

Längre arbetsliv för äldre?

Ett diskussionsunderlag om faktorer som kan
påverka äldre att vilja arbeta längre
2023-12-15

Bernt Lundgren, folkhälsopolitisk expert
<http://www.valfardsanalys.se>

Tom Nilstierna, kvantitativ analytiker
<https://www.nilstierna.se>

Innehåll

Förord	sid 3
1. Inledning	sid 4
2. Övergripande perspektiv hos Delegationen för senior arbetskraft	sid 4
3. Aktivt och hälsosamt åldrande	sid 5
4. Nudgets, normer och institutionella regler som är hinder för seniorers vilja att arbeta i högre ålder	sid 6
5. Summering av skäl för tidigt och sent pensionsuttag enligt Kansliet för hållbart arbetsliv	sid 9
6. Arbetsmarknaden – efterfrågan, utbud och institutionella faktorer	sid 10
6.1 Faktorer som avser arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft	sid 11
6.2 Faktorer som påverkar äldres utbud av arbetskraft	sid 11
6.3 Institutionella faktorer (lagar och regler) på makronivå	sid 12
7. Ett räkneexempel av SKR avseende välfärdens kompetensförsörjning	sid 12
7.1 Efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer	sid 12
7.2 Är en ”modell” möjlig att formulera givet komplexiteten i efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer?	Sid 13
8. En teori med fokus på drivkrafter för medarbetarens engagemang och arbetsglädje	sid 14
Referenser	sid 16
Bilaga	sid 17

Förord

Sedan flera år tillbaka har det larmats om ökade välfärdsbehov samtidigt som färre arbetstagare antas tillkomma som kan utföra arbetet. Välfärdsbehoven ökar för att medellivslängden och främst antalet 80+-åringar ökar, varvid färre personer i yrkesverksam ålder än i dag bedöms behöva försörja allt fler äldre (65+) tillsammans med yngre (0–19 år).

I en tidigare rapport (Lundgren, B. & Nilstierna, T. 2022) har vi redovisat det uppdrag Kansliet för hållbart arbetsliv har och som redovisades i kansliets första delrapport (S2022/03072) den 22 juni 2022. I den rapporten identifierades tre områden när det gäller arbetskraft. Dessa är:

1. *Grupper med svag förankring i arbetslivet*: unga som varken arbetar eller studerar, personer med funktionsnedsättning och utrikes födda, särskilt kvinnor.
2. *Yrkesverksamma i yrken där sjuktalen är höga*, varav kansliet särskilt vill fokusera på anställda inom vård, omsorg, skola, förskola samt gruppen socialsekreterare.
3. *Verksamheter där det för äldres del finns goda förutsättningar för arbete högre upp i åldrarna*, vilket innebär att attityden till äldre arbetskraft är god och arbetslivet anpassas.

I den text vi nu ska redovisa diskuterar vi kansliets tredje område med fokus på faktorer som bedöms ha betydelse för att äldre ska kunna vara kvar i arbetslivet längre än idag. Specifikt lyfter vi fram de behov av arbetskraft som finns i välfärden och som kommuner och regioner har ansvar för. Texten bygger på flera olika källor:

- slutbetänkandet från Delegationen för senior arbetskraft, SOU 2020:69, ”Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre”
- den första delrapporten från Kansliet för hållbart arbetsliv daterad 2022-06-22 (Socialdepartementet dnr S2022/03072).
- Folkhälsomyndighetens rapport ”Folkhälsan i Sverige, Årsrapport 2023”
- Socialstyrelsens rapport ”Vård och omsorg för äldre, Lägesrapport 2023”
- en rapport från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) med titeln ”Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen”
- en artikel av Söderhjelm, T, Sandahl, C och Melin, B. (2022). ”Vad kräver den mänskliga naturen av framtidens arbetsliv?”

I texten uppmärksammar vi dels äldres hälsomässiga förutsättningar för arbete efter ”riktåldern” för att gå i pension, dvs. 65/66 år, dels nudgets, normer och institutionella regler som lägger hämsko på äldre som både kan och eventuellt skulle vilja arbeta längre. Vi belyser efterfrågan, utbud och institutionella faktorer på arbetsmarknaden och redovisar även ett räkneexempel av SKR avseende välfärdens behov av kompetensförsörjning.

Resonemangen avslutas med en text som sätter fokus på en god arbetsmiljö och drivkrafter för engagemang och arbetsglädje hos arbetstagare.

Bernt Lundgren

E-post: bernt.lundgren@valfardsanalys.se

Webb: <http://www.valfardsanalys.se>

Tom Nilstierna

E-post: tom@nilstierna.se

Webb: <https://www.nilstierna.se>

1. Inledning

Redovisningen inleds i avsnitt 2 med några övergripande perspektiv hos Delegationen för senior arbetskraft. Därefter uppmärksammar vi i avsnitt 3 äldres hälsomässiga förutsättningar för arbete via underlag från Socialstyrelsen. I avsnitt 4 avhandlas nudgets, normer och institutionella regler genom underlag från Delegationen för senior arbetskraft.

Hälsomässiga förutsättningar relaterar vi till begreppen aktivt och hälsomässigt åldrande. På motsvarande sätt relaterar vi nudgets, normer och institutionella regler till begreppet aktivt åldrande, sett från den äldres perspektiv.

Vi uppmärksammar sedan i avsnitt 5 en summering av olika skäl för tidigt och sent pensionsuttag som kansliet för hållbart arbetsliv redovisar. Arbetsmarknaden har sina egna regler beträffande efterfrågan, utbud och institutionella faktorer. Dessa belyser vi i avsnitt 6.

Avsnitt 7 består av ett räkneexempel av SKR avseende välfärdens behov av kompetensförsörjning. Räkneexemplet redovisas i en rapport från 2022 med titeln ”Välfärdens kompetensförsörjning - personalprognos 2021–2031. Rapporten prognostiserar avseende välfärden ”att personalbehovet av heltidsanställda utifrån ren demografi är 91 000 personer under perioden fram till 2031 medan personalbehovet beroende på pensionsavgångar är 319 000 personer, dvs 3,5 gånger mer (sid 31 i rapporten). I anslutning till redovisningen i avsnitt 7 och med anknytning även till de tidigare avsnitten ställer vi frågan om det är möjligt att formulera en ”modell” givet komplexiteten i efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer.

Vi avslutar i avsnitt 8 med att redovisa en teori med fokus på god arbetsmiljö och drivkrafter för medarbetares engagemang och arbetsglädje.

I texten har vi i vissa fall vid citering dragit samman olika textavsnitt från citerad text och även strukit under sådant som vi vill ska uppmärksammas. Citerad text redovisas genomgående i form av indrag av texten.

2. Övergripande perspektiv hos Delegationen för senior arbetskraft

Delegationen för senior arbetskraft skriver i sitt slutbetänkande att delegationens uppdrag har varit att verka för ett mer inkluderade och åldersoberoende synsätt på arbetslivet.

Den huvudsakliga uppgiften har varit att samla in och sammanställa fakta och forskning om seniorers möjligheter i arbetslivet, synen på seniorer på arbetsmarknaden, fördomar mot seniorer och betydelsen av ett längre arbetsliv för både samhället och för individens slutliga pension (sid. 11).

Delegationens underlagsrapporter och analyser visar att seniorers sysselsättningsgrad inte motsvarar de förbättringar som skett i seniorers hälsa och funktionsförmågor.

Dagens seniorer är friskare, smartare och mer välutbildade än gårdagens. En person som i dag är i 70-årsåldern kan i hälsa och funktionsförmåga närmast jämföras med någon som var i 50-årsåldern för ett par årtionden sedan. ... Normen att det är dags att sluta arbeta vid

65 års ålder har satt sig djupt i deras föreställningsvärld. I dag kan det knappast hävdas att det existerar en arbetslinje efter 65 års ålder (sid 18).

En av delegationens viktigaste slutsatser är att synen på seniorer är otidsenlig och felaktig och det är just denna syn som är ett av de största hindren för ett längre arbetsliv för fler (sid 19).

3. Aktivt och hälsosamt åldrande

Socialstyrelsen skriver i sin rapport under rubriken ”Vi lever allt längre, men det finns sociala skillnader” (sid 17):

Äldre är en mycket heterogen grupp och olika individer har olika förutsättningar för ett aktivt och hälsosamt åldrande där aktivt åldrande av WHO definieras som att människor kan förbli aktiva socialt, ekonomiskt, kulturellt, andligt och medborgerligt när de åldras. Hälsosamt åldrande syftar enligt WHO till att bibehålla och förbättra funktionsförmågan som möjliggör välbefinnande under åldrandet (WHO 2019)

Under rubriken ”Hälsa och ohälsa vid ökad ålder” (sid 18) noterar Socialstyrelsen:

Kvinnor lever i genomsnitt längre än män, men har också fler år med nedsatt aktivitetsförmåga där nedsatt aktivitetsförmåga är ett sammansatt mått på hälsa att likna vid funktionsnedsättning. Nedsatt aktivitetsförmåga har de personer som uppgett att de har svårt att delta i aktiviteter eller klara av sysslor som de flesta andra klarar av samt att det beror på hälsan och att svårigheterna pågått i minst sex månader. Vid 60 års ålder har kvinnor i genomsnitt drygt 26 år kvar att leva och män drygt 23 år, varav 6,5 respektive 5,1 år med nedsatt aktivitetsförmåga. Skillnaden mellan könen är inte statistiskt signifikant.

Aktivitetsförmågan minskar med ökad ålder, och andelen återstående år med nedsatt aktivitetsförmåga är hög vid 80 års ålder: drygt 4 av 10 återstående år för kvinnor och ungefär 3 av 8 återstående år för män.

Nästan tre av fyra i åldern 60–69 år upplever sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra, men andelen minskar med stigande ålder, till ungefär sex av tio i åldern 70–79 år och knappt hälften bland dem som är 80 år eller äldre. I EU uppfattar 40 procent av de 65 år och äldre sin hälsa som bra eller mycket bra.

Det finns dock sociala skillnader i hälsa. Generellt har personer med eftergymnasial utbildning bättre hälsa än personer med förgymnasial utbildning, och gifta eller sammanboende personer har bättre hälsa än ensamstående.

Sammanfattningsvis är alltså aktivitetsförmågan vid 60 respektive 80 års ålder följande. Se tabell:

Kön	Ålder från vilken mätning sker	Tid kvar att leva i genomsnitt	Tid med nedsatt Aktivitetsförmåga
Kvinna	60 år	26 år	6,5 år
Man	60 år	23 år	5,1 år
Kvinna	80 år	10 år	4 år
Man	80 år	8 år	3 år

Här är det främst informationen om nedsatt aktivitetsförmåga vid mätning från 60 års ålder som är angelägen att uppmärksamma; den innebär att varken kvinnor eller män i genomsnitt har full aktivitetsförmåga när 80 års ålder uppnås, vilket är en betydelsefull information med avseende på ett längre arbetsliv för äldre.

Denna information kan kompletteras med övrig information från Socialstyrelsen att nästan 75% i åldern 60–69 år upplever sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra, medan ungefär 60% i åldern 70–79 år skattar sitt allmänna hälsotillstånd som bra eller mycket bra. En gräns för ett längre arbetsliv för merparten äldre tycks alltså finnas någonstans mellan 75–80 års ålder. Detta genomsnittsvärde innebär naturligtvis inte att inte gränsen successivt kan flyttas uppåt i ålder genom insatser både från den enskilde äldre själv och från olika hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande samhälls- och civilsamhällesinsatser. Detta tema tas upp senare när indikatorer redovisas.

4. Nudgets, normer och institutionella regler som är hinder för seniorers vilja att arbeta i högre ålder

Att väldigt många äldre kan arbeta längre än till ”riktåldern för pension” vid 65/66 års ålder framgår av ovanstående korta genomgång av väsentliga aspekter på seniorers hälsa.

En rik information om äldres hälsa i olika avseenden finns förutom hos Socialstyrelsen även hos Delegationen för senior arbetskraft. Där redovisas även andra omständigheter än hälsoförbättringar som talar för att seniorer kan och i stor utsträckning vill arbeta längre än till den nämnda riktåldern. Arbetsmiljöerna har generellt blivit bättre under de senaste årtiondena. Äldre har också en högre utbildningsnivå jämfört med tidigare generationer. Därtill har många ett meningsfullt arbete som de gärna vill fortsätta med. Utöver detta är även det ekonomiska utfallet av arbete fördelaktigt.

Seniorernas sysselsättningsgrad motsvarar dock inte de förbättringar som har skett i seniorers hälsa, funktionsförmågor och andra positiva omständigheter. Det finns flera kvarstående hinder även för den senior som kan och vill arbeta längre, bl.a. hindret att den äldre även skulle få arbeta längre än till riktåldern. Här ska några kvarvarande hinder tas upp via information hos Delegationen för senior arbetskraft. Delegationen summerar sju kvarvarande hinder:

1. Åldersdiskriminering och ålderism,
2. Arbetsgivares attityder till senior arbetskraft,
3. Svårt att fatta välinformerade pensionsbeslut,
4. Många nudge mot att gå i pension vid 65 år,
5. Oklarheter om drivkrafterna till arbete i det reformerade pensionssystemet,
6. Personalpolitiken bidrar inte alltid till ett längre arbetsliv,
7. Seniorer är underrepresenterade i riksdagen och medier

Åldersdiskriminering och ålderism

De hinder som delegationen har identifierat handlar främst om den ålderism och de föråldrade föreställningar om seniorer och deras förmågor som finns i samhället, på arbetsplatser och bland enskilda. Enligt World Values Survey är Sverige ett av världens mest ålderistiska länder. Sverige är det femte sämsta landet i världen på att respektera

äldre. Bara 20 procent av svenskarna ser med respekt på medmänniskor som är över 70 år. (sid 165)

Åldersdiskriminering och ålderism, dvs. stereotypa föreställningar om äldre, förekommer men det är svårt att ge en heltäckande bild av hur vanligt det är. Forskning visar att det förekommer omfattande åldersdiskriminering vid rekryteringar. Sannolikheten att bli kontaktad av en arbetsgivare minskar kraftigt i 40-årsåldern och närmare 65-års- åldern är den bara 2–3 procent. (sid 165)

Arbetsgivares attityder till senior arbetskraft

Arbetsgivares attityder och inställning har betydelse för seniorers beslut att lämna arbetslivet eller att fortsätta arbeta. Studier visar att den allmänna attityden i samhället och arbetsgivarnas stereotypa och negativa inställning till seniora arbetstagare medverkar till att upprätthålla normen om att arbetslivet slutar senast vid 65 år. (sid. 165)

Människor har olika syn på när arbetstagare börjar uppfattas som äldre. Olika studier visar på olika åldrar, men gemensamt är att arbetstagare börjar betraktas som äldre när de är i 50-årsåldern. Synen på äldre, eller senior, arbetskraft varierar dock beroende på bl.a. bransch och typ av arbetsuppgift. Arbetsgivare på arbetsplatser med fler seniorer har en mer positiv syn på senior arbetskraft. (sid. 166)

En vanlig uppfattning bland arbetsgivare är att seniora arbetstagares produktivitet är låg och att lönekostnaderna stiger med arbetstagarens ålder. ... Det har konstaterats att ju nyare studie och ju bättre och mer direkta indikatorer som används för att mäta arbetsprestation, desto mindre generellt stöd för hypotesen att produktivitet minskar och lönekostnaderna stiger med arbetstagarens ålder. (sid. 166)

De som arbetar med rekrytering undervärderar ofta seniora arbetstagares prestationer och övervärderar lönekostnaderna. Givet det samlade regelverket kring avgifter, skatter och tjänstepensionskostnader är det dock billigare att anställa en person som är 66 år eller äldre, jämfört med någon som är 65 år eller yngre. (sid. 166)

Svårt att fatta välinformerade pensionsbeslut

Intentionen i pensionssystemet är att enskilda ska ha stor valfrihet, men också ett stort ansvar att informera sig om reglerna i systemet så att de kan fatta välgrundade beslut avseende arbete, pension och sparande. Det har dock visat sig svårt för många att bedöma effekten av ett extra års intjänande av pension på den ekonomiska standarden efter pensioneringen, och därmed att fatta välinformerade beslut om man ska gå i pension eller om man ska fortsätta arbeta. Styrande regler och normer begränsar också ofta dessa val. De skattemässiga fördelar som finns av att arbeta efter 65 års ålder såsom jobbskatteavdrag och förhöjt grundavdrag är inte heller alltid kända. (sid. 166)

Många nudge mot att gå i pension vid 65 år

Ytterligare ett hinder för ett längre arbetsliv är vad som brukar benämnas *nudge*, dvs. en knuff mot att gå i pension vid 65 år, som ofta framställs som den normala pensionsåldern. I dag förekommer en mängd olika sådana knuffar. Till exempel skickar arbetsgivare och tjänstepensionsinstitut ofta ut pensionsinformation till personer som närmar sig 65-

årsåldern. Tjänstepensionen börjar också automatiskt att betalas ut vid 65 års ålder om man inte aktivt meddelar att man vill skjuta upp utbetalningen. I de flesta tjänstepensionsavtal sker inget intjänande efter 65 år, om man inte gjort särskilda överenskommelser med arbetsgivaren. Ofta betalas också förmånsbaserad tjänstepension ut automatiskt vid 65 år, oavsett om man slutat arbeta eller inte. Staten ger arbetsgivare en skattenedsättning för sådana avsättningar. (sid. 167)

Det är också vanligt att omgivningen utgår ifrån att man ska gå i pension vid den åldern. Därtill framställs i reklam och medier pensionsåldern som 65 år. Dessa exempel på *nudging* motverkar ett längre arbetsliv och förklarar sannolikt varför seniorer oftast går i pension i 65-årsåldern. Besluten leder många gånger till sämre utfall, både för den enskilde och för samhället. (sid. 167)

Normen att arbetslivet slutar senast vid 65 år upprätthålls i stor utsträckning genom olika trygghetssystem där åldersgränsen 65 år är vanligt förekommande. Det gäller t.ex. arbetslöshetsförsäkringen och sjukpenning. En rad ersättningar upphör därmed när individen fyller 65 år. I praktiken innebär det att personer som får sin försörjning genom olika socialförsäkringar har en pensionsålder på 65 år. (sid. 167)

Att denna 65-årsgräns hänger kvar i många trygghetssystem utgör därmed ett tydligt hinder mot ett längre arbetsliv och fungerar som en informell pensionsålder som styr det faktiska pensionsbeteendet. Konstruktionen av åldersgränsen i anställningsskyddslagen var tidigare utformad på ett sätt som gjorde att många arbetsgivare, t.ex. statliga, kommunala och regionala, automatiskt avslutade anställningen för arbetstagare när de nådde åldersgränsen. (sid. 167)

Så länge det går att lämna arbetslivet i förtid med tjänstepensionsavtal som möjliggör ett tidigt utträde från arbetslivet kommer människor att mer eller mindre frivilligt använda denna möjlighet. Dessa avtal utgör ett tydligt hinder för ett längre arbetsliv. (sid. 167)

Oklarheter om drivkrafterna till arbete i det reformerade pensionssystemet

I en underlagsrapport till delegationen redogör författarna för hur olika regler i det gamla respektive det nya pensionssystemet påverkar drivkrafterna för seniorer att arbeta. (sid. 196)

Resultaten visar att det reformerade pensionssystemet, vid ett givet arbetsutbudsbeteende, entydigt ger lägre ersättningsnivåer för pensionärerna jämfört med det tidigare ATP-systemet, som alltså var mer generöst. Det genererade en större genomsnittlig pensionsförmögenhet för årskullarna födda 1938 till 1949 när de var 63 år och om de stannade kvar i arbetskraften till denna ålder, jämfört med både det nya pensionssystemet och det stegvist implementerade nya systemet. Den här delen av förändringen genererade således drivkrafter till senare pensionering och ett ökat deltagande i arbetskraften bland äldre. (sid. 196–197)

När det gäller pensionsreformens påverkan på hur mycket den sammanlagda pensionsinkomsten förändras av att man går ett år tidigare eller senare i pension, är resultaten mer tvetydiga. Om den försäkrade börjar ta ut sin pension samtidigt som hen lämnar arbetskraften visar beräkningarna att det gamla pensionssystemet igenomsnitt ger en större förändring i pension och därmed genererar starkare drivkrafter att stanna kvar i

arbetskraften för 63-åringarna – även om skillnaderna mellan systemen är mycket små. Om den försäkrade däremot började ta ut sin pension vid den tidigare normala pensionsåldern vid 65 år är deras drivkrafter att stanna kvar i arbetskraften vid 63 år starkare i det nya systemet. (sid. 197)

Sammantaget ger resultaten dock inget entydigt svar på om pensionsreformen bidragit till det kraftigt ökade arbetsutbudet bland äldre som skett i Sverige under de senaste decennierna. För att kunna avgöra om så varit fallet krävs det enligt författarna att man identifierar storleken på de motverkande förändringarna i drivkrafter som reformen inneburit. (sid. 197)

Personalpolitiken bidrar inte alltid till ett längre arbetsliv.

Arbetsplatsernas personalpolitik bidrar inte alltid till ett längre arbetsliv. Tre centrala HR-rutiner – utvecklingssamtal, lönesamtal och internrekrytering – grundar sig alla på antaganden och normer som cheferna tar för givna, exempelvis att senior arbetskraft har minskade förmågor, och vad som är den normala pensionsåldern och föreställningar om vad som är en lämplig pensionsålder. (sid. 167)

Seniorer är underrepresenterade i riksdag och i medier

Ett annat hinder för ett längre arbetsliv är den underrepresentation av seniorer som finns i riksdagen och i medier. Denna kan påverka bilden av seniorer och seniorers förmågor på ett negativt sätt. (sid. 167)

5. Summering av skäl för tidigt och sent pensionsuttag enligt Kansliet för hållbart arbetsliv

Som en komplettering av ovanstående redovisning av hälsomässiga och institutionella faktorer som påverkar pensionsbeslut – och även som ett ytterligare underlag för att specificera resonemang om indikatorer - redovisar vi här även en summering av kansliet i deras delrapport från juni 2022. Det finns enligt kansliet många skäl till tidigt respektive sent pensionsuttag. Kansliet skriver:

Det finns många faktorer som har betydelse för när en person väljer att lämna arbetslivet och börjar ta ut sin pension. En individuell faktor är den egna hälsan. Det egna hälsotillståndet varierar mellan individer och denna variation verkar öka med stigande ålder (SOU 2020:69). För vissa personer kan fortsatt arbete innebära att en god hälsa består, medan andra som drabbats av sjukdom eller funktionsnedsättning som medför att man saknar arbetsförmåga kan behöva lämna arbetslivet tidigt. Även privatekonomin kan ha betydelse för när individen lämnar arbetslivet. Enligt Delegationen för senior arbetskraft är privatekonomin särskilt viktigt för utträdet för män och ensamstående kvinnor med låg inkomst. ISF (2020:7) visar vidare att personer med höga kapitalinkomster lämnar arbetsmarknaden tidigare än personer med låga kapitalinkomster. (sid. 58–59)

En annan faktor som kan spela roll för utträdet kan vara när ens partner lämnar arbetslivet. En del makar koordinerar sitt pensionsbeslut och börjar ta ut sin pension vid samma tidpunkt. Även arbetsmiljöfaktorer påverkar beslutet att gå i pension. Fysiskt tunga

arbeten med hög belastning och krävande arbetsförhållanden riskerar att leda till utslitning, olyckor och arbetsskador. Även den psykosociala arbetsmiljön med hög stress och höga krav och låg kontroll över arbetssituationen kan påverka när personer lämnar arbetslivet. Andra faktorer som kan spela roll är om individen upplever sitt arbete som stimulerande och berikande och har ett personligt engagemang i sitt arbete. Resultat från en tidigare enkätstudie tyder även på att möjligheten att gå ner i arbetstid är en viktig förutsättning för att äldre människor ska välja att fortsätta arbeta (ISF 2020:7). Fler äldre skulle kunna och vilja arbeta längre upp i åren – med rätt förutsättningar såsom:

- En bra arbetsmiljö – såväl fysiskt som psykosocialt – genom hela arbetslivet
- Möjligheter till kompetensutveckling, vidareutbildning och omställning – genom hela arbetslivet
- En positiv attityd från arbetsgivare gentemot äldre arbetstagare
- Möjligheter att anpassa arbetslivet. (sid. 59)

6. Arbetsmarknaden – efterfrågan, utbud och institutionella faktorer

Ett generellt perspektiv på arbetsmarknaden är att den oavbrutet ställs inför nya anpassningskrav som hänger samman med konjunkturella och strukturella förhållanden i ekonomin. Svensk ekonomi är starkt omvärldsberoende vilket medför att den internationella konjunkturutvecklingen slår igenom snabbt på arbetsmarknaden i form av starkare eller svagare efterfrågan på arbetskraft. Krav på strukturell anpassning till förändrade globala konkurrensförutsättningar – inriktningen på nya produkter och tjänster, ny teknik och förändrade arbetsorganisationer – påverkar även arbetsmarknadens efterfrågesida genom förändrade krav på arbetskraftens kvalifikationer och rörlighet. Utbudet av arbetskraft är knutet till individen och kan inte säljas utan individens egen medverkan. Arbetsmarknadens utbudssida bestäms av individens val mellan inkomst och fritid samt av demografiska förändringar inklusive ålders- och hälsofaktorer samt - särskilt för äldre arbetskraft - en del hinder för fortsatt arbete som har beskrivits av Delegationen för senior arbetskraft.

Arbetsmarknadens efterfråge- och utbudssida påverkas även av politiska och andra institutionella faktorer. Arbetsmarknaden regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter och genom lagstiftning. Lönebildningen påverkar inkomsterna dels direkt via lönerna, dels via produktivitetens utvecklingen och investeringsmönstret. Därtill påverkar lönebildningen den privata konsumtionsutvecklingen.

Strukturomvandlingen i ekonomin, den ekonomiska konjunkturutvecklingen och förändring av lagar och bestämmelser som rör arbetsmarknaden leder till obalanser mellan efterfrågan och utbud av arbetskraft både i och mellan olika regioner och yrken. Konjunkturförändringar är definitionsmässigt övergående och behöver inte motivera några genomgripande förändringar kopplade till arbetskraftens kompetenssammansättning och geografiska hemvist. Strukturella förändringar i ekonomin motiverar mer aktiva och grundläggande arbetsmarknadspolitiska insatser som påverkar arbetskraftens utbildningsnivå, yrkesinriktning och rörlighetsmönster. Den arbetsrättsliga lagstiftningen kan bidra till obalanser eller mildra dem. Utfallet är en empirisk fråga.

Det perspektiv som har tecknats här gäller arbetsmarknaden och den nationella ekonomin som helhet. Den offentliga sektorn är inkluderad i bilden men har också särdrag i sina roller att reglera olika marknader, producera offentliga tjänster och transferera ekonomiska resurser.

Från detta övergripande perspektiv ska nu efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer tas upp med avseende på ett längre arbetsliv för äldre arbetskraft.

6.1 Faktorer som avser arbetsgivarens efterfrågan på arbetskraft

Arbetstagarens kompetens

- Utbildningsnivå och typ av utbildning
- Kompetens för tänkt arbete
- Prestationsförmåga relativt arbetet
- Social/kulturell förmåga
- Mästar-lärling-relation versus yngre personal

Arbetsmiljö

- Arbetsmiljöns kvalitet med avseende på äldre

Ekonomi

- Personalbehov på grund av aktuell brist på arbetskraft
- Ekonomisk risk vid anställning
- Möjliga lönesubventioner
- Möjliga skattelättnader vid behov

6.2 Faktorer som påverkar äldres utbud av arbetskraft

Individuella faktorer

- Ålder och kön
- Hälsa och funktionsförmåga
- Privatekonomin; pension versus arbete
- Koordinering med partner om pension

Arbetsmiljöfaktorer

- En positiv arbetsgivarattityd
- En bra arbetsmiljö för äldre
- Stimulerande arbete
- Möjlighet till kompetensutveckling
- Anpassning av arbete och arbetstid

Institutionella faktorer

- Nudge att gå i pension vid 65/66
- Åldersgränser i trygghetssystem

6.3 Institutionella faktorer (lagar och regler) på makronivå

Arbetsmarknad och skattesystem

- Lagar och regler för arbetsmarknaden, bland annat olika tidsgränser för pension och andra trygghetssystem.
- Skatter och andra regler på arbetsmarknaden som påverkar arbetsgivares och arbetstagares incitament avseende äldres arbetsutbud.
- Resultat av forskning om arbetsmarknad och betydelsen av goda fysiska och psykosociala arbetsmiljöer.

Transfereringssystem

- Incitamentsfrågor med avseende på bidragssystem (försörjningsstöd, garantipension, bostadstillägg m.m.). Negativa incitament finns i dagsläget för enskilda och hushåll att försörja sig via arbete. Exempelvis har 1,3 miljoner personer, varav 700 000 under sex år i följd enligt Svenskt Näringsliv, inte en årlig bruttoinkomst på fyra prisbasbelopp, $52\,500 \times 4 = 210\,000$ kronor = 17 500 kronor/månad som av organisationen definieras som ett minibelopp för försörjning. (Anm: Sett i ett hushållsperspektiv kan beloppsnivån behöva justeras).

7. Ett räkneexempel av SKR avseende välfärdens kompetensförsörjning

En rapport från 2022 av SKR med titeln ”Välfärdens kompetensförsörjning - personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen” visar att personalbehovet av heltidsanställda utifrån ren demografi är 91 000 personer under perioden fram till 2031 medan personalbehovet beroende på pensionsavgångar är 319 000 personer, dvs 3,5 gånger mer (sid 31 i rapporten).

På grund av detta ägnar SKR utrymme i rapporten till att försöka hitta lösningar av liknade art som kansliet för hållbart arbetsliv har i uppdrag att belysa. Man skattar effekten av att deltidsarbetande börjar arbeta tre ytterligare timmar per vecka och att den faktiska pensionsåldern höjs från 64,2 år i kommuner och 64,5 år i regioner till 66 år i båda. Detta skulle minska personalbehovet på 410 000 personer (demografi + pensionsavgångar) med 106 000 personer och få ner nyanställningsbehovet till 304 000 personer (en översikt med tabeller för personalprognoser finns på sid 31 i rapporten och bifogas den här texten). SKR nämner inget om förutsättningarna för att kunna åstadkomma den förändring som förbundet eftersträvar. För vår del har vi inte heller någon omedelbar lösning på detta men vi vill belysa några faktorer som vi uppfattar kan ha betydelse när det gäller mekanismen för att förbundets ”förslag” ska kunna genomföras med avseende på äldre personer.

7.1 Efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer

SKR föreslår i sitt exempel med en höjning från den faktiska pensionsåldern 64,2 år i kommuner och 64,5 år i regioner till 66 år i båda år 2031. Det kan noteras utifrån Pensionsmyndighetens information att riktåldern för pensionering förändras flera gånger fram till 2031 och att riktåldern 2031 är 67 år och tidigaste uttag är från 64 år. Med avseende på detta är det en förstahandsuppgift att med utgångspunkt från aktuella data och en prognos till 2031 klargöra hur den åldersmässiga fördelningen av pensionsuttag kan tänkas gestalta sig och – att från det – göra en omräkning av data om pensioneringarna mellan 2021 och 2031.

Nästa uppgift blir att, med privatekonomiska aspekter i fokus, klargöra vad pensionsutfallet för den enskilde kan bli i ekonomiska termer när den enskildes faktiska pensionsålder höjs i genomsnitt från 64,2 år i kommuner och 64,5 år i regioner till 66 år i båda.

Slutligen behövs att incitamentsstrukturens olika faktorer, utöver privatekonomin för den enskilde, undersökts och att en modell formuleras som klargör faktorernas vikt med avseende på att den faktiska pensionsåldern för kommun- och regionanställda ska bli 66 år.

7.2 Är en ”modell” möjlig att formulera givet komplexiteten i efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer?

En ”modell” för mekanismerna avseende komplexiteten i efterfråge-, utbuds- och institutionella faktorer är önskvärd. I en sådan modell bör institutionella faktorer och efterfråge-/utbudsfaktorer knytas samman utifrån faktorernas vikt med avseende på ett längre arbetsliv för äldre än idag, t.ex. en pensionsålder som SKR redovisar i sitt räkneexempel.

En bit på väg till att etablera en sådan modell kan sannolikt fås fram genom att inventera befintlig medicinsk, psykologisk, sociologisk, arbetsmarknadsinriktad och ekonomisk litteratur. I väntan på att ett sådant arbete i sin helhet sätts igång - och givet att korrigering av institutionella faktorer med koppling till arbetsmarknads-, skatte- och transfereringsystem ges prioritet av statsmakterna och att ekonomiska utfall för enskilda av fortsatt arbete tydliggörs genom särskilda analyser – ska här de faktorer som gäller efterfrågan på äldre arbetskraft diskuteras.

Det är tydligt att många faktorer har betydelse för arbetsgivare som vill anställa arbetskraft; arbetstagarens kompetens, arbetsmiljöns utformning och de ekonomiska förutsättningarna vid anställning.

En fråga här är: Kan arbetsgivare ändra attityd till äldre arbetskraft och leva upp till de önskemål som seniorer önskar sig i form av goda arbetsmiljöfaktorer?

- En positiv arbetsgivarattityd
- En bra arbetsmiljö för äldre
- Stimulerande arbete
- Möjlighet till kompetensutveckling
- Anpassning av arbete och arbetstid

En annan fråga är: Får privata arbetsgivare respektive kommuner och regioner kostnader och intäkter att gå ihop om arbetsmiljöerna förbättras och äldre anställs? Frågan ställs därför att intäkter för privata företag måste vara större än kostnaderna och för att kommuner och regioner lämnade till sig själva har knappa resurser som behöver kompletteras av statsbidrag. Allmänt kan sägas att de faktorer som påverkar företagets ekonomi och ger plus eller minus i kassan är liknande för de offentliga arbetsgivarna men att risken för de senare kan bringas ner genom ekonomiskt stöd från staten.

Som har framhållits ovan kan svar ges på frågorna först när en inventering av en stor mängd litteratur har genomförts.

8. Teori med fokus på drivkrafter för medarbetares engagemang och arbetsglädje

Det behövs lösningar för arbetsmiljö och ekonomi som fokuserar på vad som driver medarbetares engagemang och arbetsglädje. Samhällsekonomiskt har långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar med koppling till psykosocial arbetsmiljö varit den viktigaste arbetsrelaterade hälsofrågan under flera decennier. Verktögen för att förstå arbetsmiljöproblematiken samt dess hälsomässiga och ekonomiska konsekvenser har varit teoretiska modeller som krav-kontroll-stödmodellen (Karasek & Theorell, 1990), ansträngnings-belöningsmodellen (Siegrist, 1996), KASAM-modellen (Antonovsky, 1968) och den allmänna socioekonomiska modellen.

Med anledning av att problematiken i hållbarhetskansliets uppdrag inte enbart handlar om arbetsmiljöfrågor i snäv mening utan även om förutsättningar för att kunna arbeta längre upp i åldrarna och att som ung etablera sig snabbare i arbetslivet än för närvarande prövar vi här att redovisa en socialpsykologisk teoriram som utgår från hur människan är skapad som biologisk varelse (Söderhjelm, Sandahl & Melin, 2022). Utgångspunkten är kunskap om hjärnas funktion, vilken i sin tur kan ge kunskap om hur organisationer, ledarskap och medarbetarskap kan anpassas utifrån mänskliga förutsättningar och skapa ett motiverande och hållbart arbetsliv.

Författarnas tes är att en lösning av framtidens utmaningar förutsätter en förnyad uppmärksamhet på vad som driver medarbetares engagemang och arbetsglädje. I en "förenklad" bild redovisas att människor har tre motivationssystem:

1. Ett utforskande/sökandesystem "som kännetecknas av dopaminutsöndring och väcker intresse, nyfikenhet och entusiasm."
2. Ett trygghetssystem "som hänger ihop med oxytocin och endorfiner, hormoner som ger glädje, lugn, reflekterande och kreativitet."
3. Ett hotsystem "som är sammanlänkat med adrenalin och kortisol, hormoner som ger upphov till de väl kända stressreaktionerna kamp, flykt och att bli 'förlamad'." (sid. 122)

Författarna nämner att hotsystemet "är tre till fyra gånger känsligare än belöningsystemen, vilket är begripligt om man betänker att alla dessa funktioner har tjänat artens överlevnad, men kanske inte är anpassat för det moderna livet. För att undvika psykisk ohälsa behöver vi emellertid anpassa våra arbetsplatser efter denna realitet." (sid. 122)

Forskning visar att "hotsystemet aktiveras om individen upplever någon av följande faktorer:

- a. utanförskap
- b. orättvisa
- c. begränsat handlingsutrymme
- d. oklarhet om roll och status
- e. hot mot personlig säkerhet
- f. 'omänsklig' miljö (sid. 122)

Författarna framhåller att för personer som har arbetat med frågeställningar om organisatorisk och social miljö "är detta kända orsaker till psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Det som är nytt är möjligen att de är så starkt kopplade till människan som biologisk varelse. På sätt och vis handlar det om att återerövra människan som människa och avföra henne från organisationsmodeller som reducerar henne till ett nyckeltal för att i stället främja psykisk

hälsa i arbetslivet genom att utgå från människans motivationssystem. Här kan man använda akronymen GRASS. Den står för följande områden:

1. Främja *gruppens* utveckling mot arbete och produktivitet.
2. Var *rättvis* i belöningar och sanktioner.
3. Uppmuntra medarbetarnas självständiga tänkande och *autonomi*.
4. Skapa tydlighet om *status*, sin egen och andras.
5. Garantera *säkerhet och tillit*, upplevd och faktisk.
6. Säkerställ att det finns *naturvärden* på och omkring arbetsplatsen.” (sid. 123)

Var och en av dessa sex punkter beskrivs utförligt i artikeln med fokus på hur organisationer, ledarskap och medarbetarskap kan anpassas utifrån mänskliga förutsättningar och skapa ett motiverande och hållbart arbetsliv.

Denna socialpsykologiska kunskap om människan som biologisk varelse är viktig att implementera generellt i arbetslivet. Den har stor betydelse med avseende på äldres möjligheter att arbeta högre upp i åldrarna men även för de övriga två grupper som Kansliet för hållbart arbetsliv har i fokus för sitt uppdrag, nämligen grupper med svag förankring i arbetslivet (unga som varken arbetar eller studerar, personer med funktionsnedsättning och utrikes födda, särskilt kvinnor) och för delar av arbetslivet där sjuktalen är höga genom arbetsorsakade besvär.

Referenser

Antonovsky, A. (1968). Social class and the major cardiovascular diseases. *J Chronic Disease* 21:65-106.

Folkhälsomyndigheten. (2022). *Folkhälsan i Sverige, Årsrapport 2023*.

Karasek, R & Theorell, T. (1990). *Healthy work: stress, productivity, and reconstruction of working life*. Basic Books.

Lundgren, B & Nilstierna, T. (2022). *Fler i arbete behövs för att finansiera välfärden. Reflektioner med avseende på den första delrapporten från Kansliet för hållbart arbetsliv*. Rapport: <http://www.valfardsanalys.se>

Regeringskansliet (2022). *Delrapport – kansliet för hållbart arbetsliv*. PM S2022/03072.

Siegrist, J. (1996). Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions. *J Occup Health Psychol* 1:27-41.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*. Stockholm: SKR.

Socialstyrelsen. (2023). *Vård och omsorg för äldre. Lägesrapport 2023*.

SOU 2020:69. (2020). *Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre*. Regeringskansliet: Betänkande av Delegationen för senior arbetskraft.

Söderhjelm, T, Sandahl, C och Melin, B. (2022). *Vad kräver den mänskliga naturen av framtidens arbetsliv?* I: Palm, K & Ivarsson, L. (red.). *Framtidens arbetsliv. Arbetsvillkor och arbetsmiljö*. Lund: Studentlitteratur.

Bilaga

Behov att utöver arbetskraftsbehov på grund av demografiska skäl även uppmärksamma pensioneringar som har en långt större effekt på personalbehovet.

Tabeller hämtade från rapporten *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021 – 2023 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*, SKR 2022, (sid 31)

Tabell 1: Personalprognos per verksamhet i kommun och region (inkl. privata utförare) 2021–2031

Sektor	Antal anställda 2021	Antal anställda 2031	Behov pga demografi 2021–2031	Pensioneringar 2021–2031	Summa demografi + pensioneringar
Välfärden	1 217 000	1 308 000	91 000	319 000	410 000
Kommun	902 000	968 000	66 000	240 000	306 000
Region	315 000	340 000	25 000	79 000	104 000

Tabell 2: Personalprognos per verksamhet i kommun (inkl. privata utförare) 2021–2031

Verksamhet	Antal anställda 2021	Antal anställda 2031	Behov pga demografi 2021–2031	Pensioneringar 2021–2031	Summa demografi + pensioneringar
Vård och omsorg om äldre	186 000	244 500	58 500	52 900	111 400
Vård och omsorg om personer med funktionsnedsättning	114 800	119 000	4 200	33 500	37 700
Förskola & Fritidshem	151 200	144 600	-6 600	37 300	30 700
Grundskola	184 300	179 300	-5 000	43 800	38 800
Gymnasieskola	53 900	59 700	5 800	15 300	21 100
Övrig utbildning	20 800	21 600	800	6 000	6 800
Övrigt	191 400	199 000	7 600	51 300	58 900

Tabell 3: Personalprognos per verksamhet i region (inkl. privata utförare) 2021–2031

Verksamhet	Antal anställda 2021	Antal anställda 2031	Behov pga demografi 2021–2031	Pensioneringar 2021–2031	Summa demografi + pensioneringar
Hälsa- & sjukvård*	261 600	284 100	22 500	62 900	85 400
Tandvård	17 400	18 200	800	4 800	5 600
Övrigt	35 900	37 700	1 800	10 900	12 700

*Hälsa- och vård inkluderar verksamheterna primärvård, somatisk vård, psykiatrisk vård samt övrig hälsa- och sjukvård.