

# Ekonomiska kommentarer

## Varför ökar arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen bland äldre?

**Lida Häkkinen Skans**

Författaren är verksam vid Riksbankens avdelning för penningpolitik<sup>1</sup>

Sysselsättningsgraden bland personer i åldern 55–74 år har ökat trendmässigt under en längre tid, en utveckling som Riksbanken och många andra bedömare ofta har underskattat. Hur mycket den här åldersgruppen arbetar har relativt stor betydelse för den potentiella sysselsättningen och arbetskraften<sup>2</sup> eftersom 55–74-åringar utgör cirka 30 procent av befolkningen i åldersgruppen 15–74 år.

Det är viktigt för penningpolitiken att Riksbanken gör så bra bedömningar som möjligt om resursutnyttjande, potentiell sysselsättning och arbetskraft. Denna ekonomiska kommentar belyser vilka orsaker som kan ligga bakom det trendmässigt ökade arbetskraftsutbudet bland äldre för att bidra till bättre bedömningar av resursutnyttjandet och arbetsmarknadsutvecklingen framöver.

### Hur ser arbetsmarknadsutvecklingen ut för äldre?

Arbetskraftsdeltagandet, det vill säga hur stor andel av befolkningen som finns i arbetskraften, skiljer sig stort mellan olika åldersgrupper. Arbetskraftsdeltagandet är högst i åldersgruppen 25–54 år och minskar sedan med stigande ålder (se tabell 1). Sysselsättningsgraden, det vill säga andelen sysselsatta av befolkningen, är relativt hög bland äldre och har ökat under hela 2000-talet (se diagram 1). Den trendmässiga ökningen gäller för både kvinnor och män samt för 55–64-åringar och 65–74-åringar.<sup>3</sup> Sysselsättningsgraden bland äldre är hög även i en internationell jämförelse, särskilt bland 55–64-åringar (se diagram 2).

Jämfört med andra åldersgrupper är arbetslösheten bland äldre relativt låg (se tabell 1).<sup>4</sup> Det är i huvudsak de som har ett arbete som stannar kvar på arbetsmarknaden efter 65 år, vilket till stor del beror på att rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen upphör när man fyller 65 år.<sup>5</sup> Knappt hälften av männen och ungefär 20 procent av kvinnorna som arbetar efter 65 år är egenföretagare.

Trots att arbetslösheten är relativt låg finns det fortfarande outnyttjat arbetskraftsutbud bland äldre. Det finns många, särskilt bland 55–64-åringarna, som vill arbeta mer än vad de gör (se diagram 3). Det outnyttjade arbetskraftsutbudet omfattar utöver arbetslösa även latent arbetssökande och

Sysselsättningsgraden och arbetskraftsdeltagandet bland äldre (55–74 år) har ökat trendmässigt under en längre tid. Det är viktigt att förstå orsakerna till denna utveckling eftersom den påverkar den potentiella sysselsättningen och bedömningen av resursutnyttjandet, som båda är viktiga för penningpolitiken.

Det finns många möjliga orsaker till att arbetskraftsutbudet och sysselsättningsgraden ökar bland äldre. Forskningslitteraturen brukar lyfta fram minskad sjukfrånvaro som den mest betydelsefulla orsaken. Även ökad utbildningsnivå, pensionsreformen vid millennieskiftet och riktade skattesänkningar under 2000-talet har sannolikt bidragit. De senaste åren har troligen också den höga bristen på arbetskraft fått fler äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden.

Trots den höga sysselsättningsgraden finns det fortfarande outnyttjat arbetskraftsutbud bland äldre. Det finns många 55–64-åringar som vill arbeta mer än vad de gör. I takt med att den förväntade livslängden stiger och pensionsåldern höjs förväntas därför arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland äldre fortsätta att öka. Eftersom 55–74-åringar utgör cirka 30 procent av befolkningen 15–74 år, har äldres arbetskraftsdeltagande en relativt stor betydelse för den totala arbetsmarknadsutvecklingen.

<sup>1</sup> Författaren vill tacka Charlotta Edler, Mattias Erlandsson, Hanna Gabrielsson, Jesper Hansson, Åsa Olli Segendorf, Marianne Sterner och Pernilla Wasén för värdefulla bidrag och synpunkter. De åsikter som uttrycks i denna ekonomiska kommentar är författarens egna och ska inte uppfattas som Riksbankens syn i dessa frågor.

<sup>2</sup> Med potentiell sysselsättning och arbetskraft menas de nivåer på sysselsättning och arbetskraft som skulle uppnås i avsaknad av konjunkturella variationer.

<sup>3</sup> Personer 65–74 år arbetar dock relativt få timmar och den överenskomna medelarbetstiden har varit ungefär oförändrad på 24 timmar i veckan det senaste decenniet. Den överenskomna medelarbetstiden för åldersgruppen 55–64 år är i genomsnitt 38 timmar i veckan, vilket inte skiljer sig från genomsnittet för 20–64-åringar.

<sup>4</sup> Arbetslösheten definieras som andelen arbetslösa av arbetskraften. Arbetskraften utgörs av sysselsatta och arbetslösa.

<sup>5</sup> Även rätten till sjukförsäkring är begränsad för de som har fyllt 65 år. Enligt pensionsgruppens förslag ska dock dessa åldersgränser successivt höjas i takt med att den lägsta åldern för garantipensionen höjs från och med 2023.

sysselsatta som vill arbeta fler timmar. Det outnyttjade arbetskraftsutbudet bland äldre uppgick till 2,6 miljoner timmar per vecka i genomsnitt under 2019, vilket motsvarar 1,7 procent av det totala antalet arbetade timmar.

**Tabell 1. Arbetsmarknadsstatus i olika åldersgrupper 2019**

Procent

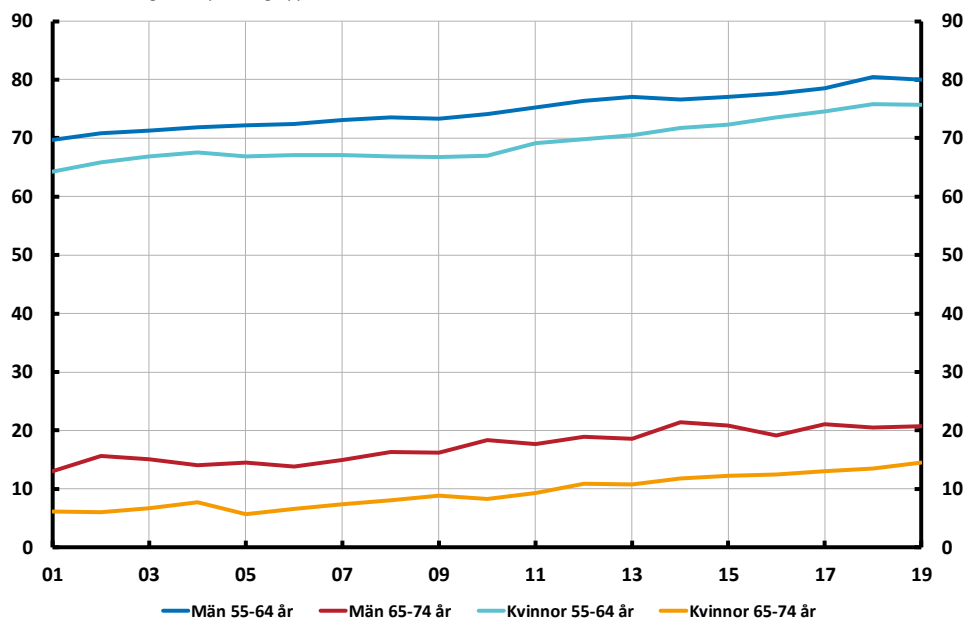
|          | Arbetskraftsdeltagande <sup>1</sup> |      | Sysselsättningsgrad <sup>1</sup> |      | Arbetslöshet <sup>2</sup> |      |
|----------|-------------------------------------|------|----------------------------------|------|---------------------------|------|
|          | Kvinnor                             | Män  | Kvinnor                          | Män  | Kvinnor                   | Män  |
| 15–24 år | 55,9                                | 53,6 | 45,0                             | 42,7 | 19,5                      | 20,4 |
| 25–54 år | 88,7                                | 93,6 | 83,7                             | 88,9 | 5,6                       | 5,0  |
| 55–64 år | 79,0                                | 84,2 | 75,7                             | 80,0 | 4,2                       | 5,1  |
| 65–74 år | 14,9                                | 21,2 | 14,5                             | 20,7 | ..                        | ..   |

<sup>1</sup> Andel av befolkningen i respektive grupp. <sup>2</sup> Andel av arbetskraften i respektive grupp. .. Uppgift saknas.

Källa: SCB

**Diagram 1. Sysselsättningsgraden 55–64 år och 65–74 år, uppdelat på män och kvinnor**

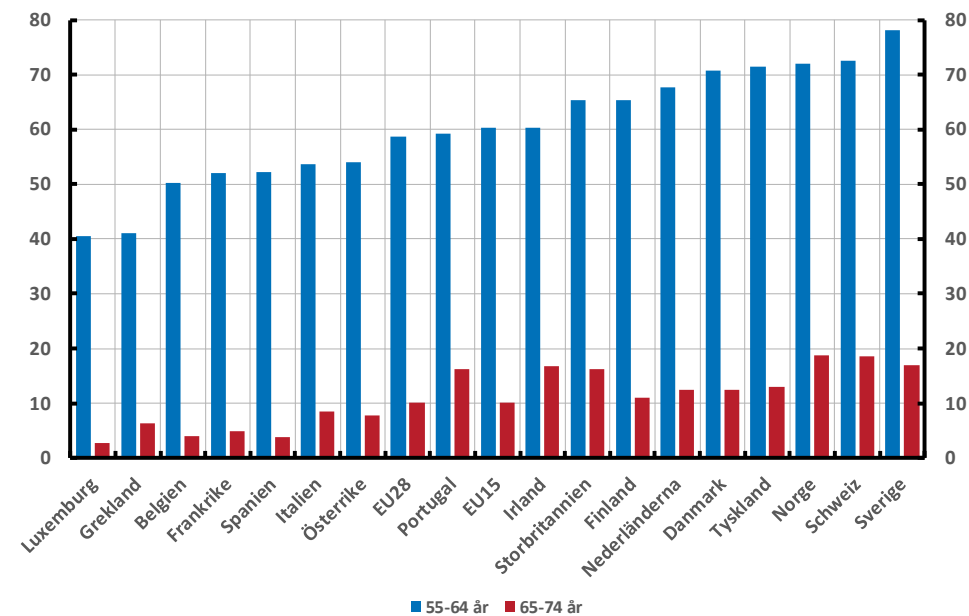
Procent av befolkningen i respektive grupp



Källa: SCB

**Diagram 2. Sysselsättningsgraden i europeiska länder 2018, 55–64 år och 65–74 år**

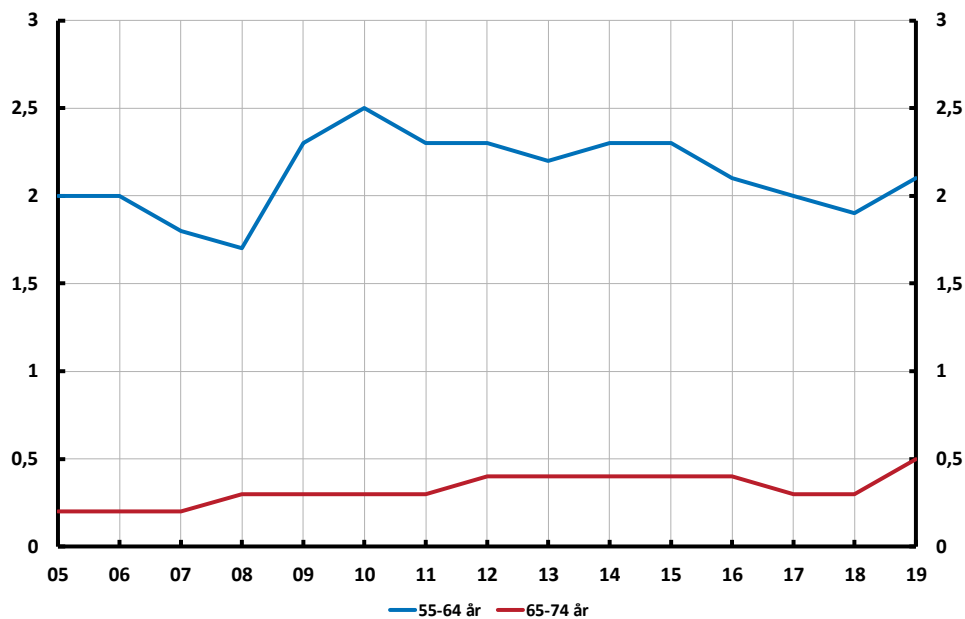
Procent av befolkningen i respektive åldersgrupp



Källor: Eurostat och SCB

**Diagram 3. Outnyttjat arbetskraftsutbud för arbetslösa, latent arbetssökande och undersysselsatta äldre**

Miljoner timmar



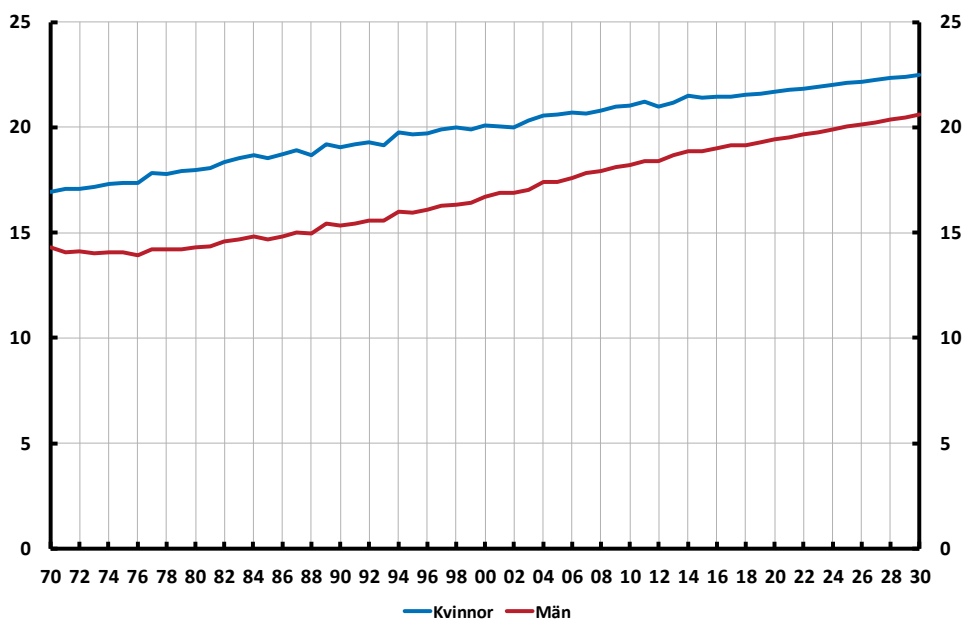
Anm. Latent arbetssökande är personer utanför arbetskraften som vill och kan arbeta, men inte har sökt jobb. Undersysselsatta är sysselsatta personer som arbetar mindre än de vill och kan arbeta.

Källa: SCB

## Vilka orsaker ligger bakom det ökade arbetskraftsutbudet bland äldre?

Det finns många möjliga orsaker till att arbetskraftsutbudet och sysselsättningsgraden ökat bland äldre. Forskningslitteraturen brukar lyfta fram **minskad sjukfrånvaro** som den mest betydelsefulla orsaken. Det har blivit svårare att lämna arbetskraften genom sjukskrivning eller sjukersättning eftersom de medicinska kraven för att få ersättningar från sjukförsäkringen har blivit striktare. Detta gäller särskilt det senaste decenniet.<sup>6</sup> Studier visar att förändringar i sjukförsäkringen har starkt bidragit till att öka arbetskraftsdeltagandet bland de äldre som ännu inte nått pensionsåldern.<sup>7</sup> Över tid har också de äldres hälsotillstånd förbättrats. Detta syns exempelvis i att dödligheten vid en given ålder minskat och i att de äldre numera oftare uppfattar sig själva som friska. Även den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder har ökat och beräknas fortsätta öka även framöver (se diagram 4). Den **ökande utbildningsnivån** bland äldre har också bidragit till ökad sysselsättning.<sup>8</sup> Till viss del kan den ökade sysselsättningen bland äldre förklaras av att kvinnor arbetar i större utsträckning nu än tidigare. Detta beror troligen också delvis på striktare tillämpning av sjukförsäkringen. I en internationell jämförelse förklarar också utbyggd barnomsorg och äldreomsorg i Sverige att äldre kvinnor arbetar mer än i andra länder.

Diagram 4. Förväntad återstående medellivslängd vid 65 år för kvinnor och män  
År



Källa: SCB

En ytterligare förklaring till att äldre arbetar mer är den **pensionsreform** som trädde i kraft 1999.<sup>9</sup> Det svenska pensionssystemet ger starka ekonomiska incitament att stanna kvar i arbete. Skattningarna i Laun och Wallenius (2015) visar att den genomsnittliga faktiska pensionsåldern skulle kunna öka med 2,5 år när pensionsreformen fått full effekt. Den första kohorten som helt omfattas av det nya pensionssystemet fyllde 65 år 2019 (personer födda 1954). Det saknas ännu forskning som visar hur stor del av den faktiska ökningen av

<sup>6</sup> Stora reformer inom sjukförsäkringen genomfördes 2008–2010. Se exempelvis Inspektionen för socialförsäkring (2012).

<sup>7</sup> Se exempelvis Johansson m.fl. (2018), Laun och Palme (2018) och Forslund (2019).

<sup>8</sup> Se exempelvis Geppert m.fl. (2019) och Laun och Palme (2018).

<sup>9</sup> Reformen var dock känd redan tidigare. Pensionsgruppen presenterade 1994 ett principförslag till ett reformerat ålderspensionssystem som antogs av riksdagen samma år.

arbetskraftsutbudet bland äldre som beror på pensionsreformen, men det verkar troligt att den har bidragit.

Sedan 2007 har det också successivt införts **riktade skattesänkningar** för personer över 65 år. Högre jobbskatteavdrag för personer över 65 år har ökat incitamenten att arbeta och borttagandet av särskild löneskatt har ökat incitamenten för arbetsgivarna att anställa och behålla äldre arbetskraft.<sup>10</sup> Forskning visar att riktade skattelättnader för äldre ökade arbetskraftsdeltagandet 2007–2010 med runt fyra procentenheter bland de som året innan fyllt 65 år.<sup>11</sup> Sedan 2009 finns dock ett särskilt grundavdrag för pensionärer som har utökats flera gånger för att minska skillnaderna i inkomstskatten mellan löntagare och pensionärer. Detta minskar troligen incitamenten för äldre att fortsätta arbeta, men det saknas fortfarande empiriska studier om hur stora dessa effekter är.

Arbetskraftsutbudet bland äldre har alltså ökat kraftigt, men efterfrågan på äldre arbetskraft har troligen också ökat, bland annat för att det har blivit billigare att anställa och behålla äldre arbetskraft sedan den särskilda löneskatten togs bort. Under högkonjunkturen har dessutom bristen på arbetskraft varit stor. Bristtalen har varit höga även i offentlig sektor där många kvinnor arbetar. Att efterfrågan på vissa yrkesgrupper, till exempel lärare, socialsekreterare och sjuksköterskor, har ökat beror dels på hög flyktingmottagning, dels på att antalet barn och äldre i befolkningen har ökat. Många äldre anställda har stannat kvar i sysselsättning när efterfrågan har varit hög. Även om konjunkturutvecklingen blir sämre beräknas efterfrågan på arbetskraft i offentligt finansierade välfärdstjänster hållas uppe av demografiska skäl.

## Arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningen kan fortsätta att öka bland äldre

Det finns fortfarande potential att ytterligare öka sysselsättningen bland äldre. Den nya pensionsreformen (som träder i kraft från 2020 och framåt) innebär höjda åldersgränser för uttag av ålderspension och höjd så kallad LAS-ålder och bidrar troligen till att trenden med ökad sysselsättningsgrad fortsätter bland äldre.<sup>12</sup> När åldersgränserna höjs kan det förändra normen för när de äldre förväntas lämna arbetsmarknaden och också påverka hur arbetsgivarna ser på äldre arbetskraft. Enligt den nya pensionsreformen kommer den nedre åldersgränsen för uttag av allmän ålderspension och garantipension samt åldersgränsen för att få sjukpenning, sjukersättning och arbetslöshetsersättning att höjas i takt med att den förväntade livslängden stiger.<sup>13</sup> LAS-åldern höjs från 67 år 2019 till 69 år 2023. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i de kringliggande trygghetssystemen har potentiellt stora effekter på sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet. Men hur mycket sysselsättningsgraden bland äldre faktiskt stiger till följd av pensionsreformen beror till viss del på vilka andra möjligheter de har att lämna arbetskraften förutom allmän ålderspension. Utformningen av och villkoren för tjänstepensioner kan till exempel också påverka när äldre lämnar arbetskraften.<sup>14</sup> Tidigare har många lämnat arbetskraften genom sjukskrivning eller sjukersättning långt innan pensionsåldern. Hur de kringliggande trygghetssystemen ser ut och hur reglerna tillämpas är därför av stor vikt för äldres arbetskraftsutbud.

Även arbetslösheten för äldre påverkas troligen av pensionsreformen och höjda åldersgränser i trygghetssystemen. Äldre löper mindre risk att bli arbetslösa än yngre, men de äldre som förlorar jobbet riskerar ofta långa tider i arbetslöshet. Det beror till viss del på att

<sup>10</sup> Den särskilda löneskatten för äldre återinfördes 2016 men togs bort igen i juli 2019.

<sup>11</sup> Laun (2017).

<sup>12</sup> Detaljerade beskrivningar av den föreslagna pensionsreformen finns i Socialdepartementet (2019) och Regeringen (2019).

<sup>13</sup> Höjningar av åldersgränserna ska motsvara 2/3 av ökningen i den förväntade livslängden.

<sup>14</sup> Många tjänstepensioner har blivit premiebaserade, men dessa gäller endast för yngre anställda. I många tjänstepensionsavtal slutar också inbetalningar till tjänstepensionen vid 65 års ålder. Lägsta åldern för uttag av tjänstepension är fortfarande 55 år i många avtal.

de kan ha föråldrade kunskaper och lägre formell utbildningsnivå. Särskilt i tider med snabb strukturomvandling riskerar äldre att slås ut från arbetsmarknaden. Äldre arbetslösa har kortare tid kvar att dra nytta av utbildning och har sämre tillgång till utbildningsinsatser, vilket gör det svårare för dem att uppdatera sina kunskaper.<sup>15</sup> Att äldre arbetslösa har svårt att få nytt jobb kan också bero på åldersdiskriminering och höga lönekostnader för äldre, exempelvis i form av tjänstepensioner. Forskning visar att sannolikheten att bli kallad till arbetsintervju minskar redan vid 40 års ålder och att sannolikheten minskar snabbare för män än för kvinnor.<sup>16</sup> Detta torde inte reflektera faktisk minskning i produktivitet.

## Ökad sysselsättning bland äldre har betydelse för den totala sysselsättningsgraden

Äldre (55–74 år) utgör ungefär 30 procent av befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer denna andel att vara ungefär konstant under det kommande decenniet. Hur sysselsättningsgraden utvecklas bland äldre har stor effekt på den totala sysselsättningsgraden. Som en illustration kan man studera hur den totala sysselsättningsgraden skulle utvecklas 2020–2030 om sysselsättningsgraden i varje ålderskohort hålls på samma nivå som den var 2019 och alternativt hur sysselsättningsgraden skulle utvecklas om åldersgruppen 60–74 år gradvis ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende med ett år från 2020 till 2030.<sup>17</sup> Föryngringen betyder att varje kohort i åldrarna 60–74 år ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende så att de har samma sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande som personer som är ett år yngre. Exempelvis skulle 65-åringar 2030 ha samma arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad som 64-åringar hade 2019.

Den blåa linjen i diagram 5 visar framskrivningen av sysselsättningsgraden utan beteendeförändringar. Utan beteendeförändringar stiger sysselsättningsgraden först något men sedan minskar den till ungefär samma nivå 2030 som den var 2019. Förändringarna i sysselsättningsgraden över tid i denna framskrivning beror enbart på variationer i befolkningens ålderssammansättning.<sup>18</sup> Den röda linjen i diagram 5 visar hur den totala sysselsättningsgraden förändras när man antar ett gradvis föryngrat arbetsmarknadsbeteende bland äldre. Med föryngringsantagandet ökar den totala sysselsättningsgraden 2020–2030. Sysselsättningsgraden är drygt en procentenhet högre 2030 än vad den skulle vara vid oförändrat arbetsmarknadsbeteende.

Dessa effekter på den totala sysselsättningsgraden kan framstå som relativt stora med tanke på att det endast är de äldre som ändrar sitt arbetsmarknadsbeteende. Diagram 6 visar framskrivningen av sysselsättningsgraden för åldersgruppen 65–74 år med och utan föryngringsantagande och utfallet 2005–2019. Sysselsättningsgraden för åldersgruppen 65–74 år blir 2030 ungefär fem procentenheter högre med föryngringsantagandet än om man antar ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende. Detta är väl i linje med ökningen av sysselsättningsgraden för 65–74-åringar mellan 2009 och 2019.

Hur mycket de äldres arbetsmarknadsbeteende förändras är förstas svårt att prognosticera och ju längre fram i tiden man blickar desto mer osäkra blir beräkningarna. Framskrivningar ska därför endast ses som en illustration av möjliga effekter. Men framskrivningen visar att ökad sysselsättning bland äldre har betydelse, inte bara för sysselsättningen i den åldersgruppen utan också för den totala sysselsättningsgraden. Det är

<sup>15</sup> Exempelvis slutar rätten till studiestöd vid 56 års ålder. Regeringen har dock föreslagit att åldersgränsen höjs till 60 år i oktober 2021.

<sup>16</sup> Carlsson och Eriksson (2017).

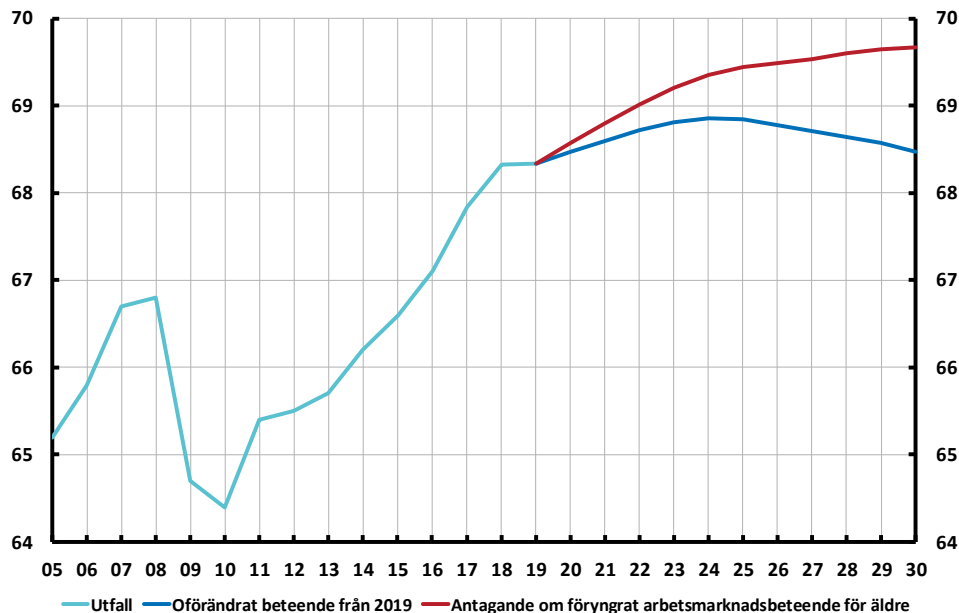
<sup>17</sup> Alla andra åldersgrupper antas ha samma arbetsmarknadsbeteende som 2019.

<sup>18</sup> Framskrivningen tar inte hänsyn till några andra förändringar i befolkningens sammansättning, exempelvis förändringar i andelen utomeuropeiskt födda, vilket också kan påverka hur sysselsättningsgraden utvecklas framöver. Denna framskrivning ska därför inte tolkas som den mest sannolika utvecklingen för den totala sysselsättningsgraden, utan enbart som en illustration av hur just ålderssammansättningen påverkar sysselsättningsgradens utveckling.

därför viktigt att följa arbetsmarknadsutvecklingen bland äldre för att inte underskatta de totala lediga resurserna på arbetsmarknaden.

**Diagram 5. Framskrivning av sysselsättningsgraden (15–74 år) med oförändrat beteende från 2019 och med ett antagande om gradvis förnygrat arbetsmarknadsbeteende för äldre (60–74 år)**

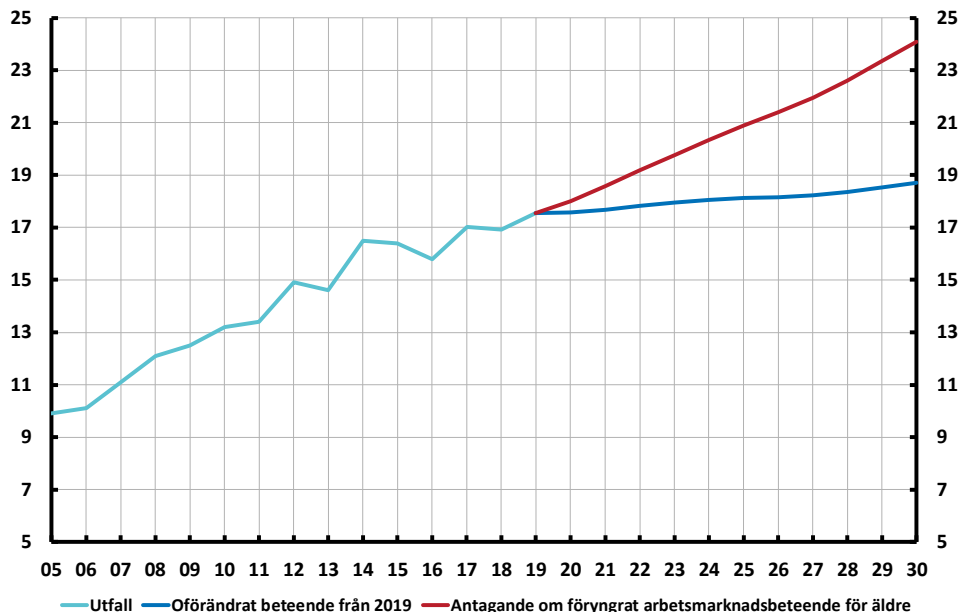
Procent av befolkningen, 15–74 år



Källor: SCB och Riksbanken.

**Diagram 6. Framskrivning av sysselsättningsgraden för åldersgruppen 65–74 år med oförändrat beteende från 2019 och med ett antagande om gradvis förnygrat arbetsmarknadsbeteende för 60–74 åringar**

Procent av befolkningen 65–74 år



Källor: SCB och Riksbanken.

## Slutsatser

Sysselsättningen bland äldre har ökat under en längre tid. Det beror åtminstone delvis på olika politikåtgärder som har syftat till att öka arbetskraftsutbudet bland äldre och efterfrågan på äldre arbetskraft. Bland dessa åtgärder finns sänkta skatter, striktare tillämpning av sjukförsäkringen och pensionsreformen vid millennieskiftet. Bättre hälsa och ökad utbildningsnivå har troligen också bidragit till högre arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrad bland äldre. Men det finns fortfarande utrymme för att öka sysselsättningen och antalet arbetade timmar bland äldre.

Den nya pensionsreformen (som träder i kraft från 2020 och framåt) bidrar troligtvis till ytterligare högre arbetskraftsdeltagande. Äldre (55–74 år) utgör ungefär 30 procent av befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) och enligt SCB:s befolkningsprognos kommer denna andel att vara ungefär konstant under det kommande decenniet. Hur sysselsättningsgraden utvecklas bland äldre har därför en betydande effekt på den totala sysselsättningsgraden.

Vid oförändrat arbetsmarknadsbeteende bland äldre stiger den totala sysselsättningsgraden något de kommande åren men sedan minskar den för att 2030 vara på ungefär samma nivå som den var 2019. Men om i stället varje kohort i åldrarna 60–74 år gradvis ”föryngrar” sitt arbetsmarknadsbeteende från 2019 till 2030 så att de har samma sysselsättningsgrad och arbetskraftsdeltagande som personer som är ett år yngre, ökar den totala sysselsättningsgraden framöver. Den totala sysselsättningsgraden (15–74 år) är drygt en procentenhet högre 2030 med föryngringsantagandet än vad den skulle vara utan beteendeförändringar. Den här typen av beräkningar är förstås mycket osäkra och ska enbart ses som en illustration av möjliga effekter. Men denna illustration visar att det är viktigt att följa arbetsmarknadsutvecklingen bland äldre för att inte underskatta de totala lediga resurserna på arbetsmarknaden.



## Referenser

Carlsson, M. och S. Eriksson (2017), "Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbsökningen? Resultat från ett fältexperiment". IFAU Rapport 2017:8.

Forslund, A. (2019), "Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades", IFAU Working paper 2019:15.

Geppert, C., Y. Guillemette, H. Morgavi och D. Turner (2019), "Labour supply of older people in advanced economies: The impact of changes to statutory retirement ages", OECD Economics department, working paper no. 1554.

Inspektionen för socialförsäkringen (2012), "Stabilitet i sjukfrånvaron", ISF-rapport 2012:15.

Johansson, P., L. Laun, M. Palme och H. O. Stensöta (2018), "Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv", IFAU Working paper 2018:20.

Laun, L. (2017), "Effekten av riktade skattelättnader på äldres arbetskraftsdeltagande", *Ekonomisk debatt* nr. 8, 2017.

Laun, L. och M. Palme (2018), "The recent rise of labour force participation of older workers in Sweden", NBER Working paper no. 24593.

Laun, T. och J. Wallenius (2015), "A life cycle model of health and retirement: The case of Swedish pension reform", *Journal of Public Economics*, 127, sid. 127–136.

Regeringen (2019), "En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv", regeringens proposition 2018/19:133.

Socialdepartementet (2019), "Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem", Ds 2019:2, Socialdepartementet.