbakgrunn. Man kommer fram til tall på andelen møtløse arbeidere i ulike befolkningsgrupper basert på en modell for jobbsøking som avhenger av blant annet forventet timelønn og hvor stor sjansen (sannsynligheten) er for å få en akseptabel jobb.

Undersysselsatte. En del deltidssysselsatte svarer at de ønsker lenger avtalt arbeidstid. SSB publiserer tall fra AKU for hvor mange heltidsjobber dette svarer til av økt tilbud. I NAVs statistikk gis det tall for antallet delvis ledige. Dette er personer som er registrert som arbeidssøkere, men som har jobbet noe de siste to ukene. NAVs tall for delvis ledige ligger lavere enn antallet undersysselsatte i AKU.

Jamført med de offisielle ledighetsmålene vil statistikk over personer som ønsker jobb (discouraged workers) og undersysselsatte bidra til et mer totaldekkende bilde over hvor mye ressurser som potensielt er ledige på arbeidsmarkedet. Dersom man ønsker en god konjunkturindikator er imidlertid begge dagens ledighetsmål bedre, da de reagerer raskere og kraftigere på endringer i økonomien.

NAV offentliggjør flere statistikker som bidrar til å belyse hvor mange som står kortvarig og langvarig utenfor arbeid. I figur 35 har NAV forsøkt å illustrere de ulike gruppene (i arbeidsfør alder) som av ulike grunner står helt eller delvis utenfor arbeidslivet, samt hvor nært de er å være i jobb. Går man mot høyre i figuren finner man personer som har en jobb, men som også er registrert hos NAV. F.eks. delvis ledige som jobber deltid, men ønsker å jobbe mer. Til venstre i figuren er de uten jobb. Går man nedover i figuren er gruppene lengre unna arbeidslivet, typisk fordi helseproblemer gjør at de ikke kan begynne i en jobb.

Figur 34 Antall personer som ønsker arbeid, men ikke oppfyller alle krav for å bli ledige i AKU, og antall arbeidsledige i AKU og bruttoledighet. I tusen personer



Kilde: NAV og SSB

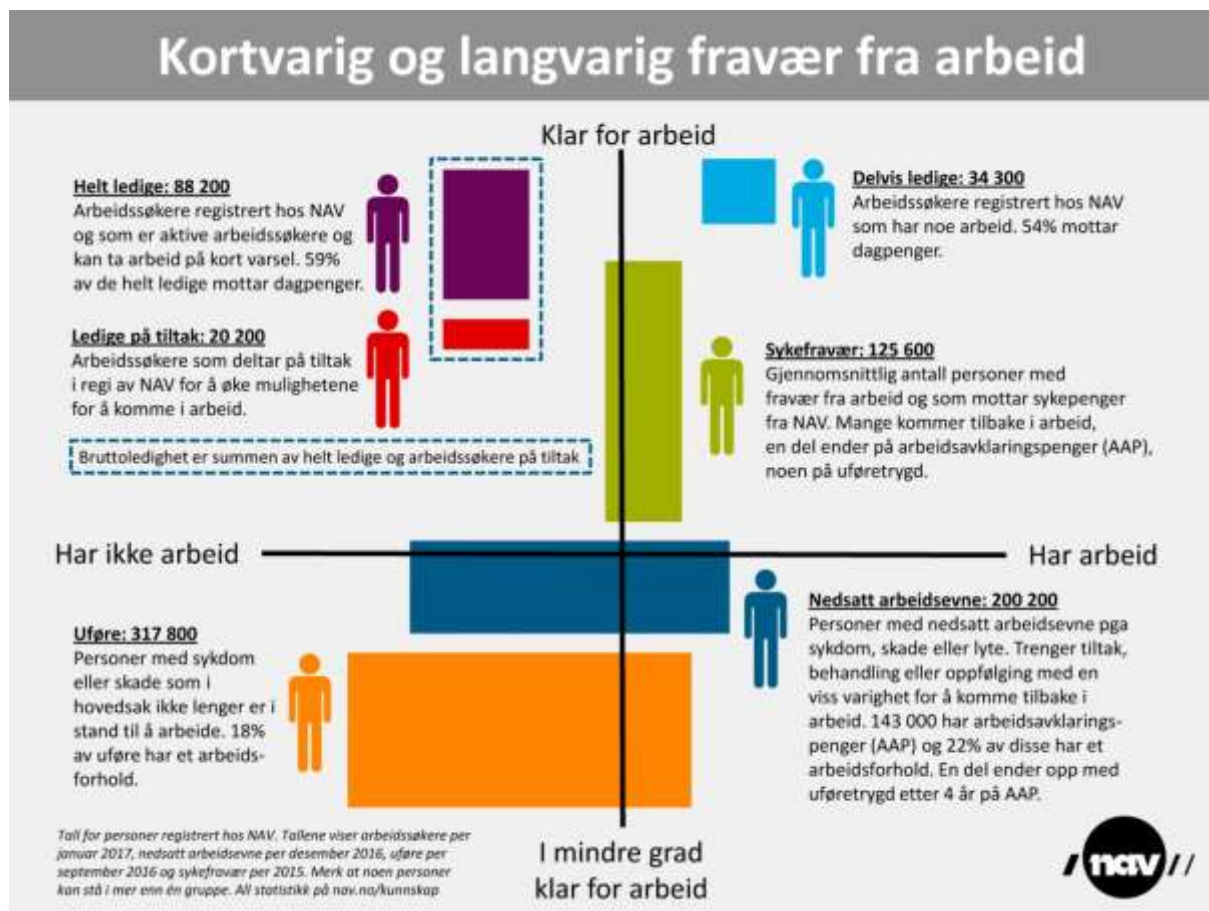
I gruppen med nedsatt arbeidsevne, som også inkluderer mottakere av arbeidsavklaringspenger, er det rundt 22 prosent som jobber i tillegg til at de mottar ytelsen. Dette er da personer som på grunn av helseproblemer ikke klarer å jobbe fulltid, og som kanskje er i medisinsk behandling, men som klarer å jobbe noe. I tillegg til disse er det mange som har en arbeidsgiver, men som ikke jobber i det hele tatt mens de mottar AAP. Til sammen er rundt 40 prosent av de som er registrert med nedsatt arbeidsevne hos NAV også registrert med en arbeidsgiver¹², noe som tilsvarer omtrent 80 000 personer.

Det vil alltid være en gråsoner mellom gruppene arbeidsledighet og nedsatt arbeidsevne. NAVs veiledere må bruke et element av skjønn når arbeidsevnen bestemmes i en arbeidsevnevurdering, selv om det skal innhentes legeerklæring m.m. Også for en lege vil det ofte være vanskelig å avgjøre om helseutfordringer gjør at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, slik kravet er for å få arbeidsavklaringspenger. Særlig vil det gjelde personer som ikke har vært i arbeid. Det er også grunn til å tro at antallet personer som er i en slik gråsoner vil variere med konjunktorene. I kapittel 6.2 har vi også beskrevet noen mekanismer som kan bidra til at flere med nedsatt arbeidsevne/AAP svarer at de er ledige i AKU. Det er imidlertid svært vanskelig å tallfeste hvor stor gråsonen mellom arbeidsledighet og nedsatt arbeidsevne er.

Røed (2001) viser begrensninger som makrotall for registrerte ledige (beholdning og strømmer) har på å måle vendepunkter i arbeidsmarkedet. Årsaken er at sammensetningen av de ledige med hensyn til sannsynligheten for at den enkelte kommer i jobb varierer over tid. Analysen baserer seg på dagpengemottakere påkoblet en rekke registerdata som inntekt og utdanning. En alternativ indikator foreslås hvor man forsøker å skille mellom sammensetningseffekter og konjunktoreffekter. Dette er brukt til å analysere utviklingen på 1990-tallet. Deretter drøftes mulige begrensninger ved indikatoren blant annet ved at man bare har sett på dagpengemottakere. Det vil si bare de som er blitt ledige som følge av at man har mistet jobben.

¹² 40 prosent kan være noe høyt, på grunn av tregheter med avregistrering i registeret.

Figur 35 Kortvarig og langvarig fravær fra arbeid



Kilde: NAV

I sum finnes det altså en rekke indikatorer som kan kaste lys over tilfanget av ledig arbeidskraft. Samtidig er det ikke gitt at de alternative indikatorene i sum vil være bedre enn utviklingen i arbeidsledigheten. Som vi har sett, har arbeidsledigheten underdrevet de økonomiske svingningene i Norge, men så lenge denne sammenhengen er systematisk, kan utviklingen i arbeidsledigheten fortsatt vært en nyttig rettesnor i vurderingen av kapasitetsutnyttningen. Siden begynnelsen av 1970-tallet har det vært en nokså stabil empirisk sammenheng mellom arbeidsledigheten og et beregnet produksjonsgap for Norge.

Ny registerbasert sysselsettingsstatistikk

I resten av dette kapitlet ser vi på nye indikatorer og statistikker som kan utarbeides. Som vi var inne på i kapittel 8, vil den nye a-ordningen, som er det nye registergrunnlaget for tall om lønnstakere, gi et vesentlig bedre grunnlag for å måle den løpende utviklingen i sysselsettingen. Sysselsettingstallene i AKU er som nevnt basert på et utvalg av befolkningen på 24 000 personer, mens de nye registertallene i praksis er en fulltelling av alle lønnstakerforhold i Norge, og de innrapporteres løpende, ved utgangen av hver måned. Selvstendige næringsdrivende dekkes ikke, men de utgjør bare rundt 5 prosent av alle sysselsatte. Mange av dem er også sysselsatt i primærnæringene, som er lite konjunkturfølsomme. Derfor vil utviklingen i antall lønnstakere etter alt å dømme gi et godt uttrykk for de konjunkturrelle svingningene i den samlede sysselsettingen. Ettersom a-ordningen er en fulltelling gir den også mulighet til å bryte ned lønnstakerstatistikken detaljert på regionalt nivå, etter utdanning, næring, kjønn, alder og innvandrerbakgrunn.

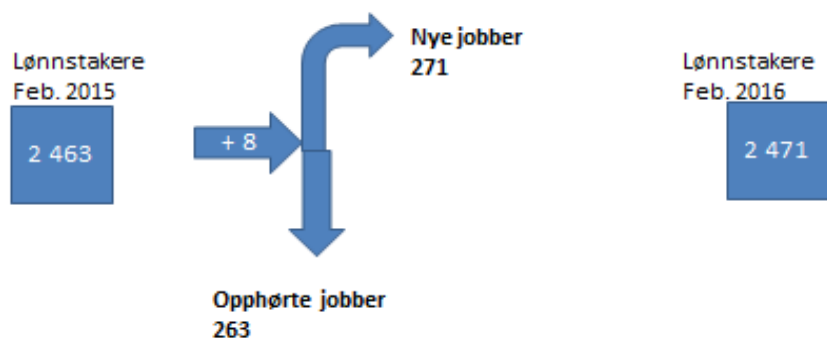
Videre vil man ved å koble til data fra NAV få en samlet beskrivelse av registerbaserte tall for lønnstakere, ledige og personer på arbeidsmarkedstiltak.

Datagrunnlaget i den nye a-ordningene gir i teorien mulighet for månedstall med produksjonstid på noen uker. A-ordningen har med oppstart i 2015 hatt relativt kort levetid og sanksjonsregimet som følger registeret er først tatt i bruk i løpet av 2016. Kvaliteten på innrapporteringen har så langt krevd at man må ha med data for måned t og t+1 for å lage brukbare tall for måned t. Produksjonstiden tilsier derfor foreløpig at man starter med kvartalstall. Med noe bedre kvalitet og ikke minst stabilitet over tid i feilene burde det bli gode muligheter til å lage månedlige tall på sikt. Ut fra formålet burde man optimalt sett måle jobbene i heltidsekvivalenter for å få et mer presist bilde av volumet av arbeidskraft. Det gjenstår imidlertid fortsatt noe før man får tilfredsstillende måling av arbeidstid i a-ordningen. Uansett ville dette bare være mulig for avtalte/betalte timer og ikke utførte.

Datagrunnlaget gir dessuten mulighet for å lage tall for jobbstrømmer. Det vil være en versjon bygd opp tilsvarende som Bureau of Labour Statistics (BLS) i USA har i sin Current Employment Statistics (CES). Resultatene fra CES publiseres av BLS månedlig sammen med tall over arbeidsledighet fra USAs svar på AKU – Current Population Survey. Hovedgrepet her er at man tar utgangspunkt i antall jobber per virksomhet og ser på nettoendringen i dette tallet. Det kan hos oss brytes opp ved å se på nettoendringen mellom tidspunkt t og t+1, om det kommer fra virksomheter som er nye/nedlagte mellom t og t+1 eller om det kommer fra virksomheter som eksisterte på begge tidspunkt. Tallene kan gis fordelt etter næring.¹³

Nedenfor er en enkel illustrasjon på hva data om jobbstrømmer kan gi sammenlignet med nettoendring i antall lønnstakere. I figur 36 ser vi at det i februar 2015 var registrert 2 463 000 lønnstakere. Ett år senere hadde dette økt med 8 000. Når man ser på jobbstrømmene ser vi likevel at det har vært stor bevegelse i antallet jobber. Nettoøkningen på 8 000 nye lønnstakere skjuler at det ble skapt 271 000 nye jobber, men samtidig opphørte 263 000 jobber.

Figur 36 Jobbstrømmer i Norge



Kilde: SSB

De registerbaserte sysselsettingstallene vil etter utvalgets vurdering kunne bli en svært nyttig konjunkturindikator. Et siktemål kan for eksempel være å publisere aggregerte månedstall for netto endring i antall lønnstakerforhold så fort som mulig etter utløpet av hver måned. Mer detaljerte tall kan publiseres med noe lengre produksjonstid, og eventuelt bare kvartalsvis.

¹³ Ressursene for å utvikle og å drifte alle de muligheter som er nevnt for ny statistikk er ikke på plass i SSB.

Registerbaserte tall på strømmer i arbeidsmarkedet vil etter utvalgets vurdering også kunne ha høy verdi.

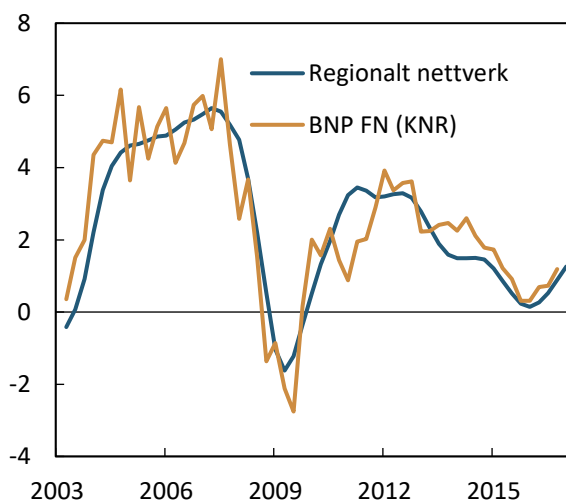
En mer avansert utnytting av registergrunnlaget vil være å se på arbeidskraftsstrømmer. Det vil si at man ikke begrenser seg til de strømmer som gir en netto økning/nedgang i tallet på ansatte i hver virksomhet, men at man teller med alle som starter og slutter i en virksomhet. I Davies (2006) har man utnyttet dette på amerikanske data til å analysere konjunkturbevegelser.

Spørreundersøkelser

Erfaringsmessig tar det noe tid før endringer i produksjonen og produksjonsutsiktene slår fullt ut i arbeidsmarkedet. Det skyldes blant annet at de fleste arbeidstakere vil ha en viss oppsigelsestid, og at det normalt tar noe tid å rekruttere nye medarbeidere. Hvis en skal fange opp de helt siste endringene i den økonomiske situasjonen, vil antagelig ikke tall over arbeidsledighet eller sysselsetting gi det beste svaret. Spørreundersøkelser blant bedrifter kan gi bedre svar. Planene for de fleste nedbemanninger vil jo bli fastlagt før de gjennomføres, og det samme gjelder beslutninger om å ansette flere.

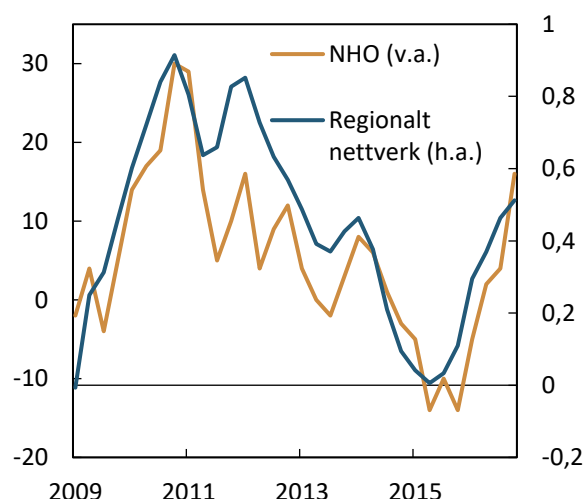
Norges Banks regionale nettverk, som vi var innom i forrige kapittel, er et eksempel på en slik bedriftsundersøkelse. Nettverket ble etablert i 2002, og erfaringene i perioden siden den gang viser at intervjuene bidrar til å fange opp økonomiske forholdsviss raskt. Finanskrisen kan tjene som et eksempel. I midten av desember 2008 publiserte nettverket tall som indikerte et markert fall i produksjonen de siste tre månedene. Ganske nøyaktig to måneder senere ble det kvartalsvise nasjonalregnskapet for 4. kvartal 2008 lagt frem, og tallene viste et lite fall i BNP i kvartalet. BNP-tallet for 4. kvartal ble senere betydelig nedrevidert. Som figur 37 illustrerer, har de raskt publiserte tallene fra det regionale nettverket over tid gitt et godt bilde av veksten i fastlandsøkonomien.

Figur 37 Firekvartalersvekst i BNP Fastlands-Norge og produksjonen i Norges Banks regionale nettverk. Prosent



Kilde: Norges Bank og SSB

Figur 38 Produksjonsutsikter i NHOs bedriftsundersøkelse og Norges Banks regionale nettverk



Kilde: Norges Bank og NHO

Andre bedriftsundersøkelser foreligger. Statistisk sentralbyrås konjunkturbarometer har blitt gjennomført siden 1970-tallet, men det er bare bedrifter innen industrien som dekkes av undersøkelsen. Det gjelder også for PMI-indeksen, som utarbeides i samarbeid mellom

NIMA og Danske Bank. NHO har gjennomført en undersøkelse blant sine medlemsbedrifter siden 2004, og siden sommeren 2009 har frekvensen vært kvartalsvis. Rundt 2000 bedriftsledere svarer hvert kvartal, noe som gjør undersøkelsen til den mest omfattende av de som foreligger. Statistisk sentralbyrå har en undersøkelse som dekker så mye som 8 000 bedrifter hvert kvartal, men her er temaet kun ledige stillinger.

Erfaringene viser at de ulike spørreundersøkelsene gir nokså like signaler. I NHOs bedriftsundersøkelse spørres bedriftene for eksempel om utsiktene de neste 6-12 månedene, mens kontaktene i Norges Banks regionale nettverk spørres om utsiktene inntil 6 måneder frem. I perioden hvor NHO-undersøkelsen har vært gjennomført kvartalsvis har den likevel vist en nokså lik utvikling som det regionale nettverket, se figur 38.

I andre land gjennomføres det mer omfattende konjunkturundersøkelser enn i Norge. I EU-kommisjonens business tendency survey, som gjennomføres både i medlemsland og kandidatland, inngår også bedrifter innen tjenesteyting, varehandel og bygg og anlegg. I Norge dekker Norges Banks regionale nettverk og NHOs bedriftsundersøkelse disse næringene, men disse undersøkelsene bygger ikke på en systematisk trekning fra foretaksregisteret. I vurderingen av konjunktursituasjonen hadde det åpenbart vært nyttig om en tilsvarende undersøkelse som konjunkturbarometret ble gjennomført for flere næringer i Norge.

Digitale datakilder

Digitaliseringen av økonomien gir tilgang på nye, store datamengder. Dette kan også bidra til å kaste lys over den økonomiske utviklingen, se for eksempel Varian (2014). Dette er et nokså ungt forskningsfelt innen økonomifaget, men noen relevante arbeider er allerede gjennomført på norske data. Et eksempel er Thorsrud (2016), som har laget en modell som lager anslag på BNP-veksten i Norge basert på maskinlesing av artikler i Dagens Næringsliv. Anslagene fra denne modellen har vist seg å være like treffsikre som de publiserte anslagene fra Norges Bank, for eksempel. Kostøl (kommer) har blant annet brukt stillingsdata fra nettstedet finn.no i en studie av arbeidsmarkedet. Disse dataene kan potensielt gi rask informasjon om utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft.

Disse arbeidene illustrerer potensialet ved utnytting av nye datakilder i vurderingen av konjunktursituasjonen. Ettersom forskningen på dette feltet fortsatt er i en nokså tidlig fase, er det vanskelig å si noe om hvor store gevinstene vil kunne være. Men dette er åpenbart et forskningsfelt som fortjener støtte, og institusjoner som har ansvar gjennomføringen av konjunkturpolitikken i Norge har et særlig ansvar for å bidra til dette.

Referanser

Bakken, Frøydis og Magne Bråthen (2012) «*Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb?*». Arbeid og velferd, 3-2012, 38-48.

Dagsvik, J. K., T. Kornstad og T. Skjerpen (2017): «*Discouraged worker effects and barriers against employment for immigrant and non-immigrant women*». Upublisert manus. Er revidert versjon av DP 845 fra Statistisk sentralbyrå.

Dahl, Espen Halland og Ole Christian Lien (2013) «*Pensjonsreformen – flere eldre i arbeid*». Arbeid og Velferd, 1-2013, 58–71.

Dahl, Espen Steinung og Ivar Andreas Åsland Lima (2016) «*Krav om å stå opp morra'n: Virker det?*». Arbeid og velferd, 3/2016. 115-130.

Davies, Steven, R. Jason Faberman and John Haltiwanger (2006) «The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links». The Journal of Economic Perspectives, Vol. 20, No. 3 (Summer, 2006), pp. 3-26.

Galaasen, Anders og Johannes Sørbø (2013) «*Pensjonsreformen og arbeidsledige over 60 år*». Arbeid og Velferd, 1-2013, 72-82.

Hernæs, Erik, Simen Markussen, John Piggott og Knut Røed (2016) «*Pension Reform and Labor Supply*». Journal of Public Economics, 142 (2016), 39–55.

Kostøl, R. Andreas (kommer) «*Mismatch and the Consequence of Job Loss*».

Lande, Sigrid, Jun Yin og Johannes Sørbø (2016) «*Håndheving av aktivitetskrav i Hedmark gir færre ledige i Hedmark*». Arbeid og velferd, 1/2016. 63-78.

Nordby, Pål og Helge Næsheim (2017) «*Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen*». 2016. Rapporter 2017/5. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Røed, Knut (2001) «*Hvor stramt er arbeidsmarkedet? Et forslag til en ny konjunkturindikator*». Økonomisk forum 3/2001.

Pensjonspolitisk arbeidsgruppe (2017) «*Arbeid, pensjon og inntekt i den eldre befolkningen*». Oslo: Pensjonspolitisk arbeidsgruppe.

Thorsrud, Leif Anders (2016) «*Words are the new numbers: A newsy coincident index of business cycles*» Norges Bank Working Paper 21/2016.

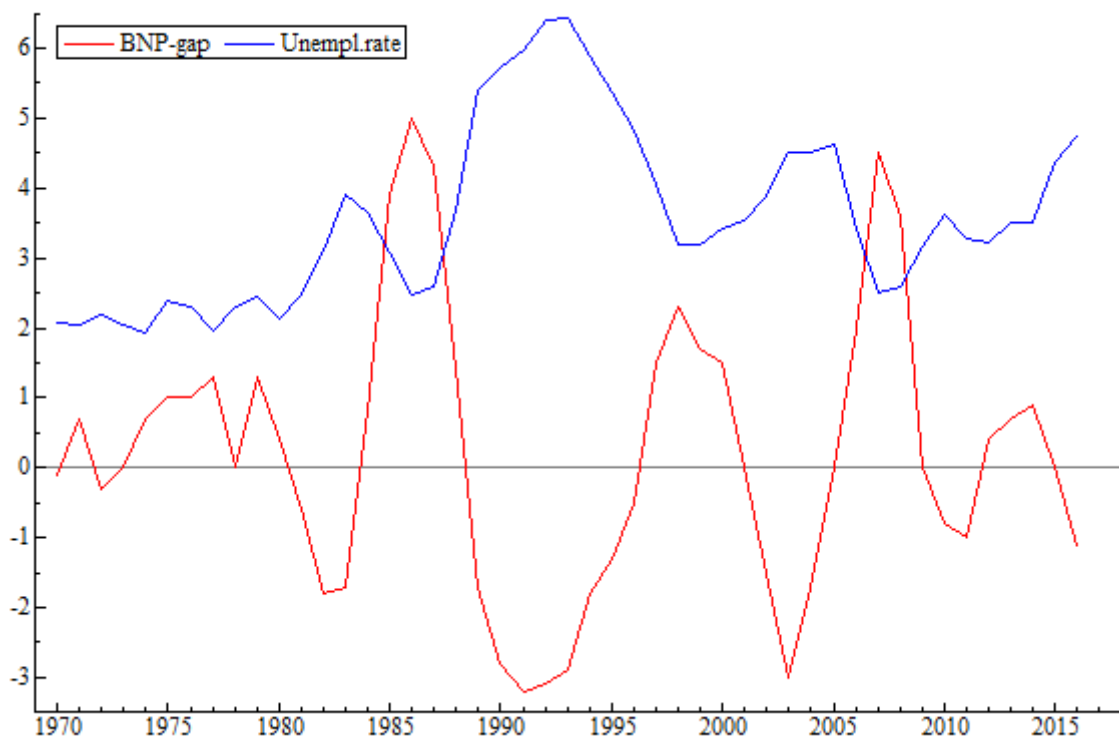
Varian, Hal V. (2014) «*Big Data: New Tricks for Econometrics*». Journal of Economic Perspectives (28), s. 3–28.

Vedlegg 1 BNP-gap og ledighet: er sammenhengen stabil over tid?

En tommelfingerregel i makro er Okuns lov. Det er en negativ sammenheng mellom BNP-gapet og ledigheten. Samtidig har BNP-gapet over tid variert mer enn arbeidsledigheten. I USA har det vært vanlig å anta at når BNP-gapet øker med ett prosentpoeng, går ledighetsraten ned med om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng.

AKU-ledighet og BNP-gap

I det følgende ser vi på sammenhengen mellom AKU ledighetsraten i prosent og BNP-gapet for fastlandsøkonomien i perioden 1970-2016. Vi lar den tradisjonelle Okun-sammenhengen formuleres som en enkel ADL modell. Det er greit nok siden vi kan anta at ledighetsraten og BNP-gapet er to stasjonære variable, se figuren. Vi bruker bare årsdata.



Modellen er altså at ledighetsraten (AKU) er en funksjon av seg selv på tidligere tidspunkter og BNP-gapet i inneværende og tidligere perioder. Vi har testet for om trend skal inngå, eller om det er brudd eller andre dummier, men ingenting skal inn ifølge en enkel Autometrics-utvalgt modell. Her inngår ledigheten lagget et år, BNP-gapet i inneværende og forrige periode samt en konstant.

Den estimerte dynamiske modellen er

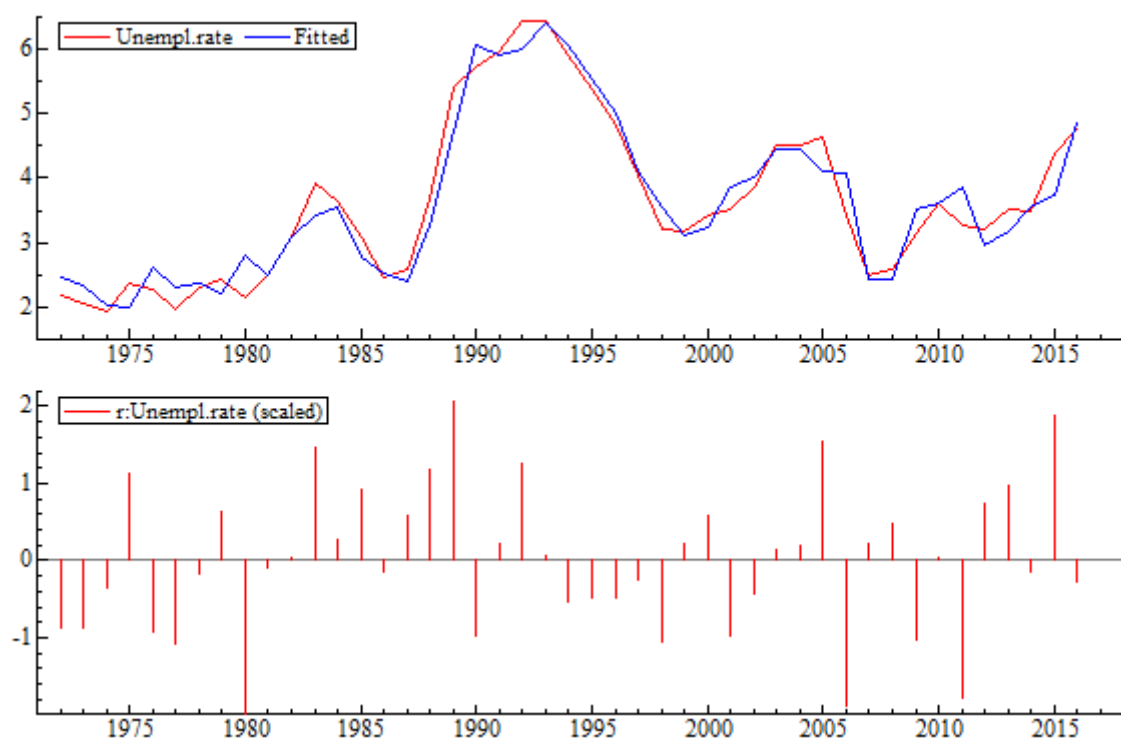
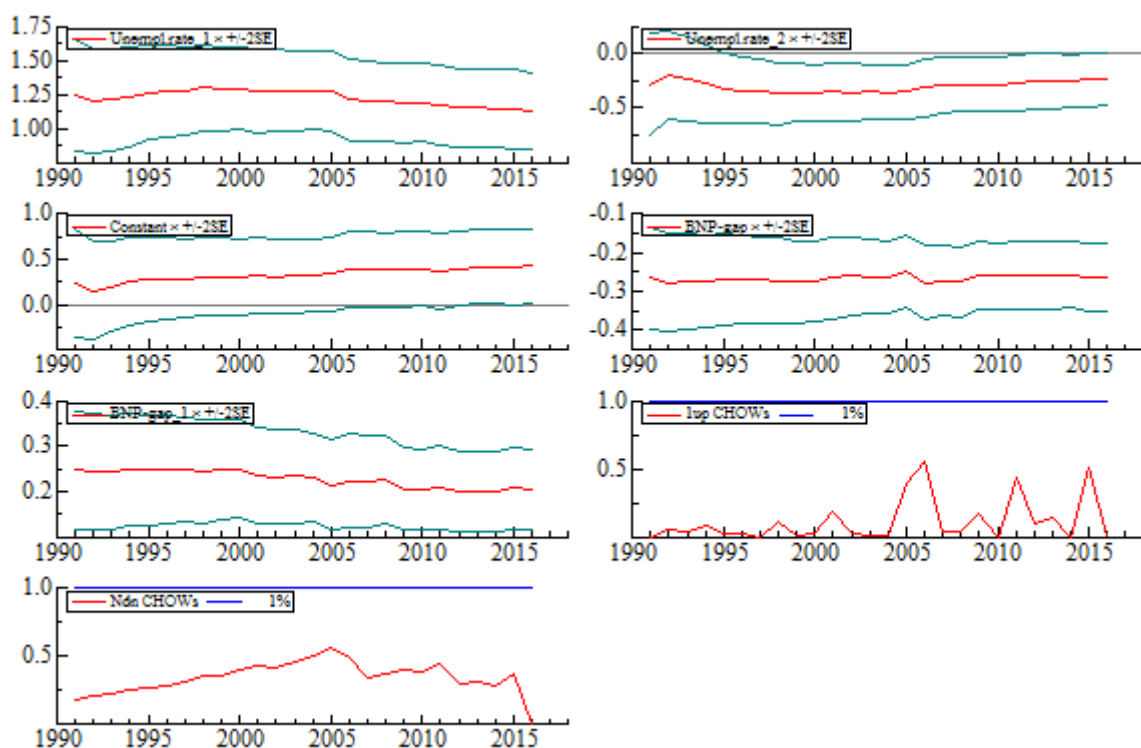
The estimation sample is: 1972 - 2016

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R^2
Unempl.rate_1	1.13157	0.1392	8.13	0.0000	0.6230
Unempl.rate_2	-0.235723	0.1214	-1.94	0.0593	0.0861
Constant	0.423929	0.2043	2.08	0.0444	0.0972
BNP-gap	-0.264501	0.04380	-6.04	0.0000	0.4769
BNP-gap_1	0.205795	0.04399	4.68	0.0000	0.3537

sigma	0.335553	RSS	4.50384131
R^2	0.935121	F(4,40) =	144.1 [0.000]**
Adj.R^2	0.928633	log-likelihood	-12.0633
no. of observations	45	no. of parameters	5
mean(Y)	3.63199	se(Y)	1.25607

AR 1-2 test:	F(2,38)	=	0.86205 [0.4304]
ARCH 1-1 test:	F(1,43)	=	0.80755 [0.3739]
Normality test:	Chi^2(2)	=	0.038291 [0.9810]
Hetero test:	F(8,36)	=	0.96972 [0.4746]
Hetero-X test:	F(14,30)	=	0.80169 [0.6608]
RESET23 test:	F(2,38)	=	0.025140 [0.9752]

Vi ser at alle spesifikasjonstestene er ok. De rekursive testene er rimelig stabile og føyningen er grei.

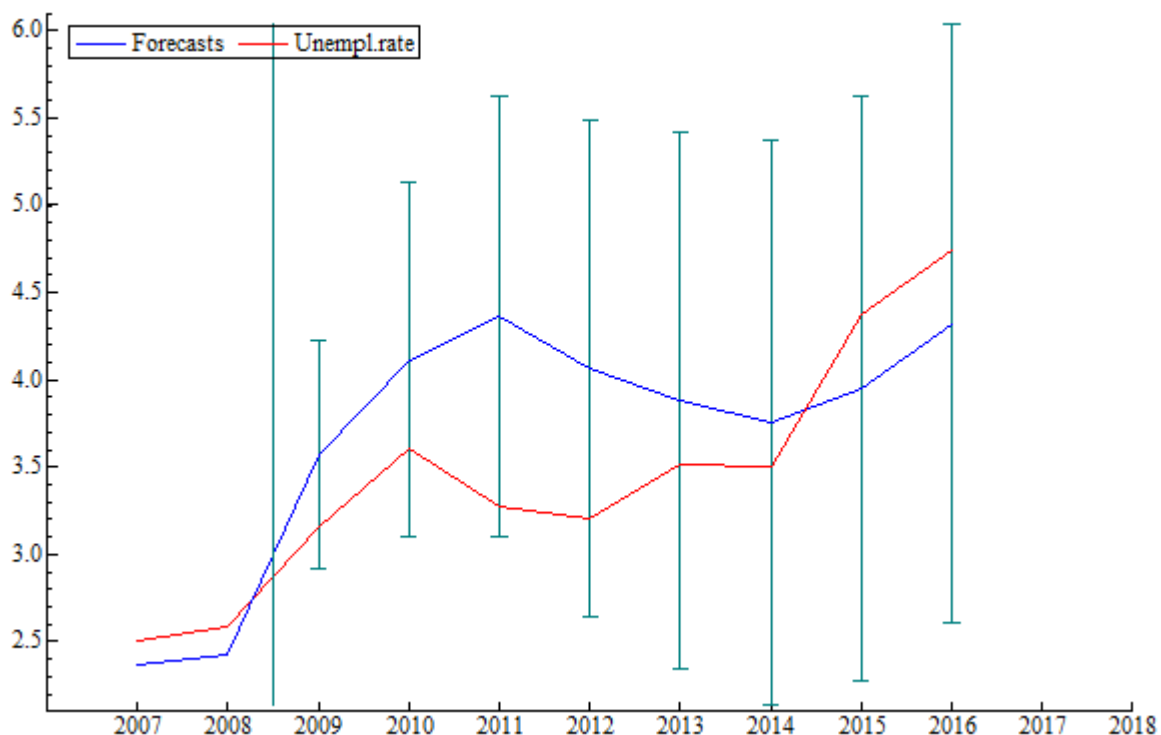


Skulle man være litt kritisk, kunne man ane en trend i det rekursive estimatet for konstantleddet, men en trend er langt fra signifikant i denne relasjonen og skal ikke med. Chow-testen viser en svak økende tendens fram til 2005 med en «spike» som kunne kanskje assosieres med EU-utvidelsen i mai 2004, men da skal man være kreativ og vite mye på forhånd og ingenting er i nærheten av å være signifikante utslag. Man kunne forvente at EU-utvidelsen i 2004 skulle ha hatt noe å si for sammenhengen mellom BNP-gap og AKU-

ledighet. Hverken en vanlig step-dummy eller en dummy i form av endring i sammenhengen mellom BNP-gapet og ledigheten er imidlertid signifikant. Vi ser av de rekursive plottene at der litt ustabilitet rundt 2005, men det er altså ikke signifikant.

Ser vi på føyningsplottet øverst på denne sida er det ikke slik at det er spesielt store residualer mot slutten av estimeringsperioden. Men det er klart høyere ledighet i 2015 enn modellen sier skulle ha vært der. Residualen er vel 0,6 prosentpoeng dvs. at modellen sier at i 2015 «burde» AKU-ledigheten ha vært 3,8 prosent og ikke 4,4 prosent som den faktisk var. I 2016 er imidlertid residualen for praktiske formål null. Merk at dette resonnementet er basert på at BNP-gapet er «riktig» og at historien i AKU fram til og med 2014 også er riktig, noe som langt fra behøver å være tilfellet. Hovedpoenget med analysen er bare å få fram at det er en ganske stabil sammenheng mellom AKU-ledighet og BNP-gap over tid i Norge.

En annen måte å illustrere dette på er følgende. Anta at vi estimerer modellen over fram til og med 2008 og deretter forecaster ledigheten dynamisk fram til og med 2016. Hvordan ser det ut? Figuren på neste side viser at ledighetsforecastet ikke bommer systematisk og er innafor tradisjonelle konfidensintervall, men en bommer på om lag ett prosentpoeng i 2011. Merk også at på slutten av perioden bommer modellens dynamiske forecast i 2015. Etter å ha truffet svært godt i 2014 (6 år fram i tid!) viser den faktiske ledighetsraten et halvt prosentpoengs høyere nivå enn BNP-gapet og historien for ledigheten skulle tilsi. Dette gale nivået holder seg i 2016. Relasjonen mellom de statiske residualene og det dynamiske forecastet er lett å tolke. Den statiske bommen i 2015 videreføres i det dynamiske forecastet fordi verdien på koeffisienten for lagget endogen ledighet er nesten 0,9. Det skjer ikke i det statiske plottet øverst på denne siden fordi da regnes feilen i 2016 med utgangspunkt i den observerte ledigheten i 2015.



En konklusjon kan være det ikke er noe spesielt rart med forholdet mellom AKU-ledighet og BNP-gap. De to størrelsene er så nær knyttet sammen over tid at begge to reflekterer det

samme bildet. En person som vil snekre en enkel makromodell vil kunne ha glede av en sammenheng a la den vi her har estimert for å sjekke at to interessante variable faktisk henger godt i hop. Men de er ikke det samme. Noen vil for eksempel kunne si – basert på forecastplottet over - at til tross for det store BNP gapet etter finanskrisen, økte ledigheten i Norge mindre enn man skulle forvente. Så kan man lure på hva det skyldes. Likeså kunne man lure på hvorfor ledigheten steg så mye i forhold til gapet i 2015. Er det bare støy, eller har residualene noen tolkning i betydning det finnes strukturelle forhold som skiller de ulike konjunkturfaseene fra hverandre, men som denne enkle sammenhengen ikke kan opplyse oss om. I beste fall kan sammenhengen brukes til å identifisere i hvilke år man skal lete etter potensielt interessante konjunktursærtrekk.

NAV-ledighet og BNP-gap

Vi gjentar så samme øvelse med NAVs ledighetsprosent. Da brukes i første omgang NAVs vanlige ledighetsmål altså ikke «bruttoledighet». Ledighetsprosenten er hentet direkte fra NAVs hjemmeside. Vi estimerer NAV-ledighetsprosenten i forhold til BNP-gapet slik som foran.

```
The estimation sample is: 1972 - 2016
```

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R^2
NAV_1	0.861755	0.0494	17.4	0.0000	0.8811
Constant	0.445634	0.1467	3.04	0.0041	0.1837
BNP-gap	-0.312518	0.0365	-8.56	0.0000	0.641
BNP-gap_1	0.170408	0.0435	3.91	0.0003	0.2720

sigma	0.323667	RSS	4.29516326
R^2	0.937545	F(3,41) =	205.2 [0.000]**
Adj.R^2	0.932975	log-likelihood	-10.9958
no. of observations	45	no. of parameters	4
mean(NAV)	2.75333	se(NAV)	1.2502

AR 1-2 test:	F(2,39)	=	0.18380 [0.8328]
ARCH 1-1 test:	F(1,43)	=	1.0924 [0.3018]
Normality test:	Chi^2(2)	=	6.2107 [0.0448]*
Hetero test:	F(6,38)	=	0.68343 [0.6640]
Hetero-X test:	F(9,35)	=	0.81372 [0.6071]
RESET23 test:	F(2,39)	=	0.16286 [0.8503]

Dette er en modell som er ganske lik den vi hadde for AKU-ledigheten og selv parameterne er ganske like når man slår sammen koeffisientene for laggede verdier på ledigheten. Vi ser

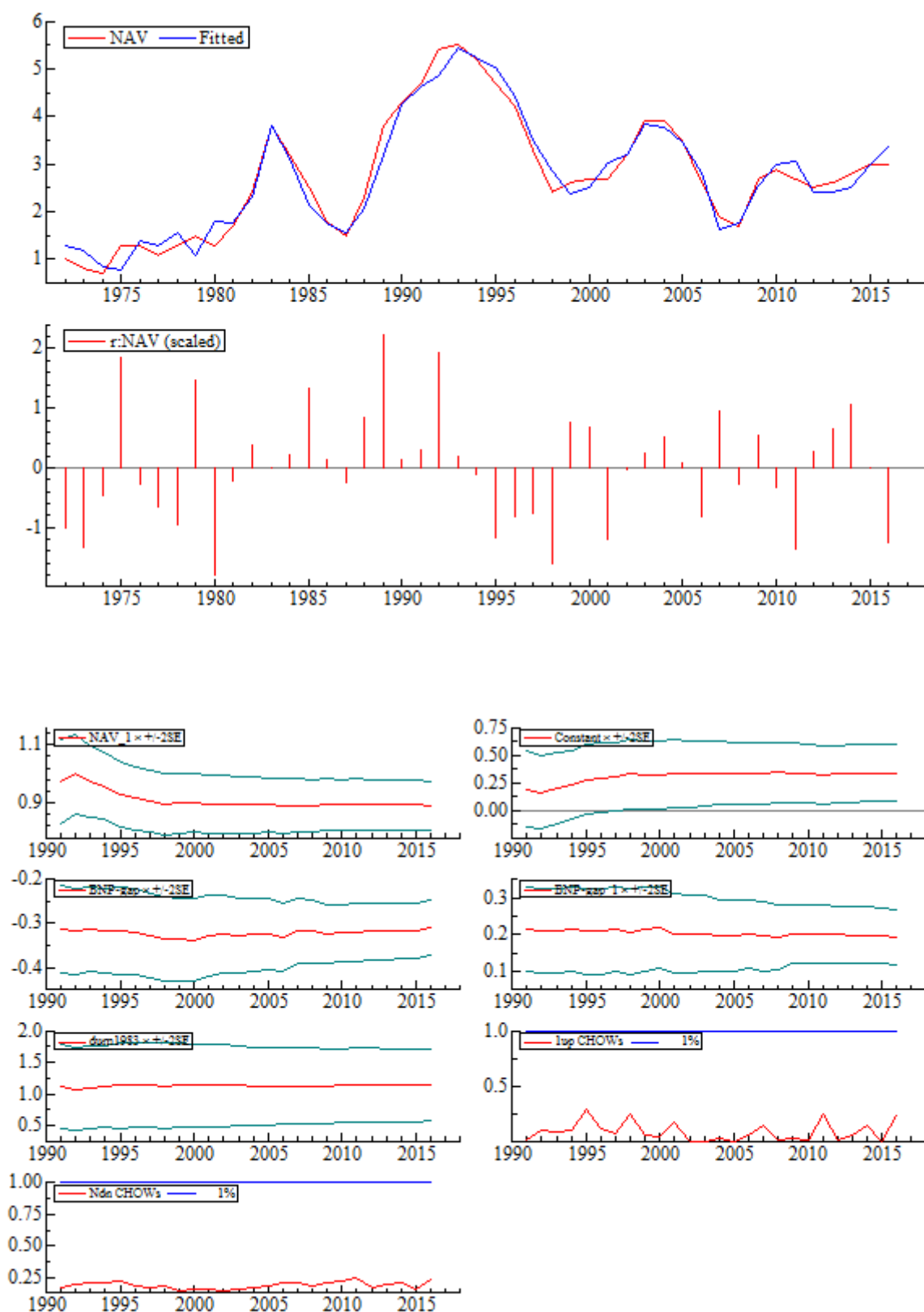
at normalitetstesten slår ut og det er en litt stor residual i 1983 som gjør det. Fjerner vi denne med en dummy får vi ganske like resultater og parameterestimaterne er nesten identiske med modellen over, slik at 1983 bare er ubetydelig støy.

The estimation sample is: 1972 - 2016

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R^2
NAV_1	0.890001	0.04298	20.7	0.0000	0.9147
Constant	0.337820	0.1286	2.63	0.0122	0.1470
BNP-gap	-0.311138	0.03131	-9.94	0.0000	0.7117
BNP-gap_1	0.193265	0.03777	5.12	0.0000	0.3957
dum1983	1.14512	0.2882	3.97	0.0003	0.2830
sigma	0.277466	RSS		3.07949695	
R^2	0.955222	F(4,40) =	213.3	[0.000]**	
Adj.R^2	0.950744	log-likelihood		-3.50957	
no. of observations	45	no. of parameters		5	
mean (NAV)	2.75333	se (NAV)		1.2502	
AR 1-2 test:	F(2,38)	=	0.54249	[0.5857]	
ARCH 1-1 test:	F(1,43)	=	1.3092	[0.2589]	
Normality test:	Chi^2(2)	=	0.66124	[0.7185]	
Hetero test:	F(6,37)	=	0.69014	[0.6589]	
Hetero-X test:	F(9,34)	=	0.72188	[0.6856]	
RESET23 test:	F(2,38)	=	0.075302	[0.9276]	

På neste side finner vi at føyningsplottet viser at modellen føyer data godt og har stabile parameterverdier. Merk at NAV tallet for 2015 «forklares» perfekt av modellen, mens 2016 ledighet er «for lav». Dette er nærmest det motsatte av resultatet for AKU relasjonen hvor 2015 er problemet, ikke 2016. For å sammenlikne føyningen kan vi bruke residual variasjonskoeffisient som er 0,101 for NAV relasjonen og 0,092 for AKU-relasjonen; Altså nærmest helt likt. De rekursive estimatene er enda mer stabile for NAV-relasjonen sammenliknet med AKU-relasjonen.

Konklusjon: NAV-ledighetsraten og BNP-gapet henger omtrent like godt sammen som AKU-ledighetsraten og BNP-gapet. Sammenhengen er meget stabil over tid og det er støy rundt på om lag samme nivå for begge ledighetsmålene.



NAV-bruttoledighet og output gap

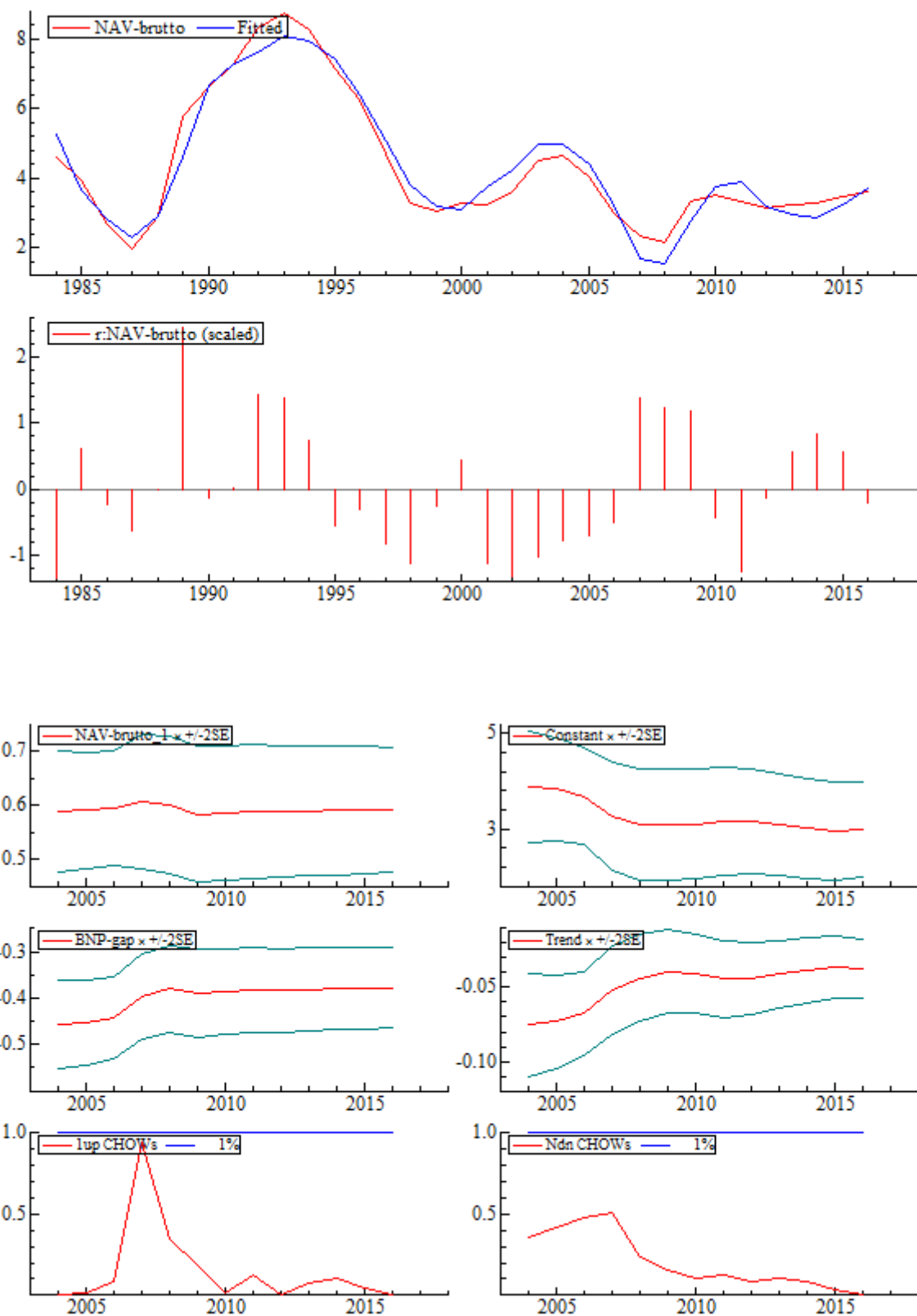
Til slutt har vi lagd en liknende modell med NAVs brutto ledighetsmål. Estimeringen er basert på årssnitt av data tilbake til 1984. Resultatene blir som følger.

The estimation sample is: 1984 - 2016

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R^2
NAV-brutto_1	0.591339	0.05780	10.2	0.0000	0.7830
Constant	2.98239	0.4994	5.97	0.0000	0.5515
BNP-gap	-0.377874	0.04288	-8.81	0.0000	0.7281
Trend	-0.0370064	0.009977	-3.71	0.0009	0.3218

sigma	0.47326	RSS	6.49527989
R^2	0.94258	F(3,29) =	158.7 [0.000]**
Adj.R^2	0.93664	log-likelihood	-20.0053
no. of observations	33	no. of parameters	4
mean(Y)	4.33602	se(Y)	1.88015

AR 1-2 test:	F(2,27)	=	2.5916 [0.0934]
ARCH 1-1 test:	F(1,31)	=	0.65144 [0.4257]
Normality test:	Chi^2(2)	=	3.0813 [0.2142]
Hetero test:	F(6,26)	=	0.92418 [0.4939]
Hetero-X test:	F(9,23)	=	2.4110 [0.0428]*
RESET23 test:	F(2,27)	=	9.0982 [0.0010]**



Resultatene fremstår ikke som like gode som de vi fikk ved å bruke serien for helt ledige eller AKU-ledigheten. Det kan skyldes at det å lage konsistente serier for tiltakene så langt bak i tid er vanskelig, eller at i det minste er sammenhengen mellom BNP-gapet og disse

ledighetstallene annerledes. Ikke minst er det verd å merke seg at vi nå trenger en trend i modellen for å få en god modell, noe vi ikke hadde behov for i de andre modellene.

Hensikten med dette vedlegget har vært å studere om det finnes en stabil sammenheng over tid mellom et mål på BNP-gapet for fastlandsøkonomien og ulike mål på arbeidsledighet. Svaret på det må kunne sies å være et rungende ja. Uansett hvilket ledighetsmål man bruker, kan man finne en enkel sammenheng mellom dette målet og BNP-gapet for fastlandsøkonomien. De ulike målene på ledighet er nært knyttet til et ofte brukt mål på BNP-gapet og det er ingenting i de senere årene som tyder på at disse sammenhengene er blitt mer ustabile enn tidligere. Tvert om det er en forbausende grad av stabilitet til stede. En ville kanskje trodde at en ville finne et brudd i sammenhengen før og etter 2004, men selv det kan forkastes klart.

La oss til slutt stille et helt annet spørsmål. Hvis man observerer ulike ledighetsmål, hvilke av disse er det som best kan predikere BNP-gapet? Vi estimerer jo ikke en strukturell modell. Alt er varianter av korrelasjonsøvelser. Vi snur modellen og estimerer en modell hvor BNP-gapet forklares ved AKU-ledighet og NAV-ledighet. Da finner vi:

The estimation sample is: 1972 - 2016

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R^2
BNP-gap_1	0.922027	0.11117	8.26	0.0000	0.6302
BNP-gap_2	-0.335224	0.1177	-2.85	0.0069	0.1685
Constant	1.80316	0.4678	3.85	0.0004	0.2708
Unempl.rate	-1.22825	0.2341	-5.25	0.0000	0.4078
NAV_1	1.00572	0.2380	4.23	0.0001	0.3086

sigma	0.76982	RSS		23.7049071
R^2	0.871488	F(4,40) =	67.81	[0.000]**
Adj.R^2	0.858637	log-likelihood		-49.4302
no. of observations	45	no. of parameters		5
mean(BNP-gap)	0.208889	se(BNP-gap)		2.04748

AR 1-2 test:	F(2,38)	=	0.81466	[0.4504]
ARCH 1-1 test:	F(1,43)	=	0.64756	[0.4254]
Normality test:	Chi^2(2)	=	0.13815	[0.9333]
Hetero test:	F(8,36)	=	0.66453	[0.7187]
Hetero-X test:	F(14,30)	=	0.94785	[0.5237]
RESET23 test:	F(2,38)	=	1.2429	[0.3000]

Her inngår både AKU-ledighet og NAV-ledighet. Altså er det informasjon i begge serier hvis man skal forklare BNP-gapet. Slik behøvde det ikke være. Følgelig må vi kunne si at det er informasjon i begge seriene for å forstå konjunkturbevegelsene selv om NAV ledigheten inngår med feil fortegn og med et lag. Har vi med innværende NAV-ledighet ser resultatet slik ut

The estimation sample is: 1972 - 2016

	Coefficient	Std.Error	t-value	t-prob	Part.R ²
BNP-gap_1	0.858799	0.1146	7.50	0.0000	0.5903
BNP-gap_2	-0.274946	0.1197	-2.30	0.0271	0.1192
Constant	1.42814	0.5029	2.84	0.0071	0.1713
Unempl.rate	-0.728808	0.3634	-2.01	0.0519	0.0935
NAV	-0.816455	0.4624	-1.77	0.0853	0.0740
NAV_1	1.30519	0.2873	4.54	0.0001	0.3460

sigma	0.750219	RSS	21.9503351
R ²	0.881	F(5,39) =	57.75 [0.000]**
Adj.R ²	0.865743	log-likelihood	-47.6999
no. of observations	45	no. of parameters	6
mean(BNP-gap)	0.208889	se(BNP-gap)	2.04748

AR 1-2 test:	F(2,37)	=	0.62031 [0.5433]
ARCH 1-1 test:	F(1,43)	=	0.80146 [0.3756]
Normality test:	Chi ² (2)	=	0.17005 [0.9185]
Hetero test:	F(10,34)	=	1.2059 [0.3219]
Hetero-X test:	F(20,24)	=	0.79038 [0.7011]
RESET23 test:	F(2,37)	=	1.5787 [0.2198]

Da ser vi at førsteårseffekten av NAV-ledighet er ok, men langtidseffekten har «feil» fortegn. Det er imidlertid ikke poenget. Poenget er derimot at både AKU og NAV tall kan si noe om og er knyttet til utviklingen i BNP-gapet som en konjunkturindikatorer og det er noe informasjon i begge serien.