



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

**Tidigarelagda obligatoriska
program för äldre
långtidsarbetslösa
– erfarenheter från 1990-talet**

Helge Bennmarker
Oskar Nordström Skans
Ulrika Vikman

RAPPORT 2012:7

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU delar även ut forskningsbidrag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Forskningsbidragen delas ut en gång per år och sista dag för ansökan är den 1 oktober. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om forskningsbidrag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid institutet finns ett vetenskapligt råd bestående av en ordförande, institutets chef och fem andra ledamöter. Det vetenskapliga rådet har bl.a. som uppgift att lämna förslag till beslut vid beviljandet av forskningsbidrag. Till institutet är även en referensgrupp knuten där arbetsgivar- och arbetstagersidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Rapporterna finns även i tryckt format. Du kan beställa de tryckta rapporterna via telefon eller mejl. Se nedanstående kontaktinformation.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala
Telefon: 018-471 70 70
Fax: 018-471 70 71
ifau@ifau.uu.se
www.ifau.se

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.

Tidigarelagda obligatoriska program för äldre långtidsarbetslösa – erfarenheter från 1990-talet[§]

av

Helge Benmarker[¶], Oskar Nordström Skans^{*} och Ulrika Vikman[~]

2012-04-11

Sammanfattning

Under mitten av 1990-talet varierade den maximala ersättningslängden från a-kassan med hur gammal den arbetssökande var. Medan de flesta sökande kunde få ersättning under 60 veckor, kunde äldre arbetslösa istället få ersättning under 90 veckor. När dessa 60 eller 90 veckor hade passerat var det dock möjligt att fortsätta få samma ersättningsnivå i form av "aktivitetsstöd" om man accepterade att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Åldersgränsen för att få 90 istället för 60 veckors ersättning utan att delta i program höjdes i januari 1998 från 55 till 57 år. Vi studerar hur denna förändring påverkade de berörda grupperna. Resultaten visar att tidigareläggandet av det obligatoriska programdeltagandet ledde till fler övergångar till jobb. Analyserna visar också att den troligaste mekanismen är att de arbetslösa intensifierade sitt arbetssökande strax innan de skulle behöva delta i program för att kunna få fortsatt ersättning. Tidigare studier har funnit liknande resultat vid utvärderingar av obligatoriska program för unga arbetslösa.

[§] Rapporten är en sammanfattning av Benmarker m.fl. (2012) vilken innehåller mer detaljerad redovisning av internationell forskning, en teknisk beskrivning av modellen och mer detaljerade resultat. Vi är tacksamma för synpunkter på denna rapport av Olof Åslund.

[¶] IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala. E-post: Helge.Benmarker@ifau.uu.se

^{*} IFAU, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, UCLS och IZA. E-post: Oskar.Nordstrom_Skans@ifau.uu.se

[~] IFAU, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, UCLS och UCFS. E-post: Ulrika.Vikman@ifau.uu.se

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Tidigare forskning	4
3	A-kassan, arbetsmarknadspolitiken och arbetslösheten under 1990-talet	5
3.1	Ålder och arbetslöshet	6
4	Data.....	8
4.1	De arbetslösa.....	9
4.2	Övergångar till program	11
4.3	Statistisk modell	12
5	Resultat	14
5.1	Huvudresultat.....	14
5.2	Sökintensitet eller reservationslöner?	16
6	Avslutning	18
	Referenser	20

1 Inledning

I Sverige är arbetslösheten bland personer över 55 ungefär i nivå med den genomsnittliga arbetslösheten. De äldre som blir arbetslösa är emellertid ofta kvar väldigt länge i arbetslöshet. Kunskaperna om hur man kan förbättra återgången till arbete för de äldre är dock begränsad. Många länder (för tillfället inte Sverige) har valt att framförallt bemöta arbetslösheten bland de äldre med mer långvarig tillgång till arbetslöshetsersättning, medan unga arbetslösa, som i genomsnitt hittar arbeten betydligt fortare, ofta har lägre ersättningsnivåer och sätts i särskilda, tidigt insatta, obligatoriska arbetsmarknadspolitiska program.

En möjlig anledning till att unga och äldre arbetslösa möter väldigt olika typer av insatser kan vara att de äldre arbetslösa ofta uppfattas som särskilt svåra att få i arbete och därmed i realiteten betraktas som pensionerade. En viktig fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning det finns realistiska möjligheter att påverka äldre arbetslösas övergångar till arbete med hjälp av olika former av aktiv arbetsmarknadspolitik. Denna rapport presenterar en analys av hur äldre arbetslösa påverkades av en reform under 1990-talet som gjorde att en grupp äldre långtidsarbetslösa blev tvungna att delta i arbetsmarknadspolitiska program tidigare om de ville fortsätta få ekonomisk ersättning. Vår förhoppning är att resultaten kan bidra till förståelsen av vilken roll obligatoriska program kan spela för äldre långtidsarbetslösas arbetsmarknadssituation.

Studien analyserar en förkortning från 90 till 60 veckors (passiv) arbetslöshetsersättning för arbetssökande i åldrarna 55 och 56. Förändringen genomfördes den 1:a januari 1998. När ersättningsdagarna tog slut kunde de sökande erhålla fortsatt ersättning på samma nivå om de valde att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Resultaten visar att det tidigare lagda obligatoriska programdeltagandet ökade övergångarna till arbete med ungefär 10 procent under den period då man inte längre kunde få ersättning utan att delta i programmen. Detta är i linje med tidigare erfarenheter från utvärderingar av obligatoriska program för unga arbetslösa.

Resten av rapporten är upplagd enligt följande: Avsnitt 2 redovisar tidigare forskning, med tonvikt på relevanta svenska studier. Avsnitt 3 beskriver kortfattat hur det svenska systemet med arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och program såg ut under mitten av 1990-talet. Avsnitt 4 beskriver datamaterialet och den metod vi använder. Avsnitt 5 redovisar resultaten. Avsnitt 6 sammanfattar och diskuterar resultatens betydelse.

2 Tidigare forskning

Det finns en mycket stor internationell forskningslitteratur som dokumenterat att arbetslöshetsperioderna oftast blir längre ju fler ersättningsdagar de sökande har rätt till. En intressant studie är Lalive (2008) som analyserade effekterna av en ökning av det maximala antalet ersatta dagar bland äldre arbetslösa i Österrike. Resultaten visar på mycket kraftiga effekter, särskilt för kvinnor som genom förändringen fick möjlighet att behålla ersättningen tillräckligt länge för att kunna övergå direkt till pensionssystemet. Ett stort antal studier har också dokumenterat att fler arbetssökande tenderar att hitta arbete när antalet ersättningsdagar går mot sitt slut.¹

En faktor som särskiljer det svenska systemet under 1990-talet, är att de sökande hade rätt till fortsatt ersättning på samma ersättningsnivå om de valde att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program när a-kassedagarna tog slut (se t.ex. Carling m.fl., 1996). Av denna anledning är det rimligare att tolka utförsäkring i detta sammanhang som en övergång till en situation där programdeltagande blev ett obligatoriskt villkor för fortsatt ersättning, snarare än som en förändring av de ekonomiska incitamenten att söka arbete.

Mycket av den tidigare forskningen kring effekter av obligatoriska program, eller aktiveringsprogram som de ibland kallas, har fokuserat på hur ungdomar påverkas av att de måste delta i åtgärder för att få fortsatt ersättning. Det finns ett flertal studier av detta, både från Sverige och från andra länder. Här fokuserar vi dock i huvudsak på svenska studier, men Benmarker m.fl. (2012) ger också en kortare översikt av de internationella studierna. De svenska programmen för arbetslösa ungdomar som gått under namn som ”ungdomsgarantin”, ”utvecklingsgarantin” och ”jobb- och utvecklingsgarantin” har utvärderats i en serie studier (se Carling och Larsson 2005; Forslund och Nordström Skans 2006 samt Hall och Liljeberg 2011). Ett genomgående mönster är att ungdomars övergång till arbete tycks öka på grund av åtgärderna, men att effekterna i huvudsak uppstår innan de arbetslösa hunnit påbörja åtgärderna. Denna typ av effekter brukar benämnas avskräcknings- eller annonseringseffekter (se t.ex. Forslund och Vikström 2011 för en översikt).

Det finns även ett antal studier som analyserat hur mottagare av socialbidrag påverkas av att ersättningen bara betalas ut om mottagarna deltar i obligatoriska program av olika typer. I den svenska kontexten handlar detta om kommunala aktiveringsåtgärder för mottagare av ekonomiskt bistånd. Den svenska forskningen på området, som sammanfattas väl i Mörk (2011), tyder på att bidragsmottagandet minskat som en effekt av aktiveringsåtgärderna.

¹ Se t.ex. Carling m.fl. (1996) för en studie på svenska data.

Det kanske tydligaste exemplet på hur övergångar från arbetslöshet till arbete kan öka av att program görs obligatoriska ges av Hägglund (2011) som analyserar ett antal randomiserade experiment där slumpvist utvalda arbetssökande kallades att delta i obligatoriska program. Dessa kallelser medförde att övergångarna till arbete ökade i de flesta av de genomförda experimenten (dock inte det experiment som enbart gällde ungdomar).

Noterbart är att inga av dessa studier säger något specifikt om situationen för äldre arbetslösa och även i den internationella forskningslitteraturen saknas i stora drag evidens om hur äldre arbetssökande påverkas av obligatoriska program. Ett intressant undantag utgörs av Graversen och Van Ours (2008) som dokumenterar effekterna av obligatoriska åtgärder i Danmark med hjälp av data från ett randomiserat experiment där en slumpmässigt utvald grupp arbetssökande kallades till obligatoriska åtgärder. Resultaten visar på positiva effekter i genomsnitt. Dessa effekter var, intressant nog, mer påtagliga bland de äldre arbetssökande.

3 A-kassan, arbetsmarknadspolitiken och arbetslösheten under 1990-talet

Vår empiriska analys baseras på en reform i det svenska a-kassesystemet under 1998. Här beskriver vi därför kort hur de relevanta regelverken såg ut under andra halvan av 1990-talet. Lite förenklat hade en arbetslös under denna period rätt till arbetslöshetsersättning om han eller hon

- a) varit medlem i en a-kassa under 12 månader
- b) varit anställd i sex månader innan arbetslösheten
- c) var registrerad på Arbetsförmedlingen.

Medan de öppet arbetslösa, d.v.s. de arbetslösa som inte deltog i något arbetsmarknadspolitiskt program, hade möjlighet att få ersättning från a-kassan ersattes programdeltagare med den alternativa transfereringsformen *aktivitetsstöd*. Aktivitetsstödet hade under denna period samma bidragsnivåer som a-kassesystemet.

Aktivitetsstödet var frikopplat från a-kassan på så sätt att de sökande inte förbrukade a-kassedagar under perioder då de mottog aktivitetsstöd. Ett särdrag (som analyserats empiriskt i Sianesi, 2008) var att de sökande som deltagit i en aktiv arbetsmarknadspolitisk åtgärd i minst sex månader återkvalificerade sig för en ny a-kasseperiod. Därför var det under denna period möjligt att stanna

kvar i ersättningssystemet under en mycket lång tid genom att alternera mellan a-kassan och aktivitetsstödet.

Nya a-kasseperioder inleddes med en fem dagar lång karenstid. Efter detta kunde de som var berättigade få a-kasseersättning under maximalt 60 veckor (300 arbetsdagar). Arbetstagare som fyllt 55 år innan de 60 veckorna passerat hade rätt till ytterligare 30 veckors (150 arbetsdagens) ersättning. Ålderströskeln höjdes dock från 55 till 57 för arbetslöshetsperioder som påbörjades efter den 1 januari 1998. Det är effekterna av den förändringen vi studerar i denna rapport.

När de sökande utförsäkrades från a-kassan efter 60 eller 90 veckor erbjöds de att delta i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program. Därmed fick de tillgång till aktivitetsersättningen, vilken alltså erbjöd samma ersättningsnivå som a-kassan. Innehållet i programmen varierade, men en stor del av de sökande deltog i någon form av arbetspraktik (se avsnitt 4.2).

Ersättningen motsvarade 75 procent av den tidigare lönen fram tills 31 augusti 1997, därefter 80 procent. Den lägsta ersättningen var 230 kronor per dag och den högsta ersättningen (det s.k. taket) var 564 kronor fram till slutet av december 1997. Därefter ändrades beloppen till 240 kronor respektive 580 kronor. Alla dessa siffror berör både a-kassan och aktivitetsstödet.

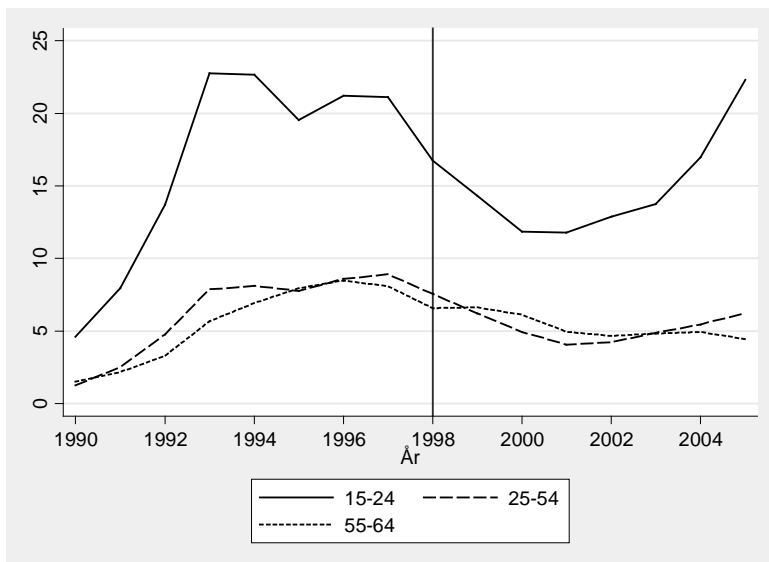
I februari 2001 ändrades många delar av systemet. Åldersgränsen vid 57 år ersattes med en möjlighet för förmedlarna att ge ytterligare 300 dagars ersättning till de som inte ansågs behöva gå in i ett program, en möjlighet som senare togs bort helt.

I en bilaga till Benmarker m.fl. (2012) redovisar vi hur transfereringar och disponibel inkomst förändrades under loppet av äldre långtidsarbetslösa arbetslöshetsperioder. Resultaten ligger väl i linje med regelbeskrivningen ovan. A-kassebetalningarna sjönk kraftigt under det andra halvåret efter arbetslöshetsens början samtidigt som andra transfereringar (framför allt aktivitetsstöd) fullt ut kompenserade för detta. De totala transfereringarna hölls därmed på en oförändrad nivå under hela arbetslöshetstiden.

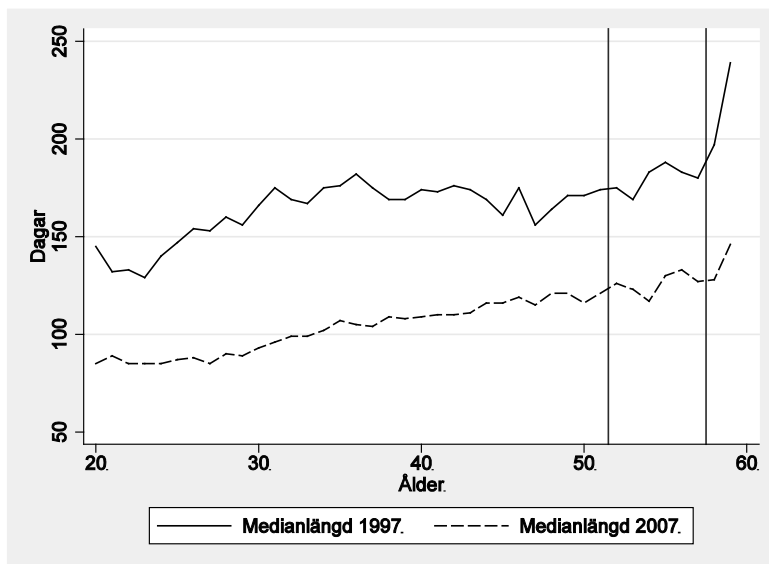
3.1 Ålder och arbetslöshet

Den period vi studerar sträcker sig från 1996 till 2001. I huvudsak var detta en period av återhämtning från den djupa lågkonjunkturen under 1990-talets första hälft. Figur 1 visar arbetslöshetens utveckling för olika åldersgrupper under denna tid. Noterbart är att arbetslösheten för de unga, precis som i alla andra länder, är högre än den genomsnittliga arbetslösheten. Arbetslösheten bland 55–64-åringar ligger däremot på ungefär samma nivå som arbetslösheten för dem i intervallet 25–54.

Även om arbetslösheten bland äldre inte framstår som särskilt problematisk i detta sammanhang, är det viktigt att notera att detta helt drivs av ett lågt inflöde i arbetslöshet. Den tid det tar att få ett arbete är betydligt längre ju äldre arbetstagaren är (se Figur 2).



Figur 1 Arbetslöshet för olika åldersgrupper i procent i Sverige, enligt OECD



Figur 2 Medianlängden för en arbetslöshetsperiod över ålder, 1997 och 2007

Not: Baserat på egna beräkningar.

4 Data

Studien baseras på individdata som hämtats från olika register som samlats inom ramen för den s.k. IFAU-databasen. Mer specifikt använder vi Arbetsförmedlingens register över arbetslöshetsperioder (Händel), a-kasseregister (Akstat), uppgifter från SCB:s befolknings- och inkomstregister (Louise) och kontrolluppgifter som dokumenterar överföringar mellan arbetsgivare och arbetstagare (Rams).

Arbetsförmedlingens Händeldatabas registrerar start- och slutdatum för registrerade arbetslöshetsperioder, skäl för avslutade inskrivningsperioder samt start- och slutdatum för olika former av ”sökandekategorier” såsom (”öppen”) arbetslöshet, sökande med anställning, och deltagande i olika former av arbetsmarknadspolitiska program.

Vi konstruerar vår studiepopulation från inflödet av nya arbetslöshetsperioder under 1996–1999 bland de som är berättigade till a-kasseersättning och är 53–58 år 60 veckor efter arbetslöshetsperiodens start. För att vara säkra på att vi inte inkluderar arbetstagare med pågående ersättningsperioder har vi begränsat urvalet till arbetstagare som hade högst 10 dagar av registrerad arbetslöshet under året före registreringen. Av samma skäl utesluter vi också de som deltog i någon form av subventionerad anställning under föregående år. För att öka precisionen utesluter vi också mycket korta perioder av arbetslöshet (som varar 5 veckor eller mindre) under antagande om att utflödet under denna tidiga period inte påverkas av förändringar i a-kasseregler som bara omfattar de som fortfarande är arbetslösa efter minst 60 veckor.

Våra statistiska modeller (se nedan) analyserar övergångarna från arbetslöshet till jobb. Vi använder en definition av arbetslöshet som så nära som möjligt efterliknar den som finns i SCB:s officiella arbetslöshetsstatistik där personer definieras som arbetslösa om de helt saknar arbete och söker arbete.

De arbetslösa som lämnar Arbetsförmedlingens register med en ”avaktualiseringsorsak” som indikerar att man hittat ett (möjligen tillfälligt) arbete eller som tillbringar mer än 10 dagar registrerade som sökande med arbete har enligt vår definition hittat ett jobb. Personer som avregistreras av andra skäl stryks från datamängden (”censureras”) när detta sker. Vi slutar också följa alla inskrivningsperioder efter 120 veckor samt de perioder som pågår efter februari 2001 när hela systemet reformerades.

Som en alternativ datakälla, avseende övergången till arbete, använder vi kontrolluppgifter som anger de totala årliga inkomster som varje arbetstagare erhållit från varje arbetsgivare, samt första och sista månaden under året då någon lön utbetalats. Vi använder dessa data för att hitta ett alternativt mått på övergångar till sysselsättning genom att betrakta arbetstagare som sysselsatta

första gången då deras månadsinkomster överstiger en tredjedel av en minimilön.² Dessa data har dock vissa brister, se Benmarker m.fl. (2012), varför vi betraktar analysen av Arbetsförmedlingens mer exakta data som vår huvudanalys, medan inkomstdata mest används för att se om resultaten är känsliga för vilka data vi använder. Kontrolluppgifterna används också när vi analyserar effekterna av reformen på månadsinkomster hos de som väl hittar ett arbete.

Andra viktiga uppgifter i datamaterialet är ålder och år. Kombinationen av dessa definierar längden på a-kasseperioden enligt de regler som beskrivs ovan. I linje med hur regelverket är utformat definierar vi i allt som följer nedan *år* som året för inflödet och *ålder* i år 60 veckor efter starten av arbetslöshetsperioden.

Dessutom innehåller våra data en mycket rik uppsättning variabler som fångar säsongsvariationer, socioekonomisk status, och tidigare arbetsmarknads-erfarenhet. För detaljer, se Benmarker m.fl. (2012) och beskrivningen nedan.

4.1 De arbetslösa

I Tabell 1 beskriver vi de arbetslösa som ingår i datamaterialet. Den första kolumnen visar genomsnittliga värden för hela urvalet medan det i de efterföljande kolumnerna är uppdelat på tidsperioden före och efter reformen samt kontroll- och behandlingsgrupp.

Generellt sett visar tabellen att den genomsnittliga åldern är nära 56. Något mindre än hälften är kvinnor och nästan två tredjedelar är gifta. En relativt hög andel av de arbetslösa är att betrakta som lågutbildade, vilket hänger samman med att de alla är födda mellan 1938 och 1946. Nästan 90 procent är födda i Sverige och hälften av de invandrade är från något av de nordiska grannländerna. Den genomsnittliga arbetssökande hade cirka 100 dagars registrerad arbetslöshet under de fyra föregående åren och andelen individer som varit arbetslösa under något av de föregående åren varierar mellan 15 och 22 procent. Mellan en och två procent hade något dokumenterat funktionshinder. De ersättningsgrundande lönenivåerna var något högre än den lön som motsvarade a-kassetaket, och ungefär hälften ersattes således med taknivån.

Vi använder genomgående en kontrollgrupp som är en blandning av något äldre och något yngre arbetslösa. Anledningen är att de två grupperna var och en för sig skiljer sig en hel del från behandlingsgruppen medan blandningen har en sammansättning som istället är relativt likartad. Genom att använda en kontrollgrupp bestående av både yngre och äldre arbetstagare balanseras effekten av åldersberoende faktorer. Den enda komplikationen vi kan se är att

² 10:e percentilen i lönefördelningen, vilket ungefär motsvarar en städarlön.

den genomsnittliga åldern inte har ökat på samma sätt i behandlingsgruppen som i kontrollgruppen. Denna effekt är dock tämligen liten, och den verkar inte heller vara tillräckligt viktig för att påverka de övriga variablerna i någon nämnvärd omfattning.

Tabell 1 Beskrivning av de arbetslösa i datamaterialet

	Alla	1996–1997		1998–1999	
		Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling
Ålder (efter 60 veckor)	55,88	55,75	55,98	55,90	55,99
Kvinna	0,440	0,444	0,447	0,436	0,432
Gift	0,642	0,656	0,640	0,630	0,640
<i>Utbildning</i>					
Grundskola eller mindre	0,401	0,412	0,416	0,388	0,388
Gymnasium el motsv.	0,438	0,433	0,419	0,450	0,446
Eftergymnasial	0,161	0,155	0,166	0,162	0,166
<i>Invandrarbakgrund</i>					
Svenskfödd	0,895	0,891	0,896	0,892	0,908
Andra nordiska länder	0,051	0,054	0,049	0,051	0,043
Övriga Västeuropa	0,017	0,020	0,018	0,015	0,016
Östeuropa	0,021	0,019	0,022	0,022	0,019
Utomeuropeisk	0,016	0,015	0,015	0,019	0,014
<i>Arbetsmarknadshistorik</i>					
Tidigare arbetslöshet (dagar)	113	112	106	118	115
Arbetslös 2 år tidigare	0,161	0,169	0,159	0,156	0,159
Arbetslös 3 år tidigare	0,211	0,223	0,208	0,204	0,200
Arbetslös 4 år tidigare	0,214	0,209	0,198	0,225	0,221
Arbetshandikapp	0,017	0,016	0,018	0,018	0,016
Tidigare lön (1000 kr)	16,62	16,03	16,10	17,18	17,25
Takersättningen	0,494	0,422	0,424	0,570	0,567
Antal observationer	25 146	8 717	4 132	8 107	4 190

Not: Kontrollkolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 52–53 och 57–58, behandlingskolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 55–56. Sista kolumnen beskriver skillnader i tidsutveckling mellan behandlingsgruppen och kontrollgruppen. Stjärnor indikerar statistisk signifikans för dessa skillnader: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Tabell 2 visar orsaker till att arbetslöshetsperioder avslutas. Ungefär två tredjedelar av perioderna avslutas med övergångar till jobb. Hälften av dessa är heltidsanställningar och andra hälften andra typer av anställningar, till exempel timanställningar, subventionerade anställningar och deltidsarbeten³.

³ De exakta siffrorna bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom gränsdragningarna som bestämmer hur olika typer av arbeten registreras kan vara något godtyckliga. I våra empiriska analyser behandlar vi alla övergångar till jobb som positiva utfall och genomför ett antal av

Tabell 2 Anledning till avslutad arbetslöshetsperiod

	1996–1997		1998–1999	
	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling
Reguljär heltidsanställning	34,17	32,79	33,64	34,32
Andra anställningar	31,90	35,31	39,91	31,12
Studier	2,88	1,48	3,21	2,60
Förlorad kontakt	2,93	3,24	3,00	3,27
Annat	9,44	8,42	10,92	10,29
Kvar vid uppföljningstidens slut	18,68	18,76	19,33	18,40

Kontrollkolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 52–53 och 57–58, behandlingskolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 55 och 56.

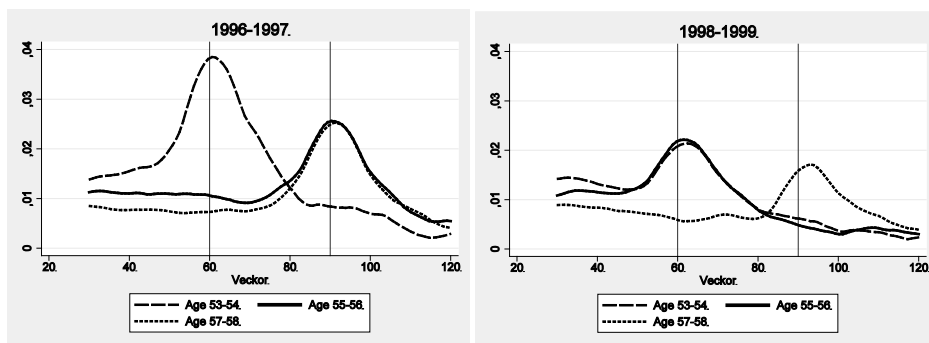
4.2 Övergångar till program

Vi fortsätter med att beskriva flödena till program under pågående arbetslöshetsperioder. Mönstren visas i Figur 3. Den första delen av figuren beskriver tiden före den reform som förkortade a-kassans varaktighet för arbetstagare mellan 55 och 56 och den andra delen visar data för perioden därefter. De vertikala linjerna vid 60 och 90 veckor indikerar utförsäkringstidpunkterna som varierar beroende på ålder och år. Varje del av figuren visar tre linjer, en för den yngre delen av kontrollgruppen som alltid hade 60 veckors varaktighet (åldrarna 53–54), en för behandlingsgruppen där varaktigheten förändrades mellan perioderna (åldrarna 55–56) och en för den äldre delen av kontrollgruppen, d.v.s. de som låg kvar på 90 veckor hela tiden (åldrarna 57–58).

Resultaten visar på mycket frekventa programplaceringar kring utförsäkringstillfället för alla grupperna och i båda perioderna. Det faktum att topparna är klockformade snarare än perfekt kopplade till tröskelvärdena på 60 respektive 90 veckor är inte oväntat eftersom vissa arbetstagare kunde välja att delta i program tidigare än vid utförsäkringen medan andra arbetstagare kunde skjuta på utförsäkringen genom att ta kortare pauser i ersättningsperioden.⁴ Figuren visar också att reformen flyttade behandlingsgruppen från att se ut exakt som den äldre delen av kontrollgruppen till att istället se ut som den yngre delen av kontrollgruppen. Vi tolkar detta som att reformen verkligen förändrade situationen för 55 och 56-åringarna på det sätt man skulle förvänta sig.

robusthetskontroller av hur känsliga resultaten är för hur vi behandlar andra orsaker till att perioderna tar slut.

⁴ I synnerhet då vi inte betraktar vissa korta lågintensiva program med jobbsökaraktiviteter (vars deltagare också finansieras genom aktivitetsstöd) som aktiva arbetsmarknadsåtgärder i detta sammanhang.



Figur 3 Sannolikheten att påbörja ett program varje vecka utifrån ålder

Tabell 3 beskriver översiktligt vilka typer av program de arbetslösa som påbörjar program runt utförsäringstillfället tar del av. Tabellen visar att huvuddelen av programmen innebar någon form av arbetspraktik även om det fanns en förskjutning över tiden i riktning mot utbildningsprogram (bland annat ”datortek”).

Tabell 3 Programsammansättning vid utförsäkring

	1996–1997		1998–1999	
	Kontroll	Behandling	Kontroll	Behandling
<i>Programdeltagande kring 60 eller 90 veckor</i>				
Praktikprogram	71,99	71,18	54,24	50,57
Utbildningsprogram	21,41	21,30	36,30	34,85
Andra program	6,60	7,52	9,46	14,58

Nor: Kontrollkolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 52–53 och 57–58, behandlingskolumnerna beskriver arbetslösa i åldrarna 55 och 56. Programdeltagandet är mätt bland de som fått ett program inom intervallet 45 till 75 veckor efter registrering (bland de med 60 veckors a-kassa) eller efter 75 till 105 veckor efter registrering (bland de med 90 veckors a-kassa). Praktikprogram inkluderar i huvudsak ALU, Arbetspraktik och Arbetsplatsintroduktion. Utbildningsprogram inkluderar AMU och Datortek. Andra program inkluderar Start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering.

4.3 Statistisk modell

Som framgår i det beskrivande avsnittet ovan, omfattar våra data arbetstagare i åldern 53–58, där de två mellanliggande kohorterna (55–56) påverkas av en minskning av hur länge de kan få ersättning från a-kassan utan att behöva delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kontrollgruppen består alltså av en blandning av äldre och yngre arbetstagare för att minimera betydelsen av eventuella förändringar över tiden mellan olika åldersgruppers jobbchanser. Vi

analyserar inflödet i arbetslöshet 1996–97 (före reformen) och 1998–1999 (efter reformen).

Vår analys består av att vi i en statistisk modell skattar vad som bestämmer sannolikheten att lämna arbetslösheten för arbete. Modellen inkluderar en mängd olika uppgifter (variabler) om de arbetssökande, med vilka vi försöker förklara övergångarna till arbete. Den variabel vi är intresserade av mäter skillnader i utflödet bland de med 60 veckors a-kassa, relativt de med 90 veckors a-kassa. För att identifiera denna effekt vill vi rensa bort effekter som beror av ålder, och effekter som kommer av förändrade förutsättningar över tiden. Modellen antar att effekterna av ålder är konstanta över tiden, men den tar i övrigt hänsyn till alla ålderseffekter på ett fullständigt flexibelt sätt.⁵ Modellen tar också hänsyn till alla andra faktorer som förändras över tiden, så länge dessa förändringar påverkar alla delar av materialet på likartat vis. Detta innebär att effekten av reformen identifieras från förändringar i övergångar till jobb över tiden för 55–56 åringar (behandlingsgruppen) relativt motsvarande förändringar i kontrollgruppen. Dessutom inkluderas ett stort antal andra variabler som i stora drag motsvarar de som redovisas i Tabell 1 ovan. Modellen beskrivs i detalj i Benmarker m.fl. (2012).

Flera tidigare studier har visat att vetskapen om att man snart måste delta i en obligatorisk åtgärd kan göra att de sökande hittar arbeten snabbare redan innan programmen påbörjas, så kallade avskräckningseffekter. När arbetslösa sedan går ett program brukar det finnas inlåsnings effekter och efter att ha genomgått ett arbetsmarknadsprogram kan det också finnas programeffekter. Detta gör att de förväntade effekterna av reformen varierar över arbetslöshetsperioden. Därför skattar vi en modell som tar hänsyn till detta genom att skatta effekten i olika tidsintervall. Om det finns avskräckningseffekter kan vi förvänta oss dessa redan innan vecka 60. Tyvärr kan vi inte mäta om det finns några programeffekter. Detta beror på reformens inneboende konstruktion, där programeffekter kan förväntas uppstå samtidigt som delar av kontrollgruppen måste gå in i program och resultatet blir därför en sammansättning av eventuella programeffekter för behandlingsgruppen och avskräckningseffekter för kontrollgruppen.⁶ Detta gör det svårt att tolka de resultat som uppstår efter vecka 60.

⁵ Modellen är en Cox proportional hazard model som stratifierats på ålder, med tid till jobb som utvallsvariabel.

⁶ Ytterligare en orsak att vara försiktig med eventuella resultat som ligger sent i arbetslöshetsperioden är att om sammansättningen av arbetslösa förändras till följd av reformen är kontroll- och behandlingsgrupp mindre jämförbara senare under arbetslöshetsperioden.

5 Resultat

5.1 Huvudresultat

Rapportens huvudresultat redovisas i den första kolumnen av Tabell 4. Tabellen visar hur de arbetssökandes övergångar till jobb påverkas av att det maximala antalet a-kasseveckor minskar från 90 till 60. Huvudbudskapet är att detta inte påverkade utflödet till jobb i någon betydande omfattning under de första 30 veckorna, men att övergångarna till arbete ökade med cirka 10 procent under perioden 30 till 75 veckor från arbetslöshetsperiodens början.⁷ Storleken på skattningarna kan ungefärligen tolkas som att sannolikheten att övergå till arbete under en tioveckorsperiod ökade från 10 till 11 procent.

Effekternas tidsmönster, med positiva effekter *före och under* den del av perioderna då övergångarna till program ökade som mest (45 till 75 veckor, se Figur 3 ovan), tyder på att de effekter vi finner ska tolkas som annonserings- eller avskräckningseffekter, snarare än som positiva effekter från själva programinnehållet.

Detta utesluter naturligtvis inte att det kan förekomma positiva (eller negativa) effekter från själva programmen, men som diskuterats ovan är det svårt att dra några slutsatser från skattningarna i intervallet 76–120 veckor.

⁷ I Benmarker m.fl. (2012) visar vi att man får ett liknande mönster om man skattar separata effekter för varje 15-veckorsintervall, även om precision då också reduceras väsentligt.

Tabell 4 Reformens effekter på utflöde från arbetslöshet

	Utfall		
	(1) Jobb	(2) Alla avslut	(3) Jobb, utan censurering
Innan 30 veckor	0,045 (0,042)	0,024 (0,039)	0,093** (0,042)
31–75 veckor	0,109** (0,051)	0,164*** (0,045)	0,084* (0,050)
76–120 veckor	-0,291*** (0,083)	-0,188*** (0,068)	-0,384*** (0,067)
Antal observationer	25 146	25 146	25 146
<i>Övergångar:</i>			
Från (population):	Arbetslöshet	Arbetslöshet	Alla utan jobb
Till (utfall):	Jobb	Jobb eller annat	Jobb

Not: Skattningarna beskriver en relativ förändring av sannolikheten att få ett arbete under en given dag. Baserat på en Cox proportionell hazard modell. Stratifierad på ålder. Kontroller för inflödesår, inflödesmånad (säsong), kön, gift, utbildning, arbetshandikapp, kommungrupp, yrkesgrupp, invandrabakgrund, arbetslöshetshistorik och lön före arbetslöshet. Standardfel som korrekterats för upprepade observationer för samma individ redovisas inom parentes. Stjärnor beskriver statistisk signifikans: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Resultaten som diskuteras ovan är alla baserade på analyser där vi slutar följa de sökande när de lämnar förmedlingen av andra skäl än att få jobb (de ”censureras”). Det är dock uppenbart att en del arbetstagare kan välja att lämna arbetskraften på grund av kraven på programdeltagande. Denna process är intressant i sig, och tidigare internationella studier har funnit sådana effekter när de analyserat vad som händer när ersättningsperioder tar slut (Card m.fl. 2007). Dessutom kan de som lämnar registren göra att vi överskattar effekterna på övergångar till arbete om sammansättningen i analysmaterialet förändras. För att vi ska kunna göra en bedömning av hur betydelsefulla dessa frågor är för resultaten, visar den andra kolumnen i Tabell 4 resultat från en modell där vi skattat effekten på den sammanlagda sannolikheten att lämna Arbetsförmedlingen. Här inkluderas alltså även de som lämnar Arbetsförmedlingen av andra anledningen än att de funnit arbete. Den skattade effekten är större när vi bara fokuserar på övergångar till jobb, vilket tyder på att de obligatoriska programmen även gör att den del sökande lämnar arbetskraften.⁸

I den sista kolumnen i Tabell 4 skattar vi en ganska extrem variant där vi behandlar alla som lämnar registren av andra skäl än arbete som fortsatt ar-

⁸ Å andra sidan bör det noteras att tidigare studier har visat att hälften av de arbetslösa som lämnar registren på grund av förlorad kontakt faktiskt har fått jobb (se Forslund m.fl., 2004). Sålunda kan vissa av dessa avaktualiseringar i själva verket vara felklassificerade övergångar till jobb.

betslösa. Här finner vi fortfarande positiva effekter på antalet övergångar till jobb, vilket bör tolkas som att reformen ökade antalet övergångar till jobb även om man tar hänsyn till de ökade flödena ut från arbetskraften.

I Tabell 5 visar vi ytterligare några skattningar. I den första kolumnen visas samma huvudresultat som i Tabell 4. I nästa kolumn visar vi att vi får liknande resultat om vi istället analyserar hur länge det tar tills personerna första gången uppstår en viss månadsinkomst enligt kontrolluppgifterna (se dataavsnittet ovan för detaljer). Därefter redovisar vi separata skattningar för män och kvinnor. Dessa skattningar är dock för oprecisa för att det ska gå att göra någon säker utsaga kring skillnader i effekter mellan kvinnor och män. I Benmarker m.fl. (2012) diskuterar vi ett antal ytterligare skattningar som visar att resultaten är stabila för ändringar i vilka data (d.v.s. tidsperioder och åldersintervall) som används och att resultaten inte påverkas av mindre förändringar i den skattade modellen eller i vilka kontrollvariabler som inkluderas. Dessutom visar vi att resultaten inte påverkas av om man kontrollerar för programdeltagande, vilket stärker bilden av att resultaten ska tolkas som avskräcknings- eller annonseringseffekter snarare än som positiva effekter av deltagande i program.

Tabell 5 Reformens effekter på övergångar till jobb, varianter

	Huvudskattning	Baserat på inkomstdata	Kvinnor	Män
Innan 30 veckor	0,045 (0,042)	0,018 (0,030)	0,031 (0,066)	0,052 (0,055)
31–75 veckor	0,109** (0,051)	0,158** (0,062)	0,109 (0,079)	0,106 (0,067)
76–120 veckor	-0,291*** (0,083)	0,259*** (0,085)	-0,206* (0,116)	-0,374*** (0,117)
Antal observationer	25 146	25 146	11 057	14 089
<i>Övergångar:</i>				
Från (population):	Arbetslöshet	Alla utan jobb	Arbetslöshet	Arbetslöshet
Till (utfall):	Jobb	Jobb	Jobb	Jobb

Not: Skattningarna beskriver en relativ förändring av sannolikheten att få ett arbete under en given dag. Baserat på en Cox proportional hazard modell. Stratifierad på ålder. Kontroller för inflödesår, inflödesmånad (säsong), kön, gift, utbildning, arbetshandikapp, kommungrupp, yrkesgrupp, invandrabakgrund, arbetslöshetshistorik och lön före arbetslöshet. Standardfel som korregerats för upprepade observationer för samma individ redovisas inom parentes. Stjärnor beskriver statistisk signifikans: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

5.2 Sökintensitet eller reservationslöner?

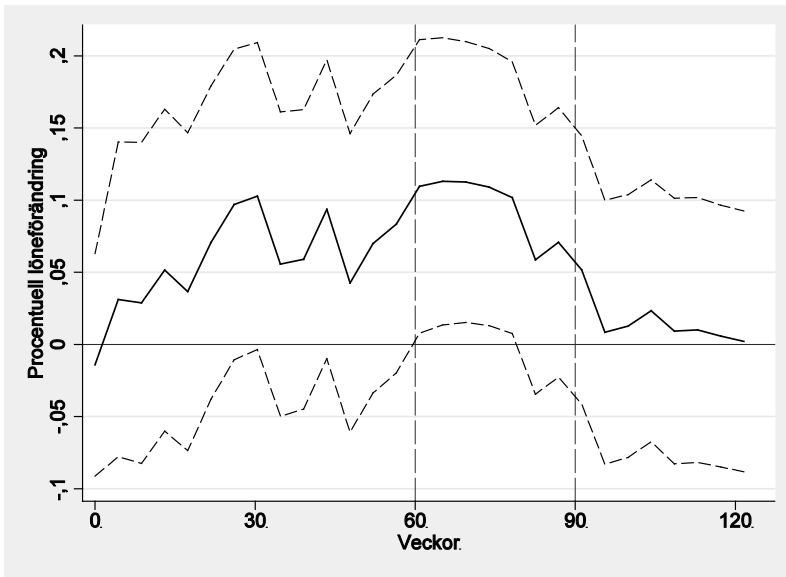
Det finns två möjliga teoretiska förklaringar avskräcknings- eller annonserings-effekter: Antingen lägger de arbetslösa mer energi på att söka arbete, eller så

blir de mer villiga att acceptera arbeten till en lägre lön än de annars skulle ha gjort. Inom ekonomisk teori kallas det senare att den arbetslöse sänker sin reservationslön, vilket också kan innebära att han eller hon accepterar jobb med andra sämre villkor. De samhällsekonomiska konsekvenserna kan skilja sig kraftigt åt mellan dessa båda mekanismer (även om man ignorerar fördelningsaspekter) eftersom en lägre reservationslön kan leda till att de sökande accepterar jobb som de är sämre lämpade för och där de därför i genomsnitt är mindre produktiva.

För att undersöka denna fråga har vi skattat en modell⁹ där vi analyserar effekten av reformen på månadslönerna hos de som funnit arbete. Den skattade modellen kontrollerar för samma variabler som skattningarna som redovisats ovan. Eftersom regressionerna bara kan skattas för de som hittat jobb, är det troligt att vi underskattar effekternas storlek, åtminstone om de som hittar jobb som en följd av reformen är mindre kvalificerade (i dimensioner som inte fångas upp av de variabler vi inkluderar) än de som skulle ha fått jobb även utan reformen.

Resultaten från regressionerna redovisas i Figur 4. Figuren visar skattningarna med ett 95-procentigt konfidensintervall. Skattningarna visar att månadslönerna i stort sett tycks oförändrade för de som fått arbete under de första 20 veckorna (5 månader) sedan arbetslöshetens början, men de som fått arbete i intervallet 30 till 90 veckors intervall tycks ha fått något högre löner som en följd av reformen. Det är dock uppenbart att precisionen i skattningarna är sämre än man skulle ha önskat, och endast ett fåtal av de enskilda skattningarna är statistiskt säkerställda på 95-procentsnivån. När vi skattar en sammanvägd effekt för perioden 30 till 75 veckor efter arbetslöshetens början finner vi dock en signifikant effekt. Sammantaget bör dessa positiva resultat tolkas med viss försiktighet. Men de tyder ändå på att reservationslönerna, och därmed också matchkvaliteten, åtminstone inte föll som ett resultat av reformen.

⁹ Den modell vi skattat är en linjär difference-in-differences modell där utfallsvariabeln är lönen logaritmerad. Detta gör att skattningar nära noll kan tolkas som procentuell förändring av lönen till följd av reformen.



Figur 4 Skattade effekter på löneinkomster av reformen, för dem som hittar arbete

6 Avslutning

Vi har i denna rapport studerat hur övergångarna till arbete påverkas av att äldre långtidsarbetslösa måste påbörja ett arbetsmarknadsprogram för att fortsätta få ersättning. Skattningarna baseras på en reform som förkortade den maximala tiden till att programdeltagande blev ett villkor för fortsatt ersättning från 90 till 60 veckor för arbetstagare i åldrarna 55 och 56.

Vi finner tydliga effekter på sannolikheten att övergå till arbete. Utflödet till arbete bedöms ha ökat med ungefär 10 procent under perioden 30 till 75 veckor från registrering. Eftersom effekten uppstår före och under programinflödesfasen är vår tolkning att de äldre arbetslösa troligen blev mer aktiva i sitt arbetssökande när möjligheterna att få arbetslöshetsersättning utan att behöva delta i program begränsades. Med andra ord bör resultaten tolkas som annonserings- eller avskräckningseffekter.

Vår analys av löner bland dem som hittar arbete tyder på att en kortare väntetid tills programmen blev obligatoriska inte ledde till minskad lön och sämre matchkvalitet efter avslutad arbetslöshet. Detta skulle kunna indikera att intensivare jobbsökande är en mer sannolik förklaring till det ökade utflödet till jobb, snarare än att de arbetssökande har sänkt sin reservationslön.

Storleken på de skattade effekterna är intressant nog väldigt lika de som redovisas i Forslund och Nordström Skans (2006) som studerar obligatoriska program för kortvarigt arbetslösa ungdomar. Även tidsmönstren, med en tonvikt på annonseringseffekter, är mycket likartade mellan de två studierna. Det faktum att effekterna är så likartade trots att studieobjekten skiljer sig åt så mycket antyder att arbetslöshetstiderna för äldre långtidsarbetslösa kan vara lika påverkbara som arbetslöshetstiderna för kortvarigt unga arbetslösa.

Referenser

- Benmarker H., O. Nordström Skans och U. Vikman (2012) "Workfare for the old and long-term unemployed" IFAU Working Paper 2012:7.
- Card, D., Chetty, R och, Weber, A., (2007). "The spike at benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job?" *American Economic Review*, 97 (2), 113–118.
- Carling, K., Edin, P., Harkman, A., och Holmlund, B. (1996). "Unemployment duration, unemployment benefits, and labor market programs in Sweden." *Journal of Public Economics*, 59(3):313-334.
- Carling, K. och Larsson, L. (2005). "Does early intervention help the unemployed youth?" *Labor Economics*, 12(3):301-319.
- Forslund, A., P. Johansson och L. Lindqvist (2004). "Employment subsidies – A fast lane from unemployment to work?" IFAU Working Paper 2004:18.
- Forslund, A. och O Nordström Skans (2006). "(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?" IFAU Rapport 2006:5.
- Forslund, A och J Vikström (2011) "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt" IFAU Rapport 2011:7
- Graversen, B. K. and Van Ours, J. C. (2008). "How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program." *Journal of Public Economics*, 92(10-11):2020-2035.
- Hall, C. och L. Liljeberg (2011) "En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser" IFAU Rapport 2011:1.
- Hägglund, P. (2011) "Are there pre-programme effects of active placement efforts? Evidence from a social experiment" *Economics Letters* 112(1):91-93.
- Lalive, R. (2008). "How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach." *Journal of Econometrics*, 142(2):785-806.
- Mörk, E (2011) "Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?" IFAU Rapport 2011:6
- Sianesi, B. (2008). "Differential effects of active labor market programs for the unemployed." *Labour Economics*, 15(3):370-399.

IFAU:s publikationsserier – senast utgivna

Rapporter

- 2012:1** Lundin Martin och Jonas Thelander ”Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010”
- 2012:2** Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Jobbskatteavdraget”
- 2012:3** Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie ”Kan privatisering av arbetslivs-inriktad rehabilitering öka återgång i arbete?”
- 2012:4** Lundin Martin och PerOla Öberg ”Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser”
- 2012:5** Fredriksson Peter, Hessel Oosterbeek och Björn Öckert ”Långsiktiga effekter av mindre klasser”
- 2012:6** Liljeberg Linus, Anna Sjögren och Johan Vikström ”Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?”
- 2012:7** Bennmarker Helge, Oskar Nordström Skans och Ulrika Vikman ”Tidigare-lagda obligatoriska program för äldre långtidsarbetslösa – erfarenheter från 1990-talet”

Working papers

- 2012:1** Edmark Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk och Håkan Selin ”Evaluation of the Swedish earned income tax credit”
- 2012:2** Jönsson Lisa och Peter Skogman Thoursie “Does privatisation of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden”
- 2012:3** Johansson Per och Martin Nilsson “Should sickness insurance and health care be administrated by the same jurisdiction? An empirical analysis”
- 2012:4** Lundin Martin och PerOla Öberg “Towards reason: political disputes, public attention and the use of expert knowledge in policymaking”
- 2012:5** Fredriksson Peter, Björn Öckert och Hessel Oosterbeek “Long-term effects of class size”
- 2012:6** van den Berg Gerard J., Pia R. Pinger och Johannes Schoch “Instrumental variable estimation of the causal effect of hunger early in life on health later in life”
- 2012:7** Bennmarker Helge, Oskar Nordström Skans och Ulrika Vikman “Workfare for the old and long-term unemployed”

Dissertation series

- 2011:1** Hensvik Lena “The effects of markets, managers and peers on worker outcomes”