

## 2. Integreret arbejdsmarkedsstatistik i international sammenhæng

"a labour accounting system" ...

ILO forelagde på den 15. internationale konference for arbejdsmarkedsstatistikere i Geneve i 1993 et forslag til en samlet begrebsramme for en integration af arbejdsmarkedsstatistikken under titlen: "An outline of the main concepts and principles of a **labour accounting system**" (LAS). På konferencen blev det vedtaget, at ILO skulle følge udviklingen i de forskellige lande på området - med særlig vægt på det praktiske dataarbejde. Den opsummering af udviklingen, som Eivind Hoffmann fra ILO har foretaget i 1997 er så god, at den - med tilladelse fra ILO og FN's statistikafdeling - her bringes som bilag<sup>2</sup>. I dette kapitel skal der derfor alene tilføjes nogle generelle bemærkninger på baggrund af det treårige projektforsøg i Danmarks Statistik. Bemærkningerne samler sig alene om at klargøre nogle forhold om det arbejde, der udføres i de forskellige lande - herunder Danmark - under betegnelsen "labour accounting", og i de lande, hvor et tilsvarende arbejde udføres uden at have denne betegnelse. Det drejer sig om følgende 6 punkter:

1. ILO og **EUROSTAT** som koordinører for arbejdsmarkedsstatistikken.
2. **Integration** af statistiske systemer og generelt om måling.
3. Integration af databaser.
4. Integration i arbejdsmarkedsstatistikken.
5. Forholdet til nationalregnskabet.
6. Omkostningerne i arbejdsmarkedsstatistikken.

### 2.1. ILO og EUROSTAT som koordinører for arbejdsmarkedsstatistikken

**ILO**

Når der i denne rapport henvises til de konferencer, som ILO hvert 5. år afholder for arbejdsmarkedsstatistikere, har det den særlige grund, at hele det koordinerede arbejde, som ILO udfører, er centreret omkring disse konferencer. Det er her de forskellige resolutioner og anbefalinger vedtages, og i litteraturen vil man til stadighed finde henvisning til de afholdte konferencer med både nummer og årstal. Det gælder således fx også det samleværk, hvori man kan finde alle de begreber og definitioner, der gennemgående altid henvises til i både dansk og udenlandsk statistik<sup>3</sup>.

**EUROSTAT**

Der er meget tætte bånd mellem ILO og EUROSTAT alene af den grund, at meget af det relevante nationale udviklingsarbejde foregår blandt EØS-landene og i Australien, Canada og USA. Det er i stort omfang de samme mennesker, der deltager i møderne begge steder. Det anføres således af ILO i forbindelsen med begrebsrammen i 1993, at diskussionen om en koordinering af begreberne var begyndt på et møde i EUROSTAT allerede i 1981. EUROSTAT har i de senere år støttet det praktiske arbejde dels gennem afholdelse af et seminar i 1995, dels gennem afholdelse af arbejds møder for de interesserede lande. Overskriften har her været "afstemning af beskæftigelsesoplysninger fra forskellige kilder"<sup>4</sup>. Dette er helt i tråd med anbefalingen fra den 15. ILO-konference i 1993 om at begynde statistik-integrationen med beskæftigelsen.

Herudover skal man være opmærksom på, at i Danmark er både den interview-baserede arbejdskraftundersøgelse<sup>5</sup>, strukturstatistikken for løn og undersøgelsen af

<sup>2</sup> Se bilag 4.

<sup>3</sup> ILO (1988).

<sup>4</sup> "Reconciliation of employment data".

<sup>5</sup> I Danmark forkortet AKU. På engelsk "labour force survey" - meget ofte blot LFS.

arbejdsomkostninger fastlagt ved direktiv fra EU. I modsætning hertil kan ILO alene vedtage resolutioner og anbefalinger. ILO har ingen sanktionsmuligheder.

## 2.2. Integration af statistiske systemer og generelt om måling

### Integration - et bærende princip

Danmark er et foregangsland med hensyn til integration af data på tværs af datakilderne. Diskussionen om statistisk **integration** blev i al væsentlighed påbegyndt allerede i 1960'erne i de nordiske lande bl.a. på møder i "Nordisk statistisk forening"<sup>6</sup>. Disse møder, der afholdes hvert 4. år, er et væsentlig forum for faglig udveksling mellem de nationale statistikbureauer i de nordiske lande.

### Hvorfor integration ?

Integration i statistikken tjener generelt set flere formål:

- statistikken brugere skal have ét og kun ét tal for det samme.
- hvis der offentliggøres tal fra forskellige kilder har statistikken brugere krav på en forklaring af de forskelle, der er mellem både tal og opgørelsesmetoder.
- statistikken brugere har krav på logisk konsistente tal.

Derudover tjener integration organisatoriske og produktionsmæssige formål:

- som samlende redskab for *organisationsudvikling*.
- *optimal udnyttelse af datakilderne* med de lavest mulige omkostninger både for respondenter, dataleverandører og statistikproducent.

Udviklingen af integrerede systemer skal altid holdes op mod disse hovedformål. Hertil kommer de almene krav til al statistik om kvalitet, relevans, pålidelighed, gyldighed og præcision<sup>7</sup>. Fordi integration er et plus-ord, er det ikke nødvendigvis et gode. Integration skal selvsagt ikke tilstræbes, hvor der ikke er brug for det, eller hvor det unødigt fordyrer statistikproduktionen.

### Organisation og holdning

I 1975 foretog Danmarks Statistik en **organisationsændring**, hvis bærende ide var, at organisationen skulle organiseres efter emner og ikke som traditionelt efter kilder. Ved senere organisationsændringer er dette princip blevet gennemført med endnu større konsekvens. Det nuværende kontor for arbejdsmarkedsstatistik blev således dannet i 1995 i forbindelse med en større organisationsændring af hele institutionen. Det er i dette kontor, at projektet Arbejdsmarkedsbalancer er placeret.

De organisatoriske forskelle har stor betydning i det internationale samarbejde, hvor man både ser eksempler på, at arbejdsmarkedsstatistikken er opdelt og organiseret ud fra kilderne (arbejdskraftundersøgelserne kan fx være placeret i et særligt kontor for interviewundersøgelser), og eksempler på at den samme opgave, i de forskellige lande, er placeret i forskellige fagkontorer. Som eksempler på det sidste kan nævnes, at et tilsvarende projekt som det danske projekt Arbejdsmarkedsbalancer i Holland organisatorisk er placeret i sin egen enhed, i Norge i nationalregnskabskontoret og i Schweiz i kontoret for arbejdsmarkedsstatistik. Man får klart det indtryk i det internationale samarbejde, at både navngivning og holdning til metoderne er påvirket af, hvor man er placeret i organisationen.

### Efter 1977

I Danmarks Statistik har man de sidste 20 år systematisk interesseret sig for udviklingen af metoder og systemer til statistisk integration. Man kan passende sætte startåret ved 1977, da der i forbindelse med endnu en organisationsændring blev

<sup>6</sup> Nordbotten, Svein (1961).

<sup>7</sup> Danmarks Statistik (1996c).

oprettet en konsulentenhed til formålet. Det var i denne enhed, at det meget vigtige projekt, **arbejdspladsprojektet**, blev placeret. Det var i arbejdspladsprojektet, at forudsætningen for det, der senere skulle blive til den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) blev etableret: forbindelsen mellem personnummeret og den enkelte arbejdsplads (et job)<sup>8</sup>.

### Nye metoder

På metodesiden påbegyndte man et udviklingsarbejde omkring integrerede informationsmodeller allerede i 1976<sup>9</sup>. I 1990 - i takt med den internationale udvikling - blev struktureret analyse og entitets-relationsmodellen (den såkaldte E/R-model) indført som obligatoriske planlægningsværktøjer<sup>10</sup>. Begge er velkendte **planlægningsmetoder** indenfor statistisk databehandling (og anden databehandling).

### Fra "LAS" til "integreret system"

Det er på denne baggrund, at man fra dansk side indplacerer ILO's integrationsforslag fra 1993 som ét - blandt mange - eksempler på statistisk integration af data fra mange kilder. I denne opfattelse af LAS, som et specialtilfælde i forhold til en mere generel teori, er Danmarks Statistik helt på linie med Holland<sup>11</sup> og en nyere publikation fra ILO<sup>12</sup>. Som konsekvens af denne opfattelse foreslog Danmarks Statistik på ILO's 16. konference i oktober 1998, at ILO burde overveje at ændre navnet "labour accounting system" til "integrated system of labour statistics"<sup>13</sup>.

### Om måling

Det skal understreges at de metoder, der anvendes i arbejdsmarkedsstatistikken til integration af data fra forskellige kilder - både i Danmark, Holland og ILO - er afledte af den generelle teori om måling indenfor samfundsvidenskaberne<sup>14</sup>. Der er ikke tale om en særlig metode udviklet specielt til formålet. Der er tale om almene metoder til integration af data fra forskellige kilder (harmonisering af begreber og klassifikationer, dækning af den samme population og præcision i målingerne).

### Integration af dokumentation

Derudover skal det fremhæves at der i mange lande arbejdes på at integrere dokumentation (**metadata**) også på tværs af de enkelte statistikområder<sup>15</sup>. I Danmarks Statistik er der således udviklet et dokumentationssystem, TIMES, og det er planen, at alle statistikregistre skal være dokumenteret i systemet i år 2000. Også på dette område har Danmark været et foregangsland<sup>16</sup>. Dette system er en væsentlig del af den infrastruktur, som er nødvendig for at understøtte den statistiske integration indenfor de enkelte emneområder i institutionen. Hele datagrundlaget for arbejdsmarkedsstatistikken er i disse år ved at blive dokumenteret i systemet<sup>17</sup>. Lignende projekter er i dag i gang i en del andre lande<sup>18</sup>.

## 2.3. Integration af databaser

### ISO, E/R-modellen og LAS

Den internationale standardiseringsorganisation ISO, i øvrigt med hovedsæde få 100 meter fra ILO's hovedkvarter i Genève, iværksatte i begyndelsen af 80'erne et arbejde på at udvikle en teori for beskrivelsen af informationsmængden indenfor et givent interesseområde ("domain of interest") - med et tilhørende formelt sprog og

<sup>8</sup> Se fx Thygesen, Lars (1995a), Spieker, Finn (1995), EUROSTAT og Danmarks Statistik (1995), kap. 6.1.2.

<sup>9</sup> Inspireret af den svenske pioner Bo Sundgreen fra Statistisk Centralbureau i Sverige.

<sup>10</sup> Danmarks Statistik (1990).

<sup>11</sup> Al, Pieter mfl. (1996), Tuinen, H. K. van mfl. (1994).

<sup>12</sup> ILO/EASMAT (1997).

<sup>13</sup> ILO (1998b), s. 25, pkt. 1.6.18, jf. ILO/EASMAT (1997), s. 7.

<sup>14</sup> Se fx Swedner, Harald (1965), kap. 4.

<sup>15</sup> UN/ECE (1995).

<sup>16</sup> Sølling, Leif (1989).

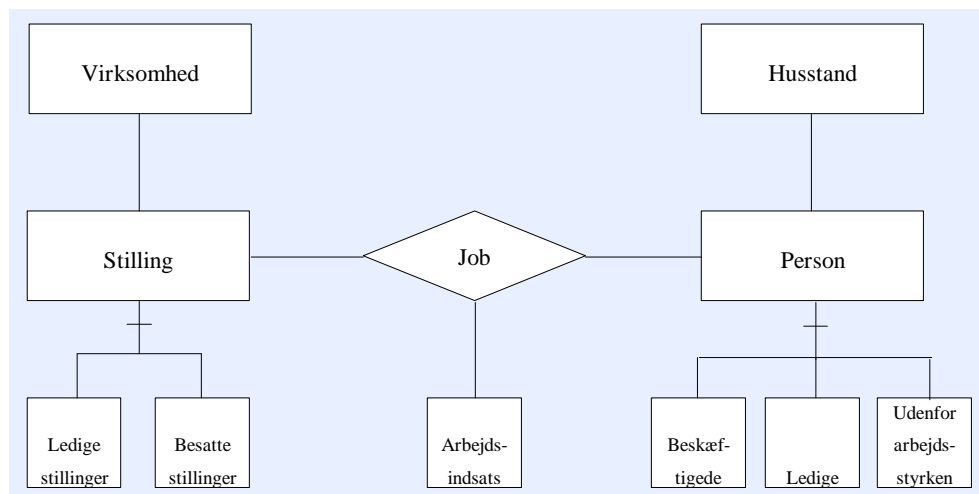
<sup>17</sup> Danmarks Statistik (1998j).

<sup>18</sup> Papageorgiou, H. (1998).

grafisk notation<sup>19</sup>. Et af de modelsprog, der blev undersøgt her, var den entitetsrelationsmodel, som senere har fået de facto status som den anvendte metode over det meste af verden - og som nævnt indført i Danmarks Statistik i 1990<sup>20</sup>. Den grafiske notation, som ILO anvender ved præsentationen af LAS i 1993, kan betragtes som en variant af den generelle E/R-model. ILO's notation har de samme problemer som E/R-modellen har generelt: det kan være svært at udtrykke sig entydigt indenfor modellens grænser, jf. figur 2.1. Den væsentligste begrænsning ved figuren er, at tiden og dermed dynamikken på arbejdsmarkedet ikke er med i modellen.

Figur 2.1.

### Oversigt over arbejdsmarkedet og de statistiske enheder



Udviklingen af begrebsmodeller af denne art kan metodemæssigt analyseres som et eksempel på en anvendelse af sprogfilosofi. Denne analyse har den praktiske konsekvens, at man på forhånd må erkende, at der er tale om meget ideale bestræbelser, der altid vil komme til kort overfor dagligdagens dynamik og modsætninger<sup>21</sup>. På trods heraf er modellerne uundværlige og har stor betydning som koordinerende og effektiviserende værktøjer.

I den interne dokumentation af både arbejdstidsregnskabet og arbejdsmarkedsregnskabet anvendes den strukturerede analyse som planlægningmetode<sup>22</sup>.

## 2.4. Integration i arbejdsmarkedsstatistikken

### Integration er det overordnede princip - ikke regnskab

Den første håndbog i integration i arbejdsmarkedsstatistikken blev udgivet af ILO allerede i 1979. Det drejede sig om et integreret system for løn og arbejdstimer<sup>23</sup> efter anbefaling fra den 12. konference i 1973. Forslaget i 1993 om "a labour accounting system" kan ses som et forsøg på at opstille et begrebsapparat for den samlede arbejdsmarkedsstatistik, hvor naturligvis løn og arbejdstimer må udgøre det centrale omdrejningspunkt.

Når man ser det arbejde, der faktisk pågår under begrebet i de forskellige lande, forekommer det mere både logisk og frugtbart at adskille de to formål, som Eivind

<sup>19</sup> Griethuysen, J.J. van (1982).

<sup>20</sup> Denne model er en videreudvikling af den relationelle datamodel, der er fundamentet for de relationelle databasesystemer. Både den relationelle datamodel og den generelle teori om måling har i øvrigt samme matematiske grundlag i mængdelæren og i den formelle logik.

<sup>21</sup> Nielsen, Ole og Leif Sølling (1992).

<sup>22</sup> Forsøg - som beskrevet i Sølling, Leif (1996) - med anvendelse af objekt-orienteret analyse som alternativ metode er indtil videre blevet udsat.

<sup>23</sup> ILO (1979).

Hoffmann nævner i bilag 4: a) opstillingen af et system af ligninger og brugen heraf og b) udviklingen af et referencesystem for den samlede arbejdsmarkedsstatistik. Der er ganske enkelt et misforhold mellem ILO's forslag fra 1993, og det langt mere begrænsede arbejde, der foregår under betegnelsen "labour market accounting" med at fremstille indbyrdes konsistente nøgletal for beskæftigelsen i forskellige lande.

I Schweiz har man valgt at bruge betegnelsen "labour accounts" om den generelle begrebsramme. Herunder anbringer man de konkrete statistiksystemer som moduler<sup>24</sup>.

## 2.5. Forholdet til nationalregnskabet

### Stigende interesse for beskæftigelse i nationalregnskabet

I FN's manual for **nationalregnskabet** (SNA)<sup>25</sup> fra 1968, der var grundlag for det forrige danske nationalregnskab, var der kun meget få anbefalinger med hensyn til de beskæftigelsesserier, der skulle indgå i det samlede system. Med tiden er interessen for beskæftigelsen i nationalregnskabsopgørelserne vokset betydeligt. Det skal bl.a. ses på baggrund af den stigende interesse, der er for at anvende nationalregnskabet samt den stigende betydning beskæftigelsen har fået i den økonomiske politik i de sidste 20 år. En revideret version af SNA<sup>26</sup> blev publiceret i 1993, og i denne har beskæftigelsen fået en markant større plads. Der anbefales i denne, at nationalregnskaberne skal indeholde serier over beskæftigelsen, antallet af job samt antallet af præsterede timer opgjort i såvel antallet af timer som antallet af fuldtidsbeskæftigede. Definitionerne er i fuld overensstemmelse med ILO's anbefalinger.

## 2.6. Omkostningerne i statistikproduktionen

### Omkostningsbevidsthed

Et væsentligt punkt, der ikke er omtalt i Eivind Hoffmanns sammenfatning er **omkostningerne** i statistikproduktionen. Omkostningsbevidsthed har i alle årene været et nøgleord i Danmarks Statistik, og har været og er stadig en meget væsentlig faktor ved valget af metoder også i arbejdsmarkedsstatistikken, herunder ved etableringen af både arbejdsmarkedsregnskabet og arbejdstidsregnskabet.

Omkostningerne ved at udarbejde arbejdsmarkedsregnskaber i forhold til omkostningerne ved produktionen af primærstatistikkerne vil variere stærkt fra land til land, afhængig af både datakilder og ambitionsniveau. Selvom omkostningerne næppe vil være trivielle for noget statistikkontor, så repræsenterer de samfundsmæssigt en overførsel af omkostninger til statistikkontoret fra brugerne, som enten selv må gøre et tilsvarende arbejde eller som må leve med ulemperne ved ikke at have adgang til konsistent og dækkende statistik af denne type<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Buhmann, Brigitte mfl. (1994), Vuille, Alain (1998).

<sup>25</sup> United Nations (1968).

<sup>26</sup> United Nations (1993).

<sup>27</sup> Kommentar fra Eivind Hoffmann.