



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Ikääntymisraportti

Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja
varautumisen riittävydestä

Ikääntymisraportti

Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja
varautumisen riittävydestä

Tekijät

Veli Laine, Pekka Sinko ja Vesa Vihriälä,
talousneuvoston sihteeristö

Julkaisun laji

Raportti

Toimeksiantaja

Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

Julkaisun nimi

Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävyydestä

Tiivistelmä

Ikääntymisraportissa tarkastellaan väestön ikääntymiskehitystä, ikääntymisen vaikutuksia ja ikääntymispolitiikkaa Suomessa sekä arvioidaan tämän pohjalta ikääntymiseen varautumisen riittävyyttä ja uusien politiikka-toimien tarvetta. Arvioinnin näkökulmana on jo vakiintuneen julkisen talouden kestävyyden ohella sosiaalinen ja poliittinen kestävyys.

Viime vuosien kehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä. Tästä huolimatta julkinen talous ei ole kestäväällä pohjalla ilman uusia politiikkatoimia. Kestävyyssave ei todennäköisesti ole tavattoman suuri, mutta sen arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Sosiaalisen kestävyysasteen kannalta ongelmia ovat sekä pienimpien eläkkeiden alhainen taso että hoiva- ja hoitopalveluiden vaihteleva ja osin puutteellinen saatavuus. Sukupolvien välillä ei näyttäisi olevan suuria ristiriitoja, mutta niiden syntymistä ei voi sulkea pois, jos julkisen talouden ja sosiaalisen kestävyysasteen ongelmia ei saada korjattua tasapainoisella tavalla.

Parhaaksi politiikkavastaukseksi haasteisiin arvioidaan julkisen talouden kestävyysasteen pienentäminen työllisyysasteen nousua, julkisten palveluiden tuotannon tehokkuutta sekä kansalaisten terveyttä ja toimintakykyä edistävillä toimilla. Terveysten edistäminen on keskeistä sekä työllisyysasteen nousun että sairauksista aiheutuvien hoitokulujen hillinnän kannalta. Paranevan terveydentilan oloissa työllisyysasteen tuntuvalle nousulle etenkin varttuneiden osalta on hyvät edellytykset.

Korkeampi työllisyysaste edellyttää selvästi pidentyviä työuria. Tämä puolestaan vaatii sekä vahvaa yleistä työvoiman kysyntää että parempia kannustimia työntekijöille pysyä työmarkkinoilla. Varhaiseläkereittien houkuttelevuutta on pienennettävä. Eläkesäästämisen verotukea on syytä uudistaa niin, ettei se kannusta aikaiseen työmarkkinoilta vetäytymiseen. Ajan mittaan myös vanhuuseläkeikärajoja on syytä nostaa.

Julkisen palvelutuotannon tehostamiselle on huomattava potentiaali pelkästään parhaiden käytäntöjen omaksumisen kautta. Tehokkuus käy myös usein käsi kädessä hyvän laadun kanssa.

Onnistuessaan erilaiset rakenteelliset toimet pystyvät olennaisesti lieventämään julkisen talouden kestävyysasteen asettamia uhkia ja rajoituksia eläkkeitä ja palveluita koskeville hyvinvointilupauksille. Hyvällä politiikalla on mahdollista huolehtia näistä lupauksista ja osin jopa parantaa turvaverkkoja kokonaisveroastetta nostamatta.

Avainsanat

ikäntyminen, ikääntymispolitiikka, julkisen talouden kestävyys, sosiaalinen kestävyys

Julkaisusarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009

ISSN

0782-6028

ISBN (painettu)

978-952-5807-06-6

Kokonaissivumäärä

265

Kieli

Suomi

Luottamuksellisuus

Julkinen

ISBN (PDF)

978-952-5807-07-3

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia

Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut

Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Taitto

Iiris Koskela-Näsänen, talousneuvoston sihteeristö

Julkaisun välitys

Yliopistopaino, Helsinki

www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti

Tilaukset: books@yliopistopaino.fi

Painopaikka

Yliopistopaino, Helsinki, 2009

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 22.1.2009	
Författare Veli Laine, Pekka Sinko och Vesa Vihriälä, Ekonomiska rådets sekretariat		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då utredningen tillsattes	
Publikationens namn Befolkningens åldrande. En helhetsbedömning av verkningarna och vidtagna förberedelser			
Referat Rapporten granskar befolkningens åldersutveckling, åldrandets verkningar och äldrepolitiken i Finland. Utifrån detta bedöms om förberedelserna inför situationen med en åldrande befolkning är tillräckliga och om det finns behov av nya politiska åtgärder. Vid sidan av den vedertagna offentliga ekonomins hållbarhet är social och politisk hållbarhet bedömningens utgångspunkter. De senaste åren har utvecklingen i många avseenden varit positiv. Trots detta vilar den offentliga ekonomin inte på en hållbar grund utan nya politiska åtgärder. Hållbarhetsunderskottet är troligtvis inte väldigt stort, men det finns en stor osäkerhet när det gäller bedömningen av detta underskott. Med tanke på den sociala hållbarheten är den låga nivån på de minsta pensionerna och en varierande och delvis bristfällig tillgång till vård- och omsorgstjänster ett problem. Det verkar inte finnas stora motsättningar mellan generationerna, men man kan inte utesluta att sådana uppkommer om de problem som hänför sig till den offentliga ekonomin och den sociala hållbarheten inte åtgärdas på ett balanserat sätt. Man bedömer att det bästa politiska svaret på dessa utmaningar är att minska den offentliga ekonomins hållbarhetsunderskott genom åtgärder som främjar en ökning av sysselsättningsgraden, en effektivare produktion av offentliga tjänster samt medborgarnas hälsa och funktionsförmåga. Både med tanke på ökningen av sysselsättningsgraden och på att sjukvårdskostnaderna ska kunna hållas under kontroll är det av central betydelse att befolkningens hälsa främjas. Under förhållanden där det allmänna hälsotillståndet förbättras finns det goda förutsättningar för en märkbar höjning av sysselsättningsgraden särskilt bland befolkningen i åldersgruppen 55 år och äldre. En högre sysselsättningsgrad kräver betydligt längre arbetskarriärer. Detta igen kräver dels en stor allmän efterfrågan på arbetskraft, dels större incitament för arbetstagarna att stanna kvar på arbetsmarknaden. Man måste göra det mindre lockande att sluta arbeta i förtid genom att t.ex. gå i förtidspension. Det är skäl att förnya skattestödet för pensionssparandet så att det inte sporrar människor att dra sig från arbetsmarknaden i ett tidigt skede. Med tiden är det också skäl att höja gränserna för ålderspensionen. Det finns en stor potential när det gäller att effektivisera den offentliga serviceproduktionen redan genom att man omfattar principer om god praxis. Effektivitet går ofta även hand i hand med god kvalitet. Olika strukturella åtgärder kan, när de lyckas, märkbart lindra de hot och begränsningar som den hållbara offentliga ekonomin ställer på välfärdsloften i fråga om pensioner och service. Genom god politik är det är möjligt att svara på dessa loften och delvis t.o.m. förbättra skyddsnäten utan att den totala skattegraden höjs.			
Nyckelord åldrande, äldrepolitik, den offentliga ekonomins hållbarhet, social hållbarhet			
Publikationsseriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2009		ISSN 0782-6028	ISBN (tryck) 978-952-5807-06-6
Sidantal 265	Språk Finska	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5807-07-3
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Iiris Koskela-Näsänen, Ekonomiska rådets sekretariat	
Distribution och försäljning Universitetsstryckeriet, Helsingfors www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti Beställningar: books@yliopistopaino.fi		Tryckort Universitetsstryckeriet, Helsingfors, 2009	

SISÄLLYS

ESIPUHE	7
TIIVISTELMÄ.....	11
1 JOHDANTO	21
2 DEMOGRAFINEN KEHITYSNÄKYMÄ.....	25
2.1 Maailman demografiset näkymät.....	25
2.2 Suomen väestökehityksen pääpiirteet	27
2.3 Ennakoitu väestökehitys 2004/2007 ja väestökehityksen epävarmuustekijät.....	33
2.4 Väestökehityksen herkkyys eri osatekijöiden suhteen	37
2.5 Poliittikatoimien vaikutus väestökehityksen osakomponentteihin	43
3 IKÄÄNTYVÄN VÄESTÖN YHTEISKUNTA	49
3.1 Kansantalouden kehityksen riippuvuus väestön ikääntymisestä.....	49
3.2 Väestön terveys ja toimintakyky	57
3.3 Ikääntyvä väestöosa: mitä tekee ja mihin käyttää rahansa?	80
4 VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA TYÖMARKKINAT.....	94
4.1 Varttuneiden osallistumisen ja työllisyyden viimeaikainen kehitys	95
4.2 Varttuneiden osallistumiseen ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät	100
4.2.1 Varttuneiden työllisyys, väestörakenne ja talouskasvu	100
4.2.2 Varttuneen työvoiman kysyntään vaikuttavat tekijät.....	104
4.2.3 Varttuneiden työn tarjontaan vaikuttavat tekijät.....	107
4.2.4 Sosiaaliturva, eläkkeet ja verotus	116
4.2.5 Tutkimus eläkkeelle siirtymisen taloudellisista kannustimista	120
4.3 Eläkkeellä olevien työvoiman tarjonta.....	125
4.4 Muiden ikäryhmien osallistumisen tehostaminen keinona varautua ikääntymiseen.....	128
4.4.1 Koulutukseen osallistuminen	129
4.4.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema	131
4.4.3 Kohtaanto-ongelmat ja rakenteellinen työttömyys	134
4.5 Työvoiman tarjonnan skenaariot	137
5 JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS.....	142
5.1 Taloudellisen kestävyuden määritelmä ja merkitys	142
5.2 Kestävyyslaskelmien herkkyytstarkastelua ja uusi perusskenaario	147
5.3 Vaihtoehtoisia skenaarioita, epävarmuuden suuruus ja vertailuja aiempiin arvioihin	154
5.4 Kunnallisten peruspalvelujen henkilöstön riittävyyteen liittyvät haasteet.....	157
6 SOSIAALINEN JA POLIITTINEN KESTÄVYYS	163
6.1 Sosiaalisen ja poliittisen kestävyuden käsite.....	163
6.2 Tulorot, köyhyys ja terveyserot	165
6.3 Eläkkeiden kehitys	173
6.4 Ikääntyneiden hyvinvoinnin kehitys ja hoivakysymys	183
6.5 Näkökulmia poliittiseen kestävyyteen	188
6.6 Luottamus ja tulevaisuudenusko	193

7	POLITIikkaVALINNAT.....	199
7.1	Näköpiirissä olevan kehityksen ongelmat.....	199
7.2	Politiikan kehittämistarpeet eri osa-alueilla.....	201
7.2.1	Toimenpiteiden ajoitus ja lähivuosien julkisen talouden tasapaino ..	202
7.2.2	Verotuksen ja muiden kuin hyvinvointimenojen taso.....	205
7.2.3	Hyvinvointilupauksista kiinni pitäminen epävarmuuden oloissa	207
7.2.4	Väestökehitykseen vaikuttaminen	211
7.2.5	Terveysten ja toimintakyvyn edistäminen	215
7.2.6	Työllisyysasteen nosto	218
7.2.7	Kansantalouden tuottavuuden lisääminen.....	224
7.2.8	Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden ja kustannusvaikutta- vuuden parantaminen.....	226
7.2.9	Sosiaaliturvan kehittäminen	233
7.2.10	Kansalaisten omien voimavarojen hyödyntäminen ja oman varautumisen tukeminen	236
7.3	Johtopäätöksiä ikääntymispolitiikan kokonaisuudesta.....	242
	LÄHTEET.....	247
	LIITE 1 Eräiden kansanterveysongelmien viimeaikaista ja tulevaa kehitystä koskevia asiantuntija-arvioita	258
	LIITE 2 Varautumisen kannattavuus hyvinvointitalouden näkökulmasta	262
	LIITE 3 S2 kestävyysvajeindikaattorin laskentakaava.....	265

ESIPUHE

Ikääntymiseen varautuminen on ollut Suomessa vuosia keskeinen politiikkakysymys. Myös monia uudistuksia on tehty. Tärkein näistä on vuonna 2005 voimaan astunut eläkeuudistus.

Vuonna 2004 Matti Vanhasen I hallitus antoi tulevaisuusselonteon väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikääntymiseen varautumisesta. Selontekoasiakirja ”Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille” määritteli laaja-alaisen ikääntymispolitiikan tavoitteet. Selontekoon sisältyi myös seurantavelvoite. Vuosittaisen seurannan ohella on tehtävä ”säännöllisesti ja väestökehitystä koskevien ennusteiden päivittämistä hyödyntäen laajempi väestön ikääntymiskehitystä, sen seurauksia ja varautumista koskeva arviointi”. Ensimmäinen tällainen laajempi selvitys ajoitettiin tehtäväksi vuonna 2008. Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan puolestaan, että ”hallituskauden aikana arvioidaan väestön ikääntymiseen varautumisen riittävyys niin, että tarvittaviin uudistuksiin ryhdytään vielä hallituskauden aikana.”

Pääministeri antoi näihin kirjauksiin viitaten 22.11.2007 talousneuvoston sihteeristölle tehtäväksi laatia ikääntymiskehitystä, sen vaikutuksia ja ikääntymispolitiikkaa koskeva selvitys 30.11.2008 mennessä. Hankkeen tavoitteeksi määriteltiin päivittää kuva väestökehityksestä sekä muodostaa kokonaisnäkemys ikääntymiskehityksen vaikutuksista, toteutetusta tai päätetystä varautumispolitiikasta sekä uusien politiikkatoimien tarpeesta. Siltä osin kuin uusia politiikkatoimia pidettäisiin tarpeellisenä, selvityksessä olisi hahmoteltava politiikkavaihtoehtoja. Marraskuussa 2008 pääministeri myönsi hankkeelle lisäaikaa tammikuun loppuun 2009.

Hanketta varten asetettiin asiantuntijaryhmä. Ryhmän puheenjohtajaksi määrättiin talousneuvoston sihteeristön päällikkö Vesa Vihriälä ja jäseniksi toimitusjohtaja Helena Hiila Väestöliitosta, tutkimusprofessori Unto Häkkinen Stakesista, ylijohtaja Seija Ilmakunnas Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, osastopäällikkö Mikko Kautto Eläketurvakeskuksesta, tutkimusjohtaja Jukka Lassila Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksesta, erikoistutkija Tuija Martelin Kansanterveyslaitoksesta, finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Jukka Pekkarinen valtiovarainministeriöstä, tutkimuskoordinaattori Jukka Pirttilä Palkansaajien tutkimuslaitoksesta, neuvotteleva virkamies Heli Saijets työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Marita Savola opetusministeriöstä, professori Marja Vaarama Lapin yliopistosta ja tutkimusjohtaja Raija Volk Peller-von taloudellisesta tutkimuslaitoksesta. Hankkeen projektipäälliköksi nimitettiin VTM Veli Laine ja toiseksi sihteeriksi määrättiin ekonomisti Pekka Sinko talousneuvoston sihteeristöstä. Helmikuussa 2008 Seppo Koskinen Kansanterveyslaitokselta korvasi asiantuntijaryhmässä Tuija Martelinin, joka oli estynyt osallistumasta ryhmän säännölliseen työskentelyyn. Asiantuntijaryhmä kokoontui kaikkiaan 11 kertaa.

Ikääntymiskehityksen ja -politiikan eri osa-alueita tarkasteltiin yksityiskohtaisesti 8 osahankkeessa: demografinen kehitys (koordinaattorina Pekka Sinko), terveys ja toimintakyky (Seppo Koskinen), työvoiman tarjonta ja kysyntä (Pekka Sinko), hyvinvointipalveluiden tehokas tuotanto (Seija Ilmakunnas), aluenäkökulma väestön ikääntymiseen (Raija Volk), julkisen talouden kestävyys (Vesa Vihriälä), sosiaalinen kestävyys (Mikko Kautto), poliittinen kestävyys (Marja Vaarama).

Asiantuntijaryhmän jäsenten ja sihteeristön ohella osahankkeiden toteuttamiseen osallistuivat eri tavoin seuraavat henkilöt: tutkija Juha Aaltonen (VATT), professori Juha Alho (JoY), ylitarkastaja Antti Alila (STM), tutkimusprofessori Arpo Aromaa (KTL), ylilääkäri Harriet Finne-Soveri (Stakes), johtaja Annika Forsander (Helsingin kaupunki), professori Tari Haahtela (HY), johtava taloustutkija Robert Hagfors (Kela), finanssineuvos Tuulia Hakola (VM), ylilääkäri Markku Heliövaara (KTL), tutkija Timo Hujanen (VATT), johtava tutkija Helka Hytti (Kela), tutkija Tommi Härkänen (KTL), professori Juhani Ilmarinen (TTL), professori Jyrki Jyrkämä (JyY), tutkimusjohtaja Sakari Kainulainen (Diakoniammattikorkeakoulu), dosentti Jouko Kajanoja, tutkimusprofessori Aki Kangasharju (VATT), tiimipäällikkö Antti Kasvio (TTL), johtaja Jaakko Kiander (PT), tutkimuspäällikkö Miika Linna (Stakes), erikoistutkija Anne Lounamaa (KTL), erikoistutkija Tuija Martelin (KTL), tutkija Anneli Miettinen (Väestöntutkimuslaitos), tutkimuspäällikkö Hennamari Mikkola (Stakes), johtava ekonomisti Antti Moisio (VATT), erikoistutkija Pasi Moisio (Stakes), tutkimusohjaaja Niku Määttänen (ETLA), ekonomisti Henna Nivalainen (PTT), tutkimuspäällikkö Anja Noro (Stakes), finanssisihteerä Marja Paavonen (VM), tutkimuspäällikkö Pekka Parkkinen (VATT), tutkimusprofessori Markku Pekurinen (Stakes), yliopistonlehtori Anne B. Pessi (HY), tilastojohtaja Eero Pukkala (Suomen syöpärekisteri), ekonomisti Juha Rantala (ETK), yliaktuaari Markus Rapo (TK), tutkimusprofessori Antti Reunanen (KTL), kehityspäällikkö Ismo Risku (ETK), tutkimusassistentti Harri Rissanen (KTL), erikoistutkija Anna Rotkirch (Väestöntutkimuslaitos), professori Juho Saari (KuY), tutkija Päivi Sainio (KTL), ekonomisti Janne Salonen (ETK), erikoistutkija Sanna Sihvonen (KTL), erikoistutkija Eero Siljander (STM), tulosaluejohtaja Jussi Simpura (Stakes), professori Raimo Sulkava (KuY), erikoistutkija Ilpo Suoniemi (PT), ylilääkäri Jaana Suvisaari (KTL), johtava tutkija Eila Tuominen (ETK), neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen (VM), finanssineuvos Jorma Tuukkanen (VM) ja kehityspäällikkö Reijo Vanne (TELA). Valtioneuvoston kanslia kokosi ministeriöiden toimittamien tietojen pohjalta raportin vuoden 2004 tulevaisuusselonteon politiikkalinjausten toteuttamisesta.

Julkisen talouden kestävyyslaskelmat laadittiin pääosin sosiaali- ja terveysministeriön SOME-mallikehikolla. Eräiltä osin näitä laskelmia täydennettiin Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksessa yleisen tasapainon mallilla (FOG) laadituilla laskelmilla. Myös Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin suunnittelumallia (PTS-malli) hyödynnettiin laskelmissa.

Osahankkeiden tuloksista raportoidaan erikseen seuraavissa julkaisuissa:

- Tuulia Hakola ja Niku Määttä: Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2009.
- Mikko Kautto ym.: Näkökulmia sosiaalisen kestävyteen, Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009
- Marja Vaarama ym.: Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Poliittisen kestävyden alaryhmän raportti, Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2009
- Raija Volk ja Henna Nivalainen: Väestön ikääntymiseen varautuminen – alueellinen näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2009.
- Ikärakenteen muutokseen varautuminen: tulevaisuusselonteon linjausten toteutuminen, Valtioneuvoston kanslian raportteja 5/2009.
- Seija Ilmakunnas (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Timo Hujanen, Mikko Peltola, Unto Häkkinen ja Markku Pekurinen: Miesten ja naisten terveysmenot ikäryhmittäin, Stakes työpapereita 37/2008.

Hankkeen välituloksia tarkasteltiin suppeassa asiantuntijaseminaarissa 10.6.2008 ja laajemmassa kutsuseminaarissa 11.9.2008. Jälkimmäisessä alustivat hankkeen toteuttajien ohella professori Axel Börsch-Supan Mannheimin yliopistosta, professori Alan Walker Sheffieldin yliopistosta ja apulaisjohtaja Casper van Ewijk CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Research -tutkimuslaitoksesta.

Hankkeen keskeiset tulokset raportoidaan tässä loppuraportissa. Loppuraportin ovat pääosin laatineet Veli Laine, Pekka Sinko ja Vesa Vihriälä. Iris Koskela-Näsänen on laatinut kuvat ja viimeistellyt raportin painokuntoon. Loppuraportti hyödyntää laajasti eri osahankkeiden tuloksia. Asiantuntijaryhmän jäsenistä useat ovat tuottaneet tekstejä suoraan loppuraporttia varten. Loppuraportin sisältöä ja tekstiluonnoksia on käsitelty useassa asiantuntijaryhmän kokouksessa. Talousneuvosto keskusteli raportin luonnoksesta 17.12.2008. Asiantuntijaryhmän jäsenet tai talousneuvosto eivät kuitenkaan ole vastuussa loppuraportin sisällöstä. Sisällöstä vastaa talousneuvoston sihteeristö ja erityisesti päätelmät ovat sihteeristön arvioita. Vastaavasti osahankkeita koskevat julkaisut ovat tekijöidensä vastuulla.

Kiitän talousneuvoston sihteeristön puolesta kaikkia hankkeeseen eri tavoin osallistuneita heidän arvokkaasta panoksestaan, jota ilman hankkeen toteuttaminen olisi ollut mahdotonta. Asiantuntijaryhmän työ on sujunut erittäin hyvässä hengessä ja myös muut hankkeeseen osallistuneet henkilöt ovat olleet erinomaisen avuliaita. Erityisesti haluan kiittää talousneuvoston sihteeristön Veli Lainetta, Pekka Sinkoa ja Iris Koskela-Näsästä uupumattomasta työstä hankkeen toteuttamisessa.

Vesa Vihriälä
talousneuvoston sihteeristön päällikkö

TIIVISTELMÄ

Väestönkasvun jatkuminen ei helpota ikääntymisongelmaa

Ikääntyneiden osuus väestöstä on vääjäämättömästi kasvussa, mitattiinpa sitä miten tahansa. Lähimpien 20 vuoden aikana ikääntyminen on Suomessa nopeinta Euroopan unionissa.

Tuoreimpien arvioiden mukaan Suomen väestö näyttäisi jatkavan kasvuaan ainakin 2040-luvulle saakka. Vielä muutama vuosi sitten Tilastokeskus ennakoi väestön määrän kääntyvän alentuneen syntyvyyden vuoksi laskuun ennen vuotta 2030. Ennusteen muutos johtuu lähinnä maahanmuuton lisääntymisestä ja elinajan odotteen noususta aiempiin arvioihin verrattuna.

Väestön ikärakennetta kuvaavat huoltosuhteet nousevat uusimpien väestöennusteiden mukaan jopa hieman nopeammin kuin aiemmin arvioitiin juuri eliniän odotteen nousun takia. Esimerkiksi yleisimmin käytetty ”vanhushuoltosuhte” eli 65 vuotta täyttäneiden suhde 15–64-vuotiaaseen väestöön nousee Tilastokeskuksen vuoden 2007 arvion mukaan 26 prosentista 46 prosenttiin vuonna 2030.

Tuotannon kasvu hidastuu, mutta hyvinvoinnin jakautuminen suurempi ongelma

Työikäisten väestöosuuden lasku merkitsee, että asukasta kohden laskettu työpanos pienenee. Muutoksen suunta on realistisin oletuksin väistämätön, mutta sen suuruus riippuu ratkaisevasti ikääntyneen väestön työmarkkinoille osallistumisen yleisyydestä, työllistymisestä ja keskimääräisten työtuntien määrästä.

Asukasta kohden lasketun työpanoksen pieneneminen merkitsee annetulla työn tuottavuuden kasvuvauhdilla asukasta kohden lasketun kokonaistuotannon kasvuvauhdin hidastumista. Työvoiman ikääntyminen hidastanee jossain määrin myös tuottavuuden kasvua, mikä edelleen heikentää tuotannon kasvua.

Teknologian kehityksestä ja osaamisen paranemisesta johtuva tuottavuuden kasvu määrää kuitenkin asukasta kohden lasketun tuotannon kehityksen päälinjat. Yhden, varsin tavanomaisin oletuksin laaditun mallilaskelman mukaan asukasta kohden laskettu BKT olisi 50 vuoden kuluttua 2,58-kertainen nykytilanteeseen verrattuna, kun väestö ikääntyy. Mikäli ikärakenne pysyisi ennallaan, BKT olisi 2,75-kertainen. Väestön ikääntymisen vaikutus asukasta kohden lasketun tuotannon tasoon olisi siis 6 prosenttia; ei mitätön mutta ei myöskään tavattoman suuri.

Ikärakenteen muutos vaikuttaa olennaisesti enemmän siihen kuinka tuotannon tulokset voidaan jakaa oikeudenmukaiseksi koettavalla tavalla eri-ikäisten kansa-

laisten kesken ilman, että jakaminen haittaa työmarkkinoille osallistumista ja tuottavuuden kasvuedellytyksiä. Samalla kun työikäisten osuus väestöstä supistuu, eläkeläisten ja paljon terveys- ja hoivapalveluja tarvitsevan väestön määrä kasvaa.

Suomessa, muiden Pohjoismaiden tapaan, julkinen valta tukee laajasti ei-työssäkäyvän väestön toimeentuloa eläkkein ja muin tulonsiirroin sekä järjestää kattavasti hyvinvointipalveluita. Nämä rahoitetaan voittopuolisesti työssä olevilta kerätyin veroin ja veronluonteisin maksuin. Ikääntymisen aiheuttama jakongelma kiteytyy tällaisessa järjestelmässä kysymykseksi julkisen talouden kestävyydestä: miten estetään julkisen talouden ajautuminen kiihtyvän velkaantumisen uralle haluttaessa huolehtia ei-työssäkäyvän väestön hyvinvoinnista kohtuullisella verotasolla.

Terveyden ja toimintakyvyn paraneminen muuttaa käsitystä ikääntyneistä

Ikääntymisen yleisesti käytetty määrittely esimerkiksi vanhushuoltosuhteen avulla on hyödyllisyydestään huolimatta myös ongelmallinen. Se johtaa ajattelemaan, että esimerkiksi 65 vuotta täyttäneet ovat jotenkin laadullisesti erilaisia ihmisiä kuin 15–64-vuotiaat. Taustalla on ajatus, että 65 vuoden ikärajaa vanhemmat ovat eläkkeellä ja enemmän tai vähemmän hoivattavia, vaikka tosiasiassa hoivan tarve yleistyy nykyään vasta lähempänä 80 ikävuotta.

Tällaisten ikärajoihin kiinnittyminen onkin harhaanjohtavaa. Väestön terveyden ja toimintakyvyn koheneminen merkitsee, että yhä suurempi osa esimerkiksi juuri 65 vuotta täyttäneistä on sillä tavoin toimintakykyisiä, että he voivat halutessaan osallistua joko työmarkkinoille tai olla muuten aktiivisia kansalaisia. Terveyden kohentuessa he eivät myöskään samassa määrin tarvitse terveydenhoitopalveluita kuin samanikäiset muutama vuosikymmen sitten.

Asiantuntija-arvioiden mukaan ikääntyneiden kansalaisten terveyden ja toimintakyvyn voidaan olettaa edelleenkin kohentuvan. Erityisesti, jos elintapoja voidaan muuttaa terveellisempään suuntaan, keskeisten tappavien ja toimintakykyä heikentävien kansantautien yleisyyttä voidaan selvästi vähentää. Samoin tautien aikainen ja tehokas hoitaminen voi auttaa paljon.

Tällainen kehitysnäkymä merkitsee, että tietyn ikärajan ylittävien osuuden lisääntyminen ei todennäköisesti samassa suhteessa vähennä asukasta kohden laskettua markkinatyöpanosta eikä osallistumista muuhun työhön tai lisää hoito- ja hoivamenoja. Vaikutusten suuruudet riippuvat kuitenkin merkittävästi siitä, miten terveyden kehitykseen pystytään vaikuttamaan.

Työvoiman määrän ei tarvitse laskea

Paraneva terveys ja toimintakyky mahdollistavat periaatteessa ikäryhmäkohtaisten työmarkkinoille osallistumisen asteiden selvän nousun. Viime vuosien hyvää kehityksestä huolimatta esimerkiksi yli 55-vuotiaiden osallistumis- ja työllisyysasteet ovat yhä selvästi muita Pohjoismaita jäljessä, Japanista ja Yhdysvalloista puhumattakaan.

Mikäli Suomen ikäryhmittäiset osallistumisasteet pysyisivät nykytasollaan, laskisi työvoiman osuus koko väestöstä nykyisestä 49 prosentista 42 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Jos sen sijaan osallistumisasteet nousisivat ikäryhmittäin Ruotsin, Tanskan ja Norjan nykyiselle tasolle, työvoiman osuus koko väestöstä laskisi vain 45 prosenttiin. Jos taas 25-vuotiaan henkilön odotettu elinikäinen työssäoloaika kasvaisi samassa suhteessa kuin elinikä pitenee, työvoiman osuus laskisi nykyisestä vain noin prosenttiyksikön.

Työvoiman henkilömäärät kehittyvät hyvin eri tavoin näissä vaihtoehdoissa. Muuttumattomat ikäryhmittäiset osallistumisasteet merkitsevät työvoiman supistumista 190 000 hengellä. Sen sijaan mikäli Suomessa saavutettaisiin pohjoismainen osallistumistaso, lasku olisi vain 20 000 henkeä. Eliniän pitenemistä vastaava työurien piteneminen puolestaan merkitsisi työvoiman kasvua 140 000 hengellä vuoteen 2050 mennessä.

Terveyden ja toimintakyvyn paranemisen salliman työvoimapotentialin hyödyntäminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Tähän tarvitaan riittävät kannustimet etenkin varttuneiden työmarkkinoille osallistumiseen ja työnantajien halukkuutta palkata lisääntyvässä määrin ikääntyneitä henkilöitä. Riittävän vahva yleinen työvoiman kysyntä on luonnollisesti työvoimapotentialin hyödyntämisen välttämättömä edellytys.

Haasteet: julkisen talouden kestävyys, sosiaalinen kestävyys ja poliittinen kestävyys

Viimeisten kymmenen vuoden ajan yhteiskuntapolitiikkaa on monin tavoin kehitetty ottamaan paremmin huomioon väestön ikääntymisen mukanaan tuomat haasteet. Vaikka monella osa-alueella on saavutettu merkittävääkin edistystä, varautuminen ei edelleenkään ole riittävää.

Muuttumattomin menoperusteiden ja veroasteen oloissa julkinen talous pyrkii muodostumaan ennen pitkää alijäämäiseksi. Ns. kestävyysvaje, eli määrä, jolla joko veroja tai menoja olisi välittömästi ja pysyvästi sopeutettava, on tässä selvitetyksessä laaditussa perusskenaariossa noin yksi prosentti bruttokansantuotteesta. Tämä on jonkin verran vähemmän kuin mitä viime vuosina yleensä on arvioitu. Arviossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon alkaneen taantuman vielä

vaikeasti arvioitavaa vaikutusta julkisen talouden tasapainoon lähivuosina. Uusimman vakaushjelman tarkistuksen tasapaino-oletusten toteutuessa kestävyysvaje voisi olla lähempänä 2,5 prosenttia. Kaikkein olennaisinta kuitenkin on, että arvio on monista syistä hyvin epävarma. On olemassa kohtuullinen todennäköisyys, että vaje voi olla useita prosentteja kansantuotteesta. Toisaalta on myös mahdollista, joskin epätodennäköisempää, että vaje on negatiivinen, ts. että menoja voidaan hieman lisätä tai veroja alentaa.

Nykyiset eläkesäännöt riittävät keskimäärin turvaamaan reaalisesti selvästi kasvavat eläkkeet vaikkakin ajan mittaan eläkkeiden suhde ansiotasoon alenee. On kuitenkin kansalaisryhmiä, joiden eläkkeet jäävät hyvin pieniksi: pelkän tai lähes pelkän kansaneläkkeen varassa elävät ja monet työkyvyttömyyseläkkeelle joutuvat. Erityisesti hyvin pitkään elävillä on nykyisen indeksointikäytännön vuoksi riski jäädä kohtuuttoman pienen eläketurvan varaan, mikäli alkava eläke on vaatimaton.

Myöskään hyvinvointipalveluiden, erityisesti ikääntyneiden hoito- ja hoivapalveluiden varmistaminen kaikille kansalaisille ei ole itsestään selvää. Jo nykyisin palvelujen saatavuudessa ja laadussa on merkittäviä eroja kunnittain, eikä palvelujen tasoa voi pitää kauttaaltaan tyydyttävänä. Tulevaisuudessa näiden erojen voi olettaa kasvavan. Verrattuna eläketurvaan ”palvelulupaus” on myös paljon epämääräisempi. Toteutuvat palvelut ovat herkempiä erityisesti kuntien rahoitus-tilanteen ja osin myös työvoiman saatavuuden kehitykselle.

Suomalaiset arvostavat laajasti pohjoismaista laajan julkisen hyvinvointivastuun mallia. Suomessa ei myöskään ole ollut eikä välittömästi näköpiirissä merkittävää konfliktia eri sukupolvien välillä tällaiseen malliin liittyvän ”yhteiskuntasopimuksen” suhteen. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että joissain oloissa tällainen konflikti voisi syntyä. Näin voi käydä, jos julkisen talouden kestävyysongelmat pääsevät kärjistymään niin, että eläke- ja palvelulupauksista kiinni pitäminen edellyttäisi jyrkkää verotuksen kiristämistä.

Politiikkavaihtoehdot: verot, edut, kestävyysrajoituksen rakenteellisen väljentäminen

Periaatteessa julkisen talouden kestävyysongelma voidaan ratkaista kolmella tavalla: kiristämällä verotusta (mielellään hyvissä ajoin), heikentämällä julkisen sektorin tarjoamia etuja tai supistamalla vajetta erilaisin rakenteellisin toimin. Viimeksi mainittu tarkoittaa työllisyysasteen nostamista, tuottavuuskasvun nopeuttamista ja varsinkin julkisen palvelutuotannon tehostamista, kansanterveyden kohentamista, ja väestökehitykseen vaikuttamista pyrkimällä lisäämään syntyvyyttä ja työperäistä maahanmuuttoa.

Tällaiset politiikkavalinnat eivät luonnollisestikaan ole pelkästään taloudellista optimointia vaan sisältävät myös arvovalintoja ja eri ihmisryhmien intressien yhteen sovittamista. Verotuksen kiristämisen ongelmat ja sosiaaliseen kestävyys-teen liittyvät näkökohdat huomioon ottaen suositeltavimpana politiikan peruslinjauksena on kuitenkin pidettävä kestävyysvajeen rakenteellista korjaamista.

Verotuksen kiristäminen pyrkii heikentämään talouden toimeliaisuutta ja voi myös verokilpailun vuoksi olla vaikeaa. Pääosa julkisista menoista on puolestaan kansalaisten hyvinvoinnin kannalta tärkeitä ja arvostettuja sosiaaliturvaan liittyviä tulonsiirtoja ja hyvinvointipalveluita. Jos kestävyysvajetta voidaan riittävästi supistaa rakenteellisin toimin, on parhaimmillaan jopa mahdollista keventää verotusta ja/tai parantaa sosiaaliturvan puutteita sekä eläke- että palvelulupauksen osalta.

Politiikan kolmen kärki: työllisyysaste, palvelutuotannon tehokkuus ja terveys

Olenainen kysymys on, missä määrin erilaisin rakenteellisin toimin kestävyysvajeeseen voidaan vaikuttaa. Tätä selvitystä varten tehdyt laskelmat viittaavat siihen, että kestävyysvaje riippuu realistiseksi ajateltujen muutosten osalta eniten työllisyysasteesta, julkisen palvelutuotannon tehokkuudesta ja terveyden ja toimintakyvyn kehityksestä.

Verrattuna siihen, että ikäryhmittäiset osallistumisasteet jäisivät nykyiselle tasolle, pohjoismaisen keskitason saavuttaminen vähentää kestävyysvajetta yli prosenttiyksiköllä. Tässä onnistumista on itse asiassa syytä pitää välttämättömänä; prosentin kestävyysvajeeseen johtavassa perusskenaariossa yhtenä oletuksena on Pohjoismaisten osallistumisasteiden saavuttaminen. Osallistumisasteiden nousulle tätäkin korkeammiksi ei myöskään ole nähtävissä ylivoimaisia esteitä. Työmarkkinoille osallistumisen noustessa eliniän suhteessa kestävyysvaje pienenee myös perusskenaarioon nähden.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden nousu 0,5 prosentilla vuodessa pienentäisi kestävyysvajetta 1,4 prosenttiyksiköllä ja käytännössä poistaisi muuttumattomien menoperustein tarpeen julkisen sektorin työvoiman lisäämiseen. Viime vuosien kehityksen ja julkisen palvelutuotannon luonteen vuoksi tämä on vaativa tavoite. Tuntuvaakaan tuottavuuden nousua ei kuitenkaan voi pitää mahdottomana. Pelkästään parhaiden toimintatapojen omaksuminen kaikessa tuotannossa lisää tuottavuutta eri arvioiden mukaan 5–20 prosenttia. Jos tehostamispotentiaaliksi oletetaan 10 prosenttia ja tämän toteutumisen oletetaan vaativan peräti 40 vuotta, vuotuinen tuottavuuden kasvu olisi 0,25 prosenttia.

Jos kaikki eliniän pidentymisen lisävuodet ovat toimintakykyisiä, kestävyysvaje on hoitokulujen vähenemisen vuoksi noin 1,5 prosenttiyksikköä pienempi kuin

tilanteessa jossa kaikki lisävuodet ovat "sairaita". Peruslaskelmassa lisävuosien on oletettu jakautuvan tasan sairaisiin ja terveisiin.

Jos kaikilla näillä osa-alueilla onnistutaan hyvin, julkisen talouden kestävyyttä voidaan vahvistaa merkittävästi. Jopa peruslaskelman oletuksia hankalammassa tilanteessa eläke- ja palvelulupauksista voidaan tällöin pitää kiinni ja ainakin joi-
tain sosiaaliturvan puutteita korjata verotusta kiristämättä.

Työllisyysasteen nousu edellyttää voimakkaita toimia

Työllisyysasteen nousun suurin potentiaali on ikääntyneissä ikäryhmissä, joskin myös työurien aikaisempi alkaminen ja yleensä rakennetyöttömyyden vähentäminen luonnollisesti auttavat.

Perustan ikääntyneiden työllisyysasteen nousulle muodostaa terveyden ja toimintakyvyn onnistunut kohentaminen. On myös tärkeää, että työelämää kehitetään ottamaan entistä paremmin huomioon ikääntyneiden työntekijöiden tarpeet ja että työvoiman kysyntään ei synny notkahduksia, jotka ajavat ikääntyneitä pysyvästi ulos työmarkkinoilta.

Mutta ratkaisevaa on myös se, millaiset kannustimet ikääntyvillä henkilöillä on pysyä työmarkkinoilla. Reitit poistua työmarkkinoilta ennen vanhuuseläkeikää ovat nykyisellään liian edulliset. Erityisesti ns. työttömyysputken poistamisen tai olennaisen rajoittamisen voi olettaa johtavan työurien pidentymiseen. Osa-aikaeläkkeen houkuttelevuuden vähentäminen tukisi niin ikään työurien pidentymistä. Näitä koskevat uudistukset olisikin syytä käynnistää pikaisesti ja koordinoitusti, jotta yhden varhaiseläkeväylän kiristäminen ei johtaisi yksinomaan toisen väylän käytön lisääntymiseen. Samalla olisi syytä selvittää mahdollisuuksia kehittää työkyvyttömyyseläkejärjestelmää ja siihen liittyen kuntoutuksen tehostamista.

Varhaiseläkereittejä koskevien ratkaisujen jälkeen olisi syytä harkita vanhuuseläkkeen ikärajojen nostamista. Tässä yhteydessä olisi arvioitava myös ikärajojen sitomista jollakin sopivalla tavalla elinajan odotteen kehitykseen.

Työurien pidentämiseen myös työurien alkupäästä on kansainvälisten vertailujen valossa hyvät mahdollisuudet. Tämä edellyttää opiskeluun sijoittumisen nopeuttamista ja valmistumisaikojen lyhentämistä. Samoin rakenteellisen työttömyyden alentamisen tulee jatkossakin olla keskeinen osa työllisyyspolitiikkaa.

Julkisen palvelutuotannon tehostaminen välttämätöntä

Julkisen palvelutuotannon tehostamisen lopullinen tavoite on parantaa palveluiden vaikutusten ja niiden tuottamisen kustannusten välistä suhdetta. Palvelu-

suoritteiden ja kustannusten suhteen eli tuottavuuden parantaminen ei riitä. Valitettavasti vaikutuksia on usein hyvin vaikea mitata kunnolla, julkisten palveluiden luonteen takia. Vaikuttavuusindikaattoreiden kehittämiseen onkin syytä panostaa tähänastista enemmän.

Vaikuttavuusarviointien vaikeus ei kuitenkaan ole peruste olla pyrkimättä tuottavuuden kohentamiseen. Monet esimerkit osoittavat, ettei hyvän tuottavuuden ja palveluiden laadun ja vaikuttavuuden välillä tarvitse olla ristiriitaa.

Suuret erot tehokkuudessa yksiköiden välillä viittaavat siihen, että levittämällä parhaita käytäntöjä tuottavuutta voidaan merkittävästi kohottaa. Tiedon lisääminen parhaista käytännöistä on tämän vuoksi tärkeää ja kannustimien luomiseksi hyvien käytäntöjen omaksumiseen on syytä hyödyntää eri palveluntuottajien julkista tehokkuusvertailua. Paras-hankkeessa on tärkeää siirtää painopiste yksikkökojoa koskevista sinänsä perustelluista tavoitteista itse toimintatapojen kehittämiseen.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa korostuu toimivien palveluketjujen luomisen tärkeys. Näiden synnyttämiseksi tarvitaan tehokasta, eri toimijoiden joustavasti hyödynnettävissä olevaa tietojärjestelmää. Tähän tähtäävät hankkeet ovat edenneet hitaasti ja vaativat ehdottomasti tehostamista. Pitemmän päälle juuri tietotekniikan tehokas soveltaminen tarjoaa parhaat mahdollisuudet palveluiden tuottavuuden ja myös kustannusvaikuttavuuden kohentamiseen.

Rahoitusjärjestelmiin sisältyviin kannustimiin on aihetta kiinnittää lisää huomiota. Terveydenhuollon monikanavainen rahoitusmalli on identifioitu tehottomaksi ja myös epätasa-arvoa aiheuttavaksi. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus tähtää osaltaan rahoituskannustimien parantamiseen. Uudistuksen yhteydessä olisi arvioitava, miltä osin tehokkuuteen kannustavien laskennallisten valtionosuuskriteerien ohella tarvitaan ohjaavia elementtejä.

Terveyden edistäminen keskeiseksi osaksi politiikkaa

Terveyden edistäminen on saanut viime vuosina lisää huomiota osakseen; istuvalla hallituksella on jopa erityinen terveyden edistämisen politiikkaohjelma. Terveyden edistäminen pyritään saamaan osaksi kaikkea politiikkaa. Tätä painotusta on syytä edelleen vahvistaa.

Vaikka itse terveyteen vaikuttavista seikoista on vankkaa tutkimustietoa, ei ole läheskään yhtä selvää, millaisin toimenpitein terveyttä pystytään käytännössä kustannustehokkaimmin edistämään. Vaikuttavuusarviointia onkin tehostettava.

Joka tapauksessa näyttää tarpeelliselta kohdentaa suurempi osa sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista terveyden edistämiseen. Kuntien perustason

toiminta on tässä ratkaisevaa. Sen varmistamiseksi, että kaikki kunnat panostavat riittävästi terveyden edistämiseen, olisi harkittava normiohjauksen vahvistamista ja/tai valtionosuusjärjestelmään sisällytettäviä kannustimia. Neuvolapalveluja koskeva vuonna 2009 voimaan astuva asetus on hyvä esimerkki normiohjauksen tiukentamisesta.

Suurin potentiaali terveyden kohentumiseen on sosiaalisesti heikossa asemassa olevien kohdalla. Terveyserojen kaventaminen on tämänkin vuoksi pidettävä politiikan keskeisenä tavoitteena sen ohella, että terveyserojen pieneneminen on myös tasa-arvonäkökulmasta tärkeää.

Yksityinen varautuminen tarvitsee harkittua tukea

Julkisen vallan on syytä rohkaista kansalaisten omatoimisuutta ja omaa varautumista eliniän pitenemisen tuomiin taloudellisiin haasteisiin. Tärkeä perusta tällaiselle varautumiselle on mahdollisimman hyvä tieto julkisen turvan laajuudesta. Kansalaisille suuntautuvaa tiedonjakoa erityisesti eläketurvan tasosta on tämän vuoksi edelleen parannettava. Yhtälailla kansalaisilla tulisi olla realistinen käsitys julkisen palvelutarjonnan laadusta ja laajuudesta myös tulevaisuudessa.

Yksilöllisten eläkevakuutusten verotuki on tärkein julkinen toimenpide yksityisen varautumisen kannustamiseksi. Nykyisellään se kuitenkin ohjaa työurien pidentämisen kannalta aivan liian aikaiseen työmarkkinoilta vetäytymiseen. Verotukeen oikeutetun eläkkeen nostamisen ikäraja onkin nostettava selvästi. Myös työnantajien maksamien ryhmäeläkevakuutusten nostamisen ikärajoja olisi syytä tarkastella samassa yhteydessä.

On myös harkittava verotuen suuntaamista yksin tai voittopuolisesti elinikäisiin eläkkeisiin. Näin voitaisiin tukea nimenomaan pitkään elävien tuloturvaa ja hyödyntää tehokkaasti eläkevakuutuksen vakuutusominaisuutta. Kertamaksuisten eläkevakuutusten verokohtelua on joka tapauksessa syytä kohtuullistaa.

On pyrittävä työn verotuksen keventämiseen, mutta kokonaisveroasteen aleneminen olisi ongelma

Työllisyysasteen nostamiseksi työn verotuksen keventyminen olisi tavoiteltavaa. Toisaalta eläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseksi eläkemaksujen nostolle on hyviä perusteita. Eläkemaksujen korotukset olisi tämän vuoksi vähintäänkin kompensoitava muuta työn verotusta keventämällä.

Kokonaisveroasteen (ml. eläkemaksut) aleneminen olisi kuitenkin erittäin ongelmallista tilanteessa, jossa julkisessa taloudessa on kestävyysvaje. Tätä on pidettävä vastuullisena politiikkana vain jos halutaan supistaa menoja tai on vahvaa

näyttää kestävyysvajeen tulevasta supistumisesta erilaisten rakenteellisten toimien tuloksena.

Toistaiseksi olisikin hyvä lähteä siitä, että mahdolliset työn verotuksen pysyviksi tarkoitetut kevennykset rahoitetaan kiristämällä muuta, vähemmän työpanokseen kohdistuvaa verotusta.

Taantuma korostaa rakenteellisten toimien tärkeyttä

Globaalin finanssikriisin aiheuttama taloudellisen toimeliaisuuden heikentyminen merkitsee työllisyysasteen nousun katkeamista ja itseasiassa laskua. Samalla julkisen talouden tasapaino heikkenee todennäköisesti useaksi vuodeksi. Julkisen talouden kestävyysvaje kasvaa tämän seurauksena.

Työllisyyden tukemiseksi tarvitaan elvyttävää finanssipolitiikkaa, joka väistämättä heikentää lisää julkisen talouden tasapainoa lyhyellä aikavälillä. Elvytystoimiin tulisi liittyä uskottava sitoutuminen julkisen talouden kestävyttä pitkällä aikajänteellä tukeviin rakenteellisiin toimiin. Mitä kunnianhimoisempia tavoitteita elvytykselle asetetaan, sitä kunnianhimoisempi on myös syytä olla rakenteellisten uudistusten toteuttamisessa.

Kaikkea ei voida taata eikä ratkaista tässä ja nyt

Julkisen talouden kestävyttä koskevan huomattavan epävarmuuden takia on epärealistista, että kertaratkaisulla voitaisiin pyrkä politiikka pitkäksi ajaksi eteenpäin. Toisaalta epävarmuus erityisesti eläketurvasta ja vanhana tarvittavien palveluiden saatavuudesta on monella tapaa ongelmallista.

Olisikin löydettävä erilaisia keinoja vähentää tätä väistämätöntä epävarmuutta. Yksi vaihtoehto on lisätä elinaikakertoimen tapaisia sääntöjä, esimerkiksi juuri vanhuuseläkeikärajojen osalta. Toinen vaihtoehto on sitoutua määrääjain tehtäviin eläke- ja palvelujärjestelmää koskeviin arviointeihin ja noudattaa niiden pohjalta päätettävissä uudistuksissa riittäviä siirtymäaikoja.

Sosiaalista kestävyttä on syytä arvioida rinnan taloudellisen kestävyden kanssa

Julkisen talouden kestävyden arvioinnille on olemassa vakiintuneet laskentatavat. Tällainen arviointi on myös osa EU:n kasvu- ja vakaussopimukseen liittyvää vuosittaista talouspolitiikan koordinaatiota. Sen sijaan sitä, millaista turvaa julkinen sektori kykenee tarjoamaan eri tilanteissa oleville kansalaisille ja erityisesti miten tämän voidaan odottaa kehittyvän tulevaisuudessa, arvioidaan epäsystemaattisesti.

Julkisen talouden kestävyys edellyttämiä muutostarpeita arvioitaessa on kuitenkin tärkeää olla hyvä käsitys siitä, millaisia tulonjakoon, köyhyyteen ja palveluiden huonoon saatavuuteen liittyviä ongelmia erilaiset kehityskulut tuovat mukanaan. Olisikin harkittava sosiaalisen kestävyyskatsauksen tuottamista esimerkiksi kerran vaalikaudessa hyvissä ajoin ennen uuden hallitusohjelman laadintaa. Tällainen eteenpäin suuntautuva katsaus olisi tehtävä samanlaisin perusoletuksin kuin julkisen talouden kestävyyttä koskeva arvio.

Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille on haaste mutta ei utopiaa

Suomen varautuminen väestön ikääntymiseen on parantunut, muttei ole monista vuosien mittaan tehdyistä toimenpiteistä huolimatta riittävän hyvällä tolalla. Muuttumattomalla politiikalla on vaarana, että yhteiskunnan keskeisistä turvaelementeistä joudutaan tulevaisuudessa tinkimään tavalla, joka asettaa joidenkin kansalaisten hyvinvoinnin vaaranalaiseksi.

Ongelma ei kuitenkaan ole mahdottoman suuri sen paremmin kansainvälisessä vertailussa kuin erilaisten politiikan kehittämismahdollisuuksienkaan näkökulmasta. Ennen kaikkea työllisyysasteen nousua, julkisten palveluiden tehokkaampaa tuottamista ja kansalaisten terveyttä ja toimintakykyä tukevilla politiikkatoimilla sekä eläketurvaa että hyvinvointipalveluita koskevat lupaukset ovat lunastettavissa ilman, että työssä olevan väestön verotaakka muodostuu kohtuuttoman korkeaksi. Vuoden 2004 tulevaisuusselonteon tavoite ”hyvä yhteiskunta kaikenikäisille” on mahdollinen, jos poliittista tahtoa on.

1 JOHDANTO

Väestön ikääntyminen eliniän odotteen kasvaessa ja syntyvyyden alennuttua on maailmanlaajuinen ilmiö. Suomi kulkee eurooppalaisittain kehityksen kärjessä siinä mielessä, että lähimpien 20 vuoden aikana tavanomaisen työiän ohittaneiden osuus väestöstä kasvaa nopeinta vauhtia EU-maissa.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa yhteiskuntapolitiikalle monia haasteita. Talouskasvu pyrkii väestörakenteen muutoksen vuoksi hidastumaan eikä riittävän tulo-tason turvaaminen kattavasti erityisesti ikääntyneelle väestölle ole itsestään selvää, kuten ei myöskään tämän väestön tarvitsemien palveluiden varmistaminen. Pyrkimykset pitää kiinni eläketurvaa ja palveluja koskevista sitoumuksista luovat suuria paineita julkisten menojen kasvuun. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko menojen kasvu rahoitettavissa ja miten rahoitustaakka ja siihen liittyvät riskit jakautuvat eri ihmisryhmien ja sukupolvien kesken.

Nämä politiikkahaasteet ovat johtaneet viimeisten 10–15 vuoden aikana moniin, ennen kaikkea eläkejärjestelmää koskeneisiin uudistuksiin eri maissa. Tulevaisuudessa maksettavien eläkkeiden tasoja on pyritty rajoittamaan erilaisin keinoin muun muassa kytkemällä eläketasot odotettavissa olevaan elinikään tai siirtymällä rahoitukseen suoraan kytkettyihin maksuperusteisiin (defined contribution) eläkkeisiin. Tässä samassa tarkoituksessa ja myös työvoiman tarjonnan lisäämiseksi on nostettu vanhuuseläkeikää ja rajoitettu mahdollisuuksia poistua työmarkkinoilta eläkkeelle ennen vanhuuseläkeikää. Toisaalta on pyritty lisäämään julkisten eläkejärjestelmien etukäteissäätämistä ja kannustamaan ihmisiä oma-kohtaiseen eläkesäästämiseen. On myös pyritty parantamaan edellytyksiä saada rahastoiduille eläkevaroille mahdollisimman suuri tuotto.

Suomessa on toteutettu kaikkia edellä mainittuja toimia. Laajin kokonaisuus on vuonna 2005 voimaan astunut eläkeuudistus. Siinä tehtiin vanhuuseläkeikä jous-tavaksi 62 ja 68 vuoden välillä, muutettiin eläkekattumia myöhään eläkkeelle siirtymistä kannustavaan suuntaan ja luotiin elinikäkertoimella mekanismi, joka automaattisesti pienentää vuotuisia eläketasoja eliniän odotteen noustessa. Varhaiseläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia on useaan otteeseen eri tavoin rajoitettu. Myös eläkemaksuja on nostettu. Vuoden 2007 alusta on helpotettu eläke-rahastojen mahdollisuuksia sijoittaa suurempi osa varoistaan korkeampaa odotettua tuottoa mutta samalla suurempia tuoton vaihteluita merkitseviin osakesijoituksiin.

Ikääntymiseen varautuminen on kuitenkin huomattavasti laajempi kysymys kuin eläkejärjestelmän uudistaminen eläkemenoja hillitsevällä tavalla. Vuoden 2004 tulevaisuuselonteko toteaa Suomen varautumiseen kuuluneen eläkejärjestelmien uudistamisen ohella julkisen velan vähentäminen, tuottavuuden nostaminen muun muassa tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan suuntaamisella osaamis-

ta tukevaksi, julkisen sektorin tuottavuuden parantamiseen tähtäävän tuottavuusohjelman käynnistäminen sekä pyrkimys työllisyysasteen nostamiseen. Työllisyysasteen nousuun pyritään laaja-alaisesti aikaistamalla työelämään siirtymistä myöhentämällä työelämästä poistumista, uudistamalla sosiaaliturvaa ja verotusta työn tekemiseen kannustavalla tavalla sekä huolehtimalla työvoiman laadusta koulutukseen ja työkykyyn panostamalla.

Tulevaa politiikkaa linjaavassa osassa tulevaisuusselonteko toteaa uudelleen talouskasvun potentiaalin vahvistamisen tarpeen sekä työllisyysastetta nostamalla että tuottavuutta kohentamalla. Samoin todetaan edelleenkin tärkeäksi tulonsiirtojärjestelmien sopeuttaminen väestömuutokseen sekä julkisten palveluiden rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen. Näiden ohella selonteko nostaa esille väestörakenteen muutosta hillitsevän väestöpolitiikan (syntyvyyden nousun edellytysten vahvistamisen, työperäisen maahanmuuton lisäämisen), eri-ikäisten ihmisten terveyden ja toimintakyvyn edistämisen, lasten ja nuorten kasvuolosuhteista huolehtimisen sekä tarpeen pystyä hyödyntämään ikääntyneiden voimavarat ja ikääntymisen luomat mahdollisuudet.

Tässä selvityksessä on kolme kokonaisuutta: taustoittava kuvaus väestön ikääntymiskehityksestä ja sen vaikutuksista yleisellä tasolla, politiikkahaasteiden määrittely ja niiden suuruuden arviointi sekä pohdinta politiikan kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista.

Aluksi luvussa 2 päivitetään kuva väestökehityksestä pohjautuen Tilastokeskuksen vuonna 2007 laatimaan tuoreimpaan ”viralliseen” väestöennusteeseen ja väestöennusteita koskevaan uusimpaan tutkimustietoon. Tämän lisäksi tarkastellaan väestökehitykseen liittyvää epävarmuutta ja esitellään vaihtoehtoisia väestökehitysuria.

Seuraavaksi luvussa 3 tarkastellaan ikääntyvän väestön yhteiskuntaa. Jaksossa käydään läpi periaatteellisella tasolla tärkeimmät väestön ikääntymisen vaikutukset talouteen ja yhteiskuntaan laajemmin. Väestön terveyden ja toimintakyvyn kehitystä arvioidaan tuoreimman kotimaisen tutkimustiedon pohjalta verraten laajasti. Tätä seuraa keskustelu ikääntyneen väestön käyttäytymisestä muun muassa erilaisten tavaroiden ja palveluiden tarvitsijoina ja kuluttajina, asuinpaikan ja asuinmuodon valinnassa sekä ikääntyneiden ajankäytöstä.

Luvussa 4 tarkastellaan, miten väestön ikääntyminen vaikuttaa työvoiman tarjontaan ja kysyntään. Luvun alussa luodaan katsaus varttuneiden työmarkkinoille osallistumisen ja työllisyyden kehitykseen. Tämän jälkeen eritellään tutkimustietoon nojautuen tekijöitä, jotka vaikuttavat erityisesti varttuneiden työllisyyteen. Koska ikääntyminen korostaa työpanoksen tehokasta käyttöä myös kautta linjan, jaksossa nostetaan esiin myös eräitä nuorempia ikäryhmiä koskevia erityiskysymyksiä kuten työmarkkinoille tulon jouduttaminen ja maahanmuuttajien

työmarkkina-aseman parantaminen. Luvun lopussa esitetään työvoiman tarjonnan vaihtoehtoiset kehitysskenaariot, joita hyödynnetään muun muassa luvun 5 kestävyyslaskelmissa.

Ikääntymisen politiikkahaasteet jaetaan selvityksessä kahteen pääkysymykseen: (1) julkisen talouden kestävyteen ja (2) sosiaaliseen ja poliittiseen kestävyteen. Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan sitä, johtaako väestön ikääntyminen olemassa olevalla politiikalla (meno- ja veroperusteet) julkisen talouden kiihtyvän velkaantumisen uralle, jolloin politiikkaa on ennemmin tai myöhemmin pakko muuttaa. Sosiaalinen ja poliittinen kestävyys ovat moniulotteisempia ja vaikeammin määriteltäviä käsitteitä. Kysymys on näköpiirissä olevan kehityksen oikeudenmukaisuudesta ja siihen perustuen poliittisen järjestelmän kyvystä toteuttaa oikeudenmukaisuutta ja toisaalta tuottaa uudistuksia, jotka osoittautuvat välttämättömiksi taloudellisista syistä.

Luvussa 5 tarkastellaan julkisen talouden kestävyttä. Tarkastelu perustuu EU-yhteistyössä vakiintuneeseen kestävyysvajeen määritelmään. Päähuomio kohdistetaan keskeisten, ainakin jossain määrin politiikan vaikutuspiirissä olevien tekijöiden vaikutukseen kestävyysvajeeseen. Tämän tarkastelun pohjalta muodostetaan perusskenaario, jossa ei oleteta radikaaleja muutoksia olemassa oleviin trendeihin. Perusskenaario ei kuitenkaan ole täysin ”muuttumattoman politiikan” kehitysura, vaan esimerkiksi skenaarioon sisältyvä työllisyysasteen nousu edellyttää mitä todennäköisimmin uusia politiikkatoimia. Finanssikriisin aiheuttaman taantuman vielä vaikeasti arvioitava vaikutus ei sisälly varsinaiseen perusskenaarioon, mutta sitä arvioidaan vakausohjelman tuoreimman tarkistuksen kanssa yhteensopivalla tavalla. Huomiota kiinnitetään myös kestävyysarvion epävarmuuteen, jota luonnehditaan erikseen tehdyn stokastisen tarkastelun avulla. Luvun lopussa arvioidaan hyvinvointipalveluiden henkilöstötarpeeseen kohdistuvia paineita sekä koko maan tasolla että alueellisesti.

Luvussa 6 tarkastellaan sosiaalisen ja poliittisen kestävyysasteen osatekijöinä tuloeroja, köyhyyttä, terveyseroja, ja hyvinvointipalveluiden saatavuutta. Väestöryhmien ohella esille tulevat myös alueiden väliset erot. Edelleen tarkastellaan sukupolvien välisiä tuloeroja, poliittisen voiman ja aktiviteetin kehitystä sekä luottamusta ja tulevaisuudenuskoa. Tarkoituksena on identifioida keskeisiä ikääntymiseen liittyviä yhteiskunnallisen kehityksen ongelmia, joihin päätöksenteossa on tarpeen kiinnittää huomiota.

Politiikan kehittämistarpeisiin paneudutaan luvussa 7. Ensiksi tiivistetään ongelmalliset kehityskulut lukujen 5 ja 6 analyysin pohjalta. Tämän jälkeen tarkastellaan erilaisia politiikkavaihtoehtoja ratkaisuna esille nousseisiin haasteisiin. Lähtökohtana tässä tarkastelussa on Suomen hyvinvointimalli, jonka keskeisiä osatekijöitä ovat universaalit julkisesti rahoitetut hyvinvointipalvelut ja kattava lakisääteinen eläketurva. Toisin sanoen politiikkavaihtoehtoista keskustellaan

tavoitteena se, että vallitsevan, kansalaisten laajasti tukeman hyvinvointimallin keskeiset piirteet säilyvät myös jatkossa. Poliittikkakeskustelu sisältää myös erilaisia ehdotuksia harkittaviksi politiikkatoimiksi.

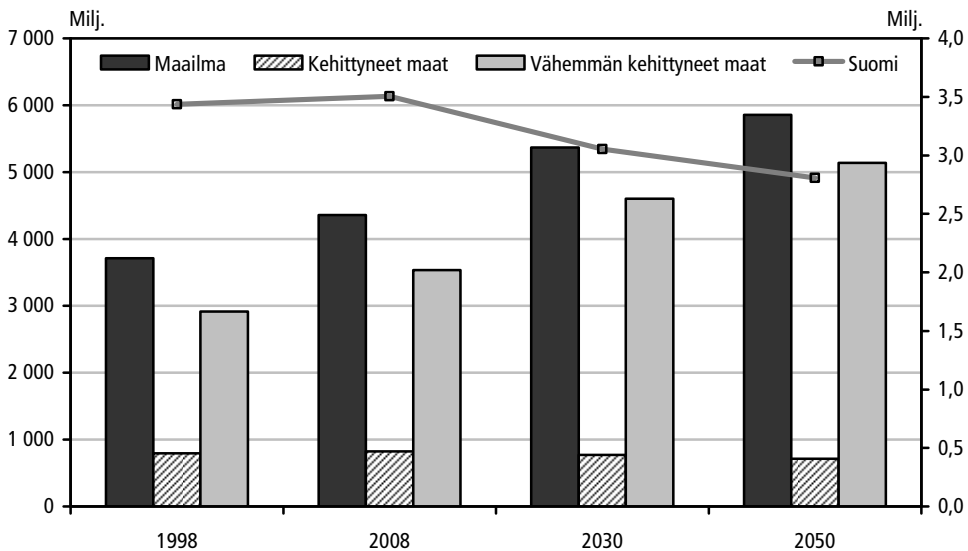
Analyysin tulokset on esitetty kootusti ennen johdantoa olevassa tiivistelmässä.

2 DEMOGRAFINEN KEHITYSNÄKYMÄ

2.1 Maailman demografiset näkymät

Maailman väkiluku kasvaa vuosittain runsaalla prosentilla. Vuoteen 2050 mennessä väestön määrän ennakoitaan kasvavan nykyisestä noin 6,5 miljardista noin 9 miljardiin. Samaan aikaan maailman työikäisen, 15–64-vuotiaan väestön määrä kasvaa runsaasta neljästä miljardista vajaaseen kuuteen miljardiin. Globaalisti tarkastellen työikäisen väestön määrä siis näyttäisi jatkavan kasvuaan ainakin seuraavat 50 vuotta, joskin hidastuvalla vauhdilla (kuvio 2.1).

Kuvio 2.1 Työikäisen 15–64-vuotiaan väestön ennakoitu kehitys vuosina 1998–2050.



Lähde: U.S. Bureau of Census.

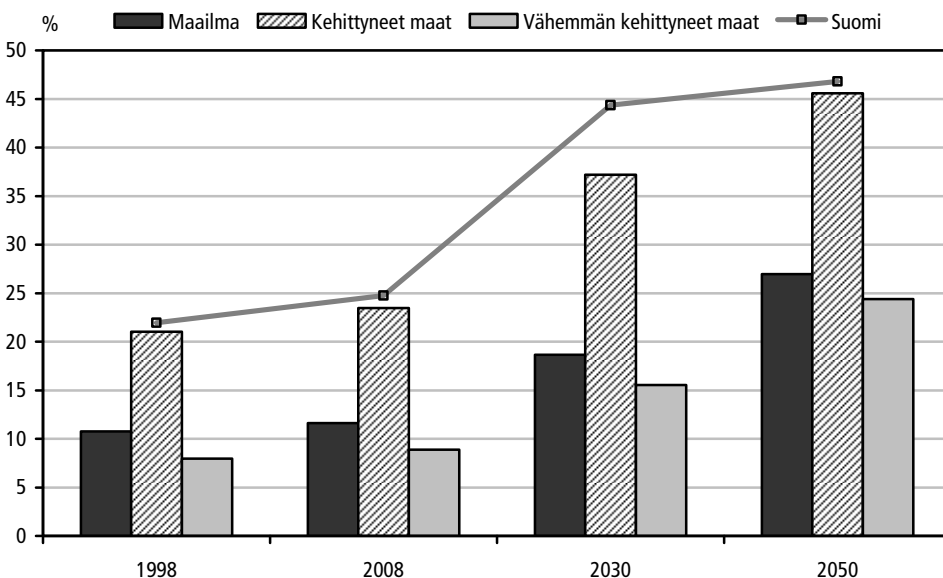
Syntyvyyden ja kuolleisuuden samanaikainen aleneminen on muuttamassa väestön ikärakennetta maailmanlaajuisesti. Vähiten kehittyneissä maissa elintason nousu nopeuttaa väestönkasvua aluksi lähinnä lapsikuolleisuuden vähenemisen vuoksi. Suurin osa maapallon väestössä elää kuitenkin jo maissa, joissa syntyvyys alenee jatkuvasti ja elinikä pitenee. Väestön kasvun painopiste, joka nyt on Kiinassa ja Intiassa, tulee muutaman vuosikymmenen päästä jakautumaan tasaisemmin maapallon eri osiin. Samalla väestöltään nopeasti kasvavien Afrikan maiden rooli maailman väestönkasvussa korostuu.

Väestö ikääntyy nykyisissä teollisuusmaissa aikaisemmin kuin vähemmän kehittyneissä maissa. Vuoteen 2050 mennessä väestöllinen vanhushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaan väestön määrä suhteessa työikäisen 15–64-vuotiaan väestön mää-

rään kohoaa kehittyneissä maissa nykyinen noin 45 prosenttiin. Tämä merkitsee, että väestössä on yhtä varttunutta kohden kaksi työikäistä kansalaista. Samaan aikaan väkierikkaissa, vähemmän kehittyneissä maissa vastaava suhdeluku nousee nykyisestä vajaan 10 prosentista noin 25 prosenttiin. Globaalisti yhtä varttunutta kohden olisi tällöin vuonna 2050 noin neljä työikäistä eli jokseenkin saman verran kuin tämän päivän Suomessa (kuvio 2.2). Myös teollisuusmaiden kesken on huomattavia eroja ikääntymisen aikataulussa ja voimakkuudessa. Euroopan unionissa ikääntymistä mittaavan vanhushuoltosuhteen ennakoitaan kohoavan nykyisestä 25 prosentista 50 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä.

Väestön ikääntyminen kehittyneissä maissa on johtanut tarpeeseen tehostaa kotimaisten työvoimareservien käyttöä, mutta myös pyrkiä hyödyntämään entistä enemmän ulkomaalaista työvoimaa. Osittain hyvien työtilaisuuksien johdosta muuttoliike OECD-maihin on viime vuosina ollut nopeassa kasvussa, joskin hidastuen jonkin verran vuonna 2006 (OECD 2008).

Kuvio 2.2 Väestöllinen vanhushuoltosuhte vuosina 1998–2050.



Lähde: U.S. Bureau of Census.

Havaintoja ja päätelmiä

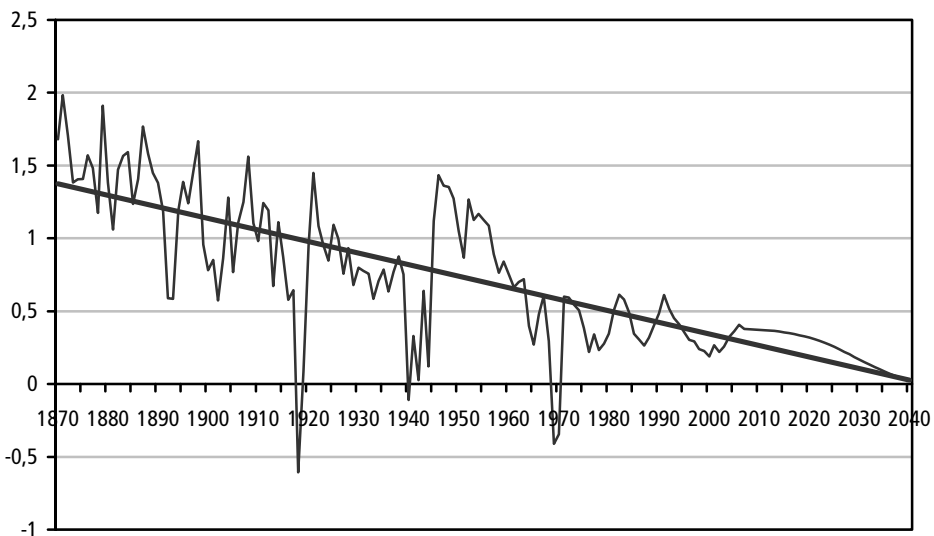
- Suurin osa maapallon väestössä elää maissa, joissa syntyvyys alenee ja elinikä pitenee; liiallisen väestönkasvun hillitsemiseksi syntyvyyden aleneminen on positiivista.
- Maailmanlaajuisesti työikäisen väestön määrä jatkaa kasvuaan, joskin hidastuen.

- Globaali vanhushuoltosuhte nousee, muttei mitenkään hälyttävän korkeaksi; vuonna 2050 taso on likimain sama kuin Suomen nykytaso.
- EU-maiden keskimääräisen vanhushuoltosuhteen ennakoidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2050 mennessä.

2.2 Suomen väestökehityksen pääpiirteet

Suomen väestön määrä on 1870-luvun nälkävuosien jälkeen kasvanut näihin päiviin saakka keskimäärin noin 25 000 hengellä vuosittain. Sotavuodet ja 1960-luvun lopun muuttoaalto Ruotsiin aiheuttivat merkittävät negatiiviset poikkeamat tähän trendiin. Vastaavasti 1950- ja 1960-luvulla väestönkasvu oli tilapäisesti tätä voimakkaampaa. Lukumääräisesti tasainen väestön lisäys on merkinnyt sitä, että suhteellisesti ottaen väestönkasvu on ollut viimeisten 150 vuoden aikana laskevalla uralla. Tulevaisuudessa väestönkasvun ennakoidaan edelleen hidastuvan, mutta pysyvän kuitenkin lievästi positiivisena ainakin vuoteen 2040 saakka (Tilastokeskus 2007).

Kuvio 2.3 Väestön kasvu Suomessa vuosina 1870–2040: toteutunut + Tilastokeskuksen 2007 ennuste %. Suora viiva on lineaarinen trendi.



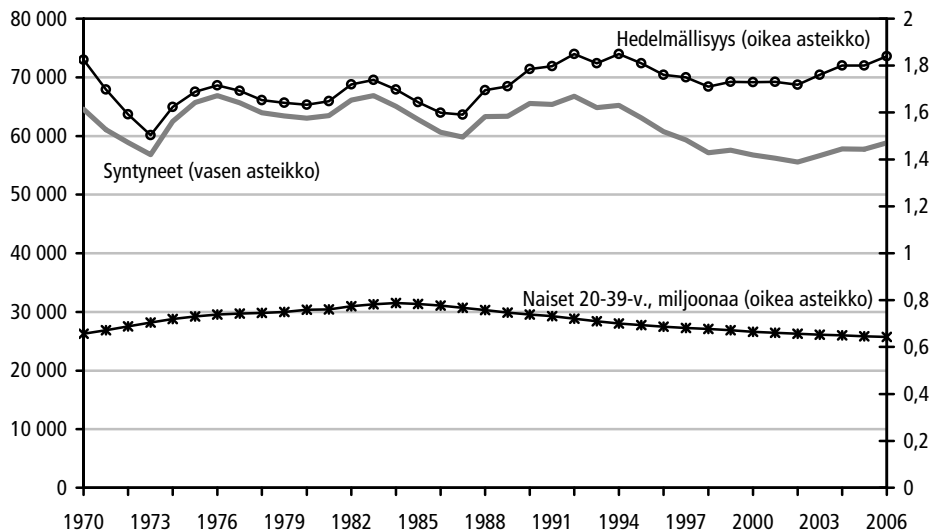
Väestönkasvu on tähän saakka merkinnyt myös työikäisen väestön määrän lisääntymistä ja ollut sikäli talouskehityksen kannalta edullista. Vaikka ikääntynyt väestön osa on jo 1960-luvulta lähtien kasvanut suhteellisesti kasvanut työikäistä nopeammin, on lasten määrän samanaikainen väheneminen pitänyt väestöllisen huoltosuhteen melko vakaana¹. Tältä osin tilanne on kääntymässä huonom-

¹ Väestöllisellä huoltosuhteella tarkoitetaan alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden määrää suhteessa työikäiseen, 15–64-vuotiaaseen väestöön.

paan suuntaan. Työikäisen väestön määrän ennakoidaan kääntyvän laskuun jo vuonna 2010. Vanhusväestön määrän jatkaessa samanaikaisesti kasvuaan väestöllinen huoltosuhde heikkenee nopeasti.

Suomen väkiluvun ja väestön ikärakenteen kehitys on historiallisesti riippunut ensisijaisesti syntyvyyden ja kuolleisuuden kehityksestä. Syntyvyydessä on viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana ollut laskeva trendi. Laskun taustalla on ollut etenkin hedelmällisyyden aleneminen, mutta viimeisten parin kymmenen vuoden aikana myös hedelmällisyydessä olevan väestön supistuminen. Aivan viime vuosina syntyvyydessä on havaittavissa lievä noususuuntaus (ks. kuvio 2.4).

Kuvio 2.4 Kokonaishedelmällisyysluku, 20–39-vuotiaiden naisten lukumäärä ja syntyneiden lasten lukumäärä vuosina 1970–2006.



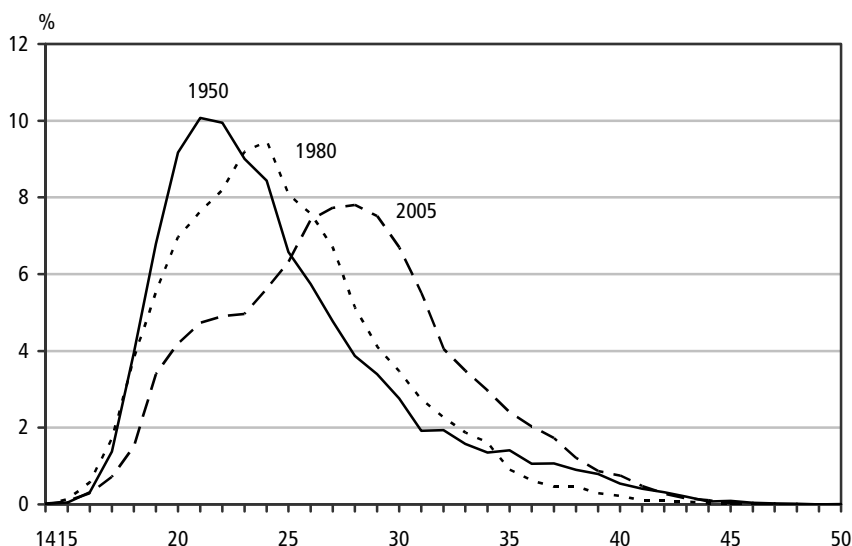
Suomessa syntyi vuonna 2007 hieman vajaat 59 000 lasta. Vuonna 2008 syntyneiden määrä on ennakkotietojen mukaan hieman korkeampi, noin 59 500. Syntyvyyden implikoima kokonaishedelmällisyysluku vuonna 2007 oli 1,83 lasta hedelmällisyydessä olevaa naista kohden². Hedelmällisyys laski Suomessa alimmilleen 1970-luvulla, mutta on sen jälkeen ollut lievästi nousujohteinen palautuen 1990-luvun alussa likimain nykytasolleen. Vaikka kokonaishedelmällisyys on Suomessa alle väestön lukumäärän vakioisena pitävän ns. uusiutumistason (2,1), on se eurooppalaisessa mittakaavassa edelleen suhteellisen korkea³.

² Kokonaishedelmällisyysluku on poikkileikkausaineistosta laskettu ennuste sille kuinka monta lastahedelmällisyydeltään tuleva nainen keskimäärin synnyttää. Hedelmällisyyden kasvaessa luku aliarvioi jonkin verran todellista, kohorttikohtaista hedelmällisyyttä.

³ Hedelmällisyys on Suomessa tasolla, joka muut tekijät ennallaan johtaa pitkällä aikavälillä väestön määrän alenemiseen 0,5 prosentilla vuodessa. Alle uusiutumistason oleva syntyvyys johtaa sinällään väestön ikääntymiseen riippumatta eliniän kehityksestä.

Suomessa monilapsiset perheet ovat monia muita Euroopan maita yleisempiä, mikä osaltaan nostaa hedelmällisyytlukua. Samaan aikaan on meilläkin havaittavissa kehityssuunta, jossa naisten synnyttäminen siirtyy muun muassa työelämään liittyvistä syistä myöhemmäksi. Myös kokonaan lapsettomaksi jääneiden naisten osuus on kasvanut ja on Suomessa muita Pohjoismaita korkeampi. Aivan viime vuosina myös hyvin nuorena synnyttäminen on jonkin verran yleistynyt. Kehityksen seurauksena synnyttäjien ikäjakauma on leventynyt ja synnyttäjien keski-ikä on pysähtynyt.

Kuvio 2.5 Ensisyntyäjät iän mukaan vuosina 1950*, 1980 ja 2005, prosenttia.



*vuoden 1950 ensisyntyäjien ikäjakauma laskettu vain avioliitossa syntyneiden lasten perusteella.

Samanaikaisesti syntyvyyden kanssa myös kuolleisuus on alentunut, mikä on osaltaan ylläpitänyt väestönkasvua ja nostanut suomalaisten elinajan odotetta. Kun vastasyntyneen eliniänodote vuonna 1900 oli naisilla 47 ja miehellä 44 vuotta olivat vuonna 2006 vastaavat odotteet 83 ja 76 vuotta. Kuolleisuuden aleneminen on tähän saakka ollut voimakkainta lasten ja työikäisten ikäluokissa.

Viime vuosikymmeninä kuolleisuuden laskun painopiste on kuitenkin vähitellen siirtynyt vanhempiin ikäryhmiin ja elinajan odotteen kasvu on ollut yhä selvemmin seurausta kuolleisuuden pienenemisestä 65. ikävuoden jälkeen. Tulevaisuudessa keskimääräinen elinaika voi pidentyä merkittävästi ainoastaan vanhuskuolleisuuden vähentymisen ansiosta, koska kuolleisuus nuoremmassa ikäryhmissä on pääsääntöisesti jo hyvin matala.

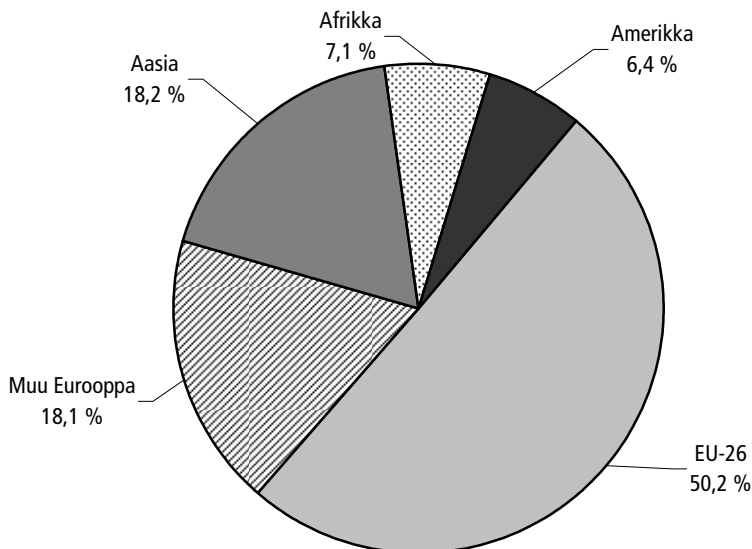
Poikkeuksena yleisesti ottaen myönteisestä kehityksestä kuolleisuuden aleneminen on ollut suhteellisesti hitainta nuorten aikuisten keskuudessa, joiden kuollei-

suus 2000-luvulla pysynyt suunnilleen ennallaan. Suomessa etenkin nuorten miesten kuolleisuus onkin selvästi suurempi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Tämä johtuu lähinnä tapaturmaisista ja väkivaltaisista kuolemista, jotka ovat nuorten suomalaismiesten keskuudessa noin kaksi kertaa niin yleisiä kuin Ruotsissa.

Kuolleisuutta suuremman syntyvyyden aiheuttamaa *luonnollista väestönkasvua* on Suomessa perinteisesti hidastanut kausittainen maastamuutto. 1980-luvulta lähtien maahanmuutto on kuitenkin ylittänyt maastamuuton ja on vaikuttanut väestönkasvua lisäävästi. Vuonna 2007 maahanmuutto ylitti maastamuuton noin 13 600 henkilöllä. Muuttovoitto nousee ennakkotietojen mukaan 14 500 henkilöön vuonna 2008. Kun luonnollinen väestönkasvu on samaan aikaan noin 10 000 henkeä vuodessa, on maahanmuutosta tullut merkittävin väestönkasvua ylläpitävä tekijä. Nettomaahanmuuton taso on meillä kuitenkin eurooppalaisessa vertailussa edelleen matala.

Suomeen on 2000-luvulla muuttanut ulkomailta vuosittain runsaat 20 000 henkilöä. Vuonna 2007 bruttomääräinen maahanmuutto nousi 26 000 henkilöön. Noin kaksi kolmasosaa maahanmuuttajista tulee muualta Euroopasta. Maahan muuttavista henkilöistä huomattavalla osalla (noin kolmanneksella) on suomalainen alkuperä. Suomalaisia paluumuuttajia tulee maahan erityisesti Ruotsista. Merkittävimmät maahanmuuttajakansallisuudet ovat 2000-luvulla olleet lähinaapurimme venäläiset ja virolaiset.

Kuvio 2.6 Maahanmuuton lähtöalueet vuonna 2007.



Huolimatta maahan muuton vilkastumisesta Suomen väestöstä on ulkomaalais-taustaisia edelleen varsin pieni osa. Muita kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvia oli vuoden 2007 alussa 157 000 henkilöä eli noin 3 pro-

senttia väestöstä. Suomessa vakinaisesti asuvia ulkomaan kansalaisia oli samaan aikaan hieman vähemmän eli 2,3 prosenttia väestöstä. Vuonna 2006 ulkomailla syntyneen väestön osuus oli Suomessa 3,3 prosenttia, kun vastaava 19 EU-maan keskiarvo oli 10,9 prosenttia. Alueelliset erot ulkomaalaisten määrässä ja suhteellisessa osuudessa ovat Suomessa huomattavia, koska ulkomaalaistaustainen väestö on keskittynyt pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Esimerkiksi Helsingissä ulkomaalaistaustaisen väestön osuus on määritelmästä riippuen 10 prosentin luokkaa.

Suomen lähivuosikymmenien demografiset haasteet liittyvät väestön ikääntymiseen. Ilmiön taustalla on useampiakin demografiasia tekijöitä, joista ehkä keskeisin on sodan jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien tuleminen eläkeikään. Vanhusväestön osuuden kasvua voimistavat samanaikaisesti myös sekä kuolevuuden että syntyvyyden aleneminen. Tilastokeskuksen laatiman vuoden 2007 väestöennusteen mukaan yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa 27 prosenttiin vuonna 2040. Heistä runsas kolmannes on yli 80-vuotiaita. Ennusteisiin liittyvästä epävarmuudesta huolimatta on selvää, että väestön ikärakenne painottuu koko ajan vanhempien ikäryhmien suuntaan.

Väestökehitys on erisuuntaista maan eri alueilla, joskin täytyy ottaa huomioon, että aluekehityksen osalta ennusteiden epävarmuus on kaikkein suurinta. Alueiden väliset erot ikärakenteessa, luonnollisessa väestönkasvussa ja muuttoliikkeessä ovat jo tällä hetkellä merkittäviä, mutta seuraavien 30 vuoden kuluessa alueiden ennakoituaan eriytyvän toisistaan tässä suhteessa yhä enemmän. Yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa rajusti, maakunnasta riippuen 105–170 prosenttia vuosien 2006–2030 välillä (taulukko 2.1). Ainoastaan Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakunnissa muutos on hieman pienempi, 90 prosentin luokkaa. Alueiden väestömuutokset ovat kaikkialla siis varsin mittavia.

Muutamassa maakunnassa väestökehitys pysyy kuitenkin kokonaisuutena vielä pitkään suotuisana. Uudellamaalla väestö kasvaa tarkastelujaksolla 16 prosenttia, ja lasten sekä työikäisten määrä 5–7 prosenttia. Yli 80-vuotiaiden määrä lisääntyy Uudellamaalla kaikkia muita maakuntia enemmän: 80–84- ja yli 85-vuotiaiden määrät kasvavat yli 170 prosenttia. Tästä huolimatta Uusimaa on yksi harvoista maakunnista, joissa työikäinen väestö kasvaa. Vastaavankaltaisia maakuntia ovat Ahvenanmaa, Itä-Uusimaa, Pirkanmaa, Kanta-Häme ja Pohjois-Pohjanmaa.

Muissa maakunnissa työikäisen väestön määrä vähenee. Kaikkein heikointa kehitys on Kainuussa. Vuodesta 2006 vuoteen 2030 Kainuun väestö vähenee 10 prosenttia, ja lasten sekä työikäisten määrät noin 20 prosenttia. Vanhusten määrä lisääntyy, mutta suhteellisen vähän verrattuna esimerkiksi Uuteenmaahan. Sen sijaan yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa 145 prosenttia.

Taulukko 2.1 Maakuntien väestön määrän muutokset ikäryhmittäin vuosina 2006–2030 maahanmuuton ollessa 10 000 vuodessa, prosenttia alkuperäisestä.

	0–19	20–70	71–74	75–79	80–84	85+	Väestö
Uusimaa	5	7	89	105	177	173	16
Itä-Uusimaa	4	6	79	88	136	149	15
Varsinais-Suomi	-1	-1	63	68	118	124	9
Satakunta	-10	-16	39	53	104	125	-4
Kanta-Häme	4	1	69	68	108	115	12
Pirkanmaa	13	6	60	65	117	134	16
Päijät-Häme	-4	-7	62	78	147	147	6
Kymenlaakso	-12	-14	46	50	104	124	-2
Etelä-Karjala	-13	-15	38	51	99	123	-4
Etelä-Savo	-18	-20	44	54	94	113	-7
Pohjois-Savo	-13	-15	54	59	94	120	-4
Pohjois-Karjala	-14	-17	59	62	97	121	-4
Keski-Suomi	0	-5	62	68	115	133	6
Etelä-Pohjanmaa	-5	-11	47	54	83	90	1
Pohjanmaa	1	-4	40	60	78	87	6
Keski-Pohjanmaa	-3	-10	43	63	109	139	2
Pohjois-Pohjanmaa	9	1	79	95	133	158	13
Kainuu	-19	-23	41	50	86	145	-10
Lappi	-12	-16	54	63	115	156	-4
Ahvenanmaa	1	9	82	117	114	105	18
Koko maa	0	-3	63	72	121	135	8

Lähde: Tilastokeskus, Altika.

Kansainvälisesti vertaillen Suomi on vastaavan väestörakenteen muutoksen kokevien maiden etujoukossa. Suomen vanhushuoltosuhte (yli 65-vuotiaan väestön suhde 15–64-vuotiaaseen väestöön) on tällä hetkellä hyvin tyypillinen EU-maiden välisessä vertailussa. Vuoteen 2020 mennessä suhde heikkenee kuitenkin eniten Suomessa, ja Suomesta tulee tällä tavoin mitattuna EU:n vanhusvoittoisin maa. Tämän jälkeenkin vanhushuoltosuhte nousee, mutta paljon vähemmän kuin keskimäärin muissa EU-maissa. Vuonna 2050 Suomi on vanhushuoltosuhteella mitaten jälleen varsin tyypillinen EU-maa.

Havaintoja ja päätelmiä

- Suomen väestönkasvu hidastuu, mutta pysyy lievästi positiivisena ainakin vuoteen 2040 saakka.
- Syntyvyys on alentunut johtuen sekä hedelmällisyyden että synnytysiässä olevan väestön määrän laskusta. Synnytysiässä olevaa naista kohden Suomessa syntyy edelleen enemmän lapsia kuin Euroopassa keskimäärin.
- Kuolleisuuden aleneminen ja etenkin maahanmuuton lisääntyminen ovat viime vuosina ylläpitäneet väestönkasvua.

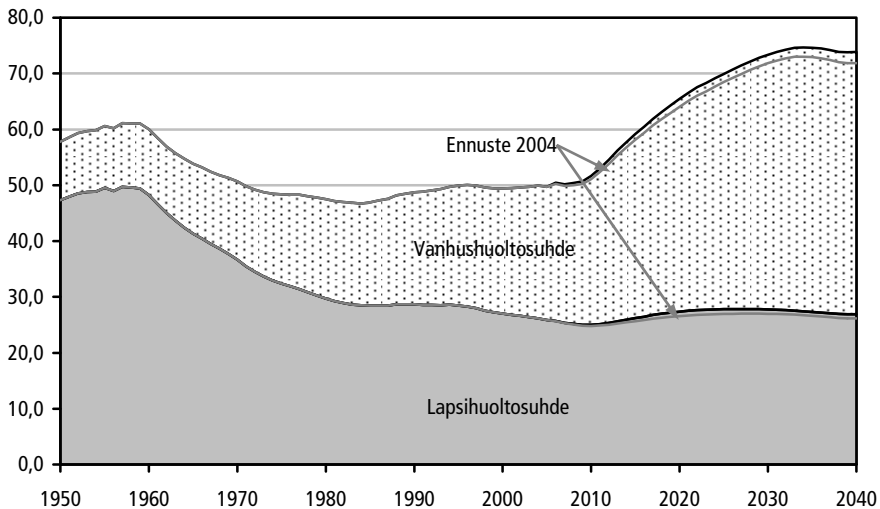
- Huolimatta maahan muuton vilkastumisesta Suomen väestöstä on ulkomaalaistaustaisia edelleen varsin pieni osa.
- Suurten ikäluokkien varttuminen ja eliniän pidentyminen johtavat väestön vanhenemiseen siten että vuonna 2040 useampi kuin joka neljäs suomalainen on yli 64-vuotias.
- Työikäisen 15–64-vuotiaan väestön määrä kääntyy laskuun jo vuoden 2010 jälkeen.
- Ikääntyminen on Suomessa nopeampaa kuin EU:ssa keskimäärin. Vuonna 2020 Suomessa on vanhushuoltosuhteella mitaten unionin vanhin väestö.
- Alueelliset demografiset erot ovat jo nyt suuria, ja alueiden eriytyminen jatkuu seuraavan 30 vuoden aikana voimakkaana.

2.3 Ennakoitu väestökehitys 2004/2007 ja väestökehityksen epävarmuustekijät

Vuoden 2004 tulevaisuusselonteon valmistelu pohjautui hieman nykyistä pessimistisempään näkemykseen väestön kokonaismäärän tulevasta kehityksestä. Vuosien 2004–2006 toteutunut väestökehitys oli ennustettua positiivisempaa siten, että vuonna 2006 väkiluku ylitti ennusteen 17 000 hengellä. Syy tähän oli ennakoitua alhaisempi kuolleisuus ja korkeampi nettomaahanmuutto. Myös syntyvyys oli jonkin verran aiemmin arvioitua korkeampaa. Noin puolet ennustevirheestä liittyy yli 75-vuotiaan väestön määrän ennakoitua nopeampaan kasvuun. Näin ollen väestörakenne on muutaman viime vuoden aikana vanhentunut hieman odotettua nopeammin.

Uusimmassa Tilastokeskuksen väestöennusteessa sekä maahanmuuttoa, elinajan odotetta että syntyvyyttä koskevia arvioita on korjattu ylöspäin. Suhteellisesti huomattavin ero on nettomaahanmuutossa, jonka arvioidaan vuositasolla olevan 10 000 henkilöä aiemmin oletetun 6 000 henkilön sijaan. Toisin kuin aiemmassa ennusteessa kokonaisväkiluku ei käännä vuoteen 2040 ulottuvan tarkastelujakson aikana laskuun. Suomen kokonaisväestön arvioidaan vuonna 2040 olevan 5,7 miljoonaa eli runsaat 350 000 enemmän kuin muutama vuosi sitten ennustettiin. Ikäryhmittäin uusi ennuste asemoituu siten, että sekä lasten (alle 15-v.) että varttuneiden (yli 64-v.) osuus on hieman korkeampi ja työikäisten vastaavasti matalampi kuin vuoden 2004 ennusteessa. Ennakoitua positiivisempi väestökehitys ei siis näyttäisi helpottavan ikääntymiseen liittyvä rakenteellista ongelmaa, vaan pikemminkin lievästi pahentavan sitä (kuvio 2.7).

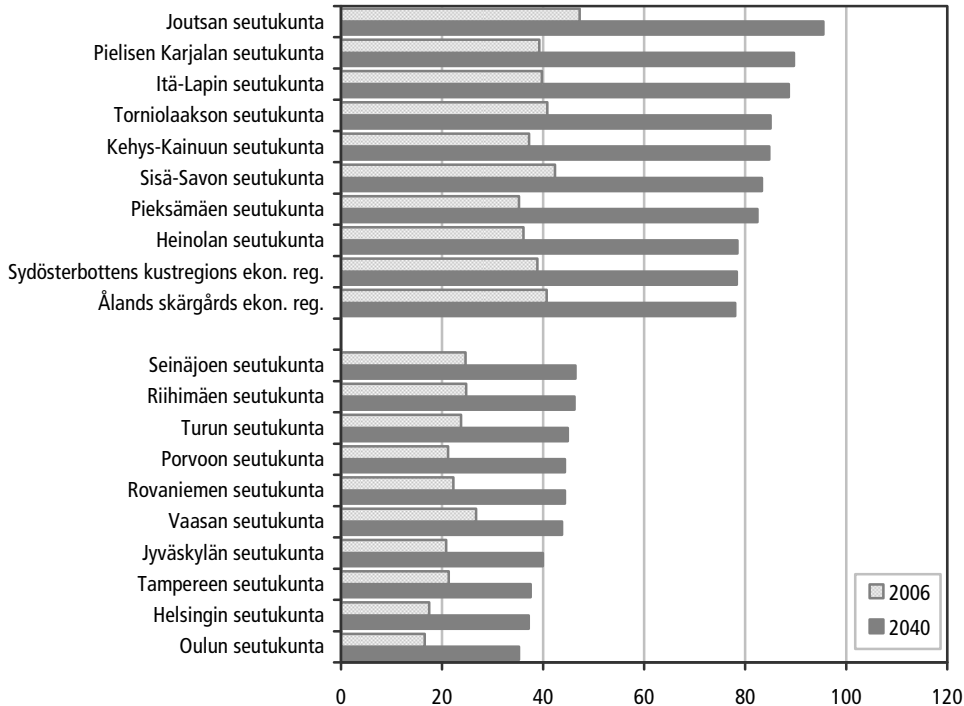
Kuvio 2.7 Väestöllinen huoltosuhde ja sen osatekijät vuosina 1950–2040; Tilastokeskuksen 2007 ennuste sekä vertailu TK 2004 ennusteen.



Alueiden välisten vanhushuoltosuhde-erojen voidaan suurella varmuudella arvioida kasvavan, koska maan sisäinen muuttoliike painottuu nuoriin ikäluokkiin. Väestö kasvaa suurissa keskuksissa ja niiden lähellä hyvien yhteyksien varrella sijaitseissa seutukunnissa. Väestö puolestaan vähenee ja samalla vanhentuu erityisen selvästi monissa maaseutuvaltaisissa seutukunnissa Pohjois- ja Itä-Suomessa. Huoltosuhteet muodostuvat erityisen ongelmalliseksi Itä- ja Pohjois-Suomen maaseutuvaltaisilla alueilla (kuvio 2.8).

Väestöennusteet perustuvat aina oletukselle menneen kehityksen jatkumisesta myös tulevaisuudessa. Näin ollen ne kertovat, mitä seuraa, jos nykyinen trendi väestönkehityksessä jatkuu. Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen taustalla olevat keskeiset oletukset ovat, että kokonaishedelmällisyys säilyy likimain nykytasollaan ja kuolleisuus jatkaa alentumistaan samaa vauhtia kuin se on alentunut viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana. Nettomääräisen maahanmuuton oletetaan säilyvän likimain muutaman viimevuoden keskitasolla eli 10 000 henkilössä.

Kuvio 2.8 Seutukunnittaiset vanhushuoltosuhteet vuosina 2006 ja 2040, 10 huonointa ja 10 parasta.



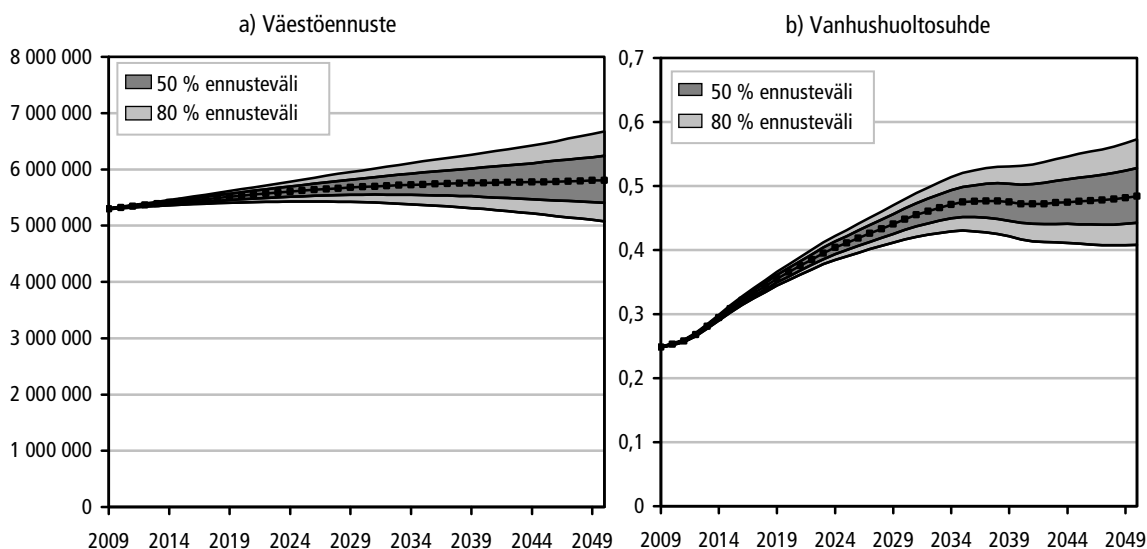
Historia osoittaa, että väestökehityksen eri osatekijöissä (syntyvyys, kuolleisuus, muuttoliike) tapahtuu usein yllättäviäkin käännteitä, joita ennustemenetelmät eivät pysty ennakoimaan. Tätä epävarmuutta pystytään kuvaamaan ja myös mittaamaan vertaamalla toteutunutta väestökehitystä samaan ajankohtaan koskevaan ennusteeseen, joka on muodostettu käyttäen aikaisempia havaintoja väestökehityksestä. Näin saadaan arvio siitä, kuinka paljon väestöennusteeseen liittyy epävarmuutta, jos eri osatekijöissä tapahtuu yllättäviä käännteitä suunnitteen yhtä usein ja samassa laajuudessa kuin aiemminkin. Oletuksena siis on, että tulevaisuutta koskevat ennusteet ovat likimain yhtä tarkkoja kuin samalla menetelmällä aiemmin tehdyt ennusteet ovat olleet.

Edellä mainitulla menetelmällä voidaan muodostaa ns. *stokastinen väestöennuste*, joka sisältää yhden väestöuran sijaan vaihtoehtoisten urien parven⁴. Vaihtoehtoisten urien avulla voidaan muodostaa tilastollisia luottamusvälejä perusuran ympärille (ks. Alho ym. 2008). Sen sijaan, että esimerkiksi väestön kokonaismäärän ennustettaisiin olevan jonain vuonna tasan 5,7 miljoonaa, sen voidaan arvioida tietyllä todennäköisyydellä olevan välillä 5,3–6,1 miljoonaa. Kuviossa 2.9a on esitetty tällä periaatteella muodostettu Suomen väkiluvun stokastinen

⁴ Stokastisia väestöennusteita voidaan laatia useilla eri menetelmillä, joiden lähtökohdat poikkeavat jonkin verran toisistaan. Muun muassa Scherbov ym. (2008) esittävät kaikille EU-maille (ml. Suomi) stokastisen ennusteen, joka pohjautuu Eurostatin vuoden 2004 väestöennusteeseen.

ennuste vuoteen 2050. Kuviosta nähdään, että ennusteeseen liittyvä epävarmuus kasvaa voimakkaasti ennustehorisontin pidentyessä. Noin 40 vuoden tähtäimellä on kohtuullisella todennäköisyydellä mahdollista, että väestön määrä on nykyistä pienempi, vaikkakin nouseva suuntaus on todennäköisempi.

Kuvio 2.9 a) Stokastinen väestöennuste ja b) stokastisesta väestöennusteesta johdettu vanhushuoltosuhde vuosille 2009–2050.*



* Ennusteen mediaani vastaa Tilastokeskuksen vuoden 2007 ennustetta. Ennustevälin prosenttiluku kertoo todennäköisyyden, jolla toteutunut kehitys on ennustevälin sisäpuolella.

Lähde: Alho (2008).

Stokastisen väestöennusteen pohjalta voidaan myös muodostaa vastaava todennäköisyysjakauma väestökehitystä kuvaaville tunnusluville, kuten vanhushuoltosuhteelle. Kuviossa 2.9b on esitetty stokastinen ennuste vanhushuoltosuhteen kehitykselle vuoteen 2050. Kuviosta voidaan päätellä, että vanhushuoltosuhde on huomattavalla todennäköisyydellä oleva tulevaisuudessa nykyistä korkeampi ja nousee jokseenkin varmasti nykyiseltä 25 prosentin tasolta vähintään 40 prosentin tasolle vuoteen 2030 mennessä.

Havaintoja ja päätelmiä

- Väestöennusteisiin liittyy epävarmuutta ja ne osuvat harvoin täsmälleen oikeaan.
- Huoltosuhteessa ja erityisesti vanhushuoltosuhteessa on huomattavia alueellisia eroja, joiden ennakoidaan entisestään voimistuvan.

- Tilastokeskuksen tuoreessa väestöennusteessa maahanmuuttoa elinajan odotetta ja syntyvyyttä koskevia arvioita on korjattu ylöspäin verrattuna vuoden 2004 ennusteeseen.
- Aiemmin ennakoitua positiivisempi väestökehitys ei kuitenkaan helpota ikääntymiseen liittyvä rakenteellista ongelmaa.
- Epävarmuuden huomioivan stokastisen ennusteen valossa vanhushuoltosuhteen olennaista heikentymistä ei voida välttää.

2.4 Väestökehityksen herkkyys eri osatekijöiden suhteen

Yksi tapa havainnollistaa ennakoituun väestökehitykseen liittyvää epävarmuutta on arvioida eri osatekijöiden realistista vaihteluväliä ja laskea sen ääripäihin liittyvien tulemien vaikutus väestön määrään ja ikärakenteeseen. Tällaisella ”herkkyystarkastelulla” saadaan käsitys siitä, miten eri osatekijöiden (syntyvyys, kuolevuus, muuttoliike) mahdolliset poikkeamat ennakoidusta kehityksestä vaikuttaisivat keskeisiin väestöllisiin suureisiin, kuten vanhusväestön osuuteen. Tarkastelu tuottaa osittaiskenaarioita, joissa vain yksi osatekijä kerrallaan poikkeaa perusurastaan (tässä tapauksessa TK 2007 ennusteesta) eikä sinällään pyri muodostamaan realistisia vaihtoehtoisskenaarioita. Toisin kuin em. stokastiseen ennusteeseen tällaiseen ”herkkyystarkasteluun” ei myöskään liity varsinaista tilastollista todennäköisyyttä.

Herkkyystarkastelujen osalta on luonnollisesti keskeistä, miten poikkeamat perusuraan mitoitetaan. Ideaalitilanne olisi, jos osakomponenttien todennäköisyysjakauma olisi tunnettu ja sitä voitaisiin hyödyntää herkkyystarkastelussa. Koska näin ei ole asianlaita, herkkyystarkastelua varten määriteltiin jokaiselle osakomponentille ”haarukka”, jonka sisälle realistiset poikkeamat perusurasta *asiantuntijoiden näkemyksen mukaan* voisivat asettua⁵. Näin saatiin muodostettua seuraavat positiivisten ja negatiivisten poikkeamien ääripäät:

- kuolleisuus: elinajan odote laskee/kasvaa $\pm 3,5$ vuotta vuoteen 2050 mennessä
- syntyvyys: kokonaishedelmällisyysluku on a) 1,35 b) 2,1
- maahanmuutto: nettomaahanmuutto on a) nolla b) 20 000 henkilöä vuodessa.

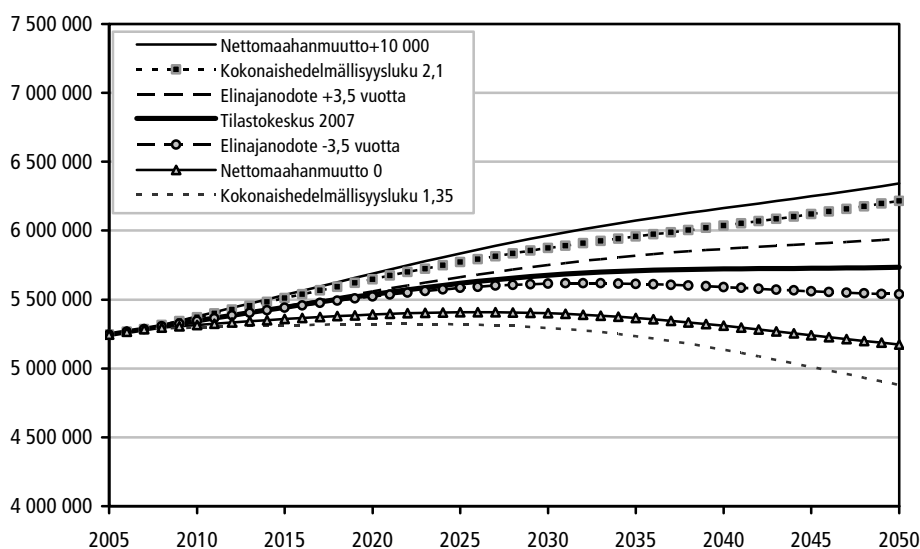
Maahanmuuton vaihtoehtoista korkeampi eli 20 000 henkilön vuotuinen netto-maahanmuutto merkitsisi 10 000 henkilön lisäystä TK 2007 oletukseen ja vakiinnuttaisi väestön kokonaismäärän (myös työikäisen väestön osalta) pitkällä aikavälillä. Alemman nettomaahanmuuton vaihtoehto (0 henkilöä/vuosi) on symmetrinen shokki alaspäin suhteessa perusuraan ja samalla ns. omavaraisuuslaskelma, jossa muuttoliike ei vaikuta väestön määrän kehitykseen.

⁵ Eri osakomponenttien realistisen vaihteluvälin muodostamisessa hyödynnettiin muun muassa väestötieteilijöistä koostuvan asiantuntijaryhmän näkemyksiä.

Syntyvyyden osalta alempi 1,35 kokonaishedelmällisyysluku vastaa suunnilleen nykyisiä Italian tai Espanjan hedelmällisyystasoa. Perusennustetta korkeampi hedelmällisyysluku asettuu likimain väestön uusiutumistasolle 2,1, jolla seuraava sukupolvi olisi edeltäjänsä kokoinen. Elinajan odotteen 3,5–4 vuoden pidentyminen tai symmetrisesti vastaava alentuminen perustuvat Juha Alhon ym. (2008) laskemiin stokastisiin väestöennusteisiin.

Herkkyystarkasteluun perustuvan väestökehityksen vaihtoehtoisia uria on esitetty kuvioissa 2.10 ja 2.11. Kuvioista 2.10 nähdään, että osakomponenttien oletetun vaihteluvälin mukaiset maksimipoikkeamat synnyttävät suuruusluokaltaan +/- 10–15 prosentin vaihteluvälin molempiin suuntiin ennakoidusta väestön kokonaismäärästä vuonna 2050. Väestömäärän kannalta merkittävin yksittäinen tekijä olisi kokonaishedelmällisyyden painuminen etelä-eurooppalaiselle tasolle. Tällaisen kehityksen tuloksena väestömäärä olisi ennustejakson päätepisteessä noin 15 prosenttia Tilastokeskuksen perusennustetta pienempi ja myös selvästi nykyistä pienempi. Positiiviseen suuntaan merkittävimmän poikkeaman ennusteesta aiheuttaisi nettomaahan muuton kaksinkertaistuminen, jonka seurauksena väestön määrä olisi noin 10 prosenttia TK:n perusennustetta korkeampi.

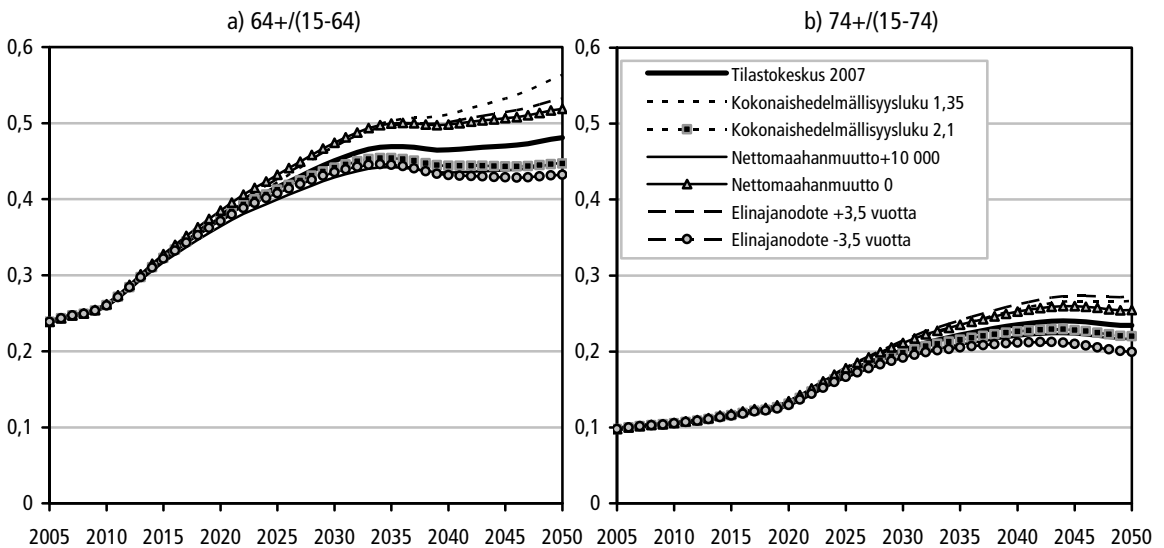
Kuvio 2.10 Väestön kokonaismäärän kehitys Tilastokeskuksen 2007 ennuste ja sen herkkyys eri osakomponenttien shokeille i-iii.



Kuviossa 2.11 on esitetty vastaava herkkyystarkastelu vanhushuoltosuhteen osalta. Tarkastelu on tehty erikseen kahdella vaihtoehtoisella vanhushuoltosuhteen määrittelyllä: Yleisemmin käytetyssä määrittelyssä suhteutetaan yli 64-vuotiaan väestön määrä työikäiseen 15–64-vuotiaaseen väestöön (kuvio a). Toisaalta väestön toimintakyvyn parantuessa on mielenkiintoista tarkastella myös suhdetta, jossa "huollettavan" väestöosan ikäraja nostetaan 74 vuoteen (kuvio b).

Kuvioista nähdään, että huoltosuhteiden suhteellinen vaihteluväli on samaa suuruusluokkaa kuin väestömääränkin kohdalla eli +/- 10–15 prosenttia. Vanhushuoltosuhteen (64-v.) vaihteluväli alaspäin (-10 %) eli ennakoitua parempaan suuntaan on kuitenkin selvästi pienempi kuin väestömäärän (-15 %) ja vastaavasti ylöspäin eli huonompaan suuntaan suurempi. Huomionarvoista on että yli 74-vuotiaille lasketun vanhushuoltosuhteen voimakas nousu tapahtuu myöhemmin ja sen taso säilyy kaikissa vaihtoehtoissa selvästi matalampana kuin ”perinteisen” yli 64-vuotiaita koskevan huoltosuhteen.

Kuvio 2.11 Väestöllisen vanhushuoltosuhteen a) 64+/(15–64) ja b) 74+/(15–74) (15–74) kehitys: Tilastokeskuksen 2007 ennuste ja sen herkkyyksi eri osakomponenttien shokeille i–iii.



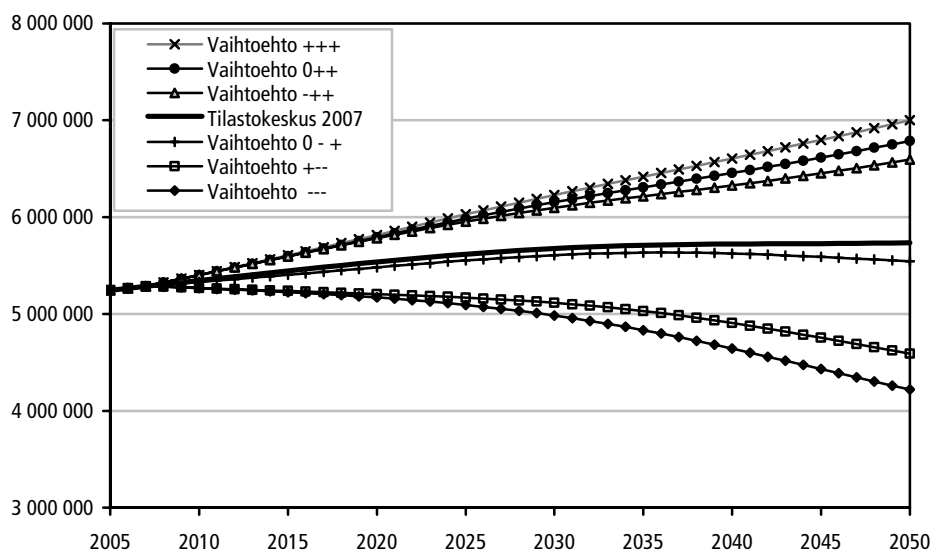
Edellä esitetyissä herkkyystarkasteluissa vertaillaan yksittäisten, subjektiivisen ”todennäköisyysjakauman” ääripäihin sijoittuvien shokkien vaikutusta ennakoituun kehitykseen. Reaalimaailmassa shokit voivat kohdistua samanaikaisesti eri osakomponentteihin, jolloin niiden vaikutus väestön määrään ja ikärakenteeseen voi joko heikentää tai vahvistaa toistaan. Eri osakomponenttien muutoksilla voi myös olla keskinäisiä kytköksiä, jotka realismia tavoittelevissa skenaarioissa olisi syytä ottaa huomioon.

Seuraavassa otetaan askel tähän suuntaan, kun edellä olevan herkkyystarkastelun pohjalta muodostetaan väestökehityksen vaihtoehtoisskenaariota, joissa muutetaan samanaikaisesti eri osakomponentteja (syntyvyys, kuolleisuus, muuttoliike) koskevia oletuksia edellä esitettyjen vaihteluvälien puitteissa. Eri osa-

komponenttien mahdollisia kytköksiä (esim. korkeamman maahanmuuton vaikutusta hedelmällisyyteen) ei kuitenkaan oteta systemaattisesti huomioon⁶.

Kolmen väestökehityksen osakomponentin vaihteluvälien ääripäät yhdistämällä saadaan 27 erilaista kombinaatiota, joista lähempään tarkasteluun valittiin kuusi. Näiden vaihtoehtojen tuottamat väestön kokonaismäärän urat on esitetty kuviossa 2.12. Vaihtoehtoskenaariot on identifioitu kolmella peräkkäisellä symbolilla, joista ensimmäinen kuvaa elinajanodotteen kehitystä, toinen kokonaishedelmällisyyttä ja kolmas nettomaahanmuuttoa. Yksittäinen symboli voi olla +, - tai 0, riippuen siitä mihin suuntaan kyseisen muuttujan arvo poikkeaa Tilastokeskuksen väestöennusteen oletuksesta. Näin esimerkiksi skenaariossa 0-+ eliniän odote noudattaa Tilastokeskuksen väestöennusteen kehitystä, kokonaishedelmällisyys on alemman vaihtoehdon 1,35 mukainen ja vuosittainen netto-maahanmuutto on 20 000 hengen tasolla eli vastaa edellä esitetyn vaihteluvälin ylärajaa.

Kuvio 2.12 Väestön kokonaismäärän kehitys eri väestöskenaarioissa ja Tilastokeskuksen 2007 ennusteessa.



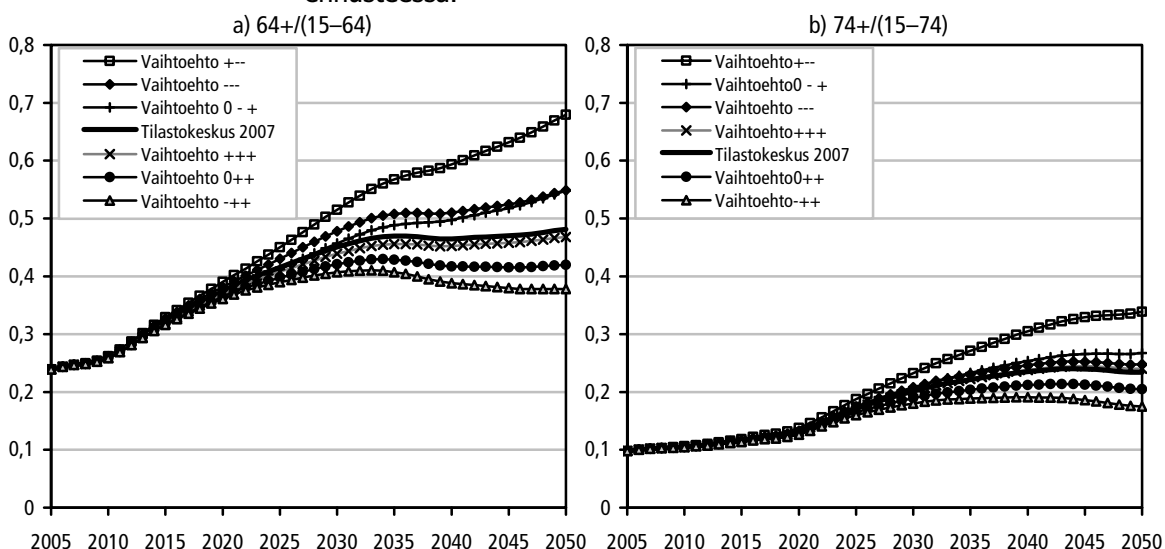
Kuviosta 2.12. nähdään, että eri osakomponenttien vaihteluvälien samaan suuntaan poikkeavien ääripäiden (+++ ja ---) yhdistäminen tuottaa kehitysura, joissa väestön määrän kehitys poikkeaa huomattavasti ennakoidusta. Vuoden 2050 paikkeilla vaihteluväli perusennusteen ympärillä on luokkaa 20–25 prosenttia. On kuitenkin syytä huomata, että eri osakomponenttien realistiseksi arvioitujen

⁶ Simulaatioissa hedelmällisyyden ja maahanmuuton on oletettu kasvavan/laskevan hyppäysenomaisesti heti ja eliniän odotteen nousevan/laskevan tasaisesti vuoteen 2050 ja stabiloituvan sen jälkeen. Maahanmuuton ikärakenteen oletetaan vastaavan nykyistä rakennetta. Simulaatiot on tehty SOME-mallilla.

vaihteluvälien ääripäiden samanaikainen toteutuminen ei ole kovin todennäköistä⁷. Toisaalta kuviosta nähdään, että eri osakomponenttien poikkeamat voivat vaimentaa toisiaan siten, että ääripäiden kehityksenkin realisoituessa väestön kokonaismäärän kehitys ei juuri poikkea perusennusteesta. Näin on laita vaihtoehdossa 0-+, jossa siis syntyvyys alenee huomattavasti samanaikaisesti kuin nettomaahanmuutto voimistuu.

Kuviossa 2.13 on esitetty vastaavien vaihtoehtoskenaarioiden vaikutus vanhushuoltosuhteen kehitykseen kahdella vaihtoehtoisella ikäluokituksella (vrt. kuvio 2.11). Korkeimman vanhushuoltosuhteen tuottaa vaihtoehto, jossa eliniän odote on korkea ja muut komponentit alhaisia eli +---. Myös huoltosuhteiden vaihteluväli kasvaa kun osakomponenttien sallitaan samanaikaisesti poiketa ennakoidulta tasoltaan. Huomionarvoista on, että vanhushuoltosuhteiden vaihteluväli ylöspäin eli taloudellisen taakan osalta huonompaan suuntaan kasvaa enemmän kuin vaihteluväli alaspäin.

Kuvio 2.13 Väestöllisen vanhushuoltosuhteen a) 64+/(15–64) ja b) 74+/(15–74) (15–74) kehitys eri väestöskenaarioissa ja Tilastokeskuksen 2007 ennusteesta.

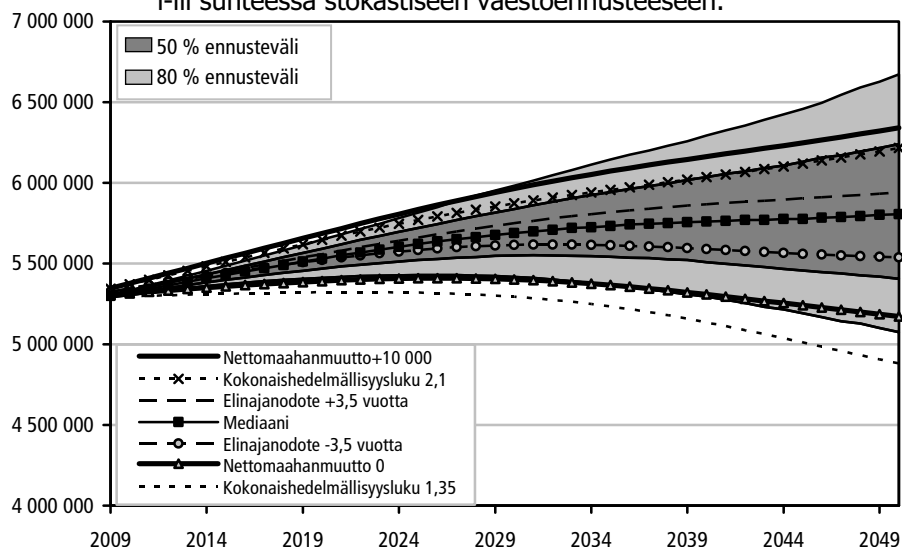


Kuten edellä todettiin, vaihtoehtoskenaarioiden todennäköisyys on subjektiivista, eikä sitä voida kvantifioida tilastollisin menetelmin. Jonkinlainen käsitys eri vaihtoehtojen tilastollisesta todennäköisyydestä saadaan, kun herkkyystarkastelun tulemia verrataan edellä mainittuun stokastiseen väestöennusteeseen. Tällainen vertailu on tehty kuviossa 2.14 yksittäisten osakomponenttien vaihtelun suhteen sekä kokonaisväestön (a) että 64-vuotiaiden vanhushuoltosuhteen (b) osalta.

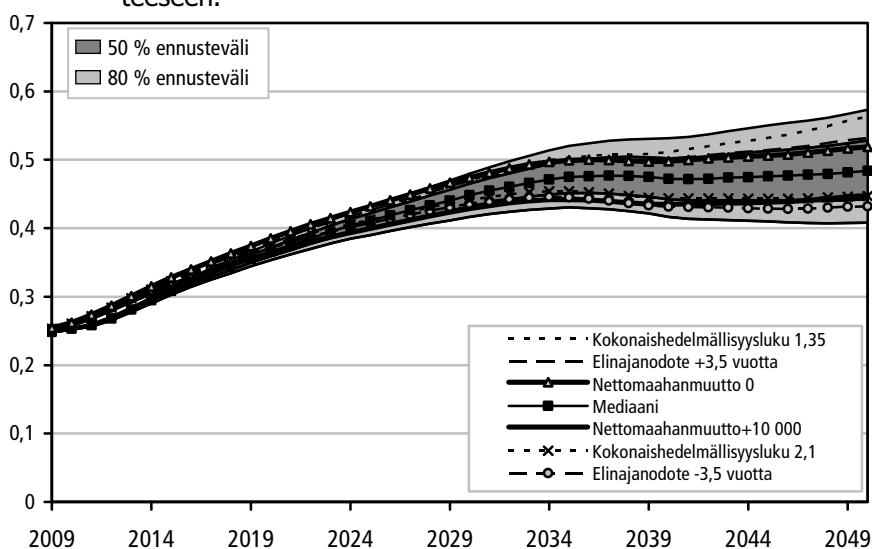
⁷ Tämä pätee, jos osakomponenttien realisaatioita voidaan pitää suhteellisen riippumattomina toisistaan, kuten tässä on oletettu.

Kuvioista nähdään, että yksittäisten osakomponenttien vaihtelun synnyttämä vaihteluväli vastaa likimain stokastista 80 prosentin luottamusväliä väestökehitykselle. Tämä tarkoittaa sitä, että on olemassa vain kohtuullisen pieni todennäköisyys (yksi mahdollisuus viidestä) että kehitys muodostuu tätäkin paremmaksi tai huonommaksi. Vastaavasti yhdistelmäskenaarioissa (+++ jne.) ääripäiden tuottamat kehitysurat ovat stokastisen ennusteen valossa suhteellisen epätodennäköisiä.

Kuvio 2.14a Väestön kokonaismäärän herkkyys eri osakomponenttien shokeille i-iii suhteessa stokastiseen väestöennusteeseen.



Kuvio 2.14b Väestöllisen vanhushuoltosuhteen 64+/(15–64) herkkyys eri osakomponenttien shokeille i-iii suhteessa stokastiseen väestöennusteeseen.



Havaintoja ja päätelmiä

- Vuoden 2050 paikkeilla väestön kokonaismäärä ja vanhushuoltosuhde vaihtelee +/- 10–15 prosenttia riippuen eri osakomponenttien (syntyvyys, kuolleisuus, muuttoliike) realistiseksi arvioidusta kehityksestä.
- Yli 64-vuotiaiden vanhushuoltosuhde nousee kaikissa vaihtoehdoissa varsin nopeasti vuosina 2010–2035 ja ylittää 40 prosentin rajan.
- Yli 74-vuotiaiden vanhushuoltosuhteen voimakas nousu tapahtuu myöhemmin ja taso säilyy kaikissa vaihtoehdoissa selvästi matalampana kuin ”perinteinen” yli 64-vuotiaiden huoltosuhde.
- Väestön kasvun kannalta selvästi merkittävin herkkyystekijä on hedelmällisyyden kehitys.
- Nettomaahanmuuton lisäys hillitsee vanhushuoltosuhteen nousua lähes yhtä tehokkaasti kuin hedelmällisyyden nousu, mutta huomattavasti pienemmällä väestömäärän lisäyksellä.
- Nettomaahanmuuton lisääminen on ainoa tapa hillitä samanaikaisesti sekä vanhus- että kokonaishuoltosuhteen nousua (mikäli kuolleisuuden kasvua ei lasketa mukaan).
- vanhushuoltosuhteen kannalta ongelmallisin kehitys on sellainen jossa eliniän pidentyminen kiihtyy, hedelmällisyys alenee ja maahanmuutto kehittyy ennakoitua maltillisemmin.
- Herkkyystarkastelun valossa osakomponenttien realistisena pidettävät poikkeamat ennakoidusta kasvattavat vanhushuoltosuhteiden vaihteluväliä enemmän ylöspäin eli taloudellisen taakan osalta huonompaan suuntaan.

2.5 Politiikkatoimien vaikutus väestökehityksen osakomponentteihin

Edellä pyrittiin ns. herkkyystarkastelun avulla arviomaan väestökehityksen eri osakomponenttien vaikutusta tulevaan väestökehitykseen ja erityisesti vanhushuoltosuhteeseen. Seuraavassa arvioidaan lyhyesti miten väestökehityksen eri osakomponentteihin voidaan vaikuttaa erilaisilla politiikkatoimilla.

Elinajanodotteen kehitys

Eliniän pidentyminen on keskeinen väestön ikääntymistä voimistava tekijä, joka liittyy osin elintason, yleisen hyvinvoinnin ja terveydenhuollon korkeaan tasoon kehittyneissä maissa. Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen ja kuolleisuuden alentaminen kaikissa ikä- ja väestöryhmissä on yksi hyvinvointivaltion tärkeimpiä tavoitteita, jonka edistäminen on katsottu tarpeelliseksi ja välttämättömäksi ikääntymiskehityksestä riippumatta. Tältä osin erityistä huomiota on syytä kiinnittää nuorten miesten kansainvälisesti korkeaan kuolleisuuteen, jota ylläpitävät humalahakuinen juominen, tapaturmat, itsemurhat ja väkivaltaiset kuolemat.

Terveyspolitiikalla voidaan vaikuttaa kuolleisuuteen ja siten eliniän odotteen kasvuun. Elinajan odotteen nopea kasvu viimeksi kuluneiden sadan vuoden aikana on perustunut kuolleisuuden laskuun etenkin lasten ja nuorempien ikäluokkien osalta. Nykyään nuorten kuolleisuus on Suomessa jo niin matalalla tasolla, ettei sen aleneminen enää merkittävästi lisää elinajan odotetta. Eliniän odotteen pidentyminen onkin jatkossa riippuvaista pitkälti kuolleisuuden alenemisesta varttuneemmissa ikäryhmissä.

Päinvastainen, elinajan odotetta alentamaan pyrkivä kehitys on ainakin periaatteessa mahdollinen nuoremmissa ikäluokissa liittyen ns. elintapasairauksien kuten diabeteksen, ylipainisuuden ja alkoholin liikakäytön yleistymiseen. Vastaavasti edistysaskeleet näiden ja muiden kuolleisuutta nostavien sairauksien ennaltaehkäisyssä ja hoidossa saattaisivat edelleen alentaa kuolleisuutta jonkin verran nuorissa että etenkin vanhemmissa ikäluokissa.

Elinvuosien määrän ohella terveyspolitiikalla on vaikutusta niiden laatuun ja yksilöiden toimintakykyyn. Toimintakyvyn edistämisen merkitys korostuu demografiasta näkökulmasta, kun luovutaan kategorisesta työikäisen väestön määrittelystä. Edellä esimerkiksi vanhushuoltosuhte määriteltiin yli 64-vuotiaan väestön suhteena 15–64-vuotiaaseen väestöön. Tällöin piilevänä oletuksena on, että yli 64-vuotiaan väestön toimintakyky on sen verran rajoittunut, ettei se pysty täysipainoisesti (tai lainkaan) osallistumaan tuottavaan työhön. Varttuneemman väestön terveydentilan jatkuvasti parantuessa kiinteisiin ikärajoihin perustuva huoltosuhteen määrittely tulee kyseenalaiseksi. Fysiologisesta ja inhimillisten voimavarojen näkökulmasta olennaisempi tunnusluku on ei-toimintakykyisen väestön osan suhde toimintakykyiseen väestöön. Taloudellis-institutionaalisesta näkökulmasta huoltosuhteen määrittelyssä on toki perusteltua ottaa huomioon efektiivinen eläkkeelle jäämisikä, joka osaltaan säätelee tuotannolliseen toimintaan osallistuvan väestön osuutta. Toisaalta on ilmeistä, että varttuneen väestön toimintakyvyn ja efektiivisen eläkkeellejäämisiän välillä on pitkällä aikavälillä positiivinen korrelaatio.

Terveyspolitiikan potentiaalisia vaikutuksia ihmisten elinajan odotteeseen ja toimintakykyyn pyritään kvantifioimaan luvussa 3.2. Koska terveyspolitiikan positiiviset vaikutukset liittyvät läheisesti työvoiman tarjontaan, niihin palataan lähemmin myös luvussa 4.

Syntyvyys

Julkinen valta on useimmissa kehittyneissä maissa omaksunut suhteellisen liberaalin linjan suhteessa syntyvyyteen ja lapsilukuun, jonka katsotaan kuuluvan yksilöiden vapaan valinnan piiriin⁸. Toisaalta lapsiperheiden hyvinvointia turvaamaan tarkoitetut etuudet ja julkiset palvelut toimivat kuitenkin jossain määrin

⁸ Tunnettu ja merkittävä poikkeus tästä on Kiinassa käyttöön otettu yhden lapsen politiikka.

myös hedelmällisyyden kannustimina. Aivan viime vuosina väestön ikääntymiseen liittyvä huoli on monissa maissa lisännyt kiinnostusta syntyvyyden edistämiseen tähtäävän politiikan harjoittamiseen (Ageing Horizons 2007).

Politiikkatoimien vaikuttavuudesta syntyvyyteen ei ole kiistatonta empiiristä evidenssiä. Pitkään vallalla olleen näkemyksen mukaan muun muassa taloudellisilla kannustimilla voidaan vaikuttaa korkeintaan syntyvyyden ajoitukseen, mutta ei juurikaan kokonaishedelmällisyyteen. Ajatuksena on, että ihmisten lisääntymiskäyttäytymistä ohjaavat pitkälti muut kuin taloudelliset muun muassa kulttuuriin, perinteisiin ja perhesuhteisiin liittyvät tekijät.

Ei ole kuitenkaan täysin poissuljettua, että syntyvyyteen voitaisiin vaikuttaa muun muassa perhepoliittisin toimin. Esimerkiksi Ruotsissa monilapsisia perheitä suosiva lapsilisäauudistus sattuu ajallisesti yhteen hedelmällisyyden nousun kanssa. Israelin ja Ranskan aineistoilla tehdyissä tuoreissa tutkimuksissa osoitetaan, että lapsilisillä on positiivinen yhteys syntyvyyteen (Cohen ym. 2007, Laroque & Salanié 2008). Viime vuosina onkin yleistynyt käsitys, jonka mukaan pitkäjänteinen ja laaja-alainen lapsiystävällinen toimintapolitiikka voisi vaikuttaa myös kokonaishedelmällisyyteen.

Yksi kehittyneissä maissa syntyvyyttä alentava kehityssuunta on naisten opiskeluun ja työssäkäyntiin liittyvä taipumus myöhentää toivottua raskaaksi tuloa. Kehityksen seurauksena kasvava osa lapsentekosuunnitelmista siirtyy ikävuosiin, joissa lapsen hankkiminen sekä fysiologisista että muun muassa parisuhteen muodostamiseen liittyvistä syistä voi olla vaikeampaa kuin nuorempana. Seurauksena on, että osa toivotuista raskauksista jää viivästyksen vuoksi kokonaan toteutumatta. Suomessakin lapsettomien osuus yli 35-vuotiaista naisista on noussut tasaisesti noin 17 prosentista vuonna 1986 noin 27 prosenttiin vuonna 2006.

Tuoreen suomalaisen kyselytutkimuksen valossa lasten hankkimisen aikomukset ovat sekä naisilla että miehillä sidoksissa taloudelliseen toimeentuloon ja työmarkkina-asemaan. Ennakoitu työtulojen alentuminen sekä työttömyys vähentävät lapsen hankkimisen aikomuksia kuitenkin selvemmin miehillä. Naisten osalta lapsentekoaikkeitä vähentävät myös kokemukset pätkätyöstä. Myös puutteelliseksi koettu terveys ja stressi ovat syitä lapsenhankinnan viivästymiseen. Terveiden tilansa kokevat esteeksi useimmiten miehet ja yli 34-vuotiaat naiset. Stressi on yleinen lapsen hankintaa rajoittava syy etenkin naisilla ja yhden lapsen vanhemmilla (Miettinen & Rotkirch 2008).

Ottaen huomioon globaalin väestökehityksen ja edelleen jatkuvan liikakansoitusongelman syntyvyyden tavoitteelliseen edistämiseen edes rajatuissa osissa maailmaa on suhtauduttava varauksellisesti. Toisaalta, sikäli kuin esimerkiksi opintoihin ja työelämään liittyvät vaatimukset ja rajoitteet estävät yksilöitä

hankkimasta toivomaansa jälkikasvua ja vähentävät näin ollen onnellisuutta ja hyvinvointia yksilötasolla, voidaan näiden rajoitteiden vähentämistä pitää perusteltuna. Tuoreiden havaintojen valossa vaikuttaisi siltä, että erilaiset pitkäjänteiset työ- ja perhe-elämän yhdistämistä helpottavat politiikkatoimet saattaisivat vähentää lapsen hankintaan liittyviä ongelmia Suomessa ja siten myös osaltaan tukea syntyvyyttä ja lieventää väestön ikääntymistä.

Tutkimuksessa on myös saatu viitteitä siitä, että varttuneempien (yli 30-vuotiaiden) synnyttäjien käsitys omasta fysiologisesta valmiudesta hankkia lapsia voi olla usein liiankin pessimistinen. Tältä osin saattaisi olla tarvetta lisätä tiedotusta, jotta potentiaalisten synnyttäjien tiedot hedelmöittymisen ja raskauden riskitekijöiden suhteen olisivat mahdollisimman realistiset, eivätkä vääriin informaatioon perustuvat mielikuvat johtaisi lapsen teosta luopumiseen tarpeettoman varhaisella iällä.

Muuttoliike

Väestökehityksen osatekijöistä maahanmuuttoon katsotaan yleisesti voitavan selkeimmin vaikuttaa politiikalla ja niin myös useissa maissa pyritään tekemään. Toisin kuin syntyvyyden (ja kuolleisuuden) kohdalla, maahanmuuton sääntelylle ei yleensä katsota olevan eettisiä tai moraalisia esteitä. Sääntelystä huolimatta maahanmuuton kehitys on perinteisesti ollut kansainvälisesti varsin vaikeasti ennustettavaa. Ennustettavuuden vaikeutta on lisännyt luotettavaan tilastointiin liittyvät vaikeudet. Ennakoitavuus on ollut heikkoa jopa USA:ssa, jossa on pitkät perinteet systemaattisesta maahanmuuttopolitiikasta.

Suomessa maahanmuuttopolitiikka on perinteisesti ollut pidättyväistä ja etenkin työperäinen maahanmuutto vähäistä. Suomeen muuttaneista ulkomaalaisista merkittävä osa on ollut pakolaisia⁹. Aivan viime vuosina, tiukkenevan työmarkkinatilanteen siivittämänä on Suomessakin alettu kiinnittää huomiota työperäisen maahanmuuton edistämiseen. Siltäkin osin on omaksu melko varovainen linja, kuten muun muassa uusia EU:n jäsenmaita koskevien siirtymäsäännösten käytönottaminen vuosina 2004–2006 osoittaa.

Muuttoliike – etenkin työperäinen maahanmuutto – on usein läheisesti kytköksissä talouden kehitykseen. Tuoreessa selvityksessä arvioidaan Suomeen kohdistuvan tulevaisuudessa huomattavia maahanmuuttopaineita puhtaasti taloudellisen analyysin valossa. Perusteena tälle näkemykselle on, että Suomen tulotaso

⁹ Ns. kiintiöpakolaisia on 2000-luvulla tullut Suomeen vuosittain noin 700 henkeä. Turvapaikan hakijoita on ollut viime vuosina vuosittain keskimäärin kolmisen tuhatta, joista 500–800 hakijalle on myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa. Vuosina 2006 ja 2007 turvapaikanhakijoita oli aikaisempaa vähemmän, mutta muun muassa muiden pohjoismaiden tiukennettua turvapaikansaannin ehtoja, turvapaikan hakijoiden määrä on kääntynyt vuonna 2008 Suomessa uudelleen kasvuun.

on eurooppalaisittain korkea ja sen elintasoero osaan läheisistä naapurimaista on korkea (von Weizsäcker 2008).

On mahdollista, että Suomessakin viime vuosina havaittu nettomuuttovoiton kasvu on osittain seurausta moniin muihin maihin verrattuna hyvästä talouskehityksestä ja työllisyyden kasvusta. Taloussuhdanteen hidastuminen saattaa kääntää myös maahanmuuton laskuun. Tämän suuntaisesta kehityksestä on nähty hiljakkoin merkkejä muun muassa Yhdysvalloissa sekä Brittein saarilla. Erityisesti Isossa-Britanniassa ja Irlannissa itäisestä Euroopasta runsain joukoin saapuneen työvoiman virta on kääntynyt muun muassa kysyntätilanteen, valuuttakurssi-muutosten ja lähtömaiden palkkatason nousun seurauksena.

Edelleen lähtömaiden demografinen kehitys saattaa vaikuttaa maahanmuuttoon. Tältä osin Suomen asema on sikäli heikko, että Suomen kannalta tärkeimpien lähtömaiden väestö supistuu (Venäjä) tai pysyy likimain ennallaan (Viro). Toisaalta näiden maiden väestörakenne ei vanhene yhtä nopeasti kuin Suomen. Yleisemminkin väestö ikääntyminen vähentää muuttopotentiaalia kaikissa Euroopan maissa, joten kaukaisempien maiden osuuden maahanmuuttajista voi olettaa tulevaisuudessa entisestään kasvavan.

Tuoreen tutkimuksen mukaan (Belot & Ederveen 2006) kulttuuriin ja instituutioihin liittyvät erot ovat merkittävä maiden välistä muuttoliikettä selittävä tekijä. Kulttuuriin ja instituutioihin liittyvät muuttamisen esteet selittävät havaittua käytäytymistä jopa paremmin kuin taloudelliset tekijät. Kulttuuriset esteet liittyvät kieleen ja arvopohjaan (uskontoon), instituutionaliset esteet puolestaan muun muassa eläkeoikeuksien siirrettävyyteen ja asuntomarkkinoihin.

Viranomaiset voivat helpottaa työperäistä maahanmuuttoa muun muassa helpottamalla työlupien saantia ja nopeuttamalla lupa-asioiden käsittelyä. Tähän suuntaan Suomessa on jo edettykin muun muassa vähentämällä ns. tarpeellisuusharkintaa työlupien myöntämisen yhteydessä¹⁰. Viranomaiset voivat myös auttaa yritysten ulkomaista rekrytointia osallistumalla esimerkiksi lähetystöjen kautta informaation levittämiseen ja rekrytointitilaisuuksien järjestämiseen. Lähetystöjen osallistumisella voi olla erityinen merkitys suomalaisten yritysten imagon ja luotettavuuden korostamisessa ja muun muassa ihmiskauppaan liittyvien epäilyjen hälventämisessä.

Tutkimusten mukaan huomattava osa maahanmuutosta – myös työperäisestä – liittyy perhesuhteisiin¹¹. Sikäli työperusteisen muutonkin edistämiseksi on tärkeää huolehtia jo maassa olevan ulkomaalaistaustaisen väestön integroimisesta sekä elinolojen ja työmarkkina-aseman parantamisesta. Kielikoulutuksen ja

¹⁰ Tarpeellisuusharkinta koskee enää hyvin pientä osaa ulkomailta tulevasta työvoimasta ja siitä on tarkoitus luopua kokonaan.

¹¹ OECD:n mukaan 44 prosenttia kansainvälisestä muuttoliikkeestä liittyy perheiden yhdistymiseen (OECD 2008). Samansuuntaisia tuloksia Suomen osalta esittävät muun muassa Holm ym. (2008).

muun kotouttamisen sekä työn etsinnän ja työhön perehdyttämisen tukeminen on tältä osin tärkeää.

Havaintojen valossa maahanmuuttajaväestön työmarkkina-asema kohentuu kantaväestön tasolle vasta pitkän ajan kuluessa, käytännössä vasta toisessa sukupolvessa edellyttäen, että maahanmuuttajataustaisten koulutus on riittävän hyvällä tolalla. Työmarkkinoiden näkökulmasta korostuu tästä syystä työperäinen maahanmuutto tai tilapäinen maassaoleskelu, jolla voidaan välittömästi helpottaa työmarkkinoiden pullonkauloja.

Havaintoja ja päätelmiä

- Terveyspolitiikalla voidaan vaikuttaa kuolleisuuteen ja siten myös eliniän odotteen kasvuun.
- Elinvuosien määrän ohella terveystieteillä on vaikutusta niiden laatuun sekä yksilöiden toiminta- ja työkykyyn.
- Yksi terveystieteiden ja myös sosiaalipolitiikan haasteista liittyy nuorten miesten kansainvälisesti korkeaan kuolleisuuteen, jota ylläpitävät humalahakuinen juominen, tapaturmat, itsemurhat ja väkivaltaiset kuolemat.
- Poliittikkatoimien vaikuttavuudesta syntyvyyteen ei ole kiistatonta empiiristä evidenssiä.
- Tuoreiden arvioiden mukaan pitkäjänteinen ja laaja-alainen lapsiystävällinen politiikka voi vaikuttaa pysyvästi myös kokonaishedelmällisyyteen.
- Yksi keskeinen syntyvyyttä alentava kehityssuunta on naisten opiskeluun ja työssäkäyntiin liittyvä taipumus myöhentää toivottua raskaaksi tuloa.
- Kyselytutkimuksen valossa lasten hankkimisen aikomukset ovat sekä naisilla että miehillä kytköksissä taloudelliseen toimeentuloon ja työmarkkina-asemaan.
- Väestökehityksen osatekijöistä maahanmuuttoon katsotaan voitavan selkeimmin vaikuttaa politiikalla. Suomessa maahanmuuttopolitiikka on perinteisesti ollut pidättyväistä ja etenkin työperäinen maahanmuutto vähäistä.
- Työperusteista maahanmuuttoa on syytä hallitusti edistää keinona paikata syntyperäisen väestön ikääntymisestä aiheutuvaa työvoiman tarjonnan supistumista.
- Muuttoliike on usein läheisesti kytköksissä talouden kehitykseen. Talous-suhdanteen heikkeneminen saattaa kääntää myös viime vuosina suotuisasti kehittyneen maahanmuuton laskuun.
- Viranomaiset voivat edistää työperäistä maahanmuuttoa purkamalla muuttamisen institutionaalisia esteitä sekä helpottamalla työolupien saantia ja nopeuttamalla lupa-asioiden käsittelyä.
- Työperusteisen muutonkin edistämiseksi on tärkeää huolehtia jo maassa olevan ulkomaalaistaustaisen väestön integroimisesta ja työmarkkina-aseman kohentamisesta.
- Varsinaisen maahanmuuton ohella tulisi edistää tilapäisluonteisen työperusteisen maassa oleskelun edellytyksiä purkamalla edelleen työvoiman liikkuvuuden esteitä Pohjoismaiden ja EU:n sisällä.

3 IKÄÄNTYVÄN VÄESTÖN YHTEISKUNTA

Väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa monin tavoin yhteiskunnan toimintaan. Tämä pätee siitä huolimatta, että ikääntymiseksi nimitetty ilmiö, tietyn iän ylittäneiden ihmisten osuuden kasvu väestöstä, on osaksi vain tilastollinen ilmiö. Keskimääräinen 65-vuotias tänään on toimintakyvyltään olennaisesti parempi kuin esimerkiksi 30 vuotta sitten. Ei ole erityistä syytä olettaa, ettei tämä kehityssuunta jatkuisi.

Ikääntyneiden osuuden kasvu muuttaa kuitenkin yhteiskunnan toimintaa monin tavoin. Tämä koskee kansalaisten terveyttä ja toimintakykyä, kansantalouden suorituskykyä, kulutuksen rakennetta, asumisen muotoja ja paikkoja, tulonjakoa, sosiaalisia suhteita jne. Seuraavassa pyritään esittämään tiivistetysti keskeisimmät ilmiöt ajatellen niitä kysymyksiä, joiden osalta politiikalla todennäköisesti on merkitystä.

3.1 Kansantalouden kehityksen riippuvuus väestön ikääntymisestä

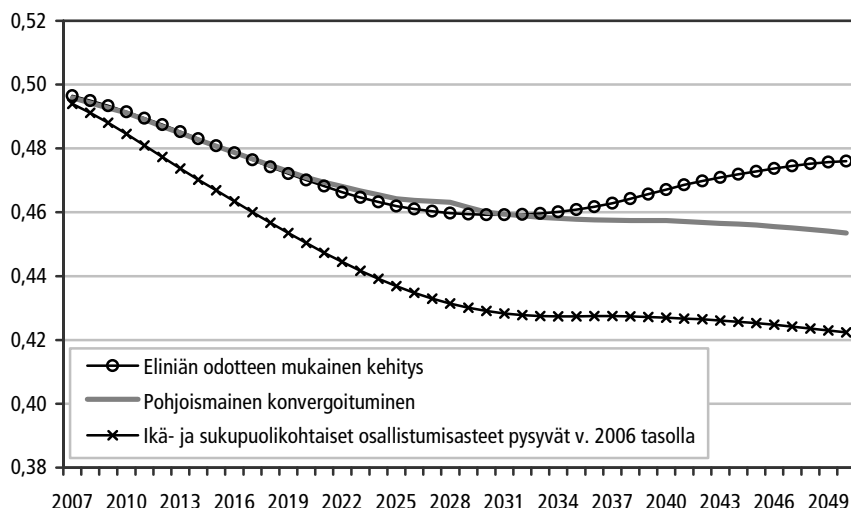
Kansantalouden suorituskykyä hyvinvoinnin aikaansaamisessa mitataan yleisimmin bruttokansantuotteella asukasta kohden. Ikääntyneen, työiän ohittaneen väestön osuuden kasvu kokonaisväestöstä pyrkii alentamaan asukasta kohden lasketun kokonaistuotannon kasvua. Tämä johtuu ikääntymisen kielteisestä vaikutuksesta ennen kaikkea työvoiman tarjontaan. Vaikutuksen suuruus riippuu kuitenkin varsin paljon siitä, missä määrin työikäinen väestö osallistuu työmarkkinoille. Jos osallistumisasteet jäävät ikäryhmittäin nyt vallitseville tasoille, työvoiman väestöosuus supistuu voimakkaasti. Näin ei kuitenkaan tarvitse tapahtua, sillä monissa Suomeen verrattavissa maissa osallistumisasteet ovat selvästi korkeampia ja tämä koskee erityisesti yli 55-vuotiaista väestöstä. Lisäksi väestön terveydentilan ja toimintakyvyn paraneminen merkitsee, että tulevaisuuden 65-vuotiaat kykenevät selvästi suurempaan työpanokseen kuin 65-vuotiaat keskimäärin nykyään.

Osallistumisasteiden realistiseksi arvioitavalla nousulla on myös kvantitatiivisesti tuntuva merkitys. Jos esimerkiksi Suomen osallistumisasteet nousevat vuoteen 2028 mennessä kussakin ikäryhmässä kummankin sukupuolen osalta Ruotsin, Norjan ja Tanskan keskimääräiselle nykyiselle tasolle, työvoiman väestöosuuden alenema jää selvästi pienemmäksi kuin muuttumattomien ikäryhmittäisten osallistumisasteiden tapauksessa ja absoluuttisesti työvoima voisi säilyä likimain nykyisen suuruisena.

Yksinkertainen tapa vähentää väestön ikääntymisen vaikutuksia työn tarjontaan olisi pyrkiä luomaan tavalla tai toisella kytkentä työvoimassaoloajan ja elinajan

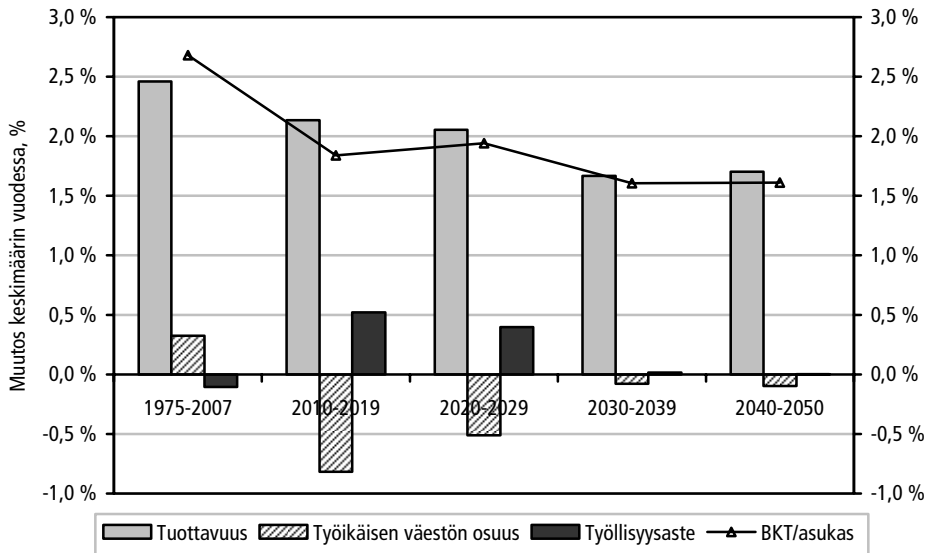
odotteen välille. Jos 25-vuotiaalle laskettu työvoimassaolon odote pysyisi tulevaisuudessa ennallaan suhteessa elinajanodotteeseen, pysyisi myös eläkkeellä oloaika suhteessa työvoimassaoloon likimain ennallaan. Tällainen kehityskulku vastaisi pohjoismaista lähentymistä 2030-luvulle asti, minkä jälkeen sekä työvoiman väestöosuus että lukumäärä kääntyisivät jopa kasvuun, joskaan lähtötilanteen työvoimaosuuteen vuosikymmenen puoliväliin mennessä päästäisi.

Kuvio 3.1 Työvoiman tarjonta suhteessa väestöön eräin oletuksin.



Taloukasvuun vaikuttaa työpanoksen ohella tuottavuuden kasvu. Ikääntyminen heikentäne työvoiman keskimääräistä tuottavuutta jonkin verran. Suomessa tuottavuuden kasvua aiempaan verrattuna hidastanee kuitenkin enemmän se, että tuottavuuden kasvua ei enää synny samassa määrin sitä kautta, että kopioidaan muualla käyttöön otettua teknologiaa. Varsin vakiintuneeksi käsitykseksi onkin muodostunut, että työn tuottavuuden kasvu hidastuu Suomessa ja vakiintuu ajan mittaan koko kansantalouden tasolle vajaaseen kahteen prosenttiin (VM 2007, Pohjola 2007). Kun tällainen tuottavuusoletus yhdistetään sellaiseen työllisyysuraan joka vastaa osallistumisasteiden ja työllisyysasteiden konvergoitumista Pohjoismaiselle tasolle, saadaan kuviossa 3.2 kuvattu asukasta kohden lasketun kokonaistuotannon kehitysura osatekijöineen.

Kuvio 3.2 Asukasta kohden lasketun BKT:n ja sen osatekijöiden kehitys vuosina 1975–2050.



Laskelman mukaan asukasta kohden lasketun BKT:n kasvuvauhti hidastuu viimeisen kolmenkymmenen vuoden keskiarvosta 2,7 prosentista keskimäärin vajaaseen kahteen prosenttiin lähimpien 20 vuoden ajaksi ja sen jälkeen runsaaseen 1,5 prosenttiin pariksi seuraavaksi vuosikymmeneksi. Työikäisen väestön osuuden aleneminen koko väestöstä heikentää BKT:n kasvuvauhtia erityisesti lähimmän vuosikymmenen aikana mutta myös vielä seuraavalla vuosikymmenellä. Työllisyysasteen nousu kuitenkin pystyy kompensoimaan suurimman osa väestörakenteen heikentymisen vaikutuksista, joten asukasta kohden laskettu BKT kasvaa lähes tuottavuuden kasvua vastaten. Vuoden 2030 jälkeen väestörakenteen ja työllisyysasteen muutokset jäävät laskelmassa pieniksi ja tuotannon kasvu määräytyy yksinomaan tuottavuuden perusteella.

Tämä lähivuosikymmeniä koskeva päätelmä vastaa sitä havaintoa, joka on voitu tehdä talouskasvun lähteistä historiassa. Esimerkiksi asukasta kohden lasketun tuotannon 13-kertaistuminen Suomessa 1900-luvulla selittyy työn tuottavuuden 14-kertaistumisella samalla kun asukasta kohden laskettujen työtuntien määrä on supistunut. Osa tuottavuuden tuomasta tulonhankintakyvyn paranemisesta on hyödynnetty vähentämällä elinikäistä työaikaa.

Väestön ikääntymisen vaikutukset talouteen toteutuvat hyvin monien toisiinsa liittyvien kanavien kautta. Tyypillisesti talouden sisäiset reaktiot pyrkivät hillitsemään eksogeenisten muutosten vaikutuksia. Niinpä esimerkiksi työvoiman tarjonnan niukentuminen ikääntymisen seurauksena johtaa palkkatason nousuun, mikä puolestaan lisää ainakin jossain määrin työvoiman tarjontaa. Toisaalta työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtäävät kannustimet jossakin elämänvaiheessa

saattavat vähentää tarjontaa toisessa vaiheessa. Vastaavasti eläkemaksujen nousu vahvistaa suoraan eläkejärjestelmän varoja ja siten julkisen talouden tasapainoa. Mutta eläkemaksut myös lisäävät työvoimakustannuksia ja/tai alen-tavat käteen jäävää palkkaa, millä on kielteinen työllisyysvaikutus mikä puoles-taan heikentää julkisen talouden tasapainoa. Kokonaisvaikutusten hyvä arviointi on mahdollista vain jos nämä keskinäisriippuvuudet on otettu asianmukaisesti huomioon. Tämä on mahdollista yleisen tasapainon malleilla.

Seuraavassa hahmotellaan, millaiseksi keskeisimpien kokonaistaloudellisten elin-tasoon liittyvien suureiden kehityksen voi olettaa muodostuvan, kun väestö yhtäältä ikääntyy ja verrataan tulosta siihen, kun väestörakenne pysyy muuttu-mattomana. Laskelma on laadittu Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen ns. FOG-mallilla (mallin rakenteesta ks. esimerkiksi Lassila & Valkonen 2005).

Laskelman pohjana on likimain sama väestökehitys kuin edellä kuviossa 3.2. Tuottavuuskehitys vastaa likimain edellä kuvattua kuitenkin niin, että koulutus-rakenteen muutoksen myönteinen vaikutus tuottavuuteen on otettu huomioon. Tämä kompensoi työikäisen väestön pienenemisen vaikutusta. Työvoiman tar-jonta on endogeenista, ts. määräytyy optimoinnin perusteella ja pitää sisällään reaktion verotukseen ja eläkejärjestelmän parametreihin. Mallin työllisyys sisäl-tää työurien pidentymisen muun muassa eläkeuudistuksen seurauksena. Eläke-järjestelmän kypsyminen on otettu huomioon ja verotuksen oletetaan kattavan julkiset menot. Ikääntyvän väestön tapauksessa tämä tarkoittaa veroasteen nousua. Keskeiset tulokset on koottu taulukkoon 3.1. jossa esitetään asukasta kohden laskettu tuotanto, yksityinen kulutus ja julkinen kulutus ja pari sen osaa 2030-luvun ja 2050-luvun alussa suhteessa kuluvan vuosikymmenen alkuun.

Kuten jo kuvion 3.2 perusteella voidaan olettaa, tuottavuuden kasvu määrittää ratkaisevasti asukasta kohden lasketun tuotannon tason. Väestön ikääntymisen vaikutus 20–40 vuoden aikajänteellä on vain 6–7 prosentin luokkaa. Esimerkiksi vuosisadan puolivälissä tuotanto asukasta kohden on laskelman mukaan 2,6-kertainen kuluvan vuosikymmenen alkuun verrattuna, mikäli väestö ikääntyy ennakoidulla tavalla. Jos ikärakenne jäisi muuttumattomaksi, asukasta kohden laskettu tuotanto olisi 2,8-kertainen eli noin 6 prosenttia suurempi. Asukasta kohden lasketun yksityisen kulutuksen määrässä erot ovat samaa suurusluok-kaa.

Julkisen kulutuksen tasossa asukasta kohden ero väestökehitysvaihtoehtojen välillä on toisen suuntainen: väestön ikääntyminen lisää julkista kulutusta. Mal-lissa on oletettu nykyiset julkisten menojen perusteet ja verotuksen ajatellaan sopeutuvan ikääntymisen tuomiin julkisten menojen kasvupaineeseen. Erityisen suuri vaikutus on terveys- ja hoivapalvelujen kohdalla, jotka kasvavat puolitois-

takertaisiksi verrattuna siihen, että ikärakenne jäisi muuttumattomaksi. Toisaalta opetusmenojen arvioidaan alentuvan ikärakenteen muuttuessa.¹²

Taulukko 3.1 Ikääntymisen vaikutus elintagoon, 2000–2004=1.

	2030–34	2050–54
BKT asukasta kohden		
A. Väestö ikääntyy	1,72	2,58
B. Ikärakenne vakio	1,85	2,75
Suhde A/B	0,93	0,94
Yksityinen kulutus asukasta kohden		
A. Väestö ikääntyy	1,93	2,94
B. Ikärakenne vakio	2,10	3,13
Suhde A/B	0,92	0,93
Julkinen kulutus asukasta kohden		
A. Väestö ikääntyy	1,06	1,21
B. Ikärakenne vakio	1,09	1,11
Suhde A/B	0,98	1,09
Terveys- ja hoivapalvelut		
A. Väestö ikääntyy	1,28	1,55
B. Ikärakenne vakio	1,00	1,00
Suhde A/B	1,28	1,55
Opetus ja koulutus		
A. Väestö ikääntyy	0,91	0,92
B. Ikärakenne vakio	1,00	1,00
Suhde A/B	0,91	0,92

Laskelmien perusteella voidaan tehdä se olennainen johtopäätös, että työvoiman tarjonnan sopeutuessa kohtuullisesti eliniän pitenemiseen väestön ikääntyminen hidastaa elintason nousua useamman vuosikymmenen aikajänteellä todennäköisesti vain vähän. Elintason nousun kannalta paljon tärkeämpää on se, mitä tapahtuu tuottavuudelle. Ikääntymisen vaikutus voi kuitenkin olla tuntuvampi elintason nousun kannalta, jos työurat jäävät pahasti jälkeen eliniän pitenemisestä.

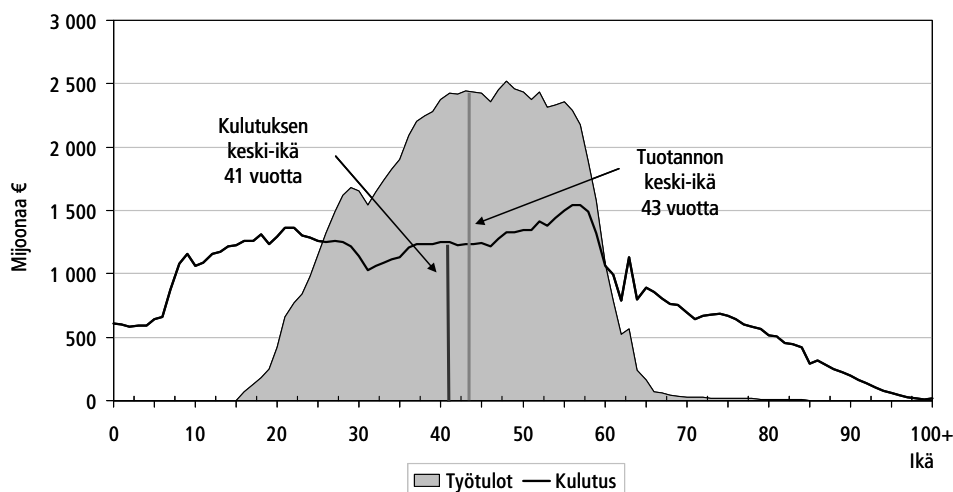
Ikääntymisen aiheuttamat kansantaloudelliset haasteet liittyvätkin itse kokonaistuotannon kasvua enemmän siihen, kuinka tuotannon tulokset voidaan jakaa eri-ikäisten kansalaisten kesken oikeudenmukaiseksi koetulla tavalla ilman, että jakaminen haittaa liikaa työmarkkinoille osallistumista ja tuottavuuden kasvuedellytyksiä. Ikääntyminen on tietystä mielessä ensisijaisesti tulonmuodostuksen ja tulojen käytön ikäryhmittäiseen jakautumiseen liittyvä kysymys, ja niukkojen tuotantoresurssien allokointiin liittyvä kysymys.

Jakautumisongelman tausta ilmenee ehkä parhaiten ns. ikäryhmätileistä. Ikäryhmätileillä (national transfer accounts, NTA) esitetään työtulot ja kulutus iän

¹² Kummassakin skenaariossa julkisen kulutuksen osuus kokonaistuotannosta supistuu merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että tarkastelun kohteena on kulutuksen määrä, ei sen arvo. Kun julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu oletetaan nolaksi, julkiset palvelut kallistuvat, jolloin niitä voidaan annettuun budjettirajoitteen hankkia vähemmän.

mukaan. Työtulojen ja kulutuksen erotusta kutsutaan elinkaarijäämäksi. Tämä jäämä on positiivinen, ts. ikäryhmän työtulot ovat kulutusta suuremmat silloin kun ikäluokasta riittävän suuri osa on työssä. Kuviossa 3.3 on esitetty Suomen kokonaiskulutus- ja työtulosummat ikäryhmittäin vuonna 2004.

Kuvio 3.3 Kokonaiskulutus ja työtulosummat ikäluokittain Suomessa vuonna 2004.



Lähde: Vaittinen ja Vanne (2008).

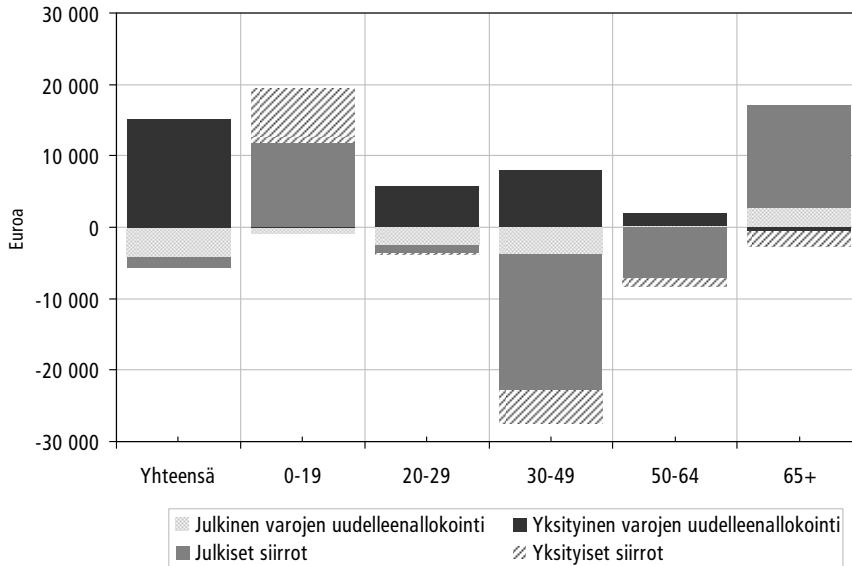
Nuorissa ikäryhmissä kulutus on työtuloja suurempaa aina ikävuoteen 25 saakka. Ikäryhmien 26–60 vuotta työtulot ovat puolestaan kulutusta suurempia, ts. ikäryhmäjäämä on positiivinen. 61-vuotiaiden ikäryhmästä lähtien kulutus taas ylittää työtulot. Kun jonkin ikäryhmän työtulot eivät riitä ao. ikäryhmän kulutukseen, erotuksen täytyy rahoittua joko pääomatuloilla tai velkaantumisella tai tulonsiirroilla muilta ikäryhmiltä. Vastaavasti kun työtulot ylittävät kulutuksen, ylijäämä voidaan säästää (ml. velkojen maksu) tai siirtää muille ikäryhmille tulonsiirtona.

Ikäryhmien väliset rahoitusvirrat jaetaan ikäryhmätalpidossa edellisen mukaisesti kahteen päätyyppiin: talousyksikön välisiin siirtoihin ja toisaalta talousyksiköiden velkaantumiseen ja säästämiseen. Kumpikin voi lisäksi tapahtua joko yksityisen sektorin sisällä tai julkisen sektorin kautta. Kuviossa 3.4 on esitetty vuotta 2004 koskevat rahoituksen nettovirrat eri ikäryhmien välillä tällä tavoin määriteltynä neljänä rahoitustapana.

Perusviestit ovat varsin selkeät. Alle 20-vuotiaiden ikäryhmien kulutus rahoittuu huomattavassa määrin julkisilla siirroilla (ilmainen koulutus, terveydenhuolto, lapsilisät ja muu lapsiperheiden sosiaaliturva). Kuitenkin myös yksityisillä siirroilla on suuri merkitys. Yksityisiksi siirroiksi kutsutaan tässä lähinnä vanhempien maksamaa lasten kulutusta. Parhaassa työiässä olevat 30–49-vuotiaat maksavat

runsaasti veroja suhteessa saamiinsa tulonsiirtoihin, mikä näkyy negatiivisina julkisina siirtoina. Yksityinen varojen uudelleenallokointi tarkoittaa pääomatuloja. Eläkeikäisille kohdistuu huomattavia julkisia siirtoja eläketuloina ja julkisina palveluina.

Kuvio 3.4 Elinkaarijäämän rahoitus asukasta kohden ikäryhmittäin vuonna 2004.



Lähde: Vaittinen ja Vanne (2008).

Kansainvälisesti verraten erityinen piirre Suomessa on se, että eläkeikäisten kulutus perustuu poikkeuksellisen paljon julkisiin siirtoihin. Yhdenmukaisella tavalla laadittuja laskelmia ei ole kovin monesta maasta, mutta niiden joukossa joista tällaisia laskelmia on tehty, Suomessa ikääntyneiden kulutus rahoittuu kaikkein eniten julkisin tulosiirroin ts. julkisen eläkejärjestelmän ja ilmaisten tai alihinnoiteltujen julkisten palvelujen kautta (Vaittinen & Vanne 2008).

Kun väestö ikääntyy, negatiiviset elinkaarijäämät vanhoissa ikäryhmissä kasvavat annetuilla asukaskohtaisille työtulo- ja kulutustasoilla, koska näiden ikäryhmien koko kasvaa. Ikääntymisen aiheuttama jakokysymys on siten kysymys siitä, miten talous reagoi tähän elinkaarijäämien muutokseen.

Sopeutumistapoja on useita. Luontevin on tietyllä tavalla työtulojen kerryttämisperiodin pidentyminen eliniän kasvun myötä. Tulotason noustessa työssäoloajan osuus eliniän odotteesta on laskenut. Kuten kuviosta 3.1 käy ilmi, työssäoloajan ja eliniän odotteen suhteen vakiintuminen riittäisi muuttamaan olennaisesti työvoiman tarjontanäkymää ja samalla tarvetta tulojen siirtämiseen työikäisiltä työiän ohittaneille.

Työiän laajentumisen ohella voidaan kulutusta supistaa alijäämäissä, lisätä (yksityisiä ja/tai julkisia) tulonsiirtoja työikäisiltä alijäämäikäisille, lisätä (yksityistä ja/tai julkista) säästämistä työiässä ja myös muuttaa eläkeikäisten bruttosiirtoja nuoremmille (perintöjä). Eri sopeutumistavat vaikuttavat luonnollisesti eri tavoin eri-ikäisten ihmisten hyvinvointiin ja myös kokonaistuotantoon. Käytännössä kaikki sopeutumistavat toteutuvat jossain määrin. Poliittikkakysymys onkin lähinnä se, millaista sopeutumista halutaan edistää ja millaista välttää.

Julkisen talouden rooli ikäryhmien välisissä rahoitusvirroissa on keskeinen. Tämä johtuu paitsi siitä, että eläkejärjestelmät ovat tyypillisesti osa julkista sektoria, myös siitä, että ikääntyvän väestön yhteiskunnassa kysyntä painottuu aikaisempaa suuremmassa määrin terveys- ja hoivapalveluihin, jotka ovat merkittävältä osin julkisesti rahoitettuja ja jopa julkisesti tuotettuja.

Ikääntymispolitiikan keskeisimpiä kysymyksiä onkin, millaisiin julkisen talouden tulo- ja menovirtoihin pyritään, ts. kuinka paljon kulloinkin työiässä olevia verotetaan tulonsiirtojen ja palvelusten rahoittamiseksi. Lisäksi näihin virtoihin liittyvät päätökset, esimerkiksi eläketasojen ja eläkemaksujen koskevat päätökset, vaikuttavat hyvin pitkäjänteisesti julkisen sektorin tuloihin ja menoihin. Tämän vuoksi olennainen kysymys on, kuinka voidaan varmistaa, että nyt tehtävät päätökset ovat kestäviä siinä mielessä, ettei niitä ole pakko myöhemmin olennaisesti muuttaa joko sen vuoksi että julkinen talous ajautuu päätösten takia kiihtyvän velkaantumisen uralle tai joidenkin kansalaisten kulutusmahdollisuudet muodostuvat sietämättömän heikoiksi.

Yllättävät poliittikkamuutokset vähentävät todennäköisesti hyvinvointia monin tavoin (Auerbach 2008). Tästä syystä ikääntymiseen liittyvistä poliittikkahaasteista puhuttaessa on tullut tavaksi puhua julkisen talouden kestävydestä, sosiaalisesta kestävydestä ja poliittisesta kestävydestä. Näistä päähuomio on ollut yleensä julkisen talouden kestävydessä, ts. luottamuksesta siihen, ettei tulevaisuudessa tarvitse yllättävästi nostaa verotusta tai leikata menoja.

Itse tuotannon määrän ja sen mahdollistamien kulutusmahdollisuuksien jakautumisen ohella väestön ikärakenteen muutoksella on myös vaikutusta siihen, mitä ja missä kulutetaan. Eläkeikäisten kulutuksessa painottuu tyypillisesti työikäisiä enemmän erilaisten henkilökohtaisten palveluiden käyttö tavaroiden kustannuksella. Erityisesti erilaiset hoiva- ja terveyspalvelut ovat tärkeitä ikääntyneiden ”kulutuskorissa”.

Samalla tavoin ikä vaikuttaa ihmisten asuinpaikkaa ja -muotoa koskeviin ratkaisuihin. Asuinpaikan vaihtamisalttius vähenee yleensä iän myötä. Eri ikävaiheissa arvostetaan toisaalta erilaisia asuinympäristöjä. Kun työmarkkinoille osallistuminen ei ikääntyneillä enää ole tärkeä asuinpaikkaan vaikuttava seikka, asuinpaikka voidaan valita enemmän siihen liittyvien muiden ominaisuuksien perusteella.

Tästä syystä voidaan esimerkiksi havaita eläkkeelle siirtyneiden muuttoa ”takaisin” lapsuuden ympäristöön tai vastaavaan ympäristöön. Toimintakyvyn heikentyessä puolestaan palveluiden saatavuus alkaa vaikuttaa dominoivasti sekä asuinpaikan että asuinmuodon valintaan. Siirrytään esimerkiksi kylä- ja kaupunkikeskuksiin ja pientaloista kerrostaloihin ja myöhemmin eriasteista hoivaa tarjoaviin palvelutaloihin ja vanhainkoteihin.

Julkinen sektori voi vaikuttaa olennaisesti sekä kulutusvaihtoehtoihin että asuinpaikka- ja asuinmuotovaihtoehtoihin. Tämän vuoksi tässä luvussa tarkastellaan hieman myöhemmin erikseen näitä valintoja ja niihin vaikuttavia seikkoja. Sitä ennen keskustellaan kuitenkin terveyden ja toimintakyvyn ja ikääntymisen välisistä yhteyksistä.

Havaintoja ja päätelmiä

- Ikääntymisen keskeisimmät kansantaloudelliset vaikutukset liittyvät työmarkkinoille osallistuvien kansalaisten osuuden supistumiseen kokonaisväestöstä.
- Työmarkkinoille osallistuvien väestöosuuden pieneneminen alentaa talouden kasvuvauhtia. Vaikutus aineellisen elintason kasvuun on kuitenkin kokonaisuutena vähäinen. Kuten tähänkin saakka, kansantalouden tuottavuuden kasvu määrää aineellisen elintason nousun.
- Ikääntymiskehityksen suurimmat haasteet liittyvät keskimääräisen elintason nousuvauhdin sijasta siihen, miten tuotannon tulokset voidaan jakaa eri-ikäisten kansalaisten kesken oikeudenmukaiseksi koetulla tavalla ilman että jakaminen haittaa liikaa työmarkkinoille osallistumista ja tuottavuuden kasvuedellytyksiä.
- Suomen kaltaisessa laajan julkisen hyvinvointivastuun maassa ”jako-ongelma” kiteytyy siihen, miten voidaan pitkän päälle kestäväällä tavalla huolehtia julkisella vastuulla olevista hyvinvointisitoumuksista (eläkkeet ja muut tulosiirrot sekä hyvinvointipalvelut) talouden toiminnan kannalta kohtuullisella kokonaisveroasteella. Kestävyys tarkoittaa sitä, ettei esimerkiksi julkisen talouden velkaantuminen pakota politiikan yllättäviin muutoksiin tulevaisuudessa.

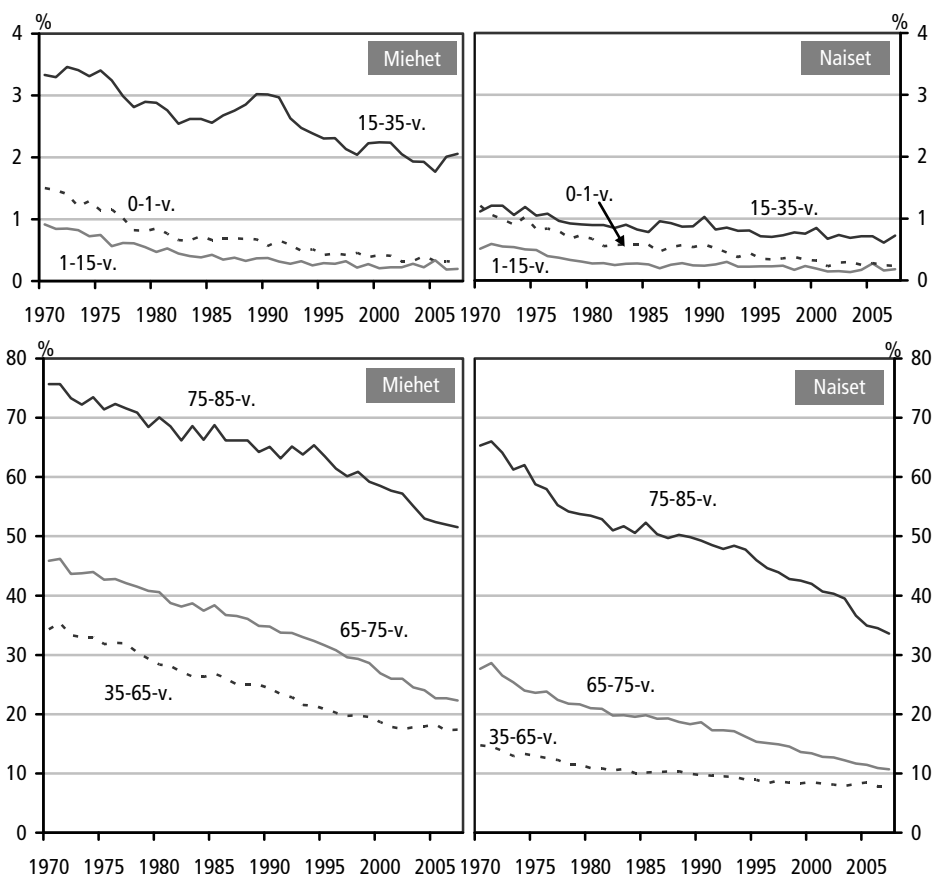
3.2 Väestön terveys ja toimintakyky

Tässä luvussa arvioidaan kuolleisuuden ja siihen vaikuttavien keskeisten tekijöiden kehitystä sekä arvioidaan, miten näiden tekijöiden muutokset vaikuttavat elinajan-odotteeseen ja väestön määrään. Seuraavaksi tarkastellaan ikääntyneen väestön toimintakyvyn kehitystä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä sekä arvioidaan toiminta- ja työkyvyn tulevaa kehitystä. Lopuksi sairastavuuden ja toimintakyvyn kehityksen arvioita käytetään terveyden- ja vanhustenuhollon menokehityksen arviointiin.

Kuolleisuuden viimeaikainen kehitys ja kehitysnäkymät

Vuonna 2007 suomalaisten naisten keskimääräinen elinaika oli 82,9 vuotta eli lähes 8 vuotta pitempi kuin 1970-luvun alussa. Miesten elinaika piteni samana 35 vuoden jaksona yli yhdeksällä vuodella, 75,8 vuoteen. Muuhun Eurooppaan verrattaessa suomalaisten keskimääräinen elinaika on nykyisin verrattain pitkä ja sen kehitys on ollut keskimääräistä suotuisampi. Elinajan nopea piteneminen on johtunut siitä, että kuolleisuus on pienentynyt kaikissa ikäryhmissä (kuvio 3.5). Kuolleisuuden suhteellinen pieneneminen on ollut nopeinta imeväisiässä. 1970-luvun alun tasosta imeväiskuolleisuus on supistunut viidesosaan eli alle kolmeen promilleen. Suomessa imeväiskuolleisuus onkin pienempi kuin juuri missään muussa maassa ja noin kolmanneksen pienempi kuin EU:n keskiarvo.

Kuvio 3.5 Kuolemanvaara iän ja sukupuolen mukaan Suomessa vuosina 1970–2007.*



*Kuvio osoittaa, millä todennäköisyydellä ikävälin alarajan juuri saavuttaneet kuolevat ennen ikävälin ylärajan saavuttamista. Ikävälit viittaavat tarkkaan ikään, so. ikään syntymäpäivänä.

Lähde: Tilastokeskus.

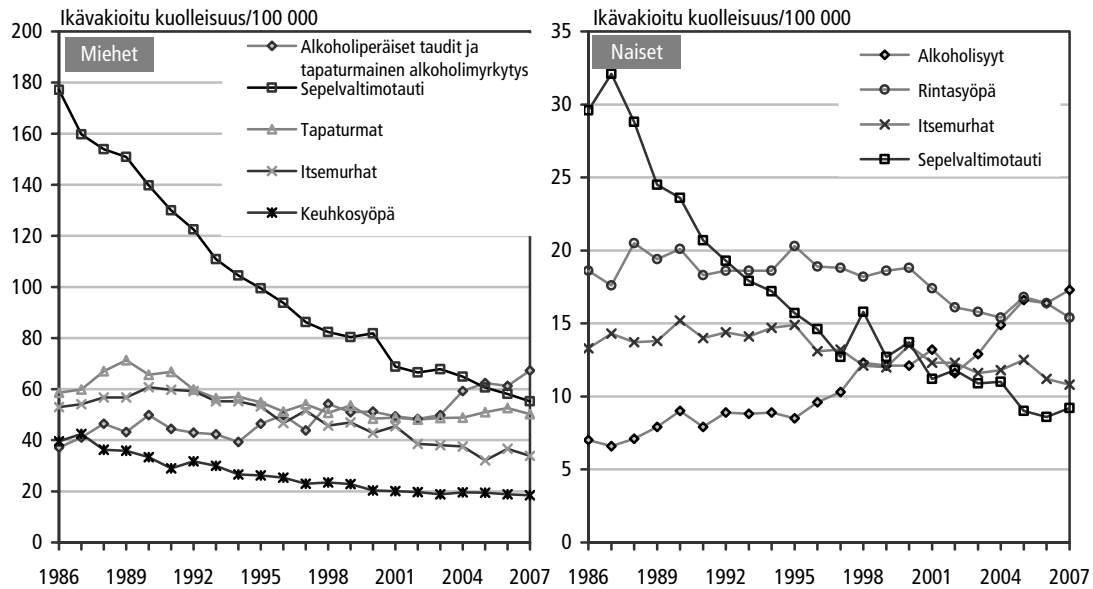
Myös eläkeikäisten kuolleisuus on pienentynyt huomattavasti. Jos kuolleisuus eri ikäryhmissä pysyy vuoden 2007 tasolla, 65-vuotias suomalaisnainen voi odottaa elävänsä 86-vuotiaaksi ja mies 82-vuotiaaksi. Iäkkäiden kuolleisuus on pienentynyt useimmissa muissakin maissa, ja Länsi-Euroopan kärkeen kuuluvissa maissa 65-vuotiaan jäljellä olevan elinajan odote on noin vuoden pitempi kuin Suomessa. Viime vuosikymmeninä vastasyntyneen elinajan odotteen kasvu on johtunut yhä enemmän kuolleisuuden pienenemisestä 65. ikävuoden jälkeen. Tulevaisuudessa keskimääräinen elinaika voi pidentyä merkittävästi ainoastaan vanhuskuolleisuuden vähentymisen ansiosta.

Kuolleisuuden myönteinen kehitys on ollut hitainta nuorten aikuisten keskuudessa. 2000-luvulla nuorten aikuisten kuolleisuus on pysynyt suunnilleen ennallaan. Suomessa etenkin nuorten miesten kuolleisuus on selvästi suurempi kuin Ruotsissa. Tämä johtuu lähinnä tapaturmaisista ja väkivaltaisista kuolemista, jotka ovat nuorten suomalaismiesten keskuudessa noin kaksi kertaa niin yleisiä kuin Ruotsissa.

Sydän- ja verisuonitaudit

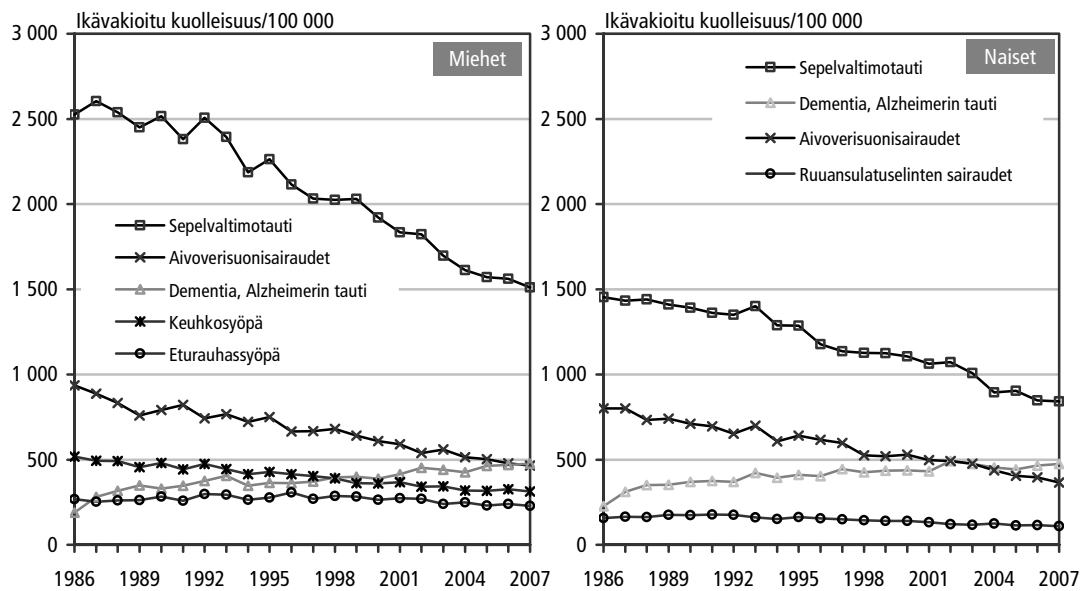
Kuolleisuuden pieneminen aikuisiässä on suurelta osin johtunut sydän- ja verisuonitautien vähenemisestä, joka alkoi 1960-luvun lopussa ja on sen jälkeen jatkunut keskeytyksettä. Sepelvaltimotautikuolemat ovat parissa vuosikymmenessä vähentyneet työikäisillä yli 60 prosenttia (kuvio 3.6) ja eläkeikäisilläkin noin 40 prosenttia (kuvio 3.7). Keski-ikäisillä miehillä pelkästään sydän- ja verisuonitaukeista johtuva kuolleisuus oli 1980-luvun alussa lähes yhtä suuri kuin nykyisin kuolleisuus kaikkiin kuolemansyihin yhteensä. 1960-luvulla suomalaisten kuolleisuus sydän- ja verisuonitaukeihin, etenkin sepelvaltimotautiin, oli maailman suurimpia, mutta nykyisin emme enää ole kaukana Länsi-Euroopan keskitasosta. Sydän- ja verisuonitautikuolleisuuden vähentyminen on suurelta osin johtunut tupakoinnin ja epäterveellisten ruokatottumusten vähenemisestä sekä muun muassa kohonneen verenpaineen tehostuneesta hoidosta. 1940- ja 1950-lukujen vaihteessa kolme neljäsosaa suomalaismiehistä tupakoi säännöllisesti; nykyisin vastaava osuus on enää noin 26 prosenttia. Myös ravintorasvojen kulutusmuutokset ovat olleet huomattavia: 1960-luvun puolivälissä voin kulutus oli keskimäärin 18 kiloa henkeä kohti vuodessa, nykyisin enää 3 kiloa.

Kuvio 3.6 Työikäisten yleisimpien kuolemansyiden kehitys vuosina 1986–2006.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 3.7 65 vuotta täyttäneiden yleisimpien kuolemansyiden kehitys vuosina 1986–2006.



Lähde: Tilastokeskus.

Suomalaisten sepelvaltimotautikuolleisuus vähenisi edelleen nykytasolta noin kolmannekseen tai neljännekseen, jos saavuttaisimme Ranskan tai Japanin tason. Jos sepelvaltimotautikuolemat vähenisivät muissa koulutusryhmissä korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden jo saavuttamalle tasolle, kuolleisuus pienenesi lähes puolet nykyisestä. Tehostamalla tähänastisia sydän- ja verisuoniterveyttä edistäviä toimia voidaan sydän- ja verisuonitautikuolleisuutta todennäköisesti yhä merkittävästi vähentää. (Ks. myös liite 1).

Syöpä

Myös monien syöpämuotojen aiheuttamat kuolemat ovat merkittävästi harvinaistuneet viime vuosikymmeninä. Myönteisimpiin esimerkkeihin lukeutuvat miesten keuhkosityöpä, jonka yleisyys on selvästi vähentynyt tupakoinnin vähenemisen myötä (kuviot 3.6 ja 3.7), sekä naisten kohdunkaulan syöpä, jonka väheneminen on pääosin johtunut tehostuneesta syövän esiasteiden seulonnasta. Syöpäkuolleisuus on vähentynyt selvästi hitaammin naisten kuin miesten parissa. Tämä johtuu etupäässä kahdesta tekijästä: naisilla tupakointiin liittyvät syöpämuodot ovat yleistyneet, päinvastoin kuin miehillä, ja naisten rintasyövän kasvavan ilmaantuvuuden takia taudin parantunut ennuste näkyy vain vähäisenä kuolleisuuden alenemisena (kuviot 3.6 ja 3.7). Suomessa sekä naisten että miesten kuolleisuus syöpään on kuitenkin Euroopan pienimpiä.

Suomen Syöpärekisterissä laadittujen tuoreimpien ennusteiden mukaan kuolleisuus lähes kaikkiin tavallisimpiin syöpämuotoihin pienenee lähitulevaisuudessa. Merkittävin poikkeus on naisten keuhkosityöpä, jonka aiheuttama kuolleisuus kasvaa edelleen. Syöpäkuolleisuuden kehitys lienee selvästi myönteisempää kuin syövän ilmaantuvuuden kehitys, mikä johtuu syövän hoitotulosten parantumisesta. (Ks. myös liite 1).

Tapaturmat, väkivalta ja alkoholikuolleisuus

Tapaturmien ja väkivallan aiheuttama kuolleisuus pieneni koko 1990-luvun ajan ja välittömästi alkoholin liikakäyttöön liittyvä kuolleisuuskin pieneni vuosikymmenen alussa nuorissa ikäryhmissä ja keski-ikäisten miesten joukossa. 1990-luvun lopulta lähtien alkoholikuolleisuus on selvästi suurentunut, erityisen paljon vuodesta 2003 vuoteen 2004, mikä liittyi alkoholin hinnanalennukseen ja saatavuuden helpottumiseen (kuvio 3.6). Myös tapaturma- ja väkivaltakuolleisuuden lasku tyrehtyi 2000-luvun alkuvuosina.

Pitkäaikaisen runsaan alkoholinkäytön aiheuttama tautikuolleisuus on Suomessa lähellä Länsi-Euroopan keskitasoa, mutta alkoholimyrkytyksen aiheuttamat kuolemat ovat meillä monin verroin yleisempiä kuin vaikkapa muissa Pohjoismaissa. Tapaturmien ja väkivallan aiheuttamat kuolemat vähenisivät noin puoleen, jos saavuttaisimme Euroopan kärjessä olevien Hollannin, Englannin ja Ruotsin tason

ja noin kolmannekseen, jos tilanne koko väestössä olisi yhtä hyvä kuin korkea-asteen koulutuksen saaneilla (Koskinen & Martelin 2007). Alkoholin käytön ja humalajuomisen vähentäminen on tärkein yksittäinen tekijä, jolla tapaturmien ja väkivallan aiheuttamia vammoja ja kuolemia voidaan vähentää. Suomalaisten alkoholikuolleisuus pienenisi alle puoleen nykytasosta, jos koko väestössä saavutettaisiin suomalaisten korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden tai kansainvälisten tilastojen kärjessä olevien maiden taso. (Ks. myös liite 1).

Tärkeimpien kuolemansyiden vaikutus elinajanodotteen ja iäkkäiden määrän kehitykseen

Monet aikanaan yleiset kuolemansyyt ovat nopeasti hävinneet lähes kokonaan. Esimerkiksi tuberkuloosi aiheutti vielä 1930-luvulla noin kuudesosan kaikista kuolemista ja oli nuorten aikuisten tärkein kuolemansyy, mutta muutamassa vuosikymmenessä tuberkuloosikuolemat vähenivät yli 90 prosenttia (Härö & Pättilä 1958, Tala-Heikkilä 2003). Sepelvaltimotauti on toinen hyvä esimerkki. 1970-luvun alusta lähtien sepelvaltimotaudin aiheuttamat kuolemat ovat vähenyneet työikäisillä yli 80 prosenttia ja eläkeikäisilläkin noin 50 prosenttia. Siitä huolimatta sepelvaltimotauti on edelleen suomalaisten tärkein kuolemansyy, joka aiheuttaa joka neljännen kaikista kuolemista. Jos kuolleisuuden kannalta tärkeimpien kansantautien ehkäisyssä tai hoidossa tapahtuu merkittäviä läpimurtoja, vastaavia kuolemansyiden häviämisiä voi tapahtua tulevaisuudessakin.

Seuraavaksi kuvataan, kuinka paljon eräiden merkittävien kuolemansyiden poistaminen vaikuttaisi elinajanodotteeseen ja iäkkään väestön määrään vuosina 2020 ja 2040¹³

Taulukossa 3.2 esitetään, kuinka paljon Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukaiset elinajanodotteet ja iäkkään väestön määrät muuttuisivat vuoteen 2040 mennessä, jos tietty kuolemansyy poistuisi kokonaan vuodesta 2007 lähtien. Realistisempi oletus lienee monen kuolemansyyn osalta se, että ao. kuolemansyyn aiheuttama kuolleisuus puolittuu kaikissa ikäryhmissä. Tällöin elinajanodotteet ja iäkkään väestön määrät vuonna 2040 poikkeaisivat Tilastokeskuksen ennustamista hieman alle 50 prosenttia verrattuna siihen, että ao. kuolemansyyn aiheuttamat kuolemat häviäisivät kokonaan. Laskelmat nojaavat myös siihen oletukseen, että Tilastokeskuksen ennusteen lähtökohtana oleva

¹³ Laskelmissa väestöennusteen pohjana on käytetty Tilastokeskukselta saatuja valtakunnallisia ikävuosi- ja sukupuolikohtaisia kuolleisuuslukuja 2002–2006, vuoden 2006 lopun väestötietoja, kuolleisuuden kehitystrendiä vuosien 1987–1991 ja 2002–2006 välillä sekä 5-vuotisia-ryhmittäisiä kuolinsyytietoja vuodelta 2006. Yksittäisestä kuolinsyyistä puhdistetut väestöennusteet ja elinajanodotteet on muodostettu vähentämällä ikävuosikohtaisista kuolleisuusluvusta kuolleiden kokonaismäärällä jaettu ko. kuolinsyyhyn kuolleiden lukumäärä. Tämän jälkeen on laskettu väestöennusteet ja elinajanodotteet tavanomaisilla elinajantauluihin liittyvillä menetelmillä olettaen em. trendin jatkuvan myös tulevaisuudessa.

kuolleisuuden suhteellinen väheneminen on yhtä suurta kaikissa kuolemansyissä.

Taulukko 3.2 Yksittäisten kuolemansyiden aiheuttaman kuolleisuuden poistamisen vaikutukset vastasyntyneen elinajanodotteeseen sekä iäkkään väestön määrään vuonna 2040.

MIEHET	Elinajan- odote	65–79-v. Lkm	%	80–89-v. Lkm	%	90+ -v. Lkm	%
Lähtötilanne 2006	75,80	285 871		59 313		5 998	
2040							
Tilastokeskuksen ennuste	83,86	447 082		202 084		46 762	
Kuolemansyyn poistamisen vaikutus: elinajanodotteen ja iäkkäiden määrän poikkeama Tilastokeskuksen ennustamasta							
Kasvaimet	2,28	20 971	4,7	36 355	18,0	21 675	46,3
- keuhkosityöpä	0,23	5 950	1,3	9 184	4,5	4 175	8,9
- eturauhassyöpä	0,43	1 781	0,4	5 215	2,6	4 171	8,9
Dementiat	0,57	446	0,1	3 479	1,7	6 325	13,4
Alkoholikuolemansyyt	0,29	9 686	2,2	5 492	2,7	992	2,1
Sepelvaltimotauti	2,13	18 143	4,1	38 510	19,1	39 737	84,6
Aivoverisuonisairaudet	0,98	4 609	1,0	10 964	5,4	9 248	19,7
Liikennetapaturmat	0,08	594	0,1	487	0,2	194	0,4
Kaatumiset	0,18	2 234	0,5	3 172	1,6	2 384	5,1
Itsemurhat	0,23	2 833	0,6	1 819	0,9	421	0,9
NAISET							
Lähtötilanne 2006	82,83	361 916		132 614		23 080	
2040							
Tilastokeskuksen ennuste	88,42	480 256		277 979		94 292	
Kuolemansyyn poistamisen vaikutus: elinajanodotteen ja iäkkäiden määrän poikkeama Tilastokeskuksen ennustamasta							
Kasvaimet	1,78	14 022	2,9	24 841	8,9	19 741	20,9
- keuhkosityöpä	0,18	1 957	0,4	3 002	1,1	1 682	1,8
- rintasyöpä	0,35	2 936	0,6	3 836	1,4	2 466	2,6
Dementiat	0,65	168	0,0	4 046	1,5	15 388	16,3
Alkoholikuolemansyyt	0,24	2 269	0,5	1 668	0,6	452	0,5
Sepelvaltimotauti	2,04	4 105	0,9	20 382	7,3	46 104	48,8
Aivoverisuonisairaudet	0,91	2 461	0,5	10 093	3,6	17 929	19,0
Liikennetapaturmat	0,06	168	0,0	278	0,1	94	0,1
Kaatumiset	0,17	498	0,1	1 863	0,7	3 399	3,6
Itsemurhat	0,18	498	0,1	834	0,3	283	0,3

Sepelvaltimotaudin vaikutus vastasyntyneen elinajanodotteeseen on suurempi kuin yhdenkään muun yksittäisen kuolemansyyn. Jos sepelvaltimotaudin aiheuttamat kuolemat kyettäisiin kokonaan estämään, ja kuolleisuus muihin kuolemansyihin vähenisi Tilastokeskuksen ennustamalla nopeudella, sekä naiset että miehet eläisivät keskimäärin 2–3 vuotta vanhemmiksi kuin Tilastokeskus ennustaa. Jos kaikki kasvainten aiheuttamat kuolemat voitaisiin ehkäistä, vaikutus olisi suunnilleen yhtä suuri. Kasvaimet ovat kuitenkin varsin laaja tautiryhmä, ja eri kasvainten syyt ja ehkäisymahdollisuudet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Yhdenkään yksittäisen syövän poistaminen ei pidentäisi elinajan odotetta kuin enintään puolisen vuotta.

Aivoverisuonitaudit, joiden syyt ja ehkäisykeinot ovat osin yhteisiä sepelvaltimotaudin kanssa, on elinajan odotteen kannalta kolmanneksi tärkein kuolemansyy-

ryhmä, jonka poistaminen pidentäisi niin naisten kuin miestenkin elinajanodotetta noin yhden vuoden. Vuoden 2040 elinajanodotteeseen dementia-kuolemien poistaminen vaikuttaisi enemmän kuin alkoholikuolemien ja itsemurhien katoaminen. Naisilla dementia on elinajanodotteen kannalta neljänneksi tärkein kuolemansyy vuonna 2040.

Kuolemansyiden poistamisen vaikutuksia koskeviin laskelmiin ja asiantuntija-arvioihin perustuva yhteenveto kuolleisuuden kehitysnäkymistä

Tärkeimpien kuolemansyiden osalta asiantuntijoiden¹⁴ perusoletus on se, että kuolleisuuden viimeaikaiset muutokset jatkuvat myös lähitulevaisuudessa. Perusskenaariona – sekä asiantuntija-arvioiden että kuolemansyiden poistamisen vaikutuksia koskevien laskelmien nojalla – voidaankin pitää Tilastokeskuksen ennusteen mukaista kehitystä, joka nojaa oletukseen viimeaikaisten kuolleisuusmuutosten jatkumisesta. Kuviossa 3.8 on esitetty perusskenaarion ohella elinajanodotetta ja iäkkään väestön määrää koskevat kehitysnäkymät kahden muun väestöennustevaihtoehdon valossa.

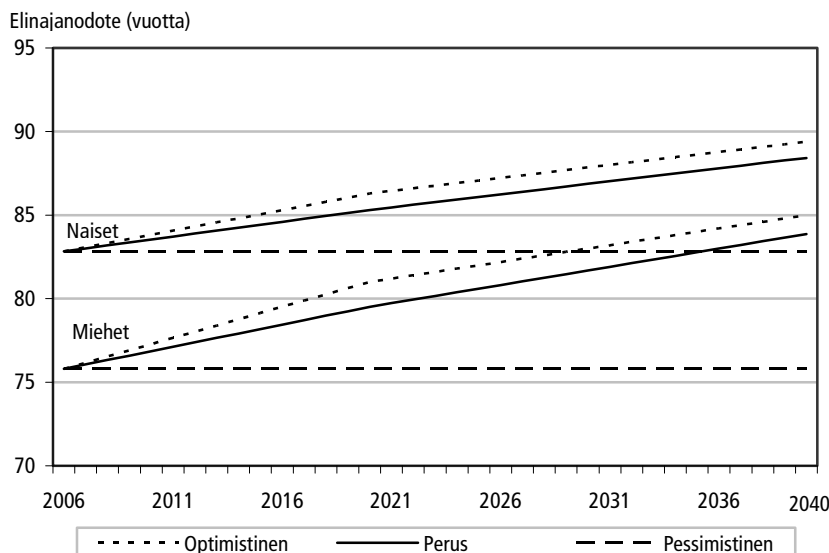
Pessimistinen vaihtoehto vastaa osapuilleen tilannetta, jossa kuolleisuus vakiintuu kussakin ikäryhmässä vuoden 2006 tasolle, mihin saattaisi johtaa muun muassa lihavuuden ja päihdehaittojen sekä näiden seurausten huomattava yleistyminen. Optimistinen vaihtoehto perustuu oletukseen, että kuolleisuuden kehitys on Tilastokeskuksen ennustamaa myönteisempi, ja ero vastaa noin puolta sepelvaltimotautikuolemien eliminoinnin vaikutuksista. Tämä voisi olla mahdollista, jos lihavuuden ja päihdehaittojen kielteinen kehitys saadaan kääntymään ainakin jossakin määrin myönteiseksi ja joidenkin keskeisten kansanterveysongelmien (kuten diabetes, dementia, jotkut syöpämuodot, itsemurhat ja tapaturmat) ehkäisy ja/tai hoito kehittyvät merkittävästi.

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukainen kehitys näyttää uskottavalta sekä kansanterveysasiantuntijoiden näkemysten että tärkeimpien yksittäisten kuolemansyiden ehkäisyn vaikutuksia koskevien laskelmien valossa. Tällöin 90 vuotta täyttäneiden määrä kasvaisi vuoden 2006 tasolta lähes viisinkertaiseksi vuoteen 2040 mennessä. Vastaavasti 80–89-vuotiaiden lukumäärä kasvaisi noin 2,5-kertaiseksi vuoteen 2040 mennessä. 65–79-vuotiaiden määrä kasvaisi noin 50 prosentilla vuoteen 2020 mennessä, mutta ei enää sen jälkeen.

¹⁴ Tässä luvussa esitetyt asiantuntija-arviot pohjautuvat seuraavien henkilöiden haastatteluihin: Antti Reunanen (sepelvaltimotauti, aivoverisuonisairaudet, diabetes); Raimo Sulkava (dementia); Eero Pukkala (syöpä); Markku Heliövaara TULE-sairaudet; Tari Haahtela (allergiat ja astma); Jaana Suvisaari (mielenterveys- ja päihdeongelmat); Anne Lounamaa ja Sanna Sihvonen (tapaturmat).

Optimistisen ennustevaihtoehdon mukaan 90 vuotta täyttäneiden määrä kasvaisi kuusinkertaiseksi vuoteen 2040 mennessä. Muiden vanhusikäryhmien kasvu ei olennaisesti poikkeaisi perusskenaarion mukaisesta kehityksestä.

Kuvio 3.8 Elinajanodotteen kehitysnäkymät kuolemansyiden poistamislaskelmien ja kansantautien kehitystä koskevien asiantuntija-arvioiden perusteella.



Pessimistisessä vaihtoehdossa kuolleisuus vakiintuisi nykyiselle tasolle jolloin myöskään elinajanodotteessa ei tapahtuisi muutosta. 90 vuotta täyttäneiden määrä suurenisi yli 2,5-kertaiseksi vuoteen 2040 mennessä. Myös 80–89-vuotiaiden määrä kasvaisi, mutta jonkin verran hitaammin kuin perusskenaarion mukaan. Sen sijaan 65–79-vuotiaiden lukumäärä muuttuisi osapuilleen Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisella nopeudella.

Iäkkään väestön määrä näyttää siis kaikkien ennusteiden valossa olennaisesti kasvavan, joskin etenkin kaikkein vanhimpien ikäryhmien kohdalla kasvun nopeus riippuu varsin paljon kuolleisuuden tulevasta kehityksestä.

Ikääntyvän väestön toimintakyky

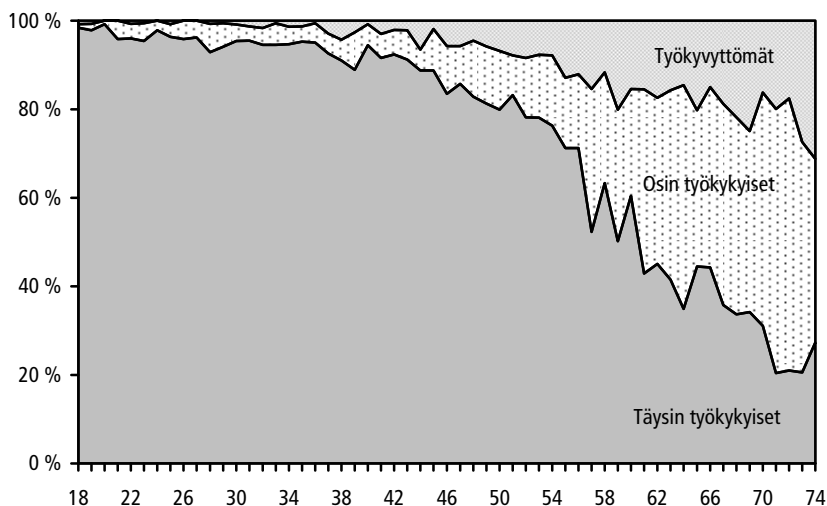
Viime vuosikymmeninä myös monet sairauksien ja tapaturmien aiheuttamat toimintakyvyn rajoitukset ovat harvinaistuneet. Joiltakin osin väheneminen johtuu elinolojen kohentumisesta, jonka ansiosta joistakin tehtävistä suoriudutaan vajeammalla toimintakyvyllä kuin aiemmin. Toisaalta suotuista kehitys näkyy selaisistakin tehtävistä suoriutumisessa, joihin ulkoisilla olosuhteilla ei ole merkittävää vaikutusta. Tiedot toimintarajoitusten yleisyydessä tapahtuneista muutoksista perustuvat kuitenkin lähinnä tutkittavien henkilöiden omiin ilmoituksiin. Itse

ilmoitetun toimintakyvyn kohentuminen voi johtua siitä, että yhä suurempi osa tutkituista selviytyy ainakin voimansa äärimmilleen pinnistäen kysymyksen kohteena olevasta tehtävästä, mutta muutosta saattaa selittää myös itsenäisen suoriutumisen merkityksen korostuminen, lisääntynyt halu käyttää kaikkia voimavarojaan.

Työikäisillä keskeinen toimintakyvyn ulottuvuus on suoriutuminen ansiotyöstä. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus alle 55-vuotiaista työikäisistä on pienentynyt 1970-luvun puolivälin jälkeen noin viidenneksellä (4 %:iin). Etenkin sydän- ja verisuonitautien takia myönnetty työkyvyttömyyseläkkeet ovat vähentyneet. Sen sijaan mielenterveyden häiriöiden, ennen kaikkea masennuksen takia myönnettyjen eläkkeiden määrä on nopeasti kasvanut, vaikka masennus ei näytä olennaisesti yleistyneen. Kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä lähes puolet onkin nykyisin myönnetty mielenterveyden häiriöiden ja noin neljännes tuki- ja liikuntaelinvaivojen takia.

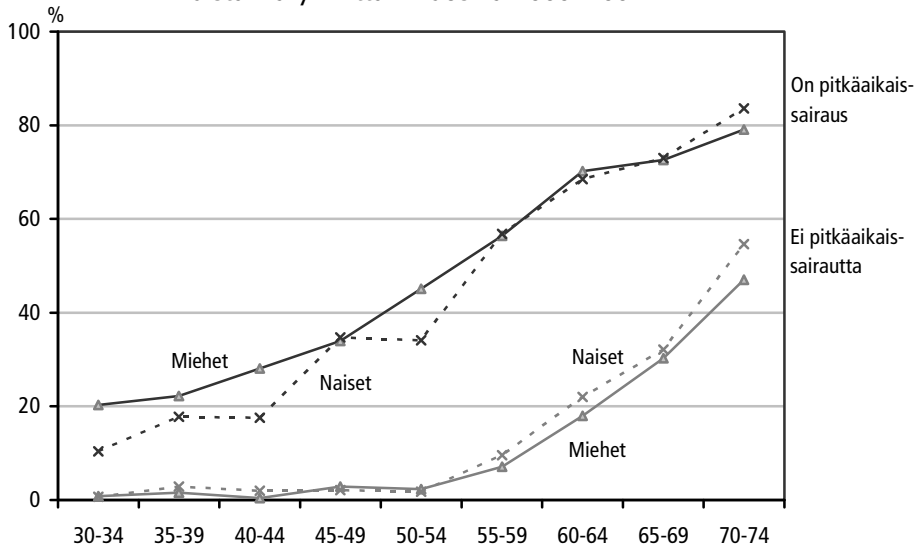
Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytys on työkykyä rajoittava sairaus, mutta eläkeratkaisuun vaikuttavat monet muutkin seikat kuin sairaudesta johtuva toiminnanvaja. Edellytyksiä osallistua työelämään voidaan mitata myös kysymällä henkilön omaa käsitystä työkyvystään. Ihmisten oma käsitys työkyvystään on voimakkaassa yhteydessä muun muassa ikään ja terveydentilaan. Suuri osa ikääntyvistä ja kroonisia sairauksia potevistakin pitää kuitenkin työkykyään hyvänä (kuviot 3.9 ja 3.10).

Kuvio 3.9 Oma arvio työkyvystä ikäryhmittäin vuosina 2000–2001.



Lähde: Gould ym. (2006).

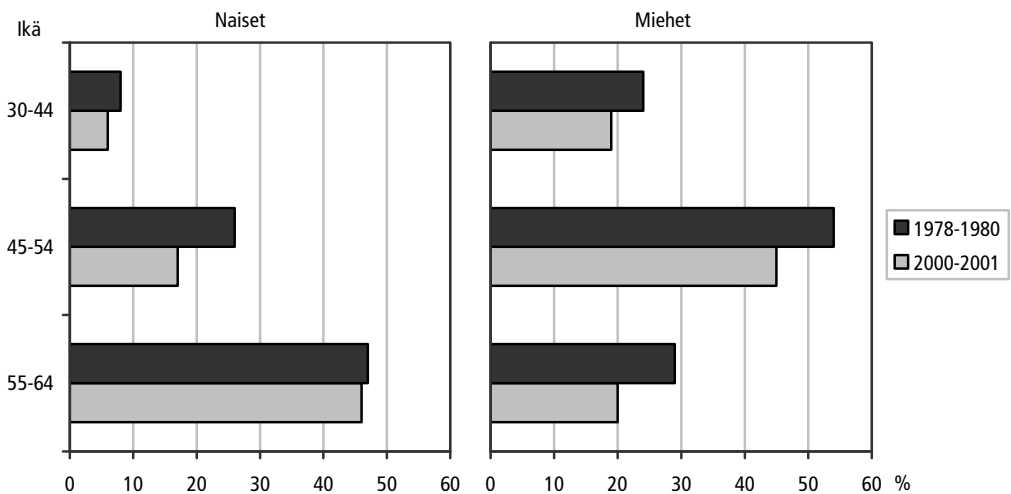
Kuvio 3.10 Työkyvyltään rajoittuneiden osuus (%) pitkäaikaissairaista ja muista ikäryhmittäin vuosina 2000–2001.



Lähde: Koskinen ym. (2006a).

1970-luvun lopulta 2000-luvun alkuun koettu työkyky parani merkittävästi 45–64-vuotiaiden miesten ja 45–54-vuotiaiden naisten ryhmissä (kuvio 3.11). Tämä myönteinen muutos kuitenkin selittyi lähes kokonaan väestön koulutusrakenteen muutoksesta: yhä suurempi osuus väestöstä kuuluu ylempiin koulutusryhmiin, joissa koettu työkyky on hyvä. Missään koulutusryhmässä koettu työkyky ei parantunut merkittävästi 1970-luvun lopulta 2000-luvun alkuun.

Kuvio 3.11 Työkyvyltään rajoittuneiden osuus (%) ikäryhmittäin vuosina 1978–1980 ja 2000–2001.

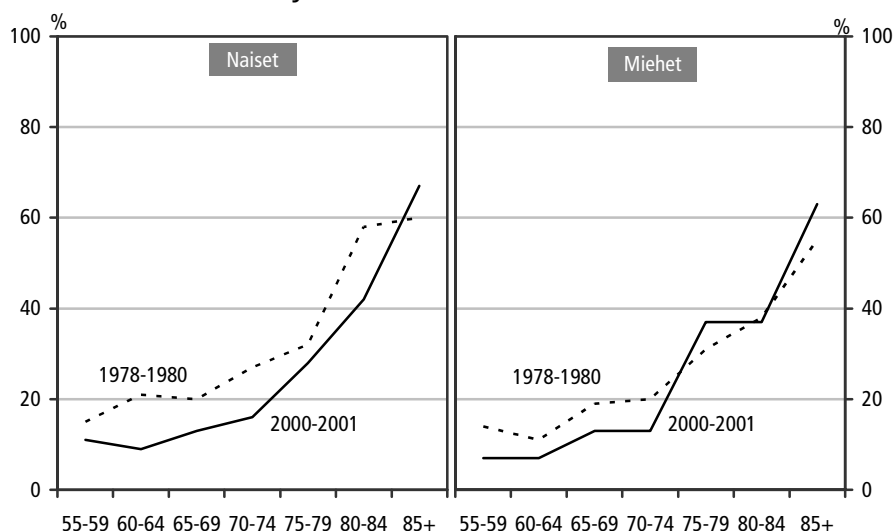


Lähde: Koskinen ym. (2006b).

Keski-ikäisten toimintakyky näyttää kohentuneen myös muilla tavoin. Sairauspäivien ja sairauden takia vuodelevossa vietettyjen päivien määrä henkilöä kohti on vähentynyt merkittävästi. Kyselytutkimusten mukaan vuonna 2007 55–64-vuotiaista yli puolet arvioi kykenevänsä juoksemaan puolen kilometrin matkan, kun 1980-luvun alussa samassa ikäryhmässä vastaavan arvion antoi alle kolmasosa.

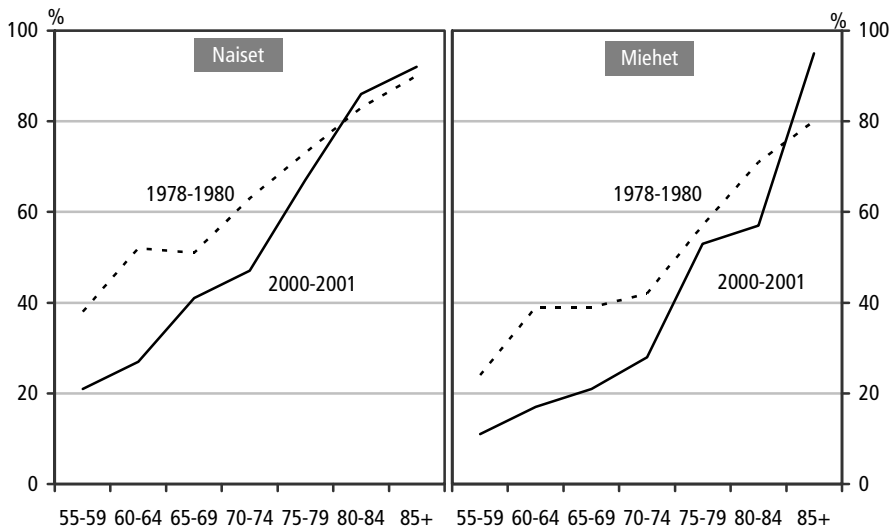
Tavallisista päivittäistoimista suoriutuvien osuus on suurentunut useimmissa ikäryhmissä. Kaikkein vanhimpien toimintakyvyn kehityksestä ei ole luotettavaa tietoa, mutta ainakin alle 80-vuotiaiden liikkumiskyky, itsestä ja kodista huolehtiminen, näkö ja kuulo sekä psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky näyttävät kohentuneen ja avuntarve vähentyneen verrattaessa Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia vuosilta 2000–2001 vastaavilla menetelmillä koottuihin Mini-Suomi -terveystutkimuksen tietoihin vuosilta 1978–1980 (kuviot 3.12 ja 3.13).

Kuvio 3.12 Perustoiminnoissa (pukeutuminen, vuoteeseen asettuminen, asunnossa liikkuminen) vaikeuksia kokeneet ikäryhmittäin vuosina 1978–1980 ja 2000–2001.



Lähde: Martelin ym. (2004).

Kuvio 3.13 Liikkumisvaikeuksia (portaiden nousu, ostokassin kantaminen, 0,5 km kävely) vaikeuksia kokeneet ikäryhmittäin vuosina 1978–1980 ja 2000–2001.



Lähde: Martelin ym. (2004).

Eri sairauksien merkitys väestön toimintakyvyn rajoittajina

Väestön toimintakyvyn ja avun tarpeen tulevaisuudennäkymiin vaikuttaa suuresti se, miten keskeisten kansantautien yleisyys ja niiden haittaavuus kehittyvät. Tietyn taudin suhteellinen merkitys toiminnanrajoitteista kärsivien osuuden kannalta riippuu toisaalta taudin yleisyydestä väestössä ja toisaalta siitä, miten paljon se lisää toiminnanrajoitteiden riskiä yksilötasolla. Toimintakykyä vakavasti rajoittava, mutta harvinainen sairaus vaikuttaa koko väestön tasolla vähemmän kuin yleinen, yksilön toimintakykyyn lievemmin vaikuttava tauti.

Itseraportoidun työkyvyn rajoitteiden yleisyyttä 30–64-vuotiaassa väestössä selittää molemmilla sukupuolilla selvimmin masennus: naisilla yli kolmasosa ja miehillä noin neljännes rajoitteista liittyy masennukseen. Masennus on sekä melko yleinen että varsin voimakkaasti koettuun työkykyyn vaikuttava sairaus: Masentuneet kokevat työkykynsä monin kerroin useammin rajoittuneeksi muihin verrattuna (Koskinen ym. 2006a).

Miehillä myös psykoosit nousivat harvinaisuudestaan huolimatta tärkeäksi tekijäksi. Selkäsairaudet olivat sekä miehillä että naisilla toiseksi tärkein rajoittuneen työkyvyn yleisyyteen yhteydessä oleva tekijä; myös niskasairaudet ja naisilla käsinivelrikko olivat merkittäviä. Naisilla lähes neljäsosa työkyvyn rajoitteista liittyi lihavuuteen. Tämä havainto johtuu sekä lihavuuden vaikutuksesta monien toimintakykyä haittaavien sairauksien riskiin että sen vaikutuksista fyysiseen

toimintakykyyn. Tupakoinnin merkitys oli naisilla melko vähäinen, kun taas miehillä se nousi tärkeimpien tekijöiden joukkoon, mikä selittyy toisaalta tupakoinnin yleisyydellä miesten keskuudessa ja toisaalta sen merkityksellä monien sairauksien riskitekijänä.

Lihavuus on keskeinen yksittäisen tekijä liikkumiskyvyn rajoitteen yleisyyden kannalta molemmilla sukupuolilla, erityisen selvästi naisilla. Myös monet liikku-
misrajoitteiden yleisyyden kannalta tärkeiksi osoittautuneet taudit heijastanevat suurelta osin lihavuuden vaikutusta, kuten polvinivelrikko naisilla ja diabetes miehillä. Miehillä myös tupakointi oli hyvin tärkeä tekijä, jonka vaikutus liikkumiskyvyn välittynee suurelta osin eri sairauksien kautta.

Yleinen toimintakyvyn rajoittuneisuus viittaa kykenemättömyyteen selviytyä ilman apua ainakin yhdestä arkipäivän askareesta, minkä lisäksi täysin sokeat on luokiteltu toimintakyvyltään rajoittuneeksi (Kattainen ym. 2004). Tavallisin ongelma on kyvyttömyys suoriutua raskaista siivoustöistä. Verenkiertoelinten taudit ovat iäkkäillä keskeinen toimintakyvyn rajoitteiden yleisyyttä selittävä tekijä. Lisäksi mielenterveysongelmat sekä kognitiivisen toimintakyvyn heikkeneminen ovat molemmilla sukupuolilla merkittäviä. Naisilla myös lihavuus on tärkeä toimintakykyä heikentävä tekijä.

Laitoshoitoon siirtymistä aiheuttavat väestötasolla eniten mielenterveysongelmat (etenkin naisilla) ja diabetes (Nihtilä ym. 2007).

Sairaudet ja epäterveelliset elintavat (osin sairauksien välityksellä) heikentävät olennaisesti toimintakykyä, tarkasteltiinpa sitten selviytymistä työssä, liikkumis-
vaikeuksia tai yleistä toimintakyvyn rajoitusta. Väestön toimintakykyä eniten rajoittaviin sairauksiin lukeutuvat verenkiertoelinten taudit, diabetes, polvinivelrikko, selkäsairaudet ja mielenterveysongelmat. Myös lihavuus ja tupakointi ovat erittäin tärkeitä väestön toimintakyvyn rajoittajia. Sen sijaan pitkäaikaiseen laitoshoitoon siirtymistä sairaudet näyttävät ennustavan huonommin. Pysyvän laitoshoidon perusteita ovat vakavasti heikentynyt toimintakyky sekä vaikeudet järjestää kotona selviytymisen edellyttämää kotihoitoa, ja näihin vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin sairaudet.

Asiantuntija-arviot keskeisten kansansairauksien kehitysnäkymistä sekä ehkäisy- ja hoidon mahdollisuuksista

Joidenkin kansanterveysongelmien tulevaa kehitystä voidaan ennakoida verrattain luotettavasti. Hyvä esimerkki on keuhkosityöpä, jonka tärkein syy on pitkään jatkunut tupakointi. Kun tunnetaan tupakoivien osuus väestöstä ja se, kuinka pitkään tupakointi on kestänyt ja kuinka yleistä tupakoinnin lopettaminen on, voidaan melko hyvin arvioida keuhkosityöpään sairastuvien määrä tulevaisuudessa. Koska ei ole vahvoja perusteita olettaa, että taudin hoitotuloksissa tapahtuisi

suuria muutoksia lähitulevaisuudessa, myös sen aiheuttamien kuolemien määrä on varsin luotettavasti ennakoitavissa.

Joidenkin kansanterveysongelmien kohdalla tulevaisuuden näkymät ovat paljon epävarmempia. Jos taudin syyt tunnetaan huonosti, niiden tulevaa kehitystä on vaikea ennakoida, syiden vähentämiseen tähtäävien keinojen tuloksellisuudesta ei ole selvää käsitystä tai taudin hoitotulokset saattavat olennaisesti parantua, on hyvin vaikeaa arvioida, miten taudin yleisyys ja ennuste tulevaisuudessa muuttuvat.

Yhteenvetona kansanterveyden tulevaisuudennäkymistä asiantuntijahaastattelujen valossa voidaan todeta, että pääsääntöisesti oletetaan viimeaikaisen kehityksen jatkuvan tulevaisuudessa. Sydän- ja verisuonitautien ilmaantuvuus vähentyy, samoin tärkeimpien tuki- ja liikuntaelinsairauksien. Myös dementia ja itsemurhien ilmaantuvuuden arvioidaan pienenevän. Sen sijaan diabeteksen, astman ja allergioiden sekä joidenkin tapaturmamuotojen oletetaan yleistyvän edelleen (liite 1).

Sydän- ja verisuonitautien, diabeteksen ja dementiaan hoitokustannusten arvioidaan kasvavan, mutta psykoosin hoitokustannukset potilasta kohti pienentynevät, jos laitoshoidon voidaan edelleen vähentää. Monia kansansairauksia potevien henkilöiden toimintakyvyn oletetaan kohenevan hoidon kehittymisen ansiosta, mutta toisaalta monien muiden sairauksien kohdalla ei ole selviä perusteita olettaa potilaiden toimintakyvyn muuttuvan nykytasolta.

Iäkkään väestön toimintakyvyn ja avun tarpeen näkökulmasta tärkein myönteinen muutosnäkökulma koskee sydän- ja verisuonitautia ja joitakin tuki- ja liikuntaelinsairauksia, joiden oletetaan vähenevän ja rajoittavan toimintakykyä tähänastista vähemmän. Vastaavasti vakavin uhka on diabeteksen nopean yleistymisen jatkuminen ja se, että dementiaan ehkäisyssä ei edistytäkään, jolloin vakavasti toimintarajoitteisten henkilöiden määrä kasvaa nopeasti iäkkäiden lukumäärän kasvaessa.

Toimintakyvyn kehitysnäkymät

Kansanterveysongelmien yleisyyden tuleva kehitys ja niiden merkitys väestön toimintakyvyn rajoittajina määräävät suurelta osin sen, kuinka toimintarajoitteisten osuus eri ikäryhmissä tulee muuttumaan. Taulukkoon 3.3 on koottu tiivis yhteenveto toimintarajoitteisten osuuden kehitysnäkymistä edellä esitettyjen tulosten ja arvioiden valossa. Perusskenaariona voidaan pitää sitä, että alle 80-vuotiaiden keskuudessa toimintakyvyn rajoitteiden yleisyys pienenee ja 80 vuotta täyttäneiden keskuudessa säilyy ennallaan.

Jos sydän- ja verisuonisairauksien vähentämisessä, diabeteksen yleistymisen pysäyttämässä onnistutaan ja dementiaan ehkäisyssä ja/tai hoidossa saavutetaan merkittäviä edistysaskeleita – eikä muissa keskeisissä kansanterveysongelmissa tapahdu olennaisia kielteisiä muutoksia – on luultavaa, että alle 80-vuotiaiden toimintakyky paranee perusskenaariota nopeammin ja toimintarajoitteiden yleisyys pienenee myös iäkkäimpien keskuudessa. Jos sen sijaan diabeteksen yleistyminen jatkuu, dementiaan torjunnassa ei juuri edistytä ja sydän- ja verisuonitautien myönteinen kehitys tyrehtyy – eikä muita keskeisiä kansanterveysongelmia kyetä merkittävästi vähentämään – työikäisten toimintakyky pysynee osapuilleen nykytasolla ja eläkeikäisten toimintakyky todennäköisesti heikkenee.

Taulukko 3.3 Väestön toimintakyvyn kehitysnäkymät kansansairauksien yleisyyden ja vaikeusasteen kehitystä koskeviin asiantuntija-arvioihin perustuen.

TOIMINTARAJOITTEISTEN OSUUS VÄESTÖSTÄ VUOTEEN 2020			
	0–64-vuotiaat	65–79-vuotiaat	80-v. täyttäneet
Pessimistinen	→	→ tai ↑	↑
Perusskenaario	↓	↓	→
Optimistinen	↓↓	↓↓	↓

Jos toimintakyky eri ikäryhmissä säilyy Terveys 2000 -tutkimuksessa havaitulla tasolla, toimintarajoitteisten henkilöiden määrä kasvaa lähivuosikymmeninä jyrkästi väestön ikärakenteen vanhentuessa. Taulukon 3.4 ”ei trendiä” -riveiltä ilmenee, että liikkumisvaikeuksista kärsivien 55 vuotta täyttäneiden suomalaisten määrä kaksinkertaistuu noin miljoonaan vuonna 2040, jos liikuntarajoitteisten osuus säilyy ennallaan eri ikäryhmissä sekä naisilla että miehillä ja väestön määrä eri ikäryhmissä muuttuu Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukaisesti¹⁵.

Itsestä huolehtimisen rajoituksista kärsivien henkilöiden määrä kasvaa ennustelaskelmien mukaan jopa hieman nopeammin: jos ikäryhmittäiset osuudet säilyvät vuoden 2000 tasolla, vuonna 2040 tällaisia henkilöitä on 1,3 kertaa enemmän kuin vuonna 2000¹⁶.

¹⁵ Tässä tarkastelussa liikkumisrajoitteisiksi on määritelty kaikki ne, joilla on ainakin lieviä vaikeuksia vähintään yhdessä liikuntakykymittarin kolmesta osiosta (500 m kävelyssä, porraskäynnin nouseminen pysähtymättä ja 5 kg taakan kantaminen 100 m). Luvut ovat noin kolmannesta pienempiä, jos lievimistä vaikeuksista kärsiviä ei pidetä liikuntarajoitteisina. Käytettiin kumpaa hyvänsä määrittelyä, liikkumisrajoitteisten määrä kasvaa osapuilleen yhtä nopeasti.

¹⁶ Itsestä huolehtimisen rajoituksista kärsiviksi on tässä luettu kaikki ne, joilla on ainakin lieviä vaikeuksia vähintään yhdessä seuraavista kolmesta osiosta: pukeutuminen/riisuutuminen, vuoteeseen asettuminen ja sieltä nouseminen ja asunnossa liikkuminen.

Taulukko 3.4 Liikkumiskyvyssä ja itsestä huolehtimisessa vaikeuksia kokevien lukumäärä 55 vuotta täyttäneessä väestössä vuosina 1980, 2000, 2020 ja 2040: kolme tulevaisuudennäkymää¹.

	Henkilöiden määrä (tuhansia)				Indeksi (vuosi 2000 = 100)			
	Havaittu		Ennustettu		Havaittu		Ennustettu	
	1980	2000	2020	2040	1980	2000	2020	2040
Vaikeuksia liikkumiskyvyssä²								
ei trendiä			800	1 056			156	206
trendi	519	514	626	787	101	100	122	153
ysin koul.			649	878			126	171
Vaikeuksia itsestä huolehtimisessa³								
ei trendiä			401	576			160	231
trendi	247	250	330	488	99	100	132	195
ysin koul.			331	483			133	193

- ¹ Ei trendiä: toimintarajoitusten yleisyys säilyy kussakin ikä- ja sukupuoliryhmässä vuoden 2000 tasolla
Trendi: toimintarajoitusten yleisyys muuttuu kussakin ikä- ja sukupuoliryhmässä yhtä nopeasti kuin jaksolla 1980–2000
Ylin koul.: toimintarajoitusten yleisyys muuttuu koko väestön kussakin ikä- ja sukupuoliryhmässä sille tasolle, jonka ylimpään koulutusryhmään kuuluvat olivat saavuttaneet vuonna 2000
- ² Vaikeuksia liikkumiskyvyssä: vaikeuksia 500 m kävelyssä tai porrasvälin nousemisessa pysähtymättä tai 5 kg taakan kantamisessa 100 m.
- ³ Vaikeuksia itsestä huolehtimisessa: vaikeuksia pukeutumisessa/riisuutumisessa tai vuoteeseen asettumisessa ja sieltä nousemisessa tai asunnossa liikkumisessa.

Taulukossa 3.4 esitetään kunkin toimintakykymittarin osalta myös kahden aiemman vuosikymmenen kehitys. Vuonna 2000 sekä liikuntarajoitteisia että itsestä huolehtimisesta puutteellisesti suoriutuvia henkilöitä oli osapuilleen yhtä paljon kuin kaksi vuosikymmentä aiemmin. Toimintarajoitteisten lukumäärän pysyminen ennallaan on hyvin myönteinen havainto, sillä menneiden 20 vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden lukumäärä kasvoi runsaalla kolmanneksella ja 85 vuotta täyttäneiden määrä lähes kolminkertaistui. Toimintarajoitusten harvinaistuminen eri ikäryhmissä oli siis niin nopeaa, että se riitti kompensoimaan iäkkään väestön kasvun vaikutuksen toimintarajoitteisten määrään.

Jos toimintakyvyn koheneminen eri ikäryhmissä jatkuu vuoteen 2040 saakka samanlaisena kuin jaksolla 1980–2000, toimintarajoitteisten lukumäärä kasvaa selvästi hitaammin kuin siinä tapauksessa, että toimintakyky pysyy vuonna 2000 vallinneella tasolla (taulukko 3.4, trendin huomioonottava laskelma). Liikkumisarajoitteisten lukumäärän kasvu seuraavien 40 vuoden aikana olisi tällöin noin puolet siitä kasvusta, joka olisi odotettavissa, jos liikkumiskyky pysyisi kussakin ikäryhmässä ennallaan. Itsestä huolehtimisen vaikeuksien kohdalla em. ennusteet ("ei trendiä" ja "trendi") poikkeavat toisistaan vähemmän. Jotta toimintarajoitteisten lukumäärä säilyisi ennallaan jaksolla 2000–2040, toimintakyvyn

pitäisi parantua eri ikäryhmissä vähintään kaksi kertaa niin nopeasti kuin jaksolla 1980–2000.

Kolmas taulukossa 3.4 esitetty ennuste perustuu oletukseen, että toimintarajoitteet olisivat vuosina 2020 ja 2040 kaikissa koulutusryhmissä yhtä yleisiä kuin ylimmässä koulutusryhmässä vuonna 2000.

Taulukossa 3.5 esitetään terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa, vanhainkodissa tai tehostetussa palveluasumisessa olevien lukumäärä vuonna 2006 ja arviot vuosille 2020 ja 2040. Tulevaisuutta koskevat arviot perustuvat siihen oletukseen, että ikäryhmittäiset ja sukupuolittaiset laitoshoidossa (tai vastaavassa) olevien osuudet säilyvät vuoden 2006 tasolla ja eri ikäryhmien koko muuttuu Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukaisesti. 2000-luvulla laitoshoidossa tai vastaavassa olevien osuus on säilynyt varsin muuttumattomana eri ikäryhmissä. Edellisten vuosikymmenten tilanteesta ei ole olemassa luotettavia vertailukelpoisia tietoja, eikä laitoshoidon yleisyydestä koulutusryhmittäin ole tietoja, joten vaihtoehtoisia ennusteita ei tässä tapauksessa tehty. Arvion mukaan laitoksessa asuvien tai tehostetun palveluasumisen piiriin kuuluvien määrä kasvaa 2,5-kertaiseksi vuoteen 2040 mennessä.

Asiantuntija-arvion perusskenaariona toimintarajoitusten yleisyyden kehityksestä voidaan pitää oletusta viimeaikaisten muutosten jatkumisesta (kuvio 3.14). Tämän skenaarion mukaan itsestä huolehtimisen vaikeuksia kokevien määrä kasvaa vuodesta 2000 vuoteen 2020 noin kolmasosalla ja vuoteen 2040 mennessä lähes kaksinkertaiseksi.

Pessimistinen vaihtoehto nojaa oletukseen, että toimintakyky vakiintuu kussakin ikäryhmässä 2000-luvun alun tasolle, mihin saattaisi johtaa muun muassa lihavuuden ja päihdehaittojen sekä näiden seurausten huomattava yleistyminen. Tällöin itsestä huolehtimisen vaikeuksista kärsivien määrä kasvaisi vuoden 2000 tasolta peräti kahdella kolmasosalla vuoteen 2020 mennessä ja lähes 2,5-kertaiseksi vuoteen 2040 mennessä.

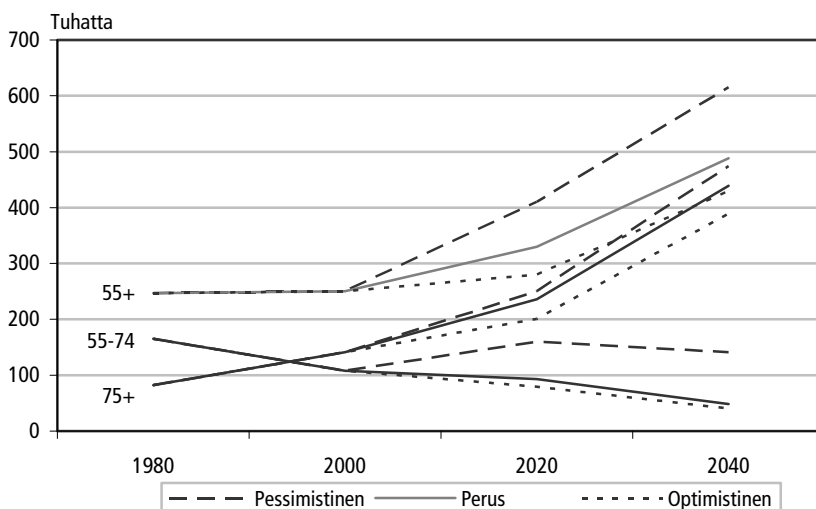
Optimistinen vaihtoehto perustuu oletukseen, että muut väestöryhmät saavuttavat ylimmän koulutusryhmän tason, ja sen jälkeen koko väestössä kehitys jatkuu yhtä nopeana kuin jaksolla 1980–2000. Tämä voisi olla mahdollista, jos lihavuuden ja päihdehaittojen kielteinen kehitys saadaan kääntymään ainakin jossakin määrin myönteiseksi, joidenkin keskeisten kansanterveysongelmien (kuten diabetes, dementia, jotkut syöpämuodot, itsemurhat ja tapaturmat) ehkäisy ja/tai hoito kehittyvät merkittävästi ja iäkkäiden toimintakyvyn edistämiseen kiinnitetään tähänastista selvästi enemmän huomiota. Tämän skenaarion mukaan itsestä huolehtimisen vaikeuksia kokevien määrä kasvaisi vuodesta 2000 vain runsaalla kymmenellä prosentilla vuoteen 2020 mennessä, mutta yli 70 prosentilla vuoteen 2040 mennessä.

Taulukko 3.5 Tehostetussa palveluasumisessa, vanhainkodissa tai terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa olevat vuonna 2006 ja lukumäärät vuosina 2020 ja 2040.

	Henkilöiden määrä		
	2006	2020	2040
Yhteensä			
65+ v.	47 485	69 031	121 953
65–74-v.	5 619	8 703	7 396
75–84-v.	19 718	25 056	36 204
85+ v.	22 148	35 272	78 353
Miehet			
65+ v.	11 990	20 539	38 032
65–74-v.	2 546	4 098	3 587
75–84-v.	5 645	8 391	13 043
85+ v.	3 799	8 050	21 402
Naiset			
65+ v.	35 495	48 491	83 921
65–74-v.	3 073	4 604	3 809
75–84-v.	14 073	16 665	23 161
85+ v.	18 349	27 222	56 951

Vuoden 2006 luvut: Stakes SVT Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2007, s. 74–75, 78–79.

Kuvio 3.14 Toimintarajoitusten yleisyyden kehitysnäkymät ennustelaskelmien ja kansansairauksien kehitystä koskevien asiantuntija-arvioiden perusteella.



Jos itsensä työkykyiseksi arvioivien osuus eri ikäryhmissä säilyy Terveys 2000 -tutkimuksessa havaitulla tasolla ja väestön määrä eri ikäryhmissä muuttuu Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisesti, työkykyisten 30–64-vuotiaiden henkilöiden määrä pienenee vuodesta 2000 noin yhdeksällä prosentilla vuoteen

2040 mennessä. Tämä johtuu nimenomaan 30–54-vuotiaiden lukumäärän pienenemisestä. Taulukon 3.6 ”ei trendiä” riveiltä ilmenee, että työkykyisten 30–64-vuotiaiden määrä pienenee noin 130 000:lla vuoteen 2020 mennessä. 65–74-vuotiaiden työkykyisten määrä kasvaisi tämän ennusteen mukaan lähes 90 000:lla, jolloin 30–74-vuotiaiden työhön oman arvionsa mukaan kykenevien lukumäärä pienenesi vuodesta 2000 vuoteen 2020 vain noin 40 000:lla. Jos tarkastellaan täysin työkykyisiksi itsensä arvioivien ohella niitä, jotka kokevat olevansa osittain työkykyisiä, kehityskulku näyttää suunnilleen samanlaiselta.

Taulukko 3.6 Työkykyisten 30–74-vuotiaiden määrä ikäryhmittäin: arviot vuosille 1980 ja 2000 sekä ennustelaskelmat vuosille 2020 ja 2040 kolmen oletuksen mukaan¹.

		Henkilöiden määrä (tuhansia)				Indeksi (vuosi 2000 = 100)			
		Havaittu		Ennustettu		Havaittu		Ennustettu	
		1980	2000	2020	2040	1980	2000	2020	2040
Täysin työkykyinen²									
30–64-v.	ei trendiä			1 882	1 832			94	91
	trendi	1 599	2 012	1 972	1 987	79	100	98	99
	ysin koul.			1 946	1 895			97	94
65–74-v.	ei trendiä			225	191			164	139
	trendi ²	153	137	247	228	112	100	180	167
	ysin koul.			281	240			205	175
Osin/täysin työkykyinen									
30–64-v.	ei trendiä			2 238	2 173			96	93
	trendi	1 906	2 340	2 279	2 234	81	100	97	95
	ysin koul.			2 288	2 222			98	95
65–74-v.	ei trendiä			568	483			165	140
	trendi ²	293	344	615	543	85	100	179	158
	ysin koul.			618	526			180	153

Jos työkykyiseksi itsensä arvioivien osuus muuttuu vuosina 2000–2020 eri ikäryhmissä samalla nopeudella kuin jaksolla 1980–2000, työkykyisten 30–64-vuotiaiden määrä säilyy suunnilleen ennallaan – 55–64-vuotiaiden työhön kykenevien määrän nopean kasvun ansiosta. Kun tämän ennusteen mukaan työkykyisten 65–74-vuotiaiden lukumäärä kasvaa hyvin nopeasti, työhön kykenevien 30–74-vuotiaiden määrä kasvaisi noin 100 000:lla vuoteen 2020 mennessä ja pienenesi seuraavien 20 vuoden aikana alle 20 000:lla.

Kolmas taulukossa 3.6 esitetty ennuste perustuu oletukseen, että koettu työkyky olisi vuosina 2020 ja 2040 kaikissa koulutusryhmissä samanlainen kuin ylimmässä koulutusryhmässä vuonna 2000. Ylempään koulutusryhmään kuuluviksi on tässä tarkastelussa luettu ne, joilla pohjakoulutuksena on ylioppilastutkinto tai joilla pohjakoulutuksesta riippumatta on ammatillista koulutusta enemmän kuin pelkkä ammatillinen kurssi tai työpaikkakoulutus. Tämän skenaarion mukaan

työkykyisten määrä ei kehity aivan yhtä suotuisasti kuin jaksolla 1980–2000 havaitun kehityksen jatkuminen.

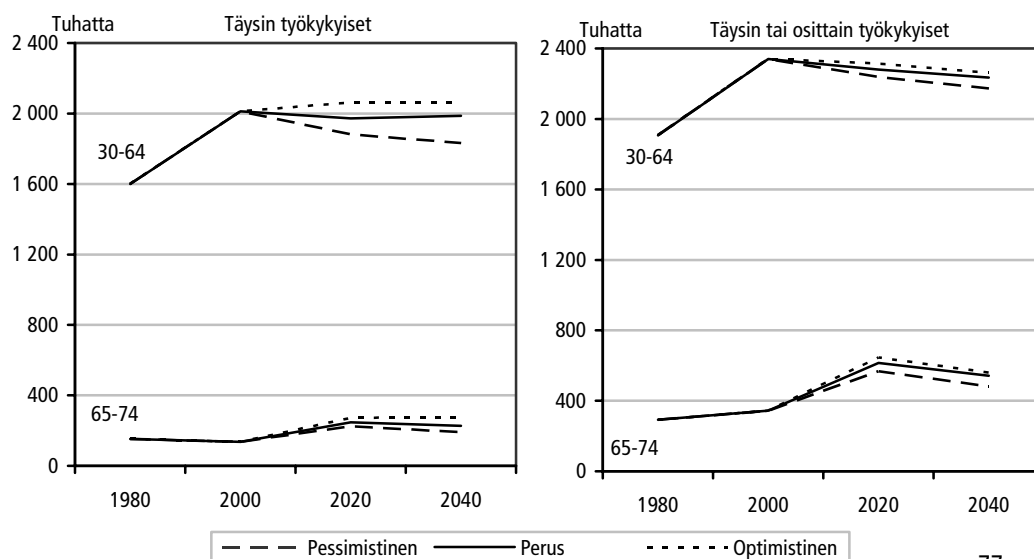
Joka tapauksessa näyttää siltä, että jos työikäisen väestön terveys ja toimintakyky kehittyvät suotuisasti ja työelämässä on mahdollista suoriutua, vaikka työkyky ei enää olisi aivan parhaimmillaan, työkykyisen väestön määrä ei merkittävästi vähene 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä.

Perusskenaariona työkyisten määrän kehityksestä voidaan pitää oletusta viimeaikaisten muutosten jatkumisesta. Samanlainen oletus on myös keskeisten kansanterveysongelmien asiantuntijoilla.

Pessimistinen vaihtoehto nojaa oletukseen, että työkyky vakiintuu kussakin ikäryhmässä 2000-luvun alun tasolle, mihin saattaisi johtaa muun muassa lihavuuden ja päihdehaittojen sekä näiden seurausten huomattava yleistyminen ja työelämän vaatimusten kiristyminen.

Optimistinen vaihtoehto perustuu oletukseen, että muut väestöryhmät saavuttavat ylimmän koulutusryhmän tason ja sen jälkeen koko väestössä kehitys jatkuu yhtä nopeana kuin kahden viime vuosikymmenen aikana. Tämä voisi olla mahdollista, jos lihavuuden ja päihdehaittojen kielteinen kehitys saadaan kääntymään ainakin jossakin määrin myönteiseksi, joidenkin keskeisten kansanterveysongelmien (kuten diabetes, dementia, jotkut syöpämuodot, itsemurhat ja tapaturmat) ehkäisy ja/tai hoito kehittyvät merkittävästi ja iäkkäiden toimintakyvyn edistämiseen kiinnitetään tähänastista selvästi enemmän huomiota.

Kuvio 3.15 Täysin tai osittain työkykyisten määrän kehitysnäkymät ennustelaskelmien ja kansansairauksien kehitystä koskevien asiantuntija-arvioiden perusteella.



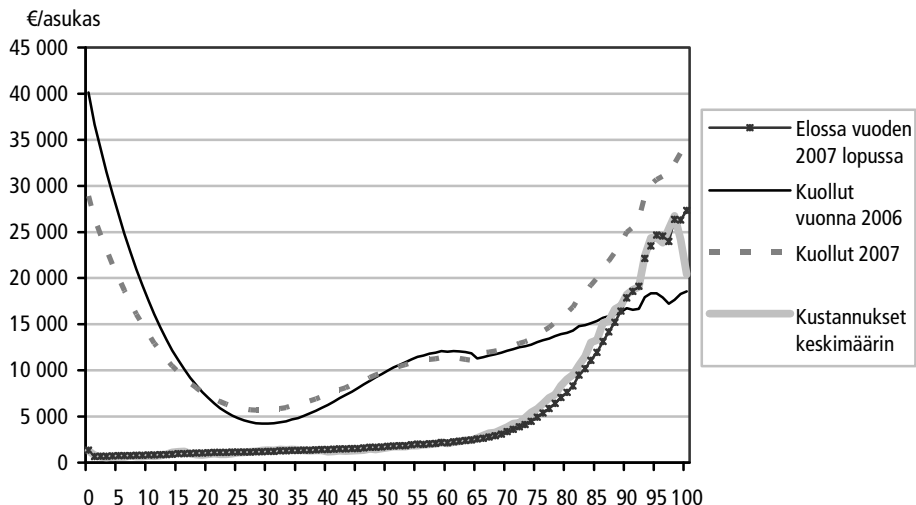
Työkykyisten 30–64-vuotiaiden määrä näyttää kaikkien kehitysnäkymien valossa säilyvän osapuilleen samalla tasolla kuin vuonna 2000. Merkittävä työkykyisten määrän kasvu näyttää olevan mahdollista lähinnä 65–74-vuotiaiden ryhmässä, etenkin kun työkykyisiksi luetaan myös ne henkilöt, jotka arvioivat olevansa osittain työkykyisiä.

Skenaarioita terveydenhuollon ja laitoshuollon menoista asiantuntija-arvioiden pohjalta

Edellä esitettyjä asiantuntija-arvioita keskeisten kansansairauksien kehityksestä voidaan käyttää terveydenhuollon ja laitoshoidon menoarvioiden tekoon. Kuten aiemmin todettiin, voidaan kuolleisuuden kehityksen osalta todennäköisimpänä kehityksenä pitää Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen sisältämiä oletuksia.

Suuri osa elämän aikaisista terveyden- ja vanhustenhuollon menoista liittyy kuoleman läheisyyteen (kuvio 3.16) ja kuolleisuus alenee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan lähes kaikissa ikäryhmissä. Näin kuoleman läheisyyden huomioon ottaminen on tulevan menokehityksen kannalta olennaista.

Kuvio 3.16 Naisten terveyden- ja vanhustenhuollon kustannukset asukasta kohti (€/asukas) iän ja kuoleman läheisyyden mukaan vuonna 2006.



Lähde: Stakes, Chess (2008).

Skenaariot sairastavuuden ja kuolleisuuden kehityksen vaikutuksesta terveyden- ja vanhustenhuollon menoihin tehtiin yhdistämällä Tilastokeskuksen väestöennusteen tiedot edellä esitettyihin asiantuntija-arvioihin diabeteksen, sepel-

valtimotaudin ja aivoverenkiertohäiriöiden kehityksestä sekä tietoihin kuoleman läheisyyden vaikutuksesta menoihin. Taulukossa 3.7 on esitetty yksittäisten sairauksien arvioidun kehityksen vaikutus kokonaismenoihin. Pohjana arvioille on ns. naiivi ennuste, jossa sairastavuuden on oletettu pysyvän ikä- ja sukupuoli-ryhmittäin nykytasolla, eikä kuolemaan liittyvien kustannusten vaikutusta ole huomioitu. Taulukosta voi nähdä, että diabeteksen arvioitu yleistyminen lähes-tulkoon kumoaa muiden sairauksien vähentymisen sekä kuoleman läheisyyden huomioon ottamisen menokehitystä alentavan vaikutuksen. Sairastavuuden kehityksen ja kuoleman läheisyyden huomioivassa skenaariossa menot kasvavat vuositasolla keskimäärin vain 0,1 prosenttia hitaammin kuin naiivissa skenaariossa.

Väestön toimintakyvyn parantumisen voidaan olettaa näkyvän laitoshuollon tarpeen myöhentymisenä. Laitoshuollon osalta luotettavaa asiantuntija-arviota tulevaisuuden kehityksestä ei ollut saatavilla. Arvioimalla kuinka paljon palvelujen käytön myöhentyminen yhdellä, kahdella tai kolmella vuodella vaikuttaisi menokehitykseen, saadaan kuitenkin kuva toimintakyvyn ja menokehityksen välisestä yhteydestä. Taulukossa 3.7 on esitetty, miten laitoshuollon käytön myöhentyminen kahdella vuodella vaikuttaa terveyden- ja vanhustenhuollon kokonaismenoihin.

Taulukko 3.7 Sairastavuuden ja kuoleman läheisyyden huomioimisen vaikutus terveyden- ja vanhustenhuollon menojen kehitykseen.

	2007 milj. euroa	2020 milj. euroa	2039 milj. euroa	Muutos 2020/2007 %	Muutos 2020/2007 % vuo- dessa	Muutos 2039/2007 %	Muutos 2039/2007 % vuo- dessa
Naiivi ennuste							
Miehet	4 919	6 192	8 037	25,9	1,94	63,4	1,55
Naiset	6 696	7 920	10 454	18,3	1,41	56,1	1,40
Yhteensä	11 615	14 112	18 492	21,5	1,64	59,2	1,46
Diabeteksen, sepelvaltimotaudin ja aivoverenkiertohäiriön muutoksen ja kuoleman läheisyyden sisältämä ennuste							
Miehet	4 919	6 179	7 435	25,6	1,92	51,1	1,30
Naiset	6 696	7 890	10 390	17,8	1,38	55,2	1,38
Yhteensä	11 615	14 069	17 825	21,1	1,61	53,5	1,35
Laitostumisen siirtyminen kahdella vuodella myöhemmäksi elossa olevilla							
Miehet	4 919	5 898	7 329	19,9	1,52	49,0	1,25
Naiset	6 696	7 488	9 613	11,8	0,94	43,6	1,14
Yhteensä	11 615	13 386	16 942	15,2	1,19	45,9	1,19

Lähde: Stakes, Chess (2008).

Havaintoja ja päätelmiä

- Suomalaisten toimintakyky koheni huomattavasti jaksolla 1980–2000.
- Kaikkein vanhimpien ikäryhmien toimintakyky ei kuitenkaan näytä parantuneen, vaan se on voinut jopa heikentyä.
- Väestön toimintakyvyn paraneminen jatkuu, jos toimintakykyyn vaikuttavat tekijät kehittyvät edelleen myönteisesti.
- Työkykyisen väestön määrä ei näyttäisi vähentyvän merkittävästi.
- Väestön toimintakyvyn edistämiseksi tarvitaan kaikkiin vaikutettavissa oleviin toimintakyvyn määrittäjiin suunnattuja toimia. Sairauksien ehkäiseminen ja hyvä hoito, elinympäristön muokkaaminen ja toimeliaisuuden edistäminen erilaisin keinoin ovat kaikki tärkeitä keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.
- Keskeisten kansansairauksien arvioidun kehityksen ja kuoleman läheisyyden huomioimisella on lähitulevaisuudessa vain pieni terveyden ja vanhustenhuollon menojen kasvua pienentävä vaikutus. Vuoden 2020 jälkeen näiden tekijöiden huomioiminen alentaa kuitenkin menokehitystä merkittävästi.
- Väestön toimintakyvyn paranemisen aikaansaama laitoshoidon myöhen-tyminen alentaa selvästi terveyden- ja vanhustenhuollon menojen kas-
vua.

3.3 Ikääntyvä väestöosa: mitä tekee ja mihin käyttää rahansa?

Eri-ikäiset ihmiset toimivat yhteiskunnassa hieman eri tavoin. Tämä koskee paitsi ajankäyttöä myös kulutusta ja asuinpaikan ja -muodon valintaa. Varsinaisen työ-
iän ohittaneiden osuuden kasvaessa kiinnostava kysymys on se, missä määrin
tämän väestön käyttäytyminen poikkeaa nuoremmasta väestöstä ja onko tilanne
ajan mittaan tässä suhteessa muuttumassa. Se, että eläkeiän saavuttaneet eivät
enää suuressa määrin osallistu työmarkkinoille ja heidän terveytensä ja toimin-
takykynsä on nuorempia heikompi, ei kuitenkaan tarkoita, että tämä väestönosa
olisi vain passiivinen ”huolettavien” joukko. Sekä arkipäivän kokemus että tutki-
mukset osoittavat, että merkittävä osa eläkeikäisistä elää hyvin aktiivista ja
monin tavoin hyvää elämää. Eläkeikäiset ovat kuitenkin hyvin heterogeeninen
joukko.

Jo 1950-luvulla Ranskassa alettiin puhua ”*kolmannesta iästä*” palkkatyöstä
vapautumisen ja eläkkeelle jäännin yhteydessä, mutta laajemmin käsite on tullut
tunnetuksi Peter Lasslett`in (1996) kolmannen iän teorian myötä. Hän tarkoittaa
kolmannella iällä työn jättämisen ja varsinaisen vanhuuden välistä aikaa, jolloin
yleensä ollaan vielä hyvässä kunnossa.

Varsinaista vanhuutta Lasslett nimittää *neljänneksi iäksi*, ja sitä leimaa riippuvai-
suus muista. Nykyään puhutaan myös *viidennestä iästä*, jolla tehdään eroa ko-
tona asuvien ja laitoksissa olevien vanhusten välille. Kolmannen iän käsitettä
käytetään myös kuvaamaan ajanjaksoa, jolloin ollaan vielä työelämässä, mutta

eläkkeelle jääminen on lähiaikojen asia. Eläkkeellesiirtymisajan myöhentyessä myöhentyynee myös kolmannen iän alkamisen määritelmä ja toimintakyvyn paraneminen saattaa siirtää sen päättymismääritettä. Nykyään kolmannen iän voinee katsoa tarkoittavan noin 60–79-vuotiaita ja neljännen 80 vuotta täyttäneitä.

Ikääntyneiden aktiivisuus ja ajankäyttö

Aktiivisuutta pidetään hyvän vanhenemisen edellytyksenä. Aktiivisuus mahdollistaa ihmisen osallistumisen yhteiskunnan toimintaan hänen omien tarpeidensa ja kykyjensä mukaan, tuottaa hyvinvointia ja elämänlaatua, ja tukee autonomiaa ja toimintakykyä (WHO 2002, Mollenkopf & Walker 2007). Aktiivisuudella viitataan tavallisesti sosiaaliseen, taloudelliseen, kulttuuriseen, henkiseen ja kansalaisosallistumiseen, ei pelkästään fyysiseen aktiivisuuteen (Kalache ym. 2005).

WHO:n (2002) mukaan aktiivinen ikääntyminen on prosessi, jonka tavoitteena on lisätä ikääntyvien elämänlaatua optimoimalla heidän mahdollisuuksiaan terveyteen, osallistumiseen ja turvallisuuteen, ja järjestö määrittelee nämä kolme asiaa aktiivisen ikääntymisen peruspilareiksi, joihin yhteiskuntien tulisi kohdistaa politiikkatoimia.

Ikääntyneiden ajankäyttöä ja aktiivisuutta on tutkittu paljon sekä Suomessa että muualla maailmassa. Tutkimusten mukaan suomalaisten ikäihmisten yleinen aktiivisuus on korkea ja valtaosalla on joku harrastus. Tilastokeskuksen vuoden 2002 vapaa-aikatutkimuksen perusteella ikäihmiset ovat suunnilleen yhtä aktiivisiä kuin väestö keskimäärin (Liikkanen ym. 2005).

Kansainvälisessä vertailussa suomalaiset eläkeläiset ovat kyselytutkimusten mukaan aktiivisimpia vapaaehtoistyöhön osallistumisessa EU-maiden kansalaisten joukossa. Alkusyksystä 2008 puolet eläkkeellä olijoista sanoi osallistuvansa tällaiseen toimintaan ja lisäksi 11 prosenttia suunnitteli osallistuvansa. Lähelle samoja lukuja päästiin Hollannissa, Saksassa, Ranskassa ja Englannissa. Keskimäärin EU-maissa osallistuminen on kolmanneksen luokkaa (Euroopan komissio 2008c).

Eläkeikäisten aktiivisuus keskittyy paljolti kotipiiriin, ystävien ja tuttavien tapamiseen ja liikuntaharrastuksiin, mutta myös toisia autetaan paljon. Tilastokeskuksen ajankäyttötutkimuksen (Pääkkönen & Niemi 2002) mukaan eläkeikäisillä on noin 8 tuntia päivässä vapaa-aikaa, josta noin puolet käytettiin erilaisiin vapaa-ajan toimintoihin kuten liikuntaan, järjestötoimintaan, tuttavien kanssa seurusteluun, tv:n katseluun ja lukemiseen. Noin kolmasosa valvellaoloajasta käytettiin kotitöihin. Muun kuin oman perheen auttamiseen käytettiin noin puoli tuntia päivässä, mikä oli enemmän kuin työssäkäyvillä. Varsinkin varhaiseläkkeelle siirtyneet miehet olivat aktiivisia harrastajia ja vapaaehtoistyöhön osallistujia. Naiset auttoivat yleisimmin omia lapsiaan ja heidän perheitään, miehet naapureitaan ja ystäviään.

Vaaraman ym. (2006) valtakunnalliset tulokset ikääntyneiden harrastuksista ovat samansuuntaiset. Vuonna 2004 lehtien lukeminen, kyläily ja kotona harrastaminen olivat ikäihmisten harrastuksista yleisimmät, ja opiskelu sekä kulttuuritilaisuuksissa käyminen harvinaisimmat. 60–69-vuotiaat naiset olivat aktiivisimpia: he opiskelivat, harrastivat kotona, kyläilivät, tukivat ja ohjasivat muita ja kävivät kulttuuritilaisuuksissa muita useammin. Miltei jokainen luki lehtiä.

Taulukko 3.8 Tavallisimmat ikäihmisten harrastukset vuonna 2004 iän ja sukupuolen mukaan, prosenttia.

Ikä	60–69		70–79		80 +	
Sukupuoli	M	N	M	N	M	N
N	192	223	98	148	129	262
Opiskellut	7,8	12,1	3,1	8,1	2,3	1,5
Harrastanut kotona	66,1	68,2	55,1	60,8	31,0	35,9
Kyläillyt sukulaisten/ystävien luona	76,0	86,1	79,6	74,3	60,5	56,5
Sukulaiset/ystävät ovat kyläilleet luonanne	79,7	80,3	79,6	81,1	91,5	78,6
Osall. järjestötoimint./vap.ehtoistyöhön kodin ulkopuolella	27,1	26,9	32,7	21,6	20,2	24,0
Tukenut/ohjannut muita ihmisiä kotoa käsin	25,5	26,5	18,4	25,0	9,3	11,8
Käynyt kulttuuritilaisuuksissa	28,1	39,0	29,6	30,4	10,9	6,9
Lukenut lehtiä tai kirjoja	97,4	93,3	90,8	91,9	89,9	91,2
Käynyt kirkossa/muissa uskonnollisissa tilaisuuksissa	15,6	26,9	33,7	51,4	25,6	24,9

Lähde: Vaarama ym. (2006).

Kolmannessa iässä olevat ovat hyväkuntoisia, monet hyvässä taloudellisessa asemassa ja heillä on aikaa, halua ja kiinnostusta osallistua ympäristönsä tapahtumiin, ja osallistua esimerkiksi vapaaehtoistyöhön ja muiden auttamiseen. Stakesin valtakunnallisen hyvinvointitutkimuksen mukaan 60–79-vuotiaista 41 prosenttia auttoi perheenjäsentä ja 27 prosenttia sukulaista tai ystävää, joka ei tullut vanhuuden, vammaisuuden tai sairauden vuoksi toimeen ilman apua. Kolmasosa heistä toimi pääasiallisena auttajana.

Taulukko 3.9 Kolmasikäläiset toisten auttajina vuonna 2006.

	60–69-vuotiaat		70–79-vuotiaat		Yhteensä		Kaikki
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	
Auttaa sukulaista tai ystävää	25	36	20	22	23	30	27
Toimii pääasiallisena auttajana	31	34	33	27	32	32	32
Auttaa omia vanhempia, puolisoa tai lapsia	53	42	24	34	44	40	41

Lähde: Vaarama ja Ollila (2008).

Koko väestön tasolla tarkasteltuna olivat omat vanhemmat suurin avunannon kohde vuonna 2006. Omien vanhempien auttaminen on yleisintä 45–49-vuotiaiden ryhmässä. Kolmasikäläisillä omien vanhempien ja puolison tai omien

lasten auttaminen oli yleisintä. Vuonna 2006 noin joka neljäs 60–79-vuotias auttoi tai hoiti puolisoaan säännöllisesti. Kun sukupuolten väliset erot elinajanodotteissa kaventuvat, on todennäköistä että puolisohoiva lisääntyy, mikä lisää ikääntyneiden elämänlaatua ja vähentäisi heidän palvelutarvetta.

Tutkimusten viesti on varsin yhdenmukainen siinä, että ikääntyneet ovat aktiivisia korkeaan ikään saakka. Eri tutkimusten tuloksia on vaikea verrata keskenään aineistojen ja kysymysten erilaisuudesta johtuen, mutta näyttää siltä, että erityisesti nuoremmat eläkeläiset, joilla on myös parempi terveys ja sosioekonominen asema, ovat entistä aktiivisempia. Toimintakyvyn lisäksi kaikenlaiseen kodin ulkopuoliseen toimintaan vaikuttaa myös se, millaisia mahdollisuuksia siihen on esimerkiksi kunnan ja muiden tahojen puolesta järjestetty. Esimerkiksi liikunnan harrastaminen riippuu juuri eläkeläisille suunnattujen liikuntapalveluiden saatavuudesta. Samoin hyvät kulkuyhteydet ja toimiva joukkoliikenne edesauttaa vanhemman väestön osallistumista ja harrastamista kodin ulkopuolella.

Iäkkäiden hyvinvointi ja elämänlaatu

Yleisesti ottaen iäkkäiden elämänlaadulle ja hyvinvoinnille ovat tärkeitä samat tekijät kuin muillekin ikäryhmille eli riittävät taloudelliset resurssit, terveys, psykososiaalinen hyvinvointi ja hyvä asuin- ja elinympäristö. Kaikkiaan ikääntyneiden elämänlaatuun vaikuttavat tutkimusten mukaan seuraavat tekijät, joiden merkitys vaihtelee ikääntymisen eri vaiheissa (esim. Vaarama ym. 2007):

- sosioekonomiset tekijät kuten koulutus, tulot, asumistaso
- yksilötekijät kuten ikä, terveys, kognitio ja tunne-elämään liittyvät seikat
- sosiaaliset tekijät kuten perhe, sosiaaliset verkostot ja osallistuminen
- elämänmuutokset kuten traumaattiset tapahtumat
- asuin- ja elinympäristö kuten yksinasuminen, asunnon esteettömyys ja varustetaso, lähipalvelumatkat, naapurusto, liikennevälineiden saatavuus ja asuinympäristön turvallisuus ja esteettömyys
- sosiaali- ja terveyspalvelut ja ikääntyneiden niihin kohdistamat odotukset ja preferenssit
- henkilökohtainen autonomia, valinnan mahdollisuus ja kontrolli
- vapaa-ajan aktiviteetit, liikunta ja muut harrastukset, työ ja tuottava toiminta kuten läheisapu
- psyykkinen hyvinvointi, yksinäisyys ja onnellisuus, tyytyväisyys elämään.

Ikääntyneiden koettu elämänlaatu on valtaosin hyvä tai erittäin hyvä. Keskeisin ero 65–79-vuotiaiden ja yli 80-vuotiaiden välillä on, että nuoremmassa ikäryhmässä painottuu fyysinen ulottuvuuden vaikutus elämänlaatuun, kun yli 80-vuotiailla korostuu psyykkinen ja sosiaalinen hyvinvointi, esteetön asunto ja asuinympäristö sekä riittävät ja oikea-aikaiset palvelut (Vaarama ym. 2006).

Stakesin vuoden 2006 valtakunnallinen hyvinvointikatsaus vahvistaa tulosta siitä, että kolmasikäläisten subjektiivinen elämänlaatu on hyvä sen kaikilla ulottuvuuksilla (fyysinen, psyykkinen, sosiaalinen, ympäristö). Valtaosa on myös tyytyväisiä asumiseensa ja asuinalueeseensa. Yli puolet kolmasikäläisistä kokee itsensä kuitenkin stressaantuneiksi, mikä on yleisempää kuin nuorilla aikuisilla. Vajaa viidesosa kokee joskus yksinäisyyttä ja noin 6 prosenttia melko usein tai jatkuvasti, naiset miehiä useammin. Neljäsikäläisille on kolmasikäläisiä tyypillisempää yksin asuminen, heikompi subjektiivinen terveys, vähäisempi sosiaalinen aktiivisuus, tyytymättömyys omaan vapaa-aikaan ja yksinäisyyden yleistyminen. (Vaarama & Ollila 2008).

Kahdeksan kymmenestä kolmasikäläisestä on tyytyväinen elämäänsä. Luku on alhaisempi kuin neljäsikäläisillä, vaikka kolmasikäläisten hyvinvointi on kaikilla tarkastelluilla ulottuvuuksilla parempi. Tulos siitä, että koettu elämänlaatu paranee iän karttuessa siitä huolimatta, että terveys ja toimintakyky heikkenevät, on gerontologisessa elämänlaadun tutkimuksessa yleinen tulos. Selitystä tähän on usein haettu sopeutumisesta ja oman ikääntymisen hyväksymisestä, sekä omien tavoitteiden ja elämän aikana saavutettujen saavutusten välisestä harmoniasta (esim. Mollenkopf & Walker 2007).

Vaikka valtaosa kolmasikäläisistä elää tutkimusten valossa hyvää elämää, noin joka kymmenennen kohdalla kasautuu pientuloisuutta, sairauksia, yksinäisyyttä ja elämään tyytymättömyyttä. Tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että uudet vanhuspolvet ovat entistä terveempiä, vauraampia ja aktiivisempia. Ikääntyneet eivät ole vain ottavina osapuolina yhteiskunnallisessa vaihdossa, ”hoivattavia” tai ”elätettäviä”. Päinvastoin, näyttää siltä, että kolmasikäläiset ovat monin tavoin tuottavia kansalaisia, ja heidän läheisapuna antamansa voimavarat ovat paitsi inhimillisesti myös taloudellisesti merkittävät.

Ikääntyneet kuluttajina

Eläkeläisten tulot ja varallisuus kasvavat – kasvaako kulutus?

Työeläkejärjestelmän kypsyminen merkitsee sitä, että yhä useampi eläkkeelle siirtyvistä on oikeutettu täysimääräiseen työeläkkeeseen. Tästä seuraa, että ikääntyneiden keskimääräinen tulotaso kohoaa lähitulevaisuudessa vielä jonkin verran suhteessa työikäisiin. Eläkeläisten parantuvan tulotason voi olettaa johtavan myös eläkeikäisten kulutuskysynnän kasvuun. Kokonaiskulutuksen kasvun kannalta väestön ikääntyminen on kuitenkin ensisijaisesti kielteinen ilmiö, koska eläketason parantumisesta huolimatta työikäisten määrän odotettavissa oleva väheneminen hidastaa kansantalouden käytettävissä olevien tulojen kasvua (Huovari ym. 2006, Niemelä 2008).

Eläkeiän saavuttaessaan kotitaloudet saavuttavat myös tyypillisesti elinkaarensa suurimman varallisuuden. Suomessa kotitalouksien varallisuus kuitenkin tarkoittaa yleensä verrattain vaatimattoman joskin velattoman asunnon ja mahdollisen kesämökin omistamista. Sen sijaan finanssivarallisuutta eli arvopapereita, vakuutussäästöjä ja talletuksia suomalaisilla kotitalouksilla on vain vähän. Tulevaisuudessa finanssivarallisuuden merkitys on kuitenkin kasvamassa. On kuitenkin epäselvää, millaiseksi suomalaiseläkeläisten varallisuusasema ja kulutustottumukset muodostuvat tulevina vuosikymmeninä. Seuraavassa tähän kysymykseen yritetään hakea osittaista vastausta tarkastelemalla kulutuksen ja säästämisen ikäprofileja ja niiden muutosta.

Säästämisen ja kulutuksen vaihtelu elinkaaren aikana

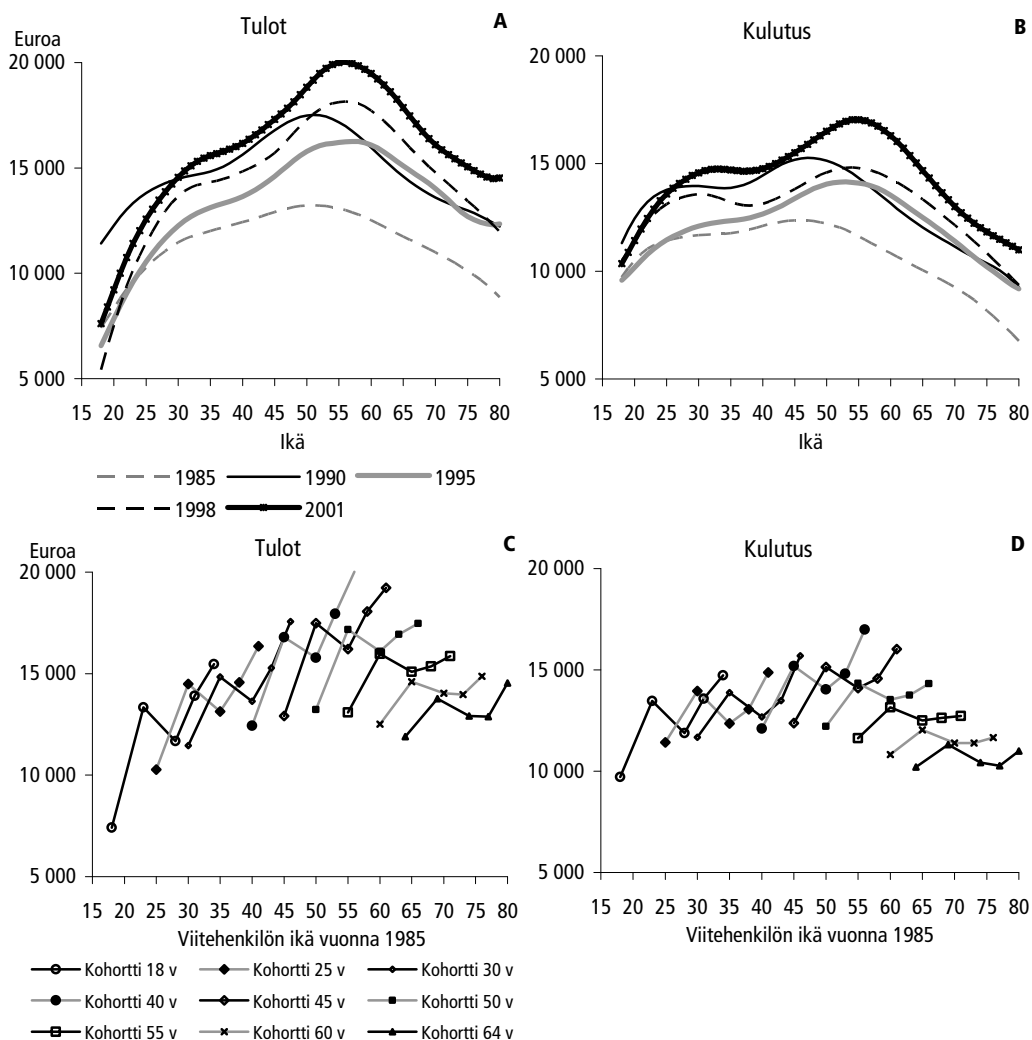
Kotitalouksien kulutus- ja säästämisspätöksiä elinkaaren eri vaiheissa on pyritty hahmottamaan perinteisesti ns. pysyväistulohypoteesin (Friedman 1957) ja elinkaarihypoteesi (Ando & Modigliani 1963) avulla. Pysyväistulohypoteesin mukaan kotitaloudet pyrkivät mitoittamaan kulutuksensa niin, että se vastaa niiden pysyvää tai keskimääräistä tulotasoa. Elinkaarimallissa taas lähtökohtana on selkeämmin tulojen ja varallisuuden optimaalinen jakaminen kulutukseksi elinkaaren aikana. Molempien selitysmallien mukaan säästämisen ja velkaantumisen avulla pyritään tasaamaan tulojen vaihtelusta aiheutuvia muutoksia kulutuksessa. Tällöin kotitalouksien voi olettaa säästävän osan tuloistaan silloin kun tulot ovat suurimmillaan parhaassa työiässä, ja taas kuluttavan näitä säästöjä eläkkeellä ollessaan, jolloin tulot ovat aiempaa pienemmät. Vastaavasti taas opiskelijat tasaavat elinkaarikulutustaan ottamalla opintolainaa, joka myöhemmin maksetaan pois suuremmista tuloista.

Kulutushypoteesit tuottavat käyttäytymismallin, jossa eläkeläisten säästäminen on negatiivista (toisin sanoen kulutusmenot ovat suuremmat kuin tulot) ja aiemmin kasautunutta varallisuutta vähitellen puretaan. Kuten luvussa 3.1. on tullut esille, näin onkin tarkasteltaessa eläkeikäisten kokonaiskulutusta ml. julkisen kulutus ja kokonaisvarallisuuden kehitys (ml. julkiseen eläkejärjestelmään sisältyvät eläkeoikeudet). Sen sijaan yksityisessä kulutuksessa ja säästämisessä tällainen varallisuuden purku ei välttämättä näy. Yksityinen varallisuus tyypillisesti kasvaa edelleen eläkeaikana tulojen pienentymisestä huolimatta. Eläkeläiskotitaloudet ovat ainakin toistaiseksi pitäneet riittävän varallisuustason ylläpitämistä tärkeämpänä kuin kuluttamista.

Kuvioon 3.17 (A–D) on piirretty Tilastokeskuksen kulutustutkimuksesta saadut ikäryhmittäiset tulo- ja kulutusprofiilit. Kuvioista voidaan nähdä, että vuodesta 1985 vuoteen 2001 mennessä tulot ja kulutus ovat nousseet noin 50 prosenttia. Ikäprofiilit ovat sen sijaan pysyneet muodoltaan suhteellisen vakaina. Tulot ja kulutus nousevat selvästi myöhäiseen keski-ikään eli noin 55-vuotiaaksi saakka. Elinkaaren huipputaso on vähitellen siirtynyt hieman myöhemmäksi ja tällä het-

kellä huippu saavutetaan noin 55-vuotiaana. Sen jälkeen tulot alkavat laskea eläkkeelle jäämisen vuoksi. Ikävuosien 55 ja 65 välillä tapahtuva eläköityminen supistaa kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja noin neljänneksellä. Kulutus sen sijaan supistuu samaan aikaan suhteellisesti enemmän, jopa yli 30 prosenttia. Tämä merkitsee sitä, että tulojen supistuessa entistä suurempi osa tuloista säästetään. Tässä suhteessa ei ole tapahtunut mainittavaa muutosta vuosien 1985 ja 2001 välillä. Eläkkeelle jääminen näyttää edelleen merkitsevän selvää siirtymää pois työssä käyvien kulutuskeskeisestä elämäntavasta kohti niukempaa eläkeläisille tyypillistä elämäntyyliä.

Kuvio 3.17 Ikäryhmittäiset tulo- ja kulutusprofiilit.



Lähde: Riihelä (2006).

Muuttuuko eläkeläisten kulutuskäyttäytyminen tulevaisuudessa?

Eläkeläisten korkea säästämisaste ja sen suhteellinen muuttumattomuus herättävät kysymyksen, mitkä tekijät aiheuttavat eläkeläisten niukalta näyttävän elämäntavan ja ovatko nämä tekijät pysyvän luonteisia vai pikemminkin väistyviä.

Yksi mahdollisuus selittää ilmiötä on tukeutua behavioristiseen taloustieteeseen ja nähdä kulutus- ja säästämis päätökset pikemminkin elämäntapa- ja tottumus- kysymyksinä kuin optimointiongelmoina. Kulutus ja säästäminen – varsinkin vanhemmalla iällä – voivat perustua pitkälti jo aiemmin opittuun elämäntapaan. Viime vuosikymmeniin asti suomalaisten elämäntapaa ovat leimanneet aikanaan niukoissa oloissa opitut säästäväisyyttä ja niukkuutta korostavat kulutustottumukset ja taloudellinen epävarmuus. Tässä suhteessa tilanteen pitäisi kuitenkin vähitellen muuttua kun aikuisikänsä kulutusyhteiskunnassa eläneet (eli 1950–1960-luvulla syntyneet ja sitä nuoremmat) aikanaan saavuttavat eläkeiän. Jo suurten ikäluokkien eläköityessä voi säästämisikäyttäytyminen muuttua.

Toinen mahdollinen kulutusta rajoittava tekijä on varautuminen riskeihin. Tutkimusten mukaan ikääntyneille on tyypillistä riskien yliarviointi ja voimakas riskinkarttaminen. Säästämisellä halutaan varautua epätodennäköisiin uhkiin kuten eläketurvan mahdolliseen heikkenemiseen tai yllättävän suuriin sairauskuluihin. Suomessa tällainen varautumismentaliteetti voi osaksi olla seurausta 1990-luvun kriisikokemuksesta ja sitä seuranneista toimista julkisen talouden kestävyys vahvistamiseksi. Toteutetut heikennykset eläketurvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä kasvaneet potilasmaksut ovat saattaneet lisätä eläkeläisten taloudellista epävarmuutta.

Suurimmat taloudelliset riskit ikääntyvillä ihmisillä liittyvät erilaisiin hoitokuluihin. Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tasosta ja saatavuudesta ei ole varmuutta. Yksityiseltä sektorilta ostettavat palvelut voivat olla taas erittäin kalliita. Toimivaa yksityistä vakuutusturvaa vanhuuden hoitomenoja varten ei ole tarjolla.

Varautuminen tuleviin riskeihin – kuten sairauskuluihin, toimintakyvyn heikkenemiseen ja pitkään ikään – on ikääntyvien kotitalouksien kannalta rationaalista. Lopputuloksena voi kuitenkin olla kokonaisuutena tarpeettoman korkea eläkeläisten säästämisaste, koska monien kohdalla riskit jäävät toteutumatta.

Epävarmuudesta, riskin kaihtamisesta ja hyvinvointivaltion lupauksiin kohdistuvasta epäluottamuksesta johtuvaa ikäihmisten varautumissäästämistä voidaan hillitä luomalla vakuutusinstrumentteja, joiden avulla vanhuuteen ja sairauteen liittyviä taloudellisia riskejä hallitaan paremmin hallita. Toistaiseksi tällainen uudistustyö on kuitenkin vasta pohdiskeluasteella. Pisimmälle on edetty siinä, että eläketurvaa voidaan parantaa vapaaehtoisella eläkesäästämällä ja muulla pitkäaikaissäästämällä.

Kolmas merkittävä eläkeiän kulutusta hillitsevä tekijä on perinnönjättömotiivi. Se voi vähitellen kuitenkin heikentyä. Lapsiluvun väheneminen ja toisaalta perijäsukupolven vaurastuminen ja korkea tulotaso voivat olla tähän suuntaan vaikuttavia tekijöitä, samoin myös tulevien eläkeläisten aiempaa suurempi individualismi.

Näiden tekijöiden lisäksi korkeaa säästämistä Suomessa ylläpitävä tekijä on se, että toistaiseksi suomalaiset kotitaloudet – myös eläkeläiskotitaloudet – ovat varsin vähävaraisia muihin teollisuusmaihiin verrattuna. Koska keskivertoperheillä ei ole mainittavaa finanssivarallisuutta, on säästäminen vähäisistäkin tuloista kotitalouksien kannalta järkevää varautumista tuleviin riskeihin. Säästämistään voi olettaa alenevan ja eläkeikäisten kulutustason olennaisesti nousevan vasta siinä vaiheessa, kun eläkeläiskotitalouksille on kertynyt riittävästä finanssivarallisuutta ja vakuutusturvaa. Tulotason ja eläkkeiden reaaliarvon vähitellen noustessa tähän on mahdollisuuksia, mutta hyvänkin taloudellisen kehityksen oloissa muutos on hidas.

Kulutuksen rakenne

Väestön ikääntymisen voi odottaa vaikuttavan myös yksityisen kulutuksen rakenteeseen. Eri-ikäiset kotitaloudet kuluttavat rahansa hieman eri kohteisiin.

Tulovirran supistuessa eläkkeelle siirtymisen myötä kotitalouksien kulutuskorissa korostuvat ”välttämättömyyshyödykkeet” (taulukko 3.10). Ennen kaikkea asu- mismenojen osuus kulutuksesta kasvaa. Terveystenhoitoon käytetyn rahan osuus lisääntyy myös, mutta ei kovin paljon. Tämä heijastaa osaksi julkisesti rahoitet- tujen terveydenhoitopalveluiden keskeistä asemaa yleensä ja erityisesti ikäänty- neiden joukossa. Lisäksi näyttää siltä, etteivät vasta eläkkeelle siirtyneet ”kolmasikäiset” käytä juuri enemmän lääkäripalveluita kuin väestö yleensä (Vaarama & Ollila 2008). Sama koskee myös sosiaalipalveluita. Tilanne muuttuu tässä suhteessa iän myötä: yli 80-vuotiailla sekä sosiaalipalveluiden että ter- veyspalveluiden käyttö on selvästi suurempaa.

Toisaalta työhön liittyvän liikkumistarpeen poistuminen vähentää yleensä liikku- miskuluja eläkkeelle siirryttäessä. Myöhemmällä iällä myös heikentyvä kunto vähentää liikkumista. Samoin ravintola- ja kahvilapalveluiden käyttö vähenee.

Kiinnostavaa on, että monien kulutushyödykkeiden suhteelliset osuudet muuttu- vat vain hitaasti tai vähän eläkkeelle siirtymisen myötä. Esimerkiksi kulttuuriin ja vapaa-aikaan, kodin sisustukseen tai tietoliikenteeseen liittyvän rahankäytön osuudet eivät näytä lainkaan poikkeavan 65–74-vuotiailla nuorempiin verrattuna.

Taulukko 3.10 Eri ikäryhmien kulutuksen rakenne, (%-osuudet) vuonna 2006.

Ikä	17–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65–74	75–
Elintarvikkeet ja alkoholittomat juomat	11	11	12	13	13	15	15
Alkoholijuomat ja tupakka	3	2	2	3	3	2	1
Vaatteet ja jalkineet	4	5	4	4	3	3	2
Asuminen ja energia	26	23	24	24	29	34	43
Kodin kalusteet, koneet ja tarvikkeet	5	6	5	5	5	5	5
Terveys	2	2	3	3	4	7	8
Liikenne	15	17	17	17	15	11	7
Tietoliikenne	4	3	3	3	3	3	3
Kulttuuri ja vapaa-aika	13	11	12	12	11	11	7
Koulutus	0	0	0	0	0	0	0
Hotellit, kahvilat ja ravintolat	7	6	5	4	3	2	1
Muut tavarat ja palvelut	10	13	13	12	11	9	9
Kulutusmenot yhteensä	19 642	32 572	39 474	36 372	31 121	22 766	15 767

Lähde: Kulutustutkimus (2006), Tilastokeskus.

Kulutustottumusten voi kuitenkin olettaa ajan mittaan muuttuvan sekä terveydentilan jatkuvan kohenemisen että myös sukupolvien erilaisten kulutustottumusten vuoksi. Tästä on jo merkkejä. Terveystietomien osuus yli 60-vuotiaiden kokonaismenoista on selvästi kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. (Niemelä 2008). Myös tuloryhmien väliset erot ovat kasvaneet, sillä ne, joilla on varaa valita kalliimpia terveydenhoidon vaihtoehtoja, myös hankkivat niitä ja vähävaraisimmat kotitaloudet turvautuvat halvempiin vaihtoehtoihin, kuten julkisiin palveluihin. Pienituloisten terveydenhoitomenot ovat kaikkiaan alemmat, mitä tuskin selittää se, että he sairastaisivat vähemmän kuin heitä paremmin toimeentulevat.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelujen osalta Niemelän mukaan pitää jossain määrin paikkansa, että nykyiset ikääntyneet ovat parantuneen elintason ja toimintakyvyn ansiosta aktiivisempia vapaa-ajan kuluttajia kuin heitä edeltävät sukupolvet, sillä vuoden 2001 kulttuurin ja vapaa-ajan palvelujen kulutuksen ikäprofiili poikkesi aiemmista vuosista: näihin palveluihin käytettyjen menojen osuus kokonaismenoista oli korkeampaa 2000-luvun alussa kuin 1980- tai 1960-luvulla.

Kokonaaisuudessaan kuitenkin myös Niemelä päätyy siihen, että ikääntyneiden kulutus on yhtäältä seurannut pitkälti yleisiä kulutuksessa tapahtuneita muutoksia ja toisaalta heidän kulutuksessaan näkyvät edelleen samat ikääntyneiden kulutukseen sisältyvät tyypilliset piirteet. Heidän kulutusmenonsa ovat kasvaneet tasaisesti kulutusyhteiskunnan kehittymisen myötä, mutta 1990-luvun alkua lukuun ottamatta hitaammin kuin heitä nuorempien. Myös kulutuksen rakenteessa tapahtuneet muutokset seuraavat yleisiä trendejä. Esimerkiksi välttämättömyyskulutuksen kokonaismeno-osuus on pienentynyt ajan saatossa niin ikääntyvillä kuin muillakin, mutta yhä edelleen ikääntyneet kuluttavat välttämättömyyksiin

suhteellisesti enemmän kuin heitä nuoremmat. Myöskään vapaa-ajan aktiviteettien kulutuksessa ei ainakaan toistaiseksi ole tapahtunut niin suuria muutoksia kuin kolmannesta iästä puhuttaessa on ounasteltu.

Niin sanottuun kolmanteen ikään kuuluvat aktiiviset eläkeläiset käyttävät tulevaisuudessa todennäköisesti varsin runsaasti rahaa matkailuun ja siihen liittyviin palveluihin (vrt. Karisto ja Konttinen 2004). Tulevaisuudessa yli 80-vuotiaiden määrä tulee moninkertaistumaan. Tässä ikäryhmässä matkailu alkaa olla vähäisempää ja erilaiset sosiaali- ja terveyspalvelut korostuvat. Tulevaisuuden vanhusväestöllä on enemmän rahaa käytössään kuin vastaavalla ikäryhmällä nykyään. On odotettavissa, että tämä ryhmä luo kysyntää erilaisille hyvinvointipalveluille. Kulutustutkimuksista havaitaan, että tietoliikennepalvelujen kulutus on vanhoilla sukupolvilla kasvanut, mutta ei yhtä voimakkaasti kuin nuorilla. Tulevaisuudessa iäkkäät ihmiset käyttävät teknologiaa nykyisiä tehokkaammin hyväkseen, vaikka todennäköisesti silloinkaan ei aivan samassa määrin kuin nuoret.

Ikääntyneiden asumispreferenssit – onko odotettavissa muutosta?

Ihmiset muuttavat läpi elämänkulkunsa, vaikka muuttamisalttius yleisesti ottaen aleneekin iän myötä. Ikääntyneiden asumiseen liittyvät tarpeet ja toivomukset ovat yhteydessä sen hetkiseen elämäntilanteeseen ja toimintakykyyn. Esimerkiksi eläkeiän tuntumassa lapset ovat muuttaneet pois kotoa, toimintakyky on hyvä ja käytettävissä on enemmän vapaa-aikaa kuin työelämän aikana. Suomea koskevan kyselytutkimuksen mukaan asuinalueen harrastus- ja liikuntamahdollisuudet koetaan tällöin tärkeiksi, mutta ei niinkään enää vanhemmissa ikäryhmissä (Juntto 2007, Laurinkari ym. 2005). Myös sukulaisten ja ystävien läheisyys koetaan tärkeäksi vielä 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä, mutta yli 75-vuotiailla tämän merkitys laskee ja jokin muu tekijä nousee painavammaksi asumisvalintoja tehdessä. Usein tutun ympäristön, palvelujen läheisyyden ja esteettömyyden merkitys korostuu yli 75-vuotiailla. Esteettömyydellä tarkoitetaan esimerkiksi hissien käyttömahdollisuutta.

Myös asuintalon- ja alueen rauhallisuus ja turvallisuus ovat ikääntyneille tärkeitä tekijöitä. Ikäännyttyäessä myös asuintilan tarve vähenee, jolloin asunto vaihdetaan pienempään. Usein tämä tarkoittaa muuttamista omakotitaloista kerros-, seniori- tai palvelutaloihin, ja reuna-alueilta kaupunkikeskuksiin. Noin kaksi kolmasosaa 65–74-vuotiaista asuu kerrostaloissa, ja 2000-luvulla on kerrostaloasuminen yleistynyt (Strandell 2005). Kerrostaloasuntoihin hakeudutaan, koska vanhemmiten halutaan vapautua asumismuotoon liittyvistä rasitteista kuten asuinrakennuksen ja ympäristön kunnossapidosta. Kaupunkien tai kuntien keskustoissa asuu noin kolmasosa 65–74-vuotiaista (Juntto 2007). Samaisessa ikäryhmässä kuitenkin noin 40 prosenttia haluaisi asua taajamissa tai lähiöissä ja noin viidennes maaseudulla tai haja-asutusalueella. Yli 75-vuotiailla näiden

alueiden houkuttelevuus laskee, sillä vain kolmasosa haluaisi asua taajamissa ja kuudesosa haja-asutusalueella.

Ikääntyneiden muuttoliikkeelle on tyypillistä myös ns. sesonkimuuttaminen, joka suuntautuu usein kylmiltä alueilta etelän lämpöön, kuten suomalaisten ikääntyneiden muutto Espanjaan (esim. Karisto & Konttinen 2004). Suomessakin on tyypillistä, että ”mökillä” asutaan suuri osa vuodesta. Muuttuuko sesonkimuuttaminen pysyväksi, riippuu tutkimusten mukaan siitä, miten lujat siteet muuttaja luo paikkakunnalla ja siitä, miten ne muuttuvat ajan myötä. Suurin osa ei muuta pysyvästi, vaan lyhentää vierailujaan kunnon tai taloudellisten mahdollisuuksien heiketessä, kunnes heidän on luovuttava näistä käynneistä kokonaan. Sesonkimuuttaminen luo oman kulttuurinsa ja elämäntyylin, joka on erilainen kuin pysyvillä muuttajilla

Suomessa kuntien välinen muuttoalttius on kaikkein suurinta 20–24-vuotiailla, joilla muuton syyt liittyvät lähinnä opiskeluun. Muuttoalttius alkaa laskea iän myötä ja eläkeiän tuntumassa olevista muuttaa asuinkuntaa enää vain noin muutama prosentti. Kuntien välinen muuttaminen on kuitenkin kasvanut eläkkeellesiirtymisiässä ja eläkkeellä jo olevien joukossa.

Kyselytutkimusten perusteella muuttoa suunnittelevista noin 60 prosenttia aikoo pysyä saman kunnan alueella, 15 prosenttia samalla seudulla tai lähikunnissa ja vain vajaa 20 prosenttia aikoo muuttaa kauemmaksi (Junto 2007). Noin neljännes yli 65-vuotiaista aikoo vaihtaa asuntoa ja yli 75-vuotiaistakin vielä noin joka kymmenes, mutta asunnon vaihtaminen ei tarkoita välttämättä muuttoa toiseen kuntaan. Asukasbarometrin 2004 mukaan nykyisessä asunnossaan ikääntyneet ovat asuneet keskimäärin 19 vuotta ja samalla asuinalueella keskimäärin 24 vuotta (Strandell 2005).

Ikääntyneiden muuttoalttiuden alhaisuuteen vaikuttaa osittain omistusasumisen yleisyys. Omistusasumisen suhteellinen osuus yli 50-vuotiailla suuri, noin 80 prosenttia. Korkeimmillaan omistusasuminen on kuitenkin 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä, jolloin lähes 90 prosenttia asuu omistusasunnossa (Strandell 2005).

Paluumuutosta synnyinseudulle on Suomessa puhuttu varsin paljon. Valtaosalla suomalaisista on juuret maaseudulla. Erilaisissa kyselytutkimuksissa on tullut esiin se, että potentiaalinen kiinnostus paluumuuttoon maalle on suurta varsinkin lapsuutensa maalla viettäneiden keskuudessa. Toisaalta kuitenkin eri tutkimuksissa saadut potentiaaliset maallemuuttajamäärät ovat hyvin erilaisia. Haliseva-Soilan (1993) tutkimuksessa 5 prosenttia vastasi suunnittelevansa muuttoa maalaiskuntaan ja puolet arvioi sen suuntautuvan haja-asutusalueelle. Hunnakon ja Palmin (2002) tutkimuksen mukaan 50–60-vuotiaista kaupunkilaisista 16 prosenttia aikoi muuttaa maaseudulle. Tämä merkitsisi noin 60 000 ihmisen muuttamista. Lisäksi 23 prosenttia ilmoitti käyttävänsä loma-asuntoaan

kakkosasuntona. Suurin osa maaseudulle muuttoa suunnittelevista on asunut maaseudulla lapsuudessaan, mutta vain joka kolmas harkitsee muuttoa synnyinseuduille. Keskusten lähialueet koetaan houkuttelevimmiksi alueiksi.

Eläkeikää lähestyvien muutossa onkin havaittavissa selvä ikävaihe, jolloin maaseutualueet saavat muuttovoitto ja kaupungit menettävät. Muuttajien määrä ei kuitenkaan ole kovin suuri, sillä ikääntyessä ihmisten muuttoalttius pienenee hyvin matalaksi. Laitoshoitovaiheessa olevat eivät ole käytännössä pystyneet muuttamaan kunnasta toiseen esimerkiksi lastensa lähettyville, ellei lähtökunta ole sitoutunut korvaamaan hoitokuluja. Jos tilanne tässä suhteessa muuttuu, voi vanhusten muutto lähemmäs, yleensä kaupungeissa asuvia, omaisia lisääntyä.

Koska maaseudulle suuntautuva muutto eläkeiän kynnyksellä ajoittuu selvästi ennen 65 ikävuotta, täytyisi suurten ikäluokkien muuton olla jo käynnissä ja näkyä tilastoissa, jos kyselytutkimusten aikomukset kääntyisivät teoiksi. Muutto-tilastoissa tästä onkin viitteitä (taulukko 3.11). Eläkeikää lähestyvien muutto maaseudulle voikin tästä vielä kasvaa lähivuosina, mutta tuskin kovin suuriin mittoihin. Lisäksi täytyy huomata, että 65 ikävuoden jälkeen maaseudun muuttovoitto kääntyy nopeasti muuttotappioksi. Tässä iässä muuton suurin paino suuntautuu pieniin kaupunkeihin, muutetaan lähelle entistä kotiseutua, mutta kuitenkin lähelle palveluita.

Taulukko 3.11 Keskimääräinen nettomuutto vuodessa 55–64-vuotiaiden ja yli 65-vuotiaiden ikäryhmissä (henkilöä).

	55–64-vuotiaiden nettomuutto vuodessa				
	1985–89	1990–94	1995–99	2000–03	2004–07
Pääkaupunkiseutu	-595	-612	-560	-831	-906
Muut suuret kaupungit	-21	-81	-67	-16	22
Muut kaupungit	165	43	-22	99	76
Kaupunkien läheinen maaseutu	98	144	6	-52	-27
Ydinmaaseutu	201	281	362	442	417
Harvaan asuttu maaseutu	153	226	281	357	412
	Yli 65-vuotiaiden nettomuutto vuodessa				
	1985–89	1990–94	1995–99	2000–03	2004–07
Pääkaupunkiseutu	-250	-149	-130	-313	-313
Muut suuret kaupungit	111	30	124	109	327
Muut kaupungit	258	164	166	326	152
Kaupunkien läheinen maaseutu	-43	5	-87	-112	-51
Ydinmaaseutu	-29	1	-18	4	-36
Harvaan asuttu maaseutu	-47	-51	-55	-13	-79

Lähde: Tilastokeskus, Altika.

Eläkeläisten muuton ennustetaan lisääntyvän tulevaisuudessa kun ikääntyneet ovat yhä varakkaampia, liikenne- ja telekommunikaatioteknologia kehittyvät entisestään, ja elämäntyyli edelleen individualisoituvat. Mutta voidaan myös olettaa, että muuttaminen turvattuihin ikääntyneiden asuinyhteisöihin kasvaa

myös pienempituloisten joukossa, mikä tarjolla on kohtuuhintaisia ratkaisuja. Muuttoliikkeen suunnat voivat kuitenkin muuttua nopeastikin.

Sosiaaligerontologisen tutkimuksen mukaan ikääntyneiden avioerot ja uuden partnerin löytäminen yleistyvät, mikä näkyy myös muuttuvina ja uudentyypeisinä asumisratkaisuinä. Kun eronneet ikääntyneet muuttavat "asumaan yhteen", he usein säilyttävät kuitenkin kumpikin oman kotinsa. Tämä "eläminen yhdessä erillään" ei kuitenkaan välttämättä vähennä sitä, että he viettävät kuukausia yhdessä hyvin varustetuilla eläkeläisten asuinalueilla. Siten pysyvä muutto näyttääkin korvaantuvan sesonkimuutolla, asumisella monessa paikkaa ja kulkemisella niiden välillä. Longino ja Warnes (2005) toteavatkin, että on yhä vaikeampaa ennustaa tulevien ikääntyneiden elämän järjestelyjä ja elämäntyylejä.

Havaintoja ja päätelmiä

- Suomalaiset ikäihmiset ovat pääosin monin tavoin aktiivisia ja heidän elämänlaatunsa on hyvä. Kuitenkin noin kymmenesosalle ns. kolmasikäisestä kasautuu erilaisia, terveyteen, toimeentuloon ja yksinäisyyteen liittyviä ongelmia.
- Ikääntyneiden puolisoahoivan odotettavissa oleva lisääntyminen parantaa elämänlaatua ja vähentää palvelutarvetta.
- Eläkeläisten säästämisaste on muuta väestöä korkeampi, mutta säästämisasteen voi olettaa alenevan jatkossa, kun eläkeläiskotitalouksille on kertynyt riittävästä finanssivarallisuutta ja vakuutusturvaa.
- Vaikka eläkeikäisten kulutus on rakenteeltaan pitkälti samanlaista kuin nuoremmillakin, asumiseen ja terveyteen liittyvät menot korostuvat. Tulevaisuudessa erityisesti erilaisten hyvinvointipalveluiden osuus kasvanee vaurastuvien eläkeläisten yksityisessä kulutuksessa.
- Eläkeikäisten asumismuodot riippuvat paljon elämäntilanteesta mm. liikkumiskyvystä ja hoivan tarpeesta. Muuttoalttius on yleisesti olennaisesti nuorempia vähäisempää. Myöskään suurta "paluumuuttoa" synnyinseudelle työuran päättymisen jälkeen ei ole havaittavissa. Asumismielitymisten muutoksia on kuitenkin vaikea arvioida pidemmällä aikajänteellä.

4 VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA TYÖMARKKINAT

Kuten edellä luvussa 3 todettiin, osallistumis- ja työllisyysasteiden nostaminen kaikissa ikäryhmissä nykyistä korkeammalle ja kohti muiden pohjoismaiden tasoa on keskeinen pienentää väestön ikääntymisen kielteisiä vaikutuksia. Suomessa on alkamassa pidempiaikainen väestöllinen kehitysvaihe, jossa nuoremmat työikäiset ikäluokat ovat pienempiä kuin varttuneemmat¹⁷. Ottaen huomioon nykyisen osallistumisasteen ja väestörakenteen tulevan kehityksen varttuneiden, yli 55-vuotiaiden, osallistumis- ja työllisyysasteen nostaminen nykyisestään on avainasemassa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi lähivuosikymmeninä.

Tällä hetkellä yli 55-vuotiaiden osallistumis- ja työllisyysasteet ovat Suomessa eurooppalaista keskitasoa, kun tarkastellaan molempia sukupuolia yhdessä. Kohdullisen hyvä tilanne perustuu kuitenkin osittain naisten keskimääräistä yleisempään osallistumiseen työmarkkinoille. Miesten osalta tilanne on eurooppalaista keskitasoa heikompi. Rajattaessa vertailu pohjoismaihin, joissa naisten osallistuminen on ylipäättään korkealla tasolla, Suomi sijoittuu häntäpäähän. Näin siitä huolimatta, että varttuneiden työllisyysasteet ovat viime vuosina kehittyneet Suomessa varsin selkeästi positiiviseen suuntaan.

Positiivisen kehityksen taustalla on useita tekijöitä. Ensinnäkin, lamasta toipuneessa taloudessa työllisyyskehitys on viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana ollut suotuisaa kaikissa ikäryhmissä. Poikkeuksellisen pitkä hyvän talouskehityksen jakso on luonut kysyntää työmarkkinoille samaan aikaan kuin työikäisen väestön kasvu on painottunut varttuneempaan päähän. Toiseksi, ikääntyneiden koulutustaso ja terveydentila ovat aikaisempaa parempia. Ikääntyneiden työssä jatkamista on tuettu myös politiikkatoimin muun muassa tiukentamalla erilaisten varhaiseläkkeiden myöntämisen ehtoja, korottamalla vanhimpien työntekijöiden eläkekarttumia sekä toteuttamalla Kansallinen ikäohjelma vuosina 1998–2002.

Sikäli kuin positiivista kehityssuuntaa halutaan ylläpitää, on tärkeää selvittää, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet ja tulevat vaikuttamaan erityisesti ikääntyneiden työllisyyteen. Tältä osin on tarpeen tarkastella asiaa sekä työn tarjonnan että työn kysynnän näkökulmasta. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta on hieman paradoksaalista, että ilmeisestikin eläkkeisiin ja niiden rahoitukseen liittyvät tekijät muodostavat yhden tärkeimmistä ikääntyneiden työllisyyteen kohdistuvista negatiivisista kannustimista, jotka vaikuttavat kielteisesti sekä ikääntyneen työvoiman tarjontaan että kysyntään.

Varttuneemman väestön osan ohella demografinen kehitys asettaa paineita myös nuoremman työikäisen väestön potentiaalisen työpanoksen tehokkaaseen

¹⁷ Ennusteen mukaan työikäisen väestön keski-ikä nousee noin vuoteen 2010 saakka ja näyttäisi taittumisesta huolimatta jäävän pidemmäksi aikaa nykyistä korkeammaksi (VNK 2007).

4 VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA TYÖMARKKINAT

Kuten edellä luvussa 3 todettiin, osallistumis- ja työllisyysasteiden nostaminen kaikissa ikäryhmissä nykyistä korkeammalle ja kohti muiden pohjoismaiden tasoa on keskeinen keino pienentää väestön ikääntymisen kielteisiä vaikutuksia. Suomessa on alkamassa pidempiaikainen väestöllinen kehitysvaihe, jossa nuoremmat työikäiset ikäluokat ovat pienempiä kuin varttuneemmat¹⁷. Ottaen huomioon nykyisen osallistumisasteen ja väestörakenteen tulevan kehityksen varttuneiden, yli 55-vuotiaiden, osallistumis- ja työllisyysasteen nostaminen nykyisestäään on avainasemassa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi lähivuosikymmeninä.

Tällä hetkellä yli 55-vuotiaiden osallistumis- ja työllisyysasteet ovat Suomessa eurooppalaista keskitasoa, kun tarkastellaan molempia sukupuolia yhdessä. Kohutuullisen hyvä tilanne perustuu kuitenkin osittain naisten keskimääräistä yleisempään osallistumiseen työmarkkinoille. Miesten osalta tilanne on eurooppalaista keskitasoa heikompi. Rajattaessa vertailu pohjoismaihin, joissa naisten osallistuminen on ylipäättään korkealla tasolla, Suomi sijoittuu häntäpäähän. Näin siitä huolimatta, että varttuneiden työllisyysasteet ovat viime vuosina kehittyneet Suomessa varsin selkeästi positiiviseen suuntaan.

Positiivisen kehityksen taustalla on useita tekijöitä. Ensinnäkin, lamasta toipuneessa taloudessa työllisyyskehitys on viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana ollut suotuisaa kaikissa ikäryhmissä. Poikkeuksellisen pitkä hyvän talouskehityksen jakso on luonut kysyntää työmarkkinoille samaan aikaan kuin työikäisen väestön kasvu on painottunut varttuneempaan päähän. Toiseksi, ikääntyneiden koulutustaso ja terveydentila ovat aikaisempaa parempia. Ikääntyneiden työssä jatkamista on tuettu myös politiikkatoimin muun muassa tiukentamalla erilaisten varhaiseläkkeiden myöntämisen ehtoja, korottamalla vanhimpien työntekijöiden eläkekarttumia sekä toteuttamalla Kansallinen ikäohjelma vuosina 1998–2002.

Sikäli kuin positiivista kehityssuuntaa halutaan ylläpitää, on tärkeää selvittää, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet ja tulevat vaikuttamaan erityisesti ikääntyneiden työllisyyteen. Tältä osin on tarpeen tarkastella asiaa sekä työn tarjonnan että työn kysynnän näkökulmasta. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta on hieman paradoksaalista, että ilmeisestikin eläkkeisiin ja niiden rahoitukseen liittyvät tekijät muodostavat yhden tärkeimmistä ikääntyneiden työllisyyteen kohdistuvista negatiivisista kannustimista, jotka vaikuttavat kielteisesti sekä ikääntyneen työvoiman tarjontaan että kysyntään.

Varttuneemman väestön osan ohella demografinen kehitys asettaa paineita myös nuoremman työikäisen väestön potentiaalisen työpanoksen tehokkaaseen

¹⁷ Ennusteen mukaan työikäisen väestön keski-ikä nousee noin vuoteen 2010 saakka ja näyttäisi taittumisesta huolimatta jäävän pidemmäksi aikaa nykyistä korkeammaksi (VNK 2007).

hyödyntämiseen. Kansantalouden käytössä oleva kokonaistyöpanos on sitä suurempi, mitä suuremman osan elinajastaan yksilöt ovat työmarkkinoiden käytävissä. Pitkiksi venyvät opinnot, pitkät hoitovapaat, työttömyys ja varhainen työkyvyttömyys ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka pienentävät työikäisten efektiivistä työntarjontaa. Näihin kaikkiin voidaan vaikuttaa muun muassa sosiaaliturvan sekä terveys- ja koulutuspolitiikan keinoin.

Tässä luvussa luodaan katsaus varttuneiden 55–64-vuotiaiden työhön osallistumisen kehitykseen viime vuosina (4.1). Tämän jälkeen keskustellaan tekijöistä, jotka nykytietämyksen valossa vaikuttavat erityisesti tämän ikäryhmän työllisyyteen (4.2). Työllisyyden kehitystä ja keinoja osallistumisen tehostamiseksi muissa ikäryhmissä käsitellään hieman suurpiirteisemmin jaksoissa 4.3–4.4. Jaksossa 4.5 arvioidaan työn tarjonnan tulevaa kehitystä lähivuosikymmenien kuluessa erilaisilla ikäryhmittäisillä osallistumisasteilla.

4.1 Varttuneiden osallistumisen ja työllisyyden viimeaikainen kehitys

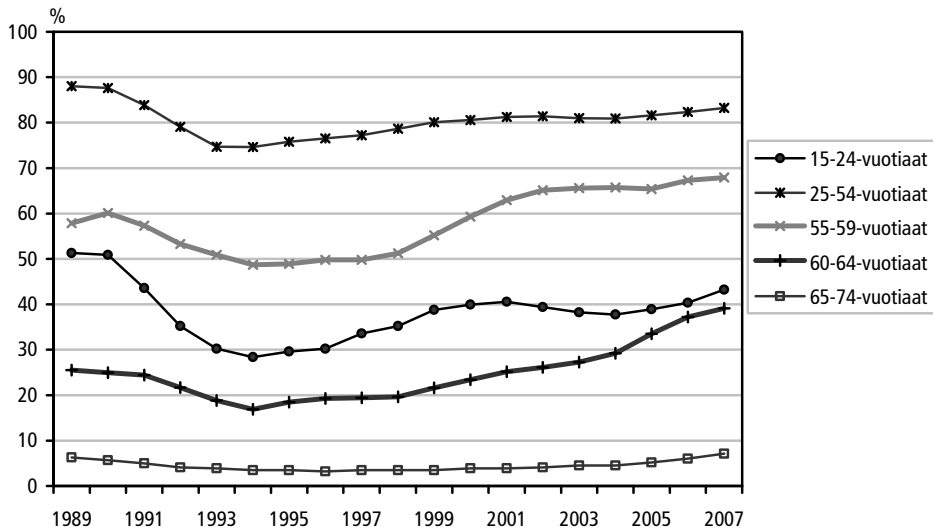
Sekä työvoimaan osallistumis- että etenkin työllisyysasteet ovat laman pohjalukemista kehittyneet nousujohteisesti kaikissa ikäryhmissä. Varttuneiden, 55–64-vuotiaiden osallistumis- ja työllisyysasteet ovat kuitenkin nousseet nuorempia ikäryhmiä nopeammin. Suomessa 55–64-vuotiaiden osallistumisaste on noussut vuoden 1994 41 prosentista 59 prosenttiin vuonna 2007. Ikäryhmän työllisyysaste on vastaavana aikana kohonnut vuoden 34 prosentista 55 prosenttiin.

Suhteellisesti ottaen kehitys on ollut kaikkein positiivisinta ikäryhmässä 60–64-vuotta, jossa osallistumis- ja työllisyysasteet ovat kaksinkertaistuneet kohoten vajaasta 20 prosentista noin 40 prosenttiin. Ainoastaan varttuneissa ikäryhmissä osallistumis- ja työllisyysasteet ovat selvästi ylittäneet myös lamaa edeltäneen tason. Ikäryhmittäisten työllisyysasteiden kehitys on esitetty kuviossa 4.1.

Varttuneiden työmarkkina-asemaan on kiinnitetty huomiota myös muualla Euroopassa. Lissabonin sopimuksen keskeisinä tavoitteina on EU tasolla nostaa vuoteen 2010 mennessä 55–64-vuotiaiden työllisyysastetta 50 prosenttiin¹⁸. Viimeisen runsaan kymmenen vuoden kuluessa kehitys on EU-maissa keskimäärin positiivista, joskaan ei yhtä ripeää kuin Suomessa. 19 EU-maassa 55–64-vuotiaiden osallistumisaste on noussut vuoden 1994 38 prosentista 47 prosenttiin vuonna 2007. Ikäryhmän työllisyysaste on vastaavana aikana kohonnut vuoden 35 prosentista 44 prosenttiin. Vuonna 2007 ikäryhmän 55–64-vuotiaat osallistumisaste OECD-maissa keskimäärin oli 56 prosenttia ja työllisyysaste 53 prosenttia.

¹⁸ Tavoitteisiin kuuluu myös keskimääräisen eläkkeelle jäämisiän nostaminen 64 vuoteen.

Kuvio 4.1 Työllisyysasteet ikäryhmittäin vuosina 1989–2007.

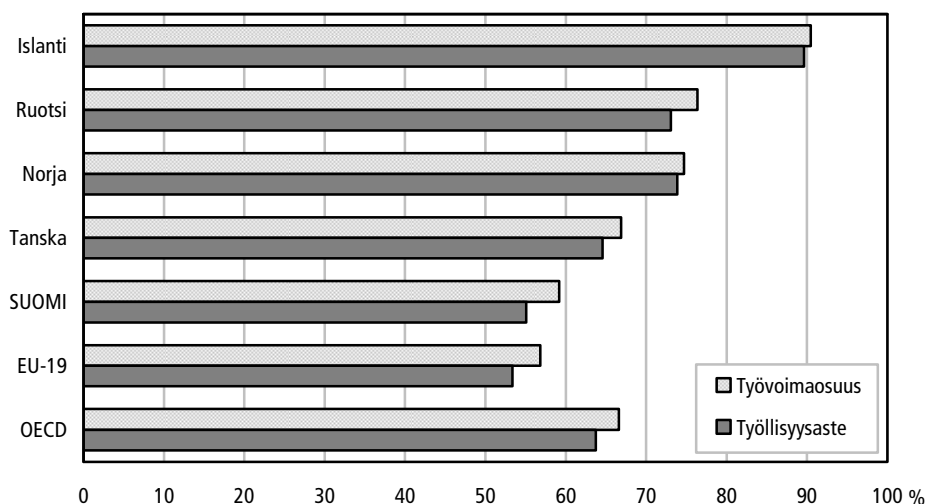


Suomi menestyy siis kansainvälisessä vertailussa kohtalaisen hyvin varttuneiden työhön osallistumisen suhteen ja on selvästi EU:n keskitason yläpuolella. Hyvää menestystä selittää osaltaan naisten korkea osallistuminen työmarkkinoille Suomessa. Miesten osalta tilanne selvästi heikompi: rajattaessa vertailu yksinomaan miehiin Suomi (55 %) putoaa lähelle EU:n keskitasoa (53 %) ja jää selvästi alle OECD:n miesten keskitason vuonna 2007 (64 %).

Varttuneiden miesten heikko työmarkkina-asema Suomessa korostuu, kun verrataan tilannetta muihin Pohjoismaihin. Miesten osallistumisaste on selvästi neljän suurimman pohjoismaan matalin sekä 55–59-vuotiaissa että 60–64-vuotiaissa.

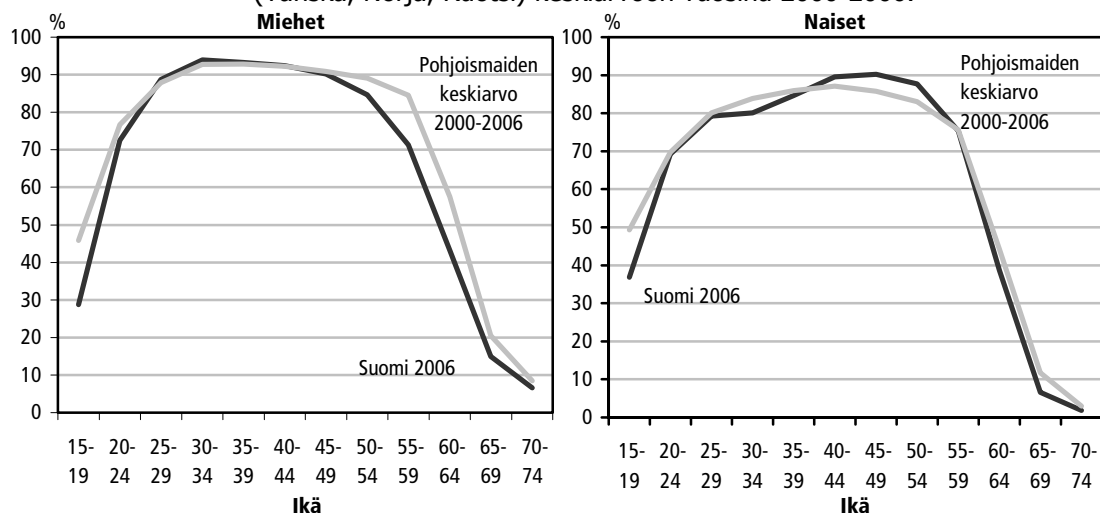
Naisten osallistuminen työmarkkinoille on molemmissa ikäryhmissä likimain pohjoismaista keskitasoa, joskin iäkkäämmässä 60–64-vuotiaiden ryhmässä maiden välinen hajonta on suurempaa ja ero johtaviin Ruotsiin ja Norjaan selvempi. Sukupuolten välistä eroa korostaa havainto, että 55–59-vuotiaiden naisten osallistuminen on Suomessa ainoana pohjoismaana korkeampi kuin samanikäisten miesten.

Kuvio 4.2 55–64-vuotiaiden miesten työvoimaosuudet ja työllisyysasteet Pohjoismaissa sekä EU- ja OECD-maissa keskimäärin vuonna 2007.



Kuviossa 4.3 on vertailtu eri ikäryhmien osallistumisasteita Suomessa ja muissa suurissa Pohjoismaissa keskimäärin¹⁹. Tarkastelu on tehty erikseen miehille ja naisille. Kuviosta nähdään havainnollisesti, että miesten kohdalla työmarkkinoille osallistuminen on Suomessa muita Pohjoismaita vähäisempää sekä nuorena että varttuneessa päässä²⁰.

Kuvio 4.3 Osallistumisasteet vuonna 2006 suhteessa muiden Pohjoismaiden (Tanska, Norja, Ruotsi) keskiarvoon vuosina 2000-2006.



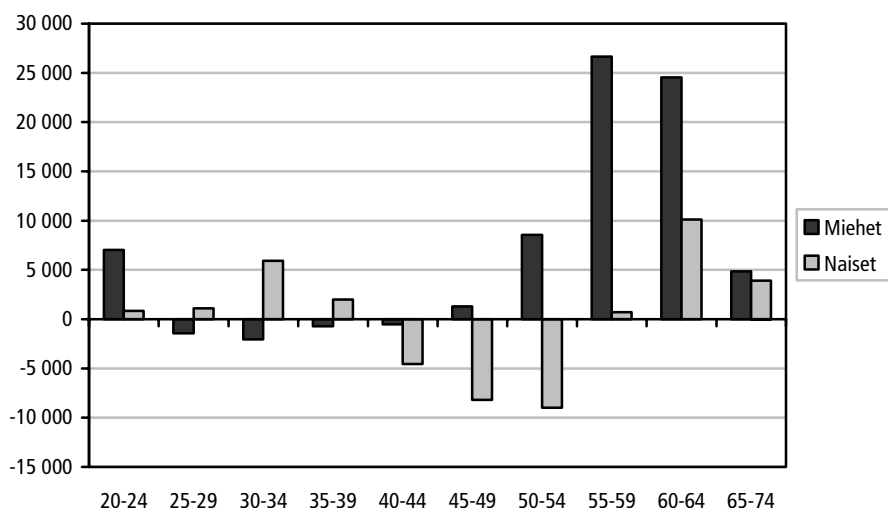
¹⁹ Suomen osalta havainnot koskevat vuotta 2006, Tanskan, Ruotsin ja Norjan keskiarvo on laskettu vuosilta 2000-2006.

²⁰ Muiden Pohjoismaiden välillä on myös jonkin verran eroja siten, että Ruotsissa nuorten osallistuminen on likimain samalla tasolla kuin Suomessa.

Naisten kohdalla toistuu sama malli, joskin selvästi lievempänä. Tämän lisäksi on havaittavissa se mielenkiintoinen piirre, että ns. parhaassa työiässä naisten osallistumisaste on aluksi (25–40-v.) muita Pohjoismaita alempi, mutta nousee myöhemmällä iällä (40–59-v.) muita pohjoismaita korkeammaksi. Ilmiö liittyyne 25–40-vuotiaiden, hedelmällisyyssiässä olevien naisten osalta lasten kotihoidon tukeen, jota muissa Pohjoismaissa ei ole.

Kuviossa 4.4 ikäryhmittäisiä osallistumisasteiden poikkeamat Pohjoismaisesta keskitasosta on yhdistetty ikäryhmän kokoon Suomessa (vuonna 2007), jolloin saadaan käsitys eri ikä- ja sukupuoliryhmiin sisältyvästä työvoiman tarjonnan lisäyspotentiaalista. Kuvio siis kertoo kuinka paljon ”käyttämätöntä” työvoimaa kussakin ikäryhmässä on suhteessa muihin Pohjoismaihin. Kuvio korostaa varttuneiden 55–64-vuotiaiden miesten ryhmää merkittävänä työvoimareservinä. Osallistumisasteiden kohoaminen Pohjoismaiselle keskitasolle toisi työmarkkinoille noin 50 000 ikäryhmään 55–64 kuuluvaa miestä. Selvästi pienempiä reservejä on 20–24 ja 50–54-vuotiaissa miehissä ja 30–34-vuotiaissa naisissa.

Kuvio 4.4 Työvoiman tarjonnan lisäyspotentiaali ikä- ja sukupuoliryhmittäin vuonna 2007 suhteessa muiden Pohjoismaiden keskimääräiseen osallistumisasteeseen.



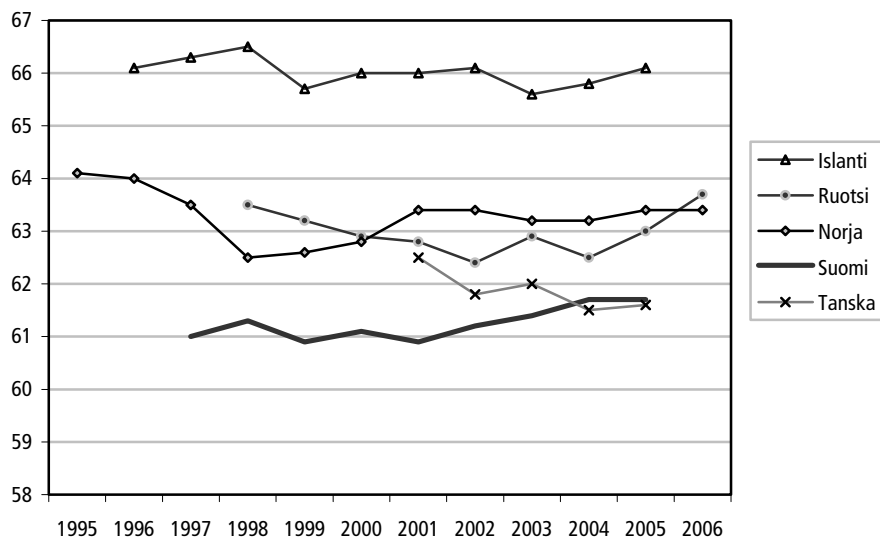
Varttuneiden työmarkkina-aseman kohentuminen on luonnollisesti heijastunut myös eläkkeelle jäämiseen. 50-vuotiaan henkilön eläkkeellejäämisiään odote on noin 10 vuoden aikana noussut Suomessa noin vuodella (ETK 2008). Vuonna 2007 eläkkeellejäämisiään odote nousi edellisvuodesta julkisella sektorilla, mutta säilyi jokseenkin ennallaan yksityisellä sektorilla. Keskimääräinen 50-vuotiaan henkilön eläkkeellejäämisiään odote oli 61,5 vuotta vuonna 2007. Pohjoismaises-

sa vertailussa 50-vuotiaan henkilön odote on edelleen melko matala, vaikkakin hieman korkeampi kuin Tanskassa (ks. kuvio 4.5)²¹.

Varttuneiden työllisyysasteissa on Suomessa huomattavia alueellisia ja koulutusasteisiin liittyviä eroja. Uudellamaalla ja Itä-Uudellamaalla 55–59-vuotaiden miesten työllisyysaste on noin 75 prosenttia, mutta Kainuussa vain hieman yli 50 prosenttia. Varttuneiden naisten kohdalla maakuntien väliset erot työllisyysasteissa eivät ole aivan yhtä suuria.

Työllisyysasteet ovat pääsääntöisesti kaikissa yli 30-vuotiaiden ikäryhmissä positiivisesti riippuvaisia koulutusasteesta. Koulutusasteiden väliset erot kuitenkin korostuvat varttuneiden kohdalla, koska alemman koulutusasteen varassa olevien työllisyysasteet alentuvat hyvin nopeasti 55. ikävuoden jälkeen. Kun esimerkiksi ilman perusasteen koulutusta olevien miesten työllisyysasteet 30–50-vuotiaina ovat keskimäärin 75 prosentin luokkaa, ovat ne saman ikäisillä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 95 prosentin luokkaa. 60-vuotiaiden miesten kohdalla vastaavat koulutusastekohtaiset työllisyysasteet ovat luokkaa 40 prosenttia ja 80 prosenttia²².

Kuvio 4.5 50-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote Pohjoismaissa vuosina 1995–2006.



²¹ Maiden välisen vertailtavuuden saavuttamiseksi Pohjoismaisessa vertailussa käytetyt eläkkeellejäämisiän odotteet eivät täysin vastaa Suomessa virallisesti käytettäviä lukuja (ETK 2008).

²² Mainitut työllisyysasteet perustuvat miehiä koskeviin havaintoihin vuodelta 2003. Naisten osalta koulutusryhmien erot ovat samansuuntaisia, joskin heidän kohdallaan koulutusryhmien väliset erot ovat suurempia 30–45-vuotiaiden ikäryhmissä (STM 2006a).

Havaintoja ja päätelmiä

- 55–64-vuotiaiden osallistumis- ja työllisyysasteet ovat viimeisen 10 vuoden kuluessa kehittyneet suotuisasti ja nousseet nuorempia ikäryhmiä nopeammin. Kehitys on ollut kaikkein positiivisinta 5-vuotiskäryhmässä 60–64-vuotta, jossa osallistumis- ja työllisyysasteet ovat kaksinkertaistuneet.
- Suomi menestyy varttuneiden työllisyyden eurooppalaisessa vertailussa hyvin lähinnä naisten korkean osallistumisen ansiosta. Miesten osalta Suomi on eurooppalaista keskitasoa.
- Varttuneiden naisten osallistuminen on pohjoismaista keskitasoa, mutta miesten selvästi Pohjoismaiden heikointa. Keskimääräinen osallistuminen jää muita Pohjoismaita matalammaksi.
- Suhteessa muihin Pohjoismaihin merkittävin työvoiman tarjontapotentiaali on 55–64-vuotiaissa miehissä, noin 50 000 henkilöä.
- 50-vuotiaan henkilön jäljellä oleva työura ennen eläkkeelle siirtymistä on Suomessa muita Pohjoismaita lyhyempi.
- Varttuneiden työllisyysasteissa on Suomessa huomattavia aluekohtaisia eroja.
- Eri koulutusasteiden väliset erot työllisyysasteissa korostuvat erityisesti varttuneiden miesten osalta.

4.2 Varttuneiden osallistumiseen ja työllisyyteen vaikuttavat tekijät

Kartoitettaessa varttuneemman väestönosan osallistumiseen ja työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä on hyödyllistä tarkastella erikseen ikääntyneiden yksilötason *työn tarjontaan* ja *kysyntään* liittyviä mikrotason tekijöitä ja niissä tapahtunutta kehitystä. Toisaalta on ilmeistä, että varttuneiden työllisyyskehitys on kytköksissä *yleiseen talouskehitykseen*, joka määrää työvoiman potentiaalisen kysynnän koko talouden tasolla. Alla jaksossa 4.2.1 keskustellaan varttuneiden työllisyysasteen kohoamisen taustalla olevista tekijöistä makrotason näkökulmasta. Jaksossa 4.2.2 tarkastellaan varttuneemman työvoiman kysyntään vaikuttavia mikrotason tekijöitä ja jaksossa 4.2.3 vastaavasti yksilötason tarjontatekijöitä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluu olennaisesti sosiaaliturvan – erityisesti eläkkeiden – ja verotuksen vaikutus, jota käsitellään erikseen jaksoissa 4.2.4 ja 4.2.5.

4.2.1 Varttuneiden työllisyys, väestörakenne ja talouskasvu

Talouspolitiikan ja julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta mielenkiinto kohdistuu usein kokonaisten ikäryhmien työllisyyteen. Mitkä tekijät määräävät tietyn ikäryhmän, esimerkiksi 55–64-vuotiaiden, toteutuneen työllisyyden tietyllä ajanjaksolla? On ilmeistä, että mikrotason tekijöiden ohella tietyn ikäryhmän

työllisyys riippuu yleisestä talouskehityksestä ja suhdannetilanteesta, joka määrää työvoiman kysynnän koko talouden tasolla²³.

Mikrotason tekijät, joita käsitellään lähemmin jäljempänä (ks. jaksot 4.2.2–4.2.5) voidaan edelleen jakaa institutionaalsiin tekijöihin kuten sosiaaliturvaan, verotukseen ja sopimustoimintaan liittyviin työnteon kannustimiin sekä puhtaasti yksilöllisiin ominaisuuksiin, kuten tuottavuuteen, vapaa-ajan arvotukseen ja muihin preferensseihin. Jälkimmäiseen liittyen, tietyn ikäryhmän työllisyysasteeseen vaikuttavat siihen kulloinkin kuuluvien yksilöiden henkilökohtaiset ominaisuudet. Tätä, eri sukupolvien välisiin, viimekädessä yksilöllisiin eroihin liittyvää työllisyyteen vaikuttavaa tekijää kutsutaan *kohorttivaikutukseksi*. Kohorttivaikutus syntyy, koska sukupolvien välillä on systemaattisia eroja tottumusten, terveyden, tulotason, koulutuksen yms. työntarjontaan ja kysyntään liittyvien tekijöiden suhteen²⁴.

Talouspolitiikan kannalta mielenkiintoinen kysymys on, mikä on yhtäältä yleisen talouskehityksen ja toisaalta mikrotason kysyntä- ja tarjontatekijöiden suhteellinen merkitys ikääntyneiden työllisyyden määräytymisessä. Onko esimerkiksi niin, että valtaosa havaitusta 60–64-vuotiaiden työllisyyden kohentumisesta liittyy talouden kasvuun (annetuilla rakenteilla) ja vain vähäinen osa selittyy ns. rakenteellisilla tekijöillä, kuten sosiaaliturvan uudistuksilla sekä terveyden ja koulutustason paranemisella? Valitettavasti käytössä ei ole tutkimustietoa, joka suoraan vastaisi tähän kysymykseen.

Mikäli työmarkkinoiden toimintaa kuvaa ”parhaat päältä” -tyyppinen valikoituminen, jossa keski-ikäiset ovat ensisijainen työllistytvä ryhmä, marginaaliryhmien kuten iäkkäämpien työikäisten työllisyys saattaa vaihdella voimakkaasti tuotannon mukana vaikka muut tekijät säilyisivät ennallaan. Kuvio 4.6 antaa viitteitä siihen suuntaan, että varttuneen, 55–64-vuotiaan väestön työllisyysaste olisi parin viime vuosikymmenen aikana vaihdellut voimakkaammin kokonaistaloudellisen kehityksen mukaan kuin ns. parhaassa työiässä olevien 30–54-vuotiaiden työllisyysaste. Myös alueelliset erot varttuneiden työllisyysasteissa ovat suurempia kuin kokonaistyöllisyysasteissa (vrt. edellinen jakso).

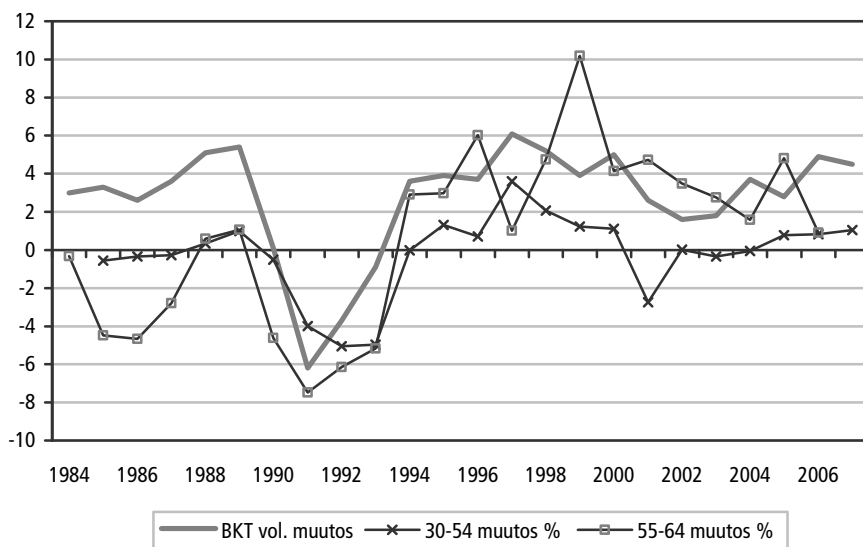
Toisaalta voimakas positiivinen kehitys vuosina 1997 ja 1998 viittaisi siihen, että myös rakenteellisilla tekijöillä on ollut merkitystä varttuneiden työllisyydelle. Mainittu kehitys ajoittuu nimittäin yhteen ns. työttömyysputken alaikärajan nostamisen kanssa, jonka on todettu alentaneen 53–54-vuotiaiden työttömäksi

²³ Koska varttuneet muodostavat suhteellisen pienen osan kokonaistyövoimasta kokonaistaloudellinen kehitys voidaan nähdä eksogeenisena, varttuneemman työvoiman kysyntään keskeisesti vaikuttavana tekijänä.

²⁴ Myös kohortin koolla voi olla merkitystä työmarkkina-aseman muotoutumiseen tilanteessa, jossa 1-vuotiskohorttien koot vaihtelevat ja työmarkkina-asemaa tarkastellaan 5-vuotisikäryhmittäin, kuten usein on tapana (ks. lähemmin esim. Sihto 2005).

tulon todennäköisyyttä, lyhentäneen työttömyysjaksoja ja lisänneen työttömäksi joutuneiden todennäköisyyttä työllistyä (Kyyrä & Wilke 2006).

Kuvio 4.6 Ikääntyneiden, 55–64-vuotiaiden ja ns. parhaassa työiässä olevien 30–54-vuotiaiden työllisyysasteen muutos ja talouskasvu vuosina 1984–2007.

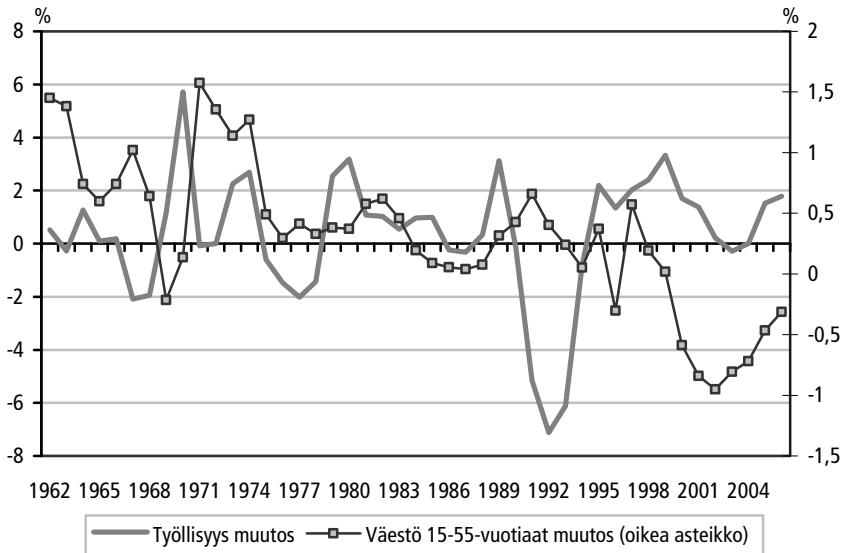


Lähde: Tilastokeskus.

Kokonaiskysynnän tason ohella ilmeisesti myös väestörakenne vaikuttaa vartuneemman työvoiman kysyntään. Annetulla tuotantorakenteella ja -tasolla työikäisen väestön keski-ikäsi nousu siirtää työllisyyden painopistettä kohti vartuneempaa työikäistä väestöä. Viimeksi kuluneen noin 10 vuoden aikana työikäisen väestön kasvu on ollut Suomessa yli 55-vuotiaan väestön varassa. Nuorempien, 15–55-vuotiaiden määrä on laskenut samaan aikaan kun työllisyys jatkanut kasvuaan. On ilmeistä, että näissä oloissa yli 55-vuotiaaseen työvoimaan on kohdistunut kasvava kysyntä (kuvio 4.7)²⁵. Pidemmällä aikavälillä, työikäisen väestön vanheneminen ja supistuminen saattaa lisääntyvässä määrin muodostua kokonaistuotantoa rajoittavaksi tekijäksi.

²⁵ Tämä on ilmeistä, mikäli nuorempien ikäryhminen osallistuminen osallistumisasteet eivät samaan aikaan olennaisesti nouse.

Kuvio 4.7 Työllisyyden ja nuoremman, 15–55-vuotiaan, työikäisen väestön määrän kehitys vuosina 1962–2006.



Lähde: Tilastokeskus.

Suomessa 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut voimakkaasti vuoden 1994 33,5 prosentista 52,6 prosenttiin vuonna 2005. On ilmeistä, että tällä ajanjaksolla sekä yleinen taloustilanne, lainsäädäntöön tehdyt muutokset että kohorttivaikeus ovat edesauttaneet työllisyysasteen nousua. Eri tekijöiden suhteellista merkitystä tapahtuneelle kehitykselle ovat arvioineet muun muassa Rantala ja Romppanen (2004), Sihto (2005) sekä Ilmakunnas ja Rantala (2005).

Rantala ja Romppanen (2004) vertailevat työssä olevien työssä jatkamisen yleisyyttä tietyn iän saavuttamisen jälkeen (50-, 55- ja 60-v.) eri kohorteissa eli eri vuosina syntyneiden välillä. Yleisenä havaintona on, että iäkkäiden työssä pysyminen parantui 1990-luvun lopulla. Tutkijat arvioivat kehityksen selittyvän pitkälti yleisellä talouskehityksellä ja osin myös eläkejärjestelmiin tehdyillä muutoksilla.

Havaintoja ja päätelmiä

- Mikrotason tekijöiden ohella tietyn ikäryhmän työllisyys riippuu yleisestä talouskehityksestä ja suhdannetilanteesta, joka määrää työvoiman kysynnän koko talouden tasolla.
- Käytettävissä olevan tutkimustiedon perusteella on vaikea sanoa, mikä on ollut hyvän yleisen talouskehityksen merkitys 55–64-vuotiaiden työmarkkina-aseman kohentumisessa suhteessa instituutioiden kehittämiseen ja yksilöihin liittyvään kohorttivaikutukseen.

- Mikäli varttuneet muodostavat työmarkkinoilla joustavan ”puskurin”, heidän työllisyysasteensa voi vaihdella voimakkaasti suhdannevaiheesta riippuen, kuten myös Suomessa jossain määrin näyttäisi tapahtuneen.

4.2.2 Varttuneen työvoiman kysyntään vaikuttavat tekijät

Työnantajan näkökulmasta varttuneempi työntekijä on nuorempiinsa nähden ennen muuta kokeneempi ja siten periaatteessa ammatillisesti osaavampi vaihtoehto. Toisaalta muodollinen, koulutuksen kautta hankittu osaaminen on lähtökohtaisesti vanhentunut suhteessa nuorempiin. Varttuneempien oletettavasti pienempi liikkuvuus ja vaihtuvuus (urakehitys, vanhempainvapaa yms.) saattaa myös näyttäytyä etuna, joka mahdollistaa pitkäjänteisemmän sitoutumisen yritykseen ja työtehtävään ainakin keskipitkällä aikavälillä.

Perinteisesti on ajateltu, että yksilön **tuottavuus** kääntyy iän myötä laskuun, mutta hypoteesin tueksi on vain vaihtelevasti empiiristä evidenssiä (ks. esim. Lumsdaine & Mitchell 1999). Yksilön tuottavuus pyrkii laskemaan iän myötä muun muassa fyysisen suorituskyvyn vähentyessä²⁶. Toisaalta työkokemuksen ja osaamisen karttuminen vaikuttaa toiseen suuntaan ja pyrkii nostamaan tuottavuutta. Jälkimmäisen vaikutuksen tulisi olla hallitseva nuoremmissa ikäryhmissä, joissa fyysinen suorituskky ei vielä olennaisesti alene. Iäkkäämmillä nettovaikutus on todennäköisemmin negatiivinen, etenkin jos osaamista ei aktiivisesti ylläpidetä ja kehitetä.

On ilmeistä, että yksilötasolla tuottavuus on sidoksissa pikemminkin fyysiseen toimintakykyyn ja henkiseen vireyteen kuin suoranaisesti ikään. Myös koulutuksen ja osaamisen vanhentumien voi osaltaan selittää tuottavuuden taipumusta alentua iän karttuessa, mikä korostaa täydennyskoulutuksen merkitystä.

Tuottavuuden ja iän välisen riippuvuuden empiirinen todentaminen on haastavaa eikä kiistatonta näyttöä riippuvuuden olemassa olosta ole saatavissa. Yleensä tutkimuksissa on päädytty siihen, että tuottavuus on yksilötasolla joko riippumaton iästä tai noudattaa käännetyn U:n muotoista käyrää suhteessa ikään (Börsch-Supan & Ludwig 2008)²⁷. Luotettavaa tutkimustietoa asiasta on melko niukasti muun muassa siksi, että yli 60-vuotiaita on työelämässä suhteellisen vähän ja hekin ilmeisesti ominaisuuksiensa suhteen valikoitunutta joukkoa. Tätä nuoremmista tietoa on enemmän, ja sen valossa tuottavuus ei yleensä näytä laskevan ainakaan ongelmallisen alas (Skirbekk 2005). Ilmakunnas ym. (2007)

²⁶ Varttuneen työntekijän tuottavuuden lasku voi olla seurausta fyysisten ja psyykkisten voimien heikentymisestä ja siihen liittyvästä suorituskvyn laskusta. Tämä voi heijastua joko itse työsuoritteissa tai sairauspoissaolojen lisääntymisenä. Toisaalta työssä jatkavat ainakin kokevat itsensä terveemmiksi kuin samanikäiset ei-työlliset (Forma ym. 2004).

²⁷ Daveri ja Maliranta (2006) ovat tutkineet työntekijän keski-ikä vaikutusta tuottavuuteen Suomen toimipaikka-aineistolla vuosina 1995–2002. Heidän tulostensa mukaan tuottavuus ei riipu iästä, mutta palkat nousevat keski-ikä myötä.

arvioivat työntekijän kapasiteetin alentuvan jonkin verran iän myötä. Työkyvyn alentuminen on nopeinta työtehtävissä, jotka edellyttävät fyysistä suorituskkyä. Teknologian kehittyminen on vähentänyt iän vaikutusta työkykyyn monissa tehtävissä.

Taloustieteilijät ovat esittäneet myös näkemyksiä, jossa korostetaan ikääntyneen työntekijän negatiivisia ulkoisvaikutuksia muiden työntekijöiden tuottavuuteen. Vaikka ikääntyneiden oma tuottavuus olisi kohtuullinen, he saattavat heikentää muitten tuottavuutta. Tällöin on mahdollista, ikääntyneiden siirtyminen eläkkeelle lisää kokonaistuottavuutta ja tuotantoa (Sala-i-Martin 1996). Tämän hypoteesin valossa ikääntyneet tulisi työurien pidentyessä ohjata tehtäviin, joissa he eivät vaikuta heikentävästi muitten työtehoon, kuten sopiviin asiantuntijatehtäviin tai henkilöyritysmuotoiseen toimintaan.

Toisaalta on näyttöä siitä, että **palkat** pyrkivät iän myötä nousemaan muun muassa senioriteetin perusteella. Tällöin on mahdollista, että ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla palkan ja tuottavuuden suhde muodostuu työnantajan kannalta epäedullisemmaksi kuin nuorempien kohdalla. Daveri ja Maliranta (2006) tutkimuksen mukaan toimipaikan tuottavuus ei riipu työntekijöiden keski-ikästä, mutta palkoilla positiivinen yhteys keski-ikään. Euroopan maiden välisessä vertailussa on puolestaan havaittu, että senioriteettiin perustuvan palkkapreemion suuruus korreloi negatiivisesti varttuneiden työllisyysasteen kanssa (Euroopan komissio 2007a).

Varttuneemman työntekijän rekrytoinnin houkuttelevuutta vähentää ainakin joissakin tapauksissa jäljellä olevan **potentiaalisen työuran lyhyys**. yli 55-vuotiaasta työntekijää ei yleensä nähdä yrityksen tulevaisuuden avainhenkilönä, jonka kehitykseen ja koulutukseen kannattaa panostaa. Samoilla valmiuksilla nuorempi työntekijä näyttäytyy arvokkaampana, koska tämän tulevat kehitysmahdollisuudet ovat laajemmat²⁸. Myös työntekijän henkisen joustavuuden ja sopeutumiskyvyn katsotaan yleensä vähenevän iän karttuessa.

Työntekijöiden tilastollinen **todennäköisyys pidempiin sairauspoissaoloihin kasvaa** iän myötä, mikä on työnantajan kannalta riski²⁹. Riskiä kasvattaa sosiaalietuuksiin, kuten työkyvyttömyyseläkkeisiin, liittyvä työnantajan omavastuu³⁰. Työnantajan omavastuun ensisijainen tarkoitus on estää sosiaaliturvajärjestelmän käyttöä varttuneiden työntekijöiden ”liialliseen” siirtämiseen pois työstä. Samalla järjestely kuitenkin nostaa varttuneen työntekijän palkkaamiseen liitty-

²⁸ Tähän ajattelutapaan liittyy tiettyä lyhytnäköisyyttä ottaen huomioon, että käytännön mahdollisuudet sitoa kehityskelpoinen nuori yritykseen ovat rajalliset ja panostukset ”valuvat” helposti työntekijän mukana kilpailijalle.

²⁹ Vuoden 2003 työolotutkimuksen mukaan sairauspoissaolojen lukumäärä laskee keskimäärin jonkin verran iän myötä, mutta niiden pituus kasvaa selvästi (Ilmakunnas ym. 2007).

³⁰ Suurilla työnantajilla on omavastuuosuus myös työttömyyseläkkeiden ja nyttemmin työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden rahoituksessa.

viä implisiittisiä kustannuksia, jolloin sen kokonaisvaikutus varttuneiden työllisyyteen on lähtökohtaisesti epäselvä.

Viime vuosina on Suomessa kiinnitetty huomiota erityisesti työttömyysturvaan liittyvään mahdollisuuteen ikääntyneiden työntekijöiden ”pehmeään” irtisanomiseen ns. työttömyysputkea käyttäen, mikä on laskusuhdanteissa ja henkilöstöä vähennettäessä kohdistanut irtisanomiset varttuneempiin ja siten osaltaan vähentänyt näiden efektiivistä kysyntää työmarkkinoilla. Yritykset ovat ilmeisesti katsoneet kokonaisuuden kannalta paremmaksi irtisanoa varttuneita työntekijöitä, vaikka se olisi puhtaasti yrityksen näkökulmasta ollut kannattamatonta (ks. Hakola & Uusitalo 2001).

Varttuneempien työpaikoilla ja työnhaussa kohtaamiin vaikeuksiin viitataan yleisesti termillä ”ikäsyrrintä”. ***Ikäsyrrintä*** liittyy muun muassa edellä mainittuun sosiaaliturvan rakenteeseen eikä näin ollen ole aina puhtaasti yksilön ikään liittyvää. Virjon ja Ahon (2002) arvion mukaan ikäsyrrinnästä on monenlaista näyttöä Suomen työmarkkinoilta³¹. Julkisen keskustelun seurauksena ikäsyrrintä työpaikoilla näyttäisi vähentyneen, mutta rekrytoinnissa sitä esiintyy edelleen runsaasti.

Tuominen ja Takala (2006) tarkastelevat kyselytutkimukseen nojautuen työnantajien asenteita ikääntyneiden työllistämiseen ja työssä jatkamisen tukemiseen. Tulosten mukaan vain hieman runsas neljännes työnantajista katsoo voivansa jatkossa työllistää nykyistä enemmän yli 55-vuotiaita työntekijöitä. Likimain yhtä moni työnantaja arvioi, että useimmissa työtehtävissä on mahdollista jatkaa 65-vuotiaaksi saakka. Vain noin joka kymmenes yritys arvioi, että useimmissa työtehtävissä voi jatkaa 68-vuotiaaksi ja on valmis tulevaisuudessa palkkaamaan pysyväisluonteisesti jo vanhuuseläkettä nostavia työntekijöitä.

Havaintoja ja päätelmiä

- Työntekijän tuottavuus on sidoksissa pikemminkin fyysiseen toimintakykyyn ja henkiseen vireyteen kuin suoranaisesti ikään.
- Iän karttumisen vaikutus yksilön tuottavuuteen riippuu työtehtävistä. Fyysisessä työssä tuottavuus laskee. Sen sijaan henkisessä työssä tuottavuus voi olla hyvinkin iästä riippumaton.
- Senioriteettiin perustuva palkkojen nousu iän myötä saattaa nostaa varttuneen työvoiman hintaa suhteessa tuottavuuteen ja vähentää sen kysyntää.
- Jäljellä olevan työuran lyhyys vähentää halukkuutta panostaa varttuneemman työvoiman kouluttamiseen ja osaamisen ylläpitoon.
- Sosiaaliturvaan liittyvä omavastuu nostaa varttuneen työvoiman kustannuksia työnantajan näkökulmasta.

³¹ Työnantajille suunnatun kyselyn mukaan työhönottajat palkkaavat mieluiten 30–39-vuotiaita. Alle puolet työnantajista olisi valmis rekrytoimaan 55-vuotiaan työntekijän (HRM 2000).

- Eräät sosiaaliturvan järjestelyt kannustavat työnantajia kohdistamaan irtisanomiset varttuneisiin työntekijöihin.
- Kyselytutkimusten mukaan työnantajat eivät mielellään palkkaa yli 55-vuotiaita uusia työntekijöitä.

4.2.3 Varttuneiden työn tarjontaan vaikuttavat tekijät

Hieman yksinkertaistaen ikääntyneiden työntarjonnan määrää työssäkäynnin ja eläkkeellä olon välinen rajahyöty: joustavan eläkeiän oloissa työssä käyntiä jatketaan niin kauan kuin sen tuottama nettohyöty on korkeampi kuin eläkkeellä oloon liittyvä nettohyöty. Rahallisen korvauksen ohella työssäkäynnin tuottamaan hyötyyn vaikuttavat ns. työelämätekijät: työn mielekkyys, työilmapiiri ja johtaminen, sosiaaliset suhteet jne. Työn mielekkyys ja vetovoima ovat usein kytköksissä henkilön koulutustasoon. Eläkevaihtoehdon houkuttelevuutta lisäävät puolestaan eläketulon ohella muun muassa vapaa-ajan ja kotityön arvostus. Valinta saattaa helpottaa, mikäli täydellisen eläkkeelle jäämisen ohella valittavissa on osittainen työpanoksen vähentäminen. Yksilön oman terveyden tilan kehitys vaikuttaa ilmeisesti keskeisellä tavalla siihen, millaiseksi eri vaihtoehtojen nettohyöty muodostuu³².

Seuraavassa tarkastellaan keskeisiä ikääntyneiden työn tarjontaan vaikuttavia tekijöitä. Nämä voidaan edelleen jakaa yksilökohtaisiin tekijöihin kuten terveys, koulutus ja preferenssit sekä institutionaalsiin tekijöihin kuten työajan joustot ja sosiaaliturva.

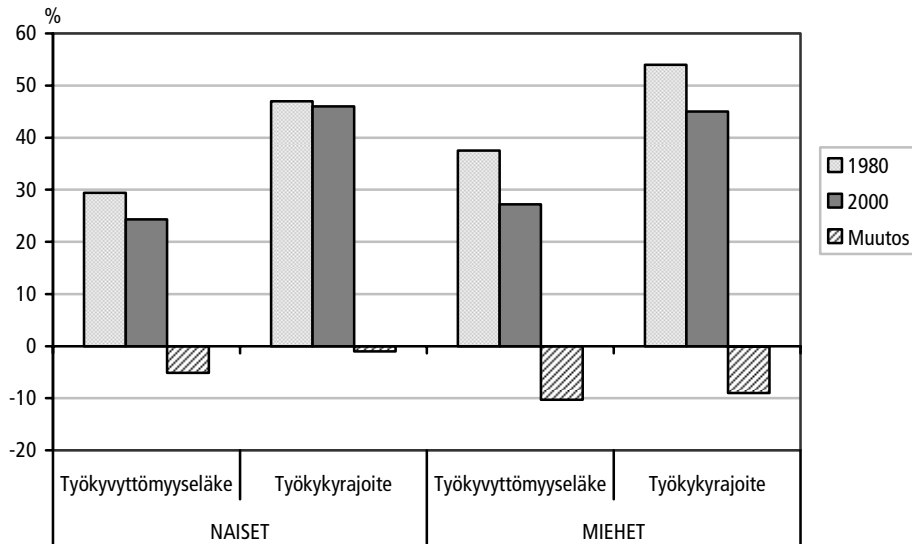
Toimintakyky ja terveys

Riittävä terveys ja toimintakyky ovat työhön osallistumisen perusedellytyksiä, jotka varttuneiden kohdalla pyrkivät heikkenemään iän myötä. Iän ja toimintakyvyn välisessä korrelaatioissa on kuitenkin huomattavaa yksilökohtaista vaihtelua siten, että korkeakaan ikä ei kaikkien kohdalla merkitse työkyvyn olennaista heikkenemistä. Edelleen työkyvyn säilyminen on sidoksissa työtehtäviin siten, että henkisen työn tehtävissä toimintakyky säilyy lähtökohtaisesti pidempään kuin fyysisistä suorituskkyä vaativissa tehtävissä.

Havaintojen valossa varttuneemman väestön työkyky on parin viime vuosikymmenen aikana kohentunut. Tämä heijastuu muun muassa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuuteen. Työkyvyttömyyseläkkeellä oli vuonna 1980 ikävakioituna 37 prosenttia 55–64-vuotiasta miehistä. Vuonna 2000 vastaava osuus oli 27 prosenttia. Naisilla kehitys on ollut samansuuntaista, mutta loivempaa.

³² Tasmällisempiä, ongelman dynaamisen luonteen ja siihen liittyvän epävarmuuden eksplisiittisesti huomioon ottavia tapoja mallintaa eläkkeelle siirtymistä esittelevät muun muassa Lumsdaine ja Mitchell (1999).

Kuvio 4.8 Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja työkykynsä rajoittuneeksi tuntevien osuus 55–64-vuotiaat 1980/2000. Osuudet on ikävakioitu käyttäen vuoden 2000 väestörakennetta.



Lähde: Gould ym. (2006).

Myös ihmisten subjektiiviset arviot terveydentilastaan ovat kohentuneet. Oman arvionsa mukaan miehistä työkyvyltään rajoittuneita 55–64-vuotiaita oli vuonna 1980 ikävakioituna 54 prosenttia ja vuonna 2000 vastaavasti 45 prosenttia. Tuoreen, eläkeikäisten terveydentilaa kartoittavan kyselytutkimuksen valossa 64–84-vuotiaiden terveydentilassa on tapahtunut tätäkin selkeämpää kehitystä positiiviseen suuntaan. Terveytensä hyväksi tai melko hyväksi koki vuonna 2007 47 prosenttia 65–84-vuotiaista miehistä ja 46 prosenttia naisista, kun vastaavat osuudet vuonna 1993 olivat miehillä 33 prosenttia ja naisilla 37 prosenttia (Laitalainen ym. 2008). Työterveyslaitoksen tuoreen arvion mukaan nuoremmista vanhuuseläkeläisistä huomattava osa on täysin työkykyisiä (vrt. myös jaks 3.2).

Koulutus ja työn mielekkyys

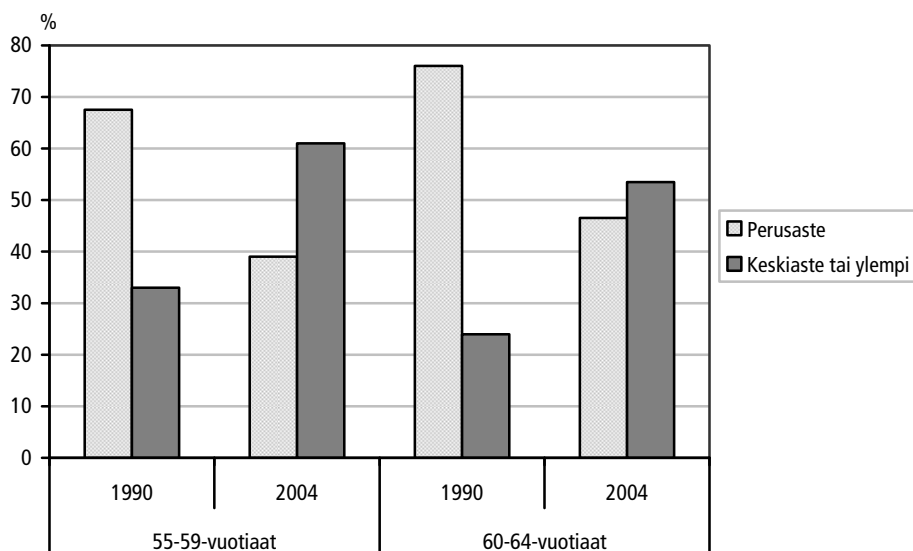
Kuten edellä jaksossa 4.1, todettiin eri koulutusasteiden väliset erot työllisyysasteissa korostuvat yli 55-vuotiaiden kohdalla. Mikroaineistolla tehdyissä tutkimuksissa koulutustason on todettu lisäävän todennäköisyyttä jatkaa työelämässä pitkään. Havainto selittyy työtehtävien laadulla: korkeammin koulutetut toimivat henkisen työn tehtävissä, joissa fyysisen suoritustason lasku ei olennaisesti vaikuta työsuoritukseen³³. Koulutustason on myös havaittu korreloivan positiivi-

³³ On ilmeistä, että myös työvoiman kysyntään liittyvät tekijät vaikuttavat korkeasti koulutettujen yleisempään työssä jatkamiseen.

sesti itse koetun työkyvyn kanssa ja siten vaikuttavan myös epäsuorasti työssä jatkamiseen.

Suomessa koulutustaso on 10–15 vuoden aikana noussut huomattavasti etenkin varttuneempien työikäisten kohdalla. 55–64-vuotiaista runsaat 2/3 oli pelkän peruskoulutuksen varassa vuonna 1990, kun vuonna 2004 reilusti yli puolet oli saanut vähintään keskiasteen koulutuksen (Haataja 2006).

Kuvio 4.9 Varttuneiden työikäisten koulutustason kehitys vuosina 1990–2004.



Lähde: Haataja (2006).

On ilmeistä, että osa empiirisesti havaitusta koulutuksen positiivisesta työllisyysvaikutuksesta on suhteellista siten, että se liittyy yksilöiden koulutustason eroihin pikemminkin kuin absoluuttiseen koulutustasoon. Näin ollen yleisen koulutustason kohotessa koulutuksen positiivisten vaikutusten voidaan olettaa jonkin verran heikkenevän.

Koulutustason ja terveydentilan väliselle positiiviselle korrelaatiolle on olemassa ainakin kaksi potentiaalista selitystä. Yhtäältä kouluttautuminen lisää tietoa myös terveydestä ja siihen liittyvistä riskeistä ja lisää yksilöiden ennaltaehkäisevää huolenpitoa omasta terveydestään. Toisaalta, ilmiön on arveltu liittyvän siihen, että korkeammin koulutettujen työtehtävät ovat fyysisesti vähemmän vaativia (Gould ym. 2006).

Kyselytutkimusten mukaan varttuneiden työn tarjontaan ja työssä jatkamiseen vaikuttavat merkittävässä määrin työelämään laatuun liittyvät tekijät, kuten työn

kokeminen mielekkääksi, arvostus työpaikalla, työtehtävien ja -aikojen joustavuus jne. (ks. esim. Forma ym. 2004). Laatutekijöiden merkityksen kasvu iän myötä saattaa liittyä osaltaan henkisen joustavuuden vähentymiseen ja vähitellen lisääntyvään kyllästymiseen. Toisaalta muun muassa varhaiseläkeluotojen tarjoama kohtuullisen vaihtoehto saanee varttuneemmat herkemmin pohtimaan työelämän epäkohtia; miksi kiusata itseään enää pidempään, jos ei ole pakko?

Myös työelämätekijät, etenkin työn kokeminen mielekkääksi, ovat tärkeitä. Yksilötasolla kytköksissä koulutustasoon siten, että mielekkääksi koettu työ korreloi yleensä positiivisesti korkeamman koulutuksen kanssa. Varttuneiden työssä viihtymiseen voidaan vaikuttaa myös ns. *ikäjohtamisella*. Tällä tarkoitetaan työntekijän iän huomioon ottamista päivittäisjohtamisessa, työn suunnittelussa ja organisoimisessa niin, että myös ikääntyneet työntekijät voivat saavuttaa omat ja organisaation tavoitteet (ks. esim. Vaarama ym. 2009).

Tuottavuus, vapaa-ajan kysyntä ja työuran pituus

Melko yleisesti on hyväksytty ajatus, että ainakin työuran loppupäässä tuottavuus alenee tai ei ainakaan nouse (vrt. edellä jakso 4.2.2)³⁴. Mikäli samaan aikaan vapaa-ajan arvostus pysyy ennallaan tai kasvaa, on seurauksena yksilön pyrkimys vähentää työntekoa ja lisätä vapaa-aikaa. Tähänkin ajatusmalliin liittyy kuitenkin varauksia: Ensinnäkin työstä maksettava korvaus, joka viimekädessä määrittää työnteon hyödyn yksilön näkökulmasta, ei välttämättä muutu tuottavuuden mukaan. Päinvastoin, etenkin useissa henkisen työn ammateissa palkkaus nousee usein senioriteetin ja siten iän myötä. Edelleen, vaikka palkka laskisi-kin, siitä seuraava negatiivinen tulovaikutus saattaa aiheuttaa tarpeen pikeminkin lisätä kuin vähentää työn tarjontaa.

Melko yleisesti ajatellaan, että vapaa-ajan arvostus kasvaa iän myötä, mikä vähentää yksilöiden halukkuutta jatkaa työelämässä. Miksi sitten ihminen ikään-tyessään kaipaisi enemmän vapaa-aikaa? Yksi mahdollinen syy voi olla kasvava tietoisuus elinajan rajallisuudesta ja siihen liittyvä halu tehdä vielä jotain muuta-kin kuin työtä. Edelleen varallisuuden kasvaminen, joka usein koetaan iän myötä, lisää muiden hyödykkeiden ohella myös vapaa-ajan kysyntää.

Toisaalta voidaan myös identifioida tekijöitä, jotka vähentävät vapaa-ajan arvostusta iän karttuessa: fyysisten voimavarojen heikentyessä mahdollisuudet kotitaloustyön tekemiseen vapaa-ajalla vähenevät ja kysymykseen tulevien harrastusten kirjo pienenee. Voi myös olla, että kotitalouden koon pienentyessä tarve kotitaloustyön tekemiseen vapaa-ajalla vähentyy. Tarve ja mahdollisuudet koti-

³⁴ Fyysisten ja psyykkisten tekijöiden ohella tämä saattaa olla seurausta siitä, ettei enää katsota mielekkääksi kehittää ammatillista osaamista.

taloustyön tekemiseen ovat suurimmillaan lapsiperheiden vanhemmilla ja vähenevät tyypillisesti varttuneemmilla³⁵.

Piekkola (2006) tutkii eläkkeelle jäämistä ajankäytön näkökulmasta korostaen erityisesti kotityön merkitystä ansiotyössä jatkamiselle. Mikäli eläkkeellä ollessa tehtävän kotityö arvostetaan markkinahintaan, eläkkeen tarjoama korvausaste suhteessa ansiotyöhön nousee korkeaksi ja voi ylittää 100 prosenttia³⁶. Piekkolan empiiristen tulosten mukaan paljon kotityötä tekevät siirtyvät aikaisemmin eläkkeelle ja vähäisempi kotityön määrä selittää osittain korkeasti koulutettujen taipumusta jatkaa pidempään työelämässä. Piekkola ja Leijola (2007) esittävät vastaavia, eri maiden vertailuun perustuvia tuloksia.

Puhtaasti ikääntymiseen liittyvä tekijä, jolla mahdollisesti voi olla vaikutusta yksilöiden työntarjontaan (ja myös kysyntään) on suunnitteluhorisontin lyhentyminen ja siitä seuraava urakehityksen painoarvon pienentyminen iän karttuessa. Punnitessaan työn ja vapaa-ajan rajahyötyjä rationaalisesti toimivat nuoremmat työntekijät ottavat huomioon myös työhön osallistumiseen liittyvän urakehityksen ja sen tarjoamat tulevat ansionnousut. Tällöin työhön osallistuminen voi olla houkuttelevaa, vaikka sen tarjoama välitön korvaus ei ylittäisikään vapaa-ajan rajahyötyä. Varttuneemmilla työntekijöillä, työuran vääjäämättömän päätepisteen lähestyessä jäljellä olevan urakehityksen painoarvo pienenee eikä enää riitä samassa määrin kannusteeksi työhön osallistumiselle³⁷.

Ikääntymisen on havaittu myös vähentävän työn etsintäponnisteluja työttömäksi joutumisen jälkeen (ks. esim. Virjo & Aho 2002). Tämä saattaa olla osin seurausta em. suunnitteluhorisontin lyhenemisestä ja siten ”palkkion” pienentymisestä suhteessa työn etsinnän kustannuksiin. Varttuneiden etsintäponnisteluja saattavat vähentää myös se, että sosiaaliturva tarjoaa ikääntyneille edullisemmän mahdollisuuden vetäytyä työmarkkinoilta kuin nuoremmilla on (lähinnä ns. lisäpäiväoikeus, vrt. jäljempänä jakso 4.2.4). Toisaalta myös Ruotsissa on havaittu yli 55-vuotiaiden olevan melko passiivisia työnhakijoina, vaikka siellä ei ole käytössä ”eläkeputkijärjestelmää” (Bolinder 1999).

Työtuntien rajoitteet

Tarkasteltaessa työn tarjontaan vaikuttavia tekijöitä yksilötasolla, on varttuneidenkin kohdalla hyödyllistä erottaa toisistaan yhtäältä päätös työmarkkinoil-

³⁵ Poikkeuksen tästä muodostavat kotitaloudet, joissa esimerkiksi pitkäaikaissairaana, iäkkään puolison tai lastenlapsien hoitaminen muodostaa kasvavan tarpeen ansiotyön ulkopuoliselle ajalle.

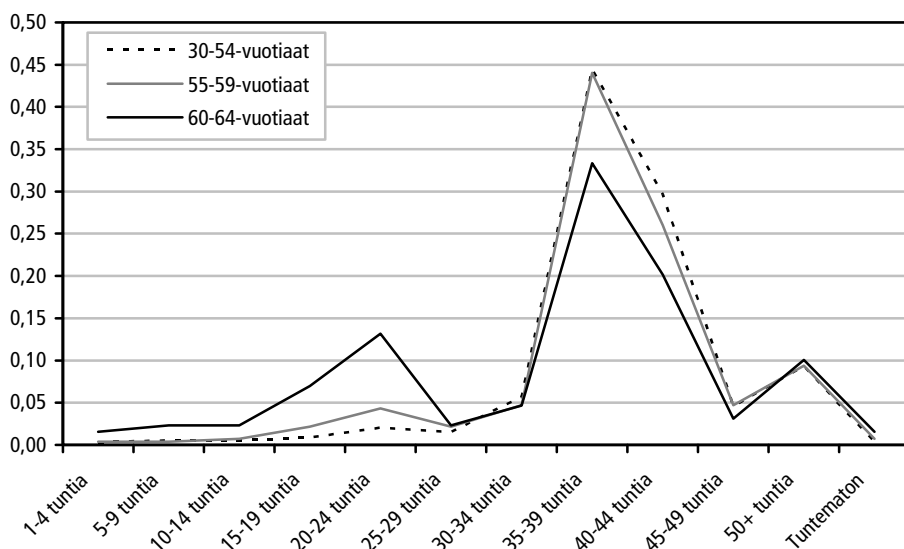
³⁶ Piekkola soveltaa hypoteesia ajankäyttötutkimuksen aineistoon vuosilta 1999–2000 sekä työmarkkina-asemaa koskevaan seuranta-aineistoon vuosilta 2000–2003.

³⁷ Urakehitysmahdollisuuden positiiviseen vaikutukseen implisiittiseen palkkaan ovat viitanneet muun muassa Kimball ja Shapiro (2003). Jäljellä olevan työuran lyhentyminen vaikuttaa myös periaatteessa työn tarjonnan palkkajoustavuuteen, koska tietyn palkankorotuksen diskontattu tulovaikutus pienenee.

le osallistumisesta (ekstensiivinen marginaali) ja toisaalta päätös työpanoksen suuruudesta eli tehdyistä työtunneista (intensiivinen marginaali)³⁸. Kuviosta 4.10 nähdään, että Suomen poikkileikkausaineistossa viikoittaisen työajan jakauma siirtyy vasemmalle iän karttuessa ja muuttuu kaksihuippuiseksi osa-aikaisen työssäkäynnin yleistyessä. Havaittu työtuntien jakauma heijastelee sekä yksilöiden preferenssejä, että järjestelmän tarjoamia joustomahdollisuuksia työajan suhteen.

Makrotasolla varttuneemman väestön osallistuminen työntekoon kiteytyy ikäryhmäkohtaisiin työllisyysasteisiin, joiden taustalla on valinta käydä töissä tai jättäytyä kokonaan pois työelämästä. Yksilötasolla varttuneempien kansalaisten työtarjontapäätös on monisylisempi kattaen työpanoksen osittaisen pienentämisen, siirtymisen kevyempiin tehtäviin, työttömyyden, pidempiaikaiset sairauspoissaolot ja mahdollisesti osa-aikaisen eläkkeen. Vanhuuseläkkeenkään ei tarvitse välttämättä merkitä lopullista siirtymistä työelämän ulkopuolelle, vaan töihin voi vielä palata eläkkeellä ollessaankin (vrt. jäljempänä jakso 4.3).

Kuvio 4.10 Viikoittaisten työtuntien jakauma eri ikäryhmissä vuonna 2007.



Lähde: Tilastokeskus.

Useimmissa ammateissa ja työtehtävissä on henkilön iästä riippumatta rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa työtuntien määrään. Pikemminkin voidaan ajatella, että työn tarjontapäätös koskee ”pakettia”, joka sisältää sekä osallistumisen että tietyt ennalta määräytyt viikoittaiset ja vuotuiset työtunnit. Asetelma korostaa ekstensiivisen marginaalin merkitystä työn tarjonnan määräytymisessä ja merkitsee

³⁸ Joskus on tarpeen ja mahdollista tarkastella erikseen myös työsuorituksen intensiteettiä (effort) ks. esimerkiksi Fehr ja Goette (2007).

samalla sitä, että työtuntien suhteen yksilöt eivät välttämättä ole optimaalisessa asemassa: Osa työssä olevista haluaisi työskennellä enemmän ja osa vähemmän. Vastaavasti osa työn ulkopuolella olevista voisi ottaa työtä vastaan, mikäli sitä olisi tarjolla ”pienempinä palasina”.³⁹

Tilanne voidaan nähdä myös siten, että mahdollisimman joustavat työtunnit lisäävät yksilöiden mahdollisuuksia ja halua osallistua työelämään. Säätelemällä työaikaa tarpeiden mukaisesti, työssäkäynnin yksilölle tarjoamaa kokonaishyötyä voidaan lisätä. Tämä korostuu ikääntyneiden kohdalla, joilla sosiaaliturvan tarjoamat mahdollisuudet jäädä kokonaan työelämän ulkopuolelle ovat yleensä paremmat kuin nuoremmilla. Yksi työajan joustomahdollisuuksia varttuneilla lisäävä järjestely on osa-aikaeläke.

Joustava intensiivinen marginaali siis johtaa korkeampaan osallistumiseen ja työllisyysasteeseen, koska osa niistä, jotka ilman joustomahdollisuuksia jäisivät kokonaan pois töistä, osallistuu työntekoon. Toisaalta osa niistä, jotka ilman työajan joustoa jatkaisivat töissä, käyttää joustomahdollisuuksia työajan lyhentämiseen. Näin ollen työajan joustomahdollisuuksien lisäämisen vaikutus kokonaistyöpanokseen on siis lähtökohtaisesti epäselvä. Muun muassa Hytti (2004) on päättellyt, että työn ja vapaa-ajan joustavaan yhdistelyyn on Suomessa muita pohjoismaita huonommat mahdollisuudet.

Havaintoja ja päätelmiä

- Taloudellisen palkitsevuuden ohella varttuneiden työntarjonta riippuu monista yksilötason tekijöistä kuten terveydestä, työn mielekkyydestä ja työilmapiiristä sekä vapaa-ajan ja kotityön arvostuksesta.
- Koko- ja osa-aikaiset eläkejärjestelmät lisäävät varttuneiden mahdollisuuksia säädellä työpanostaan sopivaksi katsomallaan tavalla.
- Riittävä terveys on työssä jatkamisen perusedellytys. Sekä objektiiviset että subjektiiviset mittarit osoittavat varttuneen työikäisen väestön terveyden ja toimintakyvyn parantuneen viime vuosina.
- Korkea koulutustaso kasvattaa todennäköisyyttä jatkaa pitkään työelämässä. Suomessa varttuneempien työikäisten koulutustaso on viimeisten 10–15 vuoden aikana noussut huomattavasti.
- Havaintojen valossa varttuneemmat työntekijät pyrkivät vähentämään työtuntejaan ja siirtymään osa-aikaiseen työskentelyyn. Mahdollisuus sopeuttaa työaikaa lisää varttuneiden mahdollisuuksia ja halua osallistua työelämään.

³⁹ Tämä näkökulma voi selittää myös empiirisiä tutkimustuloksia, joiden mukaan työtuntien palkkajousto on yllättävän matala (ks. esim. Blundell & MaCurdy 1999, Suomessa Kuismanen 2000). Sen sijaan tuoreissa tutkimuksissa on osoitettu, että verotuksella ja sosiaaliturvalla on vaikutusta etenkin pienituloisten työn tarjontaan nimenomaan ekstensiivisen marginaalin joudessa (mm. Eissa & Hoynes 2005). Haatajan (2007) mukaan noin kaksi kolmesta suomalaisesta 50–59-vuotiaasta työntekijästä oli tyytyväinen työaikaansa vuonna 2004. Ylipitkää työaikaa tekevien, lyhyempää työaikaa toivovien määrä oli noin viidennes miehistä ja neljännes naisista.

Kyselytutkimuksiin perustuvat arviot eri tekijöiden suhteellisesta merkityksestä

Edellä mainitut tekijät vaikuttavat mitä ilmeisimmin kaikki osaltaan ja omalla painollaan varttuneen yksilön työntarjontapäätöksiin. Eri tekijöiden paino ja merkitys vaihtelee yksilöiden välillä ja on vaikeaa arvioida mitkä yksittäiset tekijät kokonaisuuden kannalta kaikkein merkittävimpiä. Tähän problematiikkaan saadaan jossain määrin lisävalaistusta asiaa koskevien kyselytutkimusten tuloksista.

Forma ym. (2004) raportoivat tuloksia Työolotutkimukseen sisältyneestä kyselystä, jossa tiedusteltiin, mitä asioita työntekijät pitivät tärkeinä jaksakseen työssä mahdollisimman pitkään. Tärkeimpänä edellytyksenä pitkään työssä pysymiselle pidettiin varmuutta (nykyisen) työpaikan säilymisestä. Seuraavaksi merkittävimpinä pidettiin kuntoutusmahdollisuuksien ja työterveyshuollon kehittämistä sekä palkan lisäämistä (ks. taulukko 4.1). Koulutusmahdollisuuksia piti erittäin tärkeänä vain vajaat 13 prosenttia vastaajista.

Taulukko 4.1 Eri tekijöiden tärkeys oman työssä jaksamisen kannalta vuonna 2003.

Tarkasteltava asia	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei kovin tärkeä	Hyvä nykyisellään
	%	%	%	%
Varmuus työpaikan säilymisestä	58,7	21,1	7,7	12,4
Kuntoutusmahdollisuuksien parantaminen	36,8	37,9	11,7	13,6
Työterveyshuollon kehittäminen	36,4	29,9	9,3	24,4
Palkanlisääminen	35,0	33,8	23,7	7,4
Työmäärän ja kiireen vähentäminen	31,9	40,5	14,7	12,9
Työympäristön parantaminen	27,5	40,0	11,0	21,5
Joustavammat työajat	26,9	33,8	15,1	24,3
Johtamistapojen parantaminen	20,8	38,4	20,0	20,8
Osa-aikaeläke	20,3	32,3	35,5	11,9
Sapatti-/vuorotteluvapaa	16,6	31,9	38,5	13,0
Koulutusmahdollisuuksien lisääminen	12,8	35,8	32,6	18,8

Lähde: Työolotutkimus, Forma ym. (2004).

Yksilön ominaisuuksien ohella tutkijat analysoivat myös yritysten koon ja toimintatapoihin sekä yksilöiden kokeman työhyvinvoinnin vaikutusta työssä jatkamisaikaisiin. Työssä jatkamisen aikeet ovat yleisempiä pienissä kuin suurissa yrityksissä työskentelevillä sekä sellaisissa yrityksissä, joissa ei ole käytetty työtömyysputkea henkilöstön vähentämisen keinona. Työtahtia tiukentavat säästö tavoitteet, tehostunut tulosseuranta ja uhkaava työmäärän lisääntyminen vähentävät työntekijöiden aikeita jatkaa töissä ja vaikutusmahdollisuudet omaan työtahtiin lisäävät niitä (Forma ym. 2004).

Pelkosen (2006) tutkimuksen kohderyhmänä ovat vuosina 1940–1942 syntyneet, vuoden 2004 lopussa työssä olleet, yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajat. Tulosten mukaan kaikilla sektoreilla työssä jatkamista vähentävä tekijä on puolison eläkkeellä olo⁴⁰. Yksityisellä sektorilla vastaajan terveys korreloi positiivisesti työssä jatkamisen kanssa.

Julkisella sektorilla työskentelevien osalta myös ansiotasolla on Pelkosen tulosten mukaan tilastollisesta merkitsevä vaikutus työssä jatkamiseen siten, että paremmin ansaitsevat jatkavat todennäköisemmin. Poikkeuksena tästä oman arviot mukaan heikosti toimeentulevien todennäköisyys jatkaa on lähes yhtä korkea kuin hyvätuloisilla⁴¹.

Pelkosen (2006) aineistossa työssä jatkaneet perustelivat päätöstään etenkin työelämän laatuun liittyvillä seikoilla: yli 90 prosenttia vastanneista piti jatkamisen kannalta tärkeänä hyvää työympäristöä ja ilmapiiriä, sekä mielenkiintoista ja haastavaa työtä. Myös mahdollisuudet vaikuttaa omaan työhön ja hyvä esimiestoiminta ja työpaikan sosiaaliset suhteet olivat tärkeitä yli 80 prosentille vastaajista. Tulotason ylläpitäminen ja suuremman työeläkkeen kartuttaminen olivat tärkeitä 65–75 prosentille vastaajista.

Merkittävin eläkkeelle siirtymisen perustelu kohderyhmässä oli, että ”töitä on tehty jo riittävän pitkään”, jonka yli 80 prosenttia vastaajista katsoi tärkeäksi. Selvästi pienempi osuus, 63 prosenttia katsoi harrastusten vaatiman ajan tärkeäksi syyksi eläkepäätökseen. Runsas puolet vastaajista katsoi puolison eläkkeellä olon vaikuttaneen merkittävästi omaan eläkkeelle jäämiseen (Pelkonen 2006)⁴².

Haatajan (2007) työvoimatutkimuksen aineistoon perustuvan tilastollisen analyysin mukaan iän karttuminen vähentää todennäköisyyttä pysyä työllisenä 56-vuotiailla ja sitä vanhemmillä. Koulutustaso korreloi puolestaan positiivisesti työssä pysymisen kanssa, tosin selkeämmin naisilla kuin miehillä. Myös naimisissa olo osoittautui miesten osalta tilastollisesti merkitseväksi työssä pysymistä tukevaksi tekijäksi⁴³.

⁴⁰ Yksityisellä sektorilla puolison eläkkeellä olon vaikutus on tilastollisesti vähemmän merkitsevä kuin vastaajan iän vaikutus (Pelkonen 2006).

⁴¹ Tutkimuksen tulosten tilastolliseen merkitsevyyteen on suhtauduttava varauksin muun muassa siksi, että käytettyjä tilastollisia menetelmien kuvaus on puutteellinen. On myös syytä huomata, että esimerkiksi työnantajasektorien välisiä eroja tarkasteltaessa ei (ilmeisesti) ole kontrolloitu muita tekijöitä, kuten työntekijöiden sukupuolta ja tulotasoa.

⁴² Tutkimuksesta ei ilmene, kuinka suurella osalla vastaajista oli puoliso ja kuinka suurella osalla puoliso oli eläkkeellä. On kuitenkin ilmeistä, että niiden henkilöiden joukossa, joilla on eläkkeellä oleva puoliso varsin korkea osuus pitää puolison eläkkeellä oloa tärkeänä motiivina omalle eläköitymiselle.

⁴³ Haatajan (2007) naimisissa oloa koskeva tulos näyttäisi siis olevan erisuuntainen kuin Forman ym. (2004) tulos, jonka mukaan yksinasuvat *suunnittelevat* jatkavansa pidempään töissä. Tosin määritelmässikin lieene eroja muun muassa avoliitossa olevien osalta.

matalapalkkaisen henkilön palkkaamiseen liittyviä työnantajan kustannuksia⁴⁵. Ainakin periaatteessa eläkepäätöksiin vaikuttava verotuksellinen tekijä on kuitenkin työ- ja eläketulon erilainen verokohtelu. Viime vuosina toteutettu työtulojen verojen keventämien osittain ns. ansiotulovähennystä kasvattamalla on johtanut eläketulojen verotuksen kiristymiseen suhteessa työtuloon ja on siis osaltaan kannustanut työssä jatkamiseen. Vuoden 2008 alusta lukien myös eläketulon verotusta on kevennetty kasvattamalla valtionverotuksen eläketulovähennystä, mikä puolestaan heikentää em. ohjaavaa vaikutusta. Sosiaaliturvan työssä jatkamisen kannustavuuteen on viime vuosina kiinnitetty Suomessa melko paljon huomiota ja se on myös osaltaan ohjannut vuonna 2005 eläkereformia (ks. tietolaatikko).

Tietolaatikko: Vuoden 2005 eläkeuudistus

Suomen työeläkejärjestelmä muuttui monin tavoin vuonna 2005 voimaan astuneella eläkeuudistuksella. Eläkettä kertyy 18 ja 68 ikävuoden välillä tehdystä työstä ja eläke lasketaan vuodesta 2005 alkaen jokaisen vuoden työansioiden perusteella. Vanhuuseläkeikä on joustava ikävälillä 63–68. Vähennetyn eläkkeen voi aloittaa jo 62 vuoden iässä.

Vanhuuseläkkeet lasketaan vuodesta 2005 lähtien uudella tavalla. Eläkkeen saa vähentämättömänä 63 vuoden iästä ja yhteensovitus eli eläkekatto poistui yksityisellä puolella kokonaan. Uudet karttumisprosentit ovat 4,5 yli 63 vuoden iässä ansaituista ansioista ja 1,9 ikävuosien 53 ja 63 välillä ja 1,5 prosenttia 18–52 ikävuoden välillä ansaituista ansioista. Samalla työntekijän TEL-maksu porrastetaan siten, että 53 vuotta täyttäneiden työntekijöiden maksu on korkeampi (5,8 prosenttia palkasta) kuin nuoremmilla (4,6 prosenttia palkasta).

Entistä eläkeikäisen indeksia eli työeläkeindeksiä alettiin sovelletaan vuodesta 2005 lähtien kaikkiin maksettaviin eläkkeisiin. Ansaittuja eläkeoikeuksia ja eläkepalkkoja tarkistetaan uudella palkkakertoimella, jossa ansioiden reaali muutos otetaan huomioon 80 prosentin painolla. Lykkäyskorotuksen saa 68 vuoden iästä (0,4 prosenttia/kk) ja varhennusvähennyksen aikaisintaan 62 vuoden iästä (0,6 prosenttia/kk).

Työttömyyseläke poistui 1949 jälkeen syntyneiltä ja yksilöllinen varhaiseläke 1943 jälkeen syntyneiltä. Työttömyyseläke korvautui työttömyysturvajärjestelmän lisäpäivillä ja yksilöllisen varhaiseläkkeen saamisen edellytykset sisällytettiin työkyvyttömyyseläkesäännöksiin. Vuodesta 2009 alkaen käyttöön otetaan elinaikakerroin, joka sopeuttaa tulevaa eläkettä elinajan odotteen muutoksiin.

Lisäpäiväoikeuden perusteella henkilölle, joka täyttää 59 vuotta ennen 500 päivän työttömyysajan täyttymistä, voidaan maksaa työttömyysturvan ansiopäivärahaa sen kalenterikuukauden loppuun, jona hän täyttää 65 vuotta. Vaihtoehtoisesti lisäpäiviin oikeutettu henkilö voi 62 vuoden iässä siirtyä vanhuuseläkkeelle.

Uudistus tehtiin yhtä aikaa kansaneläkelainsäädännössä, mutta siellä eläkeikä säilyi 65 vuodessa ja varhennus- ja lykkäyskertoimet säilyivät entisinä. Varhennuksen ikäraja muuttui kuitenkin myös kansaneläkkeessä 62 vuoteen.

⁴⁵ Työnantaja on oikeutettu matalapalkkatukeen, jos hänellä on palveluksessaan 54 vuotta täyttänyt työntekijä, jolle kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on yli 900 ja alle 2 000 euroa kuukaudessa. Määräaikainen laki matalapalkkatuesta tuli voimaan vuoden 2006 alusta ja on voimassa vuoden 2010 loppuun.

Eläkejärjestelmiin sisältyvien työnteon tai eläköitymisen kannustimien mittaamiseksi on hyödyllistä määritellä *eläkevarallisuuden* käsite. Eläkevarallisuudella tarkoitetaan yksilön ansaitseman, tulevan eläketulon diskontattua nykyarvoa. Eläkevarallisuus koostuu niistä eläke-etuuksista, joihin henkilö on oikeutettu eläkkeen alkamisajankohdasta (esim. vanhuuseläkkeen alaikäraja) aina kuolemaansa saakka. Eläkevarallisuuden laskeminen edellyttää tietoa yksilön työurasta ja elinaikaisista ansioista sekä oletusta henkilön elinajasta. Jälkimmäisen osalta laske- misessa käytetään tilastollista eliniän odotetta, yleensä sukupuolittain eriteltynä, sekä jotain sopivaksi katsottua, yhteistä diskonttokorkoa⁴⁶.

Yleensä työuran edetessä henkilön eläkeoikeudet karttuvat ja eläkevarallisuus kasvaa. Tältä osin eläkeoikeus muodostaa lisäkannustimen osallistua työhön. Tilanne muuttuu ongelmallisemmaksi useimmiten sen jälkeen, kun henkilö ylittää eläkkeelle jäämisen alaikärajan. Tämän jälkeen jokainen työssä jatkettu vuosi lyhentää vastaavasti eläkkeen potentiaalista nautinta-aikaa ja pyrkii siten pienentämään henkilön eläkevarallisuutta. Samaan aikaan työssä jatkaminen toki kartuttaa edelleen eläkettä ja vaikuttaa näin ollen eläkevarallisuutta nostavasti. Mikäli eläkekarttuma ei ole riittävän suuri, on kuitenkin hyvin mahdollista, että työssä jatkamisen nettovaikutus eläkevarallisuuteen on negatiivinen. Tällöin eläkejärjestelmä muodostaa työn teolle negatiivisen kannustimen, johon muun muassa OECD viittaa termillä *työssä jatkamisen implisiittinen vero* (implicit tax on continued work, ks. esim. Duval 2003).

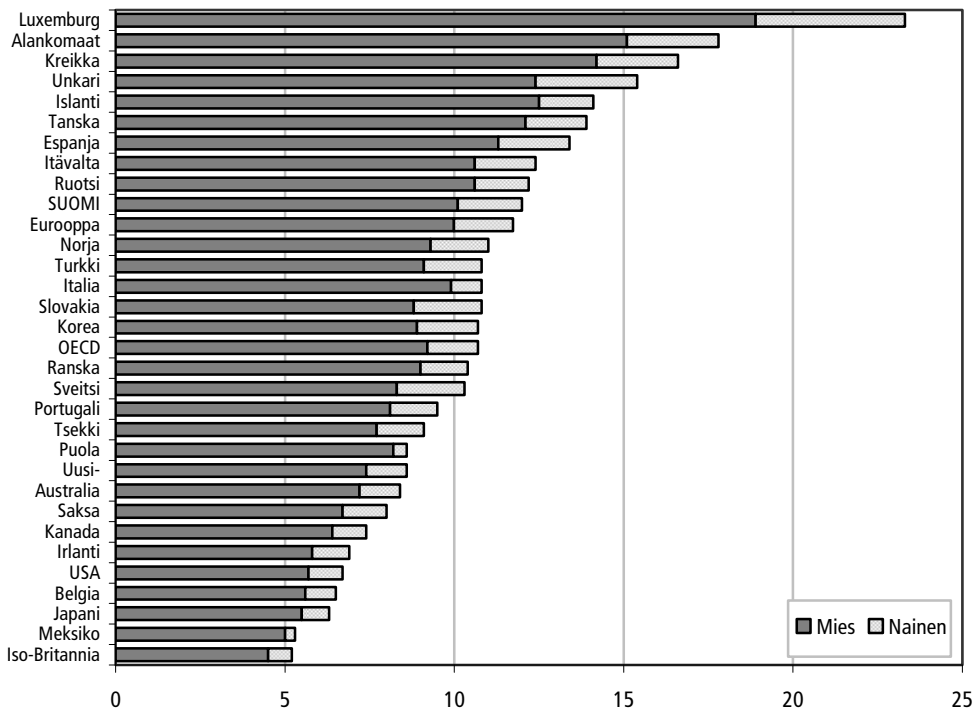
OECD:n mukaan eläkejärjestelmien kannustavuudessa voidaan erottaa kaksi eri ulottuvuutta: i) eläkevarallisuuden taso ii) eläkevarallisuuden muutos. Korkea eläkevarallisuuden taso houkuttelee sinänsä jäämään pois työstä positiivisen tulovaikutuksen ansiosta. Eläkevarallisuuden muutosta voidaan mitata työssä jatkamisen implisiittisellä veroasteella, joka saadaan suhteuttamalla eläkevarallisuuden muutos työtuloihin.

Kuvioissa 4.11 ja 4.12 on esitetty eri maiden eläkejärjestelmien vertailua em. mittareiden valossa. Kuvioissa eläkevarallisuus on laskettu keskimääräisellä tulotasolla ja vakioidulla työuralla siten, että eri maiden havainnot ovat keskenään vertailukelpoisia. Suomi sijoittuu molemmilla mittareilla eurooppalaiseen keskikastiin. On syytä huomata, että vertailu koskee tiettyjä esimerkkiyksilöitä ja ikä. Tarkasteltaessa tilannetta eri tulotasoilla ja ikäisten kohdalla maiden keskinäinen järjestys voi muuttua. Erityisesti pääomamarkkinoiden epätäydellisyyden ja ehkä

⁴⁶ Johtuen eliniän odotteen eroista, naisten eläkevarallisuus on tiettyssä iässä korkeampi kuin vastaavan työhistorian omaavien miesten. Eläkevarallisuuden laskemisesta tarkemmin ks. esimerkiksi Blöndal ja Scarpetta (1999).

myös sosiaalisten tekijöiden vuoksi eläkejärjestelmien ikärajoilla, kuten vanhuuseläkeiän alarajalla, on ilmeisesti merkittäviä kannustinvaikutuksia⁴⁷.

Kuvio 4.11 Yksilöiden keskimääräinen eläkevarallisuus vuonna 2007 (suhteessa keskimääräiseen vuosiansioon).



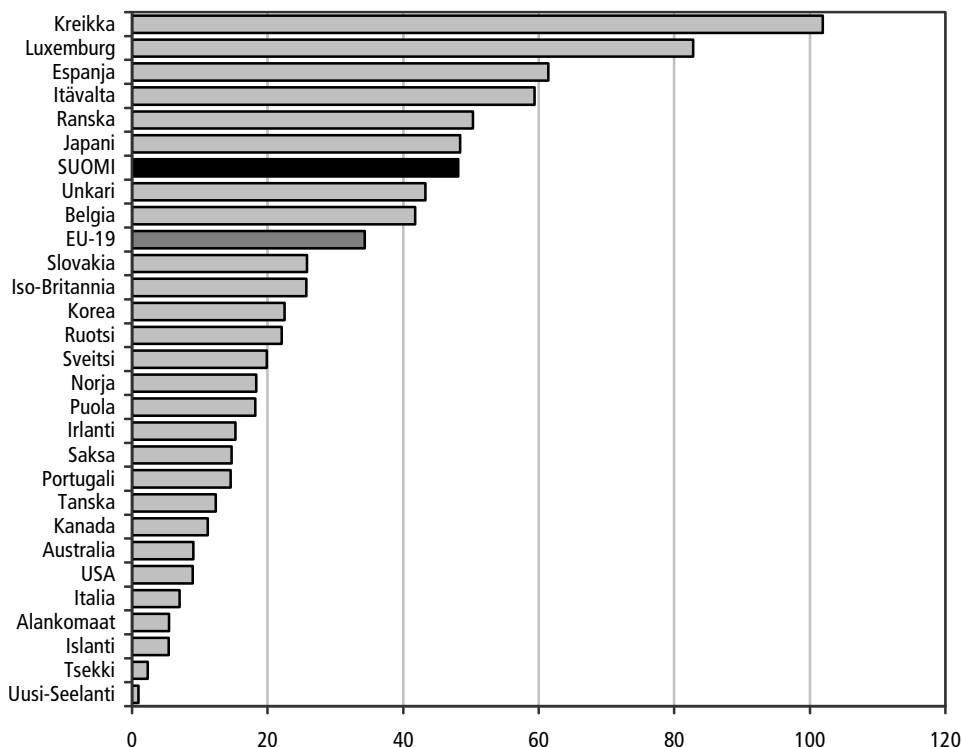
Lähde: OECD.

Eläkkeelle jäämisen myöhentyminen on ainakin osittain liittynyt eläkejärjestelmän uudistukseen, jonka lopullisia vaikutuksia ei vielä tunneta. Hakola ja Määttänen (2007) arvioivat vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutusta eläkkeelle siirtymiseen talousteorianaan perustuvan numeerisen simulointimallin avulla. Tulosten mukaan uudistus nostaa keskimääräistä eläkkeelle jäämisikää noin 0,7–1,5 vuodella. Positiivinen vaikutus on sitä suurempi, mitä vähemmän yksilöllisen varhaiseläkkeen poistuminen lisää työkyvyttömyyseläkkeen suosiota. Lassila ja Valkonen (2005) ovat saaneet vastaavia tuloksia eläkeuudistuksen

⁴⁷ Täydellisillä pääomamarkkinoilla ikärajojen ei periaatteessa pitäisi vaikuttaa todelliseen eläkkeelle jäämiseen, koska yksilöt voisivat halutessaan "diskontata" tulevan eläkevarallisuuden etukäteen velkaantumalla sitä vastaan tai vastaavasti lykätä eläkkeelle jäämistä säästämällä (Duval 2003).

vaikutuksista hieman erilaisella, ns. limittäisten sukupolvien teoriaan pohjautuvalla ja Suomea kuvaavalla simulointimallilla. Heidän arvionsa uudistuksen vaikutuksesta eläkkeelle jäämiseen on jonkin verran positiivisempi kuin Hakolan ja Määttäsen.

Kuvio 4.12 Työssäjatkamisen implisiittiset veroasteet vuonna 2005, varhaiseläkkeet, 55/60 v.



Lähde: OECD.

4.2.5 Tutkimus eläkkeelle siirtymisen taloudellisista kannustimista

Osana tässä raportoitavaa ikääntymishanketta Hakola ja Määttänen (2008) tutkivat mahdollisten eläke- ja verojärjestelmän muutosten vaikutuksia työntarjontaan ja eläkkeelle siirtymiseen talousteorian nojautuvan dynaamisen simulointimallin avulla, joka sisältää tarkan kuvauksen eläkkeiden määräytymistä koskevista säännöistä Suomen yksityisen sektorin lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä. Mallissa on myös kansaneläke, progressiivinen ansiotuloverotus ja ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, työmarkkinatuki ja peruspäiväraha.

Simulointimalli olettaa yksilöiden tekevän taloudellisesti rationaalisia päätöksiä ja reagoivan sen mukaisesti verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksiin. Käyttäytymisvaikutusten voimakkuutta ohjaavat parametrit mitoitetaan mallissa siten, että

sen nykyisellä vero- ja sosiaaliturvajärjestelmällä tuottamat tulokset vastaavat mahdollisimman hyvin todellisia havaintoja Malliin liittyvä palkkayhtälö on estimoitu suomalaisesta aineistosta⁴⁸.

Uudistusten vaikutusta julkiseen talouteen arvioidaan mallissa henkeä kohden lasketun nettoveron avulla, jossa verokertymästä (tulo- ja kulutusvero, sosiaaliturvamaksut) vähennetään tulonsiirrot (työttömyysturva- ja eläke-etuudet). Kulutusveron oletetaan olevan 27 prosenttia käytettävissä olevasta tulosta. Mittari ei vastaa täysin muun muassa tämän raportin luvussa 5 käytettyä kestävyysmääritelmää, mutta tarjoaa mahdollisuuden vertailla eri uudistusten vaikutuksia julkisen talouden rahoitustasapainoon.

Tutkimuksessa tarkastellaan kolmentyyppisiä potentiaalisia uudistuksia, joiden tavoitteena on ikääntyneiden työllisyysasteen nostaminen. Yksi ryhmä uudistuksia liittyy varhaiseläkejärjestelmien, erityisesti ns. työttömyysputken⁴⁹ ja osa-aikaeläkkeen rajoittamiseen. Toinen ryhmä uudistuksia koskee vanhuuseläkkeen ikärajoja. Työuria voidaan pyrkiä pidentämään poistamalla oikeus varhennettuun varhaiseläkkeeseen 62-vuotiaana tai siirtämällä 63 vuoden vanhuuseläkeikää eteenpäin. Kolmas ryhmä uudistuksia liittyy verotukseen.

Taulukko 4.2 Työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen poistamisen vaikutukset 55–68-vuotiaiden työn tarjontaan ja ikäryhmän keskimääräiseen nettoveroon (verot – etuudet).

	Nykyjärjestelmä	Työttömyysputken poistaminen	Osa-aikaeläkkeen poistaminen	Työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen poistaminen
Työllisyysaste	47 %	54 %	45 %	52 %
Kokonaistyöpanos	44 %	50 %	45 %	52 %
Työttömien osuus	12 %	4,8 %	13 %	5,8 %
Vanhuuseläkeläisten osuus	28 %	28 %	28 %	28 %
Nettoverot henkilöä kohden ikäryhmässä	12 705 €	13 111 €	12 843 €	13 368 €

Lähde: Hakola ja Määttänen (2008).

Arvioiduista uudistuksista työttömyysputken poistaminen lisää eniten ikääntyneiden työllisyyttä. Työttömyysputken poistaminen nostaisi varttuneiden työllisyyttä.

⁴⁸ Tutkimuksessa käytetty simulointimalli vastaa periaatteeltaan Hakola ja Määttänen (2007) käyttämää mallia, mutta siihen on tehty muutamia laajennuksia muun muassa eläkejärjestelmän osalta. Mallia ja sen taustaoletuksia on esitelty tarkemmin erillisessä tutkimusraportissa Hakola ja Määttänen (2008).

⁴⁹ Työttömyysputkella tarkoitetaan oikeutta pidennettyyn ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen ikävuoden 57 jälkeen.

syysastetta 7 prosenttiyksiköllä eli suuruusluokaltaan 50 000–60 000 henkilöllä⁵⁰. Uudistus parantaisi myös julkisen talouden kestävyyttä työttömyysturvamenojen vähentymisen ja palkkaverotulojen lisääntymisen kautta. Tämä tulos on sopusoinnussa myös niiden empiiristen tutkimusten kanssa, jotka ovat tarkastelleet työttömyysputken alaikärajan nostamisen vaikutusta vuonna 1998 (ks. esim. Kyyrä & Wilke 2006): alaikärajan nostamisella oli välitön ja merkittävä vaikutus sen ikäisten työllistymiseen, joita muutos koski. Työttömyysputken poistamisella on kuitenkin kielteisiä tulonjakovaikutuksia, koska nykyjärjestelmässä työttömyysputkea hyödyntävät erityisesti ihmiset, joiden ansiomahdollisuudet ovat suhteellisen huonot.

Tutkimuksessa tarkastellaan myös vaihtoehtoja uudistusta, jossa jatkettun ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan menetys korvataan oikeudella saada työmarkkinatukea yhtä aikaa palkkatulojen kanssa. Ajatuksena on kannustaa ikääntyneitä työpaikkansa menettäneitä ihmisiä ottamaan vastaan heidän aikaisempaa työtään selvästi huonomminkin palkattua työtä ja samalla kompensoida tulotason aleneminen ainakin osittain. Tällainen hieman pehmeämpi uudistus tuottaa lähes saman suuruusluokan työllisyysvaikutuksen (5 prosenttiyksikköä eli noin 40 000 henkilöä) kuin pelkkä työttömyysputken poistaminen. Julkisen talouden säästöt jäävät kuitenkin selvästi pienemmäksi kuin edellisessä vaihtoehdossa.

Myös osa-aikaeläkkeen poistaminen tai pienentäminen lisää ikääntyneiden työllisyyttä ja parantaa julkisen talouden kestävyyttä. Työllisyys lisääntyy kuitenkin paljon vähemmän kuin työttömyysputken eliminoinnin tapauksessa. Tämä johtuu kahdesta seikasta. Ensinnäkin, osa-aikaeläkettä hyödyntää pienempi joukko ihmisiä kuin jatkettua ansiosidonnaista päivärahaa. Toiseksi, osa-aikaeläke subventoi paitsi osa-aikatyötä suhteessa kokopäivätyöhön, myös osa-aikatyötä suhteessa työttömyyteen. Osa-aikaeläkkeen poistaminen lisää täyspäivätyöllisyyden lisäksi myös työttömyyttä ja erityisesti työttömyysputken käyttöä.

Osa-aikaeläkkeen poistamisen positiivinen työllisyysvaikutus voimistuu, jos työttömyysputkea rajoitetaan samanaikaisesti. Tämä tulos heijastaa sitä, että työttömyysputki on mallin perusteella monelle osa-aikaeläkeläiselle toiseksi houkuttelevin vaihtoehto. Mallin mukaan osa-aikaeläke houkuttelee erityisesti ihmisiä, joilla on suhteellisen hyvä ansiotaso. Näin ollen osa-aikaeläkkeen rajoittaminen kohdistuu vähemmän pienituloisiin kuin työttömyysputken eliminointi.

⁵⁰ Vuonna 2007 54–68-vuotiaista oli töissä noin 425 000 henkilöä.

Taulukko 4.3 Vanhuuseläkkeen alaikärajan nostamisen vaikutukset 55–68-vuotiaiden työn tarjontaan ja ikäryhmän keskimääräiseen nettoveroon (verot – etuudet).

	Nykyjärjestelmä	Alaikärajan nostaminen (65 v.)
Työllisyysaste	47 %	45 %
Kokonaistyöpanos	44 %	42 %
Työttömien osuus	12 %	14 %
Vanhuuseläkeläisten osuus	28 %	26 %
Verot - tulonsiirrot	12 705 €	12 220 €

Lähde: Hakola ja Määttänen (2008).

Pelkästään vanhuuseläkkeen alaikärajaa nostamalla ei tulosten perusteella pystytä lisäämään työn tarjontaa muun muassa siksi, että työeläkejärjestelmä ei nykyisellään erityisesti heikennä työnteon kannustimia ikävuoden 63 jälkeen. Ikärajan nostaminen näkyisi lähinnä työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen käytön lisääntymisenä. Ikärajan nostamisen merkittävä vaikutus työn tarjontaan edellyttäisikin, että varhaiseläkeikärajoja nostettaisiin samanaikaisesti.

Tuloverotuksen osalta tutkimuksessa tarkastellaan kahta vaihtoehtoista uudistusta, joissa ansiotuloverotusta kevennetään 10 prosenttia. Kevennys suunnataan joko kaikille yli 63-vuotiaille tai vain niille, jotka saavat yhtä aikaa eläke- ja palkkatuloa. Ensimmäinen vaihtoehto lisää työntarjontaa ja on samalla fiskaaliselta vaikutukseltaan lähes neutraali, mutta toinen vaihtoehto vähentää verotuloja selvästi.

Mallilaskelmien valossa tuloveronalennuksilla on vaikea saada niin suuria työllisyysvaikutuksia, että se oleellisesti parantaisi julkisen talouden kestävyyttä. Huolellisesti suunnitellulla uudistuksella on kuitenkin mahdollista alentaa ikääntyneiden verotusta ilman, että se juuri vähentää verotuloja. Tulos perustuu siihen, että ikääntyneiden työntarjontajousto on paljon suurempi kuin nuorempien. Veronalennuspolitiikkaan liittyy kuitenkin riskejä: Jotta veronalennukset rahoitaisivat itse itsensä, ne on suunnattava riittävän vanhoille ihmisille. Lisäksi on huolehdittava siitä, että veronalennus ei tee esimerkiksi osa-aikaeläkkeestä aikaisempaa houkuttelevampaa vaihtoehtoa suhteessa täyspäivätyöhön.

Edellä esitettyihin laskelmiin on syytä liittää joitain varauksia. Tulokset ovat ilmeisesti kohtalaisen luotettavia kun verrataan keskenään vaihtoehtoisten reformien vaikutuksia työn tarjontaan. Sen sijaan etenkin mittavampien reformien (kuten työttömyysputken poistaminen) kohdalla työllisyys- ja julkisen taloudellisiin vaikutusten suuruusluokkaan on syytä suhtautua varauksin, koska laskelmat eivät ota huomioon taloudellisia kerrannaisvaikutuksia kuten työn tarjonnan lisääntymisen vaikutusta palkkoihin. Laskelmien taustaoletuksena on, että ennen uudistusta työttömänä olleille henkilöille löytyy työtä annetulla palkkatasolla,

mikä ei reaali maailmassa ole itsestäänselvyys. Näitä puutteita voidaan yrittää korjata arvioimalla vastaavia reformeja vaihtoehtoisessa mallikehikossa, jossa kerrannaisvaikutukset voidaan paremmin ottaa huomioon.

Uudistusten kokonaistaloudelliset vaikutukset

Jotta saataisiin käsitys edellä mainittujen potentiaalisten reformien kokonaistaloudellisista vaikutuksista, niitä arvioitiin myös numeerisella, limittäisten sukupolvien teoriaan pohjautuvalla yleisen tasapainon mallilla. Tähän tarkoitukseen käytettiin Etlassa kehitettyä ns. FOG-mallia (ks. edellä jakso 3.1). Kahden eri tarkastelukehikon yhteiskäyttö on perusteltua, koska FOG-malli ottaa huomioon eri kokonaistaloudelliset kytkökset hintamekanismin kautta, mutta siinä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmä kuvattu suhteellisen yleisellä tasolla.

Kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnissa lähtökohdaksi otettiin edellä kuvatun simulaatiomallin tuottamat vaikutukset työn tarjontaan. Nämä vaikutukset sovitettiin mahdollisimman konsistentilla tavalla FOG-mallin tarkastelukehikkoon. Mallien eroista johtuen tämä ei kaikilta osin ole täysin yksikäsitteinen vaihe, vaan edellyttää harkintaa ja simulaatitulosten tulkintaa.

Työttömyysputken eliminoinnin vaikutuksia arvioidaan vähentämällä työttömyysasteita ikäryhmissä 55–59- ja 60–64-vuotta lasketaan työttömyysasteita 60 prosentilla kaikissa koulutusryhmissä kymmenen vuoden aikana. Seurauksena on työttömyyskorvausten väheneminen joka antaa mallissa tilaa tuloverotuksen alentamiselle, mikä puolestaan lisää työnteon kannattavuutta ja työn tarjontaa. Työpanoksen kasvu, 5–6 prosentilla ikäryhmässä 55–64-vuotta, kuitenkin nostaa työn ja pääoman suhdetta ja laskee palkkaa. Kun pääomakanta ajan myötä kasvaa, palkan alentuminen pienenee. Suuruusluokaltaan työpanoksen kasvu on vajaa puolet osittaistarkastelun tuottamasta arviosta (14 %).

Kokonaistuotanto kasvaa pitkällä aikavälillä runsaat puoli prosenttia, yksityinen kulutus aavistuksen enemmän. Alentunut työvoimakustannus tekee kannattavaksi lisää vientiä, vaikka se edellyttää vaihtosuhteen heikkenemistä. Työpanoksen kasvu ja työttömyysmenojen väheneminen parantavat julkisen talouden kestävyttä. Koko julkisen talouden (ml. TyEL-järjestelmä) kestävyysvaje pienenee 0,3 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Tämä on kokonaan seurausta valtion ja kuntien parantuneesta tilanteesta. Työeläkejärjestelmän tilanne ei parane, koska ikääntyneiden kasvava työpanos kerryttää eläkeoikeuksia suuremmilla karttumilla kuin nuoremmissa ikäryhmissä tapahtuisi.

Osa-aika-eläkkeen poistaminen kuvataan FOG-mallissa uudistus kolmen eri vaikutuksen kautta: Ikäryhmässä 55–59-vuotta alennetaan työkyvyttömyyseläkkeelle jääntiä. Tämä lisää työllisyyttä. Työttömyysasteita nostetaan hieman ikäryhmissä 55–59- ja 60–64-vuotta. Eläkemenoon vaikutetaan eläkkeelle jäännin lisäksi

perhe-eläkeparametrilla, joka pienentää tulonsiirtoja työeläkejärjestelmästä kotitalouksille.

Osa-aikaeläkkeen poistamisen vaikutukset ovat työttömyyskorvauksia ja eläkkeitä lukuun ottamatta pääosin samansuuntaisia kuin työttömyysputken poistollakin, mutta pienempiä. Työn tarjonta kasvaa noin prosentilla ikäryhmässä 55–64-vuotta. BKT ja yksityinen kulutus kasvavat hyvin vähän ja hintamuutokset ovat lähes olemattomia. Uudistus vähentäisi eläkemenoja ja siten parantaisi työeläkejärjestelmän kestävyyttä. Uudistus kuitenkin lisäisi hieman työttömyyttä ja työttömyysmenoja, ja koko julkisen sektorin kestävyysvaje pienentyisi 0,2 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta.

Havaintoja ja päätelmiä

- Varttuneiden kohdalla sosiaaliturvan tarjoamat mahdollisuudet jäädä kokonaan työelämän ulkopuolelle ovat paremmat kuin nuoremmilla. Eläkejärjestelmät paitsi mahdollistavat myös kannustavat työnteon lopettamiseen.
- Vuoden 2005 eläkeuudistus pyrki osaltaan lisäämään varttuneiden kannustimia jatkaa työelämässä entistä pidempään; arvioiden mukaan reformi myöhentää eläkkeelle jäämistä ajan mittaan 1–2 vuodella.
- OECD:n käyttämien tunnuslukujen valossa Suomen eläkejärjestelmä on työntekoon kannustavuudeltaan eurooppalaista keskitasoa.
- Mallilaskelmien valossa sekä ns. työttömyysputken että osa-aikaeläkkeen poistamisella olisi potentiaalisesti merkittävä positiivinen vaikutus ikääntyneiden työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon.
- Vanhuuseläkeiän alarajan nostaminen ei yksinään lisää työhön osallistumista, joten se olisi syytä tehdä koordinoitusti varhaiseläkejärjestelmiin tehtävien rajoitusten kanssa. Yksittäisen eläkekanavan tiukentaminen johtaisi todennäköisesti vain muiden kanavien käytön lisääntymiseen.
- Työeläkejärjestelmä ei nykyisellään erityisesti heikennä työnteon kannustimia ikävuoden 63 jälkeen, eivätkä iäkkäille suunnatut, verotukselliset lisäkannustimet vaikuta tässä suhteessa erityisen perusteluilta.

4.3 Eläkkeellä olevien työvoiman tarjonta

Stereotyyppinen käsitys eläkkeelle jäämisestä olettaa, että eläkepäivien alkaessa työssäkäynti loppuu. Näin useimmassa tapauksessa onkin asianlaita. Toisaalta eläkejärjestelmä ei sinänsä pääsääntöisesti rajoita työssäkäynnin jatkamista samanaikaisesti eläkkeen nostamisen kanssa⁵¹. Työikäisen väestön määrän kääntyessä laskuun onkin mahdollista, että etenkin vanhuuseläkkeellä olevien työssäkäynti muodostuu entistä tärkeämmäksi työntarjontaa lisääväksi tekijäksi.

⁵¹ Työkyvyttömyyseläkkeet ja osa-aikaeläke edellyttävät ansioiden alenemista saamisen yhtenä ehtona. Toisaalta osa-aikaeläke edellyttää myös jatkuvaa työssäkäyntiä.

Huomattava osa vanhuuseläkkeellä olevista on työkykyisiä ja merkkejä eläkeaikaisen työssäkäynnin yleistymisestä on jo havaittavissa.

Forma ym. (2004) raportissa tarkastellaan 45–64-vuotiaiden työntekijöiden työssä jatkamis- ja eläkkeelle siirtymisaikeita haastatteluaineiston avulla. Tulosten mukaan keskimäärin 27 prosenttia vastanneista aikoi jatkaa työssäkäyntiä vähintään 64-vuotiaaksi. Noin 15 prosenttia vastaajista kertoi voivansa harkita työssäkäynnin jatkamista jopa 68-vuotiaaksi. Samalla kuitenkin jopa kolmannes vastaajista oli valmis harkitsemaan työntöön jatkamista jossain määrin myös vanhuuseläkkeellä ollessaan. Eläkeaikaista työskentelyä harkitsevien osuus oli erityisen korkea valtion palveluksessa olevilla, 45 prosenttia.

Vuoden 2006 lopussa vanhuuseläkkeen saajista 12 000 henkilöllä oli työsuhde. Suhteutettuna eläkkeensaajien kokonaismäärään, tämä merkitsee, että runsaat 5 prosenttia vanhuuseläkkeellä olevista jatkoi työntekoa jossain muodossa (Kannisto 2007). Koko työllisen työvoiman määrään suhteutettuna vanhuuseläkkeellä olevien työntekijöiden lukumäärä oli puolen prosentin luokkaa. Ennakotiedot vuoden 2007 tilanteesta viittaavat siihen, että työssäkäynti on edelleen hieman lisääntynyt.

Vanhuuseläkkeellä olevien työhön osallistumiselle on lähtökohtaisesti melko hyvät kannustimet, koska muusta sosiaaliturvasta poiketen vanhuuseläkkeen määrä ei ole tulosisonnainen (vrt. myös jakson 4.2.5 mallilaskelmat). Työtulojen hankkiminen ei näin ollen vähennä eläkkeen määrää. Sen sijaan pienehköä eläkettä saavien kohdalla työtulot pienentävät verotuksessa myönnettävää eläketulovähennystä, mikä nostaa jonkin verran työtuloihin kohdistuvaa efektiivistä rajaveroastetta suhteessa saman verran työtuloja ansaitsevaan palkansaajaan. Eläke-etuudella on myös sinällään, positiivisen tulovaikutuksen kautta, työntarjontaa vähentämään pyrkivä vaikutus.

Joustavan vanhuuseläkeiän myötä työntekijöille on periaatteessa avautunut mahdollisuus valita 63 ikävuoden jälkeen kaksi vaihtoehtoista tapaa jatkaa työelämässä. Henkilö voi joko jatkaa entisessä työsuhteessa tai jäädä eläkkeelle ja jatkaa sen jälkeen työskentelyä toisessa työsuhteessa. Mikäli uuden työsuhteen palkkaus on jokseenkin verrannollinen aikaisempaan, on jälkimmäinen vaihtoehto ainakin välittömien ansioiden osalta houkuttelevampi vaihtoehto.

Alkuperäisessä työsuhteessa jatkamisen houkuttelevuutta nostaa puolestaan ns. kannustinkarttuma, joka kerryttää tulevaa eläkettä erityisen nopeasti 63 ikävuoden jälkeen⁵². Keskimääräisen eliniän puitteissa kannustinkarttuma vastaa kui-

⁵² Myös eläkkeen ohessa työskentely kartuttaa eläkettä 63–68-vuotiailla, mutta karttuma on tällöin pienempi (1,5 %). Forma ym. (2004) mukaan keskimäärin kolme neljäsosaa vastaajista katsoi, että eläkeuudistukseen sisältyvä kannustinkarttuma ei vaikuta heidän haluunsa jatkaa työssä yli 63-vuotiaana.

tenkin likimain työskentelyaikana menetetyn eläke-etuuden arvoa eikä näin ollen olennaisesti vaikuta vaihtoehtojen keskinäiseen edullisuuteen. Mikäli eläkkeen ja uuden työsuhteen ansioiden summa ylittää vanhan työsuhteen tulon, on eläkkeen ohessa työskentely taloudellisesti edullisempi vaihtoehto⁵³.

Käytännössä valinta ei luonnollisestikaan ole näin mustavalkoinen vaan henkilö voi esimerkiksi alkaa nostaa vanhuuseläkettä ja siirtyä osa-aikaiseen työsuhteeseen. Tällöin osa ansioiden noususta kanavoituu lisääntyvään vapaa-aikaan. Näin käytettynä joustava vanhuuseläkeikä muodostaa tavallaan toisen, epävirallisen osa-aikaeläkejärjestelmän, jossa ikärajat ovat varsinaista osa-aikaeläkejärjestelmää korkeammat, mutta työtulojen määrää ei ole säädelty.

Edellisessä jaksossa referoidun Hakolan ja Määttäsen (2008) tutkimuksessa tarkasteltiin reformia, jossa eläkkeellä olevien ansiotuloverotusta kevennettäisiin. Mallilaskelmien valossa eläkkeellä olevien ansiotuloverotuksen keventäminen johtaisi osittain osa-aikaisen työskentelyn yleistymiseen kokoaikaisuuden kustannuksella ja olisi valtiontalouden talouden näkökulmasta suhteellisen kallista.

Forma ym. (2004) arvioivat myös yksilön havaittujen ominaisuuksien vaikutusta työssä jatkamisaikaisiin tilastollisen regressiomallin avulla. Tulosten mukaan naisten halukkuus jatkaa työssä on keskimäärin matalampi kuin miesten. Myös kannustinkarttuman vaikutus jatkohaluihin on naisten kohdalla vähäisempi. Yksinasuvat, korkeasti koulutetut ja hyvän terveyden omaavat ovat keskimääräistä valmiimpia jatkamaan työssä ja työskentelemään eläkkeellä. He myös katsovat kannustin karttuman lisäävän keskimääräistä selvemmin jatkamishalukkuuttaan.

Tuomisen ja Takalan (2006) mukaan työnantajat suhtautuvat kohtalaisen myönteisesti eläkeläisten palkkaamiseen ainakin tilapäiseen työsuhteeseen: jopa kolmannes työnantajista on valmis palkkaamaan vanhuuseläkkeellä olevia tilapäiseen työsuhteeseen.

Mikäli vanhuuseläkkeellä olevien työssäkäynti yleistyy – ja muutoinkin – on syytä pohtia nykyisen eläkejärjestelmän perusteita ja tavoitteita tältä osin. Onko taroituksenmukaista, että vanhuuseläkkeen nostamisen ohella käydään säännöllisessä ansiotyössä vai pitäisikö järjestelmää kehittää siten, että tämä vaihtoehto jää korkeintaan marginaali-ilmiöksi?

⁵³ Sääntö pätee likimain henkilölle, jonka elinikä vastaa keskimääräistä elinajan odotetta. Henkilöille, jotka elävät (tai olettavat elävänsä) hyvin pitkään, työssä jatkaminen ja eläkkeen kasvattaminen kannustinkarttumalla on suhteessa houkuttelevampaa. Vastaavasti lyhyen aikaa eläkettä nostavien kohdalla eläkkeen ohessa työskentelyn houkuttelevuus korostuu.

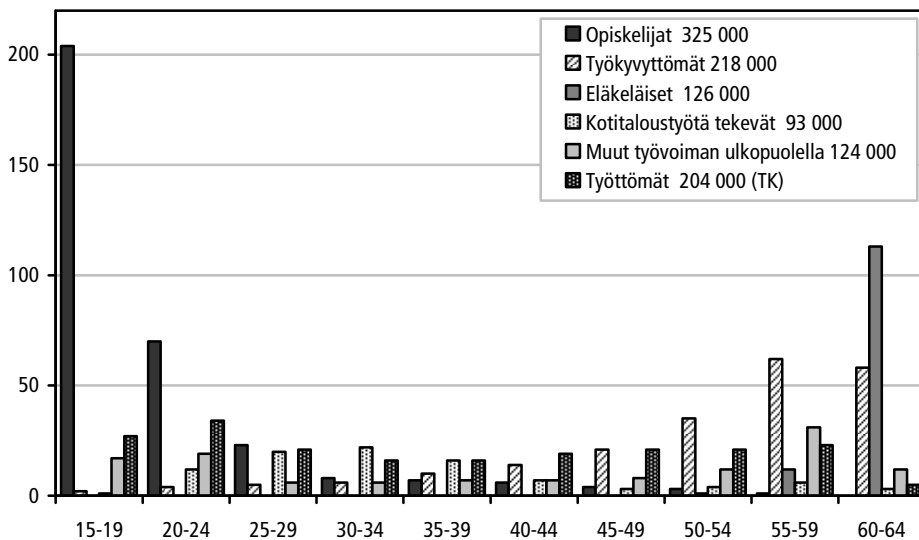
Havaintoja ja päätelmiä

- Vanhuuseläkkeellä olevien työssäkäynti saattaa tulevaisuudessa muodostua entistä tärkeämmäksi työntarjontaa lisääväksi tekijäksi; merkkejä eläkeaikaisen työssäkäynnin yleistymisestä on jo havaittavissa.
- Huomattava osa vanhuuseläkkeellä olevista on työkykyisiä; työssäkäynnin yleistymistä tukevat sekä yksilöiden että yritysten positiiviset asenteet.
- Työskentely eläkkeen ohessa saattaa useissa tapauksissa olla taloudellisesti houkuttelevampaa kuin jatkaminen pysyvässä työsuhteessa; työn teon kannustimien lisääminen verotuksen keinoin ei vaikuta tältä osin tarpeelliselta ja olisi laskelmien valossa fiskaalisesti epäedullista.
- On jossain määrin epäselvää, onko laajamittainen eläkkeen ja työssäkäynnin yhdistäminen tarkoituksenmukaista ja sopusoinnussa eläkejärjestelmän tavoitteiden kanssa.

4.4 Muiden ikäryhmien osallistumisen tehostaminen keinona varautua ikääntymiseen

Työikäisen väestön kasvun hidastuessa ja kääntyessä laskuun sen entistä tehokkaampi hyödyntäminen työmarkkinoilla korostuu. Varttuneiden työssä jatkaminen eli työurien pidentäminen loppupäästä on yksi keino vastata tähän haasteeseen. Tältä osin avainasemassa ovat muun muassa eläkejärjestelmän kannustimet, toimintakyvyn ylläpitäminen ja työelämän kehittäminen. Nuoremmissa työikäisissä ikäluokissa korostuu koulutuksen rooli.

Kuvio 4.13 15–64-vuotiaat ei-työlliset ikäryhmittäin vuonna 2006.



4.4.1 Koulutukseen osallistuminen

Vuonna 2006 15–19-vuotiaista 63 prosenttia ja 20–24 vuotiaistakin runsaat 20 prosenttia oli opiskelun vuoksi työvoiman ulkopuolella. Ikäryhmässä 25–30-vuotta opiskelijoiden osuus oli noin 7 prosenttia ja sitä vanhemmissa ikäryhmissä, 30–64-vuotiaissa, keskimäärin vain yhden prosentin luokkaa. Yhteensä 15–64 väestöstä oli vuonna 2006 opiskelijoita 325 000 eli vajaat 10 prosenttia työikäisistä⁵⁴. Vuosiksi muutettuna tämä merkitsee, että suomalainen työikäinen käyttää keskimäärin 4,6 vuotta työurastaan opiskeluun. Vastaavasti yhden vuoden lyhennys (pidennys) keskimääräiseen opiskeluaikaan merkitsisi noin 70 000 henkilötyövuoden lisäystä (vähennystä) potentiaaliseen työvoiman tarjontaan⁵⁵.

Koulutuksessa olevien osuus nuorista ikäluokista on suoraan kytköksissä väestön korkeaan koulutustasoon, joka on tietoisesti valittu yhdeksi Suomen talousstrategian tukipilariksi. Valtioneuvoston linjauksen mukaan ammatillisen tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus nuorissa ikäluokissa (25–34-vuotiaat) pyritään nostamaan nykyisestä 73 prosentista 88 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä⁵⁶. Lisäys heijastuisi nimenomaan korkeakoulututkintojen yleistymisenä nykyisestä vajaasta 30 prosentista runsaaseen 40 prosenttiin ko. ikäryhmässä. Jos ikäluokkien koko ei olennaisesti muutu, tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että peruskoulun jälkeen lukioon ja ammatilliseen koulutukseen jatkaa noin 20 prosenttia enemmän nuoria kuin nykyisin. Opintojen pituudesta riippuen seurauksena on potentiaalisen työvoiman tarjonnan vastaava alentuminen nuoremmissa työikäisissä ikäryhmissä.

Tästä näkökulmasta nuorten matala osallistumisaste työmarkkinoille on hinta, joka osaamisintensivisestä strategiasta maksetaan. Toisaalta, erityisesti korkeammassa koulutuksessa opintojen aloittamisikä ja opiskeluajat ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkeita, mikä saattaa kertoa tehostamispotentiaalista tällä saralla. Keskimääräinen viive ylioppilastutkinnon suorittamisen ja korkeakouluopintojen aloittamisen välillä on pitkä ja opintojen keskeyttäminen yleistä. Seurauksena on, että korkeakoulututkinnon suorittaneiden keski-ikä ja näin ollen työmarkkinoille tulon ikä ovat Suomessa korkeita.

Korkeakoulututkinnon suorittaa Suomessa runsas kolmannes ikäluokasta, joten korkeakoulujen opintoaikojen merkitystä työmarkkinoille tuloon ei ole syytä liioitella. Vuoden lyhennys keskimääräiseen korkeakoulujen valmistumisikäen nopeuttaa keskimääräistä työmarkkinoille tuloa vain runsaalla neljällä kuukaudella, ellei samanaikaisesti nopeuteta myös alemmilla koulutusasteilla valmistuvien

⁵⁴ Luvut perustuvat Tilastokeskuksen Työvoimatiedustelun tietoihin.

⁵⁵ Laskelma on mekaaninen yksinkertaistus eikä huomioi muun muassa sukupolvien välisiä eroja koulutustasossa. Se antaa kuitenkin käsityksenopiskeluun käytetyn työpanoksen suuruusluokasta.

⁵⁶ Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma, OPM, joulukuu 2007.

työmarkkinoille tuloa. Työllisyyden ja kokonaistyöpanoksen näkökulmasta valmistumisiän alentamisen tehoa vähentää myös se seikka, että etenkin korkeakouluopiskelijoista huomattava osa käy töissä jo opiskeluaikana. Näin ollen valmistumisen aikaistaminen ei koko painollaan lisää työvoiman tarjontaa.

Elinikäisen oppimisen hengessä myös varttuneempien työikäisten osallistumista jatko- ja täydennys- ja uudelleenkoulutukseen pidetään suotavana ja sitä pyritään tukemaan. Aikuiskoulutukseen osallistumien on Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkealla tasolla, joskin koulutuksesta vain osa on ammatillisesti suuntautunutta. Vuonna 2006 ikäryhmässä 25–54-vuotiaat yli puolet ja 55–64-vuotiasta yli kolmannes osallistui jossain mitassa aikuiskoulutukseen⁵⁷. Tyypillinen aikuiskoulutuksen kesto oli 8 päivää vuodessa. Neljännes osallistujista käytti opiskeluun 19 päivää tai enemmän.

Vanhasen I hallitus asetti tavoitteekseen 60 prosentin osallistumisasteen aikuiskoulutuksessa vuonna 2008⁵⁸. Vuositasolla 60 prosentin osallistuminen 8 päivän koulutukseen merkitsisi kokonaistyöpanokseen suhteutettuna noin 2 prosentin uhraamista koulutukseen⁵⁹. Lukua ei kuitenkaan voida tulkita siten, että näin suuri osa työikäisestä väestöstä olisi aikuiskoulutuksen vuoksi edes laskennallisesti pois potentiaalisesta työvoimasta, koska merkittävä osa aikuiskoulutuksesta tapahtuu työajan ulkopuolella.

Yleisemmin tarkasteltuna kokopäiväisesti koulutuksessa olevien osuus vähentää suoraan kunkin ikäluokan potentiaalista työvoiman tarjontaa. Tämän puhtaasti määrällisen näkökulman ohella koulutukseen liittyy myös tärkeä laadullinen ulottuvuus. Jotta koulutus vastaisi siihen kohdistuvia taloudellisia odotuksia, sen tulisi tarjota sellaisia valmiuksia, joille on kysyntää työmarkkinoilla. Työmarkkinoiden tarpeita mahdollisimman hyvin vastaava koulutusjärjestelmä takaa osaltaan sen, että koulutuksesta valmistuneet työikäiset ikäluokat pystyvät osallistumaan työmarkkinoille ja työllistymään korkealla osuudella.

Niukkenevien työvoimaresurssien oloissa myös koulutuksen ja työelämän tarpeiden laadullinen vastaavuus korostuu: ei ole ”varaa” kouluttaa ihmisiä reserviin. Tämä asettaa koulutustarpeen ennakoinnille entistä suurempia haasteita. Elinikäisen oppimisen hengessä voidaan kuitenkin nähdä, ettei koulutustarvetta pystytä ainakaan pidemmällä aikavälillä koskaan ennakoimaan riittävän hyvin, vaan koulutusstrategiaan on sisällytettävä riittävät mahdollisuudet jatko-, täydennys- ja uudelleenkoulutukseen. Tällaisen strategian seurauksena koulutukseen käytetyn ajan voidaan ajatella jakautuvan jatkossa aikaisempaa tasaisemmin yli ikäryhmien.

⁵⁷ Tilastokeskus, 2007.

⁵⁸ Hallituksen strategia-asiakirjan 2005 vaikuttavuusarviointi, VNK raportteja 4/2006.

⁵⁹ Laskelma perustuu koulutukseen käytettyjen päivien (8) ja vuotuisen kokonaistyöajan (230 päivää) suhteeseen.

Edellä on kuvattu koulutukseen ja opiskeluun käytettyjen potentiaalisen työvoimaresurssien laajuutta eri ikäryhmissä olettaen, että ikäryhmien koko säilyy jokseenkin ennallaan. Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukaan työikäisten määrä kääntyy lähivuosina laskuun. Myös nuoret 15–24-vuotiaat ikäluokat pienenevät, mikä pyrkii pienentämään koulutukseen osallistuvien määrää elleivät osallistumisasteet nouse (vrt. tavoitteet edellä). On kuitenkin huomionarvoista, että ennusteen mukaan 15–24-vuotiaiden *osuus* työikäisestä väestöstä säilyy seuraavien 30 vuoden ajan jokseenkin ennallaan tai jopa hieman kasvaa. Ottaen huomioon osallistumisasteiden nostotavoitteet sekä ennakoidun demografisen kehityksen koulutuksen työntarjontaa supistava vaikutus näyttäisi siis olevan tulevaisuudessa voimistumassa.

Havaintoja ja päätelmiä

- Opiskelu on työikäisen väestön merkittävin yksittäinen syy olla työmarkkinoiden ulkopuolella; sen merkitys painottuu voimakkaasti kaikkein nuorimpiin työikäisiin, 15–29-vuotiaisiin.
- Keskiverto suomalainen käyttää keskimäärin 4,6 vuotta työikäisistä vuosistaan opiskeluun; yhden vuoden lyhennys keskimääräiseen opiskelu-aikaan merkitsisi noin 70 000 henkilötyövuoden lisäystä potentiaaliin työvoiman tarjontaan.
- Koulutuksessa olevien osuus nuorista ikäluokista on suoraan kytköksissä väestön korkeaan koulutustasoon, joka on sinällään tavoiteltavaa.
- Korkea koulutukseen osallistuminen korostaa toisaalta tarvetta suoriutua opinnoista tehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa.
- Erityisesti korkeakoulutuksessa opintojen aloittamisikä ja opiskeluajat ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkeita, eivätkä pyrkimykset niiden alentamiseksi ole tuottaneet tulosta.
- Koulutustavoitteiden nostaminen ja nuorisoikäluokkien suhteellisen koon ennakoitu kehitys pyrkivät voimistamaan koulutuksen työntarjontaa supistavaa vaikutusta tulevaisuudessa.
- Toinen työmarkkinoiden näkökulmasta tärkeä seikka on koulutuksen ja työelämän tarpeiden vastaavuus, johon niukkenevien työvoimaresurssien tilanteessa kohdistuu entistä suurempia haasteita.

4.4.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Maahanmuuton kyky lieventää väestön ikääntymisen vaikutuksia työmarkkinoilla riippuu olennaisesti siitä, kuinka hyvin maahanmuuttajaväestö työllistyy kohdemaassa. Suomessa työllistymisen ongelmat näkyvät ennen muuta maahanmuuttajien korkeina työttömyysasteina. Ulkomaankansalaisten työttömyysaste Suomessa oli vuonna 2007 16,8 prosenttia, kun koko väestön työttömyysaste oli 6,9 prosenttia⁶⁰. Tuoreen arvion mukaan työttömien maahanmuuttajien työkyky on

⁶⁰ Hieman erilainen kuva saadaan, jos tarkastellaan ulkomailla syntyneiden Suomessa asuvien työttömyysastetta, joka oli 20–64-vuotiailla 13,3 prosenttia vuonna 2007. Koko 20–64-vuotiaan väestön työttömyysaste oli samaan aikaan 6,1 prosenttia.

muita työttömiä parempi ja heidän keskuudessaan on tällä hetkellä noin 20 000 henkilön käyttämätön työvoimapotentiali (Holm ym. 2008).

Työllisyysasteen osalta tilanne on kuitenkin hieman valoisampi ja vaihtelee huomattavasti sukupuolen mukaan. Tilastojen mukaan Suomessa asuvat ulkomalaiset *miehet* osallistuvat varsin ahkerasti työmarkkinoille ja osallistumisasteensa (80,3) on jopa korkeampi kuin suomalaismiesten keskimäärin (76,4). Korkeasta työttömyydestä huolimatta myös heidän työllisyysasteensa (68,1) on kohtuullisen korkea eikä jää kovin paljon jälkeen miesten keskimääräisestä työllisyysasteesta (71,3).

Kansainvälisesti vertaillen miesten työllisyys- ja osallistumisasteiden ero ulkomalaisten ja koko väestön välillä on Suomessa jopa poikkeuksellisen pieni. Pieni ero liittyy huomattavalta osin väestön ikärakenteeseen. Suomessa ulkomaalainen väestö on suhteellisen nuorta ja huomattavalta osin parhaassa työiässä. Työvoiman ulkopuolella olevista työkäisistä (miehistä) puolestaan huomattava osa on varttuneita 55–64-vuotiaita, joita ulkomaalaisissa on vain vähän.

Mikäli osallistumis- ja työllisyysasteiden vertailu rajataan parhaassa työiässä oleviin 20–54-vuotiaisiin, tilanne muuttuu kantaväestön eduksi. Osallistumisaste muun kuin Suomen kansalaisuuden omaavilla 20–54-vuotiailla miehillä oli vuonna 2007 86,1 prosenttia ja työllisyysaste 74,4 prosenttia. Koko väestössä 20–54-vuotiailla miehillä vastaavat osuudet olivat 88 prosenttia ja 83,1 prosenttia.

Naisten osalta tilanne on toisenlainen ja siinä heijastuu selvemmin suomalaisten naisten kansainvälisesti korkea työhön osallistuminen. Vuonna 2007 muun kuin Suomen kansalaisuuden omaavien naisten työmarkkinoille osallistumisaste oli 61 prosenttia, kun se samaan aikaan oli kaikilla naisilla keskimäärin 73,8 prosenttia. Koska myös ulkomaalaisten naisten työttömyysaste on korkea, jää heidän työllisyysasteensa 49,6 prosenttiin ja selvästi alle naisten keskiarvon 68,5 prosenttia. Myös naisten kohdalla vertailun rajaaminen 20–54-vuotiaisiin kasvattaa eroja kantaväestön eduksi⁶¹. Näiden havaintojen valossa näyttäisi siis siltä, että Suomessa asuvat ulkomaalaiset eivät ole omaksuneet naisten korkean ansiotyöhön osallistumisasteen mallia.

Ulkomaalaisten työmarkkina-asema vaihtelee systemaattisesti myös lähtömaan mukaan. EU:n komission äskettäin julkaisemassa tilastossa on vertailtu alle 5 vuotta kohdemaassa asuneen ulkomaalaisen väestön osallistumis- ja työllisyysasteita sen mukaan onko henkilö lähtöisin toisesta EU-maasta (EU-27) vai EU:n ulkopuolelta. Tilaston mukaan toisesta EU-maasta tulleiden maahanmuuttajien työllisyysaste on Suomessa 71 prosenttia, mutta EU:n ulkopuolelta tulleiden vain 42 prosenttia.

⁶¹ Hieman yllättäen ulkomaan kansalaisuuden omaavien naisten työmarkkina-asema ei ole 20–54-vuotiailla juurikaan parempi kuin 15–64-vuotiailla.

Taulukko 4.4 Koko väestön sekä ulkomaalaisten työllisyys- ja työttömyysasteet Suomessa vuonna 2007.

Ikäryhmä	Koko väestö			Muu kuin Suomen kansalaisuus		
	Osallistumis- aste	Työllisyys- aste	Työttömyys- aste	Osallistumis- aste	Työllisyys- aste	Työttömyys- aste
Yhteensä						
15–64	75,1	69,9	6,9	70,6	58,7	16,8
20–54	85,7	80,5	6,1	74,1	62,6	15,5
Miehet						
15–64	76,4	71,3	6,6	80,3	68,1	15,4
20–54	88,0	83,1	5,7	86,1	74,4	13,5
Naiset						
15–64	73,8	68,5	7,3	61,0	49,6	18,6
20–54	83,3	77,9	6,6	63,0	51,7	18,0

Yksi maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksiin keskeisesti vaikuttava tekijä on heidän koulutustaustansa. Suomeen tulevien maahanmuuttajien koulutustasosta ei ole saatavissa suoraa tilastotietoa. Maahanmuuttajien koulutustasoa on kuitenkin arvioitu epäsuorin menetelmin, jotka viittaavat siihen, että maahanmuuttajien koulutustaso on selvästi alempi kuin kantaväestön ja Suomesta poismuuttavan väestön (Johansson 2008).

EU:n komission tilaston mukaan Suomeen EU:n ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajien koulutustaso on keskimäärin heikompi kuin työikäisellä kantaväestöllä, mikä ei ole yllättävää ottaen huomioon Suomen kansainvälisesti kohtuullisen korkean koulutustason. Toisaalta saman tilaston mukaan Suomeen kolmansista maista muuttavan joukon koulutustaso on korkeampi kuin EU-maihin kolmansista maista tulevilla muuttajilla keskimäärin. Havainnot koskevat alle 5 vuotta kohdemaassa asuneita maahanmuuttajia, joista Suomessa noin 25 prosentilla on korkeakoulututkinto, kun vastaava prosentti koko EU:n (15 ja 27 maan) tasolla on noin 20⁶².

Joissakin maissa, muun muassa Australiassa ja Kanadassa on tietoisesti pyritty nostamaan maahan muuttavan väestön koulutustasoa erityisen pisteytysjärjestelmän avulla, joka helpottaa koulutettujen henkilöiden oleskelu- ja työluvan saamista. Em. komission tilaston mukaan EU-maista erityisesti Ruotsi näyttäisi houkuttelevan hyvin koulutettuja maahanmuuttajia sekä EU:sta että kolmansista maista. Ruotsissa korkeakoulutuksen saaneiden osuus maahanmuuttajista on selvästi korkeampi kuin kantaväestössä.

Suomessa maahanmuuttajien integroimista työmarkkinoille vaikeuttaa osaltaan harvinainen ja ilmeisen vaikeasti opittava kieli. Tuoreen kyselytutkimuksen

⁶² Havaintojen pienen lukumäärän vuoksi Suomea koskeviin lukuihin liittyy huomattavaa epävarmuutta (Euroopan komissio 2008b).

mukaan huomattavalla osalla maahanmuuttajista on oman arvionsa mukaan hyvä tai riittävä suullinen suomenkielen taito. Kielitaito korreloi työllisyyden kanssa siten, että kyselyyn vastanneista hyvän tai riittävän kielitaidon omaavista 70 prosenttia käy töissä, kun puolestaan heikon kielitaidon omaavista vain noin 35 prosenttia käy töissä⁶³.

Kielikoulutuksen ohella, osittain kielitaidon puutteellisuuteen liittyen, maahanmuuttajien työllisyyden edistämisessä korostuvat riittävien työnvälityspalveluiden tarjoaminen ja työhön perehdyttämisen tukeminen.

Havaintoja ja päätelmiä

- Maahanmuuttajamiesten osallistuminen työmarkkinoille on suhteellisen korkealla tasolla ja jää ikärakenteella korjattunakin vain hieman alle kantaväestön keskiarvon.
- Maahanmuuttajanaisten osallistuminen työmarkkinoille on selvästi suomalaisnaisia vähäisempää.
- Integroitumisen ongelmat näkyvät selvimmin maahanmuuttajien korkeana työttömyysasteena, joka on noin 2,5-kertainen suhteessa koko väestöön.
- Suhteellisen hyvä työkyky huomioon ottaen maahanmuuttajien keskuudessa on tuoreen arvion mukaan noin 20 000 henkilön käyttämätön työvoimapotentiali.
- Maahanmuuttajien keskimääräisen koulutustason arvioidaan olevan selvästi alempi kuin kantaväestön. Toisaalta ainakin EU:n ulkopuolisista maista Suomeen muuttavilla näyttäisi olevan parempi koulutus kuin EU-maihin muuttavilla keskimäärin.
- Ruotsi on onnistunut selvästi Suomea paremmin houkuttelemaan maahan keski- ja korkea-asteen koulutuksen saaneita maahanmuuttajia.
- Kielitaito korreloi positiivisesti maahanmuuttajien työllisyyden kanssa yksilötasolla; kielikoulutuksen ohella korostuvat työnvälityspalvelut ja riittävä työhön perehdyttäminen. Tähän liittyen on syytä selvittää pitäisikö ns. kotouttamispalveluihin oikeutettujen piiriä laajentaa myös työhön liittyvän oleskeluluvan haltijoihin.

4.4.3 Kohtaanto-ongelmat ja rakenteellinen työttömyys

Työllisyyden kohentuessa ripeästi työvoiman saatavuuden ongelmat ja ainakin alakohtainen työvoimapula ovat muodostuneet yhdeksi talouden keskeiseksi pulonkaulaksi. Koska ilmiö on noussut esiin samaan aikaan, kun työttömyysaste on ollut kohtuullinen ja työikäisessä väestössä on ollut muutoinkin runsaasti käyttämätöntä työvoimapotentialia, on ilmeistä, että kyseessä on ollut jonkinasteinen kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuusongelma (VNK 2007, VNK 2008).

⁶³ Luvut perustuvat Holm ym. 2008 kyselytutkimukseen eikä niitä muun muassa otoksen rajauksen ja nomaalin valkikoituvuuden vuoksi voida pitää täysin edustavina, mutta varmaankin suuntaantavina.

Kohtaamattomuusongelmilla viitataan tilanteeseen, jossa työvoiman kysynnän ja tarjonnan rakenne eivät vastaa toisiaan joko ammatillisesti tai alueellisesti.

On ilmeistä, että kansanvälistä finanssikriisiä seuraava matalasuhdanne ainakin tilapäisesti ja keskimäärin helpottaa saatavuusongelmia, koska työvoiman kysyntä alenee. Sen sijaan on epäselvää, miten taantuma tulee vaikuttamaan kohtaamattomuus- ja saatavuusongelmiin pidemmällä aikavälillä. Sikäli kuin laskusuhdanne koettelee kovemmin teollisuutta kuin palveluita, mikä tällä hetkellä näyttäisi olevan tilanne, on mahdollista, että se voimistaa tuotannon rakenne- muutosta entistä palveluvaltaisemmaksi. Tuotantorakenteen muutos on omiaan vaikeuttamaan työvoiman saatavuutta, koska uudet työpaikat syntyvät eri aloille ja erilaisiin tehtäviin kuin laskusuhdanteessa menetetyt työpaikat.

Toinen meneillään olevaan suhdannevaiheeseen liittyvä riskitekijä toteutuu, jos supistuvaan työvoiman kysyntään sopeudutaan laajassa mitassa varhais- ja vanhuuseläkejärjestelmää hyödyntäen. Seurauksena on, että osa työkykyisestä väestöstä siirtyy pysyvästi pois työmarkkinoilta, eikä ole niiden käytettävissä kun talous ja kysyntä jälleen elpyvät. 1990-luvun laman kokemusten valossa myös pitkäksi venynyt työttömyys laskusuhdanteen aikana saattaa olennaisesti vaikeuttaa yksilöiden kiinnittymistä työmarkkinoille myöhemmin.

Ammatillisen kohtaamattomuuden keskeinen lievityskeino on mahdollisimman joustava ammatillinen liikkuvuus. Ammatillista liikkuvuutta voidaan edistää järjestämällä ja tukemalla sen edellyttämää täydennys- ja uudelleenkolutusta sekä vaikuttamalla asenteisiin. Ilmeisesti myös väistämättömien työuran katkos- ja nivelvaiheiden tukimuotojen ja palveluiden edelleen kehittäminen on tarpeellista. Tähän problematiikkaan liittyviä uudistuksia valmistellaan parhaillaan aikuiskoulutuksen uudistamishankkeen puitteissa.

Kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus voi liittyä myös alueelliseen ulottuvuuteen. Alueellisten kohtaamattomuusongelmien riski on erityisen suuri Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa, jossa aluekeskustenkin elinkeinorakenne on suhteellisen ohut. Vaikka työvoiman alueellinen liikkuvuus on Suomessa ollut kohtalaisen suurta, on se painottunut nuoriin ja työvoiman ulkopuolella oleviin, etenkin opiskelijoihin (VNK 2007). Riskinä on, että väestön ikääntymisen myötä liikkuvuus pienenee ja alueellisten kohtaamattomuusongelmien tasapainottuminen vaikeutuu.

Toimivilla työmarkkinoilla on aina jonkin verran työttömyyttä, joka on luonnollinen osa työvoiman uudelleen allokoitumista ja siihen liittyvää kitkaa. Tällaisen "tasapainotyöttömyyden" tulisi yksilötasolla olla suhteellisen lyhytkestoista. Työministeriö määrittelee rakenteellisen työttömyyden muodostuvan henkilöistä, jotka ovat joko olleet yli vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä tai joiden työttömyys toistuvaa tai vain työvoimapolitiittisten toimenpiteiden katkaisemaa. Näitä

”vaikeasti työllistyviä” oli vuoden 2006 lopussa yhteensä hieman vajaat 140 000, josta varsinaisten pitkäaikaistyöttömien osuus oli alle puolet eli vajaat 60 000 henkilöä. Tämä ryhmä on voimakkaasti painottunut 55–59-vuotiaiden ikäryhmään. Vuonna 2005 jopa 25 prosenttia vaikeasti työllistyvistä ja lähes 40 prosenttia pitkäaikaistyöttömistä oli 55–59-vuotiaita.

Työvoimatutkimuksen mukaan työelämän ulkopuolella oli vuonna 2006 työttömien lisäksi keskimäärin hieman vajaat 100 000 henkilöä, jotka olisivat voineet ottaa työtä vastaan, mutta eivät olleet sitä etsineet. Suurella osalla näistä ”piilo-työttömistä” on muun muassa terveydentilasta, opiskelusta tai lastenhoidosta johtuvia työllistymisen esteitä, jolloin työvoiman tarjonnan lisääminen edellyttää, että näihin väestöryhmiin kohdennetaan heidän työmarkkinoille pääsyään helpottavia työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.

Yksi erityishuomiota vaativa ryhmä ovat vajaakuntoiset ja osittain työkykyiset, joiden työllistymistä työelämän käytännöt ja vaatimukset eivät aina riittävästi tue. Muun muassa huomattava osa osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevista on vail-la heille sopivaa työtä.

Varttuneiden työskentelyolosuhteita ja työn mielekkyyttä edistävien toimien ohella on syytä kiinnittää ennalta ehkäisevästi huomiota myös nuorempien ikäluokkien työhyvinvointiin. On jo olemassa merkkejä siitä, että työelämän kasvavat paineet lisäävät etenkin mielenterveydellisiin syihin liittyviä sairauspoissaoloja ja varhaisia työkyvyttömyyseläkejä. Yleistyessään tällainen kehitys vaarantaa työurien pidentämiseen tähtäävän strategian onnistumisen pidemmällä aikavälillä.

Havaintoja ja päätelmiä

- Parhaassa työiässä olevien työpanoksen tehokas hyödyntäminen edellyttää jatkossakin ammatillisten ja alueellisten kohtaamattomuusongelmien lievittämistä sekä toimia rakenteellisen työttömyyden ja varhaisen työelämästä poistumisen ehkäisemiseksi.
- Voimistaessaan talouden rakennemuutosta meneillään oleva laskusuhdanne saattaa keskipitkällä aikavälillä pahentaa työvoiman saatavuus- ja kohtaanto-ongelmia.
- Olisi pyrittävä välttämään tilannetta, jossa laskusuhdanteeseen sopeutuminen johtaa huomattavan joukon siirtymiseen pysyvästi työelämän ulkopuolelle varhaisen eläköitymisen mahdollistavien kanavien kautta.
- Ponnisteluja rakenteellisen työttömyyden ehkäisemistä mm. työvoimapolitiikan keinoin on syytä jatkaa.
- On tarpeen etsiä keinoja vajaakuntoisten ja osatyökykyisten työllistymisen tukemiseksi mm. kartoittamalla työmahdollisuuksia työkyvyttömyyseläkeratkaisun yhteydessä sekä kehittämällä esimerkiksi ns. työpankin kaltaisia, työllistämisen kynnyistä madaltavia ratkaisuja.

- On kiinnitettävä huomiota myös siihen ettei työelämän vaatimusten kiristymien johda nyt parhaassa työiässä olevien toimintakyvyn ennenaikaiseen rapautumiseen, josta on jo varoittavia merkkejä.

4.5 Työvoiman tarjonnan skenaariot

Työvoiman tarjonnan tulevan kehityksen arvioimiseksi konstruointiin kolme vaihtoehtoista skenaariota (ks. myös luku 3.1). Jos sukupuoli- ja ikäkohtaiset osallistumisasteet pysyisivät vuoden 2006 tasolla, laskisi työvoiman määrä ikärakenteen muutoksen johdosta 175 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Tämän jälkeen negatiivinen kehitys hidastuisi siten, että vuonna 2050 työvoimassa olisi noin 15 000 henkilöä vähemmän kuin 2030.

Vaikka tässä skenaariossa ikäryhmittäinen osallistuminen pysyisi nykytasollaan, näin heikkoa kehitystä ei kuitenkaan voida pitää kovin todennäköisenä. Varttuneiden ikäryhmittäiset osallistumisasteet ovat Suomessa trendinomaisesti nousseet, mutta ainakaan suhteessa muihin Pohjoismaihin ”kattoa” ei vielä ole saavutettu. Terveyden ja toimintakyvyn parantuminen lisää työkykyisten määrää etenkin vanhemmissa ikäryhmissä, samalla jo tehdyt uudistukset eläkejärjestelmään tulevat myös osaltaan pidentämään työuria. Jos lisäksi nuorten työelämään siirtymistä pystytään nopeuttamaan ja työhön osallistumista tukevia vero- ja sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvia politiikkatoimia jatketaan, on mahdollista päästä selkeästi positiivisemman työllisyyskehityksen uralle. Realistisena tavoitteena voisi tällöin olla esimerkiksi muiden Pohjoismaiden nykyisen keskimääräisen osallistumisasteen saavuttaminen.

Skenaario ikä- ja sukupuolikohtaisten osallistumisasteiden lähentymisestä kohti nykyistä keskimääräistä pohjoismaista tasoa (ks. kuvio 4.3) tehtiin nostamalla ikä- ja sukupuolikohtaisia osallistumisasteita lineaarisesti niin, että vuonna 2028 päädyttiin pohjoismaiselle ikä- ja sukupuolikohtaiselle tasolle⁶⁴. Koska 40–59-vuotiailla suomalaisnaisilla osallistumisasteet ovat muita Pohjoismaita korkeammalla tasolla, pidettiin kuitenkin tämän ikäryhmän naisten osallistumisasteet lähtövuoden tasolla. Vuoden 2028 jälkeen ikä- ja sukupuolikohtaisten osallistumisasteiden oletetaan pysyvän ennallaan, joten tämän jälkeen työvoiman määrän vaikuttaa yksinomaan väestökehitys.

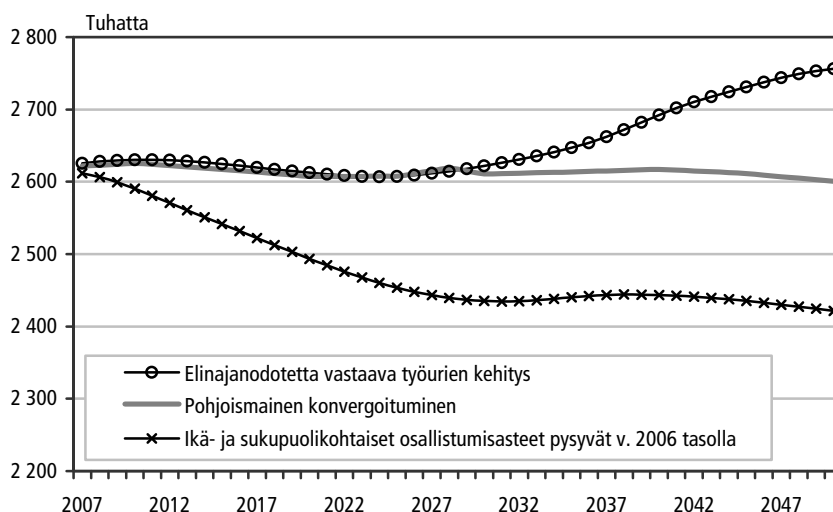
Yhdistämällä saatu osallistumisasteiden kehitys Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteeseen saatiin työvoiman kehitykselle ns. pohjoismaisen konvergenssin skenaario, jonka tuloksena työvoiman määrä vähenee vain vähän: noin

⁶⁴ Suomessa vuosina 1996–2006 vallinneella ikä- sukupuolikohtaisten osallistumisasteiden nousuvauhdilla saavutettaisiin kokonaisosallistumisasteen keskimääräinen pohjoismainen taso vuonna 2028.

10 000 henkilöllä vuoteen 2030 ja noin 20 000 henkilöllä vuoteen 2050 mennessä.

Ottaen huomioon eliniän ja terveiden elinvuosien ennakoitu kasvu, em. konvergoitumista kohti muiden Pohjoismaiden nykytasoa voidaan pitää varttuneiden osalta liian vaatimattomana tavoitteena⁶⁵. Tätä silmälläpitäen muodostettiin skenaario, jossa työurien pituus kasvaisi suhteessa elinajanodotteeseen, siten että 25-vuotiaan työssäoloajan odotteen suhde elinajanodotteeseen pysyisi vuoden 2007 tasolla samalla kun elinajan odote kehittyisi väestöennusteen mukaisesti⁶⁶. Elinajan odotteen mukainen skenaario vastaa vuoteen 2030 työvoimakkehitykseltään melko tarkkaan pohjoismaisen konvergenssin skenaariota. Tämän jälkeen työvoiman määrä kuitenkin nousee skenaariossa voimakkaasti ja vuonna 2050 työvoimassa on 140 000 henkilöä enemmän kuin vuonna 2007.

Kuvio 4.14 Työvoiman kehitys 2007-2050 kolmessa vaihtoehtoisissaskenaarioissa.



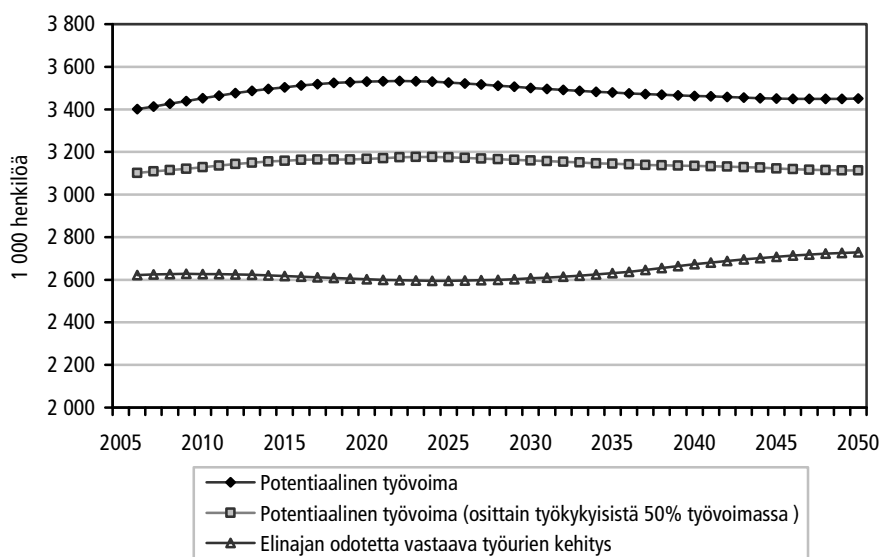
Elinajan odotteeseen kytketyn skenaarion tuottamaa työn tarjonnan kehitys voi vaikuttaa liioitellun positiiviselta. Voidaan kysyä, riittääkö työkykyistä väestöä kattamaan skenaarioiden työvoimatarpeen. Tällaista arviota varten laadittiin laskelma potentiaalisesta työvoimasta olettamalla, että työikäisen väestön työkyky pysyisi vuosien 2000–2001 ikäryhmittäisellä tasolla (Ks. kappaleessa 3.2 kuvio 3.8). Tällainen kehitys vastaa luvussa 3.2 esitettyä pessimististä skenaariota

⁶⁵ Koska terveys- ja toimintakyky paranee myös muissa Pohjoismaissa, on todennäköistä, että niissäkin varttuneiden osallistumisasteet nousevat tulevaisuudessa nykyistä korkeammiksi.

⁶⁶ Tällainen kehitysskenaario sisältää oletuksen, että ainakin osa lisäelinvuosista olisi terveitä ja käytettäisiin työuran pidentämiseen. Jos esimerkiksi 25-vuotiaan eliniän odote nousisi 50 vuodesta 55 vuoteen, työssäoloajan odote kasvaisi 40 vuodesta 44 vuoteen (ja samalla eläkeiän odote 65 vuodesta 66 vuoteen).

työkykyisten määrän kehityksestä. Laskelma tehtiin kahdella vaihtoehtoisella tavalla: Ensimmäisessä oletettiin, että kaikki itsensä täysin tai osittain työkyiseksi kokevat olisivat potentiaalista työvoimaa. Toisessa skenaariossa osittain työkyisistä puolet laskettiin mukaan potentiaaliseen työvoimaan. Lisäksi potentiaalisesta työvoimasta poistettiin kotitaloutta hoitavat, opiskelijat ja varusmiehet⁶⁷, joiden ikäkohtaiset osuudet väestöstä pidettiin vuoden 2007 tasolla. Kuviossa 4.15 on esitetty molemmat potentiaalisen työvoiman skenaariot sekä elinajanodotteeseen kytketty työn tarjonnan skenaario. Kuviosta nähdään, että potentiaalista työvoimaa on riittävästi myös elinajanodotteeseen kytketyssä skenaariossa, vaikka vuoden 2030 jälkeen entistä selvästi suuremman osan potentiaalisesta työvoimasta tulisi osallistua työmarkkinoille. Potentiaalisen työvoiman määrä kehittyisi tässä esitettyä positiivisemmin, jos väestön työkyky oletettaisiin paranevani kappaleessa 3.2 esitetyn optimistisen tai perusskenaarion mukaisesti.

Kuvio 4.15 Kaksi skenaariota potentiaalisen työvoiman kehityksestä sekä elinajanodotteeseen kytketty skenaario työvoiman tarjonnasta.



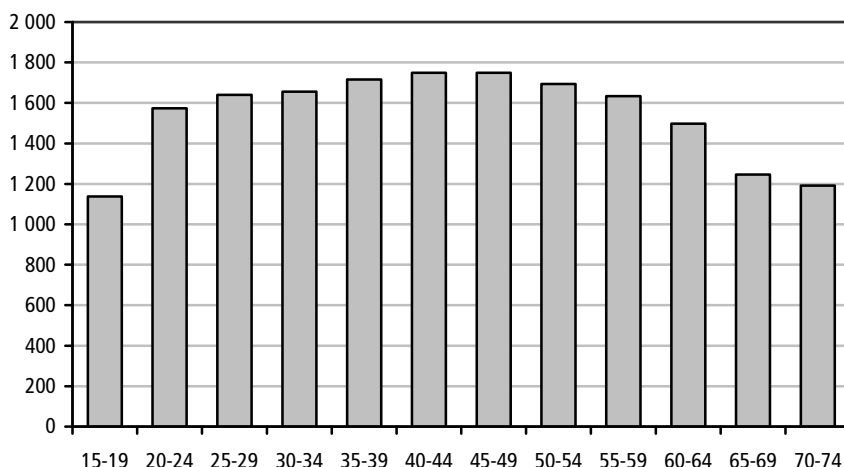
Työaika, työttömyys ja kokonaistyöpanos

Edellä esitetyt työvoiman tarjontaskenaariot kuvaavat yksinomaan työmarkkinoille osallistuvien lukumäärää. Niissä ei oteta kantaa työttömyyden tasoon eikä siihen, että työaika vaihtelee ikäryhmittäin varsin paljon (ks. kuvio 4.16). On vaikea perustella, miksi työttömyyden pitäisi pitkällä aikavälillä olla Suomessa korkeampaa kuin muissa Pohjoismaissa. Toisaalta pohjoismaisen konvergenssin

⁶⁷ Kotitaloutta hoitavien, opiskelijoiden ja varusmiesten väestöosuudet saatiin Tilastokeskuksen vuoden 2007 työvoimatutkimuksesta.

skenaariossa keskimääräisten työtuntien voi olettaa alentuvan. Tämä johtuu siitä, että osallistumisasteiden oletetaan nousevan etenkin nuoremmissa ja vanhemmissa ikäryhmissä, joissa tehty työaika työllistä kohden on muun muassa opiskelun, osa-aikatyön tai osa-aikaeläkkeiden vuoksi selvästi muuta väestöä alhaisempi

Kuvio 4.16 Ikäryhmittäinen vuosityöaika vuonna 2007.



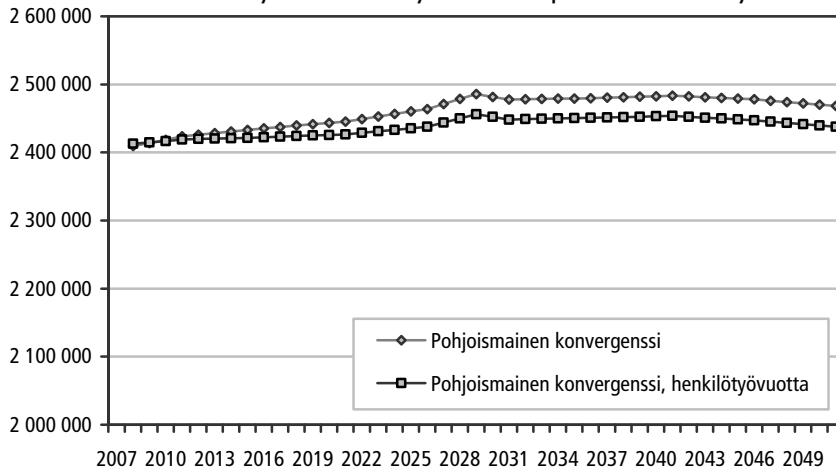
Lähde: Tilastokeskus.

Kuviossa 4.17 voi nähdä, miten työllisten määrä kehittyisi pohjoismaisen konvergenssin skenaariossa, jos oletetaan, että työllisyysasteet (ts. osallistumisasteiden lisäksi työttömyysasteet) lähentyisivät kohti pohjoismaista tasoa vuoteen 2028 mennessä. Työllisten määrä nousisi skenaariossa noin 70 000 vuoteen 2030 ja lähes 60 000 vuoteen 2050 mennessä (ylempi käyrä).

Kun yllä kuviossa 4.16 esitettyjä ikäryhmittäiset työtunnit suhteutetaan keskimääräiseen vuosityöaikaan ja tätä suhdetta käytetään ikäryhmittäisen työllisyyden painokertoimina, vastaa aikaansaatu skenaario henkilötötyövuosien kehitystä. Tällainen skenaario (kuvion 4.17 alempi käyrä) alentaa odotetusti kuvaa työpanoksen myönteisestä kehityksestä, mutta työpanos kasvaisi kuitenkin noin 35 000 henkilötötyövuodella vuoteen 2030 ja noin 25 000 henkilötötyövuodella vuoteen 2050 mennessä.

Työllisyyskenaarioiden pohjalta voidaan laskea, miten eläkkeellesiirtymisiän odote kehittyä eri skenaarioissa. Pohjoismaisen konvergenssin skenaariossa 25-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote nousee vuosina 2005–2050 kolmella vuodella. Tämä vastaa likimain eläketurvakeskuksen tuoreinta arviota (ETK 2007). Edellä jaksossa 4.2.4 on viitattu tutkimustuloksiin, joiden valossa vuoden 2005 reformissa eläkejärjestelmään tehdyt muutokset voisivat yksinään myöhentää eläkkeelle siirtymistä 0,7–1,5 vuotta (Hakola & Määttänen 2007).

Kuvio 4.17 Työllisyyden kehitys pohjoismaisen konvergenssin skenaariossa sekä ikäryhmittäisillä työtunneilla painotettu kehitys.



On syytä korostaa, että positiivisten, työtarjonnan nousua tai lievää laskua ennakoivien skenaarioiden taustalla ei ole mitään automaattista, niiden toteutumista edistävää mekanismia. Skenaariot eivät ole ennusteita, vaan pyrkivät hahmotamaan mahdollisia kehitysuria. Vaikka esimerkiksi varttuneiden työhön osallistuminen on viime vuosina kehittynyt suotuisaan suuntaan, on todennäköistä, että suotuisan kehityksen ylläpitäminen ja positiiviselle uralle pääsemien vaatii sitä tukevia toimenpiteitä muun muassa terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi, työelämän kehittämiseksi sekä työnteon taloudellisen kannustavuuden edelleen parantamiseksi.

Havaintoja ja päätelmiä

- Nykyisillä ikäryhmittäisillä osallistumisasteilla väestön ennakoitu ikääntyminen johtaisi huomattavaan työntarjonnan supistumiseen noin 175 000 henkilöllä vuoteen 2030 ja 190 000 henkilöllä vuoteen 2050 mennessä.
- Mikäli Suomessa saavutettaisiin seuraavan 20 vuoden kuluessa muiden pohjoismaiden nykyiset ikäryhmittäiset osallistumisasteet, työn tarjonta supistusi vain 10 000–20 000 henkilöllä seuraavan 20–40 vuoden ajankänteellä.
- Mikäli työurien pituus kasvaisi suhteessa eliniän pitenemiseen, työntarjonnan kehitys voisi olla tätäkin positiivisempaa ja kääntyä vuoden 2030 jälkeen jopa nousuun, ja vuonna 2050 työvoimaa voisi olla 140 000 nykyistä enemmän.
- Väestön terveyden ja toimintakyvyn kehitys ei näyttäisi asettavan estettä kokonaistyöpanoksen kasvulle.
- Työajan huomioon ottava kokonaistyöpanos ei parhassakaan skenaarioissa nouse samassa suhteessa osallistumisasteiden kanssa, mutta tästä huolimatta kokonaistyöpanos kasvaa.
- Positiiviset skenaariot tuskin toteutuvat ilman uusia työllisyysasteen nousua tukevia politiikkatoimia.

5 JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS

5.1 Taloudellisen kestävyysden määritelmä ja merkitys

Väestön ikääntyminen vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon menojen kasvun ja verotulojen kasvun hidastumisen kautta. Ikääntyminen aiheuttaa menopaineita muun muassa eläkkeissä sekä hoiva- ja hoitopalveluissa. Toisaalta koulutus- ja työttömyysturvamenot voivat ikääntyvän väestön taloudessa jopa laskea.

Julkisen talouden kestävyydelle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä määritelmää. Pelkistäen kestäväksi voidaan kutsua taloutta, jota on yleisesti ottaen hoidettu hyvin. Usein kestävyys määritellään ns. kestävyysvajeen avulla, jolloin kyseessä on julkiseen talouteen tarvittava korjaus, jolla päästään kestävyyskriteerin mukaiseen lopputulokseen. Korjaus voi tapahtua verojen korotuksen tai menojen leikkauksen kautta ja korjaustarve voi olla välitön tai sen voidaan jaksottaa useammalle vuodelle.

Kestävyyskriteerinä voidaan pitää myös jonkin tietyn vuoden velkamäärää. Esimerkiksi Euroopan komission käyttämä kestävyysvajeen indikaattori (S1) kertoo välittömän rahoitustilanteen korjaustarpeen, jonka avulla saavutetaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen 60 prosentin enimmäisvelkataso vuonna 2050.

Kestävyystarkastelulle ei ole kuitenkaan tarvetta asettaa aikarajaa. Ehkä yleisimmässä kestävyysvajeen määritelmässä vajeeksi tulkitaan tarvittava välitön rahoitusaseman parannus, jonka avulla katetaan lähtövuoden velka ja kaikkien tulevien julkisen talouden jäämien nykyarvon summa.

Mitä myöhemmäksi kestävyysvajeen täyttäminen jätetään, sitä korkeammaksi korjaustarve muodostuu. Jos kestävyysvaje täytetään veroja korottamalla, tulisi se tehdä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta välittömästi veronkorotusten vääristävien vaikutusten minimoimiseksi (Auerbach 2008).

Jos taloudellisen tehokkuuden asemasta tarkastellaan sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, ei varautuminen välittömällä veronkorotuksella olisi tarpeellista, jos tulevat sukupolvet ovat niin vauraita, että heillä olisi varaa maksaa veronkorotukset tulevaisuudessa joutumatta nykysukupolvea huonompaan asemaan. Koska asukasta kohden lasketun kulutuksen voidaan arvioida kasvavan 2050 luvulle tultaessa ikääntymisestä huolimatta lähes kolminkertaiseksi nykyiseen verrattuna (ks. kappale 3.1), on tulevilla sukupolvilla varaa maksaa suuretkin veronkorotukset ilman, että he joutuisivat sukupolvien välisessä tulonjaossa nykysukupolvea heikompaan asemaan⁶⁸.

⁶⁸ Varautumista ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on tarkasteltu esimerkkilaskelmien avulla liitteessä 2.

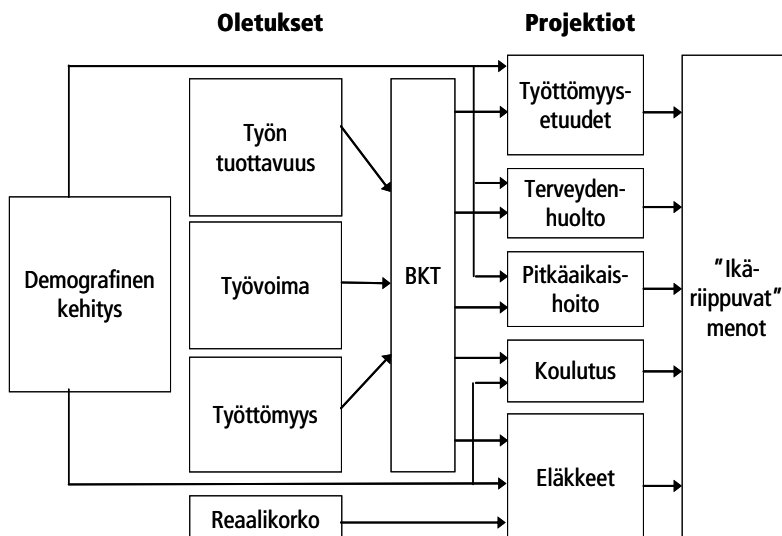
Voi kuitenkin olla, ettei veroastetta tulevaisuudessa pystytä nostamaan riittävästi esimerkiksi verokilpailun kiristymisen takia, minkä vuoksi varautuminen on välttämätöntä. Samaan suuntaan vaikuttaisi lähestymistapa, jossa annetaan paljon painoa sellaisten tilanteiden välttämiseksi, jossa kulutus putoaa jonkun vertailuarvon alapuolelle.⁶⁹ Voidaan myös kysyä suostuvatko tulevat sukupolvet maksamaan korkeampia veroja, jolloin vaihtoehtona on menojen leikkaus, mikä taas voi tehdä tilanteen sosiaalisen ja poliittisen kestävyysnäkökulmasta ongelmalliseksi.

Verojen korotuksen siirtäminen tuleville sukupolville sillä perusteella, että nämä ovat meitä vauraampia, on myös ajatuksena ongelmallinen. Periaatteessa seuraava sukupolvi voisi tehdä vastaava päätöksen verokorotusten siirtämisestä seuraaville sukupolville, jolloin veron korotusta jatkuvasti lykättäisiin ja velkaantuminen paisuisi hallitsemattomaksi⁷⁰.

Ikäriippuvat julkiset menot ja kestävyysvajeen laskennassa tarvittavat oletukset

Kestävyysvajeen laskentaa varten on tarpeen tehdä oletuksia muun muassa väestökehityksestä, työmarkkinakehityksestä, tuottavuudesta ja korkotasosta. BKT:n kasvu määräytyy pitkällä aikavälillä työllisyyden ja työn tuottavuuden pohjalta. Julkisen velan hoitomenot ja eläkerahastojen tuotto riippuvat käytetystä korko-oletuksesta.

Kuvio 5.1 Ikäriippuvien menojen laskentakehikko.



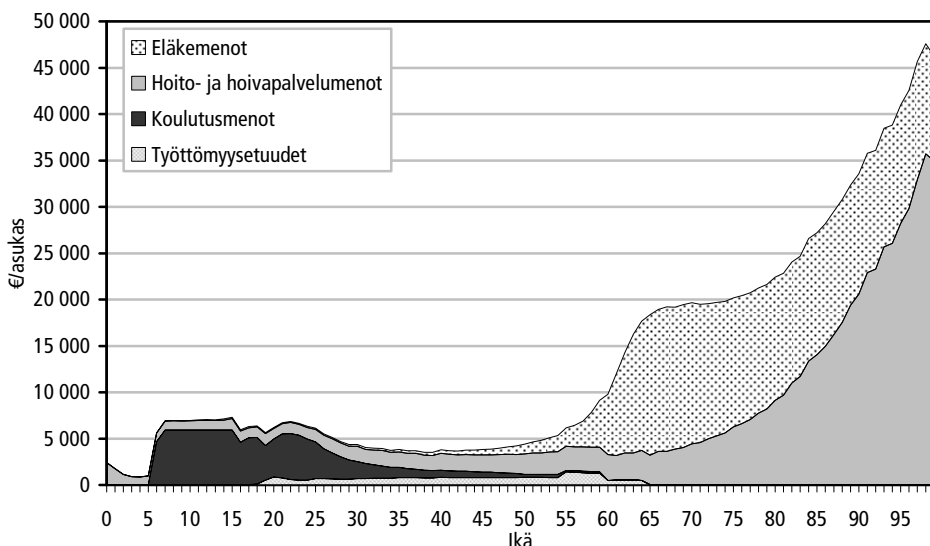
Lähde: Euroopan komissio (2006).

⁶⁹ Tällainen "tappion karttamisen" ajatus (Kahneman-Tversky, *Econometrica* 1979) otetaan vakavasti erityisesti viime aikoina paljon huomiota saaneessa ns. psykologisessa talousteoriasa.

⁷⁰ Tällainen vastuiden siirtely muistuttaa luonteeltaan pyramidihuijausta tai ns. Ponzi-peliä.

Olennaista on myös tehdä oletuksia siitä, miten ikäriippuvat julkiset menot kasvavat väestön ikääntyessä. Ikäriippuvien julkisten menojen kansantuoteosuus oli noin 25 prosenttia BKT:stä vuonna 2006, kun veroaste samaan aikaan oli 43,5 prosenttia, käytettiin muihin menoihin noin 18,5 prosenttia BKT:stä. Koska muiden menojen kansantuoteosuuden oletetaan pysyvän ennallaan ja veroasteen vakiona, ovat ikäriippuvat menot tärkeimmässä osassa julkisen tasapainon kehityksen suhteen⁷¹.

Kuvio 5.2 Ikäriippuvat menot Suomessa vuonna 2006, euroa/asukas.



Kuviossa 5.2 on esitetty ikäriippuvat menot asukasta kohden vuonna 2006. Kuviosta voi nähdä, että menot nousevat voimakkaasti iän myötä. Jos menokehitys määräytyisi pelkästään väestörakenteen muutoksesta, tuloksena olisi nopea menojen kasvu etenkin terveydenhuollossa ja vanhusten palvelussa. Opetustoimissa ja lasten päivähoitossa tilanne olisi parempi nuorempien ikäluokkien koon pysyessä kohtuullisen stabiilina (taulukko 5.1). Useiden tutkimusten mukaan vanhusväestön palvelumäärän kasvu ei ole kuitenkaan johtanut eikä johda kustannusten kasvuun läheskään samassa suhteessa vanhusväestön määrän kanssa. Väestön terveyden ja toimintakyvyn kohentuminen vähentää palvelutarvetta ja sitä kautta palvelujen käyttöä. Suomen terveydenhuoltoa koskevassa OECD:n arviointiraportissa todetaan, että teknologian muutos tulee jatkossakin olemaan terveystalouden menokehitykseen eniten vaikuttava tekijä. Toisaalta koulutustason ja elintason noususta voi aiheutua vaatimustason nousua, joka näkyisi lisääntyneenä palvelujen kysyntänä ja käyttönä.

⁷¹ Ikäriippuvat julkiset menot on tässä raportissa määritelty yhdenmukaisesti Euroopan komission kanssa (ks. Euroopan komissio 2006).

Eläkemenojen nousu painottuu nuoremmille seniori-ikäluokille kuin hoiva- ja hoitopalvelumenojen kasvu. Eläkkeiden osalta rahastointi tasaa tulevia eläkemaksuun kohdistuvia nousupaineita, myös työeläkesäädännön elinaikakerroin alentaa tulevaisuudessa eläkkeitä suorassa suhteessa elinajanodotteen nousuun.

Taulukko 5.1 Pelkän väestökehityksen vaikutus eräiden kunnallisten palvelujen menoihin.

	Menot v. 2006, mrd. €	Indeksi 2006=100					
		2006	2010	2020	2030	2040	2050
Kuntien opetustoimi	6,3	100	97	96	98	96	95
Lasten päivähoito ja esiopetus	2,0	100	103	107	105	103	104
Vanhusten ja vammaisten laitospalvelut	0,8	100	113	145	193	258	283
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	1,5	100	107	125	150	177	184
Perusterveydenhuolto	2,6	100	108	127	153	181	191
Erikoissairaanhoido	3,9	100	105	116	125	130	131

Lähde: STM.

Käytettävä kestävyysvajeen indikaattori

Euroopan komissio on arvioinut ikääntymisen vaikutusta Suomen julkisen talouden kestävyteen vakausohjelman tarkistuksissa; komission viimeisin arvio perustuu vuoden 2007 vakausohjelman tarkistukseen. Komissio arvioi julkisen talouden kestävyyttä indikaattorin avulla, joka kuvaa, kuinka paljon veroja tulisi välittömästi ja pysyvästi korottaa tai vastaavasti menoja leikata, jotta julkinen velkaantuminen ei kääntyisi pitkällä aikavälillä hallitsemattomaksi⁷². Tarkemmin ilmaistuna kestävyysvajeen indikaattorin arvo kuvaa kuinka paljon julkisen talouden suhdannekorjattua perusjäämää tulisi välittömästi ja pysyvästi korjata, jotta nykyarvoon diskontatut julkisen talouden jäämät riittäisivät kattamaan läh-tötilanteen velan. Jatkossa julkisen sektorin kestävyysvajetta ja sen herkkyyttä eri tekijöiden muutoksille tarkastellaan tässä raportissa mainitun indikaattorin avulla.

Taulukossa 5.2 on esitetty vakausohjelman tarkistuksen keskeiset oletukset.

Taulukko 5.2 Vuoden 2007 vakausohjelman tarkistuksen pääoletukset.

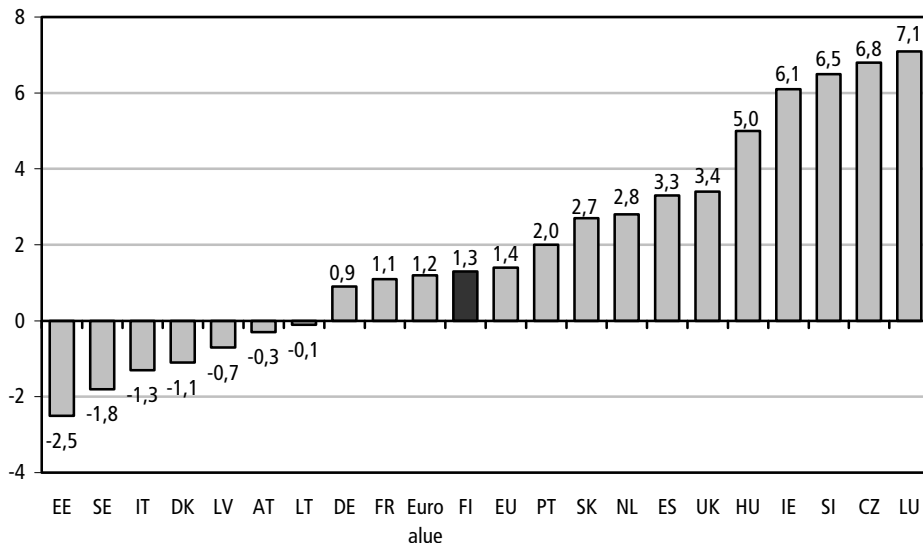
Oletukset	2010	2020	2030	2050
	prosenttia			
Työn tuottavuus	1,9	2,1	1,8	1,8
Työllisyysaste	70,6	72,8	74,0	74,4
Työttömyysaste	6,8	6,5	6,5	6,5
Inflaatio	1,8	2,0	2,0	2,0
Reaalikorko	3,0	3,0	3,0	3,0

⁷² Kyseessä on ns. S2 indikaattori, jonka laskentakaava on esitetty liitteessä 3.

Vuoden 2007 vakausohjelman tarkistuksessa kestävyysvajeen arvoksi saatiin 1,3. Toisin sanoen välitön ja pysyvä veronkorotus- tai menojen leikkaustarve olisi 1,3 prosenttia BKT:stä.

Suomen kestävyysvaje on komission laskelmien perusteella lähellä Euroopan keskitasoa. Kestävyysvajetta pienentää julkisen talouden korkea ylijäämä ja alhainen velkataso. Väestön ikääntyminen aiheuttaa hyvästä lähtötilanteesta huolimatta Suomelle kuitenkin kestävyysvajeen, joka on eurooppalaista keskitasoa (kuvio 5.3).

Kuvio 5.3 Suomen kestävyysvaje on eurooppalaista keskitasoa.



Lähde: Euroopan komissio (2008d).

Havaintoja ja päätelmiä

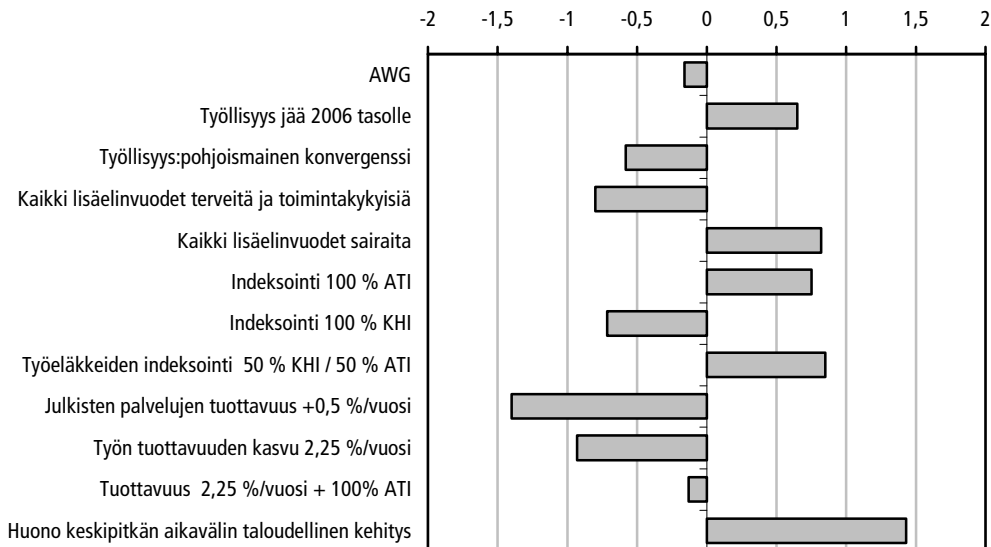
- Kestävyysvajeella tarkoitetaan tässä raportissa sitä välitöntä ja pysyvää verojen korotus- tai menojen leikkaustarvetta, jolla estetään julkisen velkaantumisen kääntyminen hallitsemattomaksi pitkällä aikavälillä.
- Mitä kauemmaksi tulevaisuuteen kestävyysvajeen täyttäminen jätetään, sitä suuremmaksi korjaustarve muodostuu.
- Kestävyysvajeeseen tulisi taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta reagoida välittömästi.
- Väestön ikääntyminen aiheuttaa Suomelle julkisen sektorin hyvästä rahoitusasemasta huolimatta kestävyysvajeen, joka on EU:n komission laatimien vertailujen valossa eurooppalaista keskitasoa.

5.2 Kestävyysslaskelmien herkkyystarkastelua ja uusi perusskenaario

Tässä esitettävien uusien kestävyyslaskelmien lähtökohtana ovat vakausohjelmassa käytetyt menetelmät ja oletukset. Laskelmissa käytetään EU-laskelmia tuoreempia tietoja julkisen talouden lähtötilanteesta ja ennustetusta väestökehityksestä. Väestökehitys on Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukainen. Laskelmissa käytetään hyväksi myös uusimpia, luvussa 3 esillä olleita arvioita terveyden ja toimintakyvyn kehityksestä ja ylipäättään mahdollisimman kattavaa ja tuoretta kansallista tietoa.

Uuden perusskenaarion konstruomiseksi on ensimmäiseksi syytä tarkastella, miten herkkä vuoden 2007 vakausohjelman kestävyysvaje (ns. AWG⁷³ -skenaarion mukainen kestävyysvaje) on eri oletusten muutoksille⁷⁴. Vertailukohteeksi (ns. nollavaihtoehdoksi) otettiin Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteella täydennetty AWG -skenaario, jolloin kestävyysvajaksi saadaan 1,4.

Kuvio 5.4 Kestävyysvajeen herkkyystarkastelua. Eri skenaarioiden poikkeama nollavaihtoehdosta, prosenttiyksikköä BKT:stä.



⁷³ AWG (Ageing Working Group) on Komission ja EU-maiden edustajien työryhmä, joka päättää ikäriippuvien menojen laskentaoletuksista.

⁷⁴ Kestävyyslaskelmat on tehty STM:n SOME -mallilla.

Demografia

Tuoreimman väestöennusteen huomioon ottaminen lisää kestävyysvajetta: kuvion 5.4 ylin palkki kertoo, että kestävyysvaje olisi vuoden 2004 väestöennusteella (AWG) nollavaihtoehtoa hieman pienempi. Ero selittyy uuden väestöennusteen korkeammasta elinajanodotteesta, jonka vanhushuoltosuhdetta heikentävää vaikutusta korkeampi syntyvyys ja maahanmuutto eivät riitä kompensoimaan⁷⁵ (taulukko 5.3).

Taulukko 5.3 Tilastokeskuksen vuosien 2004 ja 2007 väestöennusteiden keskeiset erot.

	Nettomaahanmuutto	Hedelmällisyysluku	Elinajanodote v. 2050	
			Miehet	Naiset
TK 2007	10 000	1,86	84,9	88,8
TK 2004	6 000	1,80	82,9	86,6

Työllisyys

Kestävyysvajeen herkkyyttä työllisyysoletusten suhteen arvioitiin kahdella edellä luvussa 3.1 ja 4.5 esitetyllä skenaariolla. Ikä- ja sukupuolikohtaisten osallistumis- ja työttömyysasteiden jääminen vuoden 2006 tasolle nostaisi kestävyysvajetta yli puolella prosenttiyksiköllä BKT:stä. Työllisyyden konvergoituminen pohjoismaiselle tasolle puolestaan alentaisi kestävyysvajetta lähes yhtä paljon.

Terveys ja toimintakyky

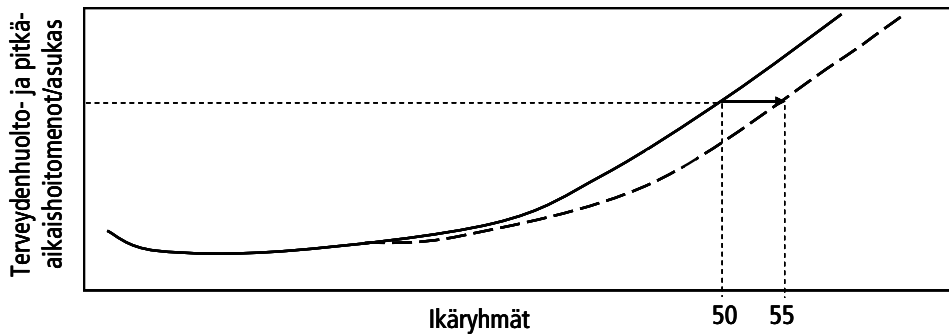
AWG skenaariossa oletetaan, että väestön terveydentila kehittyy niin, että puolet elinajanodotteen nousun tuomista lisäelinvuosista on terveitä ja toimintakykyisiä. Teknisesti oletus toteutetaan siirtämällä hoiva- ja hoitopalveluiden ikä- ja sukupuolikohtaista kustannusprofiilia oikealle 50 prosentilla suhteessa (ikä- ja sukupuolikohtaiseen) elinajanodotteen kasvuun. Jos esimerkiksi 50-vuotiaan elinajanodote nousisi kymmenellä vuodella, palvelujen ikäkohtainen kustannusprofiili siirtyisi oikealle niin, että tulevaisuuden 55-vuotiaalle kohdistuisivat samat menot kuin lähtövuoden 50-vuotiaalle (kuvio 5.5).

Suomessa terveet ja toimintakykyiset elinvuodet ovat viime vuosikymmeninä lisääntyneet samaa tahtia elinajanodotteen kasvun kanssa. Jos samanlainen kehitys jatkuisi myös tulevaisuudessa, pienentäisi tämä kestävyysvajetta noin 0,8 prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Jos ikäkohtaisessa terveydessä ja toimin-

⁷⁵ Komission laskelmissa on käytetty EUROSTATin vuoden 2004 väestöennustetta. SOME -mallissa on käytetty EUROSTATin ennusteen tilalla Tilastokeskuksen vuoden 2004 ennustetta. Ennusteiden väestökehitys on hyvin lähellä toisiaan.

takyvyssä ei tapahtuisi muutosta, olisivat kaikki lisäelinvuodet sairaita. Tässä vaihtoehdossa kestävyysvaje kasvaisi vastaavasti 0,8 prosenttiyksikköä.

Kuvio 5.5 Terveiden ja toimintakyvyn parantumisen vaikutus ikäkohtaisiin kustannuksiin.



Etuuksien indeksointi

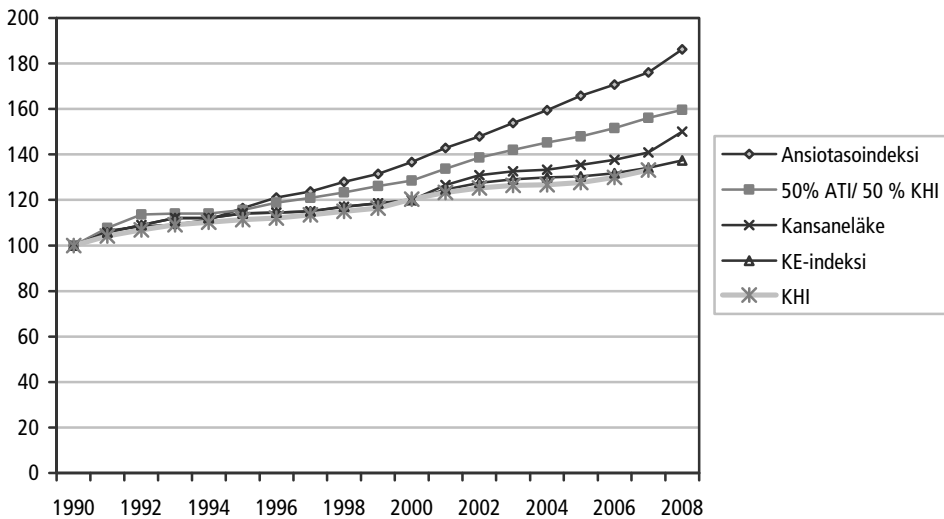
AWG laskelmien lähtökohtana on oletus muuttumattomasta politiikasta. Laskelmat perustuvat toisin sanoen olemassa olevaan lainsäädäntöön tai tehtyihin sitoviin päätöksiin lainsäädännön uudistuksista. Kansaneläkkeiden taso seuraa Suomessa kansaneläkeindeksiä, joka on puolestaan seurannut melko tarkkaan kuluttajahintaindeksin kehitystä⁷⁶. Käytännössä kansaneläkkeiden tasoa on kuitenkin korotettu tämän vuosikymmenen alusta lähes vuosittain⁷⁷ (kuvio 5.6). Tämän seurauksena kansaneläkkeiden kehitys on lähentynyt ns. puoliväliindeksiä, jossa ansiotason ja kuluttajahintojen kehityksellä on yhtä suuri paino. Kansaneläkkeiden indeksointi täysin kuluttajahintaindeksin mukaiseksi pienentäisi kestävyysvajetta noin 0,7 prosenttiyksiköllä. Vastaavasti etuuksien indeksointi täysin ansiotasoindeksiin lisäisi kestävyysvajetta hieman enemmän, vajaalla 0,8 prosenttiyksiköllä BKT:stä.

Nykyjärjestelmässä maksussa olevia työeläkkeitä korotetaan vuosittain työeläkeindeksillä, jossa ansiotason paino on 20 ja kuluttajahintojen paino 80 prosenttia. Työeläkeindeksin muuttaminen puoliväliindeksiksi nostaisi julkisen talouden kestävyysvajetta huomattavasti, noin 0,85 prosenttiyksiköllä.

⁷⁶ Kansaneläkeindeksi määrätään vuosittain elinkustannusindeksin perusteella. Kansaneläkeindeksin pisteluku seuraavalle vuodelle lasketaan jakamalla kuluvan vuoden kolmannen neljänneksen kuukausien (heinä-, elo- ja syyskuun) elinkustannusindeksin pistelukujen keskiarvo luvulla 1,16.

⁷⁷ Vuosina 2001, 2002, 2005, 2006, 2007 ja 2008.

Kuvio 5.6 Kansaneläkkeiden kehitys suhteessa eri indekseihin.



Lähde: Kela (2008).

Tuottavuus

Julkisten palvelujen tuottavuudessa, ei AWG-oletusten mukaan tapahdu muutosta tarkastelukaudella. Jos tuottavuus julkisissa palveluissa nousisi puoli prosenttiyksikköä vuodessa, kestävyysvaje pienenesi 1,4 prosenttiyksikköä eli katoaisi kokonaan nollavaihtoehdon ollessa lähtökohtana. Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden koheneminen lisää samalla koko kansantalouden tuottavuutta ja siten tuotannon kasvua⁷⁸

Nollavaihtoehdossa kansantalouden työn tuottavuuden kasvun oletetaan laskevan asteittain 1,75 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Jos kuitenkin tuottavuuden nousu pysyisi 2,25 prosenttina vuodessa vuoden 2011 jälkeenkin, alenisi kestävyysvaje lähes prosenttiyksiköllä BKT:stä. Koska pitkällä aikavälillä tuottavuuden kasvu vastaa ansiotason kasvua, nousevat palvelujen työvoimakustannukset ja palkat, joista työeläkkeet kertyvät samaa tahtia tuottavuuden kanssa. Koko kansantalouden työn tuottavuuden kasvun positiivinen vaikutus kestävyysteen ei näin tule työeläkejärjestelmän tai palvelujen kautta, koska niiden meno-kehitys on hyvin pitkälle riippuvainen ansiotason kehityksestä. Tuottavuuden positiivinen vaikutus kestävyysteen tuleekin suurimmilta osin kansaneläkejärjestelmän etuuksien kautta, joita ei ole sidottu ansiotasoindeksiin. Jos nämä etuudet indeksoitaisiin täysimääräisesti ansiotasoindeksiin, ei työn tuottavuuden kasvulla olisi juurikaan vaikutusta kestävyysvajeeseen.

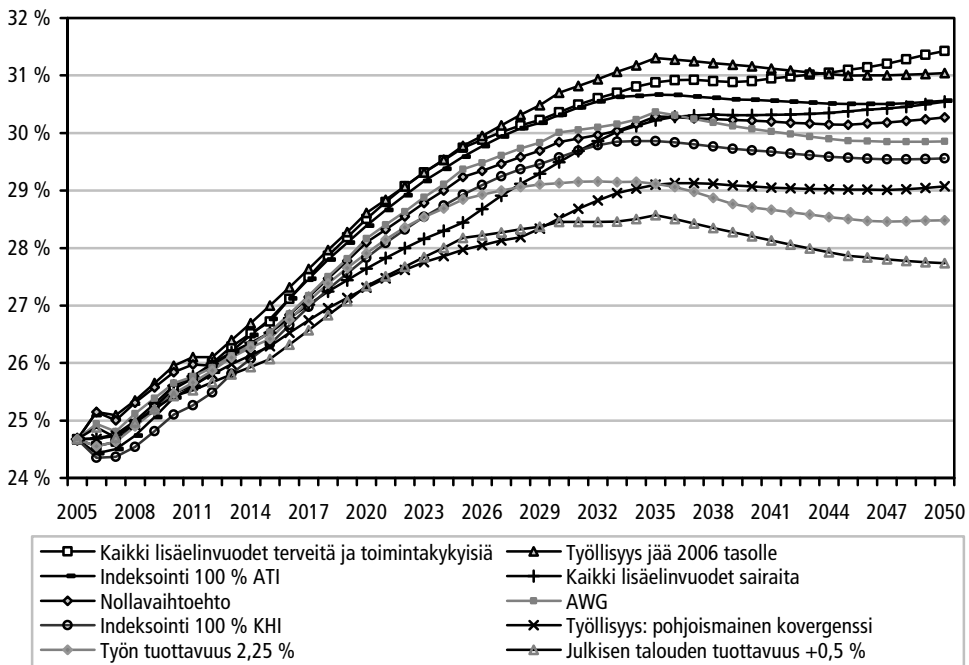
⁷⁸ Julkisten palvelujen kansantuoteosuuden oletetaan pysyvän ennallaan noin 25 prosentissa, jolloin 0,5 prosentin tuottavuuden kasvu julkisissa palveluissa heijastuisi koko kansantalouden tuottavuuden kasvuun noin 0,13 prosenttiyksikön pysyvänä lisäyksenä.

Lyhyen aikavälin huono taloudellinen kehitys

Odotukset lyhyen aikavälin taloudellisesta kehityksestä ovat globaalin finanssi-kriisin vaikutuksesta heikentyneet nopeasti syksystä 2008 lähtien. Tämä on pyritty ottamaan huomioon Suomen tuoreimmassa vakaushjelman tarkistuksessa (VM 2008). Jos lähivuosien BKT:n kasvu ja työllisyyskehitys oletetaan tämän mukaisesti aiempaa heikommaksi, julkisen talouden rahoitusasema on vuonna 2011 selvästi vuoden 2007 vakaushjelman tarkistusta heikompi: julkisen talouden rahoitusjäämä vuonna 2011 heikkenisi 3,3 prosentista noin yhteen prosenttiin BKT:stä. Lähtötilanteen rahoitusaseman tällaisella heikentymisellä on huomattava vaikutus kestävyysvajeen suuruuteen. Lyhyen aikavälin heikko talouskasvu nostaisi kestävyysvajetta noin 1,4 prosenttiyksiköllä BKT:stä.⁷⁹

Kuviossa 5.7 voidaan nähdä ikäriippuvien menojen kehitys eri skenaarioissa. Tulokset ovat yhdenmukaisia kestävyystarkastelun kanssa.

Kuvio 5.7 Ikäriippuvien menojen kehitys eri skenaarioissa.



⁷⁹ Laskelmassa ei ole huomioitu rahastojen arvon laskua, koska varallisuusarvojen voidaan odottaa palautuvan nopeasti taantuman päättyessä.

Perusskenaario

Uusi perusskenaario perustuu Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen ja sen lähtökohtana on oletus pääosin muuttumattomasta politiikasta. Työllisyysoletus poikkeaa kuitenkin tästä lähtökohdasta. Työllisyyden ja työttömyyden osalta oletetaan, että pohjoismainen konvergenssi (ks. jaksot 3.1 ja 4.5) toteutuu. Tätä on syytä pitää tavoitteellisena urana, johon ei päästä ilman lisätoimenpiteitä.

AWG-skenaarion oletukset terveyden ja toimintakyvyn kehityksestä pidetään voimassa, sillä ne vastaavat edellä luvussa 3.2 esitettyjä arvioita terveyden- ja vanhustenhuollon menokehityksestä, jossa kuoleman läheisyys, sairastavuus ja laitostumisen myöhentyminen kahdella vuodella vuoteen 2040 mennessä on otettu huomioon.

Työeläkejärjestelmän indeksointi on lainsäädännön mukainen ja vastaa AWG-oletusta. Sen sijaan kansaneläkejärjestelmän osalta päädyttiin indeksiin, jossa puolet määräytyy kuluttajahintaindeksin muutoksen (inflaation) mukaan ja toinen puoli ansiotasoindeksin muutoksen (työn tuottavuuden muutoksen) mukaan. Taustalla on ajatus, ettei näiden pienten eläkkeiden taso pyritään pitämään lähempänä yleisestä ansiotason nousua kuin mihin kansaneläkeindeksi sinänsä oikeuttaisi. Tämä vastaa viime vuosien ratkaisuja.

Ei-ikäsidonnaisten menojen BKT-osuudet oletetaan muuttumattomiksi. Ikäsidonnaisiksi menoiksi luetaan kestävyyslaskelmien verailukelpoisuuden säilyttämiseksi komission määritelmän mukaiset menot (eläkkeet, koulutus-, terveydenhuolto-, pitkäaikaishoito ja työttömyysturvamenot), vaikka Suomessa on muitakin palveluita ja tulonsiirtoja (esimerkiksi päivähoito ja tuet perheille, joissa on pieniä lapsia), joiden menoilla on selvä ikäprofiili.

Muut oletukset ovat perusskenaariossa identtisiä vuoden 2007 vakausohjelman tarkistuksen kanssa. Erityisesti siis lähtötilanteen julkisen talouden tasapaino on vuoden 2007 vakausohjelman mukainen, mikä ei ota huomioon finanssikriisistä aiheutuneen taantuman vielä vaikeasti arvioitavia vaikutuksia.

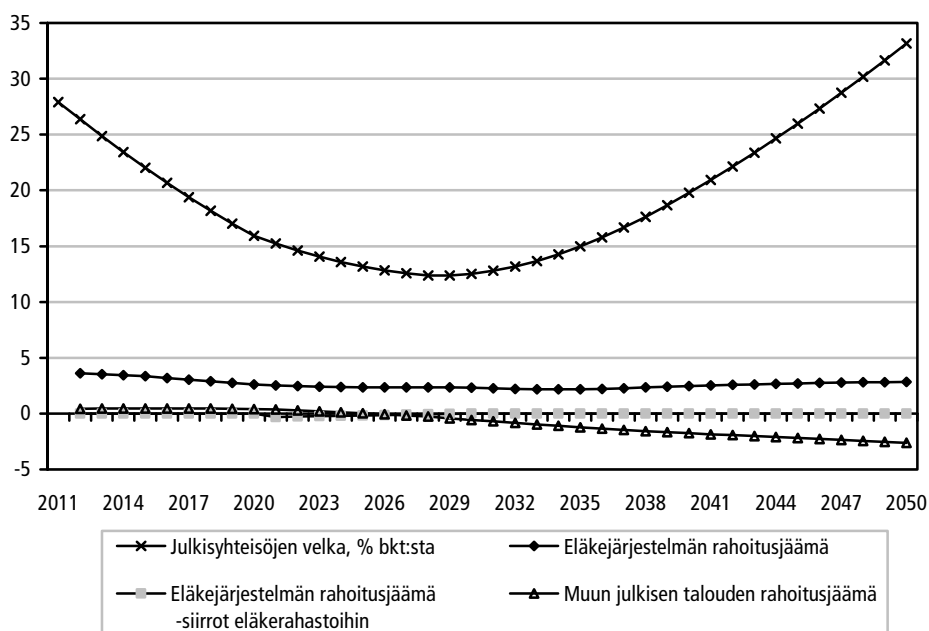
Uudessa perusskenaariossa ikäriippuvat menot kasvavat vuosien 2010–2050 aikana 3,4 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä on noin puolitoista prosenttia vähemmän kuin vakausohjelman tarkistuksessa raportoitu menojen kasvu (taulukko 5.4). Hitaampi ikäriippuvien menojen kasvu johtaa myös vakausohjelman tarkistusta alempaan kestävyysvajeeseen. **Peruslaskelman kestävyysvajeeksi saadaan 0,9 prosenttia BKT:stä.**

Taulukko 5.4 Ikäriippuvien menojen muutos vuoden 2007 vakausohjelman tarkistuksessa ja perusskenaariossa.

	Menojen muutos 2010–2050, %/BKT	
	Vakausohjelman tarkistus 2007	Perusskenaario
Eläkkeet	2,6	1,9
Terveydenhoito	1,2	1,1
Pitkäaikaishoito	1,6	1,4
Opetus	-0,2	-0,5
Työttömyys	-0,1	-0,5
Yhteensä	5,1	3,4

Julkisen talouden kehitystä voidaan tarkastella myös rahoitusjäämien ja velkaantumisen valossa. Kuviossa 5.8 on tarkasteltu eläkejärjestelmän (mukaan lukien kansaneläkkeet) ja muun julkisen talouden rahoitusjäämää erikseen. Julkinen eläkejärjestelmä on ylijäämäinen koko tarkastelukauden⁸⁰. Jos eläkejärjestelmän jäämästä poistetaan siirrot rahastoihin, nähdään että saadulla jäämällä eläkejärjestelmä pysyy jatkuvasti tasapainossa.

Kuvio 5.8 Julkisen sektorin rahoitusjäämät ja julkisen velan kehitys perusskenaariossa.



⁸⁰ Työeläkejärjestelmän osalta käytetään perusskenaariossa vakiintuneita oletuksia, joiden mukaan työeläkemaksuja korotetaan tasaisesti vuoteen 2023 asti. Jos maksujen korotus tehtäisiin välittömästi, olisi tällä alentava vaikutus maksujen kokonaiskorotuspaineeseen. Kestävyyssvajeen kannalta maksujen korottamisen ajoituksella ei ole suurta merkitystä.

Muu julkinen talous kääntyy alijäämäiseksi 2020-luvun puolivälissä, vuonna 2050 alijäämä on 2,6 prosenttia BKT:stä. Velkasuhde on alimmillaan tultaessa 2030 luvulle, minkä jälkeen velkaantumiskehitys on nopeaa. Näin vuonna 2050 päädytään tilanteeseen, jossa velan suhde BKT:hen on noin 5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin lähtötilanteessa. Saman kehityksen jatkuessa, velkasuhde nousisi kiihtyvällä tahdilla vuoden 2050 jälkeen.

Havaintoja ja päätelmiä

- Suomen julkinen talous ei ole kestävällä pohjalla, ts. muuttumattomilla menoperusteilla ja muuttumattomalla kokonaisveroasteella julkinen talous pyrkii muodostumaan pysyvästi alijäämäiseksi.
- Kansainvälisessä vertailussa kestävyysvaje ei ole väestön nopeasta ikääntymisestä huolimatta poikkeuksellinen vaan varsin keskinkertainen.
- Perusskenaariossa, joka ei ota huomioon finanssikriisin aiheuttamaa lähivuosien taloustilanteen selvää heikentymistä, kestävyysvaje on 0,9 % BKT:stä. Tämä on hieman aiempia laskelmia pienempi.
- Finanssikriisin vaikutuksia on vielä vaikea arvioida, mutta sen heikentämä julkisen talouden lähivuosien rahoitusasema lisää joka tapauksessa kestävyysvajetta; joulukuussa 2008 julkistetun tuoreimman vakausohjelman mukaisen lähivuosien rahoitusaseman toteutuessa kestävyysvaje voisi olla lähes 2,5 % BKT:sta.
- Työllisyysaste, julkisen palvelutuotannon tuottavuus, terveyden ja toimintakyvyn kehitys sekä eläkkeiden indeksisidonaisuuden luonne vaikuttavat olennaisesti kestävyysvajeen suuruuteen. Myös koko kansantalouden tuottavuuden oletettua nopeampi kasvu vähentäisi kestävyysvajetta merkittävästi, mikäli sosiaaliturvaetuudet eivät reagoisi tähän liittyvään ansiotason nopeampaan nousuun.

5.3 Vaihtoehtoisia skenaarioita, epävarmuuden suuruus ja vertailuja aiempiin arvioihin

Edellä kuvattiin herkkyysslaskelmien avulla, miten eri tekijät vaikuttavat kestävyysvajeen suuruuteen. Yhdistämällä kestävyysvajeeseen positiivisesti vaikuttavia oletuksia väestökehityksestä, työvoiman tarjonnasta, terveyden ja toimintakyvyn kehityksestä sekä julkisten palvelujen tuottavuudesta voidaan konstruoida julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta hyvä skenaario. Vastaavasti yhdistämällä julkisen talouden kestävyysvajeen heikentäviä oletuksia päästään julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta huonoon skenaarioon. Taulukossa 5.5 on esitetty vaihtoehtoisten skenaarioiden oletukset⁸¹.

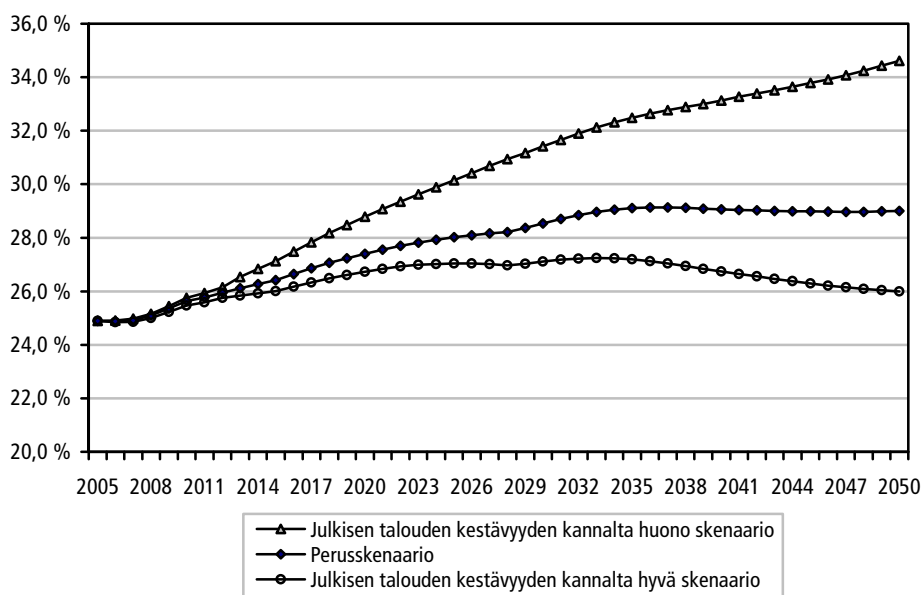
⁸¹ Indeksioletukset pidettiin vaihtoehtoisissa skenaarioissa perusvaihtoehdon mukaisina, koska indeksointia – toisin kuin muita oletuksia – voidaan muuttaa suoraan poliittisin päätöksin.

Taulukko 5.5 Perusskenaarion ja vaihtoehtoisten skenaarioiden erot.

Oletus	Perusskenaario	Kestävyyden kannalta hyvä skenaario	Kestävyyden kannalta huono skenaario
Väestökehitys	TK 2007	+++	---
Työllisyys	Pohjoismainen konvergenssi	Pohjoismainen konvergenssi	Vuoden 2006 ikäryhmittäiset työllisyys- ja työttömyysasteet
Julkisten palvelujen tuottavuus	0	0,25 % / vuosi	0
Terveys ja toimintakyky	Lisäelinvuosista 50 % terveitä	Kaikki lisäelinvuodet terveitä	Kaikki lisäelinvuodet sairaita
Etuuksien indeksointi	50 % KHI/50 % ATI	50 % KHI/50 % ATI	50 % KHI/50 % ATI

Kuviossa 5.9 on esitetty ikäriippuvien menojen kehitys perusskenaariossa sekä julkisen talouden kestävyyden kannalta hyvässä ja huonossa skenaariossa. Ikäriippuvat menot kasvavat vuosien 2010–2050 aikana perusskenaariossa 3,4, julkisen talouden kestävyyden kannalta hyvässä skenaariossa 0,5 ja kestävyyden kannalta huonossa skenaariossa 8,9 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Kuvio 5.9 Ikäriippuvien menojen kehitys perusskenaariossa ja kahdessa vaihtoehtoisessa skenaariossa.



Kestävyyden kannalta hyvässä skenaariossa "kestävyysvajeksi" saadaan -1,4 prosenttia BKT:stä. Tässä skenaariossa ei vajetta siis olisi, vaan menoja voitaisiin jopa nostaa tai veroja laskea ilman, että julkisen talouden kestävyys vaarantuisi.

Kestävyyden kannalta huonossa skenaariossa kestävyysvajeksi saadaan 3,2 prosenttia BKT:stä.

Taulukko 5.6 Kestävyysvaje eri skenaarioissa.

Skenaario	Kestävyysvaje (%/BKT)
Perusskenaario	0,9
Julkisen talouden kannalta hyvä skenaario	– 1,4
Julkisen talouden kannalta huono skenaario	3,2

Viimeaikaisessa tutkimuksessa ja raporteissa on julkisen talouden kestävyyttä tarkasteltu eri tavoin. Kuten aiemmin todettiin, oli Suomen vuoden 2007 vakausohjelman kestävyysvaje 1,3 prosenttia BKT:stä. Laskelmien lähtökohtana oli keskipitkän aikavälin talousennuste vuosilta 2006–2011. Komissio on tarkastellut jäsenmaiden kestävyysvajeita vuoden 2007 tasapainolukujen valossa (Euroopan komissio 2008d). Koska vuoden 2007 kasvu oli Suomessa ennakoitua nopeampaa, oli myös arvio julkisen rahoitusasemasta aiempaa positiivisempi. Tämä heijastui myös komission arvioon Suomen kestävyysvajesta, joka olisi kääntynyt -0,5 prosentin kestävyysvajeksi tai ”kestävyysylijäämäksi” suhteessa BKT:hen.

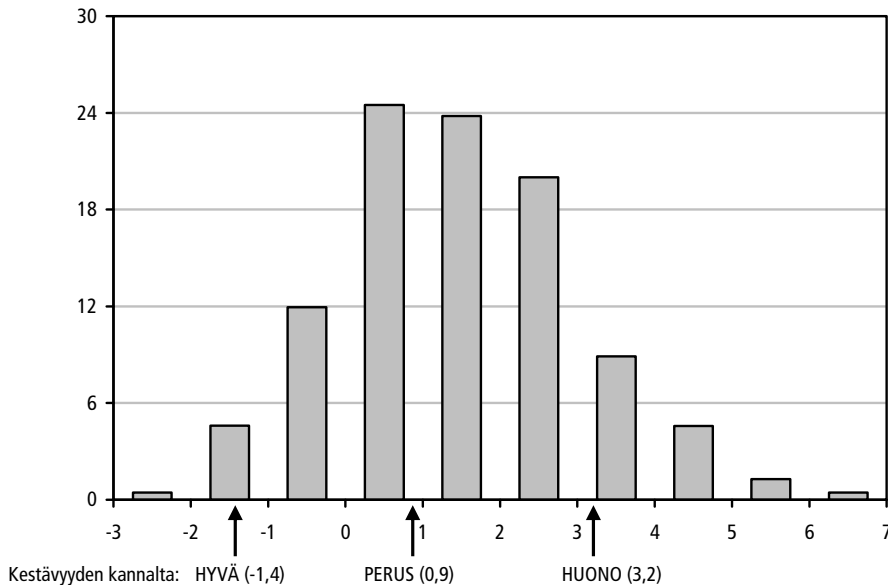
Kiander (2007) arvioi tutkimuksessaan muun muassa veroasteen kehitystä vuoteen 2030, jos veroastetta nostettaisiin menokehityksen mukaisesti. Kianderin perusuran mukaisessa kehityksessä veroastetta täytyisi nostaa kahdella, negatiivisessa skenaariossa kuudella ja positiivisessa skenaariossa sitä voitaisiin laskea yhdellä prosenttiyksiköllä. Vaikkei Kiander käytäkään suoraan kestävyysvajetta kuvaavia indikaattoreita ja tutkimuksen oletukset ja aikajänne poikkeavat tässä esitetyistä, vastaavat tulokset niin peruskehityksen kuin kestävyiden kannalta hyvän ja huonon kehityksenkin osalta melko hyvin tämän raportin tuloksia.

Lassila ja Valkonen (2008) arvioivat julkisen talouden kestävyysvajetta ottaen huomioon niin sijoitustuottoihin kuin väestökehitykseen liittyvän epävarmuuden. Kuviossa 5.10 on esitetty tutkimuksen tuloksena saatu kestävyysvajeen ennustejakauma. Tulosten mukaan kestävyysvajeen mediaani on 1,4. Kuviosta 5.10 voi nähdä, että vaikka tämän raportin perusskenaarion kestävyysvaje (0,9) on mediaania hieman pienempi, on se silti hyvin lähellä ennustejakauman keskiosaa. Myös kestävyiden kannalta hyvä ja huono skenaario päätyvät ennustejakauman sisälle. On kuitenkin huomattava, että erityisesti kestävyiden kannalta hyvän vaihtoehdon mukainen kestävyysvaje on tulosten mukaan varsin epätodennäköinen.

Kaiken kaikkiaan on ilmeistä, että julkisen talouden kestävyyttä on vaikea arvioida täsmällisesti. Lopputulos on hyvin herkkä sille, millaiseksi lähivuosien talouskehitys arvioidaan että erilaisille pidemmän ajan kehitykseen vaikuttaville oletuk-

sille. Laadittujen laskelmien valossa Suomessa taloudessa on kuitenkin hyvin suurella todennäköisyydellä ainakin jonkinasteinen kestävyysvaje. On lisäksi huomattavan todennäköistä, että tämä vaje voi olla useita prosenttiyksiköjä BKT:sta. Historiallisesti poikkeuksellisen finanssikriisin vielä vaikeasti arvioitavat vaikutukset lähivuosien julkisen talouden tasapainoon lisäävät entisestään epävarmuutta. Suuri epävarmuus merkitsee sitä, ettei politiikkaa ole hyvä perustaa ajatukselle täsmällisesti tunnetusta julkisen talouden kestävyysnäkymästä, vaan politiikan yhtenä keskeisenä lähtökohtana tulee olla epävarmuuden tunnustaminen.

Kuvio 5.10 Kestävyysvajeen ennustejakauma.



Lähde: Lassila ja Valkonen (2008).

Havaintoja ja päätelmiä

- Kestävyysvajeen suuruuteen liittyy suurta epävarmuutta.
- Perusskenaarion kestävyysvaje on lähellä aiemmin esitettyjä arvioita.
- Kestävyysvaje on herkkä lähtötilanteen rahoitusaseman muutoksille
- Aiempaa heikompien talousnäkymien valossa riski perusskenaariota suuremmalle kestävyysvajeelle on kasvanut.

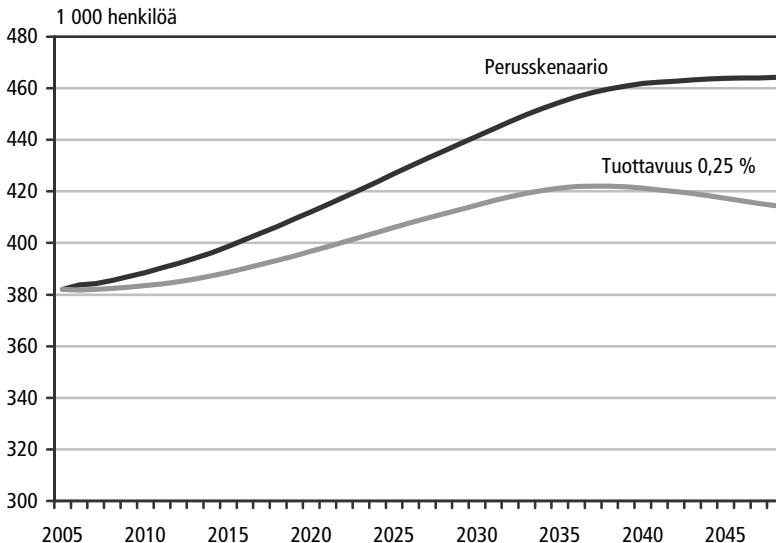
5.4 Kunnallisten peruspalvelujen henkilöstön riittävyyteen liittyvät haasteet

Ikääntymisen vaikutus julkiseen sektoriin ei ole vain kysymys koko julkisen talouden rahoituksellisesta kestävydestä pitkällä aikavälillä. Ikääntymisen aiheuttamat paineet julkisten menojen kasvuun toteutuvat merkittävältä osin

erilaisten hyvinvointipalveluiden lisääntyvän työvoimatarpeen kautta. Merkittävä kysymys onkin, pystyykö julkinen sektori tyydyttämään tämän työvoimatarpeen olosuhteissa, joissa työvoiman tarjonta suhteessa väestöön pienenee. Tämä haaste koskee ennen kaikkea kuntasektoria, joka tuottaa valtaosan hyvinvointipalveluista.

Perusskenaariota voidaan käyttää myös kunnallisten palvelujen henkilöstötarpeiden arviointiin. Jos oletetaan, että henkilöstön määrä kasvaa palvelujen deflatoitujen yksikkökustannusten mukaisesti, tarkoittaisi tämä, ettei palvelujen työpanoksen ja muiden panosten suhteessa tapahtuisi muutosta. Myöskään esimerkiksi henkilöstörakenteessa, henkilöstöryhmien välisissä palkoissa, oppilaiden määrässä opettajaa kohden tai hoidettavien määrässä hoitajia kohden ei oleteta tapahtuvan muutosta. Näin laskettuna perusskenaarion mukainen henkilöstön lisätarve kunnallisissa peruspalveluissa (koulutus, sosiaali- ja terveydenhuolto)⁸² olisi noin 80 000 henkilöä vuoteen 2050 mennessä (kuvio 5.11). Henkilöstön lisätarve niin sosiaali- kuin terveystoimissa olisi yli kolmannes verrattuna vuoden 2007 henkilöstömääriin. Opetustoimissa henkilöstön määrä vähenisi nuorten ikäluokkien pienenemisen myötä noin 8 prosentilla.

Kuvio 5.11 Perusskenaarion mukainen ja palvelujen 0,25 prosentin vuotuisen tuottavuuskehityksen mukaiset henkilöstötarpeet kunnallisissa peruspalveluissa.



Henkilöstön lisätarve kasvaa tämän peruslaskelman mukaan tasaisesti vuoteen 2040 asti, jonka jälkeen nousu tasaantuu. Henkilöstön tarve riippuu kuitenkin ratkaisevasti palvelutuotannon tuottavuudesta. Jos peruspalveluiden tuottavuus

⁸² Laskelmissa on oletettu palvelujen hallinnossa työskentelevän henkilöstön määrän säilyvän ennallaan.

kasvaisi 0,25 prosenttia vuodessa, henkilöstön lisätarve puolittuisi perusskenaarion verrattuna noin 40 000 henkilöön.

Henkilöstön saatavuuteen liittyvät alueelliset haasteet

Työvoiman riittävyys on jo nykyisin paikoin ongelmana. Hoivapalvelut ovat työvoimavaltaisia ja riittävä henkilökunta on yksi palvelujen laadun perustekijä, minkä vuoksi varsinkin hoivapalveluissa tehostamisen mahdollisuudet ovat rajoitettuja. Sosiaali- ja terveysala on yksi maamme suurimmista työllistäjistä kattaen noin 15 prosenttia kaikista työpaikoista, ja työllisistä naisista alalla työskentelee lähes 27 prosenttia. Uudellamaalla vajaat 13 prosenttia työpaikoista on sosiaali- ja terveyspalveluissa, mutta suurimmillaan eli Savossa osuus on 18 prosenttia. Osuudet nousevat pitkällä aikavälillä muutaman prosenttiyksikön. Suurimmillaan reilu neljäsosa työvoimasta työskentelisi Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa hoivasektorilla. Seutukuntatasolla luku saattaa kiivetä neljäsosaan tai korkeammaksi. Kun työikäinen väestö näillä alueilla pienenee, elinkeinorakenne uhkaa oheta entisestään. Tämä voimistaa nykyistä kehitystä, jossa monilla syrjäisillä seutukunnilla julkiset palvelut ovat merkittävä työllistäjä, ja alueen asukkaiden tulot kertyvät paljolti eläkkeistä ja tulonsiirroista. Kun myös työssäkäyvien tulo-taso on keskimääräistä alhaisempi, alueen omaan kysyntään nojaavaa yksityistä liiketoimintaa ei paljon synny, ja alueet ovat hyvin riippuvaisia valtionosuuksista.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelee vajaat 340 000 henkilöä, joista valtaosa julkisella sektorilla. Noin puolet sosiaalihuollon yhteensä 165 000 työntekijästä työskentelee ikääntyneiden palveluissa.

Naisvaltaisuuden lisäksi alan työntekijät ovat keskimääräistä useammin keski-ikäisiä. Kuntien työntekijöiden ikärakenne on yleensäkin yksityisiä aloja enemmän painottunut ikääntyneisiin. Uusia työntekijöitä tarvitaan siis sekä palvelujen laajentamistarpeen vuoksi että eläkkeelle jäävien korvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa työvoiman painopiste on siirtynyt 40–59-vuotiaisiin. Syrjäisimmillä alueilla kuten Lapissa ja Kainuussa huomattava osa sosiaalialan työntekijöistä on jo yli 50-vuotiaita ja eläkkeelle poistuminen on suurimmillaan jo lähivuosina (Volk 2009, Halmeenmäki 2007). Paras työllisten ikärakenne on puolestaan Itä-Uudellamaalla, jossa suurin osa sosiaalialan työllisistä jakautuu tasaisesti 25–59-vuotiaisiin. Eläkkeelle siirtyviä on paljon myös muun muassa Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen pienissä kunnissa. Naapurikunnillakin voi olla täysin erisuuruinen eläkkeelle siirtyvien työntekijöiden määrä.

Suurin lisätarve hoitohenkilökunnan määrässä tulisi olemaan Uudellamaalla ja yleensäkin suurissa kaupungeissa, joissa työvoimasta on myös kova kilpailu ja joissa vanhusten määrä kasvaa eniten. Periaatteessa monilla syrjäisillä alueilla on runsaasti työvoima saatavilla, mutta haasteena on työvoiman tarjonnan ja

kysynnän kohtaanto, sillä alueella olevien ihmisten ammattitaito ei useinkaan vastaa tarvetta. Työvoiman yleistä saatavuutta kuvaa se, että esimerkiksi Kai- nuussa ja Etelä-Pohjanmaalla 25–29-vuotiaiden naisten työllisyysaste vuonna 2007 oli 60 prosenttia, kun se Itä-Uudellamaalla oli 84 prosenttia.

Työntekijöiden saantiin liittyvät mahdolliset ongelmat voivat siten olla eri puolilla maata erilaisia. Matalan työllisyyden alueilla on todennäköisesti vaikea saada koulutettuja henkilöitä varsinkin erikoisosaamista vaativiin paikkoihin, mutta ei ehkä niinkään perushoivaan. Nuoria potentiaalisia työntekijöitä on monilla alueil- la, mutta heidän saamisensa hoitotyöhön vaatii muun muassa uudelleenkoulu- tusta. Suurimmat haasteet työvoiman saannissa ovatkin väestörikkailta alueilla ja suurissa kaupungeissa, joissa vanhusten määrä kasvaa eniten. Näillä alueilla ongelmaksi muodostuu etenkin perustyöntekijöiden saaminen, koska kysyntä kasvaa koko ajan.

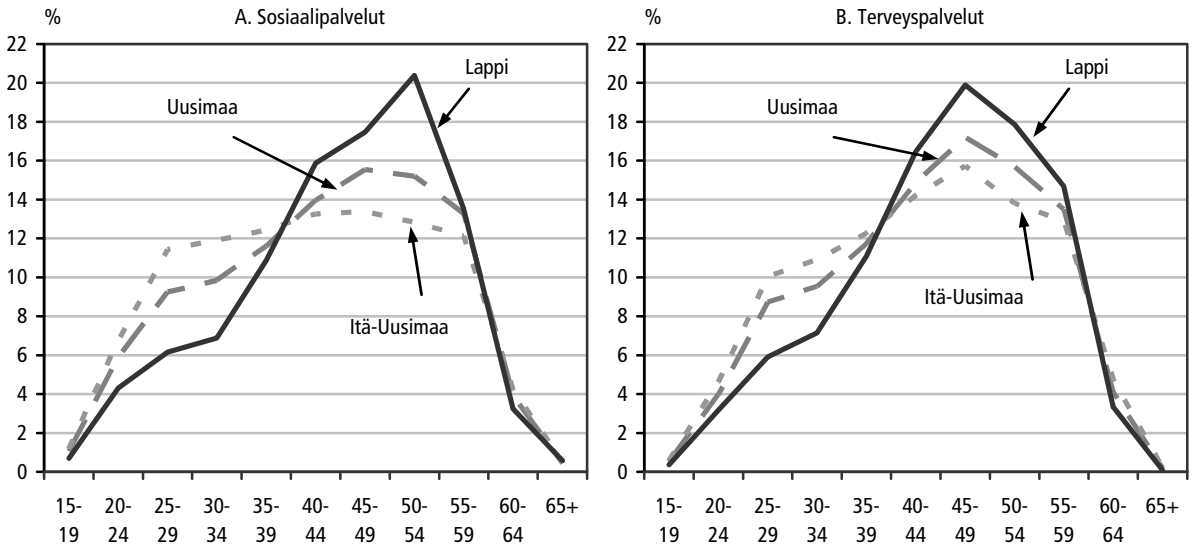
Uudenmaan haasteita palvelujen rakentamisessa ja työvoiman rekrytoinnissa kuvaa se, että yli 80-vuotiaiden määrä lisääntyy vuoteen 2030 mennessä 73 000 henkeä eli noin 2,7-kertaiseksi nykyisestä. Uudenmaan osuus sosiaalialan työn- tekijöistä on reilu neljännes. Näin ollen Uudellemaalle tarvittaisiin jopa parikym- mentätuhatta uutta työntekijää, jos tuottavuutta ei pystytä nostamaan.

Työvoimasta joudutaan kilpailemaan muiden palvelualojen kanssa. Vuorotyö ja melko alhainen palkkataso vähentävät alan vetovoimaa. Kilpailu työvoimasta kiristyy sekä yksityisen sektorin kanssa että kuntien välillä.

Työvoimaa on myös siirtynyt runsaasti sosiaali- ja terveysalan ulkopuolelle var- sinkin 1990-luvulla. Noin 40 prosenttia koulutetuista hoitajista työskentelee muualla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (Snellman 2005). Työvoimareserviä on siis alan ulkopuolelle siirtyneissä. Myös ikääntyneiden työntekijöiden ja eläk- keelle poistujien työpanoksen nykyistä parempi hyväksi käyttäminen on mahdol- lista. Tämä edellyttää joustavia työntekijöiden elämäntilanteeseen räätälöiden työaika yms. järjestelyjen lisäämistä.

Helpotuksena työvoimapulaan niin sosiaali- ja terveysalalla kuin muilla toimialoil- la on maahanmuuttajien kouluttaminen ja rekrytoiminen. Maahanmuuttajien työllistyminen sosiaalialalle ei ole täysin mutkatonta. Ulkomaalaisten tutkintojen tunnustaminen on tehtävä nopeaksi ja suomalaisille työmarkkinoille vaadittavien täydennysopintojen suorittamista on tuettava. Maahanmuuttajille tarvitaan ohjausta siihen, miten he voivat täydentää koulutuksensa ja kielitaitonsa vas- taamaan suomalaisia tutkintoja.

Kuvio 5.12 Työllisten ikärakenne sosiaalipalveluissa (A) ja terveydenhuollossa (B) Uudellamaalla, Itä-Uudellamaalla ja Lapissa vuonna 2005.



Lähde: Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto.

Rahoituksen riittävyys eri alueilla

Hoivalupauksen lunastamisen edellytyksenä on riittävä rahoitus. Työikäisen väestön väheneminen vaikuttaa hoivatyövoiman saatavuuteen sekä kuntien veropohjaan ja tätä kautta palveluiden järjestämiseen. Kunnat rahoittavat palvelut pääosin verotuloilla. Kun sosiaali- ja terveysmenot muodostavat noin puolet kuntien kaikista menoista, on rahoituksen riittävyys myös poliittisen kestävyyden näkökulmasta olennainen tekijä eri alueilla.

Työikäisen väestön keskittyminen keskuksiin eriyttää kuntien kykyä rahoittaa palvelut omalla verorahoituksellaan entisestään, ja syrjäisillä seuduilla ollaan entistä riippuvaisempia valtionavusta. Vähenevän väestön kunnissa ikääntyvien määrä kasvaa ja palvelutarve sen mukana, mutta kunnan veronmaksajat vähenevät ja yhä useampi heistä on eläkeläinen. Kainuussa palvelujen tarvitsemisessä olevia (yli 70-vuotiaita) on vuonna 2030 neljännesosa väestöstä, kun Uudellamaalla vastaava luku on 15 prosenttia. Monet palvelut ovat lakisääteisiä eli ne on tuotettava riippumatta siitä, millainen kunnan taloudellinen tilanne on. Yhtäältä tämä luo paineita kunnille sekä järjestämisessä että rahoituksessa, toisaalta se pitää syrjäisilläkin alueilla tietyn peruspalvelujen tason yllä. Leikkauspaineen voi silloin olettaa kohdistuvan ns. määrärahasidonnaisiin palveluihin.

Maaseudulla haasteena on turvata monipuoliset palvelut ja pitää palvelut lähietäisyydellä. Tekniikan hyväksikäytön tehostaminen on yksi mahdollisuus

yrittää lieventää harvan asutuksen tuomia ongelmia, mutta tarvitaan myös uusia tapoja tuoda palvelut lähelle asiakasta.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla haasteena on rahoituksen ohella lisätä palveluja ikääntyvien määrän kasvua vastaavasti. Koko maan tasolla hyvinvointipalveluiden tuottamisen kokonaiskustannusten nousu määräytyy paljolti sen mukaan, kuinka suuret kaupungit saavat palvelut järjestettyä. Kuntien kykyä tuottaa laadukkaita palveluja tehokkaasti ja taloudellisesti pyritään turvaamaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksella. Suurempi kuntakoko ja kuntien välinen yhteistyö auttavat varmistamaan palvelujen saatavuutta ja tasoa sekä jakavat rahoitusrasitusta aiempaa laajemmalle väestölle.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ulkopuolelle on jäänyt kuitenkin monia kuntia. Lisäksi syrjäisimmillä alueilla yhteistyöhön tai kuntaliitoksiin osallistuvat kunnat ovat usein kaikki rahoituspohjaltaan heikkoja. Kunnallisverorasitus uhkaa nousta näillä alueilla erittäin korkeaksi ellei tuloja tasata jopa nykyistä vahvemmin valtionosuusjärjestelmällä, sillä alhaisen tulotason alueilla kunnallisveroprosentin korotuksen tuoma rahavirta on keskimääräistä paljon pienempi. Myös asiakasmaksurasitus muodostuu alhaisen tulotason vuoksi helposti korkeaksi. Omia erityistoimenpiteitä vaatii pohjoisen Suomen palvelujen järjestäminen siten, että kohtuullinen palvelujen saatavuus turvataan järkevällä rahoituspanoksella.

Havaintoja ja päätelmiä

- Kunnallisten peruspalveluiden henkilöstön lisätarve on perusskenaariossa noin 80 000 henkilöä.
- Palvelujen tuottavuuden kasvaminen 0,25 % vuodessa riittäisi puolittamaan henkilöstön lisätarpeen.
- Henkilökunnan lukumääräinen lisätarve on suurinta Uudellamaalla ja isoissa kaupungeissa.
- Syrjäisillä alueilla erikoiskoulutetun työvoiman saatavuus voi osoittautua haasteelliseksi, kun kaupungeissa ongelmana on perustyövoiman saatavuus.
- Väestökehitys eriyttää edelleen kuntien mahdollisuutta järjestää palvelujen rahoitus omalla verorahoituksella. Tarve kuntien välisiin tulonsiirtoihin mitä todennäköisimmin kasvaa.

6 SOSIAALINEN JA POLIITTINEN KESTÄVYYS

6.1 Sosiaalisen ja poliittisen kestävyysden käsite

Sosiaalinen kestävyys on määritelmäyhteyksien perusteella riippuvainen väestön hyvinvoinnin tilasta ja jakautumisesta sekä yksilön tilaa kuvaavista objektiivisista ja subjektiivisista mittareista että yhteisön tilaa kuvaavista tiedoista. Taloudellisen kestävyysden vastinparina termi ”sosiaalinen kestävyys” esiintyy Suomessakin yhä useammin. Sosiaalisesta kestävyydestä muistutetaan usein niissä yhteyksissä, joissa on puhe julkistalouden rahoituksellisesta kestävyydestä. Sosiaalinen kestävyys kuulostaa lähtökohtaisesti tavoittelemisen arvoiselta asialta, mutta silmiinpistävää on, että harvemmin määritellään tarkemmin mitä oikeastaan peräänkuulutetaan. (Kautto & Metso 2008.) Eläketurvan yhteydessä sosiaalinen kestävyys on usein yhdistetty eläketurvan riittävyyteen.

Sosiaaliseen kestävyysden on usein katsottu kuuluvan ainakin oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja vaikutusmahdollisuuksien. Lisäksi termiin liittyy yhteisöllinen sisältönsä. Ehkä juuri yleisestä ja leveästä sisällöstään johtuen erityisesti sosiaalinen kestävyys vaikuttaisi osoittautuneen vaikeaksi mitata. Vakiintuneen määritelmän ja hyvän esimerkin puuttuessa se, miten eri järjestöt ja maat käytännössä sosiaalista kestävyyttä mittaavat vaihtelee suuresti. Indikaattorikokoelmissa ei esitetä käsitteiden ja mittareiden välistä suhdetta. Olemassa olevista indikaattorilistauksista on siten vaikea tulkita mitä ulottuvuutta tai sen mahdollista osasisältöä indikaattorit kuvaavat. Ne tuntuvat usein irrallisilta politiikkadokumenttien juhlaviin tavoitteisiin nähden.

Silloin kun sosiaaliselle kestävyysdelle on esitetty seurantaindikaattoreita, on nähtävissä, että samoja indikaattoreita käytetään myös muissa yhteyksissä. Käytettyjen indikaattoreiden voi tulkita koskevan perustarpeita tai valmiuksia (esim. lukutaito) tai elämänhallinnan kannalta olennaisia resursseja (esimerkiksi tulot ja työllisyys/työttömyys). Osa kuvaa oikeudenmukaisuuden toteutumista väestössä (esimerkiksi köyhyysaste). Kolmas indikaattorijoukko liittyy yhteisön koheesioon (esimerkiksi kansalaisten äänestysosallistuminen), joskin nämä jälkimmäiset indikaattorit voi tulkita myös institutionaalisen tai poliittisen kestävyysden mittareiksi.

Poliittisen kestävyysden (political sustainability) käsitteellä ei myöskään ole vakiintunutta määritelmää. Alan kirjallisuudessa käsitteeseen on liitetty esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys, jakopolitiikka, oikeudenmukaisuus ja sosiaalinen kestävyys, demografia, huoltosuhde ja sukupolvikysymykset, äänestyskäyttäytyminen ja intressiristiriidat, verotus ja rahoituksen kestävyys, riittävyys ja kohdentuminen, paikallisuus ja valtakunnallisuus päätöksenteossa, ympäristökysymykset jne. Tyypillisesti poliittiseen kestävyysdelle kuuluu arvioiden

kohdistaminen pitkälle aikavälille sekä enemmistön kannatuksen säilymisen tarkastelu (Bergstrom & Hartman 2005, Casamatta ym. 2000, Galasso & Profeta 2004, Tonn 2007). Poliittisen kestävyys­den taloustieteellisen ja sosiaalipoliittisen tutkimuksen kohteina on ollut eri tavoin jaon oikeudenmukaisuus ja tehtyjen reformien tai sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys (esim. sosiaalivakuutus, eläke­reformit, verotus).

Yhtäältä poliittisen päätöksenteon ennustamattomuus tai poliitikkojen mahdolli­nen halu tehtyjen sitoumusten muuttamiseen muodostaa ennustettavuudelle riskin. Poliittista kestävyyttä koskeva kirjallisuus liittääkin kestävyyyteen myös käsitteet demokratia ja legitimitetti korostaen sitä, että kestävä politiikka perus­tuu näiden periaatteiden toteuttamiseen ja toteutumiseen. Siten poliittisessa kestävyyydessä on kyse myös päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja päätösten seu­rauksista ihmisten elämään: miten sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus toteutuu ja kuka kantaa moniin tulevaisuutta koskeviin epävarmuuksiin liittyvät riskit?

Keskeistä poliittisessa kestävyyydessä onkin sukupolvien välinen ja sukupolvien sisäinen oikeudenmukaisuus ja riskien jako. Poliittisen kestävyys­den näkökulmas­ta kysymys asettuu usein siihen, uhkaako nykyistä sukupolvisopimusta suku­polvien välinen konflikti eli haluaako joku sukupolvi sanoutua irti tästä yhteis­kunnallisesta ”kiertokirjeestä”. Sukupolvikonfliktiä povattiin ahkerasti esimerkiksi USA:ssa jo 1990-luvulla, ja samantyyppistä keskustelua käytiin myös Englan­nissa, ja kummassakin maassa sitä on käytetty perusteena leikata ikäihmisten sosiaaliturvaa ja yksityistää vanhuuden riskejä. Kuitenkaan ainakaan toistaiseksi tällaista konfliktiä ei ole voitu tutkimuksin todentaa sen enempää USA:ssa tai Euroopassa (Walker 2008) kuin Suomessakaan (Vaarama & Moisio 2008). Sen sijaan sukupolvisopimuksen päivittämistä 2000-luvun yhteiskuntaan pidetään tärkeänä (Kohli 2005, Phillipson 1996, Walker 1996 ja 2008).

Väestön ikääntymisen taloudellisia seurauksia pohditaan usein julkisen talouden kestävyyslaskelmien avulla. Laskelmien perusskenaariot tehdään yleensä olet­taen, että ”nykyistä politiikkaa” jatketaan tulevaisuudessakin. Väestön ikäänty­minen voi kuitenkin itsessään luoda muutospaineita politiikkaan. Yksi suuntaus poliittisen kestävyys­den tutkimuksessa onkin äänestyskäyttäytyminen ja siinä keskivertoäänestäjän suuntautuminen. Väestörakenteen muutos nostaa mediaa­niäänestäjän keski-ikää ja tuottaa samalla yhä suuremman joukon iäkkäitä eläkeiässä tai sitä lähellä olevia äänestäjiä, joilla voi olla halua käyttää joukko­voimaansa itselle edullisiin ratkaisuihin. Tutkimukset eivät tue väitettä, että ikääntynyt väestö dominoisi politiikassa suurella määrällään ja ajaisi vain omia etujaan (Butler 2005, Kohli 2005, Phillipson 1996, Phillipson 1998, Walker 1996), mutta käytännössä äänestäjäkuntien ikääntyminen Euroopassa on näkynyt vaikeutena uudistaa eläke- ja muita hyvinvointijärjestelmiä (Lassila 2008). Toi­saalta ainakin Suomessa on äänestäjäkunnan ikääntymisestä huolimatta tehty

esimerkiksi vuoden 2005 eläkeuudistus ja supistettu sosiaali-, terveys- ja hoivapalvelujen saantia viimeiset 16 vuotta ilman, että ikääntyneet olisivat nousseet barrikadeille. Joka tapauksessa ikääntyneiden äänestäjien käyttäytyminenkin lisää osaltaan ikääntymisskenaarioihin liittyvää muutenkin suurta epävarmuutta.

Sekä Walker (1996) että Kohli (2005) korostavat, että poliittisessa kestävyyydessä on kyse sekä sukupolvien välisestä että sukupolvien sisäisestä oikeudenmukaisuudesta, johon kuuluvat myös kysymykset inklusiosta ja osallistumisesta (esimerkiksi työmarkkinoille, kulutukseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen) ja mahdollisuudesta omien voimavarojen maksimaaliseen käyttöön. Sukupolvien välisessä jaon oikeudenmukaisuudessa ei ole kyse vain eläkkeistä ja tulonsiirroista vaan myös oikeudesta saada hoitoa ja hoivaa sitä tarvitessaan. Poliitikantutkimuksessa puolestaan kiinnitetään huomiota myös päätösten syntymekanismiin ja poliittista kestävyyttä voi arvioida esimerkiksi osallisuudella päätöksentekoon. Myös päätöksentekoon vaikuttamista voi arvioida poliittisen kestävyuden näkökulmasta. Poliittisessa kestävyyydessä onkin kyse sosiaaliturvaa ja sen rahoitusta koskevan konsensuksen pitävyydestä, mutta olennaista on myös se, miten yhteiskunnalliset instituutiot, asenteet ja normit estävät tai edistävät ihmisten osallisuutta ja voimavarojen käyttöä, ja mitä pitäisi tehdä tilanteen parantamiseksi. Näin tarkasteltuna poliittinen kestävyys käsittää neljä ulottuvuutta: sosiaaliturva, sosiaalinen koheesio, inklusio ja osallistuminen (vrt. "social quality", Walker & van der Maesen 2003). Poliittisen kestävyuden käsite näyttäytyy varsin monimutkaisena.

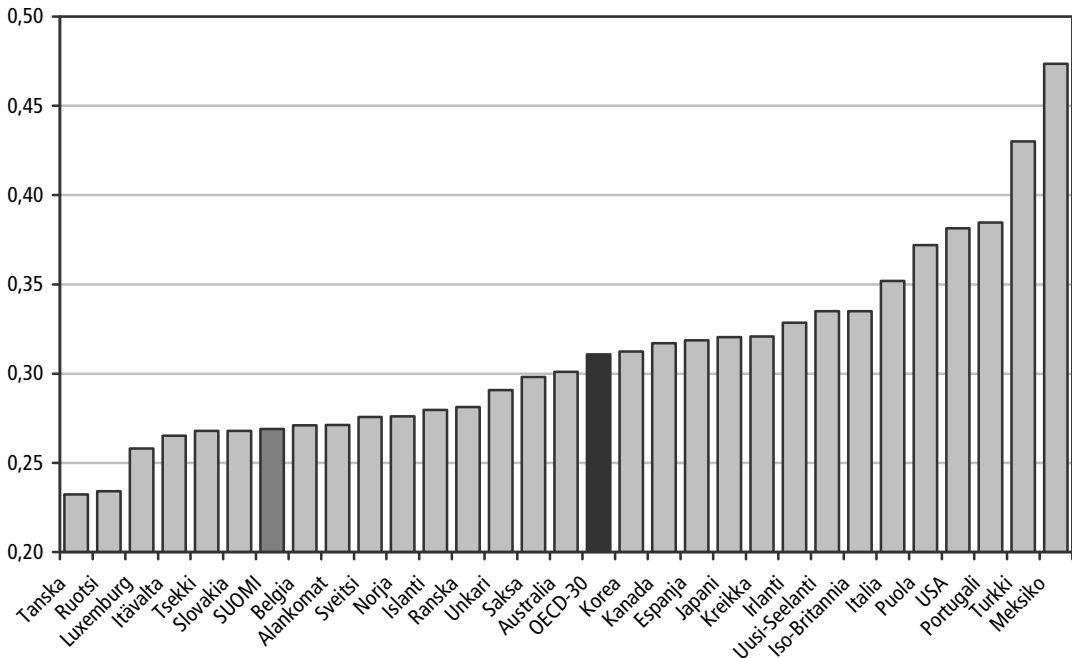
Poliittinen, sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys näyttävät siis kietoutuvan tiiviisti yhteen. Termeille on yhteistä se, että niillä kiinnitetään huomiota pitkälle aikavälille ja sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen. Myös eri politiikka-ohjoilla tehtyjen päätösten vaikutukset muille alueille on näkökulma, jota painotetaan.

6.2 Tuloerot, köyhyys ja terveyserot

Tuloerot

Suomalaisten aineellinen elintaso on laman jälkeen kehittynyt myönteisesti. Työttömyys ja absoluuttinen köyhyys ovat alentuneet, terveydentila on parantunut ja sosiaaliturvaa on voitu kohentaa. Suomen suhteellinen köyhyysaste on EU-maiden alhaisimpia ja Suomi on kansainvälisesti vertaillen edelleen keskimääräistä alhaisempien tuloerojen maa (kuvio 6.1).

Kuvio 6.1 Tulonjaon tasaisuutta kuvaava Gini-kerroin OECD-maissa 2000-luvun puolivälissä (mitä pienemmän arvon kerroin saa, sitä tasaisemmin käytettävissä olevat tulot jakaantuvat).



Kehitys ei ole kuitenkaan ollut ongelmaton. Tuloerot ovat kasvaneet 1990-luvun puolivälin jälkeen useita muita maita nopeammin. Taustalla on erityisesti ylimmän desiilin tulojen voimakas kasvu. Suurituloisten saamien pääomatulojen nopea lisääntyminen ja vastaavia ansiotuloja alempi verotus on ollut tähän pääsyyntä. Myös tulonsiirtojen, erityisesti vähimmäisturvan, epäedullinen kehitys on kasvattanut suhteellisia tuloeroja.

Laman aikana 1990-luvun alussa köyhyysriski aleni selvästi (taulukko 6.1). Laman jälkeen suhteellinen köyhyys on yleistynyt niin, että köyhyysriski on noussut vuodesta 1994 vuoteen 2004 6,5 prosentista 12 prosenttiin. Köyhyysriskin lisääntyminen on koskettanut kaikkia väestöryhmiä, mutta eniten pitkäaikaistyöttömiä, opiskelijoita, eläkeläisiä, yksinhuoltajia ja yksinasuvia. Yksittäisistä tekijöistä työttömien köyhyysriskin kasvu on ollut tärkein väestötason köyhyyden yleistymistä selittävä tekijä (Kautto ym. 2009). Viime vuosina on lisääntynyt myös nuorten lapsiperheiden pienituloisuus. Suomalaisista lapsista 12,3 prosenttia elää pienituloisissa talouksissa.

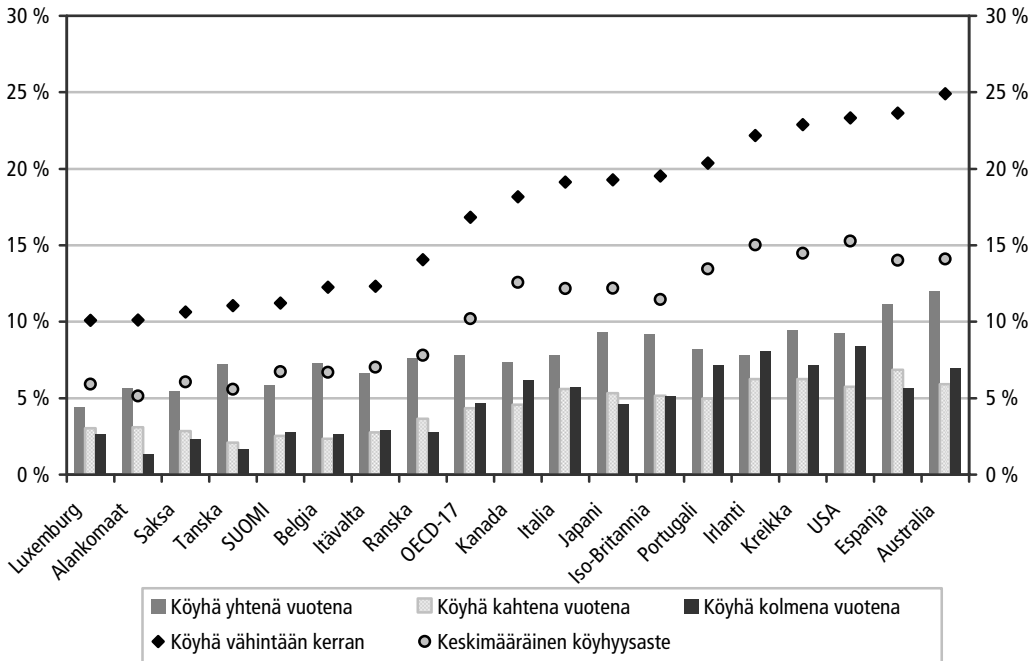
Taulukko 6.1 Väestöryhmien köyhyysriski, prosenttia.

Väestöryhmä ja ikä	Vuosi			
	1990	1994	1999	2004
Yrittäjä	10,1	9,9	11,8	12,0
Palkansaaja, joista	2,0	1,2	2,2	2,2
Naiset 55–64	0,4	1,6	0,3	0,7
Miehet 55–64	1,5	1,0	1,4	0,3
Naiset –54	2,2	1,2	2,6	2,7
Miehet –54	1,9	1,3	2,0	2,4
Eläkeläinen, joista	19,3	5,7	9,2	13,1
Naiset 75–	33,9	14,2	13,6	21,8
Miehet 75–	17,8	3,0	5,9	8,7
Naiset 65– 4	20,9	3,8	8,2	10,1
Miehet 65–74	9,2	2,3	7,1	7,9
Naiset 55–64	17,1	2,8	5,8	8,5
Miehet 55–64	12,3	3,6	8,5	12,3
Eläkeläinen –54	18,6	9,9	14,6	21,7
Naiset –54	20,1	9,6	13,6	18,1
Miehet –54	17,5	10,0	15,3	24,7
Opiskelijat ja pitkäaikaistyöttömät	18,0	17,8	28,5	33,3
Naiset 55–64	6,3	6,0	17,7	24,9
Miehet 55–64	25,3	19,7	18,6	35,0
Naiset –54	19,5	16,9	28,0	31,3
Miehet –54	16,6	19,2	31,5	36,1
Muut	6,5	6,2	9,7	13,7
Kaikki	8,1	6,5	9,6	12,0

Heikoimmassa asemassa sekä toimeentulon tason että sen kehityksen suhteen ovat 55–64-vuotiaat pitkäaikaistyöttömät. Eläkeläisistä heikoimmassa asemassa ovat yksinasuvat alle 55-vuotiaat miehet ja naiset sekä 75 vuotta täyttäneet yksin asuvat naiset. Kaikissa ikäryhmissä yksin asuvien pienituloisuus on yleisempää kuin muissa ryhmissä. Keskimääräinen köyhyyskuilu on pysynyt vakaana viime vuosikymmenen alusta lukien. Näin pienituloisuus on enemminkin yleistynyt kuin syventynyt.

Sosiaalisen ja poliittisen kestävyyskannalta on olennaista, ettei pienituloisuus muodostu pysyväksi eikä periä sukupolvelta toiselle. Vaikka pienituloisuus on Suomessa viime vuosina pitkittynyt, on pitkäaikaista köyhyyttä kokeneiden väestöosuus alhaisella tasolla kansainvälisessä vertailussa (kuviot 6.2). Myös sukupuolien välinen tuloliikkuvuus on muiden pohjoismaiden tavoin Suomessa kansainvälisesti korkealla tasolla. (Björklund & Jäntti 2008).

Kuvio 6.2 Väliaikaista, toistuvaa ja pitkittyvää köyhyyttä (alle 50 % mediaanitulosta) kokeneiden väestöosuudet 18 OECD-maassa.



Lähde: OECD (2008).

Terveyserot

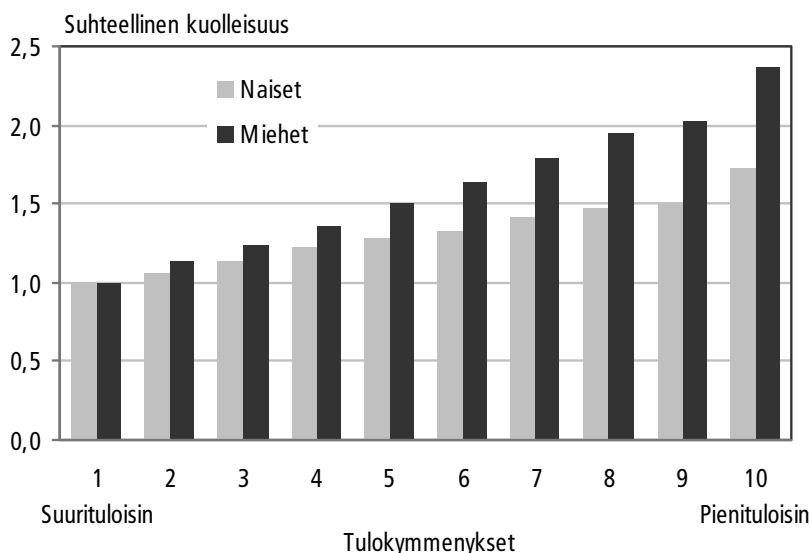
Korkea-asteen koulutuksen saaneet, ylemmät toimihenkilöt ja hyvätuloiset ovat huomattavasti terveempiä ja toimintakykyisempiä sekä elävät pitempään kuin perusasteen koulutuksen saaneet, työntekijäammateissa toimivat ja pienituloiset (Palosuo ym. 2007, Martelin ym. 2005a). Erot ovat moniin muihin maihin verrattuna suuret (Mackenbach ym. 2003) ja ne ovat kasvaneet viime vuosikymmenien aikana.

Kuvio 6.3 osoittaa, että 30 vuotta täyttäneiden ikävakioitu kuolleisuus kasvaa tasaisesti tulojen pienentyessä. Terveiden eriarvoisuudessa ei siis ole kyse vain pienestä laitapuolen kulkijoiden ryhmästä, joka poikkeaa valtaväestöstä, vaan koko väestöä koskevasta ilmiöstä: mitä parempi sosioekonominen asema kansalaisella on, sitä todennäköisemmin hän elää pitkän terveen elämän.

Erot elinajan pituudessa ovat huomattavia. Korkeakoulututkinnon suorittanut suomalainen 35-vuotias mies elää keskimäärin lähes 81-vuotiaaksi, mutta enintään perusasteen tutkinnon suorittanut alle 75-vuotiaaksi. Tämä ero on kasvanut 1980-luvun alun jälkeen 4,7 vuodesta 6,2 vuoteen pitempään koulutettujen

hyväksi. Naisilla vastaava ero on kasvanut 2,7 vuodesta 3,6 vuoteen (Valkonen ym. 2007).

Kuvio 6.3 Kuolleisuuserot tuloryhmittäin Suomessa vuosina 1991–1996, 30 vuotta täyttäneet naiset ja miehet.



Lähde: Martikainen ym. (2001).

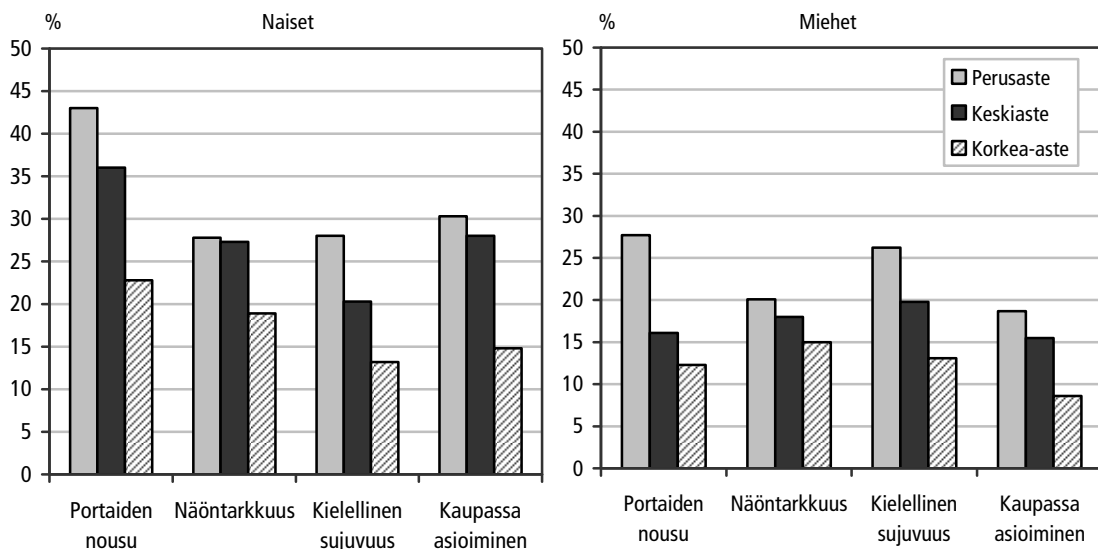
Sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat jyrkkiä myös sairastavuudessa ja toimintarajoitusten yleisyydessä. Esimerkiksi keskinkertainen tai sitä huonompi koettu terveys on enintään perusasteen koulutuksen suorittaneiden nuorten aikuisten keskuudessa noin kolme kertaa niin yleistä kuin korkea-asteen opiskelijoiden tai tutkinnon suorittaneiden ryhmässä. Iäkkäässä väestössä toimintakyvyn vaikeudet (kuvio 6.4) ovat selvästi yleisempiä enintään perusasteen tutkinnon suorittaneiden kuin pitempään kouluja käyneiden joukossa (Koskinen ym. 2007, Martelin ym. 2007).

Terveen elinajan pituus vaihtelee koulutusryhmittäin vielä enemmän kuin elinajanodote. Kun sairauden kriteerinä käytetään keskinkertaiseksi tai sitä huonommaksi koettua terveyttä, korkeasti koulutettujen ja perusasteen koulutuksen saaneiden terveen elinajan ero on sekä naisilla että miehillä peräti 13 vuotta (Sihvonen ym. 2007).

Terveyden eriarvoisuus on eettinen ongelma, koska kyse on niin yksilöiden ja väestöryhmien kuin koko väestönkin kannalta kielteisestä ilmiöstä, joka ei ole väistämätön. Eriarvoisuus tarkoittaa suurta määrää ennenaikaisia kuolemia, sairastumisia tai toimintakyvyn menetyksiä. Suurten väestöryhmien huono terveys heikentää koko väestön keskimääräistä terveyden tasoa. Työvoiman ja palveluiden riittävyys vaarantuu ja terveysongelmat heijastuvat myös sosiaalisena

syрjäytymisenä ja tulevat siten yhteiskunnalle kalliiksi (Sosiaali- ja terveysministeriö 2008).

Kuvio 6.4 Eräiden toimintarajoitteiden yleisyys (%) koulutusryhmittäin 65 vuotta täyttäneessä väestössä vuosina 2000–2001.



Lähde: Koskinen ym. (2007).

Suomessa korkeasti koulutettujen terveys on kansainvälisesti huippuluokkaa jopa suomalaisten omimpiin kuuluvassa terveysongelmassa, sydän- ja verisuonitaudeissa (Koskinen & Valkonen 1998). Merkittävä osa kansanterveysongelmista poistuisi, mikäli myös muiden väestöryhmien terveys saataisiin kohotettua sille tasolle, jonka ylimpään koulutusryhmään kuuluvat ovat jo saavuttaneet: muun muassa hampaattomuudesta peräti 80 prosenttia, toimintarajoituksista johtuvasta päivittäisen avun tarpeesta 50 prosenttia ja sepelvaltimotautikuolemista 30–50 prosenttia (taulukko 6.2).

Sosioekonomisen asema yhteys terveyteen on monisyinen. Henkilön koulutus muokkaa muun muassa hänen terveyteen liittyviä tietojaan ja arvojaan sekä hänen ammattiuraansa. Se, missä ammatissa ihminen toimii, säätelee hänen työ- ja elinolojaan, ohjaa hänen käyttäytymistään ja vaikuttaa hänen toimeentuloonsa. Henkilön taloudellinen tilanne puolestaan säätelee muun muassa hänen kulutusmahdollisuuksiaan sekä asuinolojaan.

Taulukko 6.2 Kuinka suuri osuus (%) eräistä tärkeistä kansanterveysongelmista poistuisi, jos ongelma olisi koko väestössä yhtä harvinainen kuin korkea-asteen koulutuksen saaneilla.

Terveysongelma	Vältettyjen tapausten osuus (%) <u>kaikista tapauksista</u>
Hampaattomuus	n. 80
Hengityselinsairaudet: kuolemat	n. 50–75
Alkoholikuolemat	n. 50–60
Toimintakyvyn rajoituksista johtuva päivittäisen avun tarve	n. 50
Sepelvaltimotautikuolemat	n. 30–50
Tapaturmaiset ja väkivaltaiset kuolemat	n. 20–45
Diabetes	n. 30
Selkäsairaudet	n. 30
Nivelrikko	n. 30
Aivoverisuonisairauskuolemat	n. 20–40
Syöpäkuolemat	n. 20–30
Näkö- ja kuulovammat	n. 20

Lähde: Koskinen ja Martelin (2007).

Elintavoilla on huomattava osuus terveyserojen synnyssä. Miehillä alkoholi-kuolemat selittävät noin neljäsosan suorittavan työn tekijöiden ja toimihenkilöiden välisestä kuuden vuoden erosta jäljellä olevissa elinvuosissa, naisilla kymmenesosan (Mäkelä ym. 1997). Tupakoinnin merkitys on osapuilleen yhtä suuri. Suomessa tupakointi ja liiallinen alkoholinkäyttö yhdessä aiheuttavatkin arviolta puolet miesten ja sosioekonomisista kuolleisuuseroista ja naisten eroista noin neljänneksen. Myös ruokavalio ja liikuntatottumukset selittävät osan sosioekonomisista terveyseroista (Laaksonen ym. 2008). Hyvä sosiaalinen asema luo paremmat tiedolliset ja taloudelliset edellytykset ja voi vahvistaa motivaatiota valita terveellisiä elintapoja. Elintapoihin vaikuttavat muun muassa taloudelliset mahdollisuudet, perinteet, muoti, arvot ja normit sekä mainonta ja markkinat. Lapsuusajan elinolot ja vanhempien elintavat vaikuttavat myös keskeisesti aikuisiän elintapojen muotoutumiseen (Kestilä 2008). Elintapoja ei siis voida pitää pelkästään ihmisen vapaan valinnan tuloksina eikä yksinomaan yksilön vastuulla.

Terveydenhuolto kaventaa monin eri tavoin väestöryhmien välisiä terveyseroja. Esimerkiksi kattava korkeatasoinen neuvolajärjestelmä tavoittaa kaikki väestöryhmät ja luo edellytyksiä lasten hyvälle terveydelle sosiaalisesta taustasta riippumatta. Terveydenhuollon toiminnassa on kuitenkin piirteitä, jotka ovat omiaan kasvattamaan terveyseroja. Työterveyshuollon kattavuus on huono pienten työnantajien palveluksessa ja pätäkätöissä olevien – usein pienituloisten – keskuudessa. Korkean omavastuuosuuden takia suurituloiset käyttävät eniten yksityislääkäripalveluja. Eräiden kirurgisten palvelujen, esimerkiksi sepelvaltimokirurgian, kohdentuminen eri väestöryhmiin ei ole oikeudenmukaista, vaan hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat saavat tarvitsemaansa hoitoa

todennäköisimmin kun taas köyhät ja vähän kouluja käyneet jäävät muita useammin vaille hoitoa.

Sosioekonomiset kuolleisuuserot ovat kasvaneet ja kasvu jatkunee, ellei kehitykseen puututa. Monet terveyseroja aiheuttavat tekijät näyttävät säilyvän ennallaan tai vahvistuvan: tuloerot kasvavat; neuvolatoiminnan, oppilasterveydenhuollon ja muiden ehkäisevien palvelujen voimavarat ovat riittämättömät; alkoholin helppo saatavuus ja halpa hinta lisäävät kulutusta ja haittoja etenkin huono-osaisimmissa ryhmissä; tupakoinnin väestöryhmittäiset erot kasvavat; lihavuus yleistyy nopeasti etenkin alimmissa sosioekonomisissa ryhmissä ja terveydenhuollon uudet tehokkaat ja kalliit menetelmät eivät riitä kaikille tarvitsijoille (Palosuo ym. 2007). Lisäksi väestöryhmien väliset erot terveydessä ja sen määrittäjissä ovat jyrkimmät nuorilla aikuisilla, mikä ennakoii terveyserojen jyrkkemistä kun nykyiset nuoret sukupolvet varttuvat (Koskinen ym. 2005).

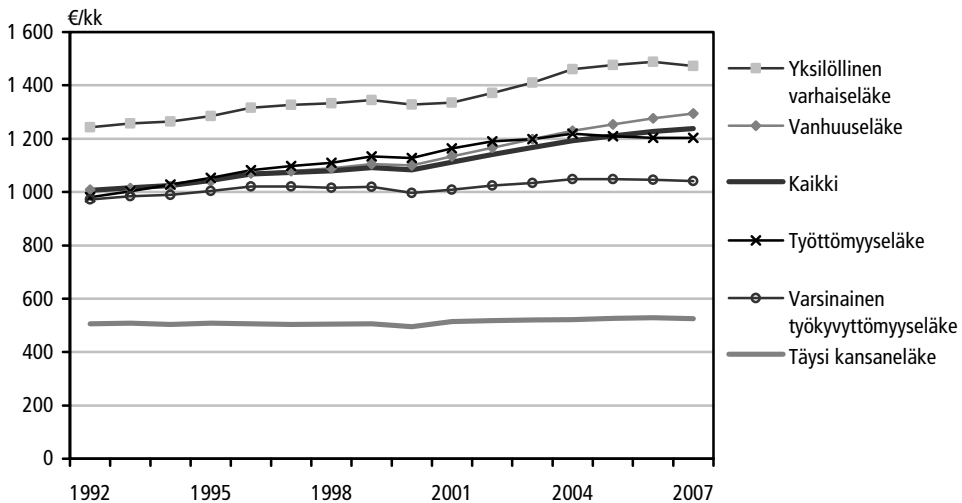
Havaintoja ja päätelmiä

- Suomen suhteellinen köyhyysaste on EU-maiden alhaisimpia ja Suomi on kansainvälisesti vertaillen edelleen keskimääräistä alhaisempien tuloerojen maa.
- Köyhyysriskin lisääntyminen on koskettanut eniten pitkäaikaistyöttömiä, opiskelijoita, eläkeläisiä, yksinhuoltajia ja yksinasuvia.
- Vaikka pienituloisuus on Suomessa viime vuosina pitkittynyt, on pitkäaikaista köyhyyttä kokeneiden väestöosuus alhaisella tasolla kansainvälisessä vertailussa.
- Myös sukupolvien välinen tuloliikkuvuus on kansainvälisesti korkealla tasolla.
- Hyvin koulutetut, toimihenkilöammateissa toimivat ja hyvätuloiset ihmiset ovat paljon terveempiä kuin vähän kouluja käyneet, työntekijäammateissa työskentelevät ja pienituloiset.
- Sosioekonomisten ryhmien väliset terveyserot ovat viime vuosikymmeninä säilyneet ennallaan tai jopa suurentuneet.
- Terveyserojen kaventaminen on tärkeää monella perusteella: eettisistä, kansanterveydellisistä ja työvoimapolitiittisista syistä, syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja palvelujen riittävyyden takaamiseksi.
- Terveyserot johtuvat ainakin valtaosin muutettavissa olevista elinoloihin ja elintapoihin liittyvistä tekijöistä.
- Terveyserojen jyrkkyys vaihtelee huomattavasti eri ajankohtien ja yhteiskuntien välillä, mikä osoittaa, että eroihin voidaan vaikuttaa.
- Terveys- ja muulla yhteiskuntapolitiikalla on kyetty supistamaan väestöryhmien välisiä terveyseroja Suomessakin; esimerkkejä ovat mm. Koillis- ja Lounais-Suomen välisten terveyserojen kaventuminen sekä lasten alueellisten ja sosioekonomisten terveyserojen supistuminen tai häviäminen.

6.3 Eläkkeiden kehitys

Vaikka eläkkeiden reaaliarvo on keskimäärin noussut, kehitys on eri eläkelajien osalta ollut erilaista. Työkyvyttömyyseläkkeiden ja kansaneläkkeiden taso on jo vuosia pysytellyt reaalisesti samalla tasolla (kuvio 6.5). Siten kansaneläkeläisten asema ja työkyvyttömyyseläkeläisten eläkkeet suhteessa yleiseen ansiotasoon ovat heikentyneet. (Eläketurvakeskuksen tilasto-osasto 2008)

Kuvio 6.5 Omaeläkkeensaajien keskimääräinen kokonaiseläke eläkelajeittain vuosina 1992–2007, €/kk vuoden 2007 rahassa (pl. maatalouden erityiseläkkeet ja osa-aikaeläke).



ETK:n rekisteritietojen valossa eläke on säilyttänyt arvonsa reaalisesti melko vakaana viimeisen 10-vuotisperiodin aikana. Saatua eläke on säilyttänyt arvonsa mutta toisaalta suhteessa muun väestön keskiansioihin eläkkeen arvo on hiljalleen pienentynyt. Taustalla on erityisesti palkansaajien tulojen myönteinen kehitys. Esimerkiksi vuonna 1996 eläkkeelle jääneillä eläkkeiden reaaliarvo on eläke-aikana hieman noussut, mutta suhteessa yleiseen ansiokehitykseen eläkkeet ovat jääneet jälkeen 4–8 prosenttiyksikköä.

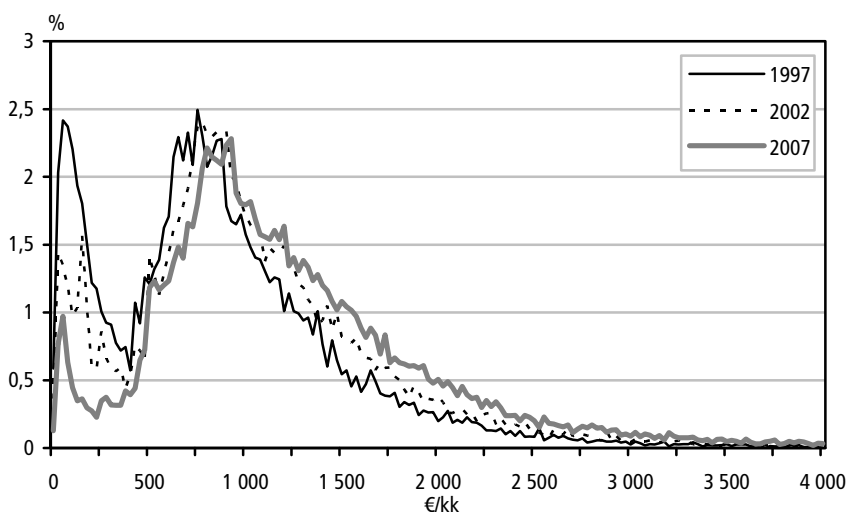
Keskimääräinen eläke on alle 50 prosenttia palkansaajien keskiansioista, omiin aikaisempiin ansioihin verrattuna eläkkeen korvausaste on noin 70 prosenttia. Mielipidetutkimusten perusteella kansalaiset toivovat varsin yksituumaisesti lähes 70 prosentin korvaustasoa, kun eläke suhteutetaan palkkaan. Kelan ja PT:n toteuttamassa tutkimuksessa 95 prosenttia vastaajista toivoi korvaustasoa 66 ja 71 prosentin välillä (Forma ym. 2007). Suhteessa keskiansioihin eläkkeen takaama korvausprosentti ei ole näin korkea. Lisäksi korvaustaso vähittäin heikenee eläkkeellä ollessa.

Eurooppalaisessa vertailussa suomalaiset eläkkeensaajat näyttäytyvät varsin keskimääräisinä. Esimerkiksi 65 vuotta täyttäneiden mediaanitoimeentulo suhteessa 50–59-vuotiaisiin tai 0–64-vuotiaisiin on EU-maiden joukossa hieman keskiarvoa heikempi. Myös köyhyysriskillä mitaten Suomen tilanne on hieman keskiarvoa heikempi. Naisten köyhyysriski on kaikissa maissa suurempi kuin miesten, myös Suomessa. Suomen 75 vuotta täyttäneiden naisten köyhyysriski on korkeimpien joukossa. (Ahonen 2006.)

Toisaalta Suomessa vanhuuseläkeikäisten tulonjako on EU-maiden tasaisimpia. Jos käytettäisiin köyhyysrajana 50 prosenttia mediaanitulosta, Suomen vanhuuseläkeikäisten köyhyysriski olisi pienimpien joukossa. Tämä kertoo siitä, että monen eläkkeensaajan tulot asettuvat hyvin lähelle käytössä olevaa köyhyysrajaa.

Kuviossa 6.6 on esitetty alkaneiden vanhuuseläkkeiden jakaumat viimeisen 10 vuoden ajalta. Kuviosta nähdään jakauman siirtyminen oikealle. Pientä eläkettä saavien määrä on vähentynyt ja keskimääräisiä eläketuloja saavien joukko on kasvanut ilman, että jakauman yläpäässä on tapahtunut radikaaleja muutoksia. Lakisääteiset eläkkeet ovat kehittyneet varsin tasaisesti eri tulonsaajaryhmissä.

Kuvio 6.6 Alkanut vanhuuseläke vuoden 2007 rahassa.

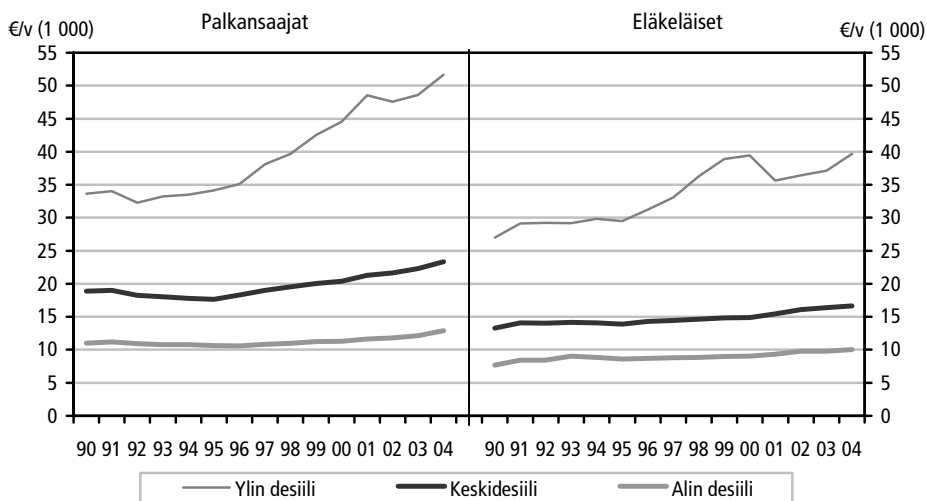


Suomessa palkkajakauma ja tulonjako ovat olleet 1970-luvulta 1990-luvulle asti kansainvälisesti verrattuna tasaisia. Myös eläkkeiden jakauma on tästä ja eläkejärjestelmien myöhäisestä kehityksestä johtuen ollut tasaista. Palkkatulojen kasvettua ja eläkejärjestelmän kypsyessä eläketulojen jakauman voi ennakoida jatkossakin siirtyvän toteutuneen kehityksen kaltaisesti oikealle.

Palkkaerojen kasvettua eläkkeensaajien joukkoon tulee jatkossa yhä enemmän myös korkeita eläketuloja saavia henkilöitä. Ylimmän prosenttin eläkkeet ovat toistaiseksi seuranneet mediaania. Tällä hetkellä yli 5 000 euroa kuussa työeläkettä saavia on marginaalisesti. Vuonna 2005 ylimmälle prosentille (12 tuhatta eläkkeensaajaa) maksetut eläkkeet muodostivat 5 prosenttia eläkemenosta. Alimman desiilin meno-osuus on samansuuruinen.

Palkkojen ja eläkkeiden tasoa ja suhdetta tärkeämpi mittari lienee toimeentulo laajemmin arvioituna. Vuonna 2004 keskituloisen eläkeläisen toimeentulo (käytettävissä olevat tulo kulutusyksikköä kohden) oli 16 600 euroa vuodessa. Tämä oli noin 70 prosenttia keskituloisen palkansaajan toimeentulosta. Reaalisesti tulot ovat vuoteen 1990 verrattuna nousseet neljänneksellä. Keskituloiisiin palkansaajiin nähden eläkeläiset ovat kuitenkin jääneet jälkeen, sillä laman jälkeen palkansaajien tulot ovat nousseet eläkeläisiä nopeammin. Toisaalta lama-aikana eläkeläisten asema suhteessa palkansaajiin oli poikkeuksellisen korkea. Eläkeläisten toimeentulon taso on noin 70 prosenttia ammatissa toimivien toimeentulon tasosta ja noin 80 prosenttia koko väestön toimeentulon tasosta.

Kuvio 6.7 Eläkeläisten ja palkansaajien tulokehitys alimmissa, keski- ja ylimmissä desiilissä vuosina 1990–2004.



Eläkeläisten rahatilanne on kyselytutkimusten mukaan kohentunut vuodesta 1995 alkaen. Muutos on kuitenkin ollut hitaampaa kuin koko väestössä. Vuonna 1996 vanhuseläkeikäisten kokemus toimeentulon riittävydestä oli huomattavasti parempi kuin työikäisellä väestöllä keskimäärin. Vuonna 2006 65 vuotta täyttäneet kokivat tulevansa toimeen rahoillaan yhtä hyvin tai yhtä huonosti kuin väestö keskimäärin (Kautto 2007).

Tulonjakoaineistojen perusteella on eläkeläiskotitalouksilla muihin väestöryhmiin nähden vain vähän ongelmia tulojen riittävydessä, asumismenoissa ja laskujen maksamisessa. Jos katsotaan vain pienituloisiksi määrittyvien talouksien tilannetta, myös näiden joukossa eläkeläistaloudet ilmoittavat muita harvemmin ongelmia tulojen riittävydessä, asumismenoissa ja laskujen maksamisessa. (Tilastokeskus, tulonjakoaineiston vuosijulkaisu 2008.)

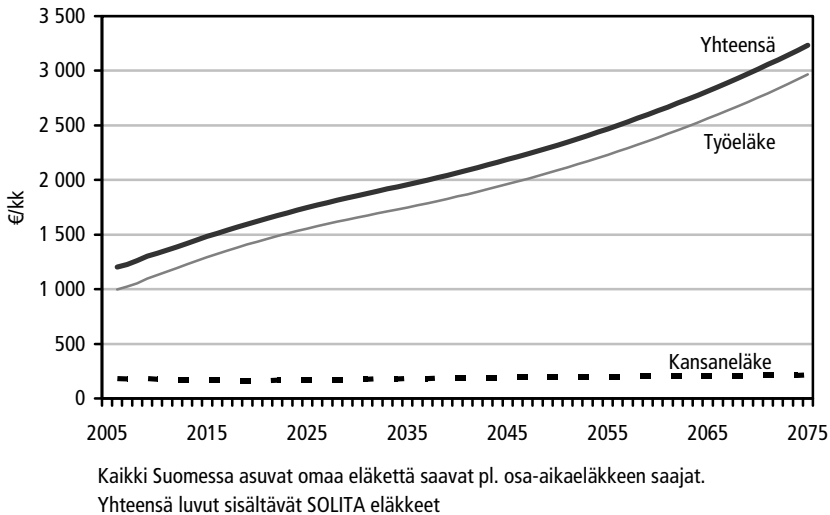
Vanhuuseläkeikäisten säästämisaste on korkea. Kotitalouksien rahatilanteen kehittyttyä ainakin keskimääräisesti suotuisasti, on lisääntynyt myös niiden eläkkeensaajien joukko, jotka ilmoittavat kykenevänsä säästämään. Heidän osuutensa on kasvanut samaa tahtia kuin väestössä keskimäärin, joskin eläkkeensaajilla kasvu on taittunut 2000-luvulla. Niiden osuus, jotka joutuvat syömään säästöjään tai ottamaan velkaa tullakseen toimeen, on vähentynyt niin koko väestössä kuin eläkeikäisissäkin. Osuus on yhtä suuri koko väestössä ja eläkeikäisissä. (Tilastokeskus, kuluttajabarometrit.)

Eläkkeen taso tulevaisuudessa

Uusimmassa ETK:n pitkän aikavälin laskelmassa (Lakisääteiset eläkkeet 2007) on laskettu, miten työ- ja kansaneläke tulevat kehittymään nykyään voimassa olevan lainsäädännön mukaan ja ikärakenteen muutoksen huomioon ottaen.

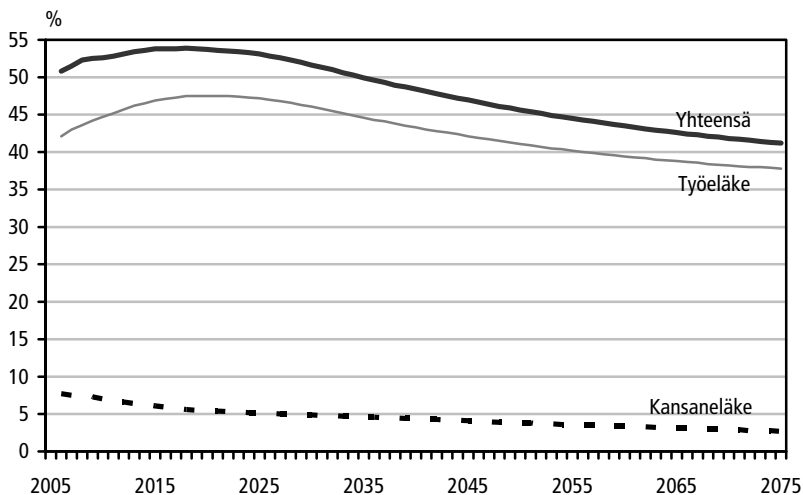
Laskelman perusteella laskentajakson aikana työeläkeosan ostovoima kolminkertaistuu tuhannesta (keskimääräinen kokonaiseläke vuonna 2006 oli 1 200 euroa kuukaudessa) kolmeen tuhanteen euroon (kuvio 6.8). Työeläkkeiden ostovoima kasvaa, koska niiden alkumäärä lasketaan suhteessa ansiotasoon. Työeläkeosa kasvaa keskimäärin 1,6 prosenttia vuodessa, kun ansiotason kasvuvauhti on 1,75 prosenttia vuodessa. Kansaneläkeosan ostovoima ei sen sijaan muutu oleellisesti vuoden 2006 lähtötasosta. Maksussa oleviin kansaneläkkeisiin laskelmassa tulee puoliväli-indeksin mukaisesti vajaan 0,9 prosentin reaalikorotus vuosittain. Koska alkavat kansaneläkkeet ovat päättyviä pienempiä, keskimääräisen kansaneläkkeen suuruus ei kuitenkaan muutu. Tällä hetkellä kansaneläke muodostaa 15 prosenttia keskimääräisen eläkkeensaajan eläketulosta, laskentajakson lopussa osuus on kutistunut 7 prosenttiin.

Kuvio 6.8 Keskieläke euroa/kuukausi vuoden 2006 hinnoin, kaikki Suomessa asuvat omaa eläkettä saavat pl. osa-aikaeläkkeensaajat.



Kuviossa 6.9 keskimääräinen eläke on suhteutettu työllisten keskiansioon (2 370 €/kk vuonna 2006).⁸³ Työeläkeosa kasvaa vielä 2020-luvulle saakka ansiotasoa nopeammin työeläkelakien voimaantulon vuoksi. Vanhimmissa ikäluokissa on vielä suhteellisen paljon matalaa työeläkettä saavia ja henkilöitä, jotka eivät saa työeläkettä lainkaan. 2020-luvulta alkava keskimääräisen työeläkkeen alenema suhteessa ansiotasoon on pääosin seurausta elinaikakertoimesta.

Kuvio 6.9 Keskieläke prosenttia keskipalkasta.

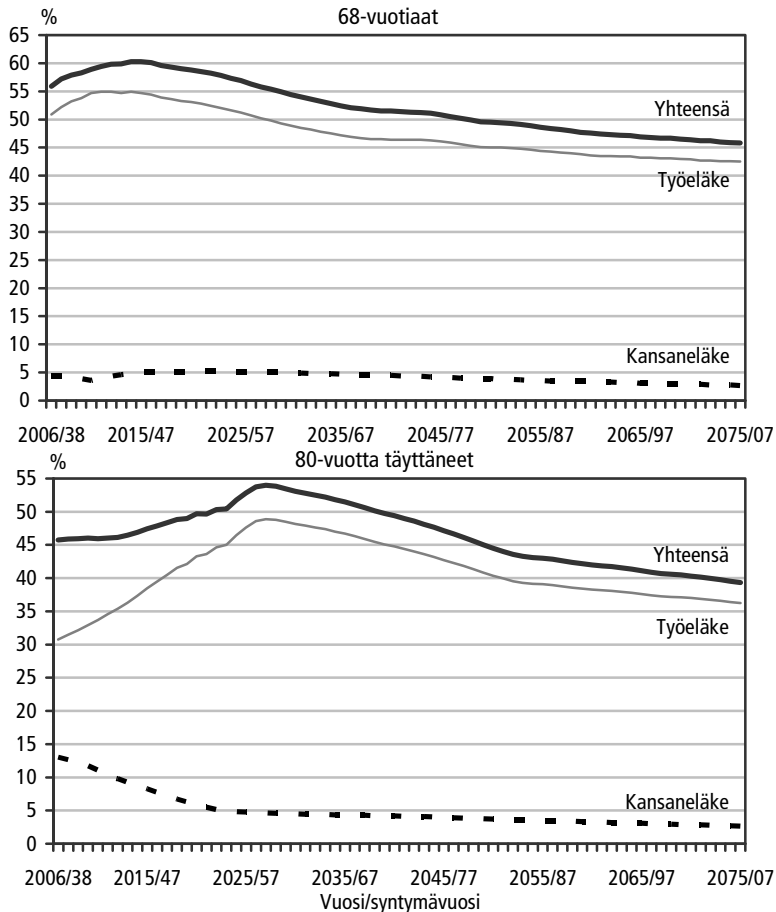


⁸³ Kyseessä on bruttoeläkkeen suhde bruttopalkkaan. Kun kotitalouksien kokoonnot ja tulonsiirrot otetaan huomioon, eläkeläiskotitalouksien käytettävissä oleva tulo oli 70 prosenttia ammatissa toimivien ja yli 80 prosenttia koko väestön tuloista vuonna 2004 (Rantala 2006).

Kansaneläkeosan suuruus suhteessa ansiotasoon alenee laskentajakson alkupuolella nopeasti työeläkkeiden voimaantulon vuoksi ja myöhemmin hitaammin indeksin vuoksi. Keskimääräinen kokonaiseläke nousee vielä hivenen, kunnes kääntyy laskuun 2020-luvun alussa. 2030-luvun puolivälissä keskimääräisen eläkkeen ja ansiotason suhteessa on palattu nykytasolle. Tästä eteenpäin keskimääräinen eläketaso jatkaa alenemista pääosin elinaikakertoimen (työeläke) ja vajaan indeksoinnin (kansaneläke) vuoksi.

Alkavat vanhuuseläkkeet kehittyvät yhtenäisesti kuvion 6.9 kanssa, tason ollessa jonkin verran korkeampi. Suhteellinen eläketaso on korkeimmillaan 1940-luvun puolivälissä syntyneillä ikäluokilla (kuvio 6.10). Heidän näkökulmastaan työeläkelainsäädäntö on ehtinyt täysimääräisesti voimaan, mutta eläketasoa alentavat lainsäädännön muutokset (julkis- ja yksityisalojen karttumien yhtenäistäminen ja elinaikakerroin) eivät vielä vaikuta suurella painolla. Laskelmaan sisältyvä eläkkeellesiirtymisiän lykkäytyminen ei riitä pitämään suhteellista etuustasoa nykyisellään. Kansaneläkkeen merkitys pysyy 68-vuotiailla suhteellisen vakaana laskentajakson alkupuoliskolla. Vanhuuseläkkeessä korvausaste nousee parhaimmillaan 60 prosenttiin. Kuviosta 6.10 nähdään myös vanhuuseläkkeellä (80-vuotta täyttäneet) jo olevien eläketason kehitys suhteessa palkkoihin.

Kuvio 6.10 68-vuotiaiden (ylempi kuva) ja 80-vuotta täyttäneiden (alempi kuva) keskieläke prosenttia keskipalkasta.



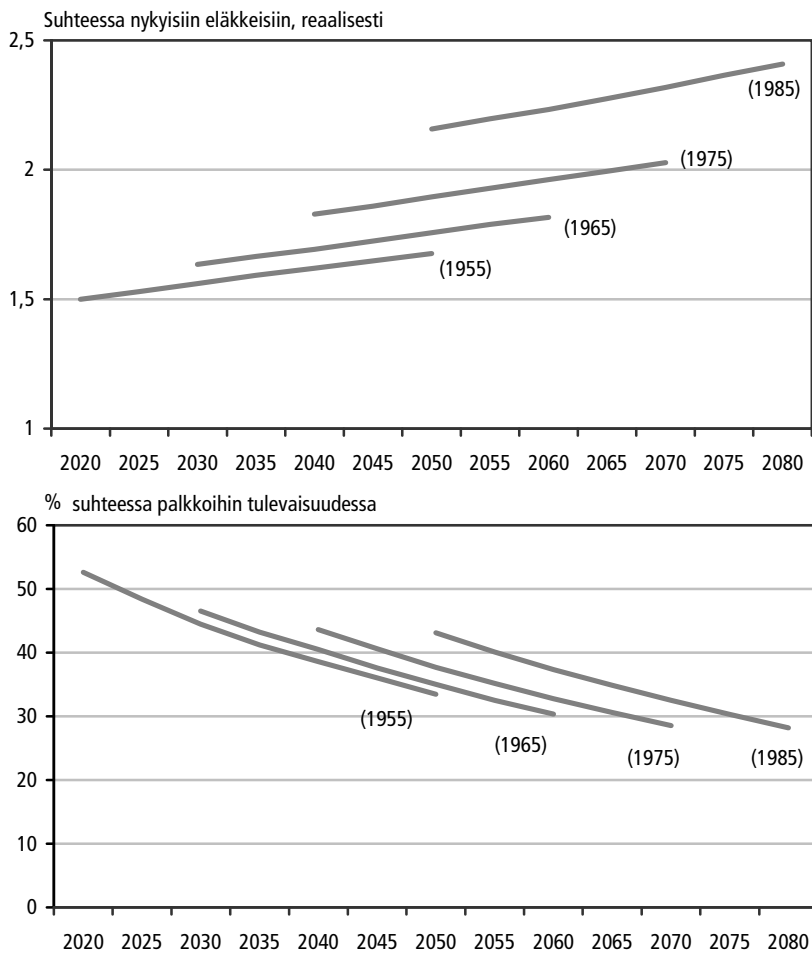
Kuvion 6.11 yläosassa tulevia työeläkkeitä verrataan nykyisiin työeläkkeisiin. Vuosina 1940–1944 syntyneen kohortin työeläkkeiden tasoa vuonna 2005, jolloin kohortti on 65–69-vuotias, on merkitty luvulla yksi. Tulevien eläkkeiden luvut kuvaavat eläkkeiden reaaliarvoa. Laskelman perusteella *työeläkkeet ovat tulevaisuudessa tuntuvasti nykyistä suurempia*. Vuonna 1985 syntyneen kohortin työeläkkeet ovat 2050-luvulla siis reaalisesti yli kaksinkertaisia nykyisiin verrattuna. Tulevien kohorttien eläkkeet suhteessa nykytasoon kohoavat vielä eläkkeellä olon myötä, johtuen eläkeindeksistä.

Kuvion 6.11 alaosassa vertailu tapahtuu saman työntekijäryhmän keskipalkkaan eläkevuosina. Kuviosta havaitaan, että ensimmäisinä vanhuuseläkevuosina työeläkkeet ovat vajaat puolet palkoista. *Eläkkeellä olon myötä eläke suhteessa keskipalkkaan alenee*. Tämä johtuu eläkeindeksistä, eli ns. taitetusta indeksistä.

Reaalisesti eläkkeet kasvavat, mutta hitaammin kuin reaali-palkat. *Mitä enemmän elinikä tulevaisuudessa kohoaa, sitä useampi henkilö siis kokee elämässään tilanteen jossa lakisääteinen eläke suhteessa palkkatasoon on matala.*

Koska julkisella sektorilla on kertynyt suurempia eläkeoikeuksia kuin yksityisellä puolella, ovat alkavat eläkkeet esimerkiksi 2020-luvulla korkeampia suhteessa palkkoihin kuin myöhemmin alkavat. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen kertyvissä oikeuksissa ero julkisen ja yksityisen sektorin välillä häviää. Tämä, yhdessä elinaikakertoimen vaikutuksen kanssa, näkyy kuviossa asteittaisena alenemisena alkavissa eläkkeissä (Lassila ym. 2007).

Kuvio 6.11 Tulevaisuuden työeläkkeet. Vuosina 1955, 1965, 1975 ja 1985 – syntyneet kohortit.



Kuva tulevien työeläkkeiden suuruudesta riippuu siis täysin siitä, mihin niitä verrataan. Nykytasosta katsoen tulevat eläkkeet ovat suuria. Tulevaisuuden

palkkoihin nähden eläkkeet eivät ole suuria. Eläkkeellä oltaessa reaaliansioiden nousu lisää eläkkeiden ostovoimaa, mutta pienentää eläkkeitä suhteessa palkkoihin. Kumpi näistä katsantotavoista, absoluuttinen vai suhteellinen, on tärkeämpi?

On luultavaa, että tulevaisuudessa eläkkeitä ei useinkaan verrata nykyisiin eläkkeisiin. Sen sijaan niitä kyllä vertaillaan tulevaisuuden palkkatuloihin ja muiden eläkeläisten tuloihin. Tätä jälkimmäistä vertailua on vaikea välttää, koska muut ihmiset ovat joka päivä havaittavissa ja heidän kulutustasostaan ja tuloistaan muodostuu mielikuvia ilman tietoista vertailemistakaan. Tulojen ja ostovoiman vertailulle menneisyyden tuloihin ei tällaisia luontevia olosuhteita usein tule.

Sukupolvinäkökulma ja työeläkejärjestelmän tuotto eläkemaksulle

Eläketurvan rahoitukseen liittyvät ratkaisut sisältävät erilaisia seurauksia eri sukupolville silloin kun sukupolvien tai väestöryhmien väliset kokoerot ovat suuret. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tutkimusta on tehty monissa maissa, myös Suomessa. Näkökulmat vaihtelevat sen osalta mitä etuus- tai rahoitusjärjestelmiä otetaan tarkasteluun ja mille aikajänteelle tarkastelu ulotetaan. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tutkiminen vaatii lähtökohtaisesti aikajänteeltään tavattoman pitkää otetta.

Suomessa on historiallisten tilastojen valossa selvitetty eri ikäryhmien maksamia ja saamia eläkkeitä (Gröhn 2007). Tilastoihin perustuvien laskelmien myötä on voitu todeta suuria ikäluokkia edeltäneiden sukupolvien olleen tähän mennessä eläkejärjestelmien rahoituksen näkökulmasta suurimpia hyötyjiä. Kun laskelmiin otetaan huomioon tulevaisuudessa maksettavat eläkkeet ja niiden rahoitus, suuret ikäluokat hyötyvät rahoituksesta enemmän kuin niitä seuraavat myöhemmin syntyneet kohortit. Kaikilla kohorteilla on kuitenkin laskelmien perusteella sikäli myönteinen perustilanne, että ne saavat järjestelmältä enemmän kuin mitä ovat sitä rahoittaneet.

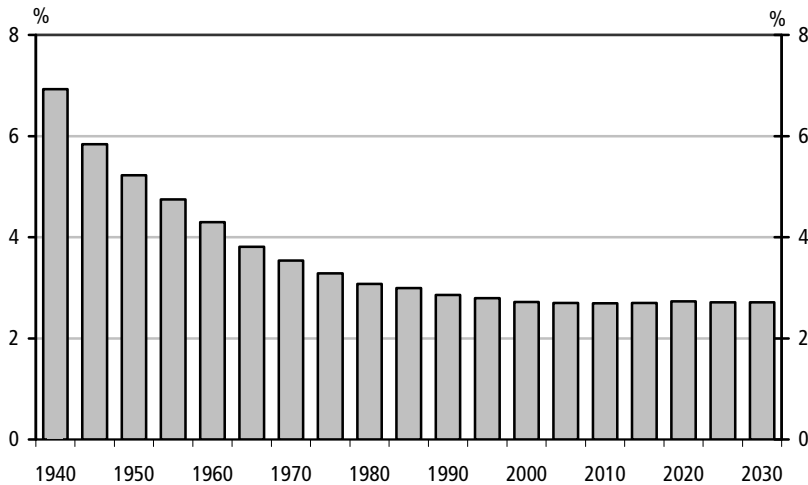
ETLA:n tutkimuksessa (Korkman ym. 2007) lähestytään asiaa eläkejärjestelmän tulevan kehityksen näkökulmasta ja pyritään mittaamaan kuinka suuren tuoton Suomen työeläkejärjestelmä antaa eläkemaksuille. Kuviossa 6.12 esitetään arvio yksityisen sektorin työeläkemaksujen koko elinkaaren aikaisesta tuotosta eri ikäpolville.

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä tuli voimaan vuonna 1962. Ikäpolvet, jotka aloittivat työuransa ennen sitä, ovat saaneet erittäin korkeita tuottoja; näitä ei ole merkitty kuvioon. 1940-luvun alkupuolella syntyneet kohortit ovat ensimmäisiä, jotka ovat maksaneet työeläkemaksuja suunnilleen koko työuransa ajan. He saavat maksuilleen varsin hyvän tuoton, koska heidän työuransa aikana maksut ovat olleet heidän itsensä saamiin eläkkeisiin nähden huomattavan

matalat. Sama pätee vielä vuosikymmenen lopulla syntyneisiin suuriin ikäluokkiin. Heidänkään ei ole tarvinnut rahoittaa täysimääräisiä eläkkeitä heitä edeltäneille sukupolville. Reaalituotto laskee ajassa: 1950-luvulla syntyneiden tuotto on hieman suurempi kuin 1960-luvulla syntyneiden, joka taas on hieman suurempi kuin 1970-luvulla syntyneiden. Tulevien sukupolvien reaalituotto vakiintuu ennusteessa kahden ja kolmen prosentin välille. Se perustuu ansiotason nousuun ja rahastoidulle maksuosuudelle saatavalle tuotolle.

Pitkästä ennustehorisontista huolimatta laskelman osoittama kehityssuunta on luotettava. Ensimmäiset sukupolvet saivat eläkettä ilman, että ehtivät juurikaan maksaa siitä (vrt. myös Gröhn 2006). Heidän eläkkeensä maksavat myöhemmät ikäpolvet, joiden saama tuotto tämän vuoksi jää matalammaksi. Myöhempien sukupolvien keskinäinen tilanne riippuu väestön ikärakenteen ja talouden kehityksestä.

Kuvio 6.12 Sukupolvittainen TEL-tuottoaste. Kukin pylväs kuvaa yhden kohortin TEL-maksulle saaman keskimääräisen reaalituoton (% vuodessa).



Havaintoja ja päätelmiä

- Saadut eläkkeet ovat pitäneet viimeisen kymmenen vuoden aikana reaalisen arvonsa, suhteessa muun väestön keskiansioihin eläkkeen arvo on kuitenkin hiljalleen pienentynyt.
- Suomessa vanhuuseläkeikäisten tulonjako on EU-maiden tasaisimpi.
- Eläkeläiskotitalouksilla on muihin väestöryhmiin nähden vain vähän ongelmia tulojen riittävydessä, asumismenoissa ja laskujen maksamisessa.
- Keskimääräinen eläke tulee kasvamaan myös tulevaisuudessa.

- Suhteutettuna ansioihin keskieläke nousee 2020 luvulle saakka, minkä jälkeen suhde alkaa hiljalleen laskea. Alun nousu johtuu eläkejärjestelmän kypsymisestä, ja lasku etupäässä työeläkkeiden elinaikakertomesta.
- Kaikki kohortit saavat eläkejärjestelmältä tulevaisuuteen suuntaavien laskelmien mukaan enemmän kuin mitä ovat sitä rahoittaneet.
- Suuret ikäluokat hyötyvät eläkkeiden rahoituksesta enemmän kuin myöhemmin syntyneet ikäluokat.

6.4 Ikääntyneiden hyvinvoinnin kehitys ja hoivakysymys

Ikääntyneiden hyvinvointi on erilaisten indikaattorien valossa kehittynyt myönteisesti: asumisen ja lähipalvelujen saatavuuden ongelmat ovat vähentyneet, subjektiivinen taloudellinen tilanne parantunut ja koettu terveys ja päivittäinen toimintakyky parantuneet. Yksinasuminen, joka on myös hoivatarpeen riskitekijä, on kuitenkin lisääntynyt ja etenkin iäkkäimmät naiset, jotka tavallisesti ovat myös pienituloisia, asuvat yksin. Kotona asuvilla myös arjen toimintakyvyn ongelmien kokeminen on yleistynyt, ja kun tämä liittyy suurelta osin kodin ulkopuolisiin toimintoihin ja liikkumiseen ulkona on kyse ainakin osaltaan asunympäristöjen esteettömyyteen liittyvistä kysymyksistä. Myös suuria toimintakyvyn vajeita omaavien osuus hieman lisääntynyt ja tämä liittyy siihen, että kotona asuu yhä enemmän hyvin iäkkäitä ihmisiä. Ainakaan julkisrahoitteinen kotipalvelu/-hoito ei ole pysynyt kehityksen perässä, vaan samaan aikaan sen tilastojen mukainen (SVT 2007) kuin itse raportoitukin (Vaarama ym. 2006, Vaarama 2008) käyttö on vähentynyt. Supistuksien voimakkuutta kuvaa vuosien 1998 ja 2004 välinen kehitys, jolloin kotipalvelun/-hoidon kattavuus laski noin 21 prosentista 60 vuotta täyttäneistä 5 prosenttiin. Samaan aikaan myös perheiltä saatu apu on vähentynyt, joskin se on yleisempää kuin kunnalta saatu apu, mutta ikääntyneiden itse kolmannelta sektorilta hankkima apu on lisääntynyt. Tämä viittaa siihen, että julkisen vastuun purku ei ole siirtänyt vastuuta vain omaisille vaan myös kolmannelle sektorille. Kun samalla palveluvajeen kokeminen on viidessä vuodessa kolminkertaistunut, näyttää siltä, että osa kotona asuvien avun tarpeesta on jäänyt kokonaan tyydyttämättä. Lisäksi kotihoidon piiriin päässeistä joka viides kokee, ettei saa apua riittävästi (taulukko 6.3). Tämän valossa näyttäisi siltä, että puheet kroonistuvasta palveluvajeesta ainakin vanhusten kotiin annettavassa hoivassa ovat perusteltuja.

Vaikka kotona asuvien iäkkäiden määrä on kasvanut ja kasvaa jatkuvasti, miltei kaikkien heidän tarvitsemiensa palvelujen suhteellinen kattavuus on kuitenkin vähentynyt viimeisten 20 vuoden ajan (taulukko 6.3). Vain palveluasumisen ja omaishoidon tuen kattavuus on lisääntynyt. Erityisesti ikääntyneiden kodinhoitoapu ja perinteinen pitkäaikaishoito ovat olleet voimakkaan supistamisen kohteina, mutta myös säännöllisen kotihoidon kattavuus on laskenut.

Kotiin annettavan avun rakenteessa on tapahtunut suuri muutos niin, että julkisen sektorin rooli on pienempi kuin perheiden ja kolmannen sektorin, ja koettu avun riittämättömyys moninkertaistunut. Joka kolmas – viides kokee jäävänsä vaille tarvitsemaansa apua tai saavansa sitä liian vähän. Palvelujen lisätarve kohdistuu etenkin kunnallisiin kotihoidon tukipalveluihin ja kotihoitoon.

Iäkkäät ovat siis turvautuneet yhä enemmän läheisiinsä ja kolmanteen ja yksityiseen sektoriin, mutta silti koettu palveluvaje kasvaa, mahdollisesti myös sosio-ekonomiset erot siinä, miten ja mistä apua saadaan. Jo 1990-luvun lopussa oli nähtävissä laitoshoidon ja palveluasuminen osalta ikääntyneiden polarisaatio kahteen ryhmään, jossa parempiosaiset käyttivät yksityisiä ja pienituloiset ja eniten apua tarvitsevat julkisia palveluja (Vaarama ym. 2000, Heikkinen 2006, Sulander ym. 2006, Vaarama & Ylönen 2006, Vaarama & Pahtakari 2008)

Taulukko 6.3 Suomalaisten ikääntyneiden itse raportoitu toimintakyky ja avun saanti vuosina 1998–2007.

Muuttuja	60+ 1998 (n=1 036)	60+ 2004 (n=1 059)	80+ 2004 (n=391)	
Ikä keskiarvo	70	73	N/A	
minimi-maksimi	60–94	60–96	80–84 (64 %)	
Asuu yksin %	36 17 (M) 46 (N)	42 24 (M) 54 (N)	34 (M 80–84) 40 (M 85+)	74 (N 80–84) 88 (N 85+)
Ongelmia: keittiö, kylpyhuone, WC %	11	8 (M) 10 (N)	9–13 (M)	12–16 (N)
Fyysisiä esteitä liikkumiselle (kotona/ulkona) %	13–28	15 (M) 19 (N)	23 (M)	30 (N)
Ongelmia palvelujen saavuttamisessa %	44	N/A	19–35*	
Riittämättömästi rahaa tarpeisiinsa nähden %	17	10	10	
Ei I/ADL -vaikeuksia %	46	48	20 (M 80–84) 16 (M 85+)	17 (N 80–84) 3 (N 85+)
Vain IADL -vaikeuksia %	29	36	51 (M 80–84) 37 (M 85+)	55 (N 80–84) 43 (N 85+)
IADL- + pieniä ADL -vaikeuksia %	19	8	20 (M 80–84) 21 (M 85+)	15 (N 80–84) 20 (N 85+)
IADL- + vakavia ADL -vaikeuksia %	7	8	9 (M 80–84) 26 (M 85+)	13 (N 80–84) 33 (N 85+)
Tyytyväinen terveyteensä %	44	63	57 (M)	57 (N)
Saa julkista kotipalvelua (-hoitoa) %	21 17 (M) 23 (N)	5	8 (M 80–84) 19 (M 85+)	14 (N 80–84) 19 (N 85+)
Saa apua perheeltä/läheisiltä %	17 13 (M) 19 (N)	6	11 (M 80–84) 21 (M 85+)	14 (N 80–84) 20 (N 85+)
Kokee palveluvajetta	7	22	30 (80–84) 20 (85+)	

*80 vuotta täyttäneet kokivat kaikkien jokapäiväiselle elämälle välttämättömien palvelujen olevan liian kaukana.

Lähde: Vaarama (2008).

Yksityisiä palveluja käyttäville taas on tyypillistä korkeampi koulutus ja siihen liittyen mitä ilmeisimmin paremmat tulot ja kunnallisia palvelujen käyttäjiä parempi toimintakyky, näiden palvelujen hyvä saatavuus kaupunkimaisissa kunnissa sekä se, että heistä moni järjestää apunsa itse ilman kunnan väliintuloa (Vaarama 2004). Vaikka tämä vähentää painetta julkisiin palveluihin ja tulee yleistymään tulevien iäkkäiden paremman elintason takia, on vaarana myös polarisaatio, jossa kunnalliset palvelut jäävät vähävaraisten palveluiksi kun taas muut hakevat palvelunsa yksityisiltä markkinoilta. Tämä on sitä todennäköisempää, mitä heikommaksi julkispalvelujen laatu muodostuu ja mitä tiukemmaksi sen saannin kriteerit.

Palvelujen käytössä on kuitenkin seutukuntien välillä paljon eroja niin palvelurakenteissa kuin palvelujen kattavuudessaakin. Maaseutualueilla on pystytty sopeuttamaan hoivan rakennetta paremmin kohti keveitä palvelurakenteita kuin kaupungeissa. Tähän viittaa se, että vanhainkotien asukkaita on suhteessa vastaavanikäiseen väestöön vähemmän kuin kaupungeissa. Maaseudullakin kuitenkin on verrattain paljon terveyskeskusten vuodeosastopaikkoja, ja laitoshoidon osuus (vanhainkodeissa ja vuodeosastoilla annettava hoito yhteensä) on selvästi suosituksia korkeampi. Osin erot kertovat siitä, että historiallisista syistä hoiva painottuu eri tavalla. Jos kuntiin on esimerkiksi rakennettu laitoshoidoa, sen purkaminen edellyttäisi muun muassa rakennusten uudistamista ja muita investointeja, johon ei ole haluttu ryhtyä. Erityisen suuret erot ovat omaishoidon tuessa, osassa alueita se on erittäin niukkaa ja joillakin maaseutualueilla sitä käytetään paljonkin hyväksi. Ylipäätään maaseudulla näyttää olevan suurempi hajonta ts. siellä hoivan mitoituksen puolesta on sekä hyviä että niukasta mitoituksesta kertovia lukuja. (Volk & Vaarama 2008, taulukko 6.4)

Omaishoidon tuki, säännöllinen kotihoito ja myös tehostettu palveluasuminen on maaseudulla kaupunkeja yleisempää. Parempi kattavuus voi heijastella myös olosuhteita ja keskimääräistä suurempia tarpeita, koska esimerkiksi puutteellinen asuminen ja sairastavuus lisäävät palvelutarpeita. Keskimääräiset hoivan kattavuusluvut viittaavat siihen, että kaupungeissa ja varsinkin Helsingin seudulla kasvavasta hoivatarpeesta huolimatta painotetaan enemmän laitoshoidon tyyppiseen hoivaan.

Seutukuntatasolla tarkasteltuna havaitaan erityyppisillä alueilla erilainen hoivan kattavuus. Yhteistä on kuitenkin se, että lähes kauttaaltaan kattavuus on pienempi kuin STM:n ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa on esitetty ja palvelurakenne painottuu laitoshoidon. Maaseutualueilla on pystytty sopeuttamaan hoivan rakennetta paremmin kohti keveitä palvelurakenteita kuin kaupungeissa. Tähän viittaa se, että vanhainkotien asukkaita on suhteessa vastaavanikäiseen väestöön vähemmän kuin kaupungeissa. Maaseudullakin kuitenkin on verrattain paljon terveyskeskusten vuodeosastopaikkoja, ja laitoshoidon osuus (vanhain-

kodeissa ja vuodeosastoilla annettava hoito yhteensä) on selvästi suosituksia korkeampi.

Taulukko 6.4 Palvelujen käyttö seutukunnittain ja koko maa sekä erot laatusuositukseen.

75-vuotta täyttäneet asiakkaat, % vastaavan ikäisestä väestöstä 31.12.2006	1 Metro- polialue	2 Moni- puoliset yliopisto- seudut	3 Alueel- liset keskukset	4 Teolliset keskukset	5 Maaseu- tumaiset seudut	6 Harvaan asutut seudut	7 Koko Suomi seutu- kuntien keski- arvo	8 Laa- tusuosi- tuksen mukainen tavoite	9 Vaje /liika verrattu- na suosi- tukseen
Omaishoidon tuki (vuoden aikana)	3,1	3,4	3,5	3,5	4,2	5,1	4,0	5–6	-20–33
Säännöllinen kotihoito (30.11.2005)	10,9	11,6	11,2	12,1	12,7	14,5	12,5	13–14	-4–11
Ikääntyneiden tavallisen palveluasumisen asiakas	2,1	1,9	1,7	1,0	2,4	2,0	1,9		
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen asiakas	3,4	3,1	3,9	3,9	3,9	4,3	3,9	5-6	-22–35
Vanhainkotien asiakas	4,6	4,0	3,8	4,3	4,3	3,2	4,0		
Terveyskeskusten pitkäaikaissasiakkaat	2,1	2,6	2,8	2,1	1,9	2,6	2,3		
Kotona asuvat	89,8	90,1	89,4	89,7	89,7	89,9	89,7	91–92	-2–2,5
Pitkäaikaissessa laitoshoidossa vanhainko- deissa tai terveyskes- kuksissa olevat	6,6	6,5	6,6	6,4	6,3	5,8	6,3	3	+48

Aiemmin todettu lasku itse raportoidussa julkisen hoivan käytössä (taulukko 6.3) vastaa tilastojen antamaa kuvaa (taulukko 6.4). Vain joka viides 85 vuotta täyttäneistä raportoi saaneensa kunnallista kotihoitoa, kun taas kaksinkertainen määrä sai apua perheiltään ja kolmannen sektorin järjestöiltä. Palveluvajetta koettiin nimenomaan kunnan kotipalvelussa tai kotisairaanhoidossa (Vaarama ym. 2006).

Edellä kuvattuja arvioita koetusta palvelutarpeesta voidaan kritisoida siitä, että tarve on rajaton mutta resurssit niiden tyydyttämiseen rajalliset. Siksi painotetaan priorisointia eniten apua tarvitseville. Liian vähäinen apu on kuitenkin erityisesti iäkkäimpien ongelma, sillä noin joka kolmas 80–84 vuotta täyttänyt nainen ja joka viides 85 vuotta täyttänyt sukupuoleen katsomatta katsoi vuonna 2004 saamansa avun riittämättömäksi (Vaarama ym. 2006). Priorisoinnin onnistumista voidaan arvioida myös vertaamalla kunnallisen kotihoidon kattavuutta niiden vanhusten määrään, joilla on suuria ongelmia selvitä niin arkiaskareista kuin henkilökohtaisista päivittäisistä toimistaan, sekä arvioimalla heidän kokemaansa

palveluvajetta (taulukko 6.5). Tämäkin vertailu viittaa vajeeseen niin kotihoidon kattavuudessa kuin intensiteetissäkin.

Taulukko 6.5 Suuret toimintakyöngelmat, kotihoidon kattavuus ja koettu palveluvaje, % ikäryhmästä vuonna 2004

Ikäryhmä	Suuria toimintakyöngelmia	Tilastoitu kotihoidon käyttö	Itse raportoitu käyttö	Perheeltä saatu apu	Koettu vaje 2004	Koettu vaje 1998
60+	8	6,5	5	6	22	7
80–84	11	N/A	10	13	30	N/A
85+	30	21	19	20	20	N/A

Lähteet: Vaarama ja Kaitsaari (2002), Vaarama ym. (2006).

Vanhuspalvelumarkkinat tulevat todennäköisesti edelleen yksityistymään ja kaupallistumaan, ja yksityisen ja kolmannen sektorin palvelut täydentämään entistä enemmän julkisia palveluja. On kuitenkin poliittisen ja sosiaalisen kestävyyskannalta olennaista, että päätöksenteko on avointa sen suhteen millaista yksityisen ja julkisen kumppanuutta tavoitellaan, miten suojataan usein avuttomien palvelujen käyttäjien asema ja halutaanko jatkaa kehitystä, jossa julkis palvelut ovat yhä enemmän pienituloisten ihmisten laadullisesti heikkeneviä palveluja kun taas suuremmat tulot omaavat hankkivat apunsa yksityisiltä markkinoilta. Tämä liittyy siihen, millaisen hoivapalvelun yhteiskunta haluaa antaa. Lienee myös mahdollista kehittää yksityisen ja julkisen kumppanuutta ilman, että kärjistetään sosiaaliluokkien välisiä eroja. Tähän liittyy yhtäältä se, että palvelusetelijärjestelmän avulla tuetaan pienituloisten ostovoimaa. Toisaalta markkinoiden laajentuessa tarvitaan myös niiden valvontaa jotta suojataan usein avuttomien asiakkaiden asemaa. Tähän voisi ikääntyneiden hoivapalvelujen saattaminen kansallisen laatusertifioinnin piiriin olla vastaus, sillä koskiessaan niin julkisia kuin yksityisiäkin palveluja se kaventaisi niiden välistä laatueroa ja turvaisi palvelujen laadun lisäksi niin asiakkaan kuin palvelun tuottajankin asemaa. Sertifiointi tuottaisi myös standardeja, jotka parantaisivat kuntien asemaa tilaaja-tuottaja-malliin liittyvässä kilpailutuksessa kun kunnat voisivat perustaa päätöksensä hinnan sijasta hinta-laatu -suhteeseen.

Kaikkiaan olisi tarpeen ottaa julkinen hoivapalvelu yksityiskohtaiseen tarkasteluun ja samalla pohtia uudelleen myös laatusuosituksen sisältö ja status julkisessa ohjausjärjestelmässä. Verrattuna iäkkäiden kokemaan avun tarpeeseen ja ennusteisiin iäkkäiden toimintakyvyn kehityksestä laskennallisten mitoitusten tulisi olla kotihoidossa 18–20 prosenttia ja yksiportaisessa pitkäaikaishoidossa 12 prosenttia 75 vuotta täyttäneestä väestöstä. Riittävyysongelma ei kuitenkaan liity vain siihen, kuinka moni saa palvelua vaan myös siihen, saadaanko sitä riittävästi. Tutkimustulosten mukaan näin ei ole, vaan esimerkiksi kotihoidossa noin 20–30 prosenttia kokee saavansa apua liian vähän. Toisaalta palvelujen laatu

saattaa kuitenkin olla mainettaan parempi. Olisikin selvitettävä perusteellisesti ikääntyneiden palvelujen nykytila kunnissa ja laadittava hoivapoliittinen ohjelma tilanteen korjaamiseksi ja tulevaan varautumiseksi. Koska hoivakysymys on sukupolvien välinen, olisi myös hoivalupaus sovittava niiden kesken. Yksi mahdollisuus olisi perustaa kansallinen hoivafoorumi keskustelemaan ja etsimään konsensusta hoivalupaukseen.

Havaintoja ja päätelmiä

- Ikääntyneiden hyvinvointi on erilaisten indikaattorien valossa kehittynyt myönteisesti.
- Kotiin annettavien palvelujen kattavuus on viimeisten 20 vuoden aikana supistunut vaikka kotona asuivien vanhusten määrä on lisääntynyt.
- Iäkkäät ovat turvautuneet yhä enemmän läheisiinsä ja kolmanteen ja yksityiseen sektoriin.
- Palvelujen käytössä on kuitenkin seutukuntien välillä paljon eroja niin palvelurakenteissa kuin palvelujen kattavuudessa.
- Vanhuspalvelujen kattavuus seutukuntatsolla on lähes kauttaaltaan pienempi kuin STM:n ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa on esitetty ja palvelurakenne painottuu laitoshoitoon.

6.5 Näkökulmia poliittiseen kestävyYTEEN

Väestön ikääntymisen taloudellisia seurauksia pohditaan usein julkisen talouden kestävyyslaskelmien avulla. Laskelmien perusskenaariot tehdään yleensä olettaen, että ”nykyistä politiikkaa” jatketaan tulevaisuudessakin. Väestön ikääntyminen voi kuitenkin itsessään luoda muutospaineita politiikkaan. Tässä kappaleessa pohditaan eräitä mahdollisia muutoksia ja niiden todennäköisiä seurauksia. Esimerkiksi käy muun muassa tilanne, jossa eläkeläiset saavat kasvavalla poliittisella voimallaan lisättyä eläke-etujaan, vaikkapa palautettua puoliväliindeksin työeläkkeisiin. Eläkemenot kasvaisivat enemmän kuin perusskenaariossa arvioidaan, ja niiden rahoittaminen tulisi vaikeammaksi.

Perusskenaario ei välttämättä kuvaa nykypolitiikan jatkamista. Siihen voi liittyä myös välttämättömiksi katsottuja muutoksia hyvinvointijärjestelmiin, jos kehityskuva ilman muutoksia ei vaikuta rahoituksellisesti kestävältä. Riski on tällöin, että ikääntyneet äänestysvoimallaan torjuvat tällaiset muutokset. Alla esitettävä huonon kierteen, ”noidankehän”, mahdollisuus kuvaa tällaista tilannetta.

Paineita poliittisiin päätöksiin voi tulla myös muusta ympäristöstä, syistä jotka eivät liity ikääntymiseen, mutta silti muuttavat peruslaskelman oletuksia. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen väliset suhteet voivat muuttua tavalla, joka johtaa työeläkejärjestelmän olennaiseen muuttamiseen. Sosiaalinen kestävyys on

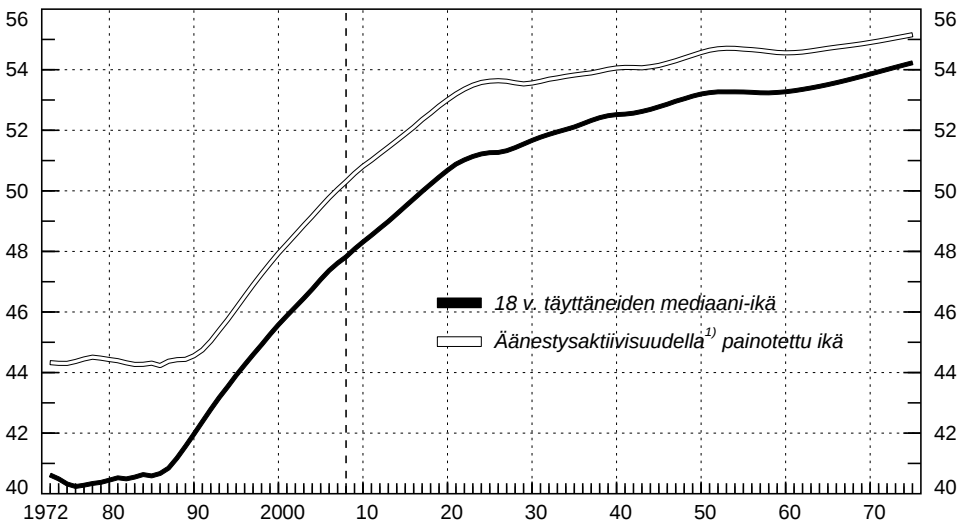
myös joissakin suhteissa lähellä poliittista – liian huonoksi katsottava sosiaaliturva voi johtaa etujen muutoksiin poliittisen prosessin kautta.

Tässä tarkastellut poliittiset riskit perustuvat erilaisiin tutkimuksiin, joista muodostuva kuva ei ole yhtenäinen. Pohdittavana olevat asiat ja kehityskulut ovat mahdollisia mutta eivät mitenkään vääjäämättömiä. Selvää kuitenkin on, että poliittiset riskit osaltaan lisäävät ikääntymisskenaarioihin liittyvää epävarmuutta. Ilman poliittisia riskejäkin tämä epävarmuus on erittäin suurta, kuten monet tuoreet tutkimukset osoittavat (esim. artikkelit teoksessa Alho ym. 2008).

Äänestäjäkunta vanhenee

Äänestäjäkunta Suomessa on vanhentunut ja vanhenee edelleen. Kuvio 6.13 kuvaa tätä kehitystä. Äänioikeutettujen mediaani-ikä on noussut 1970-luvun alun 40 vuodesta nykyiseen 48 vuoteen. Tilastokeskuksen vuoden 2007 väestöennusteen mukaan äänioikeutettujen mediaani-ikä nousee 51 vuoteen 2020-luvun alussa. Tämän jälkeenkin nousu jatkuu mutta nousuvauhti hidastuu.

Kuvio 6.13 Äänioikeutettujen mediaani-ikä.



1) Miesten ja naisten äänestysaktiivisuus ikäryhmittäin v. 1999 eduskuntavaaleissa. Painot perustuvat tutkimukseen Martikainen, T.-Wass, H.: Äänettömät yhtiömiehet. Tilastokeskus, Vaalit 2002:1. ETLA 4.9.2008

Äänioikeuttaan käyttäneiden keskimääräinen ikä on korkeampi kuin kaikkien äänestysikäisten. Vuoden 1999 eduskuntavaalien ikäryhmittäisellä äänestysaktiivisuudella painotettu äänioikeutettujen mediaani-ikä on juuri ylittänyt 50 vuotta. Seuraavan kymmenen vuoden kuluessa ikä nousee kahdella vuodella. 2030-luvulla mediaani-ikä ylittää 54 vuotta. Sen jälkeen nousu hidastuu.

Äänestäjäkunnan mediaani-ikä nopean nousun kausi alkoi 1980-luvun lopulla, ja on kestänyt 20 vuotta. Ennusteen mukaan se jatkuu vielä noin 15 vuotta. Olemme siis juuri ohittaneet nopean muutosajan puolivälin.

Ikääntyneet äänestäjät uudistusten estäjinä

Jotta väestön ikääntyminen voidaan kääntää taloudelliseksi menestystarinaksi, vaaditaan sekä työelämän että julkisen sektorin toiminnan uudistuksia. Nämä voivat kaatua poliittisen järjestelmän päätöksiin – ikääntyneet äänestäjät (jotka karttavat riskejä enemmän kuin nuoret) voivat estää uudistukset. He voivat pitää saamansa tulonsiirrot korkeina, ja tarvittavat verotulot vähentävät nuorten inhimilliselle pääomalle tulevaa tuottoa.

Boeri ym. (2006) ja Bovenberg (2008) kuvaavat ikääntyvän äänestäjäkunnan itsekkäistä päätöksistä aiheutuvaa huonoa kierrettä talous- ja väestökehitykseen. Noidankehässä on seuraavia kohtia. Väestön ikääntymiseen liittyvät suuret julkiset menot pitävät verot korkeina. Työnteko ei ole taloudellisesti kannustavaa, ja tästä seuraa varhaisen eläköitymisen yleisyys. Koulutuksella hankitun inhimillisen pääoman tuottoaika on lyhyt. Lyhyt työura ei anna aikaa lastenteolle, ja seurauksena on matala syntyvyys. Tämä pahentaa väestön ikärakennetta edelleen. Työikäisten verorasitus kasvaa ja kannustavuus heikkenee. Todennäköisesti tällaiseen yhteiskuntaan liittyy myös matala innovaatiotaso ja poliittinen epävakaus.

EU-maissa tehdyt kyselyt, kuten Eurobarometer (2004), osoittavat, että jotkut mahdolliset tavat hoitaa tulevaisuudessa nousevat eläkemenot ovat erittäin epäsuosittuja. Esimerkiksi eläkeiän nostamista vastustaa keskimäärin kolme vastaajaa neljästä sekä Suomessa että EU-maissa keskimäärin. Vastustus ei näytä riippuvan merkittävästi vastaajan iästä.

Eläkemaksujen nostaminen on huomattavasti suositumpaa. Kaksi kolmesta EU-vastaajasta hyväksyy tämän. Suomessa kannattajia oli neljä viidestä. Kannatus lisääntyy systemaattisesti iän myötä. Alle 25-vuotiaista EU-kansalaisista runsas puolet kannattaa maksujen nostoa, mutta 55 vuotta täyttäneistä jo kolme neljästä. Maksujen nousun estäminen siten, että etuuksia tarvittaessa pienennetään, on epäsuosittua. EU-kansalaisista vain 30 prosenttia kannattaa sitä, suomalaisista marginaalisesti useampi. 55 vuotta täyttäneiden vastustus on hieman suurempaa kuin nuorempien, mutta muuten ikäriippuvuus ei ole selvää.

Työttömyyden vähentäminen ja siitä seuraava eläkkeiden maksajien lukumäärän kasvu olisivat erittäin suosittu tapa hoitaa rahoitusongelma, samoin osallistumisasteiden nostaminen. Lähes yhtä suosittu on epämääräinen ”muiden julkisten menojen” leikkaaminen. Tosin Suomessa kannattajia on vain 74 prosenttia, kun EU-keskiarvo on 82 prosenttia.

Asteittaisen eläkkeelle siirtymisen mahdollisuutta, siis jonkin muotoista osa-aikaeläkettä, pidettiin yleisesti hyvänä asiana.

Erilaisten eläkemuutosten kannatusta on tutkittu mediaaniäänestäjämalleilla (mm. Lassila & Valkonen 2001). Mallien mukaan eläkkeiden leikkaaminen on usein epäsuosittua, ja sitä enemmän mitä ikääntyneemmäksi väestö käy. Mallien perusteella esimerkiksi elinaikakerroin, joka Suomessa kohta tulee käyttöön, ei ole suosittu. Suosio työikäisten keskuudessa on tosin selvästi suurempaa kuin koko aikuisväestön keskuudessa, mikä saattaa osaltaan selittää päätöksen läpimenon.

Ikääntyneet äänestäjät ja talouden säännöstely

Galasso (2006, 2008) on tutkinut väestön ikääntymiseen liittyviä poliittisia riskejä laajemmalla tarkastelulla kuin edellä ollut noidankehä sisälsi. Hänen lähtökohtansa on seuraava:

1. Poliittisesti valitut päättäjät tekevät talouspolitiikkaa lisätäkseen mahdollisuuksiaan tulla valituksi uudelleen.
2. Väestön ikääntyminen muuttaa äänestäjäkuntaa.
3. Poliitikot reagoivat äänestäjäkunnan muutokseen.

Julkisten menojen ja verojen ohella Galasso tarkastelee myös talouden säännöstelyä, erityisesti työmarkkinoita ja työntekijöiden asemaa koskevia lakeja ja muita säännöstelymuotoja. Hän tarkastelee myös hyödykemarkkinoiden säännöstelyä. Eri maiden sosiaalimenojen tason ja työntekijöiden suojan välille hän löytää positiivisen korrelaation.

Galasso tarkastelee neljää hyvinvointivaltiomallia. Liberaalissa hyvinvointivaltiossa (Iso-Britannia ja USA) työntekijöillä on vähän suojaa ja matala sosiaaliturva. Työmarkkinat ovat joustavat, hyödykemarkkinoiden sääntely vähäistä, sosiaaliturva matala, ja riskeihin varautuminen merkittävästi omalla vastuulla.

Perhemallin maissa (Espanja, Portugali, Kreikka ja Italia) sekä hyödyke- että työmarkkinat ovat voimakkaasti säädeltyjä. Julkista rahaa käytetään vain vähän rahaa työvoiman aktivointitoimiin. Sosiaaliturva painottuu eläkkeisiin. Suojataan siis erityisesti vakituksessa työssä olevia senioreja (perheen päitä) ja eläkeläisiä.

Sosiaalidemokraattiset hyvinvointivaltiot eli pohjoismaat: näissä maissa sääntely sekä hyödykemarkkinoilla että työmarkkinoilla on suurempaa kuin liberaaleissa maissa mutta selvästi vähäisempää kuin perhemallin maissa. Sosiaaliturva on korkea, ja työttömyysriskien vähentämiseksi tehdään paljon toimenpiteitä.

Korporatiiviset hyvinvointivaltiot (Ranska, Saksa, Itävalta ja Belgia) muistuttavat sosiaalidemokraattisia, mutta niissä on yleensä enemmän sääteltyä työmarkkinoilla ja myös hyödykemarkkinoilla.

Galasson mukaan politiikka ikääntyvän äänestäjäkunnan oloissa on seuraavalaista:

- Työurien pidentämisen kannustimia on parannettu, ja parannetaan vielä lisää.
- Hyödykemarkkinoiden sääntelyä on vähennetty, ja tämä kehityssuunta voi jatkua, koska se on ikääntyneiden etujen mukaista.
- Työmarkkinoiden sääntelyn purkamisesta ei ole havaittavissa merkkejä, eikä luultavasti tulekaan.

Työeläkkeitä koskeva päätöksenteko

Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmä on luotu työntekijä- ja työnantajajärjestöjen yhteistyönä, ja ne ovat edelleen keskeisiä päätöksentekijöitä. Eduskunnan ja hallituksen tosiasiallinen rooli on ollut verraten vähäinen, vaikka kyseessä on pakollinen lakiin perustuva järjestelmä. Voidaan kysyä, muuttuuko tällainen vallanjako, kun työmarkkinajärjestöjen suhteet ja toimintamuodot muuttuvat.

Työnantajia edustava Elinkeinoelämän keskusliitto on päättänyt, ettei keskitettyjä tulopoliittisia ratkaisuja enää tehdä. Tämä luo painetta keskusjärjestöjen yhteistyön muuttumiseen ja saattaa johtaa siihen, että kolmikantayhteistyössä hallituksen rooli vahvistuu, ja järjestöjen rooli vastaavasti pienenee.

Yksityisalojen työeläkejärjestelmä poikkeaa muusta sosiaaliturvasta ja politiikasta sen vuoksi, että työeläkerahastoihin, -kassoihin ja -säätiöihin on kertynyt mittava omaisuus. Näitä rahastoja koskevaa päätösvaltaa työmarkkinajärjestöt eivät luonnollisestikaan halukkaasti luovuta parlamentaariselle päätöksenteolle.

Jos kuitenkin järjestöjen yhteistyön muuttuminen johtaa siihen, että työeläkejärjestelmässä ei pystytä tekemään tulevaisuudessa vaadittavia päätöksiä, voi tilanne tulla otolliseksi vallan siirtymiselle. Työ- ja kansaneläkejärjestelmät voivat muuttua yhdeksi eläkejärjestelmäksi, josta päätetään eduskunnassa. Korkman (2008) pohtii tällaisen muutoksen seurauksia.

Jos työeläkejärjestelmää koskeva päätöksenteko siirtyisi selvemmin eduskunnalle, päätöksentekoon vaikuttava äänestäjäkunta vanhenisi selvästi. Työmarkkinajärjestöthän edustavat erityisesti työikäistä väestöä, eduskunta kaikkia äänestysikäisiä. Lassila ja Valkonen (1996) analysoivat mediaaniäänestäjämallilla tilannetta, jossa ansiosidonnainen eläketaso päätetään enemmistöpäätöksillä. Jos äänestäjäkunta on työikäistä, päädytään matalampaan eläketasoon kuin jos koko aikuisväestö päättää. Analyysissa äänestäjät ottavat päätöksissään

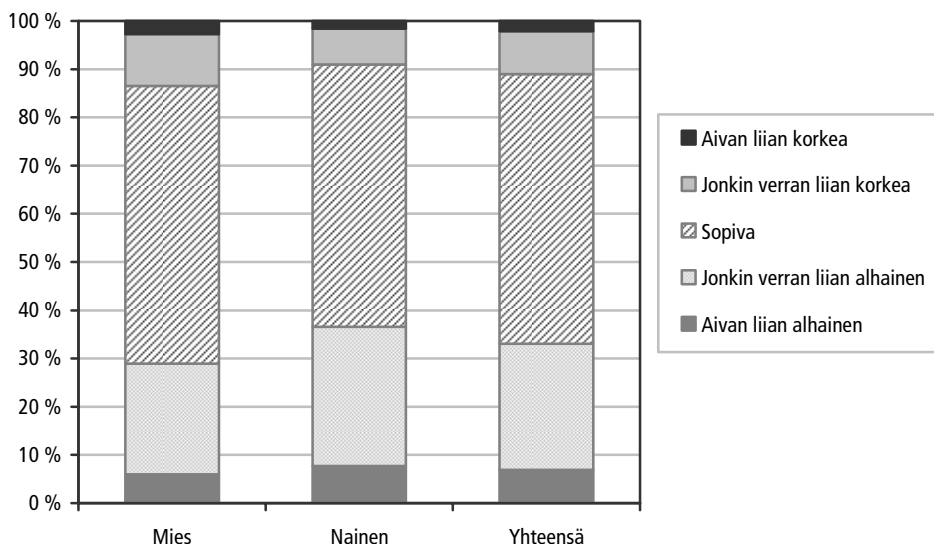
kaukonäköisesti huomioon kaikki eläketason taloudelliset vaikutukset, ml. eläkekustannusten vaikutukset veroihin, siitä investointeihin ja sitä kautta työn tuottavuuteen. Työikäisille äänestäjille nämä vaikutukset ovat tärkeitä, vanhuuseläkeläisille vähemmän tärkeitä. Eduskunnan aseman korostumisen voisi olettaa lisäävän eläkeindeksien muuttamisen tai muunlaisen etuuksien lisäämisen todennäköisyyttä. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta tämä olisi muiden seikkojen pysyessä ennallaan ongelmallinen kehityskulku.

6.6 Luottamus ja tulevaisuudenusko

Suomi ja muut pohjoismaat lukeutuvat poikkeuksetta maihin, joissa kansalaisten luottamus yhteiskunnallisiin toimijoihin on vahvaa; vielä muita pohjoismaita enemmän suomalaiset luottavat poliisiin. Samalla hyvinvointivaltion voidaan katsoa pitäneen – ja pitävän osaltaan yllä tätä yleistä luottamusta. Luottamus virkamiehiin ja sosiaaliturvajärjestelmään on ollut 2000-luvulla Suomessa nousussa, terveydenhuoltoon puolestaan laskussa. Kuitenkin enemmistö suomalaisista luottaa näihin toimijoihin yhä vähintäänkin melko paljon. (Borg 2007). Eri instituutioista kaikkein tyytyväisimpiä suomalaiset ovat nykyisillään kansalaisjärjestöjen kantamaan vastuuseen suomalaisten hyvinvoinnista; lähes puolet toivoo järjestöjen vastuun hyvinvoinnistamme säilyvän nykyisellä tasolla.

Tutkimusten perusteella (Moisio 2006; 2007, Vaarama & Moisio 2008) pitävät suomalaiset Suomen sosiaaliturvan tasoa yleensä joko sopivana (56 %) tai liian matalana (33 %) (kuvio 6.14).

Kuvio 6.14 Sosiaaliturvan taso Suomessa (N=4444).

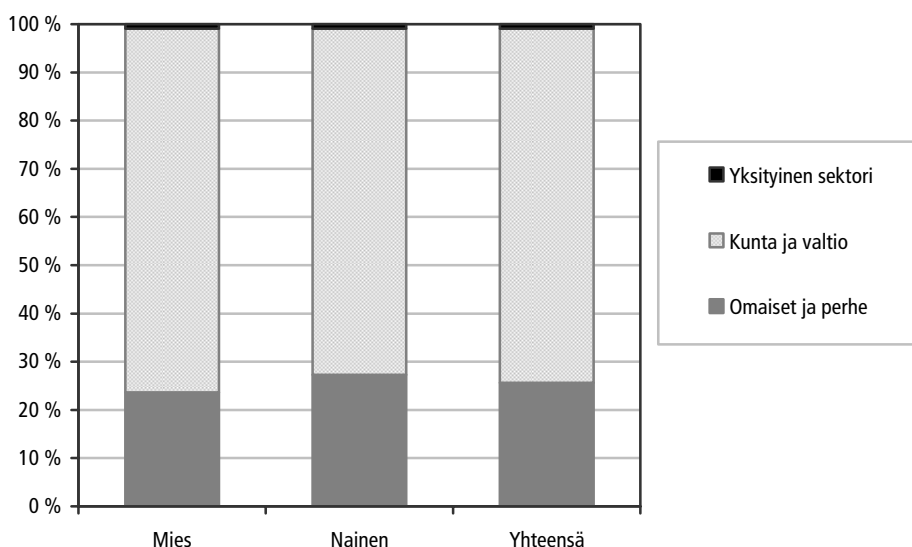


Naiset pitävät miehiä useammin sosiaaliturvan tasoa liian alhaisena. Korkeammin koulutetut ja hyvätuloiset taas pitävät muita useammin Suomen sosiaaliturvan tasoa liian korkeana ja muita harvemmin liian matalana. Ikäryhmittäiset ja alueelliset erot ovat pieniä, joskin eteläsuomalaiset pitävät muihin suomalaisiin verrattuna sosiaaliturvan tasoa hieman useammin liian korkeana ja hieman harvemmin liian alhaisena.

Suomalaiset kannattavat valtion ja kunnan vahvaa roolia kansalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina, sillä yhdeksän kymmenestä on vähintään jokseenkin sitä mieltä, että valtion ja kuntien tulisi tuottaa pääosa sosiaali- ja terveyspalveluista.

Kannatus valtion ja kuntien palvelujen tuottamiselle laskee kuitenkin hieman koulutusasteen ja tuloluokan noustessa sekä ikäluokan nuortuessa. Vähintä kannatus on etelässä, mutta alueelliset erot ovat pienet. Suomalaiset pitävät julkista sektoria myös ensisijaisena vanhustenhoidon vastuutahona, sillä lähes kolme neljästä katsoo kunnan ja valtion olevan tärkein taho vastaamaan siitä. Neljännes kannattaa omaisten ja perheiden ensisijaista vastuuta. Yksityistä sektoria kannattaa vain prosentti vastaajista (kuvio 6.15).

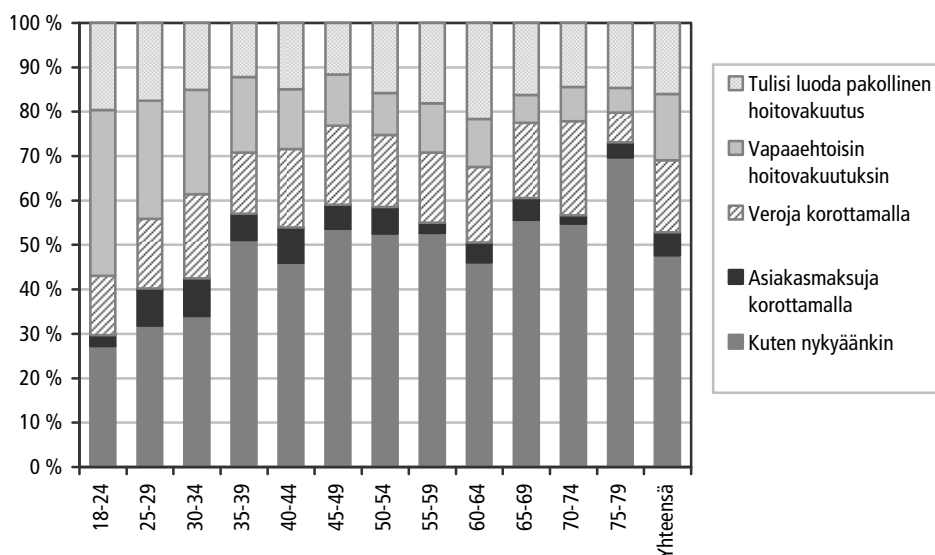
Kuvio 6.15 Tärkein taho vastaamaan vanhustenhoidosta (N=4674).



Sukupuolten välillä on selvä ero niin, että naiset pitävät perhettä ja omaisia tärkeimpänä vastuutahona miehiä useammin, kun taas miehet antaisivat tämän vastuun kunnalle ja valtiolle. Ikäluokittain tarkasteltuna nuoremmat ikäluokat pitivät useammin perhettä ja omaisia tärkeimpänä tahona vastaamaan vanhustenhoidosta, kun taas 60–74-vuotiaat painottivat perheen ja omaisten vastuuta vähiten. Omaisten ja perheen kannatus tärkeimpänä hoidon vastuutahona on

matala aina toiseksi ylimpään tuloluokkaan asti, jolloin se hieman nousee. Yksityisen sektorin ja ”jonkin muun tahon” kannatus taas on yleisintä korkeimmassa tuloluokassa. Osuuksien erot tuloluokittain ovat kuitenkin pienet ja valtiota ja kuntaa pidetään kaikissa tuloluokissa tärkeimpänä tahona vastaamaan vanhus-tenhoidosta. Alueelliset ja koulutuserot eivät olleet suuria. Vajaa puolet suomalaista kannattaa nykyistä rahoitusmallia kysyttäessä parasta tapaa turvata vanhusten pitkäaikaisen hoidon rahoitus, ja noin 20 prosenttia oli valmiita jopa korottamaan veroja rahoituksen turvaamiseksi (kuvio 6.16).

Kuvio 6.16 Paras tapa turvata pitkäaikaista hoitoa tarvitsevien vanhusten hoidon rahoitus (N=2210).



Iän lisääntyessä nykyisen rahoitusmallin kannatus kasvaa, kun taas nuoremmat ikäryhmät kannattavat useammin hoitovakuutusta. Korkeinta vapaaehtoisen hoitovakuutuksen kannatus on 18–24-vuotiaiden ryhmässä (miltei 40 %), mikä saattaisi viitata sukupolvikonfliktiin, mutta kyse lienee ainakin osin siitä, että heillä on tai he ovat jatkaneet vanhempiensa heille aikanaan ottamia yksityisiä hoitovakuutuksia. Lisäksi kannatus on tasaisen vahva myös 35–59-vuotiaiden joukossa, lienee luontevampaa ajatella, että nuorimmat eivät vielä koe asiaa omakohtaiseksi, keskimäinen ryhmä kohtaa asian omien vanhempiensa ja iso-vanhempiensa kautta, kun taas vanhin ikäryhmä on näiden palvelujen käytön alkamisen kynnyksellä. Vertailu aiempiin kyselytutkimuksiin viittaa siihen, että etenkin pakollisen hoitovakuutuksen kannatus kasvaa ikääntyneiden joukossa, ja tämä kannatus on voimakkainta alle 75-vuotiailla, joilla myös on parempi koulutustaso ja paremmat tulot kuin heitä vanhemmilla ikääntyneillä. Vuodesta 1994 vuoteen 2004 hoitovakuutuksen kannatus on kolminkertaistunut 60 vuotta täyt-
täneiden keskuudessa.

Suomalaiset ovat siis tyytyväisiä julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja pääosin myös sosiaaliturvan tasoon, joskin joka kolmas pitää sitä liian alhaisena. Sen sijaan vanhuspalvelujen nykymuotoista rahoitusta kannattaa enää alla puolet. Tulosten pohjalta Suomessa ei ole havaittavissa sukupolvikonfliktia sosiaaliturvan suhteen, vaan nykyjärjestelmä saa vankan kannatuksen kaikissa ikäryhmissä. Kuitenkin on havaittavissa myös eroja, jotka viittaavat toiveisiin muutoksista sosiaaliturvan tasossa (parannettava) ja vanhusten hoidon rahoituksessa (hoitovakuutusten kannatus kasvaa, nuoremmissa ikäryhmissä vapaaehtoisen ja vanhemmissa pakollisen). Julkisen palvelujärjestelmän toiminnan turvaaminen ja sosiaaliturvan tason vähintäänkin nykyisellä tasolla säilyttäminen ovat siis suomalaisten mielestä tärkeitä.

Ikääntyneiden syrjintä

Kyselytutkimusten mukaan yhdeksän kymmenestä on sitä mieltä, että Suomessa syrjitään ikääntyneitä ainakin jossakin määrin (Vaarama & Moisio 2008). Mieli-pide oli yleisin 45–74-vuotiaiden joukossa, ja 55–69-vuotiaista yli viidenneksen mukaan syrjintää on paljon. Nuorimmistakin vain 20 prosenttia oli sitä mieltä, että syrjintää ei ole, ja joka kymmenennen mielestä ikääntyneitä syrjitään suuressa määrin. Aiempiin tutkimuksiin verrattuna on 60 vuotta täyttäneiden mielestä ikääntyneiden syrjintä lisääntynyt huomattavasti. Ikäsyrjinnälle näyttäisi altistavan muun muassa korkea koulutus, Uudellamaalla asuminen ja yleinen elämään tyytymättömyys. Erityisesti poliitikkojen ja tiedotusvälineiden katsottiin syrjivän ikääntyneitä, samoin kunnallisissa palveluissa koettiin huonoa kohtelua. Toisaalta omakohtaisesti syrjintää kokeneita oli esimerkiksi pohjoisten kaupunkien kolmasikäisten joukossa vain muutama. (Koskinen ym. 2007). Oma dimensionsa syrjintäpuheessa on yhteiskunnallinen syrjintä, jonka ilmenee esimerkiksi alimitoitetuissa vanhusten julkisissa palveluissa. (Jyrkämä & Nikander 2007, Vaarama 2007).

Kun pyrkimys on ainakin erilaisten tavoiteohjelmien ja ikästrategioiden mukaan vähentää ikäsyrjintää, olisi aiheellista tutkia tarkemmin, mitä ilmiöön liittyy ja mistä kokemus syntyy, minkä jälkeen voitaisiin pyrkiä määrätietoisesti vähentämään sitä.

Kansalaisten apu toisilleen vs. julkinen ja yksityinen apu

Suomalaiset, myös nuoret, ovat varsin auttamisaktiivista kansaa. Suomalaiset luottavat erityisesti oman lähipiirinsä tukeen, omaan vastuuseen itsestään sekä – joskin jo selvästi vähemmän – lähimmäisvastuuseen. Kuntaan luottaa edes melko vahvasti alle puolet, järjestöihin neljännes; vähiten luotetaan valtion apuun. Suomalaiset myös peräänkuuluttavat vahvasti yksilön oman vastuun kasvua hyvinvoinnista. Lisäksi valtaosa (80–90 %) toivoo yhtäältä julkisen sektorin sekä toisaalta lähipiirin ja yleisen lähimmäisvastuun roolin kasvua suomalaisten hyvin-

voinnissa. Kaksi kolmesta suomalaisesta kaipaa myös, että naapuriavulla sekä yritysten sosiaalisella vastuulla ja palvelutarjonnella olisi nykyistä keskeisempi asema hyvinvoinnin aikaansaamisessa. (Pessi 2008)

Luottamus lähipiiriin on myös perusteltua, sillä sukulaisten ja ystävien apu ja tuki on suomalaisille tärkein avun lähde silloin, kun ongelmia ilmenee. Erityisesti nuorimmat ja iäkkäimmät vastaajat saavat tukea epäviralliselta sosiaaliselta verkostoltaan. Kyselyjen perusteella oma perhe ja läheiset sekä ystävät ovat suomalaisten tärkein avun ja tuen lähde silloin, kun tarvitaan taloudellista apua, keskustelutukea tai työapua. Terveyspalvelut halutaan pääsääntöisesti julkiselta sektorilta. Läheiset ihmiset ovat päivittäisen elämän kannalta ensisijainen avun lähde. Mitä suuremmaksi avun tarve kasvaa, sitä tärkeämmiksi nousevat oman perheen (oma lapsi ja oma puoliso) ohella viralliset palvelut (Vaarama & Moisio 2008).

Suomalaisten kuva keskinäisen avun tulevaisuudesta on synkähkö: yli puolet suomalaisista uskoo halukkuuden tukea lähipiiriin ulkopuolisia olevan laskusuunnassa ja samoin reilu kolmannes uskoo innon tukea oma lähipiiriä olevan vähenemässä. Erityisen huolissaan keskinäisen avun heikkenemisestä ovat naiset.

Kyselytutkimusten mukaan suomalaiset sekä peräänkuuluttavat vahvaa julkista sektoria että toisaalta näkevät julkisen sektorin vähentävän oma-aloitteisuutta ja vastuullisuutta. Eli toisaalta luotetaan eniten omaan apuun ja vähiten valtioon ja kuntiin, ja samalla kuitenkin kaivataan valtiolta ja kunnilta lisää vastuunottoa. Se, että odotukset julkisen sektorin toimijoille ovat vahvat, kertoo luottamuksesta niiden kykyyn muokkautua. Sitä, ollaanko luottamuksessa eri instituutioihin menossa tämän päivän Suomessa sosiaalisesti kestävään – tai kestävämpään – suuntaan, on vaikea arvioida. Vahvat odotukset vaikuttaisivat kuitenkin kertovan, että suomalaisten toiveet sekä tulevaisuuskuvat ja -usko suhteessa julkisen sektorin tarjoamaan turvaan ovat korkealla.

Eläkejärjestelmään kohdistuva luottamus

TELA on vuodesta 1986 alkaen teettänyt Suomen eläkejärjestelmää koskevia mielipide- ja asennetutkimuksia, joissa on selvitetty muun muassa luottamusta eläketurvan tasoon (ks. esim. Työeläkeasenteet 2007). Vastaajat edustavat yli 15-vuotiasta väestöä.

Noin 84 prosenttia väestöstä tukee työeläkkeen ansiosidonnaisuutta. 64 prosentin mielestä nykyinen eläkejärjestelmä on oikeudenmukainen.

Eläkkeiden tason huononnuksia odottavien osuus on supistunut 1990-luvun lama-vuosien yli 60 prosentista 45 prosenttiin vuonna 2007. Lama-ajan odotukset ovat toteutuneet, sillä sen jälkeen on tehty 2 suurta ja muutama pienempi

eläkeuudistus, joissa odotettavissa oleva eläketaso on alentunut. Forman ym. (2007) kyselyssä 70 prosenttia kansalaisista on sitä mieltä, että eläkkeiden tasoa ei saa enää pienentää.

Tulevan eläketason odotetaan olevan 49 prosenttia ja sopivana eläketasona pidettiin 65 prosenttia palkasta (TELA 2007). Käsitys sopivasta eläketasosta on ainakin runsaan 10 vuoden ajan pysynyt suhteellisen vakaana. Kuilu odotetun ja sopivan välillä on leveänpuoleinen. Vastaajat lienevät ajatelleet eläkkeelle siirtymishetken korvausastetta vastatessaan. Odotettu korvausaste on keskimäärin sitä alempi, mitä nuorempi vastaaja on. Esimerkiksi alle 25-vuotiaat odottavat keskimäärin 44 prosentin korvausastetta. Forma ym. (2007) mukaan tulevan eläkkeen pitäisi olla 69 prosenttia aikaisemmasta palkasta.

Kansalaisten käsitys tulevasta eläketasostaan on hämmästyttävän realistinen. Eläkkeelle siirtymishetken tasoiksi arviot ovat nykyäänösten mukaan jopa liian alhaisia "asiantuntija-arvioihin" verrattuna. Toisaalta alentavia muutoksia odottavien joukko on suurempi kuin korottavia muutoksia odottava.

Noin kolmannes odottaa itsellään olevan eläkeaikaisia toimeentulovaikeuksia. Tällaisten henkilöiden osuus on runsaan 10 vuoden aikana hienoisesti noussut. Noin 57 prosenttia väestöstä uskoo, että tulevaisuudessa tehdään työeläkeuudistus, jonka seurauksena eläkkeitä alennetaan oleellisesti nykyisestä. *Noin puolet uskoo, että työeläkkeen nykytason ylläpitäminen on tulevaisuudessa mahdotonta* ja joukon osuus on hienoisesti kasvanut viime vuosina. Kansalaisten enemmistö torjuu eläkeiän nostopyrkimykset. Vastaajien mielestä sopiva eläkkeellesiirtymisikä on 62 vuotta.

Havaintoja ja päätelmiä

- Suomalaiset luottavat oman lähipiirinsä tukeen, omaan vastuuseen itsestään sekä lähimmäisvastuuseen.
- Myös luottamus yhteiskunnallisiin toimijoihin on vahva.
- Suomalaiset ovat tyytyväisiä julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja pääosin myös sosiaaliturvan tasoon.
- Vanhuspalvelujen nykymuotoista rahoitusta kannattaa enää alla puolet.
- Suomessa ei ole havaittavissa sukupolvikonfliktia sosiaaliturvan suhteen.
- Ikääntyneiden syrjintää pidetään kyselytutkimusten mukaan yleisenä, omakohtaista syrjintää on tosin kokenut vain harva ikääntynyt.
- Kansalaisten käsitys tulevasta eläketasostaan on realistinen.
- Noin puolet uskoo, että työeläkkeen nykytason ylläpitäminen on tulevaisuudessa mahdotonta ja noin kolmannes odottaa itsellään olevan eläkeaikaisia toimeentulovaikeuksia.
- Kansalaisten enemmistö torjuu eläkeiän nostopyrkimykset.

7 POLITIIKKAVALINNAT

7.1 Näköpiirissä olevan kehityksen ongelmat

Suomessa on jo vuosien ajan pyritty varautumaan erilaisin toimin väestön ikääntymisen mukanaan tuomiin haasteisiin. Painopiste on ollut julkisen talouden kestävyysvajeen vähentämisessä. Poliitiikka on myös tuonut tulosta ja jo tehtyjen päätösten voidaan olettaa parantavan monilta osin tilannetta edelleen tulevaisuudessa.⁸⁴ Tästä huolimatta varautumista ei voi pitää täysin riittävänä. Muuttumattoman politiikan oloissa ongelmat kiteytyvät seuraaviin kokonaisuuksiin:

- Julkinen talous ei ole täysin kestävällä pohjalla

Muuttumattomien menoperusteiden ja kokonaisveroasteen oloissa julkinen talous pyrkii muodostumaan ennen pitkää pysyvästi alijäämäiseksi. Peruslaskelmassa, joka ei ota huomioon finanssikriisin vaikutuksia lähivuosien julkisen talouden tasapainoon, kestävyysvaje on hieman alle yksi prosentti BKT:sta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että joko verotusta on kiristettävä tai menoja leikattava. Jos nämä toimet tehdään välittömästi ja pysyvästi, riittää em. vajaata prosenttia BKT:sta vastaava muutos saattamaan julkisen talouden peruslaskelman mukaisissa oloissa kestäväälle pohjalle.

Kestävyysvaje ts. menojen pysyvä vähennystarve tai verojen pysyvä lisäystarve ei ole kovin suuri kansainvälisesti vertaillen. Arvioitu kestävyysvaje on peruslaskelmassa myös jonkin verran pienempi kuin viime vuosina on yleensä arvioitu. Julkisen talouden vielä vaikeasti arvioitava heikentyminen lähivuosina lisää kuitenkin kestävyysvajetta; eräin oletuksen vaje voisi olla lähes 2,5 % BKT:sta. Peruslaskelma myös edellyttää ikäryhmittäisten työllisyysasteiden nousua nykyistä korkeammaksi etenkin varttuneiden osalta, mikä ei ole uskottavaa ilman uusia politiikkatoimia. Kestävyysvajetta koskeva arvio on myös hyvin herkkä monien politiikasta riippumattomien tekijöiden kuten väestökehityksen ja eläkevarojen sijoitustuottojen suuruuden suhteen ja siten myös tällaisista syistä hyvin epävarma. On olemassa kohtuullisen suuri mahdollisuus, että kestävyysvaje on useita prosenttiyksiköitä bruttokansantuotteesta.

- Myös sosiaaliseen kestävyYTEEN liittyy ongelmia

Julkinen eläkejärjestelmä pystyy turvaamaan reaalisesti selvästi kasvavat eläkkeet kaikille kansalaisryhmille. Keskimäärin eläkkeiden tason voidaan myös arvioida kehittyvän varsin kohtuullisesti suhteessa palkkatasoon.

⁸⁴ Tosin jotkin tehdyt uudistukset toimivat myös eräitä ikääntymispolitiikan julkilausuttuja tavoitteita vastaan. Esimerkiksi vuoden 2008 alusta voimaan tullut eläketulovähennys heikentää kannustimia jatkaa työelämässä vaikka kohentaakin eläkeläisten tulotasoa.

On kuitenkin kansalaisryhmiä, joiden eläkkeet uhkaavat jäädä hyvin pieniksi, mikä merkitsee samalla usein hyvin pieniä kokonaistuloja. Eläkkeiden pienuus uhkaa lähinnä kolmea ryhmää: (1) niitä, joiden ainoa tai lähes ainoa eläketulo on kansaneläke, (2) niitä, jotka joutuvat nuorena työkyvyttömyyseläkkeelle ja (3) pitkäikäisiä henkilöitä, joiden alkava eläke mistä tahansa syystä on pieni.

Toinen sosiaalista kestävyyttä uhkaava seikka on, että osa kansalaisista uhkaa jäädä vaille kohtuullisia hoiva- ja hoitopalveluita. Tämä uhka koskee ennen kaikkea vähävaraisia vanhuksia, jotka asuvat sellaisissa kunnissa, jotka eivät pysty tarjoamaan riittävästi tällaisia julkisia palveluita. Käytännössä suurin uhka kohdistuu harvaan asuttujen alueiden heikon veropohjan kuntien pienituloisiin vanhuksiin. Palvelujen huono laatu ja muun muassa yksinäisyys uhkaavat monia vanhuksia, erityisesti iäkkäämpiä naisia, myös muualla. Suurissa asutuskeskuksissa haasteena on palvelutarpeiden nopea absoluuttinen kasvu, mihin järjestelmät eivät välttämättä pysty vastaamaan. Voidaan myös kysyä, onko kaikilla ikääntyneillä kansalaisilla riittävät mahdollisuudet olla aktiivisia yhteiskunnan jäseniä.

- Poliittinen kestävyys ei ole välittömästi uhattu, mutta ei myöskään haasteeton

Suomalaiset arvostavat iästä riippumatta pohjoismaista laajan julkisen hyvinvointivastuun mallia. Suomessa ei ole toistaiseksi ollut eikä myöskään lähitulevaisuudessa ole näköpiirissä merkittävää konfliktia eri sukupolvien väliä. Tosin jonkin verran keskustelua on käyty ns. suurten ikäluokkien suuresta poliittisesta voimasta suojata omia intressejään esimerkiksi eläkeuudistusten toimeenpanon yhteydessä.

Riskit tässä suhteessa liittyvät ennen kaikkea siihen, että em. julkisen talouden kestävyysongelmat pääsevät kärjistymään niin, että eläke- ja palvelulupauksista kiinni pitäminen edellyttäisi jossakin vaiheessa jyrkkää verotuksen kiristämistä. Rapautuvat palvelut ja ehkä myös osin yleisestä kehityksestä jälkeen jäävät tulonsiirrot ja näistä seuraava eriarvoisuuden kasvu saattavat luoda painetta verotuksen kiristämiseen. Toisaalta kannustimien merkityksen korostuminen tuottavuuden kasvun ylläpitäjänä ja nuorten sukupolvien aiempaa suurempi kansainvälinen liikkuvuus saattavat lisätä korkeasta verotuksesta aiheutuvia kansantaloudellisia kustannuksia (tuotannon menetystä). Kun ikääntyvien poliittinen voima kasvaa, voi tällaisissa oloissa syntyä tilanne, jossa ikääntyneet pyrkivät ajamaan läpi työssä olevan sukupolven verotuksen selvän kiristämisen, mihin tämä reagoi ponnistuksia vähentäen ja mahdollisesti jopa lisääntyvällä maastamuutolla. Verorasituksen nousu heikentää myös mahdollisuuksia houkutella maahan ulkomaista työvoimaa.

7.2 Poliitiikan kehittämistarpeet eri osa-alueilla

Edellä todetut haasteet merkitsevät, että ikääntymispolitiikassa toteutetut laaja-alaiset ja eräissä suhteissa merkittävät uudistukset eivät vielä tyydyttävällä tavalla ratkaise näköpiirissä olevia ongelmia. Jos kansalaisille halutaan tulevaisuudessa maksaa nykysääntöjen mukaiset eläkkeet ja tarjota nykyisten menoperusteiden mukaiset julkisesti rahoitetut hyvinvointipalvelut, julkinen talous ajautuu nykyisellä kokonaisveroasteella todennäköisinä pidettävissä oloissa kestäättömän velkaantumisen uralle. Lisäksi nykyiset etuusperusteet johtavat siihen, että osalle kansalaisista eläketaso ja/tai hyvinvointipalvelut jäävät varsin vaatimattomiksi. Näiden korjaaminen etuuksia parantamalla lisää edelleen julkisen talouden haastetta.

Julkisen talouden kestävyysongelma on periaatteessa ratkaistavissa kolmella tavalla: (1) nostamalla kokonaisveroastetta, (2) tinkimällä eläke- ja muista eduista tai (3) supistamalla erilaisin rakenteellisin toimin kestävyysvajetta ts. väljentämällä rajoitusta, jonka julkisen talouden kestävyys vero- ja menopolitiikalle asettaa. Viimeksi mainittuun voidaan pyrkiä varsinkin nostamalla työllisyysastetta (mm. työuria pidentämällä), tehostamalla julkisesti rahoitettujen palveluiden tuotantoa ja parantamalla väestön terveyttä ja toimintakykyä. Myös syntyvyyden ja työperäisen maahanmuuton lisäys hillitsevät väestön ikääntymistä ja tukevat siten julkisen talouden kestävyttä. Herkkyysanalyysit osoittavat, että jos näissä kestävyysrajoituksen väljennystoimissa onnistutaan hyvin, eläke- ja muut edut voidaan nykyisellä veroasteella turvata useimmissa tilanteissa ja mahdollisesti etuja voidaan jopa parantaa.

Kestävyysvajeen supistaminen rakenteellisin toimin on monella tavalla luontevin toimintasuunta. Mutta koska ei ole itsestään selvää, että tässä onnistutaan riittävästi, on myös syytä keskustella verotuksen tasoon ja eläke- ja palvelulupaukseen liittyvistä kysymyksistä. On myös tärkeä muistaa, että kestävyysongelmaa ei pidä ajatella yhtenä varmana lukuna. Edellä on tullut selvästi ilmi vajeeseen liittyvä suuri epävarmuus. Tämä tarkoittaa sitä, että politiikan maali tältä osin ei ole täsmällinen, esimerkiksi peruslaskelman mukaisen 0,9 prosentin vajeen kurominen umpeen. Poliitiikan pitää ottaa huomioon myös isompien vajeiden mahdollisuus.

Kaikkiin edellä todettuihin ratkaisutapoihin liittyy myös kysymys ajoituksesta. Missä määrin on järkevää muuttaa vero- ja menoperusteita ja muita politiikkaratkaisuja heti ja missä määrin on syytä tehdä muutokset asteittain ja ehkäpä vielä määrittää täsmälliset muutokset sen mukaan millaisiksi olosuhteet tulevaisuudessa muodostuvat?

Seuraavassa tarkastellaan aluksi lyhyesti politiikan ajoituskysymystä (7.2.1), verotuksen tasoa ja rakennetta (7.2.2) ja keskustellaan hyvinvointilupausten toteuttamiseen liittyvistä kysymyksistä (7.2.3). Luvun loppuosan jaksoissa arvioidaan erilaisia rakenteellisia keinoja supistaa julkisen talouden kestävyysvajetta verotusta kiristämättä ja tinkimättä itse eläketurvan tai hyvinvointipalveluiden tasosta.

7.2.1 Toimenpiteiden ajoitus ja lähivuosien julkisen talouden tasapaino

Varautuminen ikääntymisen mukana kasvaviin tuleviin menopaineisiin tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että nyt tehdään päätöksiä tulevaa kehitystä silmällä pitäen. Tämä jättää kuitenkin auki olennaisia kysymyksiä. Kuinka täsmällisesti välittömästi pitäisi määrittää ne toimet, joihin eri ajankohtina ryhdytään? Erityisesti, kuinka paljon julkisen sektorin olisi säästettävä ts. luotava ylijäämiä lähivuosina, kun ikärakenne on suotuisampi kuin tulevaisuudessa?

Tulevaa kehitystä ja sen seurauksena myös julkisen talouden kestävyysvajetta ja myös politiikkatoimien vaikuttavuutta koskevien arvioiden epävarmuus merkitsee, ettei ole realistista pyrkiä lyömään kiinni politiikkaa, joka toimisi kaikissa tulevilla olosuhteissa. Parhaimmillaankin voidaan tehdä oikeansuuntaisiksi arvioituja toimenpiteitä ja johonkin mittaan laatia sääntöjä siitä, miten tullaan menettelemään tietyissä oloissa.

Niitä toimia, joilla pyritään väljentämään kestävyysrajoitetta, ei ole syytä lykätä ilman erityisiä perusteita. Erilaiset rakenteelliset toimenpiteet, joilla pystytään nostamaan työllisyysastetta, tehostamaan julkisen sektorin toimintaa ja esimerkiksi edistämään terveyttä, tuottavat pääsääntöisesti tulosta vain hyvin hitaasti. Sen vuoksi tällaisia tavoitteita palvelevista politiikkatoimista olisi hyvä päättää mahdollisimman pian. Toimenpiteiden tulisi myös astua voimaan nopeasti, vaikka joitain osin myös siirtymäkaudet ovat tarpeellisia.

Sen sijaan on epäselvempää, kuinka veroja ja hyvinvointimenoja koskevat toimenpiteet pitäisi ajoittaa ja millaiseen julkisen talouden ylijäämään lähivuosina olisi syytä pyrkiä. Tämä riippuu ratkaisevasti siitä, miten arvotetaan tulevien veronmaksajasukupolvien hyvinvointia nykyisiin maksajiin ja millaiseksi tuleva talouskehitys ja sen riskit arvioidaan.

Hyvinvointitaloudellinen analyysi (luku 5, liite 2) viittaa siihen, että jos tulevat sukupolvet ovat paljon nykyistä vauraampia tai sukupolvien välisille tuloeroille ei panna paljon painoa, olisi järkevää odottaa ja antaa tulevien sukupolvien maksaa selvästi nykyistä korkeampia veroja. Jos sen sijaan tulevaisuudessa on odotettavissa hyvin huonoa keskimääräistä talouskasvua (esimerkiksi syvien lamojen

takia) ja tuloeroja halutaan tasoittaa, olisi hyvä reagoida välittömästi lisäämällä julkisen sektorin ylijäämää.⁸⁵

Vakiintunut käsitys joka tapauksessa on, että julkinen talous olisi syytä pitää selvästi ylijäämäisenä lähivuosien vielä verraten suotuisan väestörakenteen tilanteessa. Tämä muun muassa EU:n politiikkasuositus on ollut keskeinen osa Suomen viimeisen vuosikymmenen ikääntymispolitiikkaa. Se on kirjattu myös vuoden 2004 tulevaisuusselontekoon ja Suomen EU:lle laatimiin vakausohjelman tarkistuksiin.

Taustalla on ennen kaikkea ajatus siitä, että verotuksen aiheuttamat vääristymät ja siitä seuraavat haitat talouden toimeliaisuudelle lisääntyvät nopeasti veroasteen nousun myötä. Tällöin on optimaalista pyrkiä mahdollisimman vakaaseen veroasteeseen (Barro 1979). Veroaste tulisi siten asettaa välittömästi pitkän ajan kestävyyskannalta tarpeelliselle tasolle. Jos tämä veroaste koetaan liian korkeaksi, menoja olisi välittömästi vähennettävä. Kun menojen kansantulo-osuus on ikääntymisen myötä kasvussa, tarkoittaa tämä käytännössä selvää ylijäämää ennen kuin ikääntyminen alkaa toden teolla vaikuttaa.⁸⁶

Kestävyysvajeen suuruus on myös varsin herkkä tarkastelun alkuvaiheen julkisen talouden tasapainon suhteen. Tämä johtuu ”velkadynamiikasta”: huono julkisen talouden tasapaino lisää korkomenoja pitkäksi ajaksi eteenpäin.

Kun julkinen talous ei nykyisellä kokonaisveroasteella ja menoperusteilla ole kestävällä tolalla, pitäisikö verotusta siis välittömästi kiristää tai menoja välittömästi vähentää? Juuri nyt näin tuskin kannattaa tehdä. Suhdannetilanne puhuu vahvasti finanssipolitiikan kiristämistä vastaan. Finanssikriisin aikaansaama talouskasvun poikkeuksellinen heikentyminen on johtamassa työllisyyden supistumiseen. Ilmeinen vaara on, että alun perin suhdanneluonteinen työllisyyden heikkeneminen hidastaa työllisyysasteen nousua ja erityisesti työurien pidentymiskehitystä ja jopa kääntää sen pitkäksi aikaa. Tällä olisi erittäin epäsuotuisa vaikutus ikääntymispolitiikan pitemmän ajan tavoitteiden näkökulmasta. Tämä puoltaa finanssipolitiikan käyttämistä kasvun ja työllisyyden ylläpitämiseen. Tämä tarkoittaa minimissään sitä, että ns. automaattisten vakauttajien annettaan

⁸⁵ Yksi viime aikoina paljon huomiota saanut todella huonon pitkän ajan kasvunäkymän merkitystä lisännyt seikka on ilmaston muutos, joka saattaa pahimmillaan käynnistää peruuttamattomia elinolosuhteita radikaalisti heikentäviä prosesseja. Jopa pieni todennäköisyys tällaisesta vaihtoehtosta voi vaikuttaa merkittävästi tulevaan talousnäkökuvaa.

⁸⁶ Verotuksen välittömän kiristämisen edullisuus ei ole itsestään selvää. Jos verotuksen kiristäminen heikentää voimakkaasti työn tarjontaa (ja nostaa samalla palkkatasoa ja edelleen eläke-etuja), voi voimakkaan ikääntymisen aikaan ajoittuva työn verotuksen kiristys heikentää pitkän ajan kestävyttä. Kinnunen (2008) esittää yleisen tasapainon mallilla saatuja tämän suuntaisia laskelmia. On kuitenkin epäselvää, kuinka yleisin ehdoin tällaisiin tuloksiin päästään.

tällaisissa oloissa toimia. Mutta myös hyvin harkitulle päätösperäiselle finanssipolitiikan keventämiselle on hyviä perusteita.⁸⁷

On ilmeistä, että lähivuosien julkisen talouden ylijäämä tulee olemaan viime vuosia selvästi pienempi. Vaikka kyse on periaatteessa suhdanneluonteisesta heikentymisestä, myös pitkän ajan kestävyysvaje tulee asettumaan muuttumattoman politiikan vallitessa peruslaskelmassa oletettua suuremmaksi. Tämä johtuu siitä, että huonompi julkisen talouden tasapaino vähentää julkisen sektorin nettotuloja varallisuudesta. Tuoreimman vakausohjelman tarkistuksen mukaisen lähivuosien julkisen talouden tasapainon toteutuessa kestävyysvaje voisikin olla peruslaskelman 0,9 prosentin sijasta vajaat 2,5 prosenttia.

Tämä lähivuosia koskeva julkisen talouden tasapainon heikentyminen korostaa tarvetta saattaa julkisen talouden tasapaino vahvemmaksi heti kun talouden kasvunäkymät antavat siihen mahdollisuuden. Tämän vuoksi kuluvalle hallituskaudella on syytä välttää pysyviä menojen lisäyksiä ja kokonaisveroasteen pysyvään laskuun johtavia veroratkaisuja. Samoin korostuu kaikkien niiden rakenteellisten toimien kiireellisyys, jolla kestävyysvajetta voidaan pienentää. Näiden rakenteellisten toimien kunnianhimon taso pitää myös asettaa sitä korkeammaksi, mitä enemmän julkisen talouden sallitaan lähivuosina heikentyä finanssipoliittisen elvytyksen mahdollistamiseksi.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelmaa ei kuitenkaan ole realistista eikä edes järkevää pyrkiä ratkaisemaan vain pitämällä lähivuosien julkinen talous suuresti ylijäämäisenä. Kestävyysrajoituksen väljentämisen mahdollisuudet rakenteellisin toimin on syytä käyttää hyväksi mahdollisimman pitkälle. Tällaista väljennystä erityisesti eläkkeelle siirtymistä lykkäämällä voidaan pitää osana optimaalista ikääntymispolitiikkaa tilanteessa, jossa ikääntyminen aiheutuu pikemminkin eliniän pitenemisestä kuin syntyvyyden alenemisestä (Andersen 2008).

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- On perusteltua hyödyntää kansainvälisessä vertailussa vahvaa julkisen talouden tasapainoa suhdannepolitiikassa työllisyyden heikentymisen hillitsemiseksi ja työurien pidentymiskehityksen tukemiseksi.
- Samalla on kuitenkin pyrittävä vahvistamaan julkisen talouden rakenteellista ylijäämää aikana, jolloin väestön ikärakenne ei ole vielä heikentynyt paljon. Tämä edellyttää pysyviin menojen lisäyksiin ja kokonaisveroasteen laskuun johtavien ratkaisujen välttämistä, vaikka julkisen talouden tasapainoa sallitaankin suhdannesyistä heikentyä lähivuosina.

⁸⁷ Valtion vuoden 2009 talousarvio sisältää jo tuntuva päätösperäisen finanssipolitiikan keventämisen, ennen kaikkea ansiotuloverotuksen alennuksen seurauksena. Myös koko EU:n tasolla on päädytty suosittamaan mittavaa finanssipoliittista elvytystä. Hallitus valmistelee tätä raporttia kirjoitettaessa uusia päätösperäisiä elvytystoimia.

- Kestävyyssvajetta pitkällä aikajänteellä supistavat rakenteelliset toimet on syytä toteuttaa mahdollisimman etupainotteisesti, välttämällä välittömiä kielteisiä vaikutuksia kokonaiskysyntään. Tällaisten toimien kunnianhimon tason tulee toisaalta asettaa sitä suuremmaksi, mitä enemmän julkisen talouden sallitaan lähivuosina heikentyä finanssipoliittisen elvytyksen mahdollistamiseksi.

7.2.2 Verotuksen ja muiden kuin hyvinvointimenojen taso

Edellä todettu veroasteen tasaisuuden edullisuus ja pyrkimys julkisen talouden ylijäämään eivät vielä riitä määrittämään millaiseen verotuksen ja julkisten menojen tasoon olisi syytä pyrkiä. Nämä ovat viime kädessä poliittisia päätöksiä, joihin vaikuttavat taloudelliseen tehokkuuteen liittyvien näkökohtien ohella tulojen uudelleenjakoa koskevat yhteiskunnan tavoitteet.

Kokonaisveroasteen nostaminen, ainakin merkittävässä määrin, on joka tapauksessa hyvin haastava ratkaisuvaihtoehto julkisen talouden kestävyysongelmaan. Vaikka kokonaisveroaste ei olekaan Suomessa yhtä korkea kuin Ruotsissa ja Tanskassa, on se kehittyneiden maiden kärkipäätä. Kuten edellä todettiin, verotuksen aiheuttamat kannustinhaitat taloudelliselle toimeliaisuudelle pyrkivät talousteorian mukaan kasvamaan veroasteen myötä ja vieläpä nopeammin kuin veroaste. Tosin vahvaa näyttöä kokonaisveroasteen yhteydestä tuotannon tasoon eikä varsinkaan tuotannon kasvuun ei ole. Joka tapauksessa monissa korkean verotuksen maissa on viimeisten vuosien aikana pyritty alentamaan verotusta. Varsinkin työn verotuksen alentaminen on arvioitu työllisyyden kannalta tärkeäksi. Yhteisöjen ja pääomatulojen verotusta on puolestaan monissa maissa koettu välttämättömäksi alentaa veropohjan liikkuvuuden ts. verokilpailun takia.

Globalisaation ja siihen liittyvän pääoman ja kasvavasti myös työvoiman lisääntyvän liikkuvuuden vuoksi korkeiden verotasojen ylläpito on todennäköisesti muodostumassa jatkossa aiempaa hankalammaksi. Paine kohdistuu ennen kaikkea yritys- ja pääomatuloverotukseen mutta kasvavasti myös osaan työtulojen verotusta. Painetta lieventää kyllä se, että monissa muissakin maissa ikääntyminen lisää painetta verotuksen kiristämiseen. Tämä koskee kuitenkin vain maita, joissa julkinen valta on omaksunut laajan hyvinvointivastuun. Vaikka onkin hyvin hankalaa määrittää, kuinka korkea verotaso on mahdollinen ja talouden kannalta paras, on vaikea uskoa kestävyysongelman ratkeamiseen verotusta kiristämällä.

Talouden toimintaa eniten vääristävien verojen korvaaminen vähemmän vääristävillä veroilla helpottaa luonnollisesti korkeaan kokonaisveroasteeseen liittyvää ongelmaa. Tämän suuntaisia uudistuksia on myös tehty monissa maissa. Parhaat mahdollisuudet verotuksen kiristämiseen on liikkumattomien tuotannontekijöiden kuten kiinteistöjen kohdalla. Myös kulutuksen ja erityisesti ympäristöhaittojen verotus ovat luontevia kireämmän verotuksen kohteita.

Verorakenteen kehittäminen edelleen kasvua ja työllisyyttä tukevaan suuntaan onkin hyvin perusteltua. Tämä on kuitenkin haastava tehtävä. Ensinnäkään ei ole suinkaan itsestään selvää, millainen on tehokas verorakenne. Toiseksi korkeammat verot eivät ole luonnollisestikaan kovin suosittuja. Yksi erityinen haaste on, että eläkemenot rahoitetaan järjestelmässämme pääosin tähän tarkoitukseen korvamerkityillä työhön kohdistuvilla työeläkemaksuilla. Toisin sanoen pyrkimys varmistaa kyky maksaa kasvavat eläkemenot eläkemaksuja korottamalla lisää ilman kompensoivia veronalennuksia työn verotaakkaa ja siten heikentää mahdollisuuksia työllisyysasteen nostoon.

Periaatteessa voitaisiin ajatella, että pahiten taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyysasteen nostoa haittaaville veroille asetettaisiin katto ja sitouduttaisiin siihen, että siltä osin kuin tämä ei riitä julkisen talouden kestävyys turvaamiseen, sopeutus kohdistuu muihin veroihin ja etuuksiin erikseen harkittavalla tavalla. Korkmanin ym. (2007) esittämä eläkemaksukatto on yksi rajattu muoto tästä ajatuksesta. Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, että tällainen katto voisi muodostua uskottavaksi.

Se, ettei kokonaisveroasteen nosto ole lupaava vaihtoehto ratkaista julkisen talouden kestävyysongelmaa, ei kuitenkaan merkitse, ettei verotuksen yleinen tasoon pitäisi kiinnittää huomiota. Koska minkä tahansa verojen korotus on epäsuosittua, paineet pahiten vääristävien verojen alentamiseen muuttuvat helposti paineeksi kokonaisveroasteen laskuun. Tämä kuitenkin vaikeuttaisi edelleen tilannetta, mikäli menoja ei vastaavasti vähennetä tai rakenteellisten toimien vaikutuksesta kestävyysvajeen supistumiseen ei ole näyttöä. Onkin vaikea pitää kokonaisveroasteen laskua vastuullisena politiikkana ilman valmiutta menojen leikkaamiseen tai ennen kuin näyttöä kestävyysvajeen supistumisesta on olemassa.

Aina silloin tällöin on myös esitetty, että julkisen talouden kestävyysshaasteet voidaan ratkaista vähentämällä muita kuin ”hyvinvointimenoja” ts. varojen käyttöä yleiseen hallintoon, puolustukseen, järjestykseen, ympäristön suojeluun, perusinfrastruktuurin ylläpitoon ja myös elinkeinotukiin. Mahdollisuudet tähän ovat kuitenkin rajalliset. Suomi käyttää tällaisiin menoihin runsaat 15 prosenttia kansantuotteesta, joka on tyypillistä EU-tasoa ja pari prosenttiyksikköä vähemmän kuin Ruotsi (Andersen ym. 2007). Lisäksi monien arvioiden mukaan Suomen yleinen hallinto on kansainvälisesti vertaillen tehokas. Tämä ei suinkaan tarkoita, etteikö tällaisten menojen tarkoituksenmukaisuutta olisi koko ajan arvioitava ja toimintojen tehokkuutta pyrittävä parantamaan. Viime kädessä näidenkin menojen tärkeys on toki poliittisen harkinnan asia. Mutta on epäuskottavaa, että tällaisten menojen kansantuoteosuutta voitaisiin alentaa siinä määrin, että kestävyysvaje sen seurauksena poistuisi.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Niin kauan kuin ei ole näyttöä siitä, että julkisen talouden kestävyysvaje on supistumassa, on syytä välttää kokonaisveroasteen laskuun johtavia toimia. Siltä osin kuin katsotaan tarpeelliseksi alentaa joitakin veroja esimerkiksi työllisyyden tukemiseksi tai verokilpailun vuoksi, veromenetykset olisi pyrittävä kompensoimaan muiden verojen kiristämällä.
- Jo vakiintuneeseen menettelyyn arvioida julkisen talouden näkymiä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ja tarkistaa tämän pohjalta ns. vakausohjelmaa, tulisi liittää perusteellinen arvio verotuksen tasoon kohdistuvista paineista. Verotuksen rakenteen kehittämistä selvittävän työryhmän tehtäväksi voisi antaa tällaista arviointia varten tarvittavan analyysikehikon valmistelu. Työryhmä voisi myös pohtia taloudellisen toimeliaisuuden kannalta haitallisimmille veroille asetettavan katon järkevyyttä ja toteuttamismahdollisuuksia.
- Em. valmistelun pohjalta olisi syytä laatia keskipitkän aikavälin julkisen talouden ylijäämää koskeva, politiikkavaihtoehtoja sisältävä selvitys ennen vuoden 2011 vaaleja niin, että uusi hallitus voi sitoutua uskottavaan ja sisäisesti johdonmukaiseen ohjelmaan ja sisällyttää tarvittavat toimet hallitusohjelmaansa.

7.2.3 Hyvinvointilupauksista kiinni pitäminen epävarmuuden oloissa

Yhteiskunnan "hyvinvointilupaukset" eivät ole täsmällinen tai ehdoton asia. Lähtökohtana ovat olemassa olevan lainsäädäntö ja vakiintuneet käytännöt. Sekä lainsäädäntö että käytännöt ovat kuitenkin muuttuneet ajan mittaan. Viimeisten 15 vuoden aikana sekä laman seurauksena että ikääntymisilmiöiden seurausten alkaessa hahmottua monia lupauksia on heikennetty, jotta niistä voitaisiin pitää uskottavasti kiinni. Tällaisia muutoksia sisältyi muun muassa vuoden 2005 eläkeuudistukseen. Aivan viime vuosina eräitä hyvinvointietuuksia on taas hyvää talouskehitystä heijastellen parannettu.

Jo johdannossa todettiin, että tämän selvityksen lähtökohtana on tavoite suomalaisen universaaleihin etuuksiin perustuvan järjestelmän säilyttämisestä myös tulevaisuudessa. Selvityksen kestävyyslaskelmissa on täsmällisemmin lähdetty nykyisistä etuusperusteista ja joko lainsäädännön tai vakiintuneen käytännön mukaisista indeksitarkistuksista. Edellä on tullut ilmi, että näihin menoperusteisiin rakentuvista lupauksista ei annetulla kokonaisveroasteella todennäköisesti täysin pystytty pitämään kiinni uskottaviksi arvioidun talouskehityksen oloissa, elleivät eräät keskeiset kestävyysvajeeseen vaikuttavat tekijät, kuten työllisyysaste ja julkisen palvelutuotannon tehokkuus, kehity suotuisasti. Lisäksi osa kansalaisista joutuisi tyytymään lupauksista kiinni pidettäessäkin varsin vaatimattomaan elintasoon.

Tässä luvussa tarkastellaan tuonnempana mitä eri politiikka-alueilla voidaan tehdä niin, että hyvinvointiyhteiskunnan lupauksista ei jatkossa tarvitsisi tinkiä. Ei

kuitenkaan ole realistista olettaa, että mitkään käytännössä toteutettavissa olevat välittömät toimenpiteet voisivat täysin varmistaa lupauksien toteutumisen vuosikymmeniksi eteenpäin kaikissa oloissa. Yksi esillä olleiden tarkastelujen keskeinen johtopäätöshän on, että moniin julkisen talouden mahdollisuuksiin olennaisesti vaikuttaviin seikkoihin liittyy, väestökehityksestä lähtien, huomattavaa epävarmuutta. Tästä syystä on olennaisen tärkeää arvioida myös sitä, miten keskimääristä tai odotettua huonompi kehitys vaikuttaa lupausten täyttämiseen ja edelleen politiikan mahdollisiin muutostarpeisiin jatkossa.

Jos hyvinvointilupaus jaetaan kahteen pääosaan, eläkelupaukseen ja julkisesti rahoitettuja palveluita koskevaan osaan, eläkelupauksen täyttäminen näyttää selvästi varmemmalta kuin palvelulupauksen täyttäminen. Tämä perustuu useaan seikkaan. Ensinnäkin eläkeoikeudet on määriteltä lainsäädännössä täsmällisesti. Toiseksi kertyneillä eläkeoikeuksilla on varsin vahva omaisuuden suoja. Kolmanneksi, eläke-etuuksien rahoittamista varten on kerätty merkittävät rahastot, vaikka osittainen rahastointi ei katakaan tulevia eläkemaksuja kokonaan. Lisäksi työeläkejärjestelmän takana ovat vahvat etujärjestöt, joilla on tuntuva vaikutusvalta eläkejärjestelmää koskeviin ratkaisuihin.

Julkisesti rahoitetuilla hyvinvointipalveluilla ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta ole vahvaa lainsäädäntöä määrittämässä palvelujen saatavuutta, tasoa ja hintaa (silloin kun maksuja peritään). Palvelujen rahoittamista varten ei myöskään ole kerätty erityisiä rahastoja esimerkiksi hoivavakuutuksen avulla. Palveluiden tarjonta riippuukin pitkälle niiden järjestämisestä välittömästi vastuussa olevien kuntien rahoitusmahdollisuuksista ja poliittisista painotuksista. Monien erilaisten palveluiden käyttäjät eivät myöskään muodosta samanlaista painostusvoimaa kuin eläke-etuja kartuttaneilla etujärjestöjen kautta on.

Tämä ero heijastuu myös tyypillisiin kestävyyslaskelmiin. Laskelmissa, tämän selvityksen laskelmat mukaan lukien, lähdetään siitä, että eläkemaksuja nostetaan tarpeen vaatiessa niin, että voimassa olevan järjestelmän mukaiset eläkkeet voidaan maksaa kaikissa oloissa. Jos toisaalta kokonaisveroaste pidetään muuttumattomana, kuten useimmissa laskelmissa on tapana tehdä, koko mahdollinen kestävyysvaje tulee muun julkisen sektorin kannettavaksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli veroastetta ei tällaisessa tilanteessa kyetä nostamaan, julkisia hyvinvointipalveluita on leikattava.

Eläke-etujen vahvalle turvalle on hyviä perusteita. Eläkkeet muodostavat työelämän jättäneiden ihmisten pääasiallisen tulolähteen. Tämän takia on tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa tätä tuloa koskeviin lupauksiin. Kunnolliset, odotuksia vastaavat eläkkeet mahdollistavat ikääntyneille myös hyvinvointipalveluiden ostamisen silloin, kun julkinen valta ei niitä syystä tai toisesta toiveita vastaavasti järjestä. Työeläkkeitä voidaan lisäksi pitää osana palkansaajien kokonaiskorvausta työpanoksestaan, minkä vuoksi niiden rahoittaminen on vaikutta-

nut työehtosopimusneuvotteluissa palkkavaatimuksiin. Palkansaajat ovat eksplisiittisesti luopuneet osasta käteen maksettavaa palkkaa ja saaneet tästä korvauksen eläke-etuina.

Tästä huolimatta voidaan kysyä, onko riskinjako nykyisellään aivan kohdallaan. Osa kansalaisista voi olla hyvin riippuvaisia julkisista hyvinvointipalveluista. Tämä koskee myös osaa eläkeläisistä silloin, kun eläke syystä tai toisesta jää pieneksi tai palvelutarpeet ovat suuret. Lisäksi palvelujen saatavuuden ja laadun puutteet voivat koskea hyvin sattumanvaraisesti kansalaisia riippuen ennen kaikkea siitä, missä he asuvat. Kansalaisilla ei ole hyvää mahdollisuutta varautua tähän vaihteluun.

Periaatteessa voidaan ajatella suurempaa suojaa (”lisää subjektiivisia oikeuksia”) myös julkisille palveluille, puuttumatta eläkejärjestelmään. Tämä ei kuitenkaan ole, ainakaan pääsääntönä, hyvä vaihtoehto, kun julkisessa taloudessa keskimäärin on kestävyysvaje ja suurenkin vajeen todennäköisyys on tuntuva. Parempi vaihtoehto on miettiä, voisiko eläkejärjestelmään liittyviä riskitekijöitä joltain osin muuttaa.

Ruotsissa on jo vuosia sitten toteutettu hyvin radikaali muutos eläkejärjestelmän riskien jaossa. Nykyisessä järjestelmässä eläketasot riippuvat suoraan eläkemaksujen karttumisesta annetuilla maksuprosenteilla. Suomessa elinaikakerroin korjaa eläkkeiden tasoa elinajanodotteen muutoksen mukaisesti. Tätä lukuun ottamatta meillä pidetään tiukasti kiinni etuusperusteisuudesta, ts. eläkemaksuja nostetaan tarpeen vaatiessa niin, että etukäteen määritellyt eläkkeet voidaan aina maksaa.

Kun Suomen ikärakenteen muutos on suurempi kuin Ruotsissa ja monet perustoimeentuloa koskevat etuudet ovat Ruotsia heikommat, ei Ruotsin mallin mukainen maksuperusteisuus välttämättä ole hyvä ratkaisu Suomessa. Sellaisen toteuttaminen olisi todennäköisesti myös haasteellista sen jälkeen kun vastatakin vuosia sitten sovittiin laajasta eläkeuudistuksesta. Hyvän eläkejärjestelmän yhtenä tärkeänä ominaisuutena on pidettävä ennustettavuutta. Tästä huolimatta olisi syytä harkita lievempiä muutoksia, jotka jollakin tavalla ehdollistaisivat vanhuuseläkeikään ikärajat eläkemenojen ja eläkemaksujen pohjan kehitykseen. Yksi, joskin rajallinen, ratkaisu olisi sitoa vanhuuseläkeikä elinajan odotteeseen samaan tapaan kuin eläketaso on jo tähän sidottu.⁸⁸

⁸⁸ Andersen (2008) argumentoi sen puolesta, että eläkeikäraja olisi syytä kytkeä eksplisiittisesti eliniän odotteeseen. Andersenin limittäisten sukupolvien mallissa arvioidaan täsmällisemmin ennakkosäästämisen ja elinikään sidotun eläkeikään optimaalisuutta reaktiona huoltosuhteen heikkenemiseen. Päätulos on, että kun huoltosuhteen heikkeneminen johtuu eliniän pidentymisestä, sopeutuminen työtä pidentämällä on hyvinvointimielessä hyödyllistä. Jos taas huoltosuhte nousee syntyvyyden alentumisen takia, optimaaliseen varautumiseen riittää ennakkosäästäminen eli ennen huoltosuhteen heikkenemistä toteutuva julkisen talouden ylijäämä.

Lopuksi on syytä muistaa, että sosiaaliturvajärjestelmä ei ole vain kansalaisten hyvinvointia välittömästi tukeva järjestelmä. Varsinkin työikäisten osalta se on tärkeä tekijä, joka mahdollistaa erilaisten kouluttautumiseen ja työelämään liittyvien riskien oton. Tällainen riskinotto on puolestaan tärkeää erityisesti dynaamisessa nopeasti muuttuvassa taloudessa.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Suomalaiseen hyvinvointimalliin kuuluvat lakisääteinen eläketurva ja erilaiset hyvinvointipalvelut nauttivat laajaa tukea ja ovat kansalaisten oman toiminnan suunnittelun keskeinen perusta. Tästä syystä näiden hyvinvointilupausten täyttäminen on tärkeä politiikan lähtökohta.
- Jos kuitenkin olosuhteet muodostuvat sellaisiksi, että kaikesta luvatussa on vaikea pitää kiinni, eläke- ja palveluettuja koskevat muutokset tulee tehdä tavalla, joka mahdollistaa kansalaisten riittävän varhaisen sopeutumisen. Tämän vuoksi olisi tärkeää sitoutua aika-ajoin tehtävään pitkän ajan tavoitteita koskevaan, systemaattiseen valmisteluun perustuvaan arviointiin ja päätöksentekoon.
- Yksi mahdollisuus voisi olla kattava, ennakointia sisältävä ”sosiaalisen kestävyiden” katsaus eläke- ja palvelulupausten toteutumisesta eri tilanteissa olevien kansalaisten osalta kerran vaalikaudessa hyvissä ajoin ennen eduskuntavaaleja. Tällainen katsaus olisi syytä tehdä samoin väestöä ja talouskehitystä koskevin oletuksin kuin julkisen talouden kestävyttä koskeva vastaava tarkastelu ja julkaista samaan aikaan. Näin poliittisessa prosessissa voitaisiin samanaikaisesti ottaa kantaa sekä hyvinvointilupausten tasoon ja niiden rahoitukseen kunnollisen eteenpäin katsovan valmistelun pohjalta.⁸⁹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että aina vaalikausittain olisi järkevää tehdä suuria muutoksia eläkejärjestelmän kaltaisiin pitkäjänteisesti käyttäytymiseen vaikuttaviin asioihin.
- Eräiltä osin olisi harkittava nykyistä vahvempien tulevaisuuden menettelytapoja koskevien sääntöjen omaksumista. Yksi vaihtoehto voisi olla vanhuuseläkkeelle siirtymisen ikärajojen sitominen elinajan odotteeseen. Julkisen talouden näkökulmasta epäsuotuista väestökehitys heijastuisi tällöin eläkkeelle siirtymisen aikaan, eikä vain eläketasoon kuten nykyään.
- Palvelulupausta koskevan epävarmuuden vähentämiseksi olisi harkittava palveluiden saatavuutta ja määrää koskevan normiohjauksen vahvistamista joiltain osin. Lisäksi voitaisiin luoda rahoituskannustimia tavoitteiden paremmaksi saavuttamiseksi muun muassa kuntien valtionosuusjärjestelmässä.

⁸⁹ Hyödyllinen sosiaalisen kestävyiden analyysi edellyttää kykyä arvioida tulevaa kehitystä. Tämän mahdollistamiseksi tarvitaan analyysikehiköiden kehittämistä. Olennainen osa tällaista kehikkoa tulisi olla aidosti dynaaminen mikrosimulaatiomalli. Tällainen on käytössä muun muassa Ruotsissa (Flood ym. 2005) ja Englannissa (Brewer ym. 2007).

7.2.4 Väestökehitykseen vaikuttaminen

Väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen lähivuosikymmeninä on väistämätön. Useimmiten käytetty vanhushuoltosuhte eli yli 64-vuotiaiden lukumäärä suhteessa työikäisiin kohoaa nykytasoltaan, 25 prosentista reilusti yli 40 prosentin tasolle vuoteen 2030 mennessä. Mikäli eliniän piteneminen kiihtyy, syntyvyys alenee tai nettomaahan muutto kehittyy arvioitua heikommin, vanhushuoltosuhte nousee jyrkemmin ja saattaa kohota jopa 50 prosenttiin.

Vaikka perussuuntaus on selvä, muutoksen voimakkuuteen voidaan vaikuttaa oikean suuntaisilla toimilla. Vanhushuoltosuhteen heikkenemistä voidaan periaatteessa pyrkiä hillitsemään sekä pitämällä yllä mahdollisimman korkeaa syntyvyyttä että edistämällä etenkin työperusteista maahanmuuttoa. Koska huoltosuhteen taustalla on ajatus taloudellisen toimeentulon edellytyksistä, on tärkeää huolehtia siitä, että mahdollisimman suuri osa väestöstä ikään katsomatta on tervettä ja toimintakykyistä. Toimintakyvyn merkitystä korostaa havainto, että yli 74-vuotiaiden määrä suhteessa 15–74-vuotiaaseen väestöön ei seuraavan 30 vuoden kuluessa nouse edes sille tasolle, jolla 64-vuotiaiden määrä suhteessa 15–64-vuotiaisiin on nykyisin.

Kuolleisuuden alentamiseen tähtäävät politiikkatoimet eivät hidasta väestön ikääntymistä, mutta ovat hyvinvoinnin kannalta tärkeitä. Etenkin ennaltaehkäisevät ja työikäiseen väestöön kohdistuvat toimet parantavat myös terveyttä ja toimintakykyä ja siten mahdollistavat työikäisen väestön käsitteen laajentamisen periteisen ikähaarukan ulkopuolelle. Yleiseen hyvinvointiin liittyvistä syistä on syytä kiinnittää erityistä huomiota suomalaisten nuorten miesten kansainvälisesti korkeaan kuolleisuuteen, jota ylläpitävät humalahakuinen juominen, tapaturmat, itsemurhat ja väkivaltaiset kuolemat.

Syntyvyyden korkean tason tukeminen

Syntyvyyden tasoon kohdistuu paineita kahdesta eri syystä. Yhtäältä hedelmällisyyssiässä olevan väestön määrä alkaa lähivuosina alentua, mikä on omiaan vähentämään syntyvyyttä. Toisaalta kokonaishedelmällisyys eli synnytysten määrä hedelmällisyyssiässä olevaa naista kohti uhkaa alentua muun muassa ensimmäisen lapsen saamisen viivästyksen vuoksi.

Tällä hetkellä Suomen kokonaishedelmällisyysluku 1,84 on kansainvälisesti vertaillen varsin korkea. Syntyvyyden nousu nykyistä olennaisesti suuremmaksi ei voikaan pitää todennäköisenä.

Ottaen huomioon globaalin väestökehityksen ja edelleen jatkuvan liikakansoitusedelman syntyvyyden tavoitteelliseen edistämiseen edes rajatuissa osissa maailmaa on herättää eettisiä kysymyksiä. Toisaalta, sikäli kuin esimerkiksi opin-

toihin ja työelämään liittyvät vaatimukset ja rajoitteet estävät yksilöitä hankkimasta toivomaansa määrää jälkikasvua ja vähentävät näin ollen hyvinvointia yksilötasolla, voidaan näiden rajoitteiden vähentämistä pitää hyvinvoinnin näkökulmasta perusteltuna väestökehityksestä riippumatta.

Tutkimusten mukaan suomalaiset haluaisivat ajoittaa lastenhankinnan paria kolmea vuotta varhaisemmaksi kuin se tällä hetkellä tapahtuu. Viime vuosina merkittävä osa naisista on siirtänyt lapsien hankintaa tuonnemmaksi muun muassa opiskeluun ja työntekoon liittyvistä syistä. Myös heikoksi koettu terveys vähentää tutkimusten mukaan hedelmällisyyttä. Samaan aikaan pienten lasten isät tekevät runsaasti ylitöitä ja käyttävät oikeuttaan perhevapaisiin vain vähäisessä määrin. Olisikin perusteltua kehittää sellaisia järjestelyitä, jotka tukisivat lasten hankkimista parhaassa hedelmällisyydessä ja mahdollistaisivat nykyistä useammalle perheelle toivotun lapsiluvun toteutumisen. Tavoitteen toteuttamista voidaan edistää ainakin opiskeluun, työ- ja perhe-elämään sekä terveys- ja asuntopolitiikkaan liittyvillä ratkaisuilla.

Ei ole kovin vahvaa näyttöä siitä, että hedelmällisyyden tasoon voitaisiin vaikuttaa julkisella tukipolitiikalla. Viimeaikainen tutkimus kuitenkin tukee käsitystä, että pitkäjänteinen lapsiystävällinen politiikka saattaa nostaa syntyvyyttä pysyvästi. Suomessa on viime vuosina tehty useita lapsiperheiden asemaa vahvistavia uudistuksia, joilla saattaa olla myönteinen vaikutus keskimääräiseen lapsilukuun. Muun muassa vuoden 2009 alusta alimpia äitiyspäivärahoja korotetaan tuntuvasti (n. 170 euroon kuukaudessa) työmarkkinatuen tasolle. Hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota myös isien perhevapaiden käyttöön. Vuonna 2010 pidennetään isyysvapaata 2 viikolla.

Toisaalta eräiltä osin lapsiperheille tärkeiden julkisten palveluiden voidaan katsoa heikentyneen. Näin näyttää käyneen esimerkiksi kouluterveydenhuollolle ja lastenneuvolapalveluille. Näillä ei välttämättä ole nopeaa tai suurta vaikutusta syntyvyyteen, mutta tällaisten palveluiden heikkeneminen lisää syrjäytymisen uhkaa sekä paineita erilaisten muiden sosiaalipalveluiden tarpeen kasvuun.

Olisi huolehdittava hedelmöittymisen ja raskauden riskitekijöistä koskevasta riittävästä ja asiantuntevasta tiedotuksesta, jotta potentiaalisten synnyttäjiä tiedot olisivat tältä osin mahdollisimman realistiset. Väärään informaatioon perustuvat mielikuvat saattavat johtaa lapsen teosta luopumiseen tarpeettoman varhaisella iällä.

Työperusteisen maahanmuuton edistäminen

Väestökehityksen osatekijöistä maahanmuuttoon katsotaan yleisesti voitavan selkeimmin vaikuttaa politiikalla. Suomessa maahanmuuttopolitiikka on perinteisesti ollut pidättyväistä ja etenkin työperusteinen maahanmuutto vähäistä. Suo-

men houkuttelevuutta kohdemaana vähentää ainakin harvinainen kieli ja lähtökohtaisesti pieni ulkomaalaisväestö. Viime vuosina, työvoiman saatavuusongelmien lisääntyessä on Suomessakin alettu kiinnittää huomiota työperusteisen maahanmuuton edistämiseen ja nettomääräinen maahanmuutto on lisääntynyt selvästi.

Maahanmuuton taso ja ulkomaalaisten osuus väestöstä ovat kuitenkin Suomessa edelleen kansainvälisesti vertaillen matalia, joten tässä suhteessa tilaa maahanmuuton kasvulle on. Toisaalta maahanmuuton taso suhteessa väestöön on niin matala, ettei sen realistisena pidettävillä muutoksilla ole merkittävää vaikutusta demografiseen kehitykseen.

Muuttoliike – etenkin työperäinen maahanmuutto – on usein läheisesti kytköksissä talouden kehitykseen. Niinpä on mahdollista, että Suomessakin viime vuosina havaittu nettomuuttovoiton kasvu on osittain seurausta moniin muihin maihin verrattuna hyvästä talouskehityksestä ja työllisyyden kasvusta. Talous-suhdanteen heikentyminen saattaa kääntää myös maahanmuuton laskuun jo lähivuosina. Myös Suomelle maahanmuutolle keskeisten lähtömaiden oma demografinen ja taloudellinen kehitys saattaa vähentää Suomeen muuton kasvupotentiaalia. Venäjältä ja Virosta on jatkossa todennäköisesti aiempaa vähemmän tulijoita.

Varsinaisen maahanmuuton ohella huomiota tulisi kiinnittää tilapäisluonteiseen, työperäiseen maassa oleskeluun, jonka avulla voidaan sopeutua työvoiman kysynnän vaihteluihin. Tällaisen työvoimankansainvälisen liikkuvuuden edistämisen edellyttää Pohjoismaisten tai Euroopan laajuisten yhteisten työmarkkinoiden kehittämistä ja liikkuvuuden esteiden purkamista. Kolmansista maista tulevien työnhakijoiden houkuttelemiseksi on tärkeää edistää muun muassa EU-alueen ns. Blue Card -hankkeen etenemistä sekä sen kehittämistä siten, että myös liikuminen jäsenmaasta toiseen tulee sen puitteissa riittävän sujuvaksi.

Tuoreen tutkimuksen mukaan kulttuuriin ja instituutioihin liittyvät muuttamisen esteet selittävät havaittua maahanmuuttoa jopa paremmin kuin taloudelliset tekijät. Kulttuuriset esteet liittyvät kieleen ja arvopohjaan (uskontoon), institutionaliset esteet puolestaan muun muassa eläkeoikeuksien siirrettävyyteen ja asuntomarkkinoihin. Huomattava osa maahanmuutosta – myös työperusteisesta – liittyy perhesuhteisiin. Työperusteisen maahanmuutonkin edistämiseksi on tärkeää huolehtia jo maassa olevan ulkomaalaistaustaisen väestön integroimisesta sekä elinolojen ja työmarkkina-aseman parantamisesta. Kielikoulutuksen ja muun kotouttamistoiminnan tukeminen on tältä osin tärkeää

Viranomaiset voivat tukea työperusteista maahanmuuttoa ja työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta muun muassa helpottamalla työlupien saantia ja nopeuttamalla lupa-asioiden käsittelyä. Viranomaiset voivat myös auttaa yritysten ulko-

maista rekrytointia osallistumalla esimerkiksi lähetystöjen kautta informaation levittämiseen ja yhteisten rekrytointitilaisuuksien järjestämiseen. Tässä yhteydessä myös positiivisen Suomi-kuvan luominen ja markkinointi potentiaalisissa lähtömaissa on tärkeää.

Jotta yleinen ilmapiiri maahanmuuttoa kohtaan säilyy myönteisenä, on tärkeää, että ulkomaalaisen työvoiman käyttöön mahdollisesti liittyvä rikollisuus ja väärinkäytökset estetään mahdollisimman tehokkaasti. Tämä edellyttää riittävää viranomaisvalvonnan kehittämistä ja resursoimista muun muassa sosiaaliturva- ja työlainsäädännön valvontaan. Riittävän tehokas jälkikäteisvalvonta on edellytys joustavien maahantulokäytäntöjen omaksumiselle.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- On arvioitava olemassa oleva tutkimustieto niistä tekijöistä, jotka estävät perheitä hankkimasta lapsia parhaassa hedelmällisyyssiässä ja ryhdyttävä toimenpiteisiin esteiden vähentämiseksi.
- Perhevapaita tulisi jakaa nykyistä tasaisemmin äitien ja isien kesken jolloin myös vanhemmuudesta työssäkäynnille ja työnantajille aiheutuvat riskit tasoittuvat.
- Työn ja perheen yhteensovittamista tulisi parantaa myös työelämää kehittämällä esim. luomalla perheystävällisen työpaikan tunnusmerkkejä sekä kampanjoimalla hyvistä perheystävällisistä käytännöistä työpaikoilla ja esimiestyössä. Myös työaikajoustoja ja etätöitä voitaisiin kehittää tästä näkökulmasta yhtenä yritysten kilpailutekijä niukkenevan työvoiman oloissa.
- On huolehdittava pitkäjänteisesti lapsiystävällisen ilmapiirin ja lapsiperheitä suosivan politiikan ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Lapsiperheiden toimeentulon tukemisen ohella tärkeitä ovat arkipäivän ongelmissa helpottavat peruspalvelut; esimerkiksi kunnallisen kotiavun vahvistaminen voisi olla hyvin perusteltua. Perheiden tulee voida luottaa perhepolitiikan ennustettavuuteen.
- Työperusteista maahanmuuttoa on syytä edistää hallitusti keinona paikata syntyperäisen väestön ikääntymisestä aiheutuvia työvoimakapeikkoja.
- Myönteisen ilmapiirin ja tasapainoisen kehityksen ylläpitämiseksi on tärkeää huolehtia jo maassa olevan ulkomaalaistaustaisen väestön elinolojen ja etenkin työmarkkina-aseman parantamisesta; kun jatkossa maahanmuuttajat painottuvat todennäköisesti nykyistä enemmän kulttuurisesti "kaukaa" tuleviin, kotouttamiseen on panostettava nykyistä enemmän. Kotouttamistoimia on syytä tarjota myös työperäisesti Suomeen muuttaville.
- Maahanmuuton helpottamiseksi sen valvonnassa on syytä helpottaa työlupien saantia ja nopeuttaa lupa-asoiden käsittelyä, mutta samalla tehostaa maassa tapahtuvaa valvontaa väärinkäytösten estämiseksi.
- Osaavan työvoiman houkuttelemiseksi maahan olisi syytä harkita työluvan saannin helpottamista kolmansista maista tulevien korkeasti koulutettujen kohdalla. Tältä osin voi olla tarpeen selvittää mitkä tekijät ovat Ruotsiin tulevien maahanmuuttajien korkean keskimääräisen koulutusasteen taustalla.

- Suomessa korkea-asteen koulutuksen saaneita muiden maiden kansalaisia tulisi kannustaa jäämään valmistumisensa jälkeen Suomeen töihin ja poistaa vielä mahdollisesti jäljellä olevat tähän liittyvät esteet.
- Varsinaisen maahanmuuton ohella tulisi edistää tilapäisluonteisen työperäisen maassa oleskelun edellytyksiä purkamalla edelleen työvoiman liikkuvuuden esteitä EU:n sisällä.
- Kolmansista maista tulevien työnhakijoiden houkuttelemiseksi on tärkeää edistää muun muassa EU-alueen ns. Blue Card -hankkeen etenemistä sekä sen kehittämistä siten, että myös liikkuminen jäsenmaasta toiseen tulee sen puitteissa riittävän sujuvaksi.

7.2.5 Terveyden ja toimintakyvyn edistäminen

Kansanterveyden paraneminen on hyvinvointimielessä suuri arvo sinänsä. Tämän ohella terveyden koheneminen vähentää välittömiä sairauksista aiheutuvia kustannuksia. Hyvä terveys ja toimintakyky ovat keskeisiä työhön osallistumisen edellytyksiä ja erityisesti monen ikääntyneen kohdalla toimintakyky saattaa tässä suhteessa aivan ratkaiseva tekijä. Samalla tavoin terveys ja toimintakykyisyys kuten myös psykososiaalinen hyvinvointi on olennainen kansalaisten muunlaisen aktiivisuuden edellytys.

Kaikkien sairauksien välittömiksi kustannuksiksi arvioidaan Suomessa noin 5,5 miljardia euroa. Noin puolet näistä kustannuksista aiheutuu neljästä kalleimmasta tautiryhmästä, jotka ovat sydän- ja verisuonitaudit, mielenterveyshäiriöt, hengityselintaudit ja tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Neljäsosa niistä aiheutuu mielenterveyshäiriöistä ja viidesosa tuki- ja liikuntaelinsairauksista. (Kiiskinen ym. 2005)

Pelkästään terveystenonon vähentämispotentiaali on siten merkittävä. Huomattava osa erilaisista ongelmista ja sairauksista on ehkäistävissä, jos terveyden edistämisen ja ehkäisevän työn keinoin pystytään vaikuttamaan elämäntapoihin ja terveysvalintoihin riittävästi. WHO:n selvitysten mukaan esimerkiksi ainakin 80 prosenttia sepelvaltimotauksista ja yli 90 prosenttia aikuisten diabetestapauksista olisi ehkäistävissä terveillä elämäntavoilla.

Rajalliset voimavarat kannattaa käyttää siellä, missä ne tuottavat eniten terveyttä ja hyvinvointia. On tärkeää panostaa sellaiseen toimintaan, jonka vaihtoehtoiskustannukset ja vaikuttavuus ovat edullisimmat, silloin kun näistä on olemassa luotettavaa tietoa. Esimerkiksi dementoituneen henkilön lääkkeet ovat suhteellisen kalliita, mutta kuitenkin vain murto-osan siitä, mitä pysyvä laitoshoido maksaisi.

Tehokkaimpien toimenpiteiden määrittäminen ei kuitenkaan ole helppoa. Monien terveyttä edistävien politiikkatoimien kustannusvaikuttavuutta ei ole

kyetty arvioimaan vielä riittävästi. Näin on siitä huolimatta, että toimenpiteiden vaikuttavuudesta on näyttöä ja yleisesti politiikkatason toimet vaikuttavat kustannustehokkaammita kuin yksilöön kohdistuvat toimet (Kansanterveyslaitos 2007, Kiiskinen ym. 2008). Tieteellinen tieto terveyden edistämisen kustannusvaikuttavuudesta tukee käytännön päätöksentekoa riittämättömästi. Syynä on arvioinnin vaikeus. Terveysvaikutukset ja myös hoitokustannussäästöt syntyvät useiden vuosien aikana.

Paras tieto erilaisten terveyteen ennakolta vaikuttavien toimenpiteiden vaikutuksista koskee verraten rajattuja toimia. Esimerkiksi on näyttöä siitä, että nikotiinivieroitushoito vähentää tehokkaasti tupakointia ja tupakointi on edelleen keskeinen kansanterveyttä heikentävä tekijä. Sen sijaan laajaan väestöpohjaan kohdistuvien ja potentiaalisesti suuriakin pitkän ajan terveysvaikutuksia omaavien toimien tehosta ei tyypillisesti ole hyvää tietoa olemassa. Vaikka tiedetään hyvin, että terveellinen ravitsemus ja liikunta ovat tärkeitä terveyden kannalta, on vaikea sanoa, millä keinoin hyviä ravitsemustottumuksia ja liikuntaa kyetään kustannustehokkaimmin edistämään.

Ajoituksella on suuri merkitys. Ehkäisemällä terveyden ja toimintakyvyn ongelmia, havaitsemalla ne mahdollisimman ajoissa ja varhain aloitetulla hoidolla, voidaan hillitä hoito- ja hoivamenoja. Esimerkiksi tupakoinnin ehkäisytyö on taloudellisesti kannattavinta silloin, kun se kohdistetaan nuorimpiin ikäryhmiin. Lasten ja nuorten kehitystä turvaaviin sosiaali-, terveys- ja koulutuspoliittisiin toimiin on järkevää panostaa samoista syistä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen menot eivät välttämättä alene siinä tapauksessa, että parempi terveydentila saavutetaan uuden hoitoteknologian ja kalliiden erikoishoitojen ansiosta. Ennalta ehkäisevä työ ei myöskään tee tulevia hoito- ja hoivapalveluja tarpeettomiksi. Ehkäisevä toiminta ja hoito tuottavat kuitenkin lisää terveitä vuosia ja hyvinvointia ja työikäisten kohdalla mahdollistavat myös tuottavaan työhön osallistumisen ja tukevat tuottavuuden kohentumista. Mikäli sairauspoissaolot, työkyvyttömyys ja ennenaikainen eläköityminen vähenevät, helpottuvat samalla tulevaisuuden työvoiman riittävyysongelmat.

Yksi keskeinen kansanterveyden ilmiö on, että terveysongelmat keskittyvät vahvasti eri tavoin huono-osaiseen väestöön. Alhainen koulutus- ja tulotaso ja näihin liittyen työttömyys lisäävät olennaisesti huonon terveyden todennäköisyyttä. Vaikka kausaalisuussuhteet ovat moninaiset, huono-osaisten heikkoa terveydentilaa selittävät pitkälle suuri alkoholin käyttö ja tupakointi, epäterveelliset ruokailutottumukset, vähäinen liikunta ja näihin liittyen ylipaino sekä em. elintapatekijöiden taustalla olevat sosiaaliset, kulttuuriset ja aineelliset elinolot (Palosuo ym. 2007). Tämän ohella huono-osaisten kansalaiset näyttävät saavan tarpeeseensa nähden niukemmin ja laadultaan huonompia terveydenhoitopalveluita kuin

parempiosaiset. Osin tämä johtuu siitä, että osalla heistä ei ole pääsyä työterveyshuoltoon.

Väestön terveyttä ja toimintakykyä edistävien toimenpiteiden toteuttaminen niin, että otetaan huomioon erityisesti huono-osaisen väestön tarpeet, toisi todennäköisesti suurimmat kansanterveydelliset hyödyt. Samalla terveyserot kaventuivat, mikä olisi tasa-arvon näkökulmasta tavoiteltavaa. Monet tärkeimmistä kansanterveysongelmista vähenisivät jopa puoleen nykytasolta, jos koko väestössä tilanne olisi yhtä hyvä kuin korkea-asteen koulutuksen saaneilla.

Samalla kuitenkin huono-osaisiin vaikuttaminen esimerkiksi valistuksen keinoin on paljon haastavampaa kuin työelämään hyvin integroituneisiin koulutettuihin hyvätuloisiin henkilöihin vaikuttaminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varoista käytetään huomattava osa vanhustenhuoltoon. Valtaosa vanhustenhuollon varoista puolestaan menee laitoshuoltoon. Laitoshoidon kustannuksilla on siten ratkaiseva vaikutus kokonaiskustannuksiin. Pääosin kotona asuvan vanhuksen hoito on edullista laitoshuoltoon verrattuna. Kaikenkuntoisten vanhusten ryhmissä on näyttöä interventioista (kaatumisen ja murtumien ehkäisy, dementian varhainen lääkitys, rokotukset infektioita vastaan, elintapamuutokset), joilla voidaan ylläpitää toimintakykyä, ehkäistä komplikaatioita ja lykätä laitoshuotoa (Pitkälä & Strandberg 2003).

Ikääntyvien hoidon ja hoivan muuttaminen ennakoivaan suuntaan parantaa mahdollisuuksia suunnitella palveluja yksilöllisesti pitemmän ajan kuluessa, sekä lisää hoidon ja hoivan suunnitelmallisuutta ja tarpeenmukaisuutta. Tämä tarjoaa osaltaan merkittäviä mahdollisuuksia tehostaa ikäihmisten hoidon ja hoivan voimavarojen käyttöä ja parantaa palvelujen laatua.

Terveyden ja toimintakyvyn tukeminen ylläpitää omatoimisuutta ja mahdollistavat omassa kodissa asumisen pidempään. Se lykkää turvautumista pitkäaikaiseen laitoshuoltoon, mikä puolestaan hillitsee hoivamenojen nousua. Terveyden tukemisen menot eivät siten aina hillitse pelkästään hoitomenoja, vaan myös hoivamenoja.

Terveyttä edistävien toimien vaikutusten pitkä aikajänne on haaste terveyden edistämislle erityisesti hajautuneessa päätöksentekojärjestelmässä. Hyödyt yksittäisen kunnan toimista esimerkiksi lasten ja nuorten terveydentilan kohen- tamiseksi näkyvät vasta vuosien päästä ja tällöin kohteena olleista lapsista suuri osa saattaa asua muualla. Kokonaisuuden kannalta hyödyllinen toiminta ei täl- löin välttämättä merkittävästi heijastu asianomaisen kunnan sairaanhoito- tai sosiaalimenoja vähentävästi. Toisin sanoen taloudelliset kannustimet terveyden- edistämiseen eivät välttämättä ole automaattisesti riittävät.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Väestön terveyden ja toimintakyvyn edistäminen edellyttää terveysnäkökulman kytkemistä hyvin laaja-alaisesti eri politiikkoihin, kaikilla eri tasoilla: ”terveys kaikissa politiikoissa”.
- Terveystieteiden tutkimuksen voimavaroista on nykyistä suurempi osa kohdistettava terveyttä edistäviin toimenpiteisiin ja toimenpiteet olisi painotettava sellaisiin, joiden kustannusvaikuttavuudesta on näyttöä. Arviointiin liittyvästä vaikeudesta huolimatta voidaan olettaa, että väestötason toimet ovat yleensä kustannustehokkaampia kuin yksilöön kohdistuvat toimet. Terveystieteiden edistämistä koskevien eritasoisten toimenpiteiden kustannusvaikuttavuuden arviointiin on kuitenkin kiinnitettävä lisää huomiota.
- Terveystieteiden ja toimintakyvyn edistämisen keskeinen toimintaympäristö ovat kunnat. On syytä harkita nykyistä tiukempaa normiohjausta terveyttä edistävien toimintojen riittävyyden varmistamiseksi. Esimerkin tällaisesta toimintatavasta tarjoaa kesällä 2009 voimaan astuva uusi asetus neuvolatoiminnasta. Tiukemman normiohjauksen vaihtoehtona tai täydentäjänä on harkittava rahoituskannustimia. Luontevan mahdollisuuden tähän tarjoaa meneillään oleva kuntien valtionosuusudistuksen valmistelu.
- Erityinen painopiste tulee olla sosiaalisesti heikossa asemassa olevien terveellisten elintapojen tukemisessa. Tämä edellyttää sosiaali- ja terveystoimen hyvää yhteistyötä myös terveyden edistämiseksi.
- Alkoholi ja tupakka ovat suurimpia yksittäisiä terveyden riskitekijöitä. Valituksen ohella vero- ja hintapolitiikka ja saatavuuteen vaikuttaminen ovat näiden käytön vähentämisessä avainasemassa.
- Ihmisten omatoimisuutta terveytensä ja toimintakykynsä ylläpitäjänä ja edistäjänä voidaan tukea huolehtimalla, että olosuhteet ja ympäristö edistävät terveyttä ja toimintakykyä tukevia elintapoja. Uuden teknologian hyödyntäminen on tässä tärkeää. Yksi erityinen painoalue tulee olla esteettömyyden ja turvallisuuden lisääminen vanhusasunnoissa.
- Hyvien käytäntöjen levittäminen on olennaisen tärkeää, minkä vuoksi julkista informaatiota terveydenedistämistoimien onnistumisista on lisättävä.

7.2.6 Työllisyysasteen nosto

Kansantalouden näkökulmasta väestön ikääntymisen keskeinen haaste liittyy työvoiman määrän alentumiseen suhteessa koko väestön määrään. Ennakoidun väestökehityksen ”puhdas demografinen” vaikutus työvoiman tarjontaan on negatiivinen ja melko voimakas. Nykyisillä ikäryhmäkohtaisilla osallistumisasteilla työvoiman tarjonta supistuisi vuoteen 2050 mennessä noin 190 000 hengellä. Supistuminen jää vain 20 000 henkeen, mikäli ikäryhmäkohtaiset osallistumisasteet nousevat peruslaskelman mukaisesti muissa Pohjoismaissa nykyisin vallitsevalle tasolle. Elinajan odotteen pidentyminen sekä terveyden ja toimintakyvyn kohentuminen antavat hyvät mahdollisuudet tätäkin korkeampiin osallistumisasteisiin. Jos työmarkkinoilla olemisen aika pitenisi eliniän odotteen pidentymistä vastaavasti, vuonna 2050 työvoimassa olisi 140 000 henkeä enemmän kuin nyt.

Eniten potentiaalia osallistumisasteen ja työvoiman tarjonnan kasvattamiselle on varttuneiden, 55–64-vuotiaiden ikäryhmässä ja erityisesti kyseisen ikäryhmän miehissä. Tällä hetkellä merkittävä osa kyseisen ikäryhmään kuuluvista henkilöistä on jo poistunut pysyvästi työmarkkinoilta työkyvyttömyyseläkkeelle, ”työttömyysputkeen”, osa-aikaeläkkeelle tai ikäryhmän yläpäässä vanhuuseläkkeelle.

Yli 55-vuotiaiden työmarkkinoille osallistumisen lisääminen on luonteva tavoite myös siitä näkökulmasta, että eliniän pidentyminen ja terveyden ja toimintakyvyn kohentuminen lisää koko ajan juuri tässä ikäryhmässä mahdollisuuksia työmarkkinoille osallistumiseen.⁹⁰

Toinen kohderyhmä, jossa työmarkkinoille osallistuminen on kansainvälisesti matalalla tasolla, on nuorimmat työikäiset. Alhainen työhön osallistumisaste tässä ryhmässä liittyy osittain korkeaan koulutukseen osallistumiseen, josta ei sinällään ole syytä tinkiä. Kuitenkin opintoihin ja lasten hoitoon liittyvään tehotto-
muuteen ja tarpeettoman pitkäksi venyvään työmarkkinoilta poissaoloon on perusteltua etsiä nykyistä toimivampia ratkaisuja.

Varttuneessa päässä osallistumisasteen nostamisessa tarvitaan selvästikin vaikuttamista useisiin asioihin samanaikaisesti. On vahvaa näyttöä siitä, että eläkejärjestelmiin ja muihin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvät tekijät kuten ikäraajat ja etuuksien tasot vaikuttavat olennaisesti työmarkkinoille osallistumiseen tässä iässä. Tämän ohella kuitenkin myös terveyden ja toimintakyvyn parantaminen sekä työelämän pelisääntöjen kehittäminen ikääntyneiden työntekijöiden tarpeita ja ominaisuuksia vastaavaksi on tärkeää. Lisäksi luonnollisesti työvoiman yleisellä kysyntätilanteella on huomattava merkitys; parhaatkaan työvoiman tarjonnan kannustimet eivät auta, mikäli työvoiman kysyntä on heikkoa. Työvoiman ylitarjontatilanteessa työnantajilla tuskin myöskään on suurta kiinnostusta kehittää työoloja erityisesti ikääntyneiden kannalta houkuttelevampaan suuntaan.

Tätä selvitystä varten laaditussa simulointitutkimuksessa (Hakola & Määttänen 2008) tarkastelluista potentiaalisista sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksista suurimmat työllisyysvaikutukset on ns. työttömyysputken poistamisella. Työttömyysputken poistaminen parantaisi myös julkisen talouden kestävyyttä. Samalla se kuitenkin heikentäisi monien pienituloisten tulotasoa edelleen. Uudistuksen kielteisiä tulonjakovaikutuksia voitaisiin lievittää, joskin julkisen talouden kestävyshyödyn kustannuksella, mikäli varttuneet työttömät säilyttäisivät oikeuden

⁹⁰ Jos tulevaisuudessa työvoimassaoloajan odote pysyisi suhteessa elinaikaan vakiona, myös eläkkeellä oloajan ja työvoimassaoloajan suhde pysyisi likimain samana. Tällöin eläkkeelle siirtymisiän odote nousisi 4,5 vuotta vuoteen 2050 mennessä, kun se peruslaskelmassa nousee 3,0 vuotta. Kun 25-vuotiaan elinajanodote nousee Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 7,5 vuotta, lisäelinvuosista oltaisiin eläkkeellä 3 vuotta eli 40 prosenttia.

työmarkkinatukeen, myös työllistyessään. Työllisyysvaikutukset ovat tällaisessa pehmeämmässä uudistuksessa liki yhtä hyvät kuin mihin putken poistamisella kokonaan päästäisiin.

Myös osa-aikaeläkkeen lisäisi työllisyyttä, mutta selvästi vähemmän kuin työttömyysputken poistaminen. Ehkä hieman yllättäen vanhuuseläkeiän alarajan nostaminen on analyysin mukaan sellaisenaan tehoton keino lisätä työllisyyttä. Tämä johtuu siitä, että vanhuuseläkeiän nosto johtaa hyödyntämään työttömyysputkea ja osa-aikaeläkettä nykyistä enemmän. Tulos ei kuitenkaan tarkoita, etteikö vanhuuseläkeiän nostamiselle voisi hyvin olla perusteita eliniän noustessa, mutta tällainen uudistus auttaa vain jos varhaiseläkereitit eivät ole liian houkuttelevia.

Työkyvyttömyyseläke on työttömyysputken ohella toinen ikääntyneiden pääasiallinen reitti pois työelämästä ennen vanhuuseläkeikää. Työkyvyttömyyden syntyminen on luonnollisestikin merkittävästi terveydestä ja toimintakyvystä riippuva asia. Siten kaikki toimet, joilla voidaan edistää terveyttä ja toimintakykyä vähentävät ajan mittaan tarvetta siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle. Erityisen tärkeitä tässä suhteessa ovat alentunutta työkykyä kohentavat kuntoutustoimenpiteet.

Mutta työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat myös ei-lääketieteelliset seikat. Työkyky ei ole absoluuttinen seikka vaan määräytyy suhteessa työtehtävien luonteeseen. Toimintakyvyn rajoitusten riittävä huomioon ottaminen työelämässä mahdollistaa monien vammaisten ja muutoin työkyvyttömyyteen ajautuvien osallistumisen työmarkkinoille.

Olennaisen tärkeitä ovat myös aineelliset kannustimet sekä työntekijöille pyrkii osallistumaan työmarkkinoille toimintakyvyn heikentyessä että työnantajille yhtäältä rekrytoida erilaisen suorituskyvyn omaavia henkilöitä ja toisaalta pitää huolta työntekijöiden työkyvystä. Kansainvälinen vertailu näyttäisi viittaavaan siihen, että erot työkyvyttömyyseläkkeiden yleisyydessä selittyvät ainakin EU-maiden joukossa pitkälle työkyvyttömyyseläkejärjestelmien rakenteella ml. eläke-etujen anteliaisuudella pikemminkin kuin eroilla terveydessä tai toimintakyvyssä (Börsch-Supan 2007).

Tuore vertaileva analyysi viittaa lukuisiin mahdollisuuksiin kehittää Suomen järjestelmiä tukemaan nykyistä paremmin vajaakuntoisten työmarkkinoille osallistumista (OECD 2008). Selvityksessä nostetaan esille kuntoutusjärjestelmien kehittäminen, suuremman painon antaminen työvoimapolitiikassa alentuneen työkyvyn henkilöiden työllistämistoimille (ml. palkkatukijärjestelyiden kehittäminen), työnantajien vastuun täsmentäminen ja joukko toimia, joilla työelämässä pysyminen ja sinne edes osittain palaaminen voitaisiin tehdä taloudellisesti houkuttelevammaksi henkilöille, joiden työkyky on heikentynyt.

Kyselytutkimusten mukaan varttuneiden työssä jatkamiseen vaikuttavat merkittävässä määrin työelämään liittyvät tekijät, erityisesti työn kokeminen mielekkääksi ja asianmukainen kohtelu työpaikalla. Työelämän tutkijat ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti ikäjohtamiseen ts. työntekijän iän huomioon ottamiseen päivittäisjohtamisessa, työn suunnittelussa ja organisoinnissa niin, että myös ikääntyneet työntekijät voivat saavuttaa omat ja organisaation tavoitteet. Ikäjohtaminen ei välttämättä kehity itsestään. Sitä varten onkin olemassa erilaista koulutusta, mutta koulutukseen osallistuminen ei ole kovin yleistä.

Oma kysymyksensä on se, miten vaurastumisen myötä lisääntyvää vapaa-ajan kysyntää voitaisiin tyydyttää nykyistä joustavammin elinkaaren ja työuran eri vaiheissa. Tällainen joustavuus lisäisi suuremman valinnanvapauden ansiosta hyvinvointia ja voisi vähentää paineita aikaiseen työuran päättämiseen. Yleisemminkin on syytä kriittisesti pohtia, tulisiko pidemmällä aikavälillä ottaa tavoitteeksi ”työikäisen väestön” ja siihen liittyen eläkeikien uudelleenmäärittely siten, että pysyvä työstä vetäytyminen eläkejärjestelmien kautta olisi mahdollista vasta siinä iässä, jossa terveys ja toimintakyky keskimäärin olennaisesti heikkenevät.

Työn mielekkyyden ja samalla myös varttuneen työvoiman kysynnän kannalta on tärkeää tukea myös varttuneemman työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. Johtuen koulutusinvestoinnin suhteellisen lyhyestä ”takaisinmaksuajasta” yrityksillä ja yksilöillä itsellään voi olla puutteelliset kannustimet panostaa varttuneemman työvoiman inhimillisen pääoman kehittämiseen. Tästä syystä julkisen tuen merkitys on keskimääristä suurempi ikääntyneiden osaamis- ja pääoman uudistamisessa. Osaamisen kehittäminen on tärkeää myös tuottavuuskasvun hidastumisen ehkäisemiseksi.

Varsinaisten työikäisten ohella on syytä kiinnittää huomiota tätäkin varttuneempien osallistumiseen työmarkkinoille etenkin kysyntää ja tarjontaa tasaavana reservinä. Eläkkeellä olevien työssäkäynti on viime vuosina yleistynyt Suomessa, joskin potentiaaliin nähden melko maltillisesti. Asiantuntija-arvion mukaan vanhuuseläkeläisistä työkykyisiä on arviolta ainakin noin kolmasosa. Vanhuuseläkkeellä olevien taloudelliset kannustimet työmarkkinoille osallistumiseen ovat lähtökohtaisesti varsin hyvät, eikä niiden parantamiseen esimerkiksi verotuksen keventämisellä ole välitöntä tarvetta. On kuitenkin syytä pohtia, onko laajamittainen vanhuuseläkkeen nostamisen ja työssäkäynnin yhdistäminen tarkoituksenmukaista vai kertooko se lähinnä tarpeesta tarkistaa vanhuuseläkkeen ikärajaa.

Nuoremmissa päässä osallistumisen nostaminen ja työurien pidentäminen liittyvät ennen muuta koulun ja opiskelun väliin jäävien väli vuosien lyhentämiseen ja opiskeluun käytetyn ajan lyhentämiseen. Näissä suhteissa Suomen menestys on kansainvälisesti vertaillen suhteellisen heikko, eivätkä tähän mennessä toteutetut toimenpiteet ole olleet kovin tuloksekkaita. Konkreettisina toimenpiteinä

tulevat kysymykseen muun muassa korkeakoulujen pääsykoejärjestelmän uudistaminen ja opintotuen kehittäminen edelleen siten, että se kannustaa ja palkitsee opintojen suorittamisen kohtuujassa.

Myös korkeasti koulutettujen aikuis- ja täydennyskoulutuksen nykyistä selkeämpi erottamien omaksi kokonaisuudekseen ilmeisesti avaisi opiskelupaikkoja nuoremmille opiskelijoille ja vähentäisi näin opintojen aloittamiseen liittyvää ”tyhjäkäyntiä”.

Työikäisen väestön kasvun hidastuessa ja kääntyessä laskuun sen entistä tehokkaampi hyödyntäminen kaikissa ikäryhmissä korostuu. Varttuneiden ja nuorten ohella on syytä kiinnittää huomiota potentiaalisen työvoiman vajaakäyttöön myös keski-ikäisen väestön osalta. Tällöin korostuvat rakenteellisen työttömyyden alentaminen, ennenaikaisen työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen vähentäminen sekä muun muassa osatyökykyisten työllistymismahdollisuuksien parantaminen.

Varttuneiden työskentelyolosuhteita ja työn mielekkyyttä edistävien toimien ohella on syytä kiinnittää ennalta ehkäisevästi huomiota myös nuorempien ikäluokkien työhyvinvointiin. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei työelämän vaatimusten kiristymien johda nyt parhaassa työiässä olevien toimintakyvyn ennenaikaiseen rapautumiseen. Tästä on merkkejä: muun muassa mielenterveydellisiin syihin liittyvät sairauspoissaolot ovat olleet nopeassa kasvussa.

Työttömyyden osalta on kiinnitettävä erityishuomiota ulkomaalaistaustaiseen väestöön, jonka työttömyysaste on syntyperäistä väestöä selvästi korkeampi sekä miesten että naisten osalta. Naisten kohdalla työmarkkinoille osallistuminen ylipäättään on suomalaisnaisiin verrattuna matalalla tasolla, mikä saattaa liittyä korkeaan lapsilukuun ja kotityön määrään. Taustalla voivat toisaalta olla myös muut kulttuurierot.

Lasten kotona tapahtuvan hoidon yleisyys ja siihen liittyvä tuki alentavat osaltaan nuorten työikäisten naisten osallistumista työmarkkinoille suhteessa muihin Pohjoismaihin. Järjestelmä lisää kuitenkin lapsiperheiden vaihtoehtoja päivähoiton järjestämiseksi ja on tässä mielessä joustavuutta ja hyvinvointia lisäävä. Lisäksi näyttää siltä, että suomalaiset naiset ainakin osittain kompensoivat työuran alkupään muita Pohjoismaita vähäisemmän työhön osallistumisen korkeammalla osallistumisella työuran myöhemmässä vaiheessa. Tästä huolimatta on syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei pitkä poissaolo johda nuorten naisten kohdalla vaikeuksiin kiinnittyä uudelleen työmarkkinoille ja edetä urallaan.

Niukkenevien työvoimaresurssien oloissa koulutuksen ja työelämän tarpeiden laadullinen vastaavuus korostuu: ei ole ”varaa” kouluttaa ihmisiä reserviin. Tämä asettaa koulutustarpeen ennakoinnille entistä suurempia haasteita. Toisaalta,

koska ennakkointiin liittyy aina epävarmuutta, on tähän hyvä varautua riittävän yleispätevällä ja oppimisvalmiuksia korostavalla peruskoulutuksella, jota täydennetään tarpeen mukaan jatko-, täydennys- ja uudelleen koulutukseen elinikäisen oppimisen hengessä.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Työttömyysputkea on syytä olennaisesti rajoittaa. Yksi mahdollisuus on nostaa putkeen pääsyn ikäraja 57:stä 60:een vuoteen, jolloin 2 vuoden työttömyysjakson jälkeen olisi mahdollista päästä varhennetulle vanhuuseläkkeelle.
- Osa-aikaeläkkeen ehtoja olisi syytä kiristää niin, että sen houkuttelevuus vähenisi.
- Vanhuuseläkkeen alaikärajan korottamista olisi syytä harkita sen jälkeen kun varhaiseläkeuudistusten toteuttamisesta on päätetty. Samaan kokonaisuuteen kuuluu vanhuuseläkeikärajojen mahdollinen kytkeminen eliniän odotukseen.
- Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtoja olisi selvitettävä erikseen. Erityisesti olisi arvioitava keinoja vähentää ennen aikaista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja lisätä mahdollisuuksia palata työkyvyttömyyseläkkeeltä eri tavoin työelämään menettämättä pysyvästi eläke-etuutta. Tuore OECD-analyysi tarjoaa hyvän pohjan tällaiselle selvitystyölle.
- Työelämän kehittämisessä on erityistä huomiota kiinnitettävä ikääntyneiden työntekijöiden olosuhteisiin. Olennaisia ovat tällöin mm. työnantajien asenteet, työtehtävien ja työajan joustot sekä ennaltaehkäisevä kuntoutus. Yksi tähän liittyvä konkreettinen toimenpide olisi laajentaa Työterveyslaitoksen työ- ja ikävalmennusohjelman hyödyntämistä.
- Valmisteilla oleva aikuiskoulutusuudistus on osaamisen kehittämisessä avainasemassa. Uudistuksen kunnianhimon taso on asetettava tämän mukaisesti. Talouskasvun ja työllisyyskehityksen heikentyminen kansainvälisen finanssikriisin seurauksena antaa erinomaisen tilaisuuden hyödyntää väljentyntä työtilannetta kouluttautumiseen. Tätä mahdollisuutta on käytettävä hyväksi luomalla nopeasti ohjelmia erityisesti ikääntyneemmän työvoiman koulutuksen lisäämiseksi.
- Työmarkkinoille tulon nopeuttamiseksi on edelleen vahvistettava toimenpiteitä korkeakouluista valmistuvien kansainvälisesti korkean keski-ikänsä madaltamiseksi. Avainasemassa ovat tältä osin korkeakoulujen sisäänoton ja opintososiaalisten etuuksien kehittäminen nopeaa valmistumista kannustavaan suuntaan. Myös aikuis- ja täydennyskoulutuksen erottaminen omaksi kokonaisuudekseen avaisi opiskelupaikkoja nuoremmille opiskelijoille ja vähentäisi näin opintojen aloittamiseen liittyvää ”tyhjäkäyntiä”.
- Korkeakoulutukseen osallistuvien ohella on myös etsittävä keinoja toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa opiskelevien nuorten keskeyttämisen, tarpeettoman alanvaihdon ja usean tutkinnon suorittamisen vähentämiseen. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota ammatinvalinnan ohjauksen tehostamiseen sekä koulutustarpeen ennakkoinnin parantamiseen sekä työläheisen koulutuksen lisäämiseen.

- On syytä selvittää, riittävätkö jo tehdyt perhevapaita koskevat uudistukset tasaamaan riittävästi pienten lasten hoidosta nuorille naisille aiheutuvaa taakkaa. Samoin olisi syytä arvioida mahdollisuuksia osapäiväiseen kodinhoidon tukeen lapsia kotona mielellään hoitavien vanhempien työmarkkinoille osallistumisen tukemiseksi.
- On kiinnitettävä huomiota myös siihen, ettei työelämän vaatimusten kiristymien johda nyt parhaassa työiässä olevien toimintakyvyn ennenaikaiseen rapautumiseen.
- Työvoiman tarjonnan lisäämiseksi ja rakenteellisen työttömyyden vähentämiseksi on syytä jatkaa työn verotuksen harkittua keventämistä ja työttömiin aktivointitoimien tehostamista. Samalla on etsittävä keinoja osatyökykyisten työskentelymahdollisuuksien lisäämiseksi.
- Rakenteellisen työttömyyden supistamiseksi on myös tärkeää huolehtia nuorison mahdollisimman kattavasta ammatillisesta kouluttautumisesta ja puuttuttava ajoissa syrjäytymisuhanalaisten nuorten ongelmiin. Erityistä huomiota tässä suhteessa tulisi kiinnittää maahanmuuttajataustaisiin nuoriin.
- Maahanmuuttajien kohdalla kielikoulutuksen ja kotoutuksen ohella korostuvat työnvälityspalvelut ja riittävä työhön perehdyttäminen. On syytä selvittää, tarvitaanko jälkimmäisen osalta erityisiä työnantajille suunnattuja tukitoimia.
- Kokonaan työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajataustaiset naiset muodostavat potentiaalisen työvoimareservien, jonka aktivointimahdollisuuksia tulisi selvittää.

7.2.7 Kansantalouden tuottavuuden lisääminen

Aineellisen hyvinvoinnin lisääntymisen varsinainen lähde on tuottavuuden kasvu. Tästä syystä tuottavuuden kohottaminen on keskeinen talouspolitiikan tavoite. Tämä korostuu väestön ikääntyessä, koska työn tarjonta asukasta kohden supistuu. Talouden ja hyvinvoinnin kasvu nojaa entistä voimakkaammin tuottavuuden positiiviseen kehitykseen.

Tältä osin yksi keskeinen kysymys on työvoiman keski-ikänsä kohoamisen vaikutus tuottavuuden kasvuun. Vaikka työn tuottavuus on joidenkin tutkimusten valossa pienempi ikääntyneillä työntekijöillä kuin nuoremmilla, vahvaa näyttöä iän negatiivisesta vaikutuksesta tuottavuuteen ei ole ja riippuvuus vaihtelee työtehtävien laadun mukaan (Börsch-Supan, Düzgün & Weiss 2005). Ikääntymisen vaikutusta tuottavuuteen voidaan pienentää, jos työolosuhteissa kyetään oikein ottamaan huomioon ikääntyneiden työntekijöiden ominaisuudet.

Koko kansantalouden tuottavuuden kasvu vaikuttaa myönteisesti myös julkisen talouden tasapainoon. Sillä ei kuitenkaan näyttäisi olevan ratkaisevaa merkitystä ikääntymisen aiheuttamien julkisen talouden kestävyysongelmien tai sosiaalisen ja poliittisen kestävyysongelmien kannalta. Nämä ongelmat eivät liity ensi sijassa kokonaistuotannon määrään asukasta kohden, vaan siihen, kuinka suuri osa väestös-

tä osallistuu tuotantoprosessiin ja sitä kautta saa tuotannontekijätuloja ja kuinka suuria ovat näistä tuotannontekijätuloista saatavilla verotuloilla rahoitettavat menot. Menojen suuruus riippuu luonnollisesti hyvinvointietuuksien tasosta ja julkisin varoin rahoitetun palvelutuotannon tehokkuudesta.

Koko kansantalouden tuottavuuden suhteellisen vaatimaton vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN perustuu siihen, että tuottavuuden kasvu heijastuu ajan mittaan reaalipalkkatason vastaavana nousuna myös julkisella sektorilla. Palkkatason nousu puolestaan nostaa julkisen sektorin menoja suurella painolla, mikäli tuottavuus ei vastaavasti nouse myös julkisessa toiminnassa. Vastaavasti palkkatason nousu nostaa eläkeoikeuksia ja pienemmällä painolla myös jo maksussa olevia eläkkeitä. Kansantalouden tuottavuuden nousulla voisi tuki olla suuri vaikutus myös julkiseen talouteen, jos erilaisten tulonsiirtojen tasot eivät reagoisi tuottavuuden ja sitä kautta ansiotason nousuun. Tämä tuskin on mahdollista.

Sen sijaan itse julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tuottavuuden nousu vaikuttaa voimakkaasti julkisen talouden kestävyYTEEN. Jo noin 0,3 prosentin pysyvä vuotuinen julkisten palveluiden työn tuottavuuden nousu riittäisi poistamaan peruslaskelman mukaisen julkisen talouden kestävyysvajeen. Vaikka luku vaikuttaa pieneltä verrattuna koko kansantaloudessa havaittavaan 1½–2½ prosentin tuottavuuskasvuun, sen saavuttaminen edellyttää määrätietoista politiikkaa. Tämä johtuu julkispalveluiden luonteesta.

Politiikkatoimet vaikuttavat tuottavuuteen parhaimmillaankin hyvin hitaasti ja usein monimutkaisten prosessien välityksellä. Tämä asettaa erityisiä vaatimuksia tuottavuutta edistävien toimien ja suunnittelulle ja korostaa politiikkatoimien huolellisen tutkimuspohjaisen arvioinnin merkitystä.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Koko kansantalouden tuottavuuden kasvu on tärkein aineellisen hyvinvoinnin lisäyksen lähde ja se myös tukee julkisen talouden kestävyYDEN paranemista. Yksityisen sektorin korkea tuottavuus ei kuitenkaan ratkaise julkisen talouden kestävyysongelmaa.
- Tuottavuuden edistämiseen tähtäävissä toimissa on tärkeää panna painoa palvelutoimintojen teknologian ja toimintatapojen kehittämiseen. Sen ohella että palvelutuotannon tuottavuuden lisääminen on palveluiden suuren työvoimaosuuden kannalta tärkeää koko kansantalouden kannalta, palvelutuotannon toimintatapojen tehostuminen yleensä tukee myös julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tehostumista.
- Tuottavuuden edistämässä on erityistä huomiota suunnattava sellaisten työympäristöjen ja toimintatapojen kehittämiseen, jotka tukevat ikääntyneiden työntekijöiden osaamispanoksen hyödyntämistä ja auttavat voittamaan iän myötä heikentyvän fyysisen suorituskyvyn aiheuttamat rajoitukset.

7.2.8 Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantaminen

Julkisesti rahoitettu palvelutuotanto poikkeaa muusta tuotannosta sen vuoksi, että palvelujen laatua ja hyötyä käyttäjälle on usein vaikea mitata, koska palveluilla ei ole markkinahintaa. Tästä syystä on vaikea luoda kannustinjärjestelmiä, jotka kytkevät palkitsemisen toiminnan tuloksellisuuteen. Monet palvelut ovat osaksi juuri tämän takia julkisen sektorin vastuulla (Andersen ym. 2007). Monissa palveluissa myös teknologian hyödyntämisellä on selvät rajat: ihmistyöpanosta on vaikea korvata tietotekniikalla tai muulla pääomalla. Näistä syistä mahdollisuudet tuottavuuden kasvuun ovat julkisessa sektorissa pienemmät kuin koko kansantaloudessa keskimäärin, ja julkiset palvelut pyrkivät kallistumaan suhteessa yleiseen hintatasoon.

Palvelutuotannon tuottavuus (tuotokset/panokset) on laskenut Suomessa laman toipumisesta alkaen useissa hyvinvointipalveluissa, mutta vuodesta 2005 tuottavuuden lasku osoittaa hidastumisen merkkejä. Vaikka palvelutuotannon tuottavuus ei mittaakaan vaikuttavuutta, myös palvelutuotannon tuottavuuden kohoaminen on elintärkeää julkiselle taloudelle, koska palveluista syntyvät kustannukset on joka tapauksessa rahoitettava. Palvelutuotannon tuottavuuden lisäksi on luonnollisesti tärkeää, että kustannusvaikuttavuus, eli vaikuttavuus panoksia kohti, saadaan kohoamaan.

Suomen hyvinvointipalvelujen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamisen haastetta lisää se, että tuotanto on jo monilla osa-alueilla tehokasta ja vaikuttavaa kansainvälisessä vertailussa. Koulutussektorin vertailut ovat luotettavimpia Pisa-tulosten ansiosta. Suomen oppilaat oppivat erinomaisesti, vaikka perusopetuksen menot ovat OECD-maiden keskitasoa. Terveyspalvelujen tehokkuusvertailuissa on selvästi enemmän ongelmia, mutta eri tavoin tehdyistä laskelmista saa selkeästi sen kuvan, että myös terveydenhuolto on Suomessa tehokkaasti järjestetty. Esimerkiksi Suomessa sairaalat ovat pystyneet tuottamaan palveluja huomattavasti tehokkaammin kuin muissa Pohjoismaissa (Häkkinen & Linna 2007). Sosiaalipalvelujen tehokkuudesta on sen sijaan vähemmän tietoa, ja tämän tilanteen parantaminen olisikin tärkeää.

Näistä positiivisista lähtökohdista huolimatta palveluissa on edelleenkin tehostamispotentiaalia. Tähän viittaavat havainnot suurista eroista eri yksiköiden tuottavuuksissa. Tällaisia eroja löytyy kauttaaltaan, mutta erityisesti terveydenhuollossa. Tärkeä, tätä selvitystä varten tehdyissä analyyseissä vahvistusta saanut seikka on, että tuottavuus ja hyvä laatu ja sitä kautta vaikuttavuus eivät yleisesti ole keskenään ristiriidassa. Parhaiden käytäntöjen leviäminen voi parantaa samanaikaisesti sekä tehokkuutta että vaikuttavuutta.

Eri tutkimusten valossa keskeisten hyvinvointipalveluiden (terveys-, sosiaali- ja koulutuspalvelut) yksikkökohtaisten tehokkuuksien nousu parhaiden yksiköiden tasolle voisi lisätä tuottavuutta 5–20 prosenttia (Aaltonen & Kangasharju 2008). Jos oletetaan, että lisäysmahdollisuus on 10 prosenttia ja parhaiden käytäntöjen saavuttaminen kaikkialla vaatisi peräti 40 vuotta aikaa, vuotuinen tuottavuuden nousu olisi noin 0,25 prosenttia. Tämä yksistään kattaisi pääosan peruslaskelman mukaisesta kestävyysvajasta ja poistaisi puolet henkilöstön lisäystarpeesta ao. palveluissa (80 000 -> 40 000).

Tuottavuuserojen ohella toinen syy uskoa mahdollisuuksiin parantaa julkisen palvelutuotannon tuottavuutta on, että tiedon käsittely ja hyväksikäyttö on keskeinen osa monia julkisia hyvinvointipalveluita. Kuitenkin useat tutkimukset osoittavat, että tietotekniikan hyödyntäminen on monissa palvelutoiminnoissa vielä hyvin kehittymätöntä sekä vanhanaikaisten toimintatapojen että tietotekniikkaratkaisujen yhteensopimattomuuden takia. Tuottavuustutkijoiden (mm. Pohjola 2008) mukaan tietotekniikan parempi soveltaminen antaa erittäin suuria mahdollisuuksia palvelutoimintojen tuottavuuden kohentamiseen lähivuosikymmeninä.

Kun nämä teknologian soveltamisen puutteet ja teknologian jatkuvan kehityksen tuomat tehostamismahdollisuudet lisätään em. parhaiden käytäntöjen omaksumiseen, ei palvelutuotannon tuottavuuden nousua 0,25–0,5 prosentilla vuodessa voi pitää mahdottomana. Itsestään tuottavuus ei kuitenkaan kohene, vaan mahdollisuuksien hyödyntämiseksi tarvitaan toimenpiteitä useilla rintamilla samanaikaisesti.

Palvelujen tuotannon yksikkökoko

Hyvinvointipalveluiden tehostamisen yksi keskeinen suunta on viime vuosina, erityisesti ns. Paras-hankkeessa, ollut palvelutuotannon yksikkökokojen nostaminen. Tähän on pyritty sekä kuntaliitoksia rohkaisemalla että erilaisten yhteistoiminta-alueiden muodostamisella. Keskimääräisen yksikkökoon suurentamiselle onkin useissa tapauksissa hyvät perusteet. Esimerkiksi perusterveydenhuollossa väestöpohjalla on havaittu olevan kustannuksia laskeva vaikutus 25 000:een asukkaaseen asti ja perusopetuksessa noin 24 000–37 000 asukkaaseen asti (Aaltonen ym. 2006). Toisaalta esimerkiksi päivähoidossa kuntakoolla ja yksikkökustannuksilla ei ole havaittu yhteyttä.

Kuntaliitoksilla ja kuntien välisellä yhteistyöllä voidaan saavuttaa myös muita kuin välittömään tuottavuuden kohenemiseen liittyviä etuja. Kuntakoon suurentaminen vähentää kokonaismenojen satunnaisuutta ja tasaa kuntien veropohjajeroja ja vähentää edelleen näin verotulon tasauksen tarvetta. Kuntaliitokset vähentävät myös kuntien hallintomenoja ainakin pidemmällä aikavälillä. Suurempien kuntien on helpompi rekrytoida osaavaa työvoimaa ja hyödyntää paremmin

erikoistumismahdollisuuksia. Suurissa kunnissa on samoin helpompi panostaa kilpailutuksen asianmukaiseen resursointiin kuin pienissä kunnissa ja tilaajan suurempi koko lisää myös neuvotteluvoimaa.

Tärkeä kysymys hallintorakenteissa on myös niiden selkeys. Monimutkaiset rakenteet hämärtävät vastuusuhteita ja toisaalta sitovat kunnallisten päättäjien väistämättä rajallista kapasiteettia hallinnollisiin tehtäviin.

Myös jo yksittäisiä kuntia selvästi suuremmalle pohjalle organisoidussa erikoissairaanhoidossa on toimintojen kokoamisella ja sairaaloiden erikoistumisella saavutettavissa tuntuja kustannussäästöjä ja samalla vaikuttavuuden paranemista. Erityisesti vaativia hoitoja kannattaa keskittää hyvinkin harvoihin sairaaloihin.

Olenainen kysymys on palveluketjujen toiminta. Kansainvälisten esimerkkien valossa hyvin järjestetystä palveluiden vertikaalisesta integraatiosta eli toimivien palveluketjujen luomisesta on terveydenhuollon alueella saavutettavissa selvästi suurempia tuottavuushyötyjä kuin jonkin tasoisen palvelutoiminnan mittakaavan laajentamisesta, eli horisontaalisesta integraatiosta. Palveluketjun toimivuus on erityisen suuri haaste perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon toiminnan kytkemisessä toisiinsa. Huomattava haaste on myös sosiaali- ja terveystalouden muodostaminen saumattomaksi palveluketjuksi monipalveluasiakkaiden kohdalla. On selvä tarve suunnitella palvelujen järjestäminen yhtenä integroituna alueellisena kokonaisuutena. Uusi terveydenhuoltolaki, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2009 aikana, antaa tähän hyvän lähtökohdan.

Tietojärjestelmät

Tietojärjestelmien ja niiden hyödyntämisen kehittäminen tarjoaa suuren potentiaalín hyvinvointipalveluiden tehostamisessa. Useissa selvityksissä on noussut esille, että Suomen terveydenhuoltojärjestelmässä ei vuosien ajan jatkuneista lukuisista kehityshankkeista huolimatta pystytä hyödyntämään tehokkaasti jo olemassa olevia tietoteknisiä mahdollisuuksia. Yksi keskeinen syy on eri toimijoiden erikseen valitsemat huonosti yhteen sopivat tietojärjestelmät. Tämä on keskeinen rajoite muun muassa perusterveydenhoidon ja erikoissairaanhoidon hoitoketjun tehostamiselle.

Yhtä olennainen seikka kuin yhteensopivat tietojärjestelmät, on itse toimintatapojen muokkaaminen niin, että ne voivat hyödyntää täysimääräisesti tehokkaan tietojärjestelmän suomina mahdollisuuksia. Myös tässä suhteessa eri selvitykset ovat osoittaneet paljon puutteita. Tuottavuuden parantaminen vaati uudistumista koko palvelujärjestelmältä, jolloin keskeisellä sijalla ovat sekä teknologian parempi hyödyntäminen että yhteisten toimintamallien kehittäminen.

Tietojärjestelmien antama tuki tehokkaalle toiminnalle on avainasemassa erityisesti terveydenhuollossa, erityisesti em. hoitoketjujen kuntoon saamisen tärkeyden takia. Terveydenhuollon asiakastietojen tietojärjestelmien yhteensovittaminen on valmisteilla. Samoin kattavasti sovellettavan sähköisen reseptin käyttöön ottoa valmistellaan. Terveydenhuollon uuden kansallisen tietojärjestelmän on tarkoitus tulla käyttöön vuonna 2011. Potilastietoja ei tällöin tarvitse kirjata useisiin eri tietojärjestelmiin vaan tiedot välittyisivät järjestelmästä toiseen. Voimavaroja voidaan siirtää muihin toimintoihin. Järjestelmän tehokas hyödyntäminen edellyttää kuitenkin sitä, että myös sairaaloiden ja terveyskeskusten toimintatavat muuttuvat niin, että yhteistä tietopohjaa hyödynnetään täysin. On esimerkiksi tärkeää, että hoitajaksojen aikaiset tiedot kirjataan yhtenäisellä tavalla, joka on helposti kaikkien käytettävissä. Yhtenäiset menettelytavat helpottavat myös eri palvelukokonaisuuksien tuotteistamista.

Yksi ulottuvuus terveydenhuollon potilastietojärjestelmissä on niiden käyttö toiminnan tehokkuuden arvioinnissa. Nykylainsäädännön perusteella uuden kansallisen potilastietojärjestelmän tietoja voidaan käyttää vain potilaan välittömään hoitamiseen. Ei kuitenkaan liene mahdotonta huolehtia tarpeellisesta tietoturvas- ta niin, että potilastietovarannot olisivat laajasti hyödynnettävissä myös prosessien tehostamisessa, vertaisarvioinnissa ja yleensäkin kustannuksia ja vaikutta- vuutta koskevassa tutkimuksessa.

Myös sosiaalitoimen tietojärjestelmien kehittämiseksi on huomattava tarve.

Parhaiden käytäntöjen levittäminen

Lähes kauttaaltaan eri palveluissa on kullakin yksikkökoolla suuria eroja yksiköiden tehokkuudessa. Tämä viittaa siihen, etteivät eri toimijat suinkaan sovel- la parhaita menettelytapoja. Tämän ongelman korjaamiseksi tarvitaan monenlaisia toimenpiteitä.

Ns. informaatio-ohjauksen tehostaminen ts. parhaita käytäntöjä koskevan tiedon levittäminen on ilmeinen kehittämisen kohde. Uusi Terveystieteiden tutkimuskeskus tarjoaa tähän hyvän lähtökohdan. Kun päätöksenteko kuitenkin on hajautunut laajaan palveluiden järjestäjäkenttään, pelkkä tieto hyvistä käytännöistä ei välttämättä riitä. Olisi syytä harkita eri palveluntuottajien nykyistä laajempaa ja yksityiskohtaisempaa julkista vertailua niin, että päättäjät näkevät selvemmin, milloin oma toiminta ei ole kilpailukykyistä. Ns. "naming and shaming" voisi luo- da ainakin joiltain osin vahvoja kannustimia tehokkuuden lisäämiseen. Vertailu- jen julkistamisessa on kuitenkin muistettava mahdolliset kielteiset vaikutukset, erityisesti silloin kun vertailuissa ei pystytä ottamaan kaikkia relevantteja kus- tannuksiin ja tuloksiin vaikuttavia tekijöitä huomioon.

Tilaaaja-tuottajamallit ja kilpailutus

Luonteva tapa sekä levittää parhaita olemassa olevia käytäntöjä että kehittää edelleen parhaita toimintatapoja on hyödyntää mahdollisuuksien mukaan markkinamekanismia. Tämä tarkoittaa käytännössä tilaaaja-tuottajamallia ja kilpailutusta. Tilaaaja-tuottajamallin käyttö onkin viime vuosina selvästi laajentunut julkisella sektorilla. Etenkin erilaisia ”tekniisiä” palveluita kuten jätehuoltoa, julkista liikennettä, monenlaisia huoltopalveluita jne. on kasvavasti hankittu kilpailutuksen kautta yksityisiltä ja/tai julkisilta tuottajilta. Myös erilaisten hoivapalveluiden ja jopa terveydenhoitopalveluiden tuotannon kilpailuttaminen on yleistynyt.

Kokemukset tilaajatuottajamallin hyödyntämisestä ovat monelta osin myönteisiä, vaikka ongelmittakaan ei ole välttytty, varsinkin terveys- ja sosiaalipalveluissa. Kustannukset ovat yleensä alentuneet (Mikkola 2008). Kilpailutuksen perusongelma liittyy kykyyn mitata suoritteen laatua. Useimmiten kilpailutuksen ongelmat ovatkin koskeneet sitä, että palveluiden laatu on koettu huonoksi. Tavoitteita hyvin palveleva kilpailuttaminen edellyttää laatu- ja vaikuttavuusindikaattorien kehittämistä.

Toisaalta kuitenkin tutkimukset viittaavat siihen, että monissa palveluissa merkittävä osa tuottavuuden muutoksista johtuu muusta kuin palvelun laadun muutoksista tai potilasrakenteesta. Esimerkiksi terveyskeskusten tuottavuutta on pystytty kohottamaan merkittävästi muuttamalla johtamistapoja ja organisaattiorakenteita ja kehittämällä työ- ja potilaanohjausta (Alho 2004, Lillrank ym. 2004 ja Peltokorpi ym. 2004). Keskeinen tekijä näyttäisi olevan löytää kysynnästä palvelua eniten tarvitsevat ja ohjata heidät tehokkaasti hoitoon.

Tilaaaja-tuottajamalli ja palvelujen kilpailutus vaatii osaamista kilpailuttajalta, jotta haitat, kuten byrokratian lisääntyminen, laadunvalvonnan haasteet ja transaktiokustannusten lisääntyminen, eivät muodostuisi hyötyjä suuremmiksi. Kilpailutuksissa lieneekin pyrittävä pidempiaikaisiin strategisiin kumppanuuksiin usein toistuvien työläiden prosessien sijasta. Tärkeää on myös hyvä kokonaisuuksien hallinta ja hyvin määritelty palvelujen tuotteistus. Kilpailutus on vaikeinta maa-seutukunnissa, kun palveluiden tuottajia on vähän. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että kilpailutus voi olla vaikea sovittaa yhteen kattavien palveluketjujen muodostamispyrkimysten kanssa.

Vaikka itse palvelutuotannon tuottavuus riippuu vain panoksista ja palveluprosesseista, palvelun lopullinen vaikutus asiakastasolla (esim. potilaisiin tai oppilaisiin) riippuu myös palvelun käyttäjien kannustinjärjestelmästä. Esimerkiksi koulutuksessa opintotuen aikarajat kannustavat opiskelijoita valmistumaan ripeämmin ja terveydenhuollossa palvelumaksut hillitsevät turhia lääkärissä käyntejä, mikä vapauttaa tuottajan resursseja varsinaisesti sairaiden hoitoon.

Rahoitus

Palveluiden rahoitusjärjestelmä määrittää pitkälle järjestelmän eri toimijoiden kuten myös asiakkaiden kannustimet. Tästä syystä muun muassa kuntien valtionosuusjärjestelmään ja verotulojen tasausjärjestelmään sisältyvät kannustimet tai niiden puute ovat tärkeitä kysymyksiä.

Hyvinvointipalveluiden osalta erityisesti terveydenhuollon rahoituksen monikanavaisuuteen on kiinnitetty useissa tutkimuksissa ja selvityksissä huomiota (Pekurinen, 2008). Varsin yleisesti hyväksytty johtopäätös on, että palvelujen rahoittajien välistä rahoitusvastuuta tulisi selkeyttää ja rahoituskanavia tulisi karsia monikanavaisen rahoituksen ongelmien vähentämiseksi ja rahoituksen vaikuttavuuden parantamiseksi. Kunnat tulisi saattaa tasavertaiseen asemaan terveydenhuollon julkisen rahoituksen suhteen ottamalla valtionosuusperusteita määrättäessä huomioon myös sairausvakuutuksen kautta kunnan asukkaiden palvelujen käyttöön kohdistuva julkinen rahoitus.

Terveydenhuollon institutionaalisten (valtio, kunnat, kansaneläkelaitos) rahoittajien välistä rahoitusvastuuta tulisi selkeyttää ja rahoituskanavia tulisi karsia monikanavaisen rahoituksen ongelmien vähentämiseksi ja rahoituksen vaikuttavuuden parantamiseksi. Ratkaisujen tulisi perustua huolelliseen arviointiin, jossa kohteina olisivat monikanavaisen rahoitusjärjestelmän vaikutus palvelujen järjestämiseen, palvelutuotantoon, työhakoon, palvelujen saatavuuteen, alueelliseen jakautumiseen ja terveydenhuollon kokonaismenoihin.

Terveydenhuollon teknologian kehitys

Terveydenhuollon teknologian nopea kehitys luo jatkuvasti uusia sairauksien ehkäisy- ja hoitomahdollisuuksia. Useimmiten lääketiede toki edistyy varsin lyhyin askelin eikä hoitomuodoissa tapahdu sellaisia mullistuksia, jotka täysin romuttaisivat ennusteet tulevaisuuden resurssitarpeesta. Päinvastaisiakin esimerkkejä kuitenkin on. Esimerkiksi tuberkuloosi muuttui tehokkaasti lääkityksen kehittämisen myötä 1900-luvun puolivälin tienoilla tappavasta sairaudesta yleensä hyvin paranevaksi taudiksi. Myös uusien tehokkaiden rokotteiden käyttöönotto on aiheuttanut dramaattisia muutoksia rokotuksilla ehkäistävissä olevien tautien aiheuttamissa seurauksissa.

Tulevaisuudessa avainkysymyksiä ovat muun muassa geeniteknologian, kommunikaatioteknologian, erilaisten seulontamenetelmien ja uusien lääkehoitojen vaikutukset. Asiantuntijahaastattelussa (ks. esim. liite 1) esille nostamista teknologian mahdollisesti odotettavissa olevista edistysaskelista keskeisiä ovat muun muassa Alzheimerin taudin ja allergioiden ehkäisy rokotteilla.

Uusi teknologia saattaa parhaimmillaan parantaa radikaalisti terveydenhoitojärjestelmän kykyä hoitaa vaikeita sairauksia, Toisaalta uusi teknologia on tyypillisesti kallista ja saattaa johtaa yhä uusien asiantilojen tulkitsemiseen hoitoa vaa-
tiviksi sairauksiksi tai vammoiksi. Teknologian kehityksen kokonaisvaikutuksia terveydenhoidon kustannustehokkuuteen onkin hyvin vaikea arvioida.

Valtaosa uudesta terveydenhoidon teknologiasta kehitetään luonnollisesti Suomen ulkopuolella. On kuitenkin tärkeää, että Suomessa on riittävä osaamispohja sen nopeaan soveltamiseen ja kykyä kehittää omia, vaikka kapeitakin vahvuus-
alueita. Hoitoteknologian kehitysmahdollisuudet onkin tärkeää ottaa huomioon sekä innovaatiopolitiikassa, myös terveydenhoidon henkilöstön koulutuksen ja terveydenhoidon organisaatioiden suunnittelussa.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Julkisten palveluiden tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden parantamisessa on huomattava potentiaali ja sen on jatkossakin oltava keskeinen osa ikääntymispolitiikkaa.
- Koska tuottamisen tehokkuus ja palveluiden laatu eivät näyttäisi pääsääntöisesti olevan ristiriidassa keskenään, tehostamisohjelmien perustelemissa on erityistä huomiota syytä kiinnittää mahdollisuuksiin turvata laatu ja parantaa palveluiden tosiasiallista saatavuutta.
- Paras-hankkeessa olisi painopistettä syytä siirtää itse toimintatapojen tehostamiseen sinänsä perustellun yksikkökoon nostamisen sijasta. Hallintoratkaisuissa on kiinnitettävä erityistä huomiota syntyvien rakenteiden selkeyteen.
- Tuottaja- ja järjestäjätason toiminnallisten tulosten vertailtavuuden lisääminen parantaa kannustimia tehokkaampaan toimintaan. Esimerkiksi voitaisiin luoda kansallinen internetsivusto, josta löytyvät tuottaja/järjestäjäkohtaiset tiedot julkisten palvelujen saatavuudesta, kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tällainen sivusto on kehitteillä sosiaali- ja terveysministeriön palveluinnovaatiohankkeessa Terveys ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimana.
- Tilaaaja-tuottajamallin ja kilpailuttamisen hyviä toimintamalleja on levitettävä nykyistä tehokkaammin; palvelujen järjestämisvastuun väestöpohjan laajeneminen tarjoaa aiempaa paremmat edellytykset toimivan tilaaaja-tuottajarakenteen luomiseen ja tilaajaosaamisen kehittämiseen. Tätä mahdollisuutta on käytettävä hyväksi.
- Hyvinvointipalveluiden laatu- ja vaikuttavuusindikaattorien kehittämiseen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Tämä on tärkeä edellytys mm. palveluiden järkevälle tuotteistamiselle ja edelleen tilaaja-tuottajamallin ja kilpailuttamisen hyvälle hyödyntämiselle.
- Terveys- ja huollon lainsäädännön uudistaminen kiinnittää paljon huomiota perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon muodostaman kokonaisuuden toimivuuteen. Uuden terveydenhuoltolain antamien mahdollisuuksien hyödyntäminen on asetettava terveydenhuollon kehittämisen lähivuosien keskeiseksi tavoitteeksi.

- Samoin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön kehittäminen saumattomaksi on tärkeää erityisesti ikääntyneille ja vaikeassa elämäntilanteessa oleville suunnatuissa palveluissa.
- Kansallisten keskenään yhteensopivien tietojärjestelmähankkeiden nopea läpivienti on varmistettava (terveydenhuollossa sähköinen potilaskertomus ja lääkemääräys, sosiaalihuollossa sähköinen asiakastietojärjestelmä). Uusien tietojärjestelmien käyttöönottoon olisi aina liityttävä toimintatapojen arviointi ja valtion erilaisen hankerahoituksen ehdoksi tulisi asettaa tällaisen arvion laatiminen ja suunnitelma tarvittavien uudistusten toteuttamisesta. Olisi myös huolehdittava siitä, että potilastietoja voidaan asianmukaisin tietoturvajärjestelyin laajasti hyödyntää toiminnan tehokkuuden arvioinnissa ja tutkimuksessa.
- Samalla olisi varauduttava laajentamaan kansallisia sähköisiä palveluja julkisessa asiomisessa. Myös kansainväliset vaatimukset tietojärjestelmille olisi syytä huomioida.
- Terveystieteiden rahoitusta olisi selvästi yksinkertaistettava monikanavarahoituksen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi. Samalla olisi syytä ottaa huomioon se, että kuntien rahoitustaakkaan vaikuttaa myös sairausvakuutuksen kautta kuntalaisten käyttämille palveluille kohdistuva julkinen rahoitus.
- Kuntien valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on tehokkuuden edistämisen ohella kiinnitettävä huomiota valtionosuusjärjestelmän kykyyn ohjata kuntien toimintoja kokonaisuuden kannalta oikeaan suuntaan. Tämän vuoksi olisi selvitettävä mahdollisuudet sisällyttää järjestelmään tehokkuuteen kannustavien selkeiden laskennallisten kriteerien ohella myös tarkoin harkittuja ohjaavia elementtejä, esimerkiksi terveyden edistämisen osalta.

7.2.9 Sosiaaliturvan kehittäminen

Sosiaalista kestävyyttä koskenut analyysi viittaa siihen, että suurimmat ikääntymiskehitykseen läheisesti liittyvät toimentulo-ongelmat koskevat erityisesti pitkään eläviä henkilöitä, joiden eläketulo koostuu pelkästään kansaneläkkeestä, pienestä työeläkkeestä tai aikaisin alkaneesta työkyvyttömyyseläkkeestä. Osin kyse on eläkkeen alhaisesta lähtötasosta, jonka nousua jatkossa myös elinaika-kerroin pienentää, ja osin indeksoinnin vaikutuksista hyvin pitkään elävillä.

Periaatteessa pitkän iän aiheuttamia toimentulo-ongelmia olisi helppo korjata muuttamalla eläke-etuuksien indeksointia enemmän ansiotasoa painottavaksi. Tämä olisi kuitenkin kustannusmielessä kallis ratkaisu ja lisäisi julkisen talouden kestävyysvajetta tuntuvasti. Toisaalta kaikkien eläkeläisten kohdalla tulevien eläkkeiden ja tuolloin vallitsevan ansiotason välisen eron kaventaminen ei ole kovin tärkeää köyhyyden välttämiseksi. Näistä syistä indeksointia tuskin on mahdollista tai edes tarvetta muuttaa radikaalisti.

Välillisesti ikääntyminen voi ainakin joiltain osin lisätä suhteellista pienituloisuutta, jos työmarkkinoille osallistumisen edistämiseksi työvoiman ulkopuolella ja

työttömänä olevien sosiaaliturvaa heikennetään suhteessa yleiseen ansiotasoon tai työn verotusta kevennetään osallistumiskannustimien parantamiseksi. Loppu-tulos riippuu toki siitä, kuinka hyvin paremmat kannustimet johtavat työllistymiseen.

Työhön kannustamiseen tähtäävien toimenpiteiden ongelmallisuutta lieventää kuitenkin useampi seikka. Ensinnäkin työttömistä suurimmat kannustinongelmat eivät näyttäisi kohdistuvan työmarkkinatuella / peruspäivärahalla oleviin vaan selvästi korkeammalla ansiosidonnaisella työttömyysturvalla oleviin (Honkanen ym. 2007). Samoin, vaikka kotihoidon tuki kannustaa pienten lasten vanhempia olemaan pois markkinatyöstä, naisten osallistumisasteet myöhemmässä elämänvaiheessa viittaavat siihen, että tuen vaikutus elinkaaren mittaiseen työn tarjontaan on vähäinen. Opintoaikojen pituuden lyhentämistä opintotuen ehdollisuutta lisäämällä ei myöskään voine pitää tulonjakonäkökulmasta kovin ongelmallisena, koska opiskeluvaihe on joka tapauksessa tilapäinen ja opintotuen taso on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä.

Sosiaalietuuksien tasoa, kannustavuutta ja niiden rahoituksellista kestävyyttä käsitellään parhaillaan SATA-komiteassa, jolta odotetaan sosiaaliturvan uudistuksen kokonaislinjauksia vuoden 2009 tammikuussa sekä talous- ja työllisyysvaikutusten täsmennettyjä linjauksia helmikuussa 2009. Varsinaiset lakiehdotukset tulee komitean esittää vuoden 2009 huhtikuun loppuun mennessä.

Uudistustyössä lähdetään siitä, että sosiaaliturvan tulee kannustaa opiskelijoita siirtymään nykyistä nopeammin opiskelusta työelämään, lyhentää työttömyysjaksoja, tehdä patkätöidenkin vastaanottamisen kannattavaksi, helpottaa vajaa-kuntoisten työllistymistä, myöhentää eläkkeelle siirtymistä ja kannustaa eläkkeellä olevia osallistumaan työelämään nykyistä enemmän sekä parantaa työn tuottavuutta. Uudistuksessa arvioidaan myös sitä, miten kustannusten kattamiseen tarkoitettujen tulonsiirtojen ostovoima säilyy. Erityisesti huomioidaan, että kansaneläke on pitkäaikainen sosiaaliturvan muoto ja tämä huomioidaan kansaneläkkeen tasoa ja kehitystä määriteltäessä.

Koska sosiaaliturvaetuuksiin liittyvät kehittämistarpeita tarkastellaan kokonaisvaltaisesti SATA-komiteassa, ei niitä tässä raportissa arvioida edellä todettuja lähinnä työvoiman tarjontaan läheisesti liittyviä näkökohtia tarkemmin.

Terveys- ja sosiaalipalveluiden saatavuudessa ja hoidon tai hoivan laadussa esiintyy alueellisia eroja ja on selviä indikaatioita siitä, etteivät sen paremmin laatu kuin saatavuuskaan ole kaikissa tapauksissa tyydyttävällä tasolla. Vanhuspalveluiden osalta ongelmia on sekä harvaanasutuilla alueilla että kaupungeissa. Palveluvaje näyttää suurimmalta kotihoidossa ja yleensäkin kotiin annettavissa palveluissa. Tähän kotipalvelujen puutteelliseen järjestämiseen liittyy myös usein kustannustehokkuuden heikkous. Hyvin järjestetyt kotipalvelut näyttäisivät pää-

sääntöisesti johtavan pienempiin kustannuksiin kuin laitoshoitoon nojaavat järjestelyt. Lisäksi mahdollisimman pitkään kotona tapahtuva hoiva vastaa yleensä vanhusten omia toiveita.

Ikääntymisen myötä väestön ikärakenteet tulevat jatkossa eroamaan yhä enemmän toisistaan. Palveluiden rahoittamisen näkökulmasta harvaan asutut syrjäiset alueet ovat haastavimpia. Samalla kun veropohja asukasta kohden pyrkii heikkenemään palvelutarpeet pyrkivät kasvamaan. Vaikka työvoimaa yleisesti voi olla tällaisilla alueilla keskimääräistä paremmin saatavissa, palvelutehtäviin sopivasta erityisosaamisesta voi olla puutetta. Tällaisilla alueilla ei myöskään käytännössä usein ole mitään vaihtoehtoa julkisesti järjestetyille palveluille. Harvaanasutulla maaseudulla erityinen haaste on myös palveluiden saatavuus maantieteellisen etäisyyden mielessä.

Toisaalta suurissa asutuskeskuksissa palvelutarpeet kasvavat absoluuttisesti eniten, mikä asettaa suuria sopeutumistarpeita tällaisten alueiden palvelutuotannolle. Näillä alueilla myös kilpailu työvoimasta on kaiken kaikkiaan kovinta.

On joka tapauksessa olemassa selvä vaara, että osassa kuntia erityisesti ikääntyneiden hoito- ja hoivapalvelut jäävät heikoiksi. Palveluiden tason turvaamiseksi on annettu laatusuosituksia, mutta näiden noudattaminen on jäänyt kuntien oman harkinnan varaan. Vanhusten palveluiden lisäksi ongelmia on havaittu esiintyvän myös muissa palveluissa, kuten oppilashuollossa, maahanmuuttajien palveluissa sekä päihde- mielenterveyspalveluissa.

Periaatteessa yksi ratkaisu palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseksi on puuttua ongelmiin normiohjauksen avulla. Kattavaan ja tiukkaan normiohjaukseen ei ole mahdollisuus palata. Sellainen edellyttäisi ainakin osittain myös paluuta ”korvamerkittyihin” määrärahoihin, joiden taloudelliset kannustinvaikutukset voivat osoittautua usein heikoiksi.

Tätä lievempi vaihtoehto voisi olla laatusuositusten noudattamisen systemaattinen seuranta. Kaikilta osin se voi olla vaikeaa, mutta joidenkin suositusten toteutumista voitaisiin ehkä seurata hyvinkin vertailukelpoisella tavalla. Seurantatietojen julkistaminen voisi luoda kannustimia kunnille pyrkiä parhaaseensa.

Palvelulupauksen täyttämisen varmistamiseksi kaikissa olosuhteissa on otettu esiin myös hoivarahaston mahdollisuus. Isommat kunnat rahastoisivat tulevaan hoivaan tarvittavia varoja ja pienemmät kunnat voisivat tehdä saman yhteenliittymien kautta. Hoivarahastojen osalta kannattaa katsoa parhaillaan käynnissä olevan Paras-hankkeen tulokset. Paras vahvistaa joltain osin joidenkin kuntien rahoituspohjaa, koska aiempaa isompi väestöpohjaa takaa tasaisemman kuntien omarahoituksen. Paras-hanke ei kuitenkaan ratkaise monien pienten ja syrjäisten, kaukana keskusalueista levien kuntien rahoitusongelmia.

Palveluketjujen toimivuuden parantaminen siirtymällä integroituun palvelujärjestelmään voi osaltaan parantaa ongelmia. Harkitusti myös resurssiohjauksella voidaan pyrkiä pahimpien ongelma-alueiden korjaukseen.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Olisi harkittava pienimpien eläkkeiden (ennen kaikkea kansaneläke) korottamista ja sitoutumista määräaikaiseen tason tarkistukseen esimerkiksi kunkin hallituskauden alussa (kytkettynä aiemmin ehdotettuun sosiaalisen kestävyyden arviointimenettelyyn, mikäli sellainen päätetään käynnistää).
- Eriytyksien tulisi korjata elinaikakertoimen soveltaminen siirryttäessä työkyvyttömyyseläkkeeltä vanhuuseläkkeelle, mikä voi aiheuttaa työkyvyttömyyden alhaisen vanhuuseläkkeen tason.
- Kuntien väestörakenteet ja sen myötä palveluiden rahoitusmahdollisuudet kunnan omien verotulojen avulla tulevat väistämättä eriytymään edelleen. Tällöin kunnallisten peruspalvelujen tasavertainen saatavuus edellyttää nykyistä suurempia kuntien välisiä tulonsiirtoja. Tämän mahdollistaminen on otettava huomioon valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä.
- Palveluita koskevien laatusuositusten toteutumista tulisi seurata nykyistä systemaattisemmin. (Esimerkiksi ikäihmisten palvelujen laatusuositusten toteutumista varten on jo luotu seurantaindikaattorit, joita myös seurataan) Seurantatietojen julkistamisella voitaisiin ainakin joltakin osin luoda kunnille kannustimia suositusten noudattamiseen.
- Hyvinvointipalveluille olisi myös hyvä luoda kansallinen laatusertifiointi. Koskiessaan niin julkisia kuin yksityisiäkin palveluja se kaventaisi niiden välistä laatukuilua ja turvaisi palvelujen laadun lisäksi niin asiakkaan kuin palvelun tuottajan asemaa.
- Olisi harkittava "Kansallinen hoivafoorum" perustamisesta keskustelemaan julkisesta hoivalupauksesta ja arvioimaan sen toteutumista.

7.2.10 Kansalaisten omien voimavarojen hyödyntäminen ja oman varautumisen tukeminen

Julkisen eläkejärjestelmän ja monien muiden tulonsiirtojärjestelmien ja julkisesti rahoitettujen hyvinvointipalveluiden perimmäinen tarkoitus on huolehtia sellaisesta turvasta, jonka aikaan saaminen ei yksityisiltä toimijoilta joko lainkaan tai ainakaan hyvin onnistu. Pyrkimys parantaa julkisen talouden kestävyyttä, sosiaalista kestävyyttä ja poliittista kestävyyttä on sellaisten toimien toteuttamista, joilla nämä julkiset järjestelmät voivat toteuttaa niille asetut tavoitteet sekä lähivuosina että uskottavasti myös pitkän päälle.

Jos työurien pidentämisessä, julkisen palvelutuotannon tuottavuuden ja vaikutavuuden kohentamisessa ja terveyden edistämässä onnistutaan hyvin, nyky sääntöjen mukaisista eläketasoista ja julkisten hyvinvointipalveluiden tasosta ja saatavuudesta voidaan hyvin todennäköisesti pitää kiinni ja sosiaalisen kestävyyden kannalta tärkeitä turvaelementtejä voidaan jopa vahvistaa. Sekä politiik-

katoimien onnistumiseen että moniin kehitykseen vaikuttaviin muihin tekijöihin liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta. Tämän vuoksi ei voida täysin varmasti sanoa, että kaikki se turva, mitä kansalaiset nykysääntöjen perusteella odottavat, voidaan kaikissa oloissa toteuttaa. Toisaalta yleinen eläke- ja muun sosiaaliturvan ja palveluiden taso ei välttämättä riitä turvaamaan sellaista hyvinvointia, jota kaikki kansalaiset pitävät tärkeänä.

Näistä syistä kansalaisten oma, ”yksityinen” panos ikääntymiskehityksen luomien muutosten kohtaamisessa on myös tärkeä. Kansalaisten oma panos kiteytyy kahteen pääasiaan: yhtäältä omaa eläke- ja muuta vanhuudenturvaa koskevaan varautumiseen elinkaaren aiemmissa vaiheissa ja toisaalta tukeen, jota kansalaiset voivat antaa läheisilleen ja muille tuen tarpeessa oleville. Tulotason ja varallisuuden trendinomainen kasvu ja toisaalta terveyden ja toimintakyvyn jatkuva paraneminen antavat suuria mahdollisuuksia kummassakin suhteessa. Julkisen vallan on tärkeää huolehtia siitä, ettei tällaiselle omaehtoiselle aktiivisuudelle aseteta tarpeettomia esteitä vaan että sitä pikemminkin sopivin keinoin tuetaan. Tärkeä lähtökohta myös on, että kansalaisilla on mahdollisimman realistinen käsitys siitä, mitä julkiset turvajärjestelmät itse asiassa turvaavat.

Eläke- ja hoivaturvan yksityinen vahvistaminen

Yksityinen varautuminen vanhuudenturvaa varten tapahtuu erimuotoisen varallisuuden kartuttamisena. Eläkeikää lähestyvien kotitalouksien tärkein varallisuusmuoto on omistusasunto (n. 60 %), tämän ohella muu reaaliomaisuus (vapaa-ajan asunnot ja autot) ja talletukset ovat tärkeitä. Muu finanssivarallisuus on noin 15 prosenttia (Määttänen & Valkonen 2008). Varsinainen yksityinen eläkesäästäminen sisältyy tähän muuhun finanssivarallisuuteen ja on viime vuosina ollut koko varallisuudesta arviolta noin 2 prosenttia.

Varallisuuden kartuttaminen nimenomaan vanhuuden turvaksi näyttäisi yleistyneen säästämismotiivina. Tämä ilmenee useista erilaisista kyselyistä. Taustalla on epäilemättä säästämismahdollisuuksien paraneminen viimeisten 15 vuoden aikana hyvän tulonmuodostuksen oloissa sekä säästötuotteiden monipuolistuminen ja aiempaa laajempi tarjonta. Näiden ohella varsinkin nuoremmassa ikäluokissa näyttäisi lisääntyneen epäily, ettei julkinen eläke- ja muu turvajärjestelmä takaa omasta mielestä riittävää toimeentuloa eläkeaikana (Ahonen 2008).

Julkinen tuki yksityiselle varautumiselle keskittyy Suomessa vakuutusyhtiöiden tarjoamille yksilöllisille eläkevakuutuksille myönnettyyn verohuojennukseen. Verotukea pienennettiin vuoden 2004 alusta ja samalla nostettiin ikäraja, jolloin eläkesäästäjä voidaan alkaa käyttää, 62 vuoteen. Verotuki tekee kuitenkin edelleen eläkesäästämisen (5 000 € saakka vuodessa) muuta finanssivarallisuuden kartuttamista edullisemmaksi. Vaikka eläkevakuutusten suosio notkahti vuoden

2004 uudistuksen yhteydessä, eläkevakuutusten kanta on taas viime vuosina kasvanut nopeasti.

Tärkeä yksityistä varautumista koskeva politiikkakysymys on, miten eläkesäästämisen verokohtelua tulisi kehittää jatkossa. Peruskysymys luonnollisestikin on, kuinka hyödyllinen yksityisen säästämisen verotuki ylipäättään on. Eri maista kertynyt tutkimustieto viittaa siihen, että tällainen tiettyyn säästämiskohteeseen kohdistuva verotuki lisää ao. tuotteen kysyntää, mutta ei juurikaan kokonais-säästämistä (Lassila ym. 2007). Kun lisäksi pienenä taloutena integroituneilla rahoitusmarkkinoilla Suomen kansantalouden investoinnit eivät ole tavattoman riippuvia kotimaisesta säästämisestä, kokonaistaloudellinen peruste eläkevakuutuksien verotuille on heikko.

Tästä syystä verotuen hyödyllisyys riippuu ennen kaikkea siitä, tukeeko se selaista varautumista, joka on muuhun yksityiseen varautumiseen nähden jossakin mielessä ”parempaa”. Verotuen sitominen siihen, että säästettyä eläkettä voi nostaa vasta tietyn iän jälkeen ja että nostoajalla on jokin minimipituus pyrkivät juuri tällaisiin etuihin: sidonnaisuuden avulla varmistetaan, että säästäminen tukee nimenomaan eläkeiän toimeentuloa.

Verotuen nykyiset ehdot eivät kuitenkaan palvele hyvin ikääntymispolitiikan yleisiä tavoitteita. Sekä 62 vuoden ikäraja että säästöjen purun vain 2 vuoden minimiaika merkitsevät, ettei verotuki tue keskimääräisen työuran pidentämistavoitetta, vaan saattaa pikemminkin kannustaa ihmisiä jäämään eläkkeelle aikaisin. Työuran pidentämistavoitteen näkökulmasta alaikärajan nosto esimerkiksi 65 vuoteen olisi hyvin perusteltu ratkaisu.

Oma kysymyksensä ovat työnantajien työntekijöilleen hankkimat ryhmäeläkevakuutukset. Ne edustavat myös julkista eläketurvaa täydentävää varautumista, vaikka eivät olekaan yksittäisen kansalaisen yksin päätettävissä. Nykyisellään näiden vakuutusten kulut ovat yrityksille täysin vähennyskelpoisia menoja, vaikka eläkkeelle siirtymisen ikärajana on käytetty vain 55 vuoden ikää. On vaikea nähdä hyvää perustetta sille, että verotuksella tulisi tukea tällaisiin sopimuksiin liittyvää mahdollisuutta jäädä vanhuuseläkkeelle ennen varsinaista vanhuuseläkeikää. Erityisesti mikäli yksilöllisten eläkevakuutusten verokohtelua muutetaan, myös ryhmäeläkevakuutuksen ehtoja olisi järkevää arvioida uudelleen.

Perustavampaa laatua oleva kysymys verotuen osuvuudesta koskee sitä, pitäisikö verotuki myöntää vain tai ainakin suurempana elinikäisille eläkkeille määrärajoitusten sijasta. Vuodesta 2005 sovellettu eläkkeiden indeksointisääntö ja vuonna 2010 käyttöön otettava elinikäkerroin merkitsevät, että hyvin pitkään elävien eläketaso suhteessa yleiseen tulevaan tulotasoon muodostuu varsin vaatimattomaksi. Pitkään elävien ihmisten lukumäärä myös kasvaa huomattavasti. Tämä puoltaisi erityisesti koko loppuelämäksi tuloturvaa tuottavan

yksityisen varautumisen kannustamista. Tähän päästäisiin asettamalla verotuen ehdoksi se, että eläke on joko kokonaan tai merkittävältä osin (esim. 50 %) maksettava loppuelämän kestävännä annuiteettina.

Verotuen rajoittaminen annuiteettimuotoisiin eläkkeisiin vähentää toki säästäjien valinnanvapautta ja tässä mielessä hyvinvointia. Annuiteetin suosimista verotuksessa voi kuitenkin perustella sillä, että siihen sisältyvä turva ja riskinjaon edut tulevat todennäköisesti aliarvioitua erilaisten markkinoiden puutteellisesta toiminnasta aiheutuvien ja myös psykologisten syiden vuoksi. Elinikäisiä eläkkeitä hankitaan sekä Suomessa että muuallakin paljon vähemmän kuin taloustieteen tulosten perusteella luultavasti olisi järkevää (Brown 2007). Annuiteettimarkkinan kasvu verotuen avulla vähentäisi muun muassa ns. käänteisen valikoitumisen ongelmaa ts. sitä, että vain henkilöt, joilla on hyvä syy uskoa elävänsä pitkään, ostavat eläkkeen. Tämä valikoituminen nostaa eläkkeen hintaa ja vähentää luonnollisesti sen edullisuutta. Lisäksi markkinan laajentuminen lisäisi kilpailua, mikä myös tekisi elinikäiset eläkkeet edullisemmiksi.

Eläkesäästämisen verokannustimien kehittämisessä on hyvä edistää myös yleisemmin kilpailua. Niinpä samalla kun itse verotuetun eläkesäästämisen käytölle on em. perustein syytä asettaa tiukempia rajoituksia, on hyvä harkita tuen kohteeksi kelpuutettavien säästömuotojen piirin laajentamista. Olennainen kilpailuun vaikuttava tekijä on, että kansalaiset pystyvät vertaamaan vakuutustuotteiden hintoja. Tämä asettaa huomattavia vaatimuksia ehtoja koskevalle informaatiolle ja herättää kysymyksen, pitäisikö verotuetut tuotteet olla pitkälle standardoituja.

Verotuen tasoa voi myös arvioida kriittisesti. Havainto, että verotuen pienennys 2004 ei ole johtanut pysyvään eläkevakuutussäästämisen suosion laskuun, viittaa siihen, että nykyistä pienempikin tuki-intensiteetti voisi johtaa tavoiteltuun tulokseen.

Riippumatta eläkevakuutuksen verokohtelusta on todennäköistä, että jatkossakin pääosa eläkeikää lähestyvien ihmisten varallisuudesta on muussa muodossa kuin eläkevakuutussäästöinä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että tällaista varallisuutta voitaisiin käyttää joustavasti vanhuudenturvana. Tähän on periaatteessa monia keinoja. Asunnon voi toki myydä ja muuttaa pienempään omistusasuntoon tai vuokra-asuntoon. ”Omassa” vakiintuneessa asunnossa asumiseen saattaa kuitenkin liittyä muita kuin rahallisia arvoja. Niinpä ns. käänteiset asuntolainat ja käänteiset asuntokaupat, jotka mahdollistavat asuntovarallisuuden käytön kulu-tukseen asuntoa vaihtamatta, ovat tärkeitä mahdollisuuksia. Nämä markkinat ovat kuitenkin varsin pienet ja kehittymättömät. Olisikin tutkittava keinoja tukea näiden markkinoiden laajentumista.

Yksi tärkeä rajoite varallisuuden hyödyntämiselle vanhuudenturvana on se, että ns. kertamaksuiset eläkkeet joutuvat Suomessa ankaran verotuksen kohteeksi.

Tämä johtuu siitä, että kertamaksulla hankittavasta eläkevakuutuksesta maksettavat eläkkeitä verotetaan kokonaisuudessaan, ts. myös säästöpääoman ei vain tuoton osalta. Tämä ilmeinen epäkohta olisi syytä korjata.

Yksityisen varautumisen edellytyksiä parannettaessa on kuitenkin pidettävä mielessä se, että mahdollisuudet omaan varautumiseen poikkeavat sekä tulonhankintakyvyn että tiedon tason suhteen paljon ihmisten kesken. Tästä syystä on tärkeää, että kannustimia kehitettäessä erityistä huomiota kiinnitetään niihin kansalaisryhmiin, joiden varautumisedellytykset ovat heikoimmat. Tämä koskee sekä informaation jakamista että itse kannustimiin liittyviä rajoja ja muita parametreja.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- On harkittava, onko eläkesäästämisen nykymittainen tuki tarpeellinen vai voisiko sen intensiteettiä pienentää esimerkiksi rajoittamalla verovähennystä vain osaan tehdyistä säästöistä.
- Verotuetun yksilöllisen eläkevakuutuksen purkamisen alaikärajaa on syytä nostaa, esimerkiksi 65 vuoteen. Samalla olisi arvioitava uudelleen työnantajien maksamien ryhmäeläkevakuutusten nostamisen alaikärajaa.
- Eläkevakuutuksen verotuella on kannustettava erityisesti elinikäisten eläkkeiden hankintaa. On vakavasti harkittava tuen rahoittamista jopa pelkätään tällaisiin eläkkeisiin.
- Kertamaksuisten eläkevakuutusten verokohtelua on kohtuullistettava. On myös selvitetävä keinoja tukea asuntovarallisuuden nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä vanhuuden ajan tuloturvana.
- Tiedonjakoa kansalaisille julkisen eläketurvan tasosta kaikki eläkemuodot huomioon ottaen on edelleenkin parannettava.
- Yksityisten eläkevakuutusten markkinoiden kilpailua on edistettävä ja erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että eri tuotteiden hinnoittelua voidaan verrata tavalla, joka on asiakkaiden ymmärrettävissä.

Ikääntyneiden oma panos hoivassa ja muu aktiivisuus

Vanhuuseläkeikäisen väestön valtaosalla terveys ja toimintakyky ovat hyviä, ja he elävät aktiivista ja hyvää elämää vielä korkeassakin iässä. Varsinaisen vanhuuden katsotaan nykyään alkavan 80. ikävuoden tienoilla, ja työmarkkinoiden jättämisen ja vanhuusiän alkamisen väliin jäävää aikaa on alettu kutsua ”kolmanneksi iäksi”. Tämän noin 20 vuoden pituisen elämänvaiheen aikana ihmiset ovat edelleen monella tapaa aktiivisia yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti. Tätä aktiivisuutta on eri tavoin syytä tukea, jotta kolmannen iän myönteisyys ja siihen liittyvä toimintakyky voitaisiin säilyttää mahdollisimman pitkään. Tutkimusten mukaan monipuolinen vapaa-ajan, kulttuuri- ja muiden palvelujen tarjonta lisää ikääntyneiden elämänlaatua. Esimerkiksi Euroopan unioni on asettanut ikääntymispolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi, että myös ikäihmiset voivat mahdollisimman aktiivisesti osallistua julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään.

Yksi tärkeä aktiivisuuden muoto on läheisapu, sillä sukulaisten ja ystävien apu ja tuki on suomalaisille tärkein avun lähde silloin, kun ongelmia ilmenee. Sosiaaliset verkostot ovat ikäihmisten yleisin avun lähde, mutta ikäihmiset auttavat myös itse runsaasti muita. Noin 40 prosenttia 60–79-vuotiaista auttaa säännöllisesti perheenjänsiään ja yli neljännes muita sukulaisia ja ystäviä. Kolmannes toimii autettavien pääasiallisena tukena. 80 vuotta täyttäneistäkin vielä joka viides auttaa läheistään, useimmiten omaa puolisoaan, lapsiaan ja lapsenlapsiaan. Puolisohoivan arvioidaan yleistyvän tulevaisuudessa, mikä vähentänee julkisen hoivan tarvetta, mutta lisänee tarvetta kehittää puolisoahoivan tukea ja mahdollisuuksia.

Omaishoito on vuodesta 1993 lähtien ollut lakisääteisen julkisen tuen piirissä, ja vuodesta 2006 alkaen tukea on säädelty lailla omaishoidon tuesta. Kunnallista omaishoidon tukea sai vuonna 2007 noin 33 000 henkeä ja tuen piirissä olevia autettavia on likimain saman verran. Läheskään kaikki omaisistaan huolta pitävät eivät kuitenkaan käytä tai saa tätä tukea, sillä maassa arvioidaan olevan ainakin runsaat 150 000 läheistään auttavaa 60 vuotta täyttänyttä henkilöä. Omaishoito on tärkeä osa toisten apua tarvitsevien ikäihmisten hyvinvoinnin ja kotona asumisen turvaamista. Tämä on sekä ikäihmisten omien toiveiden mukaista että kustannustehokasta. Onkin tärkeää, että omaisista huolehtimisen edellytyksiä edelleen kehitetään. Tärkeimmät kehittämishaasteet liittyvät omaishoidettavien ja -hoitajien elämänlaadun edistämiseen (mm. erilaiset virkistys- ja kuntoutuspalvelut ja joustavat vaihtoehdot sijaishoidon järjestämiseen), hoidettavien ja hoitajien toimintakyvyn ja voimavarojen arviointiin avun hyväksi kohdentamiseksi, sekä omaishoidon niveltämiseen muuhun palvelurakenteeseen. Erityisesti kaivataan erilaisille hoitaja-hoidettava -pareille räätälöityjä ja elämäntilanteiden mukaan joustavia ratkaisuja.

Ikääntyneiden mahdollisuudet selviytyä omin voimin, olla aktiivisia kansalaisia ja myös tukea toisiaan riippuvat monella tavalla fyysisestä ympäristöstä. Asunnon ja asuinympäristön esteettömyys myös kohottaa todennäköisyyttä hyvään elämänlaatuun niin nuoremmilla kuin vanhimmillakin iäkkäillä. On tärkeää, että huonommassakin fyysisessä kunnossa pääsee ulos asunnosta ja liikkumaan lähiympäristössä. Kerrostalojen hissittömyys saattaa olla tältä osin ratkaiseva este. Vastaavasti riittävän laajat ja joustavat joukkoliikennejärjestelyt ovat ikääntyneille hyvin tärkeitä. Heikot asuinolot ja asunnon ja asuinympäristön liikuntaesteet muodostavat vakavan riskin ennenaikaiseen avun tarpeeseen ja pitkäaikaiseen laitoshoitoon joutumiseen.

Parhaimmissakin oloissa liikkumisen edellytykset väistämättä supistuvat kun toimintakyky iän karttuessa heikkenee. Tällöin tarvitaan yhtäältä tukea aktiivisuuden ylläpitoon ja toisaalta korostuu kyky kommunikoida muulla tavoin. Vapaaehtoistyön avulla voidaan ikäihmisille saada tukihenkilöitä, jotka auttavat heitä pääsemään ulos ja harrastamaan joko kodin ulkopuolella tai kotona. Myös

moderni tietoteknologia tarjoaa hyviä mahdollisuuksia niin kommunikointiin ja muuhun toimintakyvyn hyödyntämiseen. Ikääntyneiden valmiudet tietotekniikan hyödyntämiseen ovat kuitenkin usein heikot, eikä laitteita ja järjestelmiä useinkaan ole suunniteltu niin, että niiden käyttäminen olisi riittävän helppoa. On ilmeinen tarve kehittää tietotekniikan sovelluksia niin, että ne ovat myös ikäihmisten helposti omaksuttavissa ja hyödynnettävissä. Tarvitaan käyttäjälähtöisiä tutkimus- ja kehittämishankkeita, joissa tutkimuslaitokset ja yritykset kehittävät ja testaavat näitä sovelluksia yhdessä ikäihmisten kanssa. Etenkin kolmannessa iässä olevat ovat ennakkoluulottomia käyttämään teknologisia ratkaisuja.

Ikäihmisillä on etenkin kolmannessa iässä moninaisia voimavaroja ja vahvuuksia, joita tulisi voida käyttää niin heidän ja heidän läheistensä kuin yhteiskunnankin hyödyksi. Aktiivinen ikäpolitiikka on monimuotoinen sekoitus kulttuuripolitiikkaa, liikuntapolitiikkaa, kaavoitus- ja ympäristöpolitiikkaa sekä terveys- ja hyvinvointipolitiikkaa sekä niihin liittyviä palveluja ja läheisavun ja vapaaehtoistyön tukemista.

Päätelmiä ja harkittavia toimenpiteitä

- Vanhuuseläkeikäinen väestö on pääosin hyväkuntoista ja kykenee yleensä korkeaan ikään saakka huolehtimaan itsestään ja auttamaan myös läheisiään. Ikäihmiset ovat myös hyvin halukkaita auttamaan toisia ihmisiä ja olemaan muutenkin aktiivisia kansalaisia. Tätä mahdollisuutta ja halukkuutta on tuettava.
- Omaishoidon tukea on edelleen syytä kehittää. Erityisesti sijaishoidon joustava järjestäminen ja erilaiset kuntoutus- ja virkistyspalvelut ovat tärkeitä kehittämiskohteita.
- Esteetön ympäristö on olennainen edellytys ikäihmisten itsenäiselle asumiselle ja aktiivisuudelle kodin ulkopuolella. Tämän vuoksi asuntojen kunnostamiseen ja hissien rakentamiseen ja yleensä ikäihmisille sopivien asuinympäristöjen kehittämiseen on kiinnitettävä lisää huomiota. Sama koskee liikenneympäristöä ja liikennepalveluita.
- Tietotekniikan sovelluksia on aktiivisesti kehitettävä niin, että ikäihmisten on helpompi oppia käyttämään niitä.

7.3 Johtopäätöksiä ikääntymispolitiikan kokonaisuudesta

Väestön ikääntymiseen varautumisen politiikan perimmäisenä tavoitteena on varmistaa, että suomalainen yhteiskunta kykenee myös paljon nykyistä ikääntyneemmän väestön oloissa huolehtimaan kansalaisten hyvinvoinnille tärkeistä perusasioista. Nämä perusasiat sisältävät toimeentulon, joka ikääntyneillä riippuu olennaisesti eläkkeistä, ja erilaiset hyvinvointipalvelut. Näiden ohella yhteiskunnan on kyettävä myös muutoin tukemaan sellaisten olosuhteiden muodostumista, joissa nykyistä keskimäärin vanhempi väestö pystyy elämään moni-

puolista, rikasta elämää. Vuoden 2004 tulevaisuusselonteko antoi tälle tavoitteelle nimen: ”Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille”.

Tämän selvityksen – ei kovin yllättävä – päätelmä on, että ikääntymispolitiikassa tarvitaan uusia toimia. Toteutettu politiikka ei monista saavutuksistaan huolimatta vielä riitä. Täsmällisemmin päätelmä on, että muuttumattoman politiikan olosuhteissa pyrkimys pitää kiinni päätetyistä eläketasoista ja hyvinvointipalveluja koskevasta ”lupauksista” johtaa nykyisellä kokonaisveroasteella julkisen talouden todennäköisesti kestävämmään tilanteeseen. Syntyy velkaantumiskierre, joka pakottaa muuttamaan politiikkaa tavalla tai toisella. Kestävyyssvajeen suuruus on kuitenkin hyvin epävarma sekä politiikasta täysin riippumattomista syistä että politiikkatoimien vaikutuksia koskevan epävarmuuden takia.

Politiikkahaaste on ratkaista, mitä tulee muuttaa, miten ja milloin. Yleisimmällä tasolla vastauksia voidaan hakea kolmesta suunnasta: (1) kokonaisveroasteen nostosta, (2) eläkeitä ja muita tulonsiirtoja sekä julkisesti rahoitettuja hyvinvointipalveluita koskevien lupauksen heikentämisestä ja (3) julkisen talouden kestävyysasettaman rajoitteen väljentämisestä erilaisin rakenteellisin toimin, ennen kaikkea työllisyysastetta nostamalla, julkisen palvelutuotannon tehokkuutta lisäämällä ja kansalaisten terveyttä ja toimintakykyä edistämällä.

Jo näiden perusratkaisusuuntien listaus kertoo, että ikääntymispolitiikka koskee kaikkea yhteiskuntapolitiikkaa. Yhtä lailla on selvää, että kysymys ei ole vain taloudellisesta optimoinnista vaan myös arvovalinnoista erilaisten asioiden ja eri ihmisten etujen välillä.

Kestävyyssvajeen supistaminen erilaisin rakenteellisin toimin näyttäisi olevan mahdollista sellaisessa määrin, että kokonaisveroasteen nostamiseen tai eläke-etuuksien tason tai palveluiden tason heikentämiseen ei todennäköisissä oloissa olisi tarvetta vaan sosiaaliturvan puutteita voidaan jopa korjata. Tämän vuoksi ikääntymispolitiikan päälinjana tulisi jatkossakin olla juuri erilaiset rakenteelliset toimet kestäväysvajeen supistamiseksi.

Määrältään suurimmat ja samalla parhaiten todennettavissa olevat mahdollisuudet liittyvät tältä osin työllisyysasteen nostamiseen erityisesti työuria pidentämällä sekä julkisesti rahoitettujen hyvinvointipalveluiden tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden kohentamiseen. Työurien pidentämistä voidaan pitää luonteva ratkaisuna myös siitä syystä, että se suorimmin vaikuttaa itse ikääntymisongelman ytimeen: työssäoloajan ja elinajan odotteen suhteen alentumiseen. Terveiden ja toimintakyvyn paraneminen on osaltaan edellytys työurien pidentymiselle, mutta samalla se parhaimmillaan vähentää merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia. Terveiden ja toimintakyvyn edistämiseen liittyy suuri potentiaali, mutta eri toimenpiteiden kustannusvaikuttavuudesta on vähemmän

näyttöä. Samoin syntyvyyden nousu (hitaasti) ja työperäisen maahanmuuton lisääntyminen (nopeammin) väljentäisivät omalta osaltaan kestävyysrajoitusta.

Monien toimien vaikutuksia on vaikea täsmällisesti arvioida. Poliitiikkatoimia koskevaan vaikuttavuusarviointiin onkin kiinnitettävä jatkossa selvästi enemmän huomiota kuin tähän saakka on tapahtunut. Vaikuttavuutta koskeva epävarmuus ei kuitenkaan ole peruste jäädä odottamaan asioiden selviämistä; epävarmuutta toimenpiteiden tehosta ei koskaan voida täysin poistaa. Paljon haasteellisempaa on saada tarvittaville toimille riittävä poliittinen hyväksyntä. Tämä johtuu siitä, että tarvittavat toimet ovat usein ristiriidassa joidenkin kansalaisten todellisten tai ainakin oletettujen lyhyen tähtäimen etujen kanssa.

Selkeimmin nämä poliittiset ongelmat liittyvät juuri niihin seikkoihin, joilla on suurin vaikutus kestävyysrajoituksen väljentämisessä: työurien pidentämiseen ja yleensä työllisyysasteen nostoon tähtääviin toimiin sekä julkisesti rahoitettujen palvelujen tehostamiseen. Vaikka osin työurien pidentämistä voidaan tukea ”positiivisin” toimin esimerkiksi koulutusta parantamalla ja työelämän käytäntöjä kehittämällä, tutkimusnäyttö viittaa vahvasti siihen, että oikeat taloudelliset kannustimet (ml. etuuksiin liittyvät ikäraajat) ovat olennaiset tärkeä asia. Tämä tarkoittaa käytännössä aikaisen eläköitymisen, myöhään työmarkkinoille tulon ja hitaan työllistymisen tekemistä aikaisempaa vähemmän houkuttelevaksi asianosaisille. Julkisen talouden rajoitteiden vuoksi tätä on vaikea tehdä vain työhön liittyviä etuja lisäämällä (esim. työn verotuksen kevennys). Todellista muutosta haluttaessa on myös tarpeen vähentää työn ulkopuolella olemisen edullisuutta.

Erityisen haasteellista työssäoloon kannustaminen on silloin kun toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja heidän perheidensä tulotaso on lähtökohtaisesti heikko. Tällaisessa tilanteessa ovat muun muassa monet peruspäivärahalta/työmarkkinatuella olevat ja yksinhuoltajat. Toimivien ja kohtuulliseksi koettavien ratkaisujen löytyminen tällaisiin kannustinongelmiin on valmisteltavana olevan sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeinen tehtävä.

Vastaavasti julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tehostaminen edellyttää organisaatioiden ja toimintatapojen muutoksia, jotka vaativat sopeutumista ja voivat välittömästi heikentää joidenkin henkilöiden etuja. Työllisyyttä tukevat verouudistukset edellyttävät jatkossa todennäköisesti julkisen talouden rajoitteiden takia veromenetysten kompensoimiseksi joidenkin verojen korotuksia, mikä luonnollisestikaan ei ole korotettavia veroja maksavien välittömien etujen mukaista. Samoin osa eläkesäästäjistä varmaankin kokisi eläkesäästämisen verotuen rajoittamisen tai sen uudelleen kohdentamisen etujensa vastaiseksi.

Terveyden edistämisessä tulee vastaan toisenlaisia hyväksyttävyyshaasteita. Monet keskeiset kansanterveyttä heikentävät sairaudet johtuvat huonoista elämäntavoista: liiasta alkoholin käytöstä, tupakoinnista, huonosta ruokavaliosta,

liikunnan laiminlyönnistä jne. Tällaisiin puuttuminen koetaan helposti yksilön oikeuksien rajoituksina ja "syyllistämisenä".

Oma lisähaaste päätöksenteolle on se, että kehitystä ja politiikkatoimien vaikutuksia koskevan epävarmuuden vuoksi ei ole mahdollista luvata, että jos tietyt toimenpiteet tehdään, jatkossa ei ole tarvetta politiikan muutoksiin. Tämän väistämättömän epävarmuuden lieventämiseksi voidaan kuitenkin määritellä menetelytapoja ja joitain yleisiä linjauksia, joiden mukaisesti jatkossa mahdollisesti tarvittavat politiikkamuutokset tullaan tekemään.

Tällaisten mahdollisesti tulevaisuudessa tarvittavien uudistusten tarpeen arvioimiseksi olisi hyvä luoda säännöllinen "sosiaalisen kestävyys" arviointimenettely, jossa tarkasteltaisiin erilaisten kehityskulkujen vaikutuksia tulonjakoon, köyhyyteen ja palveluiden saatavuuteen. Jos tällainen eteenpäin katsova arviointi tehtäisiin samoin perustein ja samalla statuksella kuin julkisen talouden kestävyttä koskevia arvioita on jo tehty, voitaisiin varmistaa, että sosiaaliset näkökohdat tulevat riittävästi huomioon otetuiksi politiikan muutostarpeita arvioitaessa.

Jos julkisen talouden kestävyysrajoitetta ei edellä todetuilla rakenteellisilla toiminla kyetä väljentämään, ennen pitkää vaihtoehtoiksi jäävät verotuksen kiristäminen ja/tai etuuksien heikennykset. Tämä johtaisi väistämättä myös hankaliin vastakkainasetteluihin eri sukupolvien välillä. Kumpikaan toimintasuunnista näistä ei ole houkutteleva vaihtoehto.

Kireä verotus, erityisesti kohdistuessaan työpanokseen, on omiaan heikentämään taloudellista toimeliaisuutta, ja verokilpailun oloissa jopa nykyisen kokonaisveroasteen ylläpitäminen voi olla vaikeaa. Missä mahdollinen ja järkevä kokonaisverotuksen taso on, on kuitenkin vaikea määritellä. Joka tapauksessa olisi rohkeaa luottaa mahdollisuuteen kiristää verotusta tulevaisuudessa tavalla, joka riittäisi julkisen talouden kestävyysongelman ratkaisuun. Toisaalta niin kauan kuin julkisessa taloudessa on ainakin jonkinasteinen ja mahdollisesti jopa veraten suuri kestävyysvaje, on vaikea perustella myöskään kokonaisveroasteen alentumiseen johtavia toimia, ellei samalla ole valmiutta menojen supistamiseen.

Julkisesta eläketurvasta ja muista sosiaalisista tulonsiirroista sekä erilaisista hyvinvointipalveluista muodostuvaa turvaverkkoa arvostetaan laajasti. Sosiaaliturvajärjestelmällä on myös tärkeä asema kansalaisten erilaisen riskinoton tukijana ja sitä kautta talouskasvun edistäjänä. Sosiaalista kestävyyttä koskeva analyysi viittaa lisäksi siihen, että joiltain osin lähinnä pitkään elävien eläketurva saattaa muodostua vaatimattomaksi ja hoiva- ja hoitopalveluiden saanti kyseenalaiseksi. Näistä syistä myöskään eläke- ja hyvinvointipalveluita koskevasta lupauksesta tinkiminen ei ole houkuttelevaa. Pikemminkin olisi pyrittävä korjaamaan turvaverkossa olevia puutteita.

Kaiken kaikkiaan on vaikea nähdä kelvollista vaihtoehtoa strategialle, joka perustuu julkisen talouden kestävyysrajoitteen väljentämiselle erilaisin rakenteellisin toimin. Päähuomio olisikin syytä kiinnittää sellaisten politiikkakokonaisuuksien luomiseen, jotka päätavoitteista tinkimättä ottavat huomioon erilaiset intressiristiriidat ja erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten aseman.

Kansainvälisen finanssikriisin aiheuttama talouden taantuma korostaa rakenneratkaisujen tärkeyttä. On hyvät perusteet pyrkiä tukemaan työllisyyskehitystä elvyttävällä finanssipolitiikalla. Tällainen politiikka kuitenkin sellaisenaan heikentää lähivuosien julkisen talouden tasapainoa ja lisää pitkän ajan kestävyyshaastetta. Tämän vuoksi, mitä kunnianhimoisemmaksi lyhyen ajan elvytyspolitiikan tavoitteet asetetaan, sitä kunnianhimoisempia on myös rakenneratkaisujen oltava. Tämä ei tarkoita välttämättä uudistusten välitöntä toimeenpanoa, mutta kyläkin nopeaa päätöksentekoa ja vaikuttavaa sisältöä.

Osana ikääntymispolitiikan kokonaisstrategiaa on tärkeää vaikuttaa myös asenneilmapiiriin. Vaikka julkiseen keskusteluun on tullut ikääntyneiden kansalaisten voimavaroja korostavia käsitteitä, kuten ”kolmas ikä” ja ”aktiivinen ikääntyminen”, vanhuuseläkkeelle siirtymään oikeutetut kansalaiset nähdään edelleen voittopuolisesti huollettavina ja hoidettavina. Paranevan terveyden ja toimintakyvyn oloissa tälle on yhä vähemmän perusteita.

LÄHTEET

- Aaltonen, J. & Kangasharju, A. (2008): Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Ageing Horizons (2007): Ageing Horizons – Policies for Ageing Societies, Issue Number 7, 2007, The Oxford Institute of Ageing.
- Ahonen, K. (2004): Vapaaehtoisen lisäturvan merkitys palkansaaajien eläkkeelle siirtymisessä, teoksessa E. Tuominen (toim.): Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikheet, Eläketurvakeskuksen raportteja 37.
- Ahonen, K. (2006): Eläkeläisten toimeentulo kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa Uusitalo toim. Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. ETK, Raportteja 2006:2.
- Ahonen, K. (2008): Yksityinen eläkesäästäminen – ilmiön yleistyminen ja sen syitä. Eläketurvakeskus. Keskustelualoitteita 2008:3.
- Alho, J.M., Jensen, S.E.H. & Lassila, J. toim. (2008): Uncertain Demographics and Fiscal Sustainability. Cambridge University Press.
- Andersen, T. (2008): Fiscal sustainability and demographics – should we save or work more? CEPR Discussion paper Series No. 7044.
- Andersen, T., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H.T. & Vartiainen, J. (2007): The Nordic Model. Embracing globalisation and sharing risks. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.
- Aromaa, A., Huttunen, J., Koskinen, S. & Teperi, J. toim. (2005): Suomalaisten terveys. Kustannus Oy Duodecim, Helsinki.
- Aromaa, A., Klaukka, T., Impivaara, O. & Heliövaara, M. (1989): Aikuisten työ- ja toimintakyky sekä avuntarve. Teoksessa Aromaa A ym. Terveys, toimintakyky ja hoidontarve Suomessa. Mini-Suomi-terveystutkimuksen perustulokset. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja AL:32, Helsinki ja Turku. s. 355–445
- Aromaa, A., Koskinen, S. ja projektiryhmä (2002): Terveysten, toimintakyvyn ja työkyvyn kehitys. Teoksessa Aromaa A, Koskinen S, toim. Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2002. Helsinki. s. 103–125.
- Auerbach, A. (2008): Long-term objectives for government debt. Rapport till Finanspolitiska rådet. 2008/1.
- Belot, M. & Ederveen, S. (2006): Cultural and institutional barriers in migration between OECD countries.
- Barro, R. (1979): On the determination of the public debt. Journal of Political Economy 87: 940–971
- Björklund, A. & Jäntti, M. (2008): Intergenerational income mobility and the role of family background. Teoksessa Salverda, W, Nolan, B ja Smeeding, T. (toim.): Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford University Press 2008
- Blundell, R. & MaCurdy, T. (1999): Labor supply: A review of alternative approaches. In O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), Handbook of Labor Economics, volume 3, chapter 27. Amsterdam, North-Holland.

- Blöndal, S. & Scarpetta, S. (1999): The Retirement Decision in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 202.
- Boeri, T., Bovenberg, A.L., Coeuré, B. & Roberts, A. (2006): Dealing with the New Giants: Rethinking the Role of Pension Funds. In: Geneva Reports on the World Economy (2006), CEPR and International Center for Monetary and Banking Studies.
- Bolinder, M. (1999): Sökbeteendets betydelse för chansen att hitta jobb, Arbetsmarknad & Arbetsliv 5/99, 45–62.
- Borg, S. (2007): Suomalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin. ~ Borg, S. ym.: Uskonto, arvot ja instituutiot. Suomalaiset World Values -tutkimuksissa 1981–2005. Tampere: FSD, Yhteiskuntatieteellinen tietokanto, 9–25.
- Bovenberg, A. L. (2008): Grey New World: Europe on the Road to Gerontocracy? CESifo Economic Studies 54(1):55–72
- Brewer, M., Browne, J., Emmerson, C., Goodman, A., Muriel, A. & Tetlow G. (2007): Pension poverty over the next decade: what role for tax and benefit reform? Institute for Fiscal Studies, Commentary No. 103.
- Brown, J. (2007): Rational and behavioural perspectives on the role of annuities in retirement planning. NBER Working Paper 13537.
- Börsch-Supan, A. (2007): Work disability: The effects of demography, health, and disability insurance. Käsikirjoitus. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Börsch-Supan, A. & Ludwig, A. (2008): Old Europe Ages: Reforms and Reform Backlashes, chapter in forthcoming NBER book Demography and the Economy, John B. Shoven, editor Presented in April 2008.
- Börsch-Supan, A., Düzgün, I. ja Weiss, M. (2005): Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung. Käsikirjoitus. Mannheim Research Institute for the Economics of Aging.
- Cohen, A., Dehejia, R. H. & Romanov, D. (2007): "Do Financial Incentives Affect Fertility?" (2007): NBER Working Paper No. W13700, December 2007. Eurobarometer (2004): Pension Policy and Pension Reform. Special Eurobarometer 161, Wave 56.1.
- Duval, R. (2003): "The Retirement Effects of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 370, OECD Publishing.
- Eissa, N. & Hoynes, H. (2005): Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply, NBER WP 11729.
- ETK (2007): Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat. ETK Raportteja 2007:2.
- ETK (2008): Expected effective retirement age in the Nordic countries, FCP (ETK) Statistical Report 2/2008.
- Euroopan komissio (2006): "The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-Term Care, Education and Unemployment Transfers (2004–2050)" European Economy Special Reports 1/2006.
- Euroopan komissio (2007a): Employment in Europe 2007, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

- Euroopan komissio (2007b): European Social Reality, Report 2007. Special Eurobarometer 273.
- Euroopan komissio (2008a): Demography Report 2008. Meeting social needs in an ageing society. Commission staff working document.
- Euroopan komissio (2008b): Indicators for monitoring the employment guidelines including indicators for additional employment analysis, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Euroopan komissio (2008c): Meeting Social Needs in an Ageing Society, Summary, Commission Staff Working Document.
- Euroopan komissio (2008d): The sustainability of public finances: the 2007/08 updates of Stability and Convergence Programmes, muistio, DG Economic and Financial Affairs.
- Fehr, E. & Goette, L. (2007): Do workers work more if wages are high? Evidence from a randomized field experiment, A.E.R. Vol 97, No 1, 298–317.
- Flood, L., Jansson, F., Pettersson, Th., Pettersson, T., Sundberg, O. & Westerberg, A. (2005): SESIM III – a Swedish dynamic micro simulation model. <http://www.sesim.org/>
- Forma, P., Tuominen, E., Väänänen-Tomppo, I. (2004): Työssä jatkamisen haasteet yksityisellä ja julkisella sektorilla, teoksessa E. Tuominen (toim.): Eläkeuudistus ja ikään-tyvien työssä jatkamisaikheet, Eläketurvakeskuksen raportteja 37.
- Galasso, V. (2006): The political future of social security in aging societies. The MIT Press.
- Galasso, V. (2008): Ageing and the skew risk in collective choices. *Revue Economique*, Vol. 59, No. 5.
- Gould, R., Koskinen, S., Seitsamo, J., Tuomi, K., Polvinen, A. & Sainio, P. (2006): Aineisto ja menetelmät. Teoksessa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S, toim. Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. ETK, Kela, KTL, TTL, Helsinki. s. 35–57.
- Gröhn, J. (2007): Lakisääteisen eläkejärjestelmän etuudet ja rahoitus iän mukaan ja sukupolvittain. ETK, Keskustelualoitteita 2008:1.
- Haataja, A. (2006): Ikääntyneet työmarkkinoilla, STM.
- Haataja, A. (2007): Viisikymppisten työllisten työssä jatkamista ennakoivat tekijät, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:18.
- Hakola, T. & Määttänen, N. (2007): Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1.
- Hakola, T. & Määttänen, N. (2008): Pension system, unemployment insurance, and employment at older ages in Finland Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/2009.
- Hakola, T. & Uusitalo, R. (2001): Let's Make a Deal - the Impact of Social Security Provisions and Firm Liabilities on Early Retirement, VATT DP 260.
- Haliseva-Soila, M. (1993): Kaupunkilaisten maaseutukuva ja maallemuuttopotentiali maaseudun kehittämisen mahdollisuutena. HY-Makes, Seinäjoki.
- Halmeenmäki, T. (2007): Kunta-alan eläkepoistuma 2008–2025. Kuntien eläkevakuutuksen monisteita 1/2007.

- Holm, P., Hopponen, A. & Lahtinen, M. (2008): Maahanmuuttajien työkyky 2008, PTT raportteja no. 210.
- Honkanen, P., Jäntti, M. & Pirttilä, J. (2007): Työn tarjonnan kannustimet Suomessa. Teoksessa Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.
- HRM (2000): Iän merkitys suomalaisissa rekrytoinneissa, tutkimusraportti 22.8.2000, HRM Partners Oy.
- Hujanen, T., Peltola, M., Häkkinen, U. & Pekurinen, M. (2008): Miesten ja naisten terveysmenot ikäryhmittäin. Stakes työpapereita 37/2008.
- Huovari, J., Kiander, J. & Volk, R. (2006): Väestörakenteen muutos, tuottavuus ja kasvu. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 198.
- Hytti, H. (2004): Suomalainen työssäolo ja toimeentuloturva pohjoismaisessa vertailussa, VNK tulevaisuusselonteon liiteraportti.
- Häkkinen, U. (2008): Palveluketjut: Tapa mitata tuotosta ja tehostaa tuotantoa. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Häkkinen U. & Linna, M. (2007): Suomessa Pohjoismaiden tehokkaimmat sairaalat. CHES ONLINE.
- Härö, AS. & Pätiälä, J. (1958): Tuberkuloosikuolleisuuden ja -sairastavuuden kehityksestä Suomessa ja Helsingissä vuosina 1900–1956. Duodecim, 74:677–702.
- Ilmakunnas, P., Skirbekk, V., van Ours & Weiss, M. (2007): Ageing and Productivity, paper presented at IX European Conference "Health, Longevity and Productivity", the annual European Conference of the Fondazione Rodolfo Debenedetti, 26 May 2007.
- Ilmakunnas, S. (2008): Hoidon ja hoivan tuotannon taloudelliset haasteet. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Ilmakunnas, S. & Rantala, J. (2005): Oikeat asenteet vai onnistunut politiikka ikääntyneiden paremman työllisyyden taustalla? Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005.
- Johansson, E. (2008): Does Finland suffer from brain drain? Etlä keskusteluaiheita No. 1153.
- Johnson, M. J. (toim.) The Cambridge Handbook of Age and Ageing. Cambridge University Press. Cambridge, 538–545.
- Jones, C. (2002): Why Have Health Care Expenditures as a Share of GDP Risen so Much. NBER Working Papers 9325.
- Jyrkämä, J. (1995): Rauhasasti alas illan lepoon? Tutkimus vanhenemisen sosiaalisuudesta neljässä paikallisyhteisössä. Acta Universitatis Tamperensis ser A Vol. 449. Tampere.
- Kalache, A., Barreto S.M. & Keller, I (2005): Global Ageing: The Demographic Revolution an All Cultures and Societies. Teoksessa. Johnson, Malcolm J. (toim.) The Cambridge Handbook of Age and Ageing. Cambridge University Press. Cambridge, 30–46.
- Kangasharju, A. (2008): Tuottavuus on tuloksellisuutta. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.

- Kansanterveyslaitos (2007): Terveysthuollon menojen hillintä: rahoitusjärjestelmän ja ennaltaehkäisyyn merkitys. Osa 2. Terveysten edistämisen ja sairauksien ehkäisyyn vaikutukset ja kustannusvaikutukset Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2007. Helsinki.
- Kannisto, J. (2007): Työssä käy 70 000 eläkkeensaajaa, Työeläke 5/2007.
- Karisalmi, S., Tuominen, E. & Kaliva, K. (2008): Eläkeaikomukset ja eläkkeellesiirtyminen – Seurantatutkimus Joustava eläkeikä -tutkimuksen aineistosta, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2008:2.
- Karisto, A. & Konttinen, R. (2004): Kotiruokaa, kotikatua, kaukomatkailua. Tutkimus ikääntyvien elämäntyyleistä. 2. painos. Palmenia-kustannus. Helsinki.
- Kattainen, A., Koskinen, S., Reunanen, A., Martelin, T., Knekt, P. & Aromaa, A. (2004): Impact of cardiovascular diseases on activity limitations and need for help among older persons. *Journal of Clinical Epidemiology* 2004;57:82–88.
- Kautto, M., Salonen, J., Hytti, H., Lassila, J., Pirttilä, J., Rantala, J. Risku, I. & Suoniemi, I. (2009): Eläketurvan sosiaalinen kestävyys. Teoksessa: Näkökulmia sosiaaliseen kestävyteen. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009.
- Kestilä, L. (2008): Pathways to health. Determinants of health, health behaviour and health inequalities in early adulthood. Publications of the National Public Health Institute A23/2008, Helsinki.
- Kiander, J. (2007): Julkisen talouden liikkumavara vuoteen 2030 mennessä. VATT-tutkimuksia 129.
- Kiiskinen, U., Teperi, J., Häkkinen, U. & Aromaa, A. (2005): Kansantautien ja toimintakyvyn vajavuuksien yhteiskunnalliset kustannukset. Kirjassa: Aromaa A, Huttunen J, Koskinen S, Teperi J, ed. *Suomalaisten terveys*. Kustannus Oy Duodecim, Helsinki. s. 421–432.
- Kiiskinen, U., Vehko, T., Matikainen, K., Natunen, S. & Aromaa A. (2008): Terveysten edistämisen mahdollisuudet. Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:1. Helsinki 2008.
- Kimball & Shapiro (2003). Labor Supply: Are the Income and Substitution Effects Both Large or Both Small?
<http://www.chicagogsb.edu/research/workshops/international/archive/labor-16may2003.pdf>
- Kinnunen, H. (2008): Government funds and demographic transition – alleviating ageing costs in a small open economy. Bank of Finland Research Discussion Papers 21/2008.
- Korkman, S. (2008): Power over pensions – Who should decide and how? Unpublished.
- Korkman, S., Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007): Hyvinvointivaltion rahoitus. Riittävätkö rahat, kuka maksaa? Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.
- Koskinen, S., Kestilä, L., Martelin, T. & Aromaa, A. toim. (2005): Nuorten aikuisten terveys. Terveys 2000 -tutkimuksen perustulokset 18–29-vuotiaiden terveydestä ja siihen liittyvistä tekijöistä. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B7/2005, Helsinki 2005.

- Koskinen, S. & Martelin, T. (2007): Nykyiset kansanterveysongelmat ja mahdollisuudet niiden torjumiseen. Teoksessa: Terveydenhuollon menojen hillintä: rahoitusjärjestelmän ja ennaltaehkäisyyn merkitys. Osa 2. Terveyden edistämisen ja sairauksien ehkäisyyn vaikutukset ja kustannusvaikutukset, Kansanterveyslaitos. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2007, s. 78–92.
- Koskinen, S., Martelin, T., Sainio, P. & Gould R. (2006a): Työkyky ja terveys. Teoksessa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S, toim. Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. ETK, Kela, KTL, TTL, Helsinki 2006b, s. 114–135.
- Koskinen, S., Martelin, T., Sainio, P., Gould, R. & Järvisalo J. (2006b): Onko väestön työkyky parantunut? Teoksessa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S, (toim.) Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. ETK, Kela, KTL, TTL, Helsinki 2006b, s. 291–310.
- Koskinen, S., Martelin, T., Sainio, P. & Gould R. (2006c): Elintavat. Teoksessa: Gould R, Ilmarinen J, Järvisalo J, Koskinen S (toim.) Työkyvyn ulottuvuudet. Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. ETK, Kela, KTL, TTL, Helsinki 2006c, s. 151–161.
- Koskinen, S., Martelin, T. & Sainio, P. (2007): Iäkkäiden toimintakyky, ulottuvuudet, viimeaikaiset muutokset ja kehitysnäkymät. Teoksessa: Martelin T, Kuosmanen N (toim.) Ikääntyminen ja toimintakyky: haasteet tutkimukselle. Kolmas Kansallinen ikääntymisen foorumi 9.11.2006. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B24/2007.
- Koskinen, S., Sihto, M., Keskimäki, I. & Lahelma, E. (2002): Terveyserojen kaventaminen yhteiskuntapolitiikan keinoin. Teoksessa: Kangas I., Keskimäki I., Koskinen S., Lahelma E., Manderbacka K., Prättälä R., Sihto M. (toim.) Kohti terveyden tasa-arvoa. Edita, Helsinki. s. 45–64.
- Koskinen, S. & Valkonen, T. (1998): Miten vähennetään sydän- ja verisuonitautien sosiaalisia vaaratekijöitä? Teoksessa: Konsensuskokous suomalaisten sydän- ja verisuoniterveyden edistämiseksi 25.–27.11.1997: asiantuntija-alustukset. Suomen Sydäntautiliitto ry:n julkaisuja 1/98, Helsinki, s. 49–55.
- Kuismanen, M. (2000): Labour Supply and Income Tax Changes: "A Simulation Study for Finland", Bank of Finland, Discussion Papers 5/2000.
- Kyyrä, T. & Wilke, R. (2006): Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland Revised, VATT DP 396.
- Laaksonen, M., Helakorpi, S., Karvonen, S., Patja, K. & Sulander, T. (2007): Tupakointi. Teoksessa: Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A., Keskimäki I., Sihto M., Talala K., Hyvönen E., Linnanmäki E. (toim.) Terveyden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23, Helsinki, s. 133–140.
- Laaksonen, M., Talala, K., Martelin, T., Rahkonen, O., Roos, E., Helakorpi, S., Laatikainen, T. & Prättälä, R. (2008): Health behaviours as explanations for educational level differences in cardiovascular and all-cause mortality: a follow-up of 60 000 men and women over 23 years. *European Journal of Public Health*, painossa.
- Laitalainen, E., Helakorpi, S. & Uutela A. (2008): Eläkeikäisen väestön terveyskäyttäytyminen ja terveys keväällä 2007 ja niiden muutokset 1993–2007. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B14/2008.

- Laroque, G. & Salanié, B. (2008): "Does Fertility Respond to Financial Incentives?", CESifo Working Paper No. 2339, June 2008.
- Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007): Katsaus väestön ikääntymisen kansantaloudellisiin vaikutuksiin; teoksessa Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen, VNK:n julkaisusarja 10/2007.
- Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. (2007): Vapaaehtoinen eläkesäästäminen tulevaisuudessa. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita no. 1089.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (1996): Policy Credibility in Numerical Overlapping Generations Models. ETLA Discussion Papers No. 545.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (2003): Ageing, Demographic Risks and Pension Reform. Teoksessa Martin Weale (toim.): Pension Reform: Redistribution and Risk. National Institute of Economic and Social Research, London.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (2005): Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, B 211.
- Lasslett, P. (1996): A Fresh Map of Life. The Emergence of the Third Age. Second Edition. Macmillan Press Ltd. London.
- Levin, M.L. (1953): The occurrence of lung cancer in man. *Acta Unio Int Contra Cancrum*. 1953;9:531–41.
- Liikkanen, M., Hanifi, R. & Hannula, U. (toim.) (2005): Yksilöllisiä valintoja, kulttuurien pysyvyyttä. Vapaa-ajan muutokset 1981–2002. Tilastokeskus. Helsinki.
- Linna, M. (2008): Optimaalinen yksikkökoko, erikoistuminen ja käytännön organisointimallit. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Longino, C.F. Jr. & Warnes, A.M. (2005): Migration and Older People. Teoksessa.
- Lumsdaine, R.L. & Mitchell, O.S. (1999): New developments in the economic analysis of retirement, Chapter 49 in *Handbook of labor economics*, volume 3, Elsevier Science.
- Mackenbach, J., Bos, V., Anfersen, O., Cardano, M., Costa, G., Harding, S., Reid, A., Hemström, Ö., Valkonen, T. & Kunst, A. (2003): Widening socioeconomic inequalities in mortality in Western European countries. *International Journal of Epidemiology* 2003;32:830–837.
- Martelin, T., Koskinen, S. & Lahelma, E. (2005a): Terveyserot. Teoksessa: Aromaa A, Huttunen J, Koskinen S, Teperi J, toim. Suomalaisten terveys. Kustannus Oy Duodecim, Helsinki. s. 266–276.
- Martelin, T., Koskinen, S., Kestilä, L. & Aromaa, A. (2005b): Terveysten ja toimintakyvyn vaihtelu asuinalueen, koulutuksen ja perhetyypin mukaan. Teoksessa: Koskinen S, Kestilä L, Martelin T, Aromaa A, toim. Nuorten aikuisten terveys. Terveys 2000 - tutkimuksen perustulokset 18–29-vuotiaiden terveydestä ja siihen liittyvistä tekijöistä. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B7/2005, Helsinki. s. 134–148.
- Martelin, T., Sainio, P. & Koskinen, S (2004): Ikääntyvän väestön toimintakyvyn kehitys. Teoksessa: Kautto M, toim. Ikääntyminen voimavarana. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004, pp. 117–131.

- Martelin, T., Sainio, P., Sulander, T., Helakorpi, S., Tuomi, K. & Koskinen, S. (2007): Toimintakyky. Teoksessa: Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E, toim. Terveyden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23, Helsinki. s. 104–121.
- Martikainen, P., Mäkelä, P., Koskinen, S. & Valkonen, T. (2001): Income differences in mortality: a register-based follow-up study of three million men and women. *International Journal of Epidemiology* 2001;30:1397–1405.
- Martikainen, T. & Wass, H. (2002): Äänettömät yhtiömiehet. Tilastokeskus, Vaalit 2002:1.
- Martins, J.O. & de la Maisonneuve, C. (2006): "The drivers of public expenditure on health and long-term care: an integrated approach", *OECD Economic Studies* No. 43, 2006/2.
- Miettinen, A. & Rotkirch, A. (2008): Milloin on lapsen aika? Lastenhankinnan toiveet ja esteet. *Perhebarometri* 2008. Väestöliitto Väestötutkimuslaitos, katsauksia E 34/2008.
- Mikkola, H. (2008): Hoidon ja hoivan markkinasektori. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Moisio, A. (2008): Kuntarakenteen ja rahoituksen uudistushankkeet. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Mollenkopf, H. & Walker, A. (toim.) (2007): Quality of life in old age : International and multi-disciplinary perspectives. *Social Indicators Research Series*, Volume 31.
- Mäkelä, P., Valkonen, T. & Martelin, T. (1997): Contribution of deaths related to alcohol use to socioeconomic variation in mortality: register based follow up study. *BMJ* 1997;315(26):211–216.
- Määttänen, N. & Valkonen, T. (2008): Ikääntyneiden varallisuus ja sen muuntaminen kulutukseksi. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Keskusteluaiheita no. 1141.
- Niemelä, M. (2008): Alueellisten toimeentuloerojen monimuotoisuus. Tutkimus toimeentulon, asumisen ja liikenteen alue-eroista. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.
- Nihtilä, E., Martikainen, P., Koskinen, S., Reunanen, A., Noro, A. & Häkkinen, U. (2007): Chronic conditions and the risk of long-term institutionalization among older people. *European Journal of Public Health* 2007;18:77–84.
- Noro, A. & Finne-Soveri, H. (2008): Avo- ja laitoshoidon suhde – katsaus nykytilaan ja tulevaan. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- OECD (2006): "Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?", *OECD Economics Department Working Papers* No. 477.
- OECD (2008): *International Migration Outlook*.
- Palosuo, H., Koskinen, S., Lahelma, E., Prättälä, R., Martelin, T., Ostamo, A., Keskimäki, I., Sihto, M., Talala, K., Hyvönen, E. & Linnanmäki, E. toim. (2007): Terveyden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23, Helsinki.

- Parjanne, M-L. (2008): Terveysteen, hyvinvointiin ja sairauksien ehkäisyyn kannattaa investoida. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Parkkinen, P. (2004): Hoiva- ja hoitopalvelumenot tulevaisuudessa. VATT-keskustelualoitteita 326. Helsinki 2004.
- Pelkonen, J. (2006): Ikääntyneiden työssä jatkaminen vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen jatyöeläkejärjestelmää koskevat asenteet, taulukkoraportti kyselytutkimuksen tuloksista, Työeläkevakuuttajat TELA raportti.
- Pekurinen M. (2008): Terveystenhuollon rahoituksen kehittäminen. Teoksessa Ilmakunnas, S. (toim.): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin. Uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja, VATT-Julkaisuja 48.
- Pessi, A-B. (2009): Selvitys altruismista ja sosiaalisesta kestävydestä. Teoksessa Näkökulmia sosiaaliseen kestävyteen. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009.
- Piekkola, H. (2006): Are individuals who have non-work activities prone to retire earlier: Evidence from the time use survey of older Finns, Etna Discussion Papers No. 1036.
- Piekkola, H. & Leijola (2007): Time Use and Options for Retirement in Europe. forthcoming Electronic International Journal of Time Use Research.
- Pohjola, M. (2007): Työn tuottavuuden kehitys ja siihen vaikuttavat tekijät. Kansantaloudellinen aikakauskirja 103, 2/2007.
- Pohjola M. (2008): Tieto ja viestintäteknologia tuottavuuden kasvun lähteenä. http://www.digibusiness.fi/portal/eu/research/?r_id=357
- Pääkkönen, H. & Niemi, I. (2002): Suomalainen arki. Ajankäyttö vuosituhatteen vaihteessa. Tilastokeskus. Kulttuuri ja viestintä 2002:2.
- Rantala, J. & Romppanen, A. (2004): Ikääntyvien työmarkkinoilla pysyminen. Raportteja 35. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Riihelä, M. (2006): Kotitalouksien kulutus ja säästäminen: Ikäprofiilien ja kohorttien kuvaus. VATT-keskustelualoitteita 386
- Rotko, T., Sihto, M. & Palosuo, H. (2008): Katsaus terveystvaikutusten arviointiin terveysterojen näkökulmasta. Työpapereita 24/2008. Stakes, Helsinki.
- Sainio, P., Martelin, T., Koskinen, S. & Heliövaara M. (2007): Educational differences in mobility: the contribution of physical workload, obesity, smoking and chronic conditions. Journal of Epidemiology Community Health 2007;61:401–408.
- Sala-i-Martin, X. (1996): A positive theory of social security. Journal of Economic Growth, Vol 1.
- Sihto, M. (2005): Uuden ikäpolitiikan saavutukset ja rajat, Työpoliittinen aikakauskirja 1/2005.
- Sihvonen, A-P., Koskinen, S. & Martelin, T. (2007): Terveet elinvuodet. Teoksessa: Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E, toim. Terveysten eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveysterojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveystministeriön julkaisuja 2007:23, Helsinki. s. 122–128.

- Skirbekk, V. (2005): Why Not Start Younger? Implications of the Timing and Duration of Schooling for Fertility, Human Capital, Productivity, and Public Pensions. International Institute of Applied Systems Analysis, 2005.
- Snellman, K. (2005): Vårdbranschens arbetsmarknad. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 95, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2008): Kansallinen terveyserojen kaventamisen toiminta-ohjelma 2008–2011. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:16. Helsinki.
- Stakes (2007): Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2007, s. 74–75, 78–79.
- STM (2006a): Työurat pitenevät? Veto-ohjelman indikaattorit, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:24.
- STM (2006): "Sosiaaliturvan suunta 2005–2006". Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:1.
- Suoniemi, I. & Rantala, J. (2007): Tulojen muuttuminen eläkkeelle siirryttäessä. ETK, Keskustelualoitteita 2007:6.
- Strandell, A. (2005): Asukasbarometri 2004. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 746. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Tala-Heikkilä, M. (2003): Tuberkuloosi Suomessa. Duodecim 2003;119:1621–8.
- Tenhunen, S. (2008): Karttumasäännösten kannustinvaiikutukset – vuoden 2005 eläkereformin vaikuttavuusarviointia, tutkimussuunnitelma.
- TK (2007): Väestöennuste 2007, Tilastokeskus.
- Tuominen, E. & Takala, M. (2006): Ageing Workforce and Employers' Attitudes to Employment of Older Persons – The Case of Finland, Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2006:5.
- TUSE (2004): Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 27/2004.
- Vaarama, M. (2008): Omaishoito 2006. Käsikirjoitus.
- Vaarama, M., Ilmarinen, J., Jyrkämä, J., Kiander, J., Lassila, J., Moisio, P. & Vanne, R. (2009): Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Poliittisen kestävyuden alaryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2009.
- Vaarama M. & Ollila, K. (2008): Koettu hyvinvointi ja elämänlaatu kolmannessa iässä. Teoksessa: Moisio P, Karvonen S, Simpura J. & Heikkilä M. (2008) Suomalaisten hyvinvointi 2008. Stakes. Vammalan kirjapaino, Vammala, 116–136.
- Vaarama, M. Hakkarainen, A & Laaksonen, S (1999): Vanhusbarometri 1998. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1999:3. Helsinki.
- Vaarama, M, Luoma, M-L, Ylönen, L. (2006): Ikääntyneiden toimintakyky, palvelut ja koettu elämänlaatu. Teoksessa: Kautto, Mikko (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Stakes. Saarijärvi: Gummerrus Kirjapaino Oy.
- Vaarama, M., Pieper, R. & Sixsmith, A. (2007): Care-related Quality of Life in Old Age. Concepts, Models and Empirical Findings. New York: Springer.

- Vaithinen, R. & Vanne, R. (2008): Intergenerational Transfers and Life-Cycle Consumption in Finland. Finnish Centre for Pensions Working Papers 2008:6
- Valkonen, T, Ahonen, H, Martikainen, P & Remes, H. (2007): Sosioekonomiset kuolleisuuserot. Teoksessa: Palosuo H, Koskinen S, Lahelma E, Prättälä R, Martelin T, Ostamo A, Keskimäki I, Sihto M, Talala K, Hyvönen E, Linnanmäki E, toim. Terveiden eriarvoisuus Suomessa – Sosioekonomisten terveyserojen muutokset 1980–2005. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:23, Helsinki, s. 44–64.
- Virjo, I. & Aho, S. (2002): Ikääntyvien työllisyys 1990-luvulla. Työpoliittinen tutkimus 242. Työministeriö. Helsinki 2002.
- VM (2007): Suomen vakausohjelman tarkistus 2007. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 4a/2007.
- VM (2008): Suomen vakausohjelman tarkistus 2008. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 37a/2008.
- VNK (2007): Rekrytointiongelmien, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus.
- VNK (2008): Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet.
- Volk, R. & Nivalainen, H. (2009): Väestön ikääntymiseen varautuminen – alueellinen näkökulma. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2009.
- Weizsäcker, J. von (2008): Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy, Bruegel Blueprint 6.
- WHO (2002): International plan of action on ageing, adopted at the Second UN World Assembly on Ageing, Madrid, available from www.un.org/esa/socdev/ageing/waa/

LIITE 1: Eräiden kansanterveysongelmien viimeaikaista ja tulevaa kehitystä koskevia asian- tuntija-arvioita

TERVEYS- ONGELMA	YLEISYYDEN VIIMEAIKAINEN KEHITYS		YLEISYYDEN KEHITYSNÄKYMÄT		HOITOKUS- TANNUSTEN KEHITYSNÄ- KYMÄT (HENKILÖ)	SAIRAIDEN TOIMINTA- JA TYÖKYYN KEHITYS- NÄKYMÄT
	Toteutunut muu- tos	Toteutuneen muutoksen syyt	Oletettu muutos vuoteen 2020	Perustelu	Vaihtoehtoiset skenaariot	
Sepel- vaskimo- tauti	↓↓ Vähentäminen ollut jyrkempi alle 80- vuotiailla kuin 80+	Kolesterolin lasku tärkein, tupakoinnin vähentäminen toiseksi ja verenpaineen hoito kolmanneksi tärkein.	↓ Kuolleisuus: työ- ikäisillä 1995 – trendin mukaan, 65+ hitaammin. ↓ Prevalenssi: laskee työiässä aiemman trendin mukaan, 65– 79 hitaammin, 80+ ei vähene.	Taudin ilmaantuvuu- den väheneminen ei näy yhtä vahvana prevalenssin vähe- nemisenä, koska taudin ennuste para- nee.	↑ Hoito muuttuu intensivisemmäk- si, myös iäkkäillä.	↑ Parempi toimintakyky, pienempi hoivan tarve.
Aivoveri- suo- sairaudet	↓↓	Verenpaineen hoidon kehitys, suonien käytön vähentäminen.	Kuolleisuus: ↓ <80-vuotiailla nykyisen trendin mukaan, 80+ lievää laskua; Prevalenssi: ↓	Verenpaineen hoidon kehitys keskeisin, hoitosuosituksen parempi noudattami- nen.	Ei vähene tai lisään- ty lihavuuden ja alkoholinkäytön lisääntymisen vuoksi.	
Diabetes	↑↑ Suhteellinen lisäys sitä suurempi, mitä nuoremista kysymys.	Lihavuuden lisääntymi- nen, liikunnan vähen- eminen.	↑ Yleistyy samaa vauhtia kuin tähänkin asti (joku raja tulee vastaan josakin vaiheessa).	Lihavuuden lisäänty- minen; sairauden keston piteneminen.	↑ Hoito muuttuu intensivisemmäk- si, tehokkaammat lääkkeet, varhai- sempi aloitus.	↑ Parempi toimintakyky, pienempi hoivan tarve.

Dementia	→ Sairaalahoido- ja kuolinsyöttöjen mukaan yleistynyt, mutta tämä johtunee diagnosoitilan herkästyisestä.	—	↓	Sydän- ja verisuonitautien riskitekijöiden väheneminen => ilmaantuvuus vähenee. Alzheimerin taudin kehityvä hoito hidastaa taudin etenemistä.	Diabeteksen yleistyminen voi lisätä dementiaakin; uudet lääkkeet ja mahd. rokote tms. ehkäisyteknologia voivat vähentää vakavaa dementiaa.	↑ Hoito muuttuu intensiivisemmäksi, lääkkeitä kalliituvat, varhaisempi aloitus (mutta toimintakyvyn parantuu ja hoitokulttuurin muuttuessa hoivakulut ↓↓).	↑ Parempi toimintakyky, pienempi hoivan tarve.
Syövät	Kuolleisuus ↓ Ilmaantuvuus → Vallitsevuus ↑	Miesten tupakointi ↓ Ruokavalio ↑ Elintaso ↑ Hoitotulokset ↑	Viimeaikaiset trendit jatkuvat.	Yleisyyteen vaikuttavien päätekijöiden kehitys jatkunee ennallaan.	Nopeita muutoksia ei ole odotettavissa.	↑ tai ↓ riippuen hoito- muotojen kehityksestä.	→ Ei vahvoja perusteita uskoa merkittävään muutokseen.
Krooniset selkäsairaudet	↓ Etenkin työikäisten (30–64 v) ikäryhmässä.	Hoitokulttuurissa tapahtunut muutos: ei enää lepoa eikä eläkettä hoidoksi.	↓ (25–50%)	Kohorttivaikutus.	Myönteinen kehitys voi vaarantua, jos nuortenselän terveys huononee (tästä ei ole tietoa Suomesta eikä muualtakkaan).	Muutosta ei odotettavissa.	Ei muutosta.
Kantavien nivelten arthroosi	NAISET ↓; etenkin polviarthroosi ja lonkkaarthroosi <65v:lla. MIEHET: ei muutosta.	NAISET: Kohorttien väliset erot altistuksessa: pienet vammat ↓, työn fyysinen kuormittavuus ↓, ravinto kohentunut ja monipuolistunut (hedelmät, vihannekset), hoito parantunut (aktiivinen, toimintakyvyn ylläpitoa korostava hoitokulttuuri). MIEHET: erilaisten suojatekijöiden vaikutus, toisaalta lihavuuden lisääntyminen.	NAISET: ↓ (25–50%); MIEHET: ei muutosta.	↑	Lisääntynyt lihavuuden yleistyminen vuoksi.	Muutosta ei odotettavissa.	Ei muutosta.

Reuma	↓	Ravintoon liittyvät suojatekijät (Välimeren ravinto).	↓	Hoitokäytännön muuttuminen: biologiset reumalääkkeet yhdistelmähoidot ennustaan tunnetuilla lääkkeillä.	Naisilla tupakoinnin yleistyminen voi katkaista myönteisen trendin; toisaalta voi löytyä parantava hoito.	Muutosta ei odotettavissa.	↑ Lääkityksen paranemisen vuoksi toimintakyky paranee.
Allergiat ja astma	↑↑ Nyt 9 %:lla astma, 3 %:lla vaikea; 30–40 %:lla joku allergia (4–10 kertaa yleisempiä kuin Venäjän Karjalassa).	Hygieenisessä ympäristössä immuunipuolustusjärjestelmä ei kehity normaalisti.	↑ Hidastuvaa yleistymistä vielä 1–2 vuosikymmentä.	Allergiaohjelma 2008–18 onnistuu kohtalaisesti ympäristön (kaupunkien luonnonolentojen) ja allergioihin suhtautumisen muuttamisessa.	Pessimistinen ennuste: allergioita 50 %:lla v. 2020. Optimistinen ennuste: allergioita 30 %:lla v. 2020 (rokote, probiootit, muu ehkäisy).	Lääketieteellisen hoidon kustannukset /potilas muuttuvat, mutta hoidon ja ehkäisyyn kustannukset vähäisiä tuotta- miinsa säästöihin nähden.	↑ Optimaalisen lääkeyhdistelmän hoitokulttuurin ansiosta toimintakyky paranee.
Psykoosit	↓ Ilmaantuvuus väheni 1980-luvulle saakka, sen jälkeen ennaltaan; yli 3 % sairastuu psykoosiin.	Laskun taustalla elinolojen koheneminen II maailmansodan jälkeen.	→ Ilmaantuvuus ja prevalenssi säilynevät ennallaan.	Ei vahvoja perusteita uskoa merkittävään muutokseen.	Kannahiksen käytön yleistyminen voi lisätä psykooseja.	↓ Avoihoidon kustannukset eivät oleellisesti muuttune, mutta kallista laitoshoidoa voitaneen edelleen vähentää.	→ Ei vahvoja perusteita uskoa merkittävään muutokseen.
Itsemurhat	↓ Vähentyneet miehillä n. 40 % ja naisilla n. 25 % vuodesta 1990	Masennuksen hoidon paraneminen, muu ehkäisytyö	↓	Ehkäisymahdollisuuksia on vielä paljon		–	–
Masennus	→ Työkyvyttömyyseläkkeet ja lääkkeiden käyttö yleistyneet nopeasti, synnädiagnostikan, hoidon ja työelämän muutokset, ei masennuksen yleistyminen. Nykyisin n. 5 %:lla vakava masennus menneen 12 kk aikana.		↓ Prevalenssi pienentynyt jkv vaiikka ilmaantuvuus säilynee ennallaan.	Hoidon kehittyminen vähentäne oireiden kestoa ja uusimista.	Ehkäisymahdollisuuksia on (sosiaalisen syrjäytymisen ja (koulu)kiusaamisen ehkäisy, työelämän kehittäminen iäkkäiden sos. eristymisen ehkäisy ym.) ja jos ne osataan hyödyntää, masennus voi merkittävästi vähentyä.	Lääketieteellisen hoidon kustannukset/potilas tuskin oleellisesti muuttuvat, mutta hoidon ja ehkäisyyn kustannukset vähäisiä tuotta- miinsa säästöihin nähden.	↑ Hoidon tehottomisuuden ansiosta toimintakyky voi parantua.

Ahdistuneisuus	→ Yhtä yleinen ja invalidisoiva kuin masennus	Ks. masennus	Ks. masennus	Ks. masennus	Ks. masennus	Ks. masennus
Päihdehäiriöt	↑ Nyt 8 %:lla työikäisistä miehistä ja 2 %:lla naisista alkoholiriippuvuus.	Alkoholin saatavuuden helpottuminen, hinnan lasku, sosiaalinen hyväksyntä.	Alkoholihäiriöt: riippuu alkoholipoliitiikasta. Huumehäiriöt: saatavat yleistyä.	Kansainvälistyminen voi nostaa huumeongelman samalle tasolle kuin monissa muissa maissa.	Suuret muutokset eivät todennäköisiä.	Suuret muutokset eivät todennäköisiä.
Tapaturmat	↑ Iäkkäiden kaatumis- vammojen ikävakioitu ilmaantuvuus kasvanut. Lonkkamurtumien ilmaantuvuus tasaantunut 1990-luvun lopusta.	Lonkkamurtumien ilmaantuvuuden ta- saantumisen syiksi arvioitu iäkkään väes- tön toimintakyvyn paraneminen, ylipainon yleistyminen, osteopo- roosin parantunut diagnostointi ja hoito.	Kaatumisvammojen ilmaantuvuus kasvaa edelleen.	Demografinen muu- tos ja mahdollisesti lisääntynyt altistumi- nen kasvavan aktiivi- sen vapaa-ajan vieton myötä.	Vammojen hoito- kustannukset säilyvät ennal- laan, ehkäisyn tehostaminen tai jyrkemmin kasvava trendi jos väestön liikunta-aktiivisuus vähenee.	Toimintakyvyn paraneminen vammojen hoitokokeiden kehityessä.
	↑ Tapaturmaisten alkoholimyrkytysten ja alkoholin käyttöön liittyvät tapaturmat	Alkoholin kulutus kasvaa.	Ilmaantuvuus jatka- nee kasvuaan.	Juomatapojen muu- tos ei todennäköinen.	Suuret muutokset eivät todennäköisiä.	Suuret muutokset eivät todennäköisiä.
	↑ Tapaturmat kotona ja vapaa-ajalla lisääntyneet.		Yleiskehitys jatkaa samansuuntaisena.	Väestön ikääntymi- nen, alkoholin käyttö.		
	↓ Liikenne- ja työtapa- turmat vähentyneet.	Systemaattinen ehkäi- sevä työ liikenne- ja työtatapaturmien vähen- tämiseksi..				

LIITE 2 Varautumisen kannattavuus hyvinvointitalouden näkökulmasta

Edellä kestävyysvajeen suuruutta on kuvattu sillä, kuinka paljon veroastetta olisi välittömästi ja pysyvästi nostettava, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla myös tulevaisuudessa. Toinen vaihtoehto välittömälle veronkorotukselle olisi pitää veroaste ensin alhaisena ja sitten, kun talousvaikeudet kohtaavat, nostaa sitä niin, että menot saadaan rahoitettua. Valittavaksi tulee siis periaatteessa kaksi vaihtoehtoa: pidetään veroaste koko ajan hieman korkeammalla tasolla kuin nyt (esim. 42 %) tai pidetään veroaste ensin muuttumattomana (esim. 40 %) ja nostetaan sitä kahdenkymmenen vuoden kuluttua 45 prosenttiin. Kumpi vaihtoehto on jonkin järkevän kriteerin mukaan parempi? Siitä kestävyysvajelaskelma ei kerro mitään, vaan apuun tarvitaan hyvinvointitalouden (welfare economics) käyttöönottoa.

Ideana hyvinvointitaloudessa on, että julkisen vallan toiminnan tavoitteena tulisi olla aidosti kansalaisten hyvinvointi, ei joku muu satunnainen mittari kuten BKT tai vakio veroaste. Tulevaisuuteen suuntautuvissa laskelmissa joudutaan ottamaan kantaa erityisesti kahteen asiaan:

- 1) miten tulevien sukupolvien ja nykysukupolvien kulutustasoa verrataan keskenään, eli millaista diskonttokorkoa käytetään,
- 2) miten suhtaudutaan laskelmiin sisältyvään epävarmuuteen esimerkiksi talouskasvun kehityksestä.⁹¹

Kun verrataan sukupolvia keskenään, on perusteita pitää ”puhdasta” diskonttokorkoa (kohta 1) melko alhaisena, alhaisempana kuin markkinakorkoja: miksi arvostaisimme vähemmän lasten eli tulevaisuuden aikuisten hyvinvointia vain siksi, että he ovat syntyneet myöhemmin kuin nykypäivän aikuiset? Yksi peruste voisi olla se, että kasvavan talouden oloissa he ovat olennaisesti nykysukupolvea rikkaampia. Tämä tulee esiin kohdan 2 kautta seuraavasti: riskin karttaminen on tiiviissä yhteydessä sukupolvien välisien tuloerojen karttamiseen.

Pelkistettynä ideaa voisi kuvata siten, että jos tulevaisuuden talouskehitys on heikkoa, ja riskiä tai tuloeroja kartetaan riittävästi, varautuminen pitämällä veroaste jo nyt korkeana, todennäköisesti kannattaa. Vastaavasti jos tulevat sukupolvet ovat meitä paljon vauraampia tai talouskehitys on heikkoa mutta sukupolvien välisille tuloeroille ei panna paljon painoa, voisi olla järkevämpää odottaa ja antaa tulevien sukupolvien maksaa korkeammat verot.

⁹¹ Kyseessä on standardilähestymistapa sovelletussa hyvinvointitalousteoriassa, joka on ollut viime aikoina näyttävästi esillä nk. Stern Review:ssä, jossa pohdittiin kannattaako ilmastomuutokseen varautua.

Hyvinvointitalouden idea pyritään tuomaan esille kahden esimerkin kautta. Ensin arvioidaan, kannattaako tähän edellä esitettyyn julkisen talouden kestävyyskannalta huonoon talousskenaarioon varautua nostamalla veroastetta välittömästi 3,2 prosenttiyksiköllä (kestävyysvajeen suuruus) vai olisiko parempi antaa veroasteen olla ensin ennallaan ja nostaa sitä vuosien mittaan hiljalleen.⁹² Tällöin myöhemmin vuosina veroastetta täytyy nostaa yhteensä 4,3 prosenttiyksiköä nykytasoa korkeammalle. Laskelma tehdään siten, että sekä puhtaan diskonttokoron että eriarvoisuuden karttamisen oletetaan olevan muuttumattomia yli ajan, ja kokeilemme niihin erilaisia parametrialvoja.⁹³ Tämän laskelman tulokset viittaavat uskottavilla parametrialvoilla⁹⁴ siihen, että tämän ajattelutavan mukaan varautuminen ei olisi kannattavaa: kun BKT skenaariossa kuitenkin kasvaa koko ajan, tulevien sukupolvien veronjälkeiset tulot ovat suuremmat kuin nykyään, vaikka veroaste nousisikin tuon 4,3 prosenttiyksiköä. Silloin riskiä tai eriarvoisuutta karttava yhteiskuntapolitiikkakaan ei suosisi varautumista veroastetta nostamalla. Voi kuitenkin olla, että veroastetta ei tulevaisuudessa pystytä nostamaan riittävästi esimerkiksi verokilpailun kiristymisen takia, minkä vuoksi varautuminen on välttämätöntä.

Toinen esimerkki koskee dramaattisempaa tilannetta, jossa ajatellaan että talouskehitys on muuten yllä olevan skenaarion mukaista, mutta 1990-luvun laman kaltainen sokki toistuu vuodesta 2020 alkaen. BKT laskee muutaman vuoden kuten 1990-luvun lamassa ja veroaste nousee kuten 1990-luvun lamassa, palautuen ennalleen vuoteen 2035 mennessä. Tätä vaihtoehtoa verrataan siihen, että veroastetta nostettaisiin heti pysyvästi sen verran, että saadaan sama määrä veroeuroja kerättyä yli ajan kuin nousevan veroasteen tapauksessa. Alla oleva kuviossa on piirretty käytettävissä olevat vuosittaiset tulot per capita näissä kahdessa vaihtoehdossa. Nähdään, että lamavuosina käytettävissä olevat tulot painuvat nykytason alle, kun veroaste kasvaa samaan aikaan kun bkt alenee. Tämän tilanteen välttäminen siten, että veroastetta nostetaan hieman heti, on kannattavaa, jos sukupolvien välistä eriarvoisuutta kartetaan riittävästi: Kun esimerkiksi eriarvoisuuden karttamisparametri on 2⁹⁵ ja puhdas diskonto-

⁹² Huono skenaario on valittu tarkastelun kohteeksi siksi, että siinä veroasteiden muutokset ovat suuremmat. Tarvittaessa laskelma voitaisiin tehdä niinkin, että otetaan mukaan eri skenaarioita ja painotetaan niitä skenaarioiden todennäköisyyksillä.

⁹³ Käyttämämme yhteiskunnallinen hyötyfunktio on $\sum_{2010}^{2050} \delta^t \frac{c_t^{1-\eta}}{1-\eta}$, missä δ on diskonttotehtäjä,

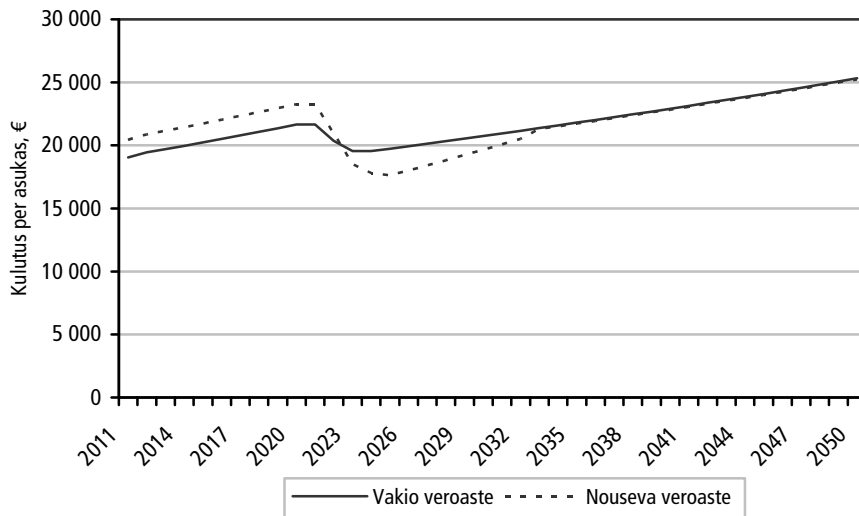
c_t käytettävissä olevat (=verojen jälkeiset) tulot vuonna t , ja η on eriarvoisuuden tai riskin välttämismetri, ja mukaan otetaan vuosien 2010–2050 kulutuksesta seuraava hyvinvointi. Periaatteessa aikahorisontti voisi olla ääretön, mutta tässä perspektiivi pidetään samana kuin kestävyysvajelaskelmien kuvailussa (vaikkakin itse kestävyysvaje on laskettua 200 vuoden päähen ulottuvalla mallilla).

⁹⁴ Puhdas aikapreferenssi 0–2, relatiivinen riskiaversio 0–5

⁹⁵ Kaksi on relatiiviseksi riskiaversioksi melko alhainen luku (kts Barsky et al, Quarterly Journal of Economics 1997) mutta eriarvoisuuden karttamisparametriksi korkeahko (kts esim. Pirttilä & Uusitalo, Economica, tulossa).

korko 0, varautuminen kannattaa. Diskonttokoron nostaminen yhteen nostaa tarvittavaa eriarvoisuusaversioparametria kolmeen, koska tulevaisuuden diskonttaaminen vähentää tulevan lamasukupolven hyvinvoinnin merkitystä nykyarvolaskelmassa.

Kuten edellisessä esimerkissä, uhka verokilpailun kiristymisestä tekisi varautumisesta entistä kannattavampaa; samaan suuntaan vaikuttaisi lähestymistapa, jossa annetaan paljon painoa sellaisten tilanteiden välttämiseksi, jossa kulutus putoaa jonkun vertailuarvon alapuolelle⁹⁶.



⁹⁶ Tällainen "tappion karttamisen" ajatus (Kahneman-Tversky, *Econometrica* 1979) otetaan vakavasti erityisesti viime aikoina paljon huomiota saaneessa ns. psykologisessa talousteoriassa.

LIITE 3 S2 kestävyysvajeindikaattorin laskentakaava

S2 kestävyysvajeindikaattori lasketaan seuraavalla kaavalla:

$$S_2 = \frac{D_{t_0}}{\underbrace{\sum_{i=t_0+1}^{2050} \frac{1}{\alpha_{t_0+1,i}} + \frac{1}{r_{2050}\alpha_{t_0+1,2050}}}_C} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^{2050} \frac{\Delta PB_i}{\alpha_{t_0+1,i}} + \frac{\Delta PB_\infty}{r_\infty \alpha_{t_0+1,2050}}}{\underbrace{\sum_{i=t_0+1}^{2050} \frac{1}{\alpha_{t_0+1,i}} + \frac{1}{r_\infty \alpha_{t_0+1,2050}}}_D}$$

, jossa

D_t : julkinen bruttovelka suhteessa BKT:hen ajankohtana t .

PB_t : rakenteellinen perusjäämä suhteessa BKT:hen ajankohtana t (ts. suhdannekorjattu perusjäämä, josta on poistettu kertaluontoiset ja tilapäiset erät)

ΔPB : rakenteellisen perusjäämän muutos

r nimellisen korkotason ja nimellisen BKT:n kasvun erotus

$\alpha_{ij} = (1+r_i)(1+r_{i+1})\dots(1+r_{i+j})$, jos $i \leq j$, muulloin $\alpha_{ij} = 1$

S2 laskemiseksi tarvitaan oletuksia projektion jälkeisestä kehityksestä. Laskelmissa oletetaan rakenteellisen perusjäämän pysyvän ennallaan suhteessa BKT:hen vuoden 2050 jälkeen. Näin ikääntymisellä ei enää olisi projektiojakson jälkeen vaikutuksia julkiseen rahoitustasapainoon.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5807-06-6



9 789525 807066

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5807-06-6 (nid.)
ISBN 978-952-5807-07-3 (PDF)
ISSN 0782-6028