

Toimittajat

**Robert Hagfors
Katri Hellsten
Seija Ilmakunnas
Hannu Uusitalo**



Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla

Hakapaino Oy
Helsinki 2003
ISBN (ETK) 951-691-04-08
ISSN 1236-3049

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puhelin 010 7511
Faksi (09) 148 1172
www.etk.fi

Kansaneläkelaitos

Tutkimusosasto
Puhelin 020 434 1938
Faksi 020 434 1700
publ@kela.fi
www.kela.fi/tutkimus
www.kela.fi/forskning
www.kela.fi/research

ESIPUHE

Taloudellinen lama ajoittui viime vuosikymmenen alkuvuosille. Laman seuraukset ovat puhuttaneet koko vuosikymmenen ja myös eläkeläisten toimeentuloon liittyvät kysymykset ovat olleet jatkuvan huomion kohteena. Toistuvasti on noussut esille kysymys eläkeläisten aseman heikentymisestä eläketurvaan tehtyjen leikkausten takia. Joidenkin näkemysten mukaan eläkeläiset ovat jääneet jälkeen yleisestä tulokehityksestä erityisesti lama-vuosien jälkeisenä aikana.

Tämä teos sisältää tiiviin ja asiapitoisen katsauksen eläkeläisten toimeentuloon ja siihen vaikuttaneisiin tekijöihin 1990-luvulla. Se on suunnattu asiantuntijoille, päätöksentekijöille, eläkepolitiikan toimijoille ja yleisemmin yhteiskunnan ja sen hyvinvoinnin kehityksestä kiinnostuneille lukijoille.

Teos on toteutettu Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyönä. Kirjoittajina on useita aihepiirin asiantuntijoita, jotka vastaavat omista osuuksistaan. Luvun 5 kansaneläkejärjestelmää koskevan osan ovat laatineet Heikki Niemelä ja Esko Ruhanen Kansaneläkelaitoksesta sekä muun osan Eila Tuominen, Heidi Nyman ja Kalle Elo Eläketurvakeskuksesta. Luvussa 7 Seppo Sallila STAKES:sta on tehnyt jakaumalaskelmat tulonjakotilastoista, Robert Hagfors Kansaneläkelaitoksesta kulutusta koskevan osan sekä kulutusyksikkölaskelmat ja Hannu Uusitalo Eläketurvakeskuksesta on kirjoittanut pääosan tekstistä. Eläkeläisten palveluja koskevan luvun ovat laatineet Marja Vaarama, Päivi Voutilainen sekä Sari Kauppinen STAKES:sta. Muista kirjoittajista Seija Ilmakunnas ja Juha Rantala ovat Eläketurvakeskuksesta, Katri Hellsten Kansaneläkelaitoksesta ja Reijo Vanne TELA:sta. Tiina Mäkinen on Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitokselta.

Kiitämme kirjoittajia hyvästä yhteistyöstä. Pirkko Valppu on avustanut toimitustyössä ja kirjan ovat saattaneet julkaisukuntoon Anja Kallio ja Suvi Anttila Eläketurvakeskuksesta. Lämmin kiitos heille.

Toimittajat

SISÄLTÖ

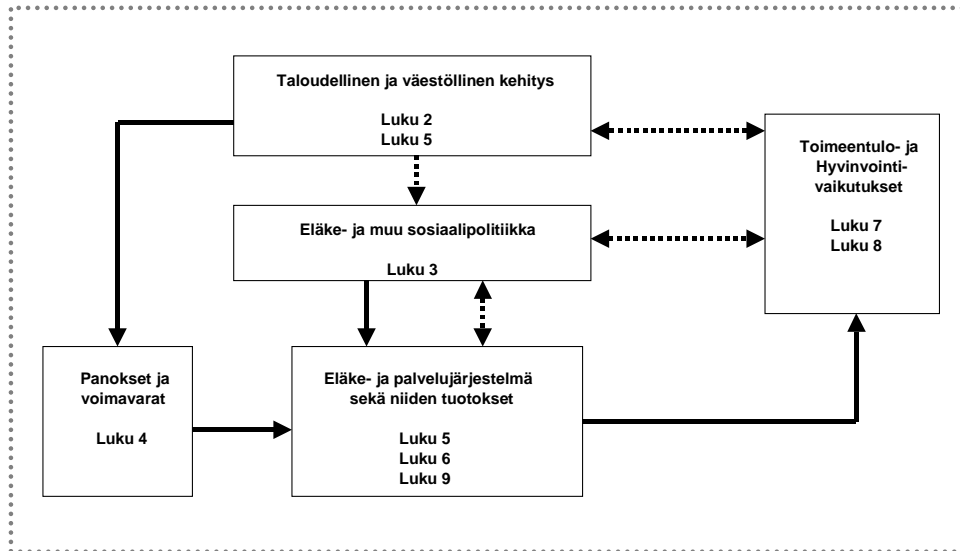
1 Robert Hagfors, Katri Hellsten, Seija Ilmakunnas & Hannu Uusitalo	
Eläkeläisten vaiherikas 1990-luku: johdanto ja yhteenveto	7
2 Seija Ilmakunnas	
Suurten muutosten vuosikymmen	19
3 Katri Hellsten	
Eläkepolitiikan tavoitteet ja uudistukset	37
4 Reijo Vanne	
Eläkemenot	53
5 Eila Tuominen, Heikki Niemelä, Heidi Nyman, Esko Ruhanen & Kalle Elo	
Eläkkeensaajat ja eläketulot	63
6 Juha Rantala	
Tulojen muuttuminen siirryttäessä eläkkeelle	93
7 Hannu Uusitalo, Seppo Sallila & Robert Hagfors	
Eläkeläiskotitalouksien toimeentulo	107
8 Tiina Mäkinen	
Suomalaiseläkeläisten asema kansainvälisen vertailun valossa	133
9 Marja Vaarama, Päivi Voutilainen & Sari Kauppinen	
Eläkeläisten palvelut	151

1 ELÄKELÄISTEN VAIHERIKAS 1990-LUKU: JOHDANTO JA YHTEENVETO

**Robert Hagfors, Katri Hellsten, Seija Ilmaku
kunnas & Hannu Uusitalo**

Tässä kirjassa luodaan katsaus eläkkeellä olevan väestön tuloihin ja toimeentuloon 1990-luvulla sekä niihin vaikuttaneisiin tekijöihin. Taloudellinen ja väestöllinen kehitys ovat eläkepolitiikanteon toimintaympäristön keskeiset tekijät ja vaikuttavat sitä kautta eläkeläisten toimeentuloon. Kansantaloudessa tapahtuva tulonmuodostus vaikuttaa toimeentuloon. Väestöllinen kehitys vaikuttaa eläkkeensaajien määrään ja heidän ominaisuuksiinsa, joilla puolestaan on välillinen vaikutus toimeentuloon. Vaikka 1990-luvulla suomalaisten ikärakenteen muutos olikin maltillista, niin näkymät lähivuosikymmenien kehityksestä vaikuttivat eläkepoliittisiin linjauksiin. Sosiaali-, eläke- ja veropolitiikka määrittelevät osaltaan eläketurvaan käytettävissä olevien voimavarojen suuntaamista ja kustannusten kehitystä. Eläkeläisen kannalta nämä ilmenevät pääasiassa tulonsiirtoina ja palveluina, jotka vaikuttavat hänen toimeentuloonsa ja hyvinvointiinsa. Kuvassa 1 on hyvinvoinnin tuotantomalliin perustuen kuvattu tämän kirjan sisältöä.

Tässä luvussa esitetään tiivis yhteenveto kirjan tuloksista. Luvussa 2 tarkastellaan 1990-luvun taloudellista kehitystä ja sosiaaliturvaa. Luvussa 3 kuvataan eläkepolitiikan tapahtumia ja niiden taustoja. Luku 4 analysoi eläkemenojen kehitystä ja jakaa sen erilaisiin osatekijöihin. Luvussa 5 kuvataan eläkkeensaajia ja eläketuloja. Luvussa 6 esitetään, miten tulotaso muuttuu, kun ihminen siirtyy työelämästä eläkkeelle. Luvussa 7 huomion kohteena on eläkeläiskotitalouksien toimeentulon taso- ja jakaumakysymykset. Lisäksi tarkastellaan eläkeläisten kulutusta ja arvioidaan eläkeläisten köyhyysriskiä. Luvussa 8 tehdään suomalaisten ja eräiden muiden maiden eläkeläistalouksien toimeentulon tason ja köyhyysriskin vertailu. Viimeinen luku sisältää kuvauksen eläkeläisten palvelujen kehityksestä 1990-luvulla.



Kuva 1. Kirjan luvut sijoitettuna hyvinvoinnin tuotantomallin teoreettiseen kehiköön.¹

Talouden syöksy ja nousu

1990-luvun alun talouskriisi oli ennätysellisen vakava Suomen sodanjälkeisessä taloushistoriassa. Bruttokansantuote supistui kolmena peräkkäisenä vuotena, yhteensä kymmenkunta prosenttia. Työllisyys romahti ja julkisen talouden rahoituspohja horjui. Kriisi heijastui kaikkiin väestöryhmiin, myös eläkeläisiin.

Lamaa seurasi seitsemän nopean kasvun vuotta, jolloin kasvuvauhti oli likipitään viisi prosenttia vuodessa. Elektroniikka- ja tietoliikenneala kasvattivat osuuttaan tuotannon toimialoista ja näiden alojen kehitys mahdollisti osaltaan nopean taloudellisen kasvun kansainvälisen taloudellisen yhdentymisen oloissa.

¹ Mukailtu seuraavien lähteiden perustella: Hill, M. & Bramley, G. (1986): *Analysing Social Policy*. Oxford: Basil Blackwell; Mitchell, D. (1991): *Income Transfers in Ten Welfare States*. Revision of the author's thesis (doctoral) - Australian National University. SPRU University of York. Avebury, Aldershot.

Vastaavanlaista kehitystä ei kuitenkaan tapahtunut koko taloudessa. Työmarkkinoilla ja sosiaaliturvassa laman seuraukset jatkuivat huomattavasti pitempään. Työttömyys saavutti huippunsa vuonna 1994. Yli puoli miljoonaa työpaikkaa oli kadonnut. Uusien työpaikkojen synty on kohentanut työllisyyttä, mutta tilanne on parantunut varsin hitaasti. Työttömyyden tason ohella ongelmaksi muodostui työttömyyden pitkäaikaisuus. Työttömien toimeentulo vaikeutui ja pienituloisuus kytkeytyi entistä enemmän juuri työttömyyteen. Kun työllisyystilanne parani, niin myös työvoimaan kuuluvien ikääntyneiden työttömäksi tulon riski alkoi pienentyä ja työllisyysaste nousta.

Julkisen talouden tila heikkeni lamavuosina. Verotulot supistuivat huolimatta verotuksen kiristymisestä ja sosiaaliturvamaksujen noususta. Samanaikaisesti julkiset menot, erityisesti työttömyysmenot, pankkituki ja valtionvelan korkomenot, kasvoivat. Talouden käännyttyä nousuun myös julkisen talouden tilanne on tasapainottunut, vaikka verotusta on kevennetty. Osaltaan julkisen talouden vakautumiseen vaikuttivat muun muassa sosiaalimenoihin kohdistuneet menoleikkaukset.

Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen nousi lamavuosina rajusti, mutta palasi vuosikymmenen lopussa kansantuotteen kasvun myötä samalle tasolle kuin se oli vuonna 1990. Vuosikymmenen alkupuolella sosiaalimenoja kasvattivat erityisesti työttömyysmenot. Vuodesta 1996 alkaen sosiaalimenojen reaalin taso ei enää ole noussut.

Eläkepolitiikan suunnan muutos

Kolmas luku kuvaa eläkepolitiikan tapahtumia 1990-luvulla. Vielä edellisellä vuosikymmenellä eläkepoliittiset uudistukset tähtäsivät eläketurvan parantamiseen. Eläkkeelle siirtymisen joustavuutta lisättiin uusien eläke-
muodoin: yksilöllinen varhaiseläke, varhennettu vanhuuseläke ja osa-aika-
eläke. Eläkejärjestelmään suunniteltiin muitakin muutoksia, muun muassa
pienien työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden yhteensovitus säännösten to-
imivuuden ja oikeudenmukaisuuden parantamista. Vielä vuonna 1990 per-
he-eläketurvaa kohennettiin.

1990-luvulla eläkepolitiikan suunta muuttui. Osa uudistuksista oli sel-
laisia, että niillä pyrittiin sopeutumaan muuttuneeseen taloudelliseen tilan-
teeseen. Osa tavoitteli säästöjä tuleviin eläkemenoihin. Lama, rahoituson-
gelmien kärjistyminen, väestön ikääntyminen ja huoli eläkejärjestelmien
kestävyydestä vaikuttivat eläkepolitiikan suunnan muutokseen.

Varhaiseläkkeelle siirtymisen yleistymisen alkoi aiheuttaa huolta
1990-luvun taitteessa. Esille nousi myös ikärakenteen muutoksen aiheut-

tama eläkemenojen tuleva kasvu. Vuosina 1994–1995 toteutettiin merkittävä julkisen sektorin eläkeuudistus, jossa eläke-edut (eläkeikä ja eläkekarttuma) heikkenevät asteittain yksityisen sektorin eläketurvan tasoisiksi. Vuoden 1994 alusta yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajaa nostettiin 55 vuodesta 58 vuoteen ja toisaalta laskettiin osa-aikaeläkkeen ikäraja 58 vuoteen. Vuonna 1996 astui voimaan useita merkittäviä muutoksia. Kansaneläkkeen pohjaosa muuttui eläketulovähenteiseksi. Työeläkkeen laskentatapaa muutettiin siten, että työsuhdekohtaisesti huomioon otetaan 10 viimeisen työsuhdevuoden ansiot entisten 4 vuoden ansioiden sijasta. Eläkkeiden indeksisuoja heikennettiin.

Eläkemenot

Eläkkeiden taso ja eläkkeensaajien lukumäärä määrittävät eläkemenot. Eläkkeiden tasoon vaikuttaa menneiden vuosikymmenien toteutunut talouskehitys ja vuosikymmenten kuluessa voimassa ollut eläkelainsäädäntö. Eläkkeensaajien lukumäärään vaikuttaa väestön ikärakenteen kehityksen ohella myös se, millaista eläkepolitiikka aiempina vuosina on harjoitettu.

1990-luvun eläkepolitiikan muutokset vaikuttivat jonkin verran eläkemenoihin jo kyseisenä vuosikymmenenä, vaikka suuremmat vaikutukset ilmenevät vasta tulevana vuosikymmeninä. Eläkemenojen reaalkasvu oli 1990-luvulla keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa. Vuosikymmenen alkupuolella kasvu oli nopeampaa kuin jälkipuolella. Ero vuosikymmenen alun ja lopun välillä on vielä suurempi, kun menoja tarkastellaan suhteessa bruttokansantuotteeseen. BKT:n aleneminen nosti eläkemenojen osuuden noin 10 prosentista lähes 14 prosenttiin. Vuoden 1993 jälkeen osuus BKT:sta on alentunut ja oli vuonna 2000 hieman alle 11 prosenttia. Eläkemenojen osuus sosiaalimenoista on ollut vakaampi: se on pysynyt 40 prosentin tienoilla.

Eläkemenojen bruttokansantuoteosuus muuttui 1990-luvulla vähemmän kuin väestön ikääntymisen perusteella olisi ollut odotettavissa. Tämä johtui siitä, että varhaiseläkkeellä olevien osuus väheni ja keskieläke verrattuna työn tuottavuuteen aleni.

Suuremmat vaikutukset tulevat esille kuitenkin tulevana vuosikymmeninä. On arvioitu, että 1990-luvun muutosten seurauksena eläkemenot suhteessa kansantalouden työtuloihin ovat vuonna 2030 8,5 prosenttiyksikköä alemmat kuin ne olisivat, jos vuoden 1990 lainsäädäntö olisi pysynyt voimassa vuoteen 2030 saakka. Tehdyt lainsäädännön muutokset alentavat siten eläkemenojen bruttokansantuoteosuutta noin 4 prosenttiyksikköä vuonna 2030.

Eläkkeensaajat ja eläketulot

Viime vuosikymmenellä 65 vuotta täyttäneen väestön osuus nousi 13 prosentista 15 prosenttiin. Vanhuuseläkeläisiä on lähes 900 000, työkyvyttömyyden perusteella eläkkeellä on noin neljännesmiljoona ja muilla eläkkeillä runsaat 100 000 henkilöä. Näistä työttömyyseläkkeellä on lähes 60 000 ja osa-aikaeläkkeellä noin 30 000 henkilöä.

Vanhuuseläkeläisten määrä ja osuus eläkkeensaajista kasvoi viime vuosikymmenellä voimakkaasti. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrä (mukaan lukien yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevat) kasvoi vielä vuosikymmenen alussa mutta pienentyi vuosikymmenen jälkipuolella. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrän vähenemiseen vaikutti osaltaan suurtyöttömyys. Kun ikääntyneitä tuli suurin joukoin työttömiksi ja siirtyi työttömyyseläkeputkeen, niin työkyvyttömyyseläkkeiden käyttö väheni. Työttömyyseläkeläisten määrä kääntyi kasvuun vuosikymmenen puolivälissä. Osa-aikaeläkeläisten määrä kasvoi erityisesti vuosien 1994 ja 1998 lainmuutosten seurauksena.

Kaiken kaikkiaan varhaiseläkkeillä olo väheni viime vuosikymmenellä huomattavasti. 1990-luvun alussa 55–64-vuotiaista oli erilaisilla varhaiseläkkeillä 58 prosenttia, vuonna 2001 osuus oli 48 prosenttia. Muun muassa tästä johtuen eläkkeensaajat ovat keskimäärin vanhempia kuin vuosikymmen sitten. Vanhuuseläkeläisten (65+) osuus eläkkeensaajista on noussut suhteellisen lyhyenä aikana 62 prosentista 66 prosenttiin. Naisten osuus eläkkeensaajista on 1990-luvulla hieman pienentynyt. Vanhimmassa ikäryhmässä on valtaosa naisia. Sitä vastoin alle 60-vuotiaista eläkkeensaajista miehiä on hiukan enemmän kuin naisia.

Työllisyystilanteen huononeminen ja korkea työttömyys heikensivät eläkkeensaajien ja työllisten suhdetta 1990-luvulla. Vuosikymmenen alkupuolella työllisten määrä suhteessa eläkeläisiin aleni nopeasti. Kun vuosikymmenen alkaessa yhtä eläkeläistä kohti oli 2,3 työllistä, niin laman jäljiltä tämä luku oli 1,8. Vuosikymmenen jälkipuolella tilanne koheni siten, että vuonna 2001 yhtä eläkeläistä kohti oli 2,0 työllistä.

Eläkkeensaajien keskimääräinen kokonaiseläke on 1990-luvulla noussut reaalisesti noin 8 prosenttia ja omaeläke noin 9 prosenttia. Palkansaajien keskimääräiset reaaliansiot nousivat noin 14 prosenttia. On huomattava, että eläkkeensaajien keskimääräiseen eläkkeeseen vaikuttaa se, että eläkeläisten joukko muuttuu. Esimerkiksi eläkkeelle siirtyvien eläkkeet ovat keskimäärin korkeammat kuin jo eläkkeellä olevien. Näin ollen edellä todettu keskimääräisen eläkkeen nousu ei kuvaa pitempään eläkkeellä olleiden tulokehitystä. Esimerkkilaskelmat viittaavat siihen, että

koko 1990-luvun eläkkeellä olleen ostovoima aleni lamavuosina, nousi niiden jälkeen ja oli vuonna 2001 hieman parempi kuin 10 vuotta aiemmin.

Naisten ja miesten keskieläkkeen ero on huomattava: vuonna 2001 naisten omaeläke oli 66 prosenttia ja kokonaiseläke 76 prosenttia miesten eläkkeestä. Alle 1 000 euron eläkettä kuukaudessa sai noin kolme neljäsosaa naisista ja noin puolet miehistä. Vastaavasti vähintään 2 000 euroa kuukaudessa eläkettä saavia on miehistä noin kymmenesosa ja naisista pari prosenttia.

Julkiselta sektorilta eläkettä saavien eläkkeet olivat suuremmat kuin yksityisen sektorin eläkkeet, joskin ero 1990-luvulla jonkin verran kaventui.

Lakisääteinen eläketurva painottuu yhä enemmän työeläkkeisiin. Kansaneläkkeen osuus keskimääräisestä omaeläkkeestä pienentyi vuosikymmenen aikana noin 30 prosentista 20 prosenttiin. Vuosikymmenen lopussa miehistä noin kolmasosa sai työeläkkeen lisäksi myös kansaneläkettä, naisista noin puolet. Myös pelkkää kansaneläkettä saavien osuus pieneni huomattavasti 1990-luvun kuluessa ja erityisen nopeasti naisten keskuudessa.

Täysiä kansaneläkkeitä oli vielä 1990-luvun alussa noin 150 000. Vuoteen 2001 mennessä eläkkeiden lukumäärä väheni neljänneksellä. Vain varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden lukumäärä kasvoi. Täyden kansaneläkkeen saajien eläke nousi 1990-luvulla hitaammin kuin palkat ja työeläkkeet.

Tulojen muutos eläkkeelle siirryttäessä

Eläkepolitiikan keskeisenä tavoitteena on vanhusväestön kohtuullisen kulutustason turvaaminen. Työeläkejärjestelmän tavoitteeksi on Suomessa yleisesti asetettu eläke, joka olisi 40 työvuoden jälkeen 60 % työuran loppuvaiheessa ansaitusta palkasta.

Luvussa 6 on otokseen perustuvien aineistojen avulla tutkittu, miten tämä tavoite toteutuu. Tulokset vuosina 1996–1997 eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteista (eläketulot eläkkeelle siirtymisen jälkeen suhteessa työtuloihin ennen eläkkeelle siirtymistä) osoittavat tavoitteessa onnistutun. Havaitut tulosuhteet ovat lähellä tavoitetasoa tai sitä hieman suurempia. Vain harvalla tulot alenivat eläkkeelle siirryttäessä enemmän kuin 50 prosenttia. Tulosuhteet eivät myöskään vaihdelleet merkittävästi eri ryhmien kesken. Ne olivat samantasoiset sukupuolen, iän ja eläkkeiden karttumasäännökset huomioon ottaen myös eläkelain mukaan tarkasteltuna. Julkisella sektorilla tulosuhteet olivat korkeammat kuin yksityisellä sektorilla.

Eläkeläistalouksien toimeentulo

Luvussa 7 tarkastellaan eläkeläiskotitalouksien toimeentulon kehitystä. Toimeentulolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kotitalouden kulutusyksikköä kohti laskettuja käytettävissä olevia tuloja. Kulutusyksikkölukujen avulla pyritään tekemään vertailukelpoisiksi eri kokoisten ja muutoinkin erilaisten kotitalouksien tulot.

Eläkeläiskotitalouksien määrä kasvoi 1990-luvulla noin 70 000 kotitaloudella ja niiden osuus kaikista kotitalouksista oli vuonna 2000 jo lähes 28 prosenttia. Keskikoko on vaihdellut 1,4:n ja 1,5 hengen välillä. Lähes kolmannes eläkeläistalouksien viitehenkilöistä (eniten ansaitseva aikuinen) on alle 65-vuotiaita, runsas kolmannes 65–74-vuotiaita ja kolmanneksessa eläkeläistalouksista viitehenkilö on täyttänyt 75 vuotta.

Eläkeläisten toimeentulo koheni laman alkuvuosina aina vuoteen 1993 saakka eli parisen vuotta pitempään kuin kaikkien kotitalouksien. Sen jälkeen toimeentulo heikkeni, mutta saavutti ja ylitti jo vuonna 1996 vuoden 1993 tason. Sen jälkeen nousu on jatkunut ainakin vuoteen 1999 saakka.

Varsinaisina lamavuosina eläkeläisten toimeentulo lähenei koko väestön toimeentulon tasoa, mutta on vuoden 1994 jälkeen jäänyt jälkeen. Eläkkeiden reaalin ostovoima on 2000-luvun taitteessa silti parempi kuin kymmenen vuotta aiemmin.

Eläkeläiskotitalouksien tulojen rakenteessa tapahtui merkittäviä muutoksia 1990-luvulla. Työeläkkeiden osuus eläkeläiskotitalouksien bruttotuloista on noussut ja kansaneläkkeiden osuus vähentynyt merkittävästi. Tuotannontekijätulojen (palkkojen, yrittäjä- ja omaisuustulojen) osuus eläkeläistalouksien bruttotuloista oli vuoteen 1996 saakka noin 20 prosenttia, mutta on sen jälkeen noussut lähes 25 prosenttiin.

Eläkeläistalouksissa asuvien tulojen rakenne vaihtelee voimakkaasti toimeentulon tason mukaan. Kansaneläkkeet muodostavat noin puolet huonoimmin toimeentulevan eläkeläisväestön kymmenesosan (alimman desiilin) bruttotuloista, kun taas taloudellisesti parhaimmassa asemassa olevan kymmenesosan (ylimmän desiilin) bruttotuloista noin puolet on työeläkkeitä. Kaikissa desiileissä, myös alimmassa, kansaneläkkeiden osuus on 1990-luvulla pienentynyt ja työeläkkeiden osuus kasvanut. Ylimmässä desiilissä kansaneläkkeiden osuus on kutistunut lähes olemattomaksi.

Viime vuosikymmenen alun laman vaikutukset näkyivät eläkeläistalouksien ja muiden talouksien kulutuksessa eri tavalla. Kaikkien kotitalouksien kulutusmenot pienenevät vuodesta 1990 vuoteen 1994 lähes 14 prosenttia, mutta eläkeläistalouksissa alenemaa oli vain nimeksi. Laman

jälkeen eläkeläistalouksien kulutusmenojen kasvu on ollut hitaampaa kuin kaikkien kotitalouksien.

Kaikkiin kotitalouksiin verrattuna eläkeläistalouksien kulutusmenoista käytetään suurempi osuus välttämättömyshyödykkeisiin, kuten elintarvike-, asumis- ja energiamenoihin. Muita eläkeläistalouksien kulutuksessa painottuvia menoja ovat kulttuurimenot ja terveysmenot. Liikennemenoihin eläkeläistaloudet käyttävät rahaa selvästi muita kotitalouksia vähemmän. Eläkeläistalouksien kulutuksen rakenne muuttui 1990-luvulla verraten vähän.

Eläkeläistalouksien, kuten kaikkien kotitalouksien, kulutuksen rakenne vaihtelee toimeentulotason mukaan. Elintarvike- ja asumismenojen osuus eläkeläistalouksien kulutuskorissa pienenee toimeentulotason noustessa. Terveysmenojen ja kulttuurimenojen osuudet kasvavat siirtäessä huonosti toimeentulevista parhaiten toimeentulevien eläkeläistalouksien ryhmään.

Eläkeläistaloudet sijoittuvat kaikkia kotitalouksia useammin pienituloisiin ja keskimääräistä toimeentulotasoa lähellä oleviin ryhmiin. Keskimääräistä paremmin toimeentulevissa talouksissa eläkeläistaloudet ovat aliedustettuja. Vielä 1990-luvun alkuvuosina eläkeläistalouksissa asuvat olivat voimakkaasti yliedustettuina huonoiten toimeentulevien 500 000 suomalaisen joukossa, mutta tilanne korjautui nopeasti niin, että vuosikymmenen loppupuolella yliedustus on lähes tyystin hävinnyt. Vastaavasti entistä suurempi osa eläkeläisistä sijoittuu jonkin verran keskimääräisen toimeentulon alapuolelle. Eläkeläisten osuus keskimääräistä paremmin toimeentulevista suomalaisista on muuttunut selvästi vähemmän. Koko väestön ja myös eläkeläistalouksissa asuvien toimeentuloerot kasvoivat 1990-luvun puolivälistä alkaen, mutta eläkeläistalouksissa asuvien keskinäiset toimeentuloerot ovat pienemmät kuin koko väestön toimeentuloerot.

Eläkeläisten köyhyysaste aleni selvästi 1990-luvun alkupuolella. Tulos johtuu osittain siitä, että työeläkkeiden osuus pienituloisten eläkeläisten tuloista kasvoi, eikä lama alentanut samassa määrin eläkeläisten tuloja kuin muun väestön, jolloin köyhyysraja aleni. Vuosikymmenen loppupuolella eläkeläisten köyhyys ei ollut sen yleisempää kuin koko väestönkään. Niiden eläkeläiskotitalouksien osuus, jotka saavat toimeentulotukea, on ollut lievästi laskussa. Eläkeläistalouksista toimeentulotukea saa hieman pienempi osa kuin kaikista kotitalouksista. Toisaalta eläkeläistalouksien osuus kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista on hienokeltaan kasvanut lamavuosien jälkeen.

Toimeentulo meillä ja muualla

Luvussa 8 verrataan suomalaisten eläkeläistalouksien toimeentuloa muissa Pohjoismaissa, Saksassa, Australiassa, Isossa-Britanniassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa asuvien eläkeläisten toimeentuloon. Vuonna 1995 eläkeläistalouksien osuus kaikista kotitalouksista oli Suomessa pohjoismaista tasoa. Saksa oli Suomea eläkeläisvaltaisempi, Australia, Kanada ja USA olivat puolestaan vähemmän eläkeläistyneitä maita. Suomessa eläkeläistaloudet olivat nuorempia kuin muiden maiden – erityisesti Saksan – eläkeläistaloudet.

Toimeentulon vertaamiseksi eläkeläisten tulot eri maissa on muutettu vuoden 2001 hintatason mukaisiksi euroiksi. Suomalaiseläkeläisten keskimääräinen bruttoeläke (lakisääteiset eläkkeet yhdistettynä mahdollisiin yksityisiin lisäeläkkeisiin) oli vuonna 1995 matalampi kuin muiden pohjoismaalaisten ja saksalaisten, suunnilleen samaa tasoa kuin yhdysvaltalaisien, ja korkeampi kuin Kanadassa, Australiassa ja Isossa-Britanniassa. Vuonna 1985 suomalaisten eläkeläisten bruttoeläke sijoittui hieman paremmin, eli Suomen 1990-luvun lama näkyy tässäkin vertailussa. Kun verrataan käytettävissä olevia tuloja, niin tilanne säilyy muutoin samanlaisena kuin bruttoeläkkeiden vertailussa, paitsi että Yhdysvaltain eläkeläiset ovat suomalaisia paremmassa asemassa, ja kanadalaisetkin kipuavat suomalaisten rinnalle. Näissä vertailuissa ei ole otettu huomioon maiden välisiä hintatasoeroja.

Verrattaessa eläkeläistalouksien tuloja suhteessa työkäisten talouksien tuloihin suomalaisten eläkeläistalouksien tulot olivat 1990-luvun puolivälissä parhaasta päästä. Ruotsalaiset eläkeläistaloudet ovat suhteellisesti parhaassa asemassa. Suomen ja Ruotsin välillä merkittävin ero on se, että yksinasuvat suomalaiset eläkeläisnaiset ovat huonommassa taloudellisessa asemassa kuin ruotsalaiset kanssasisarensa.

Useimmissa vertailun maissa eläkeläisväestön köyhyysriski on 1980-luvulta 1990-luvun puoliväliin alentunut. Yksi syy on se, että kasvavalla osalla eläkeläisistä tulot koostuvat työeläkkeistä, ja entistä harvemman tulo nojaa yksinomaan vähimmäiseläkkeisiin ja lyhytaikaisiin tulonsiirtoihin. Eläkkeet yhdessä muiden tulonsiirtojen ja verotuksen kanssa vähensivät eläkeläisväestön köyhyysriskiä tehokkaimmin Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Tanskassa ja Kanadassa.

Eläkeläistalouksista eläkeläispariskunnat olivat taloudellisesti turvaimmista asemassa. Suomen ohella Kanadassa, USA:ssa, Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa heidän köyhyysriskinsä jäi koko väestöä alemmaksi. Pienet tulot olivat 1990-luvun puolivälissä pikemminkin yksinasuvien eläkeläisnaisten kuin koko eläkeläisväestön huolenaihe. Näin oli myös

Suomessa. Vaikka Suomen köyhyysluvut olivatkin verrattain matalia, niin yksinasuvista eläkeläisnaisista joka neljännen käytettävissä olevat tulot jäivät alle 60 prosenttiin väestön mediaanista.

Kaikissa vertailuissa maissa eläkeläistalouksien osuus väestön pientuloisimmasta viidenneksestä oli vähennyt 1980-luvun puolivälistä vuoteen 1995. Suurituloisimman 20 prosentin joukossa eläkeläistalouksien osuus oli taas kasvanut. Vuonna 1995 eläkeläistalouksien sijoittuminen eri tuloluokkiin oli Suomessa melko samanlainen kuin Kanadassa, USA:ssa ja Ruotsissa.

Eläkeläisten palvelut

Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalouksissa on 1990-luvulla tapahtunut suuria muutoksia. Palvelujen tarjonta suhteessa kasvaneeseen ikääntyneiden määrään on selvästi niukentunut.

Kotipalvelun kattavuus on supistunut miltei puoleen vuoden 1990 tasta. Palvelu kohdistuu yhä iäkkäämmille ja huonokuntoisemmille vanhuksille.

Vanhusten pitkäaikaishoito on siirretty 1990-luvulla perustason laitoksiin ja palveluasumiseen. Terveystalouksien hoito on purkanut erikoissairaanhoidossa tapahtuvaa pitkäaikaishoitoa, ja sosiaalitoimen osuus on palveluasumisen myötä lisääntynyt. Sosiaalitoimen voimavarat ovatkin 1990-luvulla pitkälti menneet palveluasumisen lisäämiseen. Noin neljäsosa kotipalveluhenkilöstöstä on siirretty palveluasumiseen.

Sosiaalitoimessa supistukset kohdentuivat erityisesti vuosiin 1990–1995. Säästöt on saatu aikaan supistamalla kotipalvelun saatavuutta, siirtämällä pitkäaikaista hoitoa tarvitsevien vanhusten hoidon painopistettä kevyesti henkilöstömitoitettuun palveluasumiseen tai terveystalouksien vuodeosastoille sekä vähentämällä erityisesti laitoshoidon henkilöstöä. Vaikka asiakkaiden kunto niin kotona kuin laitoksissakin on selvästi huonontunut, eivät henkilökuntamitoitukset ole pysyneet perässä. Vuonna 1992 sosiaali- ja terveystalouksien palvelurakennetyöryhmä asetti tavoitteeksi pitkäaikaisen laitoshoidon vähentämisen 12 prosenttiin 75 vuotta täyttäneiden määrästä vuoteen 2000 mennessä. Tilalle suositeltiin palveluasumisen ja kotipalvelun lisäämistä. Tavoitteet saavutettiin laitoshoidon ja palveluasumisen osalta jo vuonna 1995, mutta toinen puoli tavoitteesta eli avopalvelujen lisääminen on jäänyt saavuttamatta.

Tilinpäätös

1990-luvun taloudellinen kehitys oli voimakkaan kaksijakoinen: alussa ennen näkemätön lama ja sitten poikkeuksellisen voimakas kasvu. Laman vaikutukset työmarkkinoilla, julkisessa taloudessa ja sosiaaliturvassa näkyivät pitkään. Eläkepolitiikan suunta kääntyi, ja eläkkeelle siirtymisen vähentäminen ja menojen kasvun hillitseminen nousivat etualalle. Eläketurvaan tehtiin monia muutoksia, joiden vaikutukset toteutuvat vähittäin pitkän ajan kuluessa. Merkittävimmät jo 1990-luvun eläkeläisten asemaan vaikuttaneet muutokset olivat vuonna 1994 voimaan tulleet muutokset yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaan, työttömyyseläkkeen ehtojen tiukennukset ja vuonna 1996 toteutettu kansaneläkkeen pohjaosan työeläkevähenteisyys ja eläkeikäisten TEL-indeksin huononnus. Eläkeläisten kuten muidenkin väestöryhmien toimeentuloon vaikutti lisäksi vuosikymmenen alkupuolella verotuksen kiristyminen, joskin vuosikymmenen loppupuolella verotus taas keveni. Eläkkeiden kehitys oli 1990-luvulla hitaampaa kuin ansiotason nousu.

Lamavuosina eläkeläistalouksien toimeentulo heikkeni vähemmän kuin muun väestön, mutta kasvun alettua toimeentulon kohentuminen on ollut hitaampaa. Suhteessa muuhun väestöön eläkeläistaloudet ovat siten suunnilleen samassa asemassa kuin vuosikymmenen alussa. 2000-luvun alkaessa eläkeläisväestön käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti ovat noin 82–90 prosenttia koko väestön keskiarvosta. Eläkeläisten köyhyysriski aleni erityisesti vuosikymmenen alussa ja on suunnilleen samalla tasolla kuin muun väestön. Kansainvälisen vertailun mukaan eläkeläisten köyhyysriski on Suomessa verraten matala ja tulonjako verraten tasainen.

Kun muistaa 1990-luvun dramaattisetkin taloudelliset käännteet ja niiden vaikutukset yhteiskuntaan, julkiseen talouteen ja sosiaaliturvaan, niin eläkeläisten voi taloudellisesti katsoa selvinneen 1990-luvusta verraten hyvin. Erityisesti vanhempien eläkeläisten käyttämät sosiaali- ja terveyspalvelut heikentyivät 1990-luvulla selvästi, mikä tulee ottaa huomioon tulovertailua laajemmassa hyvinvointiarviossa.

1990-luvulla tehdyt eläkepolitiikan muutokset vaikuttavat vielä pitkään. Tästä syystä ja myös siksi, että eduskunta on keväällä 2003 hyväksynyt syvällisen työeläkeuudistuksen, eläkeläisten toimeentulon seuranta on syytä jatkaa ja syventää.

2 SUURTEN MUUTOSTEN VUOSIKYMMEN

Seija Ilmakunnas

Suomi koki kansainvälisenkin mittapuun mukaan ennätysellisen vakavan talouskriisin 1990-luvun alussa. Kriisi syveni nopeasti, mutta myös siitä toipuminen oli nopeaa ainakin makrotalouden tasolla tarkasteltuna. 1990-luvun lopulla talouskasvu oli erittäin ripeää. Toisaalta usealla muulla mittarilla arvioituna lamasta toipuminen toteutui selvästi hitaammin.

Laman "anatomiaa" arvioitaessa on esitetty, että talouskriisit (mukaan lukien Suomen 1990-luvun lama) noudattavat kolmivaiheista kaavaa (Lehtonen 2000). Ensivaiheena on varsinainen talouslama, jota ajallisesti seuraavat työmarkkinoiden lama ja sosiaalipoliittinen lama. Tulokinnon mukaan ensiksi heikkenee tuotanto, sitten työllisyys ja lopuksi sosiaalipolitiikan toimintakyky. Vaikutukset sosiaaliturvaan tulevat täten viiveellä, mutta toisaalta ne voivat olla suuria ja pitkäkestoisia. Näin käy erityisesti silloin, jos talouskriisin jäljiltä työttömyys jää pysyvästi entistä korkeammalle tasolle ja sosiaaliturvan rahoitukseen kohdistuu tämän johdosta uusia paineita.

Käsillä olevan kirjan teeman kannalta kysymys laman vaikutuksesta sosiaalipolitiikan voimavaroihin on keskeinen. Vanhuusmenot ovat jo pitkään olleet suurin sosiaalimenoerä ja eläkeläisten toimeentulo on pitkälle sidoksissa näiden menojen kehitykseen. Toisaalta eläkeläisten toimeentulon vakautta turvaa eläkkeisiin liittyvä "koskemattomuusperiaate". Esimerkiksi takautuvia heikennyksiä jo tehtyyn työhön perustuviin eläke-etuuksiin ei tämän vuoksi ole tehty (Lundqvist 1998). Näin muutokset talouden suhdanteissa tyypillisesti vaikuttavat eläkeläistalouksien tulokehitykseen vähemmän kuin muihin kotitalouksiin (Riihelä 2001). Samalla eläkkeitä koskevat uudistukset, joita kyllä toistuvasti tehtiin 1990-luvulla, tyypillisesti tähtäsivät pikemminkin tuleviin vuosikymmeniin kuin vaikuttivat viime vuosikymmenen eläkeläisten toimeentuloon.

Viime vuosikymmenellä koettu talouskriisi jätti jälkeensä entistä selvästi alemman työllisyyden ja heikomman julkisen talouden rahoitus pohjan. Kriisi oli mittaluokaltaan sellainen, että se väistämättä heijastui koko talouteen ja kaikkiin väestöryhmiin. Poliittikkatoimet julkisen talouden

tasapainottamiseksi kohdistuivat myös eläkeläisiin. Esimerkiksi eläkkeiden indeksikorotuksia pienennettiin ja myös eläketulojen verotusta jouduttiin kiristämään. Runsaasti vanhuspalveluja käyttäville kuntien kiristynyt taloustilanne toi oman lisänsä. Palveluista peritty hinta nousi, ja kehitys näkyi myös niukkana henkilöstömitoituksena ko. palveluissa.

Tässä luvussa tarkastellaan 1990-luvun talouskehitystä pähkinänkuoressa taustaksi kirjan muille luvuille. Tarkastelun painopiste on siinä, miten talouskehitys on heijastunut työllisyyden muutosten kautta julkisen talouden kehitykseen, sosiaalisen turvan tarpeeseen ja myös sosiaaliturvan rahoituspohjaan. Esillä on suppeasti myös harjoitettu talouspolitiikka julkisen talouden tasapainottamiseksi.

Kansantalous koetuksella

Kun pyrkimyksenä on kuvata hyvinvointipolitiikan toimintaympäristöä 1990-luvulla, yksi tekijä on ylitse muiden: 1990-luvun talouskriisin vaikutukset. Esimerkiksi Suomen Akatemian talouskriisihankkeen loppuraportissa on päädytty arvioon, jonka mukaan lama aiheutti pysyviä vaurioita suomalaiselle hyvinvointivaltiolle ja tasaiselle tulonjaolle (Kiander 2001).

Päähuomio on tässä laman syiden sijasta laman seurausvaikutuksissa. Erityisesti tarkastellaan niitä vaikutuksia, joilla on ollut suurin merkitys hyvinvointipolitiikan kannalta. 1990-luvun talouskriisin seurauksena romahti myös työllisyys heikentäen julkista taloutta ja sosiaaliturvan rahoituspohjaa. Samalla äkisti kasvanut työttömyys muutti sosiaalisten riskien rakennetta ennennäkemättömän nopeasti (ks. Saari 2000).

Arvioitaessa 1990-luvun talouskriisin taustalla olevia tekijöitä on usein käytetty seuraava luonnehdintaa: kriisin taustalla oli huonoa onnea, huonoa pankkitoimintaa ja huonoa politiikkaa. Eri arvioitsijoilla on kuitenkin erilainen käsitys siitä, mikä edellä mainituista on keskeisin tekijä.² Vaikka täysin yhteistä näkemystä laman syistä ei olekaan eikä kaiketi synnykään, niin käytettävissä on kuitenkin ainakin yksi lyhyt ”yleisesti hyväksytty lamarina” (Kiander & Vartia 1998):

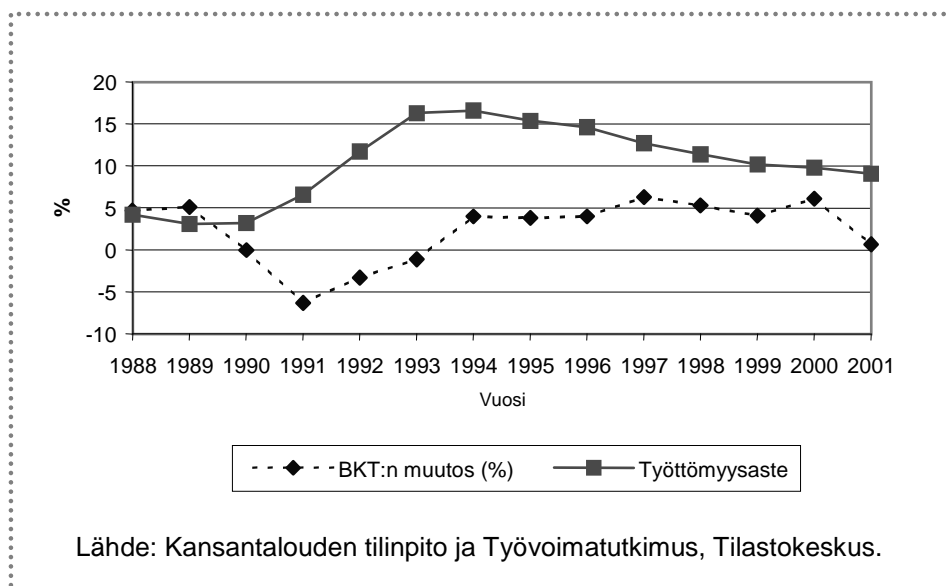
2 Mielenkiintoinen keskustelu esimerkiksi 1990-luvun alussa harjoitetun finanssipolitiikan roolia löytyy Kansantaloudellisesta Aikakauskirjasta 1/2002. Keskustelijoina ovat Pentti Vartia, Pertti Kukkonen ja Jaakko Kiander. Lamaan johtaneita ulkoisia syitä sekä kotimaisia talouspoliittisia virheitä ovat tarkastelleet lisäksi mm. Honkapohja ja Koskela (2001) ja Tarkka (1994).

”Pitkä nousukausi ja rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen kasvattivat nopeasti luotonantoa, kulutusta ja investointeja 1980-luvun loppupuolella. Samalla kun talousyksiköiden velat lisääntyivät, osakkeiden, asuntojen ja maan arvot nousivat. Inflaatio kiihtyi, tuonti kasvoi ja vaihtotaseen alijäämä suureni. Kiinteiden valuuttakurssien ja vapaiden pääomaliikkeiden oloissa rakenteellinen vaihtotaseen alijäämä loi devalvaatio-odotuksia ja nosti korkoja. Tämä supisti investointeja ja kulutusta – ja alkoi tasapainottaa vaihtotasetta.

Kun huono onni sopeutumisprosessien ollessa meneillään koetteli taloutta ulkoisten häiriöiden muodossa 1990-luvun alussa, lamakierre oli väistämättä edessä. Myös vakaan ja vahvan markan politiikasta jouduttiin antamaan periksi. Velkaantuneet taloudenpitäjät supistivat pakon edessä menojaan ja myivät omaisuuttaan. Varallisuusesineiden hinnat laskivat. Tuotanto putosi yli 10 prosentilla, ja työttömyys nousi pahimmillaan 20 prosenttiin. Konkurssit lisääntyivät, ja pankkijärjestelmä ajautui historiansa vakavimpaan kriisiin.”

Muutokset kokonaistuotannossa olivat suuria 1990-luvulla, niin alaskuin ylöspäinkin (Kuva 1). Bruttokansantuotteen kasvu taittui vuonna 1990 ja tämän jälkeen bruttokansantuote supistui kolmena perättäisenä vuotena. Rajuinta pudotus oli vuonna 1991, jolloin sekä kotimainen kysyntä että vienti romahtivat. Vuoden 1991 14 prosentin pakkodevalvaation ja vuoden 1992 kellutus päätöstä seuranneen markan heikkenemisen seurauksena viennin kilpailukyky koheni roimasti. Bruttokansantuotteen kasvu lähti liikkeelle vahvasti vientivetoisena jo vuoden 1993 lopulla. Kotimaisen kysynnän ja kotimarkkinoiden toipuminen lamasta oli kuitenkin huomattavasti hitaampaa kuin viennin piristyminen.

Lamaa seurannutta aikaa on kutsuttu seitsemän lihavan vuoden ajaksi. Tällä viitataan siihen, että talouskasvu oli vahvaa käytännössä koko 1990-luvun loppupuoliskon. Vuosina 1994–2000 talouden keskimääräinen kasvuvauhti oli likipitään 5 prosenttia vuodessa. Talouden elpyminen oli Irlannin jälkeen EU-maiden nopeinta (VATT 2002).



Kuva 1. Bruttokansantuotteen muutos ja työttömyysaste vuosina 1988–2001.

Samaan aikaan vahvan kasvun kanssa tapahtui myös monia merkittäviä muutoksia talouden rakenteissa. Suomen tuotantorakenne muuttui pääomavaltaisesta vahvasti tutkimusvaltaiseksi elektroniikkateollisuuden ja erityisesti tietoliikennealan huiman kasvun ansiosta (VATT 2002). Verrattuna vientitoimialojen kehitykseen kotimaisen kysynnän varassa olevien toimialojen kehitys oli selvästi heikompaa, ja esimerkiksi asuntotuotannon lama oli syvä ja pitkä.

Suomen kansantalous otti samalla pitkän harppauksen kansainvälistymisessä. Tätä ilmentää ulkomaankaupan kasvu. Viennin suhde kansantuotteeseen oli laman alla runsaat 20 prosenttia, mutta kymmenessä vuodessa se kipusi kaksinkertaiseksi historialliseen ennätykseensä. Kehityksen suunta oli esitettyjen tavoitteiden mukainen³, tosin muutoksen vauhtia voidaan pitää yllätyksenä. Näin suuren muutoksen mahdollisti kaksi tekijää: paha lama vapautti resursseja avoimen sektorin käyttöön ja valuuttakurssimuutokset tekivät vientitoiminnasta kannattavan (Kiander ja Vartia

³ Tavoite kasvattaa avoimen sektorin kokoa käy ilmi esimerkiksi 1990-luvun alussa julkaistusta eri puolueiden talouspoliittisista ohjelmista (ks. Ilmakunnas ja Salo 1992).

1998). Talouden kansainvälistymistä edisti omalta osaltaan Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta.

Myös työn ja pääoman välinen eli funktionaalinen tulonjako muuttui nopeasti 1990-luvulla (ks. Kyyrä 2002). Lamavuosina 1991–1992 palkansaajakorvausten osuus ensin nousi ennätyskorkeaksi, mutta alkoi tämän jälkeen nopeassa tahdissa laskea. Tulonjaon muuttuminen pääomatulojen hyväksi oli varsin huomattavaa, sillä 1990-luvun lopulla työtulojen osuus oli painunut tasolle, jolle vertailukohta pitää hakea 1950-luvulta asti.

Funktionaalisen tulonjaon kehityksen taustalla on usean eri tekijän vaikutus. Yhtenä keskeisenä tekijänä on yritysrakenteen nopea muutos, kun heikoimmat yritykset ajautuivat konkurssiin ja pystyssä pysyneiden yritysten markkinaosuudet muuttuivat nopeassa tahdissa. Pääomavaltaisimmat yritykset selvisivät lamasta vähemmin vaurioin, ja lamasta toivuttaessa erityisen jyrkästi kasvoi sähkötekninen teollisuus. Sille tyypillistä oli tuotannon kasvun ohella tuottavuuden nopea kasvu ja palkkojen osuuden lasku. Sittemmin myös talouden kansainvälistymisen mukana kiristynyt kilpailu on omalta osaltaan kiihdyttänyt yrityssektorin rakennemuutosta kasvattaen tehokkaiden ja kilpailukykyisten yritysten osuutta. Lisäksi korkean työttömyyden oloissa palkkavaatimukset ovat pysytelleet maltillisina.

Korkea työttömyys hyvinvointipolitiikan huoleksi

Kokonaistuotanto saavutti jo vuonna 1996 lamaa edeltäneen tasonsa, mutta työmarkkinoille lama jätti syvemmät ja pysyvämmät jäljet. ”Laman pitkä varjo” onkin pitkälti seurausta juuri siitä, että työttömyys jäi varsinaisen talouslaman jälkeenkin korkealle tasolle. Samalla työttömyyden hoito ja työttömien toimeentulon kysymykset nousivat hyvinvointipolitiikan keskeisiksi kysymyksiksi. Korkea työttömyys toi samalla myös pidempiaikaisen paineen sosiaaliturvan rahoituksen kestävyyttä kohtaan.

Työmarkkinoiden kehitys seurasi pienellä viiveellä kokonaistuotannon kehitystä. Työttömyyden kasvu alkoi syksyllä 1990 ja työttömyys saavutti huippunsa alkuvuodesta 1994 (Kuva 1). Työttömyysaste nousi muutamassa vuodessa noin 3 prosentista yli 16 prosenttiin, ja tämä merkitsi samalla liki puolen miljoonan työpaikan häviämistä.

Nopeassa tahdissa Suomen työmarkkinoiden tilanne muuttui radikaalisti. Tämä ilmenee myös kansainvälisessä vertailussa. 1990-luvun alussa Suomen työttömyysaste oli alle puolet EU-maiden keskimääräisestä työttömyysasteesta ja vain Ruotsissa ja Luxemburgissa oli Suomea

alempi työttömyys. Vuosikymmenen puolivälissä vain Espanjassa oli Suomea korkeampi työttömyys.

Työttömyyden mittaluokka oli vieläkin suurempi, kun avoimen työttömyyden sijasta tarkastellaan laajaa työttömyyttä. Tällöin työttömien määrään luetaan myös työvoimapolitiisilla toimenpiteillä olevat ja työttömyyseläkeläiset. Nämä ryhmät mukaan lukien laaja työttömyysaste oli korkeimmillaan noin 25 prosenttia, eli neljännes työvoimasta oli työttömänä laman syvimpinä vuosina (Simpura 2002).

Tämä perustavaa laatua oleva työmarkkinatilanteen muutos heijastui luonnollisesti välittömimmin työttömyyttä ja työttömyyden uhkaa kokeneisiin ihmisiin ja heidän perheenjäseniinsä alentuneena toimeentulona ja epävarmuuden kasvuna. Mutta myös koko yhteiskunnan tasolla vaikutukset olivat mittavat ja moninaiset. Massatyöttömyys nakersi nopeasti julkisen talouden tasapainoa, koska se merkitsi veropohjan laskua ja työttömyysmenojen kasvua. Se merkitsi suurta haastetta talouspolitiikalle ja koko yhteiskuntapolitiikalle, koska ajautuminen pysyvän massatyöttömyyden tilanteeseen oli näköpiirissä oleva vakava uhkakuva. Keskustelu työttömyyden syistä ja sitä ylläpitävistä yhteiskunnallisista rakenteista vilkastui, mistä yhtenä esimerkkinä on vuosikymmenen puolivälissä virinnyt keskustelu tuloloukuista.

Tilanne työmarkkinoilla alkoi parantua vuoden 1994 kuluessa. Työllisyydessä käänne parempaan tapahtui siis vasta noin vuoden kuluttua siitä, kun talous kääntyi takaisin kasvu-uralle. Työllisyyden kasvuvauhti oli 1990-luvun puolivälissä vielä varsin vaatimaton mutta parani vuosikymmenen loppua kohti.

Työttömyyden aleneminen oli kuitenkin vuosikymmenen loppupuoliskolla hitaampaa kuin työllisyyden paraneminen, mikä johtui työvoiman tarjonnan vahvasta kasvusta. Omalta osaltaan tähän vaikutti se, että vuosikymmenen alussa opiskeluaikojen piteneminen oli padonnut nuorten työvoiman tarjontaa. Parantuneen työmarkkinatilanteen mukana nuorten työvoimaosuudet alkoivat vähitellen palautua kohti ennen lamaa vallinnutta tasoa. Niin ikään työvoiman tarjonnan kasvuun vaikutti se, että ikääntyneiden siirtyminen varhaiseläkkeille väheni.

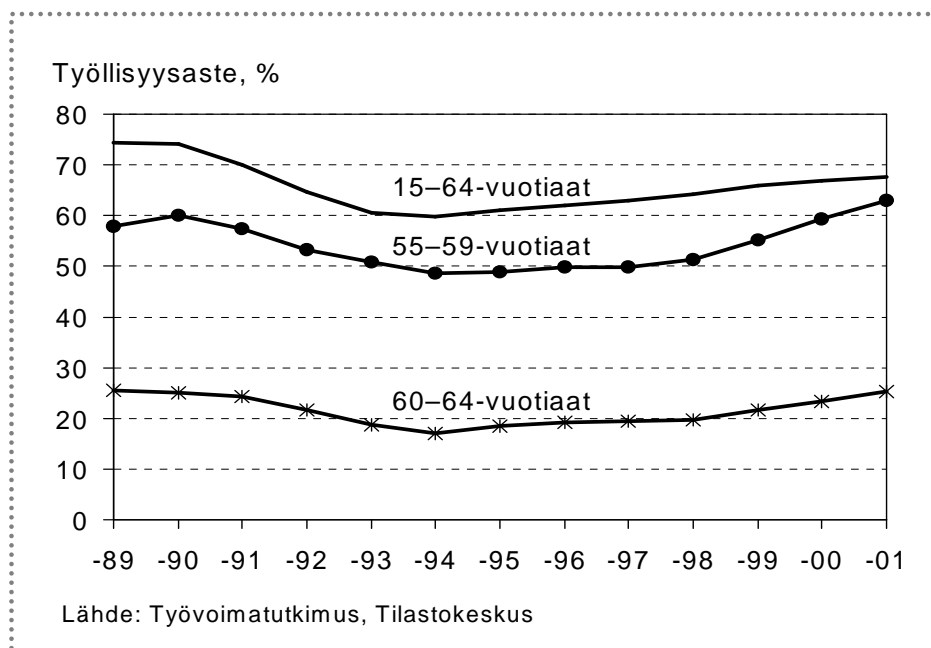
Kun lamavuosina työllisyys putosi noin 450 000 henkilöllä, niin vastaavasti laman pohjalta vuosikymmenen loppuun työllisyys kasvoi noin 250 000 henkilöllä. Näin ollen voidaan sanoa, että työllisyyden romahduksesta yli puolet oli saatu kurotuksi umpeen, mutta kuitenkin työllisyysaste oli edelleen selvästi alempana kuin vuosikymmenen alussa. Vastaavasti työttömyysaste oli noin 7 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kymmenen vuotta aikaisemmin.

Työttömyyden tason ohella ongelmana oli jäljellä olevan työttömyyden sitkeys. Tämä liittyi osaltaan siihen, että työvoiman kysynnän lisäys toi työpaikkoja etenkin uusille työmarkkinoille tulijoille, mikä näkyi työttömien työttömyyskausien pitkittymisenä. Tässä kehityksessä heijastui samalla myös se, että ammattirakenteeltaan ja osaamisvaateiltaan kasvualat ja supistuneet alat olivat hyvin erilaisia. Osaamisintensiivisten kasvualojen kannalta nuoret ja koulutetut työmarkkinoille tulijat olivat houkuttelevampi vaihtoehto kuin tyypillisesti heikommin koulutetut työttömät.

Sosiaalisten seuraamusten kannalta keskeistä on ollut se, että työttömyyden pitkittymisestä seurasi myös työttömien toimeentulon vaikeutuminen. Pitkäaikaistyöttömien tulot alentuivat heidän menetettyään oikeutensa ansiopäivärahaan. Samalla työmarkkinatukea saavien työttömien osuus kasvoi, ja ko. tukea saavien osuus ylitti ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien osuuden vuosikymmenen lopulla. Ongelmaksi alkoi enenevässä määrin muodostua se, että toimeentulon kannalta työttömyysturvan vähimmäistaso on sellainen, että se vaatii usein täydennykseksi toimeentulotukea erityisesti tilanteessa, jossa työttömyys on jatkunut pitkään. Tätä kuvastaa myös se, että 1990-luvun lopulla toimeentulotuen saajista noin puolet sai työttömyysturvaa pääasiallisena tulolähteenään (Talousneuvosto 2001).

Viime vuosikymmenelle oli tyypillistä myös se, että pienituloisuus alkoi entistä enemmän kytkeytyä työttömyyteen. Vuodesta 1993 vuoteen 1999 köyhien osuus työttömistä kaksinkertaistui 9 prosentista 19 prosenttiin. Vuosikymmenen lopussa köyhyysrajan alle jäävistä oli liki 30 prosenttia pitkäaikaistyöttömiä, kun osuus vuonna 1990 oli alle 10 prosenttia (Talousneuvosto 2001).

Keskeinen vuosikymmenen aikana esille noussut kysymys oli myös ikääntyneen työvoiman työmarkkina-asema. Lama-aikana työttömyys kosketti kaikkia ikäryhmiä, mutta ikääntyneiden työttömyysaste kohosi selvästi keskimääräistä enemmän (Hakola & Uusitalo 2002). Omalta osaltaan tähän vaikutti ikääntyneiden irtisanominen ns. työttömyyseläkeputkeen. Ikääntyneiden paluu työmarkkinoille osoittautui erityisen vaikeaksi, minkä johdosta erityisesti heidän työttömyytensä tyypillisesti muuttui pitkäaikaisyöttömyydeksi.



Kuva 2. Työllisyysasteen kehitys ikäryhmittäin vuosina 1989–2001.

Työllisyystilanteen paranemisen myötä ikääntyvien työttömäksi tulon riski on pienentynyt ja samalla ikääntyneen työvoiman työllisyysasteet ovat selvästi nousseet viime vuosina. Esimerkiksi 55–59-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2000 yli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin viisi vuotta aikaisemmin.

Ikääntyneiden kohonnut työllisyys oli seurausta pikemminkin alentuneesta työttömyysriskistä kuin parantuneesta ikääntyneiden työttömien työllistymisestä (ks. Rantala 2002). Vahvan talouskasvun ja työvoiman kysynnän tilanteessa ikääntyneen työvoiman vähentämistarvetta ei ollut samassa mitassa kuin aiempina vuosina. Talouskasvun ohella myös varhaiseläkkeitä koskevat uudistukset laskivat ko. eläkkeille siirtyneiden määrää ja vaikuttivat samalla ikääntyneiden työllisyysasteen nousuun.⁴ Varhaiseläkkeitä koskeneet uudistukset ovat olleet monentyyppisiä (ks. myös luku 3). Osa uudistuksista vaikutti varhaiseläkkeiden tasoa alenta-

⁴ Varhaiseläkkeellä olevien lukumäärän kehitystä on tarkasteltu luvussa 5.

vasti.⁵ Vaikutuksiltaan merkittävämpinä voidaan kuitenkin pitää varhaiseläkkeiden ikärajoihin tehtyjä muutoksia. Näitä muutoksia olivat yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan nosto 55 vuodesta 58 vuoteen vuonna 1994 vuoden 1939 jälkeen syntyneillä ja ns. työttömyyseläkeputken alaikärajan korotus 53 ikävuodesta 55 ikävuoteen vuonna 1997. Työvoiman kysynnän kasvu, edellä mainitut ikärajojen muutokset sekä työkykyä ylläpitävän toiminnan tehostuminen lukeutuvat kaikki tekijöihin, jotka vaikuttivat suotuisasti ikääntyvän työvoiman työmarkkinatilanteeseen 1990-luvun loppupuolella. Ikääntyneiden työttömien paluu työmarkkinoille säilyi kuitenkin yhä epätodennäköisenä.

Sosiaaliturvan voimavarat koetuksella

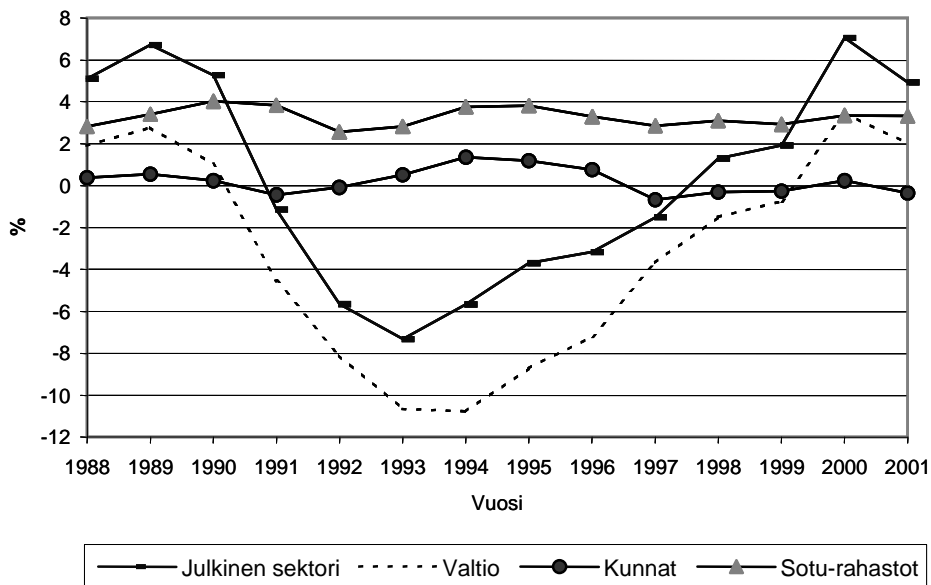
Lama merkitsi suurta muutosta myös Suomen julkisen talouden tilanteeseen. Valtio ja kunnat ovat Suomessa perinteisesti tavoitelleet taloudessaan vähintään tasapainoa. Ennen 1990-lukua valtiontalouden alijäämät olivat tyypillisesti pieniä ja lyhytaikaisia. Tämä selittää, miksi Suomen valtion bruttovelka ei ennen 1990-luvun alun lamavuosia koskaan noussutkaan mainittavan suureksi.

Suomessa yksityisten työeläkeyhtiöiden hoitama työeläkejärjestelmä luetaan kansantalouden tilinpidossa julkiseen sektoriin. Eläkerahastojen kasvattaminen on Suomessa merkinnyt samalla sitä, että julkisen talouden kolmas osa, sosiaaliturvarahastot, on ollut ylijäämäinen ja omalta osaltaan vahvistanut koko julkista taloutta.⁶

1990-luvun alussa muutos julkisen talouden tilassa oli dramaattisen nopea (Kuva 3). Kokonaistuotannon jyrkkä pudotus vuosina 1991–1993 romahdutti myös julkisen talouden tasapainon. Tällöin veropohja supistui rajusti eikä veroperusteiden ja sosiaalivakuutusmaksujen korottamisella pystytty turvaamaan julkisen talouden tuloja.

5 Varhaiseläkkeiden tasoa alennettiin 1990-luvulla mm. siten, että heikennettiin ns. tulevalta ajalta tulevaa eläkekattumaa 50 ikävuodesta eteenpäin lukien.

6 Useissa muissa maissa eläkerahastot kuuluvat yksityiseen sektoriin, ja rahastojen kasvu näkyy niissä yksityisenä säästämisenä.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

Kuva 3. Valtion, kuntien ja sosiaalirahastojen ja koko julkisen sektorin tasapaino 1988–2001 (ko. sektorin nettoluotonanto/BKT, %).

Julkisen talouden alijäämien ja velkaantumisen taustalla oli verotulojen supistumisen ohella luonnollisesti myös samanaikainen julkisten menojen kasvu. Erityisen voimakkaasti kasvaneita menoeriä olivat työttömyysmenot, pankkituki ja valtionvelan korkomenot.

Julkisen sektorin tulojen supistuminen ja menojen kasvu heikensivät yhdessä sektorin tasapainoa parissa vuodessa noin 15 prosenttiyksiköllä bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Julkisen talouden ylijäämä oli vielä 1980-luvun lopussa 6 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Muutamassa vuodessa julkisen talouden tila muuttui vahvasti alijäämäiseksi vajeen ollessa liki 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 1993. Valtion velka nousi korkeimmillaan lähelle 70:tä prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Osa tästä lainanotosta oli julkisen talouden sisäistä, kun osa valtion rahan tarpeesta hoidettiin lainanotolla työeläkelaitoksilta. Tämä merkitsi samalla sitä, että koko julkisen talouden velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ei muodostunut yhtä suureksi.

Jos julkisen talouden velkaantuminen tapahtui rivakasti, niin myös julkisen talouden vakautumisen vauhtia voi pitää nopeana. Vakautumiseen vaikuttivat niin 1990-luvun lopun voimakas talouskasvu ja sen mukana ripeästi kasvaneet verotulot, korkotason laskun mukana alentuneet velanhoidomenot ja myös supistuneet julkiset menot (ks. Ilmakunnas ym. 1999).

1990-luvun puolivälin jälkeen julkisen talouden vakauttaminen ei sen sijaan ole perustunut veronkiristykseen. Esimerkiksi palkkatulojen tuloveroprosentit ovat alentuneet aikavälillä 1995–2002 noin viidellä prosenttiyksiköllä, ja kevennykset ovat kohdistuneet varsin tasaisesti eri tulotasoilla oleviin (Kurjenoja 2002). Tämä tuloverotuksen keventyminen on ollut hieman suurempaa kuin 1990-luvun alussa toteutetut verotuksen lamakiristykset. Työnantajien maksamat palkkasidonnaiset sosiaalivakuutusmaksut ovat myös alentuneet vuoteen 1995 verrattuna noin parilla prosenttiyksiköllä, mutta maksutaso on kuitenkin korkeampi kuin vuonna 1990.

Myös eläketulojen verotuksen kehitys on ollut samantyyppinen kuin palkkatulojen tuloverotuksen. Eläketulojen verotus kiristyi selvästi viime vuosikymmenen alussa lukuun ottamatta pienituloisimpia eläkeläisiä. Vuodesta 1995 alkaen eläkeläisten verotus on keventynyt vuosittain siten, että lamavuosien kiristykset on purettu (Kaarlela 2002).

Julkisten menojen supistumiseen vuosikymmenen loppupuolella vaikuttivat niin julkisten menojen ns. automatiikka, kuten työttömyysmenojen supistuminen ripeän talouskasvun mukana, kuin myös julkisten menojen säästö päätökset. Niiden kohdentaminen myös sosiaalimenoihin katsottiin välttämättömäksi, sillä merkittäviä säästöjä julkiseen talouteen ei voitu saada aikaan muutoin kuin tekemällä leikkauksia myös tähän suurimpaan menokohteeseen (Taulukko 1).

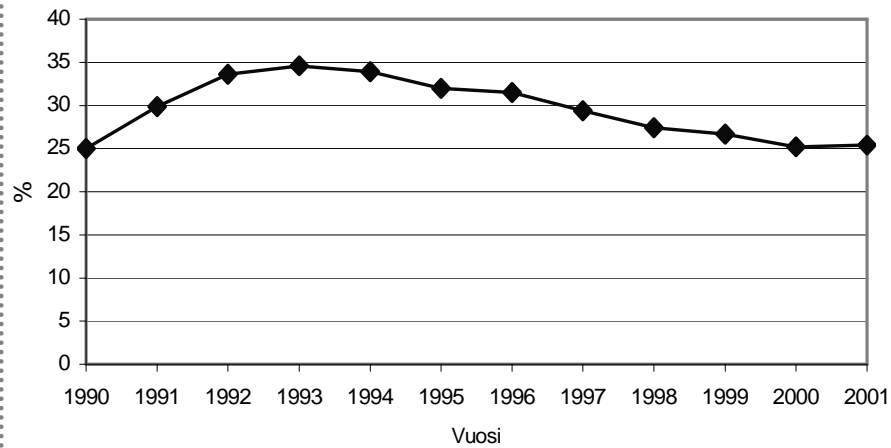
Taulukko 1. Menoleikkausten kohteet ja leikkausten säästövaikutus.

Leikkauskohde	Säästö (mrd mk)	Säästö (milj. euroa)
Työttömyysturva	5,5	920
Perhetuki	1,0	170
Asumisen tuki	5,0	840
Työllisyyden hoito	4,5	750
Eläkkeet	4,5	750
Sairausvakuutus	3,5	590
Kuntien valtionosuudet	14,5	2 440
Muut yhteensä	16,5	2 780
Yhteensä	55,0	9 250

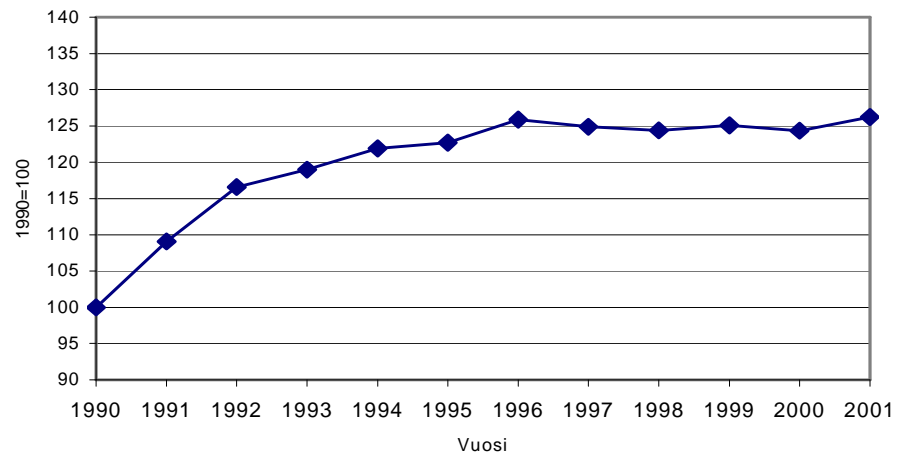
Leikkausten vaikutus on arvioitu säästönä vuoden 1999 menotasossa.
Lähde: VM (1998)

Säästöpäätökset omalta osaltaan selittävät sosiaalimenojen kehitystä viime vuosikymmenen aikana (Kuva 4). Vuonna 2000 sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat samalla tasolla kuin kymmenen vuotta aikaisemmin, vaikka työttömyysmenot olivat tänä ajanjaksona selvästi nousseet. Aikavälille mahtuu suuria muutoksia menokehityksessä. Vuosikymmenen alkupuolella sosiaalimenoja kasvattivat vielä 1980-luvun lopussa tehdyt päätökset. Talouskriisin iskiessä ja syvetessä työttömyysmenoista tuli nopeimmin kasvava menoerä. Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen kipusi nopeasti, mikä johtui pitkälti myös bruttokansantuotteen supistumisesta. Jo vuodesta 1994 lähtien ko. menojen bkt-osuus on kuitenkin ollut selvässä laskussa, johtuen niin työttömyyden laskusta, menoleikkauksista kuin bruttokansantuotteen ripeästä kasvusta. Reaalisesti sosiaalimenot eivät enää 1990-luvun loppupuoliskolla kasvaneet.

Sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen, %



Sosiaalimenojen reaalinen kehitys, 1990= 100



Lähde: STM (2002).

Kuva 4. Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1990–2001.

Sosiaalimenojen rakenteessa tapahtui muutos työttömyysmenojen osuuden miltei kaksinkertaistuessa (Taulukko 2). Myös vanhuusmenojen⁷ osuus sosiaalimenoista kasvoi jonkin verran, ja vuosikymmenen lopulla niiden osuus oli noin 30 prosenttia kaikista sosiaalimenoista. Selkeimmin supistui terveydenhuollon osuus. Myös lapsiperheiden tuen meno-osuus aleni lievästi.

Taulukko 2. Sosiaalimenojen jakauma kohderyhmittäin, %.

Menolaji	1990	1994	1999
Sairaus ja terveys	27,5	19,7	22,4
Toimintarajoitteisuus	15,0	14,5	13,8
Vanhuus	28,6	27,3	30,3
Leski ja muut omaiset	4,0	3,8	3,9
Perhe ja lapset	13,0	13,3	12,4
Työttömyys	5,9	15,2	11,0
Asuminen	0,7	1,4	1,5
Hallinto ja muut	5,3	4,8	4,7
Yhteensä	100,0	100,0	100,0

Lähde: STM (2002).

Yhteenvetona voidaan todeta, että 1990-luvun taloudellisella kehityksellä oli ja on pitkäkestoisia vaikutuksia myös sosiaalipolitiikkaan. Ennen kaikkea nämä vaikutukset tulevat julkisen talouden kiristymisen kautta. Yhdessä väestön ikääntymistä koskevien näkymien kanssa tämä on vaikuttanut myös harjoitettuun eläkepolitiikkaan, jota tarkastellaan luvussa 3.

⁷ Vanhuusmenoista eläkkeiden ja muiden tulonsiirtojen osuus on noin 90 %.

Kirjallisuus

Hakola, Tuulia & Uusitalo, Roope (2002): Let's make a deal. The impact of the social security provisions and firm liabilities on early retirement decisions, teoksessa Tuulia Hakola, Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce, VATT-Tutkimuksia 89.

Honkapohja, Seppo & Koskela, Erkki (2001): The economic crisis of the 1990s in Finland, teoksessa Jorma Kalela, Jaakko Kiander, Ullamajja Kivikuru, Heikki A. Loikkanen ja Jussi Simpura (toim.): Down from the heavens, up from the ashes, VATT-Julkaisuja 27:6, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Ilmakunnas, Seija & Salo, Sinikka (1992): Käynnistysohjeita kansantaloudelle. Puolueiden uudet talouspoliittiset ohjelmat, Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/1992.

Ilmakunnas, Seija, Kiander, Jaakko & Romppanen, Antti (1999): Julkisen talouden tasapaino Suomessa, teoksessa Reino Hjerppe, Seija Ilmakunnas, Pirkko Valppu ja Iikka B. Voipio (toim.): Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä, VATT-Julkaisuja 28:2, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Kaarlela, Päivi (2002): Eläketulojen verotus ja nettoeläkkeiden ostovoima vuosina 1991–2002, Verotietoa 30, Veronmaksajain Keskusliitto.

Kiander, Jaakko & Vartia, Pentti (1998): Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja B 143.

Kiander, Jaakko (2001): Laman opetukset, 1990-luvun talouskriisi, VATT-Julkaisuja 27:5, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus & Suomen Akatemia.

Kiander, Jaakko (2002): Kenen vika kun politiikka epäonnistuu? Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2002.

Kukkonen, Pertti (2002): Onko Laman opetukset -teoksen jälkiviisaus perusteltua? Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2002.

Kurjenoja, Jaana (2002): Työn verotuksen kehittämisen taloudellisia lähtökohтия, Verotietoa 29, Veronmaksajain Keskusliitto.

Kyyrä, Tomi (2002): Funktionaalinen tulonjako Suomessa, VATT-Tutkimuksia 87, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lehtonen, Heikki (2000): Talouden, työmarkkinoiden ja sosiaalipolitiikan lamat, teoksessa Jaakko Kiander (toim.): 1990-luvun talouskriisi, Laman pitkä varjo, VATT-Julkaisuja 27:4, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lundqvist, Bo (1998): Eläkepolitiikan innovatiivisuuden rajat, teoksessa Niemelä, Heikki, Saari, Juho & Salminen, Kari (toim.): Innovatiivinen sosiaalipolitiikka, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25, Kansaneläkelaitos.

Rantala, Juha (2002): Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke, Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28.

Riihelä, Marja (2001): Tulonjakoon vaikuttavia tekijöitä Suomessa vuosina 1971–1998 ja erityisesti 1990-luvulla, teoksessa Seija Ilmakunnas (toim.), Työmarkkinat testissä, VATT-Julkaisuja 30, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Saari, Juho (2000): Sosiaalipolitiikan pilarit 1990-luvun Suomessa, teoksessa Jaakko Kiander (toim.), 1990-luvun talouskriisi, Laman pitkä varjo, VATT-Julkaisuja 27:4, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Simpura, Jussi (2002): Työttömyysaste ja ns. laaja työttömyys kuvaavat eri lukuja, Valtti 9/2002.

STM (2002): Sosiaaliturvan suunta 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:2.

Talousneuvosto (2001): Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys, Työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13.

Tarkka, Juha (1994): Ulkoisten tekijöiden merkitys Suomen talouskriisissä, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1994.

VATT (2002): Talouden rakenteet, <http://taloudenrakenteet.vatt.fi>, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

VM (1998): Julkisen talouden näkymiä ja haasteita, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/98, Valtiovarainministeriö.

Vartia, Pentti (2002): Lama ja jälkiviisaus, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2002.

⋮

3 ELÄKEPOLITIIKAN TAVOITTEET JA UUDISTUKSET

Katri Hellsten

Suomen eläkejärjestelmään tehtiin 1990-luvulla joukko muutoksia. Osa uudistuksista oli sellaisia, että niillä pyrittiin sopeutumaan vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Osa reformeista taas oli sellaisia, joiden tavoitteena oli saada aikaan säästöjä tuleviin eläkemenoihin. Pikaiset leikkaukset toteutetaan yleensä verotuksen tai indeksijärjestelmän avulla. Ne ovat mahdollisia, jos leikkauksilla on saatava eläkkeensaajien tulokehitys vastamaan muun väestön työttömyyden tai muun syyn takia heikentyneitä tulomahdollisuuksia. Sen sijaan mitä olennaisemmin vaikutetaan eläkkeen tasoon tai eläkkeelle siirtymisen ajankohtaan, sitä hitaammin muutokset on toteutettava. (Lundqvist 1998)

Eläketurvaa parannettiin vielä 1980-luvulla

Eläkejärjestelmän ja sen rakenteen kehityksen kannalta keskeisiä tapahtumia ovat vuosien 1937 ja 1956 kansaneläkelait, vuonna 1961 säädetty työntekijäin eläkelaki ja siihen liittyvä muu ansioeläkkeitä koskeva lainsäädäntö, vuonna 1976 sovittu ns. historiallinen kompromissi, joka määritteli vähimmäiseläkkeenä maksettavan kansaneläkkeen ja työsuhteista karttuvan työeläkkeen suhteen, 1980-luvun alkupuoliskolla asteittain toteutettu kansaneläkeuudistus (mm. tarveharkinnan purkaminen) sekä kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen vuosina 1996–2000.

Suomen eläkejärjestelmän päätavoitteena on turvata koko maassa asuva väestö ikääntymisen, työkyvyttömyyden, perhehuoltajan kuoleman ja ikääntyneiden henkilöiden pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamien taloudellisten riskien varalta. Suomalainen kokonaisaläkejärjestelmä muodostuu kahdesta pääjärjestelmästä. Asumiseen perustuva kansaneläkejärjestelmä tarjoaa vähimmäistoimeentulon koko väestölle. Työeläkkeen tarkoituksena on turvata työssäoloaikana saavutettu kulutustaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Eläkkeensaajalle voidaan maksaa myös mm. asumistukea ja eläkkeensaajien hoitotukea. (STM 2002, 15–19)

Eläkkeelle siirtyminen ennen varsinaista vanhuuseläkeikää on ollut mahdollista erilaisten varhaiseläkejärjestelyjen kautta. Vuonna 1942 oli kansaneläkejärjestelmän puitteissa ensimmäistä kertaa mahdollisuus jäädä työkyvyttömyyseläkkeelle. Vuonna 1962 työkyvyttömyyseläke tuli työeläkejärjestelmän piiriin ja ansiosidonnaiseksi. Työttömyyseläkejärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1971 vastauksena talouden rakennemuutokseen ja työttömyyteen. Sen käyttö yleistyi vasta 1970-luvun laman jälkeen. Varsinaisia vanhuuseläkkeitä ja osin työkyvyttömyyseläkkeitä täydentävät 1980-luvulla säädettyt niin sanotut joustavat eläkkeet. Yksityisellä sektorilla aikaisempaa joustavampi eläkkeelle siirtyminen tuli mahdolliseksi vuonna 1986. Silloin otettiin käyttöön kaksi uutta eläkemuotoa: yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Kolmas joustava eläkemuoto, osa-aikaeläke, tuli käyttöön vuonna 1987. Vuonna 1989 joustavat eläkkeet tulivat myös julkiselle sektorille vaihtoehtoisena järjestelmänä aikaisemmille, ammattikohtaisille vanhuuseläkkeille. Nämä perusteltiin eläkkeellesiirtymisen yksilöllisyydellä ja joustavuudella (Julkunen 2001,198). Eläkkeiden varhentamisen odotettiin jossakin määrin säästävän myös työllistymis- ja työttömyyskustannuksia vapauttamalla työpaikkoja (HE 85/1985).

Kun sosiaali- ja terveysministeriössä 1980-luvulla arvioitiin sosiaalimenoja ja niiden rahoitusta, laskelmissa oli otettu huomioon väestön ikääntyminen. Työikäisen väestön osuus supistuisi, kun sodan jälkeiset suuret ikäluokat saavuttaisivat vanhuuseläkeiän. Vanhusväestön määrällisen kasvun katsottiin perustuneen paljolti vanhusväestön eliniän pitenemiseen. Eliniän ennustettiin tuolloin pitenevän vuoteen 2000 asti, mutta hidastuen. Vuoden 2000 jälkeen vanhusväestön kasvu ei ennusteessa perustunut enää vanhusten eliniän pitenemiseen vaan vanhuusikään tulevien ikäluokkien koon kasvuun. Vaikka vanhusväestön määrän ennustettiin kohoavan ennen näkemättömän korkeaksi, uskottiin, ettei sosiaalimenojen rahoitusosuus Suomessa sanottavasti ylitä tasoa, johon läntisessä naapurivaltiossa oli jo tuolloin kohottu. (STM 1987, 3–6, 86) Väestön keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän todettiin tosin jo olevan huomattavasti 65:tä ikävuotta alhaisempi työkyvyttömyyseläkkeiden yleistymisen johdosta. Eläketurvan rahoitusta ei kuitenkaan pidetty merkittävänä ongelmana. (Palm 1988, 76–77)

Eläkejärjestelmään suunniteltiinkin vielä joitakin parannuksia. Valtioneuvosto oli asettanut komitean (Eläkekomitea 1987), selvittämään pienten työeläkkeiden ja kansaneläkkeiden yhteensovitus säännösten toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta kiinnittäen erityistä huomiota eläkkeelle siirtyvien puolisoitten eläketurvan muutoksissa todettuihin epäjohtamukaisuuksiin. Komitean tuli myös selvittää eläkkeiden tarkistusmenettelyssä olevat epäkohdat ottaen huomioon eläkejärjestelmien erityispiirteet ja ta-

voitteet sekä selvittää eläkkeensaajien asumistukijärjestelmän kehittämistä siten, että tuki toimisi entistä paremmin eläkkeensaajien asumismenojen tasaajana. Lisäksi komitea pohti kansaneläkkeen kalleusluokituksesta luopumisen mahdollisuutta. Uudistusten tuli kohdistua vähimmäisturvaa takaavassa kansaneläkejärjestelmässä mahdollisimman tehokkaasti pienituloisten eläkkeensaajien hyväksi. (KOM 1989, 1–4; III, 20–21)

Vielä vuonna 1990 Holkerin hallituksen tavoitteena oli kohentaa eläketurvaa Eläkekomitea 1987:n ehdotusten mukaisesti tekemällä perhe-eläkejärjestelmiin vaihteittain muutoksia, jotka osaltaan lisäsivät eläkevaikutuksen kustannuksia, osaltaan vähensivät niitä. Yleisen perhe-eläkejärjestelmän uudistuksessa lapseneläkkeen ja ansioeläkejärjestelmän lapseneläkkeen määriä korotettiin vuonna 1990. Mieslesket saivat oikeuden eläkkeeseen, mutta käyttöön otettiin ns. eläkesovitus, jossa lesken omaeläkkeet/toimeentulomahdollisuudet otetaan huomioon perhe-eläkettä määrättäessä. Ylimääräistä rintamalisää korotettiin kahteen otteeseen vuosina 1990–1991. Kansaneläkkeen saajan puolison lisäosia korotettiin heinäkuusta 1991 alkaen ja vuoden 1992 alusta tehtiin eläkkeensaajien hoitotukiin tasokorotus. Samana vuonna korotettiin ylimääräistä rintamalisää. (Kosunen 1997)

Eläkepolitiikan suunnan muutos⁸

Varhaiseläkkeelle siirtymisen voimakkaasta yleistymisestä oli alettu huolestua 1980- ja 1990-luvun vaihteessa (ks. esim. Sirén 1989; Lilja 1990; Forss ja Tuominen 1991). Valtioneuvoston asettama Eläkekomitea 1990 ryhtyi selvittämään, miten erityisesti varhaiseläkejärjestelmiä kehittämällä edistettäisiin työntekijöiden mahdollisuuksia osallistua työelämäänsä. Lisäksi komitea valmisteli toimenpide-ehdotuksia eläkepolitiikan pitkän aikavälin kehittämissuunnasta ja mahdollisesti tarvittavista muista sosiaalipoliittisista toimenpiteistä. Eläkekomitea 1990 totesi, että keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä oli Suomessa poikkeuksellisen alhainen verrattuna muihin maihin. Oli tultu tilanteeseen, jossa ikääntyvien työntekijöiden työssäkäynnin jatkamista pidettiin parempana vaihtoehtona kuin eläkkeelle siirtymistä. Asteittain tapahtuva eläkkeelle siirtymisen lykkääminen olisi komitean

.....
8 Liitteessä 1 on esitetty tiiviisti 1990-luvun eläkepolitiikan muutoskalenteri.

käsityksen mukaan välttämätöntä, kun varaudutaan väestön ikärakenteen muutoksen mukanaan tuomiin ongelmiin. Työvoiman tarjonnan odotettiin nopeasti pienentyvän vuoden 2000 jälkeen, kun sotien jälkeen syntyneet suuret ikäluokat jäisivät eläkkeelle. Työvoiman riittämättömän tarjonnan ja eläkemenojen nopean kasvun katsottiin uhkaavan vakaata taloudellista kehitystä, eläkekustannusten rahoitusta ja välttämättömien palveluiden saatavuutta. Komitea asetti tavoitteeksi, että erilaisilla toimenpiteillä voitaisiin edistää työkyvyn säilymistä ja työssäkäynnin jatkamista siten, että keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä voisi nousta 58 vuodesta noin yhdellä vuodella vuoteen 2000 mennessä, noin kahdella vuodella vuoteen 2010 mennessä ja noin kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä. Mientöön sisältyi yhteensä 14 toimenpide-ehdotusta, jotka koskivat mm. eläkepalkan määräytymistä, yksilöllistä varhaiseläkettä, työttömyyseläkkeen lakkauttamista, julkisen sektorin työeläkkeiden vanhuuseläkeikää, karttumisnopeutta ja tavoitetasoa sekä eläkepolitiikan pitkän aikavälin kehittämislinjau. (KOM 1991, 1–16)

Lama ja suurtyöttömyys ajoivat julkisen talouden vakavaan rahoituskriisiin. Laman alkuvaiheessa, vuosina 1990–1991, valtion ja kuntien menot kasvoivat ja ekspansiivinen valtiontalous jarrutti tuotannon pudotusta. Tämän jälkeen alkoi leikkausten aika. Ahon hallitus alkoi puhua menoleikkauksista melkein heti nimityksensä jälkeen. Vuoden 1991 aikana finanssipolitiikan suuntaa ryhdyttiin muuttamaan selvästi aiempaa kireämmäksi. Päätösperäisiä menoja supistettiin, mutta päätökset alkoivat vaikuttaa vasta vuonna 1992. (Kiander 2001, 32)

Taloudellisen tilanteen heikkenemisen lisäksi eläkepolitiikan huolenaiheeksi nousivat ikärakenteen aiheuttamat menopaineet. Ahon hallituksen talouspoliittisessa tiedonannossa eduskunnalle 28.5.1991 oli yhtenä menojen kasvua tyrehdyttävänä toimenpiteenä mainittu yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikärajan nostaminen. Hallitus ehdottikin vuoden 1992 tulo- ja menoarvion yhteydessä (HE 136/1991) ikärajan nostamista ja osa-aikaeläkkeen ikärajan laskemista. Esitys kaatui, mutta nostettiin uudelleen esille lokakuussa 1992 ns. Sailaksen paperissa. (Kosunen 1997)

Sailaksen paperissa ehdotettiin myös julkisen alan eläke-ehtojen ja eläkkeen määräytymisen yhdenmukaistamista yksityisen alan työeläkejärjestelmien kanssa pitkän aikavälin menokasvun hillitsemiseksi. Vuonna 1992 solmitussa tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa sovittiin valtion ja kuntien eläkkeiden tavoitetaso laskemisesta 66 prosentista 60 prosenttiin vuoden 1993 alusta uuden henkilöstön osalta ja vanhan henkilöstön osalta vuodesta 1995 alkaen. (HE 110/1992 ja HE 242/1992; ks. Kosunen 1997) Vuonna 1993 palkansaajilta alettiin periä 3 prosentin suuruista työeläkemaksua ja 0,2 prosentin suuruista työttömyysvakuutusmaksua. Eläkkeen-

saajille määrättiin korotettu sairausvakuutusmaksu. Edellisenä vuonna oli alettu periä 3,1 % kansaneläkemaksua 63 vuotta täyttäneiltä ja työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeensaajilta.

Kaikki edellä mainitut toimenpiteet olivat kuuluneet Eläkekomitea 1990:n ehdotuksiin. Komitea oli ehdottanut, että julkisen sektorin työeläkejärjestelmissä eläkkeen saamisen ehdot ja eläkkeen määräytyminen muutetaan yhdenmukaisiksi TEL:n vähimmäisehtojen kanssa siten, että vanhuuseläkeikä olisi 65 vuotta, eläkkeen karttumisnopeus olisi 1,5 % vuodessa ja tavoitetasoinen eläke olisi 60 % eläkepalkasta. Samoin ehdotettiin työttömyyseläkkeen lakkauttamista, osa-aikaeläkkeiden ikärajan alentamista ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan asteittaista korottamista. (KOM 1991,1–16.) Samoja asioita oli esillä myös sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1992 asettamassa toimikunnassa, joka selvitti sosiaalimenojen, erityisesti eläkemenojen, ja niiden rahoituksen kehitystä pitkällä aikavälillä, arvioi sosiaalimenojen julkistaloudellisia ja kansantaloudellisia edellytyksiä sekä tarkasteli erilaisia vaihtoehtoja pitää sosiaalimenokehitys taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa. Toimikunta selvitti lähinnä eläketurvan, työttömyysturvan sekä sosiaali- ja terveystaloudellisten mahdollisuuksien kehittämis- ja säästövaihtoehtoja. Eläketurvan osalta selvitettiin eläkkeelle siirtymistä myöhentäviä toimenpiteitä, eläkeindeksiin vaikuttavia toimenpiteitä, toimenpiteitä, jotka vaikuttavat eläkkeiden alkumäärään ja karttumiseen, sekä yhtenä vaihtoehtona työttömyyseläkkeen poistamista.

Näille ehdotuksille saatiin poliittista käyttövoimaa lamasta ja siihen liittyvästä julkisen talouden ongelmasta. Tulonsiirtojen leikkausten taustalla olivat ensi sijassa fiskaaliset syyt eli tarve säästää. Nämä korostuivat erityisesti laman alkuvaiheessa vuosina 1991–1992. Leikkauspolitiikan alkutaipaleella keskeisiä perusteluja olivat kriisitietoisuus ja akuutista julkisen sektorin rahapulasta kummunnut säästötarve. Laman pitkittyessä ja työttömyyden muuttuessa yhä pysyvämmäksi ilmiöksi alkoi julkisuudessa vähitellen esiintyä myös näkemystä, että lamassa olikin itse asiassa kyse talouden ja erityisesti hyvinvointivaltion rakenteellisesta kriisistä ja puutteellisista työllistymisen kannustimista. Sosiaalipolitiikan kannalta merkittävin seuraus työttömyydestä ja kannustinloukkukeskustelusta oli se, että sosiaalipoliittisia kysymyksiä ja järjestelmiä alettiin arvioida taloudellisen tehokkuuden ja kannustavuuden näkökulmasta aiempien idealistisempien ja ohjelmallisempien näkökulmien sijasta. (Kiander 2001,102–103; vrt. myös Hellsten 1996.)

Ajatukset varhais- ja osa-aikaeläkkeiden uudistamisesta toteutettiin vuoden 1994 alusta Eläkekomitea 1990:n mietinnön pohjalta (HE 26/1993). Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja nostettiin 55 vuodesta 58 vuoteen ja toisaalta laskettiin osa-aikaeläkkeen ikäraja 58 vuoteen. Samalla eläk-

keiden määrätymisehtoja ja karttumaprosentteja muutettiin työntekoa varttuneemmalla iällä kannustavaan suuntaan. Työttömyyseläkkeeseen tuli 5 vuoden työssäoloehto.

Vuoden 1993 alussa eläkkeisiin tehtiin vielä indeksitarkistus, mutta vuonna 1994 eläkkeiden indeksitarkistukset sovittiin jäädytettäväksi. Eläke-etuuksien jäädytyksen perusteluissa todettiin, että tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä eläkkeensaajat olivat jääneet julkisen talouden säästötalkoiden ulkopuolelle, kun taas esimerkiksi työttömien toimeentuloturvaa oli heikennetty ja palkansaajilta oli peritty työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksua. Vuoden 1995 alussa kansaneläke-etuuksiin tehtiin normaalit KEL-indeksin mukaiset korjaukset, mutta TEL-indeksiin tehtiin pieni leikkaus.

Lipposen ensimmäinen hallitus asetti tavoitteeksi työeläkejärjestelmän uudistamisen sekä eläkemenojen pienentämisen. Hallitus sopikin työmarkkinajärjestöjen kanssa mittavasta leikkausohjelmasta, jossa eläkkeisiin päätettiin tehdä tuntuvia rakenteellisia muutoksia vuoden 1996 alusta.

Yksi näistä rakenteellisista muutoksista oli uusien kansaneläkkeiden pohjaosien muuttuminen eläketulovähenteisiksi vuonna 1996. Vuonna 1995 tai aiemmin myönnetyt pohjaosat pienenisivät asteittain, pohjaosaa leikattaisiin 60 markalla vuoden 1996 alusta ja vuodesta 1997 vuosittain 20 prosentilla. Hautausavustusjärjestelmästä sekä uusien eläkkeiden lapsikorotuksista ja puolisolisista luovutettiin. Maksussa olevat korotukset alenisivat asteittain. Määräaikainen työkyvyttömyyseläke korvattaisiin kuntoutustuella. Kansaneläkemaksujen periminen vakuutetuilta lopetettaisiin.

Ehdotus kansaneläkkeen eläkevähenteisyydestä oli sisällytetty Eläkekomitea 1987:n mietintöön. Kehittämislunnonoksessa esitettiin muun muassa indeksitarkistuksien yhtenäistämistä. Kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden indeksitarkistuksiin käytettäisiin samaa ns. taitettua indeksiä. Osa kansaneläkkeiden indeksitarkistusten uudistamisesta aiheutuvista lisäkustannuksista rahoitettaisiin muuttamalla kansaneläkkeen pohjaosa eläkevähenteiseksi. Muutosten arvioitiin merkitsevän pienten eläkkeiden paranemista ja eläke-erojen tasoittumista.

Kehittämislinjan toteuttamisesta ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen. Vaikeimmiksi muodostuivat kysymykset indeksitarkistusjärjestelmien muutosten ja kansaneläkkeen pohjaosan eläkevähenteisyyden toteuttamisesta. (KOM 1989, 1–15) Ehdotus kansaneläkkeen pohjaosan eläkevähenteisyyden toteuttamisesta oli mukana myös Eläkekomitea 1990:n ja vuonna 1992 asetetun sosiaalimenotoimikunnan mietinnössä (KOM 1994). Muutoksella oli tarkoitus rahoittaa kansaneläkemenojen lisäys, joka aiheutuisi siitä, että alle 65-vuotiaille henkilöille maksettavat kansaneläk-

keet ja kansaneläkkeiden alkumäärät tarkistettaisiin KEL-indeksin sijasta TEL-indeksillä. Tämäkään komitea ei ollut yksimielisesti ehdotusten takana. (KOM 1991, 73–86)

Kansaneläkkeiden pohjaosan eläkevähenteisyyden toteuttaminen sekä palkansaaajien ja eläkeläisten kansaneläkevakuutusmaksun poistaminen oli otettu Lipposen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan. Pohjaosan leikkaamista perusteltiin nyt säästötavoitteilla.

Kansaneläkelain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä eläkemenojen todettiin tulevaisuudessa kasvavan väestön ikärakenteen takia. Suuret ikäluokat tulevat vanhuuseläkeikään vuoden 2010 tienoilla. Talouden kiristynyt tilanne oli vaatinut huomion kiinnittämistä myös eläketurvassa tehtäviin säästötoimiin. Työeläkejärjestelmässä oli keväällä 1995 sovittu eläkemenoja vähentävistä muutoksista, jotka varmistavat työeläkejärjestelmän rakenteen säilyvyyden. Esityksessä viitattiin hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”vähimmäisturvan etuusjärjestelmää on selkeytettävä”. Eläkejärjestelmiä kehitetään kokonaisuutena, jonka yhteydessä muun muassa kansaneläkkeiden pohjaosan eläkevähenteisyys toteutetaan. Tämän vuoksi oli tarkoituksenmukaista, että myös kansaneläkejärjestelmän merkitystä vähimmäiseläkejärjestelmänä tarkennettaisiin tekemällä se kokonaan eläkevähenteiseksi. Työeläkkeitä ja kansaneläkkeitä koskevan kokonaisuudistuksen toteuttamista pidettiin välttämättömänä kestäväen eläkepolitiikan jatkuvuuden turvaamiseksi. Kansaneläkkeen vähimmäiseläketavoitteen ei nähty välttämättä edellyttävän, että henkilöille maksettaisiin tasasuuruista pohjaosaa työeläkkeen suuruudesta riippumatta. Pohjaosan maksaminen oli myös kustannustekijä, jonka aiheuttamat menot kasvaisivat suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. (HE 119/1995)

Hallituksen esityksen mukaisesti kansaneläkettä leikattiin vuosittain vuosina 1997–2000 ja lisäksi järjestelmiin tehtiin muita muutoksia. Vuoden 1997 alusta pohjaosa ja lisäosa yhdistettiin eläkevähenteiseksi kansaneläkkeeksi ja voimassa olevien puolisolien leikkaaminen aloitettiin. Eläkkeensaajien hoitotuki, asumistuki ja rintamalisä eivät enää edellyttäneet kansaneläkkeen saamista. Eläkkeensaajien asumistukilakiin tuli muutoksia. Työttömyysajalta karttuvaa eläkettä alennettiin 80 prosenttiin aiemmasta. Kansaneläkeuudistuksen vaiheittaiseen voimaantumiseen liittyvästi vanhoihin, ennen vuotta 1996 alkaneisiin kansaneläkkeisiin tehtiin tarkistuksia.

Myös työeläkeuudistus astui voimaan 1.1.1996. Eläkkeen tulevan ajan laskentatapaa pienennettiin 50 ja 60 ikävuoden välillä siten, että eläkkeen karttuma on 1,5 %:n sijasta 1,2 % palkasta ja 60 ja 65 vuoden välillä 0,8 % palkasta. Tulevan ajan laskemiseksi henkilöltä vaaditaan vähintään vuoden työssäoloaikaa viimeisten 10 vuoden aikana. Eläke-palkan

laskentasääntöä muutettiin siten, että työsuhdekohtaisesti huomioidaan 10 viimeisen työsuhdevuoden ansiot entisten 4 vuoden ansioiden sijasta.

Muutos ei perusteiltaan liittynyt niinkään kansantalouden kehitykseen vaan pikemminkin työelämän muutosten vaatimuksiin. Työeläkelakien muutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 118/1995) yleisperusteissa viitattiin väestön ikärakenteen kehitykseen ja työeläkejärjestelmän rahoituksen uhkiin. Työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta merkittävä rakenteellinen ongelma johtui työttömyydestä. Vaikka työttömien määrän arvioitaisiin alenevan puoleen vuoteen 2010 mennessä, eläkeläisten määrän lisääntyminen pitäisi huoltosuhteen ennallaan. Toisaalta eläkesitoumusten pitkäaikaisuus edellytti niiden määrätymistä siten, että työeläketurvasta voidaan huolehtia myös heikentyneen taloudellisen tilanteen aikana. Työeläkkeitä koskevan kokonaisuudistuksen toteuttaminen oli välttämätöntä kestäväen eläkepolitiikan jatkumisen varmistamiseksi. Muutoksilla turvattaisiin työeläkejärjestelmän rakenteet. Sillä pyritään saamaan aikaan työeläkemaksujen ja työeläke-etujen välinen tasapaino 1990-luvun loppuvuotiksi ja myös pidemmäksi aikaväliksi. Tarkoituksena on turvata perusteiltaan ja peruseduiltaan nykyisen kaltaisen työeläkejärjestelmän säilyminen ja kehittäminen muuttuvia tarpeita ja olosuhteita vastaavaksi. (HE 118/1995)

Vuoden 1996 alussa työeläkkeiden indeksijärjestelmä muuttui. Työeläkkeiden ja muiden TEL-indeksiin sidottujen etuuksien indeksitarkistuksessa otettiin käyttöön kaksi eri indeksiä. 66 vuotta täyttäneiden eläkkeitä korotetaan indeksillä, jossa palkkatason muutoksen vaikutus on 20 prosenttia ja hintatason 80 prosenttia. Tätä nuorempien eläkkeitä ja eläkkeen laskukaavassa ansioita korotetaan entiseen tapaan rakentuneella TEL-indeksillä, jossa sekä palkkatason että hintatason muutoksen vaikutus on 50 prosenttia.

Elokuun alussa 1999 työkyvyttömyyseläke muuttui siten, että alle 18-vuotiaalle eläke myönnetään vasta kun selvitykset ovat osoittaneet, ettei henkilöllä ole mahdollisuuksia kuntoutua ammatillisesti. Työkyvyttömyyseläkkeen voi jättää lepäämään. Tältä ajalta maksetaan erityisvammaistukea. Vuonna 2000 työttömyyseläkkeen ns. tulevan ajan ehto poistui. Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja nousi 58:sta 60 vuoteen, kuitenkin 1943 tai sitä ennen syntyneillä säilyi alaikärajana 58 vuotta. Vuoden 1997 alusta eläkkeisiin tehtiin jälleen normaalit tarkistukset. Kuitenkin vuosina 1996–1998 KEL-indeksitarkistuksien ulkopuolelle jätettiin asteittain lakkautettavat puolisoliset ja lapsikorotukset (joita sittemmin alettiin myöntää uudelleen) sekä eläkkeensaajien hoitotuet, vammaistuet ja lasten hoitotuet.

Eliniän pidentyminen muutosten perusteluna

Kun eri eläkekomiteoissa oli arvioitu väestön ikääntymisen vaikutuksia eläkejärjestelmien kestävyYTEEN, oli niissä kiinnitetty huomiota lähinnä ikäluokkien kokoon ja suurten ikäluokkien vanhenemiseen. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen väestöennusteissa oli vuoteen 1994 asti oletettu kuolevuuden pienenevän vuoteen 2010 asti ja pysyvän vakiona siitä eteenpäin. Vuoden 1998 ennusteessa kuolevuuden oletettiin pienenevän vuoteen 2050 asti. Laskelmien perusteeksi valittiin oletus, että kuolleisuus pienee asteittain vaimentuen siten, että miesten elinajan odote kasvaa 73,3 vuodesta 77,5 vuoteen ja naisten 80,3 vuodesta 83,3 vuoteen vuosina 1998–2050. (Väestöennuste 1998–2050)

Väestöennusteen oletukset eliniän pitenemisestä muuttuivat 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun sekä EU:n tilastoviranomainen Eurostat että tilastokeskus julkaisivat väestöennusteita, joissa kuolevuuden oletettiin alenevan merkittävästi enemmän kuin aikaisemmissa ennusteissa. Tilastokeskuksen vuoden 1995 virallisessa ennusteessa 65-vuotiaiden eliniän odotteen todettiin nousseen noin 40 prosentilla vuodesta 1950 lähtien. Eliniän oletettiin pitenevän vuoteen 2010 asti ja pysyvän ennallaan sen jälkeen. Kuitenkin todettiin, että uusimpien arvioiden mukaan näytti todennäköiseltä, että eliniän piteneminen jatkuisi vuoden 2010 jälkeenkin. (Tuukkanen 1997, 1–4) Eläketurvakeskuksen eläkemenolaskelmassa vuonna 1999 arvioitiin, että pidempi elinikä kasvattaisi selvästi eläkemenoja (Klaavo ja Vanne 1999).

Keskimääräisen eliniän kasvuun varautumisesta kannettiin huolta Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa. Ohjelmassa kaavailtiin uusia reformeja. Tarkoituksena oli selvittää työeläkelainsäädännön yksinkertaistamismahdollisuuksia, alle 23-vuotiaiden työeläkekattumaa, vanhempain- ja hoitorahakauden laskemista eläkekattumaan, indeksijärjestelmän kehittämistarpeita sekä keskimääräisen eliniän kasvuun varautumista. Hallituksen esittämien tavoitteiden toteuttamiseksi työmarkkinajärjestöt tekivät erityisen sopimuksen ”eläkesopimus 2001”. Siinä sovittiin yksityisalojen työeläkkeisiin tehtävistä muutoksista, joilla keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää pyritään myöhentämään 2–3 vuodella ja eläkejärjestelmää pyritään sopeuttamaan keskimääräisen elinajan jatkuvaan kasvuun. (STM 2002, 16)

Suomessa pysäytettiin 1990-luvulla noin 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan laajenemisen kausi. Lama ja valtion tulojen supistuminen antoi-

vat vahvan oikeutuksen julkisten menojen säästöohjelmalle. Raija Julkusen mukaan (2001) kysymys on kuitenkin syvemmästä muutoksesta kuin vain siitä, että julkiseen talouteen olisi tehty valtiontalouden tasapainotuksen vaatimat säästöt. Sosiaalipoliittisia järjestelmiä uudistettiin tavalla, joka ylittää pelkät säästöt. Myös eläkejärjestelmään tehtiin reformeja sen rahoituksellisen kestävyuden parantamiseksi. Monista eläkejärjestelmän rakenteellisia muutoksia koskevista ehdotuksista oli keskusteltu komiteoissa jo ennen lamaa. Uudistuksista ja niiden tarpeellisuudesta ei kuitenkaan oltu yksimielisiä. 1990-luvulla lama, väestön ikääntyminen, rahoitusongelmien kärjistymisen ja huoli eläkejärjestelmien kestävydestä loivat sellaisen yhteiskunnallisen ilmapiiriin, jossa epäsuositutkin säästöt tulivat mahdollisiksi. Muutosten ansiosta eläkekustannusten arvioidaan olevan merkittävästi alhaisemmat pitkällä aikavälillä kuin ne olisivat ilman uudistuksia.

Liite 1. Eläkepolitiikan kalenteri 1990–2001: keskeisimmät työ- ja kansaeläkelainsäädännön muutokset⁹

1990 Perhe-eläkeuudistus tuli voimaan heinäkuun alusta. Mieslesket saivat oikeuden leskeneläkkeeseen. Kansaneläkepuolella lasta huoltavien leskien eläkeoikeutta laajennettiin ja toisaalta lapsettomilla leskillä eläkkeensaamisen ehdot tiukkenivat. Lapseneläkkeissä ikäraja nostettiin 18 vuoteen ja täyden lapseneläkkeen määrää korotettiin. Lesken- ja lapseneläke muuttuivat veronalaiseksi tuloksi. Työeläkepuolella lesken ja lapsen eläkkeet eriytettiin. Leskeneläkkeen määrää laskettaessa otetaan huomioon lesken omat tulot eli tehdään ns. eläkesovitus.

1993 Julkisella sektorilla eläkkeen karttumisaika, tavoitetaso ja eläkeikä muutettiin yksityisen sektorin kaltaiseksi. Valtion ja kuntien eläkkeiden tavoitetasoa laskettiin 66 prosentista 60 prosenttiin.

1994 Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja nousi 55 vuodesta 58 vuoteen vuoden 1939 jälkeen syntyneillä.

Osa-aika-eläkkeen ikäraja laski yksityisellä sektorilla samaan kuin julkisella sektorilla eli 60 vuodesta 58 vuoteen. Työttömyyseläkkeen saamisen ehtoja kiristettiin. Kansaneläkejärjestelmän työttömyyseläkettä koskevat säännöt yhdenmukaistettiin työeläkejärjestelmän kanssa.

Kansaneläke ja Kansaneläkelaitoksen maksama perhe-eläke suhteutettiin Suomessa asuttuun aikaan.

1996 Kansaneläkkeen pohjaosa muutettiin työeläkevähenteiseksi. Henkilölle, jolle ei jää maksettavaksi pohjaosaa lainkaan, vahvistetaan eläkeoikeus, jonka perusteella hän voi saada kansaneläkkeeseen maksettavia lisiä. Ennen 1.1.1996 alkaneiden eläkkeiden pohjaosa ei muuttunut, jos eläkkeessä oli lisäosa. Jos eläkkeessä ei ollut lisäosaa, pohjaosa poistuu asteittain viiden vuoden kuluessa.

Määräaikainen työkyvyttömyyseläke muutettiin työhön paluuta edistäväksi kuntoutustueksi. Kuntoutustuen myöntäminen edellyttää aina hoito- tai kuntoutussuunnitelman tekoa.

⁹ Lähde: Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2001.

Kansaneläkkeisiin ei enää myönnetty uusia lapsikorotuksia tai puolisolisiä.

Vuoden alusta työeläkejärjestelmässä otettiin käyttöön kaksi TEL-indeksiä, työikäisen ja eläkeikäisen indeksit. Työikäisen indeksissä ansiotason ja hintatason muutoksen painot ovat 50 % ja 50 %, eläkeikäisen indeksissä vastaavasti 20 % ja 80 %.

Työeläkejärjestelmässä kiristettiin oikeutta tulevaan aikaan sekä heikennettiin tulevan ajan karttumisprosenttia yli 50-vuotialla.

1997 Kansaneläkkeen pohjaosa ja lisäosa yhdistettiin työeläkevähenteiseksi kansaneläkkeeksi. Eläkeoikeuksia ei enää vahvistettu. Asumistuen, hoitotuen ja rintamalisän saaminen tuli riippumattomaksi muun kansaneläkkeen saamisesta.

1998 Alle kuukauden kestävät tai yli kuukauden kestävät mutta alle TEL:n rajamäärän jäävät työsuhteet vakuutetaan TaEL:n mukaan. Kaikki kotitalouksien teettämä työ tuli myös TaEL:n piiriin.

Heinäkuun alusta osa-aikaeläkkeen alaikäraja alennettiin 56 vuoteen.

1999 Elokuun alusta kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä ei myönnetä alle 18-vuotiaalle ennen kuin hänen kuntoutumismahdollisuutensa on selvitetty. Samasta ajankohdasta lukien työkyvyttömyyseläkkeen voi tietyn edellytyksin jättää lepäämään 6–24 kuukaudeksi.

2000 Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousi 58 vuodesta 60 vuoteen vuoden 1943 jälkeen syntyneillä.

Työttömyyseläkkeen saamisen edellytyksistä poistettiin ns. tulevan ajan vaatimus. Työttömyyseläke myös määräytyy siten, ettei siihen lisätä tulevan ajan eläkeosaa.

Varhennetun vanhuuseläkkeen varhennuskerroin muutettiin 0,5 prosentista 0,4 prosenttiin varhennuskuukautta kohden.

Vanhuuseläkkeen lykkäyskerrointa laskettiin 1 prosentista 0,6 prosenttiin. Lykkäyskorotusta maksetaan työeläkejärjestelmän yksityisellä sektorilla ja kansaneläkejärjestelmässä.

2001 Leikattujen kansaneläkkeiden ja puolisolisten maksaminen päättyi 1.1.2001. Työeläkevähenteisiin kansaneläkkeisiin, leskeneläkkeiden täydennysmääriin ja ylimääräisiin rintamalisiin tehtiin tasokorotus 1.6.

Kirjallisuus

Forss, Simo & Tuominen, Kristiina (1991): Nuorena eläkkeelle. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1991:2.

HE 85/1985

HE 136/1991

HE 110/1992

HE 242/1992

HE 26/1993

HE 118/1995

HE 119/1995

Hellsten, Katri (1996): Onko suomalaisessa sosiaalipolitiikassa merkkejä politiikan paradigman muutoksesta? *Janus* vol 4:2, 118–130.

Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino Tampere.

Kiander, Jaakko (2001): Laman opetukset. VATT-julkaisuja 27:5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Suomen Akatemia. Helsinki.

Klaavo, Tapio & Vanne, Reijo (1999): Uuden ennusteen mukaan pitempi elinikä kasvattaisi selvästi eläkemenoja. *Työeläke* 34:3, 10–12

KOM (1989): Eläkekomitea 1987:n mietintö. Komiteanmietintö 1989:13.

KOM (1991): Eläkekomitea 1990:n mietintö. Komiteanmietintö 1991:41.

KOM (1994): Sosiaalimenotoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1994:9.

KOM (1996): Ikääntyvät työelämässä. Ikääntyvien työllistymisedellytysten parantamista selvittäneen komitean mietintö. Komiteanmietintö 1996:14.

Kosunen, Virpi (1997): Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Matti Heikkilä ja Hannu Uusitalo (toim.): Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa. Stakes. Raportteja 208.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (1999): Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2.

Lilja, Reija (1990): Eläkkeelle ennen aikojaan. Työväen taloudellinen tutkimuslaitos. Tutkimuksia 33. Helsinki.

Lundqvist, Bo (1998): Eläkepolitiikan innovatiivisuuden rajat. Teoksessa Niemelä, Heikki, Saari, Juho & Salminen, Kari (toim.): Innovatiivinen sosiaalipolitiikka. Kansaneläkelaitos, Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25, Helsinki.

Palm, Heikki (1988): Sosiaalimenojen kehitykseen vaikuttavat tekijät vuosina 1960-2030. Sosiaali- ja terveysministeriö. Suunnitteluosasto. Helsinki.

Sirén, Pekka (1989): Varhaiseläkkeelle siirtymisen paineet ja niihin vaikuttaminen. Sosiaalivakuutus 27:4, 146–150.

STM (1987): Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987–2030: Sosiaali- ja terveysministeriö. Suunnitteluosasto. Helsinki.

STM (2002): Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistioita 2002:13.

Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2001. Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos 2002.

Tuukkanen, Jorma (1997): Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto. Keskustelualoitteita n: 55/1.

Väestöennuste 1998–2050 (1998): Kansaneläkelaitoksen aktuaarijulkaisu-
ja I. Helsinki.

.....

4 ELÄKEMENOT

Reijo Vanne

Eläkemenoon vaikuttavat monet myös vuosikymmenien takaiset tekijät

Tässä luvussa tarkastellaan eläkemenojen sisältöä, rahamääräistä ja suhteellista kehitystä 1990-luvulla sekä kehitykseen vaikuttavia ja vaikuttaneita tekijöitä.

Vuotuiset eläkemenot saadaan likimäärin kertomalla keskieläke eläkkeensaajien keskilukumäärällä. Lisäksi on otettava huomioon takautuvasti maksetut edeltävien vuosien eläkkeet. Eläkemenojen bruttokansantuoteosuus on puolestaan kahden suhdeluvun tulo. Toinen on eläkkeensaajien lukumäärän ja työllisten suhde ja toinen keskieläkkeen ja työn tuottavuuden suhde. Keskieläke suhteessa työn tuottavuuteen on yksi suhteellisen eläketason tunnusluvuista.

Työeläkkeen suuruus on riippuvainen kansalaisen elinaikaisesta omasta työpanoksesta ja ansiotasosta sekä indeksisidonnaisuuden takia myös siitä, miten yleinen ansiotaso on kehittynyt hänen elinaikanaan. Tietynä vuonna maksettujen eläkkeiden taso määräytyy siten usean menneen vuosikymmenen aikana toteutuneen talouskehityksen ja vuosikymmenten kuluessa voimassa olleen, todennäköisesti moneen otteeseen muuttuneen, eläkelainsäädännön perusteella.

Eläkemenot olivat 1990-luvulla vielä ”liikkeessä” monen aikaisemman päätöksen takia. Esimerkkeinä olkoot

- yksityisen sektorin työeläkelakien voimaantulo 1960–1970-luvuilla: korottava vaikutus eläketasoon jatkuu vuoden 2040 tienoille
- ansiotasoindeksin korvaaminen puoliväli-indeksillä työeläkkeissä vuonna 1977: alentava vaikutus eläketasoon jatkuu vuoden 2050 tienoille.

Vaikka työeläkelakien voimaantulosta on kulunut 30–40 vuotta laista riippuen, järjestelmä ei ole lähimainkaan kypsynyt. Ansiosidonnaisen elä-

kejärjestelmän kypsyemisellä tarkoitetaan sitä, että työeläkettä ansaitsevien ja myös eläkkeellä olevien työura on ajoittunut lain voimaantulon jälkeiseen aikaan. Vasta vuoden 2040 tienoilla saavutetaan tilanne, jossa vanhimmillakin eläkettä saavilla on ollut mahdollisuus kartuttaa työeläkettä työuransa alusta lähtien.

Koska kansaneläke on sitä pienempi, mitä suurempi työeläke on, sanotuilla tekijöillä on keskimääräiseen kansaneläkkeeseen ja kansaneläkemenoon päinvastainen vaikutus kuin työeläkkeisiin. Eläkeoikeuden piirissä olevien lukumäärään vaikuttavalla lainmuutoksella on kuitenkin samansuuntaiset vaikutukset kummassakin järjestelmässä.

Koska vaikutusviipeet ovat pitkät, 1990-luvulla tehtyjen eläkepoliittisten päätösten täysi vaikutus näkyy eläkemenoissa vasta vuosikymmenten kuluttua. Taulukossa 1 esitetään tärkeimpien päätösten vaikutus eläkemenoihin vuonna 2030.

Taulukko 1. 1990-luvulla toteutettujen eläkemuutosten säästövaikutukset vuonna 2030.

Ajankohta	Muutos	Vaikutus, % palkkasummasta		
		Yksityisalajat	Julkisalajat	Koko talous
1996	Eläkepalkka	-0,3	-0,7	-0,4
	Tuleva aika	-1,6	-1,2	-1,5
	Indeksi	-1,4	-1,8	-1,5
	Kansaneläke			-0,8
1994	Ikäraajat	-0,7	-1,2	-0,7
	Muut	-0,1		-0,1
1993	Julkisalajien eläkeikä ja -karttuma		-8,7	-2,7
	1990 Perhe-eläke	-0,7	-1,2	-0,8
	Yhteensä	-4,8	-14,6	-8,5

Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö (2002).

Eläkemenot ovat 1990-luvun eläkemuutosten takia 8,5 prosenttiyksikköä alemmat suhteessa koko talouden työtuloihin vuonna 2030 kuin suhde olisi, jos vuoden 1990 lainsäädäntö olisi ollut voimassa vuoteen 2030 saakka. Eläkemenojen bruttokansantuoteosuudeksi muutettuna vaikutus on noin -4 prosenttiyksikköä vuonna 2030.

Koska keskieläke on tulos lukuisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta kymmeniltä edeltäviltä vuosilta, se kehittyy vakaasti, eli mahdollisen trendin ympärillä on saman lainsäädännön oloissa vain vähän vaihtelua. Suurin reaalisena keskieläkkeen vaihtelu aiheutuu maksussa olevien eläkkeiden hintaindeksion viipeestä. Kun inflaatiovauhti kiihtyy, muutos näkyy eläkkeissä vasta seuraavana vuonna. Inflaation kiihtymisvuoden reaalin eläketaso jää trendin alapuolelle. Päinvastainen tapahtumasarja käynnistyy, kun inflaatiovauhti hidastuu.

Keskieläke on riippuvainen talouden kehityksestä siten, että nopeampi työn tuottavuuden kasvu, joka kiihdyttää myös reaali-palkkojen kasvuvauhtia, tuottaa suurempia ja hitaampi kasvu pienempiä eläkkeitä. Eläkemenojen bruttokansantuoteosuuden toisessa tekijässä eli keskieläkkeen ja tuottavuuden suhdeluvussa osoittaja ja nimittäjä liikkuvat siis samaan suuntaan. Työn tuottavuuden ja talouden kasvuvauhti ei ole eläkemenojen bruttokansantuoteosuuden ensisijainen selittäjä pitkällä aikavälillä.

Lyhyellä aikavälillä eläkemenojen bruttokansantuote- tai palkkasummaisuus saattaa vaihdella voimakkaasti talouskasvun myötä, mutta vaihtelu johtuu työllisyyden vaihtelusta. Lyhyen aikavälin havainnot ja intuitiiviset arviointimenetelmät ovat omiaan johtamaan kasvuvauhdin merkityksen yliarviointiin suhteellisten eläkemenojen kehityksessä.

Eläkkeensaajien lukumäärän kehitys on tavanomaisissa ja saman lainsäädännön oloissa lähes yhtä vakaa ilmiö kuin keskieläkkeen kehitys, vaikka talouden suhdannetilanne ja ikäluokkien kokoerot hieman vaikuttavatkin eläkkeelle siirtyvien ja päätyvien eläkkeiden lukumäärän vuotuisen vaihteluun. Lukumäärätrendi on riippuvainen ennen kaikkea väestön ikärakenteesta.

Ennen 1990-lukua lainmuutokset olivat yleensä eläkemenoja kasvattavia ja ne vaikuttivat eläkkeensaajien lukumääriin nopeammin kuin eläketasoon. Sen sijaan eläkemenoja alentavat lainmuutokset 1990-luvulla on toteutettu niin, että eläkeoikeuden piirissä olevien lukumäärää supistavat muutokset vaikuttavat täysimääräisesti usean vuoden tai vuosikymmenen kuluttua. Eläkkeeseen oikeutettujen määrää supistavia muutoksia ei voidakaan tehdä niin, että eläkettä jo saavien eläkeoikeuksia lakkautettaisiin. Lukumääriin vaikuttavista muutoksista, jotka tulivat voimaan 1990-luvulla, pisin siirtymäkausi on julkisten alojen eläkeiän nostolla. Muutoksella ei ollut sanottavasti vaikutuksia vielä 1990-luvulla.

Keskimääräisen eläkkeen ja eläkkeensaajien lukumäärän kehitystä tarkastellaan tässä kirjassa myöhemmin. Eläketason ja eläkkeensaajien lukumäärän välillä on esimerkiksi sellainen yhteys, että ”nuorten” (55–64- tai 65–69-vuotiaiden) eläkkeensaajien osuuden kasvu nostaa keskimääräistä eläkettä. Eläkkeensaajissa on silloin aikaisempaa enemmän niitä,

joiden eläkkeessä indeksitarkistusten osuus on pieni ja eläkkeen alkumäärän osuus suuri. Eläkkeen alkumäärä seuraa indeksijärjestelmän takia paremmin ansiokehitystä kuin eläkkeiden indeksitarkistusosa. Myöhempien ikäluokkien eläkkeen alkumäärä on suurempi kuin aiemmin syntyneiden, koska elinkaaren työtulo kasvaa sukupolvi sukupolvelta tuottavuuden kasvun takia.

Myös eläkkeeseen oikeutettujen piiriä koskeva muutos voi vaikuttaa keskimääräiseen eläkkeeseen, kun eläkkeelle valikoituu aikaisemmasta poikkeavia työhistorioita omaavia kansalaisia tai valikoitua joukkoa koskevat eläke-etuutta määrittävät säännökset poikkeavat aikaisemmasta. Vuonna 1998 voimaan tulleet osa-aikaeläkkeen säännösmuutokset ovat sekä kasvattaneet eläkkeeseen oikeutettujen määrää että alentaneet keskimääräistä eläketasoa, koska osa-aikaeläkkeet ovat keskimäärin pienempiä kuin kokoaikaeläkkeet. Osa-aikaeläkkeellä olevia käsitelläänkin eri tilastoissa ja tutkimuksissa kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla.

Eläkemenojen reaalikasvu tasaista

Suomen lakisääteiset eläkemenot rajataan tässä maksajan ja niiden lakien tai säännösten perusteella, joiden mukaan etuutta maksetaan. Maksajan tulee olla suomalainen taho, joka maksaa tiettyjen Suomen lakien tai muiden säännösten mukaista etuutta.

Eläkemenoja ei rajata saajan ominaisuuksien mukaan. Etuudensaajan asema työmarkkinoilla tai etuuden osuus saajan tuloista ei ole merkittävää sen kannalta, luetaanko jokin etuus eläkemenoihin vai ei. Osa-aikaeläkkeet luetaan eläkemenoihin, vaikka saajat ovat työllisiä eikä eläke ole päätulonlähde. Eroa ei myöskään tehdä sen mukaan, missä maassa etuudensaaja asuu, jos maksaja on suomalainen. Eläkemenoihin ei lueta etuuksia, joita Suomessa asuva saa jostain muusta maasta.

Lakisääteisestä tapaturma- ja liikennevakuutuksesta maksettavat eläkkeet sekä sotilasvammalain perusteella maksettavat eläkkeet (SOLITA) luetaan eläkemenoon riippumatta siitä, onko saajalla työ- tai kansaneläkettä vai ei. Joillakin saajilla kysymys on siitä, että ensisijaisena maksettava SOLITA-etuus on vähentänyt työeläkkeen ja kansaneläkkeen nollaan. Kaikki perhe-eläkkeet on sisällytetty eläkemenoihin, vaikka vain osa saajista saa myös omaan työuraan tai Suomessa asumiseen perustuvaa eläkettä.

Menokäsité rajataan lakisääteisiin eläkemenoihin. Se ei sisällä lisäeläkkeitä, jotka kuuluvat ns. 2. pilariin. Yksityisaloilla lisäeläkkeet ovat tyypillisesti lakisääteisistä 65 vuotta alemmassa iässä maksettavia vanhuuseläkkeitä.

Julkisaloilla lakisääteinen eläkeikä oli 1990-luvulla ja aikaisemmin eläkkeelle jääneillä alempi kuin 65 vuotta. Kaikki julkisalojen lakisääteiset eläkkeet sisältyvät menoon.

Vakuutettu on voinut valita kansaneläkkeen ja yksityisalojen työeläkkeen alkamaan varhennettuna aikaisintaan 60 vuoden iässä. Julkisaloilla vanhuuseläkkeen voi ottaa 5 vuotta varhennettuna lakisääteisestä eläkeiästä. Varhennuksen maksaa vakuutettu itse siinä muodossa, että hänen eläkkeensä on pysyvästi alennettu. Lakisääteiset varhennetut vanhuuseläkkeet sisältyvät maksetun suuruusina eläkemenoon. Ratkaisulla ei ole olennaista vaikutusta eläkemenoon, mutta kylläkin jonkin verran keskimääräiseen eläkkeeseen ja eläkkeensaajien lukumääriin. Yksilölliset eläkevakuutukset, ns. 3. pilarin eläkkeet, ovat myös vakuutuksenottajan itsensä mahdollisesti yhdessä työnantajansa kanssa kustantamia. Kolmannen pilarin eläkkeitä ei tässä ole sisällytetty eläkemenoon.

Kansaneläkelaitoksen maksama eläkkeensaajan asumistuki on sisällytetty eläkemenoon. Se voitaisiin tulkita myös kulutuksen hintatueksi. Myös eläkkeensaajien hoitotuessa on kulutuksen hintatuen piirteitä, mutta sekin sisältyy eläkemenoon.

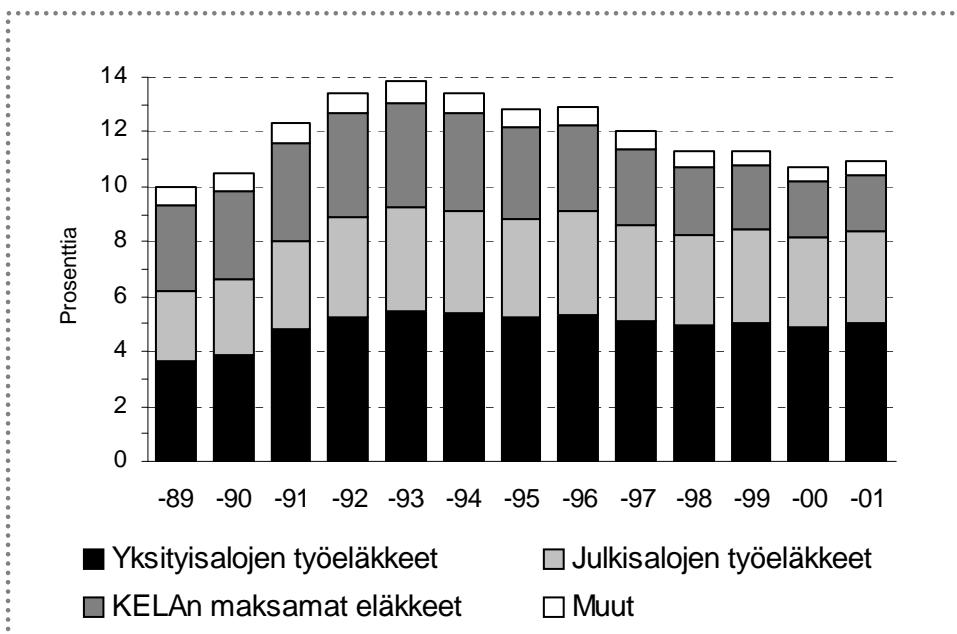
Eläkemenojen kehitys 1990-luvulla esitetään taulukossa 2 kiinteässä vuoden 2001 hintatasossa.

Eläkemenojen reaalikasvu on 1990-luvulla ollut keskimäärin 2,4 prosenttia vuodessa. Keskimääräinen vuotuinen reaalikasvuvauhti oli 3,6 prosenttia vuodesta 1990 vuoteen 1996 ja 0,9 prosenttia sen jälkeen vuoteen 2001. Ero vuosikymmenen alku- ja loppupuolen menokehityksessä on vieläkin suurempi, kun menoja verrataan bruttokansantuotteeseen.

Taulukko 2. Lakisääteiset eläkemenot vuosina 1990–2001, milj. euroa vuoden 2001 hintatasossa.

Vuosi	Yksityisalojen työeläkkeet	Julkisalojen työeläkkeet	KELAn eläkkeet	Muut	Yhteensä
1990	4 183	3 026	3 461	701	11 371
1991	4 773	3 211	3 547	699	12 230
1992	4 953	3 435	3 600	727	12 716
1993	5 119	3 525	3 577	740	12 961
1994	5 302	3 656	3 493	748	13 199
1995	5 536	3 800	3 485	717	13 539
1996	5 786	4 127	3 392	712	14 018
1997	5 964	4 047	3 272	696	13 979
1998	6 160	4 162	3 101	700	14 123
1999	6 411	4 315	2 958	688	14 372
2000	6 530	4 369	2 775	655	14 330
2001	6 867	4 560	2 740	648	14 815

Lähde: Kansaneläkelaitos (2002).



Lähde: Kansaneläkelaitos (2002).

Kuva 1. Lakisääteiset eläkemenot prosentteina BKT:sta vuosina 1989–2001.

Eläkemenojen BKT-osuus oli kasvanut suhteellisen tasaisesti vuoteen 1990 asti, jonka jälkeen BKT:n aleneminen nosti osuuden noin 10 prosentista lähes 14 prosenttiin. Vuoden 1993 jälkeen eläkemenojen osuus BKT:sta on alentunut ja oli vuonna 2000 hieman alle 11 prosenttia. Osuus oli vuonna 2000 suunnilleen sama kuin vuonna 1990. Sen sijaan eläkemenojen osuus sosiaalimenoista on ollut paljon vakaampi ja pysytellyt 40 prosentin tasolla 1990-luvulla. Vuoden 2000 jälkeen eläkemenojen BKT-osuus on alkanut kasvaa ja on ilmeistä, että väestön ikääntyminen pitää meno-osuuden kasvu-uralla kolmisenkymmentä vuotta. Arvioiden mukaan menojen osuus bruttokansantuotteesta ei kuitenkaan kasva suuremmaksi kuin se jo oli vuonna 1993, kun liukuvaan eläkeikään ja eläketason elinaiakorjaukseen perustuva eläkeuudistus otetaan huomioon (SOMERA 2002, Parkkinen 2002).

Suurin osa eläkemenon ja BKT:n suhteen vaihtelusta selittyy BKT:n kasvuvauhdin muutoksilla. Eläkkeiden leikkaustoimet 1990-luvulla vaikuttavat eläkemenoihin pitkällä aikavälillä. Kansaneläkkeen muuttaminen asteittain kokonaan työeläkevähenteiseksi ja työeläkkeiden alennetut indeksitarkistukset olivat sellaisia toimia, joiden vaikutus näkyi jo 1990-luvulla.

Väestön ikääntyminen nosti eläkemenojen BKT-osuutta, keskieläkkeen tuottavuutta pienempi nousu vaikutti vastakkaiseen suuntaan

Seuraavassa esitetään 1990-luvun eläkemenojen BKT-osuuden muutoksen jakautuminen 1) väestörakenteesta, 2) varhaiseläkeläistymisestä tai sen vähenemisestä, 3) työllisyydestä ja 4) korvaussuhteesta johtuviin muutoksiin. Korvaussuhde tarkoittaa tässä keskieläkkeen suhdetta työn tuottavuuteen työllistä kohti. Työn tuottavuus saadaan jakamalla vuoden bruttokansantuote työllisten keskilukumäärällä vuoden aikana.

Numerointi 1–4 kuvaa järjestystä, jossa tekijät on hajotelmaa laskettaessa eroteltu. Väestörakenteen vaikutus on laskettu toteutuneen väestökehityksen mukaan olettaen, että muut tekijät olisivat pysyneet vuonna 1990 vallinneissa arvoissa. Toisessa vaiheessa varhaiseläkeläistymisen vaikutus on sitten laskettu muutoksena suhteessa ensimmäisen vaiheen muutokseen, kun oletetaan, että työllisyysaste ja korvaussuhde olisivat pysyneet vuoden 1990 arvoissa.

Eläkemenojen BKT-osuuden jako tekijöihin perustuu siihen, että eläkemenojen BKT-osuus = $(1/\text{työllisyysaste}) \times (\text{varhaiseläkeläisten osuus työkäi-}$

sistä + vanhuuseläkeikäisten määrä työikäistä kohti) x (keskieläke/työn tuottavuus). Tekijöihin jako on lähellä OECD:n julkaisemaa hajotelmaa (OECD 2001).

Tekijöiden vaikutus on eroteltu kuvatussa järjestyksessä siitä syystä, että vältetään ”ristitermien” sovittelusta. Kun tekijöihin jako on tulomuotoinen, esimerkiksi työllisyysasteen nousu ja samanaikainen vanhuuseläkeikäisten määrän kasvu herättävät kysymyksen, kumpaan tekijään tulisi lukea vanhuuseläkeikäisten lukumäärän kasvusta ja työllisten vähenemisestä aiheutuva ”yhteisvaihtelu”. Järjestys on valittu ajatellen, että väestöilmiöt ovat fundamentalisempia kuin talouden ja politiikan ilmiöt.

Hajotelmassa osa-aikaeläkkeensaajat on laskettu sekä työllisiin että varhaiseläkkeensaajiin. Ulkomailla asuvat eläkkeensaajat eivät ole eläkkeensaajien väestösuhteita laskettaessa mukana. Ulkomailla asuvista ja takautuvasti maksetuista edelliseen kalenterivuoteen kohdistuvista eläkeistä johtuvat muutokset on koottu tekijään muut.

Taulukko 3. Eläkemenojen BKT-osuuden muutostekijät vuodesta toiseen ja vuosikymmenessä 1990-luvulla, prosenttiyksikköä BKT:sta.

Jakso	Väestön ikääntyminen	Varhaiseläkkeet	Työllisyys	Keskieläke per tuottavuus	Muut tekijät	Yhteensä
1990–1991	0,08	-0,08	0,65	1,07	0,12	1,85
1991–1992	0,08	-0,01	0,92	0,36	-0,19	1,17
1992–1993	0,09	0,00	0,87	-0,54	-0,02	0,39
1993–1994	0,12	0,01	0,17	-0,65	-0,05	-0,41
1994–1995	0,11	-0,11	-0,22	-0,40	0,05	-0,56
1995–1996	0,09	-0,08	-0,11	-0,07	0,23	0,04
1996–1997	0,06	-0,13	-0,18	-0,62	-0,04	-0,91
1997–1998	0,03	-0,04	-0,22	-0,48	0,04	-0,68
1998–1999	0,06	0,03	-0,34	0,18	-0,02	-0,10
1999–2000	0,08	0,00	-0,14	-0,52	-0,04	-0,61
1990–2000	0,79	-0,41	1,40	-1,68	0,07	0,17

Jos ainoa muuttuva tekijä olisi ollut 65 vuotta täyttäneiden ja 15–64-vuotiaiden lukumäärien suhde (väestön ikääntyminen), eläkemenojen BKT-osuus olisi kasvanut vuosikymmenessä 0,8 prosenttiyksikköä. Todel-

lisuudessa osuus kasvoi 0,2 prosenttiyksikköä. Varhaiseläkkeellä olevien osuuden väheneminen "neutraloi" puolet ikääntymisen vaikutuksesta. Lainmuutoksin aikaansaatu keskieläkkeen tuottavuutta hitaampi kasvu eli aleneva korvaussuhde puolestaan "neutraloi" työllisyyden heikkenemisen vaikutuksen. Vaikutus oli hieman suurempikin kuin työllisyyden vaikutus. Varhaiseläkeläisten osuuden vähenemisen vaikutus eläkemenojen BKT-osuuteen oli -0,4 prosenttiyksikköä ja korvaussuhteen muutoksen vaikutus -1,7 prosenttiyksikköä. Korvaussuhdetekijän positiiviset arvot eräinä vuosina johtuvat työn tuottavuuden kasvun hidastumisesta.

Työllisyyden muutos vuosikymmenen aikana nosti BKT-osuutta 1,4 prosenttiyksiköllä. Työllisyys aleni vuodesta 1990 vuoteen 1994, jolla välillä työllisyysasteen kehitys nosti eläkemenojen BKT-osuutta 2,6 prosenttiyksiköllä. Vuodesta 1994 vuoteen 2000 vaikutus oli siten -1,2 prosenttiyksikköä.

Kirjallisuus

Kansaneläkelaitos (2002): Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 2001, Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T1:37.

OECD (2001): Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending, Economics Department Working Papers No. 305.

Parkkinen, Pekka (2002): Hoivapalvelut ja eläkemenot vuoteen 2050, VATT tutkimuksia 94. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

SOMERA (2002): Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä, SOMERA-toimikunnan taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:13.

5 ELÄKKEENSAAJAT JA ELÄKETULOT

**Eila Tuominen, Heikki Niemelä,
Heidi Nyman, Esko Ruhanen & Kalle Elo**

Väestön ikääntyminen vaikuttaa merkittävästi yhteiskuntakehitykseen, kuten työvoiman tarjontaan ja taloudelliseen kasvuun sekä eläke-, sairaus- ja hoivamenojen kautta julkisen talouden tasapainoon ja sukupolvien väliseen tulojakoon. Väestön eläkeläistymisen tarkastelu on tämän vuoksi tärkeää. Viime vuosikymmenellä 65 vuotta täyttäneen väestön osuus nousi 13 prosentista 15 prosenttiin. Prosentuaalisesti pieni nousu lyhyenä ajanjaksona on merkittävä ja näkyy eläkkeensaajien määrän huomattavana kasvuna. 1990-luvulla eläkeläisten määrä lisääntyi runsaalla 130 000 henkilöllä. Suhteellisesti eniten lisääntyi vanhimpien, 75 vuotta täyttäneiden eläkeläisten määrä. Hyvinvoinnin kasvun seurauksena elinikä on pidentynyt ja sen mukana eläkkeellä oloaika. Eläkeläistymiskehitystä tarkastellaan luvun ensimmäisessä jaksossa.

Eläkkeensaajien toimeentulo perustuu Suomessa suureksi osaksi lakisääteiseen turvaan, työeläkkeisiin ja kansaneläkkeeseen. Muiden tuloerien kuten omaisuustulojen sekä vapaamuotoisten ja yksityisten lisäeläkkeiden osuus eläkkeensaajien bruttotuloista on verrattain pieni (ks. luku 7; Mäkinen 2002). Esimerkiksi lisäeläkkeiden osuus jää nykyisin keskimäärin alle yhden prosentin. Vapaaehtoiset eläkevakuutukset ovat kuitenkin yleistyneet 1990-luvulla, ja tämä näkyy aikanaan eläkkeensaajien tuloissa (Hietaniemi 2001, 209). Tässä luvussa tarkastellaan ainoastaan lakisääteistä eläketurvaa ja sen kehitystä 1990-luvulla.

Eläketulot on muutettu vuoden 2001 tasoon elinkustannusindeksillä, eli bruttoeläketulossa on otettu huomioon hintatason nousu tarkastelujaksolla. Verotuksen vaikutusta eläketuloon ei tässä käsitellä. Todettakoon, että verotuksen muutokset vaikuttivat merkittävästi eläkeläisten käytettävissä olevaan tuloon. 1990-luvun alussa verotus kiristyi voimakkaasti, mutta keveni vuosikymmenen lopulla ja enemmän eläke- kuin ansiotulon osalta (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5). Tässä tarkastellaan kuitenkin vain bruttoeläketuloa.

Tässä luvussa on käytetty ohessa esitettyjä eläkkeensaaja- ja eläketulokäsitteitä. Määritelmät perustuvat vakiintuneisiin tilastokäsitteisiin. Taulukoiden ja kuvien tiedot perustuvat Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin.

Eläkkeensaaja- ja eläketulokäsitteet

- Eläkkeensaaja:** Henkilö saa omaa työ- ja/tai kansaneläkettä. Osa-aikaeläkettä saavat ovat mukana eläkkeensaajissa. Pelkkää perhe-eläkettä ja pelkkää SOLITA- eläkettä (sotilastapaturma-, liikenne- ja tapaturmavakuutuseläkettä) saavia ei lueta tässä eläkkeensaajiin.
- Omaeläke:** Työ- ja/tai kansaneläke ilman perhe-eläkettä, voi sisältää myös mahdollisen SOLITA- omaeläkkeen; kansaneläke sisältää KELA:n maksamat mahdolliset lisät kuten asumistuen, hoitotuen ym.
- Kokonaiseläke:** Omaeläke ja perhe-eläke yhteensä.
- Täysi kansaneläke:** Kansaneläke, jossa täysi lisäosa vuoteen 1996 asti. Täysi työeläkevähenteinen kansaneläke vuodesta 1997 alkaen. Täysi kansaneläke 31.12.2001, jos tulot enintään 44,5 €/kk. Suurin kuukausitulo, jolla 31.12.2001 sai vielä kansaneläkkeen oli 975,35 €/kk. Tuloraja vaihtelee perheluokan ja kuntaryhmän mukaan.

Eläkkeensaajia neljäsosa väestöstä

Eläkkeensaajien lukumäärä ylitti miljoonan rajan 1980-luvun puolivälissä ja on jatkanut kasvuaan 1990-luvulla. Nyt omaa eläkettä saavia on runsaat 1,2 miljoonaa. Vanhuuseläkeläisiä on lähes 900 000, työkyvyttömyyden perusteella eläkkeellä on noin neljännesmiljoona ja muilla eläkkeillä runsaat 100 000 henkilöä. Näistä työttömyyseläkkeellä on lähes 60 000 ja osa-aikaeläkkeellä noin 30 000 henkilöä. Tilastoluvuissa on jonkin verran päällekkäisyyttä.

Taulukko 1. Omaa eläkettä saavat eläkelajin mukaan 1990–2001.

	Kaikki eläkkeensaajat ¹⁾	Vanhuuseläke	Työkyvyttömyyseläke ²⁾	Työttömyyseläke	Muu omaeläke ³⁾	Osa-aikaeläke
1990	1 097 000	737 000	301 000	55 000	40 000	400
1991	1 106 000	751 000	305 000	48 000	41 000	700
1992	1 118 000	763 000	309 000	44 000	45 000	1 000
1993	1 133 000	777 000	310 000	43 000	48 000	2 000
1994	1 147 000	789 000	311 000	43 000	47 000	4 000
1995	1 157 000	804 000	310 000	39 000	46 000	5 000
1996	1 170 000	823 000	302 000	41 000	45 000	6 000
1997	1 181 000	837 000	295 000	45 000	44 000	7 000
1998	1 193 000	847 000	288 000	49 000	43 000	11 000
1999	1 209 000	858 000	282 000	52 000	42 000	18 000
2000	1 224 000	870 000	276 000	54 000	41 000	25 000
2001	1 233 000	876 000	268 000	58 000	39 000	29 000

1) Henkilön on mahdollista saada samanaikaisesti usean lajin mukaista eläkettä. Tästä syystä eläkelajien summa ylittää eläkkeensaajien kokonaislukumäärän.

2) Työkyvyttömyyseläkkeisiin sisältyvät yksilölliset varhaiseläkkeet.

3) Maatalouden erityiseläkkeet, rintamaveteraaneläke vuosina 1990–1998 ja rintamasotilaseläke vuosina 1990–1996.

Vanhuuseläkeläisten määrä ja osuus eläkkeensaajista on kasvanut viime vuosikymmenellä voimakkaasti. Kun vuosikymmenen alussa vanhuuseläkkeellä oli 67 prosenttia eläkkeensaajista, osuus on nyt 71 prosenttia.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrä kasvoi vuosikymmenen alussa. Tämä johtui yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevien määrän kasvusta vuoteen 1994 saakka. Työkyvyttömyyseläkkeensaajiin sisältyvät taulukossa myös yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevat. Tätä eläkettä saavat työelämässä pitkään olleet, ikääntyneet henkilöt, joiden työkyky on pysyvästi alentunut. Yksilöllisten varhaiseläkkeiden määrä kääntyi laskuun vuosikymmenen puolivälissä. Tämä johtui siitä, että yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostettiin 55 vuodesta 58 vuoteen vuonna 1994. Muutos näkyy siten työkyvyttömyyseläkettä saavien määrän vähenemisenä 1990-luvun jälkipuolella. Varsinaista työkyvyttömyyseläkettä saavien määrä on pienentynyt koko 1990-luvun ajan. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrän vähenemiseen vaikutti osaltaan suurtyöttömyys. Kun ikääntyneitä tuli suurin joukoin työttömiksi ja siirtyi työttömyyseläkeputkeen, niin työkyvyttömyyseläkkeelle jääminen väheni.

Työttömyyseläkeläisten määrä seuraa viipeellä työllisyystilanteen muuttumista. 1980-luvun lopun hyvä työllisyystilanne näkyy työttömyyseläkkeellä olevien määrän laskuna 1990-luvun alkupuolella. Työttömyyseläkeläisten määrä kääntyi laman seurauksena kasvuun vuosikymmenen puolivälissä. Määrä on kasvanut lähes 20 000 henkilöllä 1990-luvun puolivälin jälkeen ja sen arvioidaan kasvavan lähivuosina (Rantala 2002).

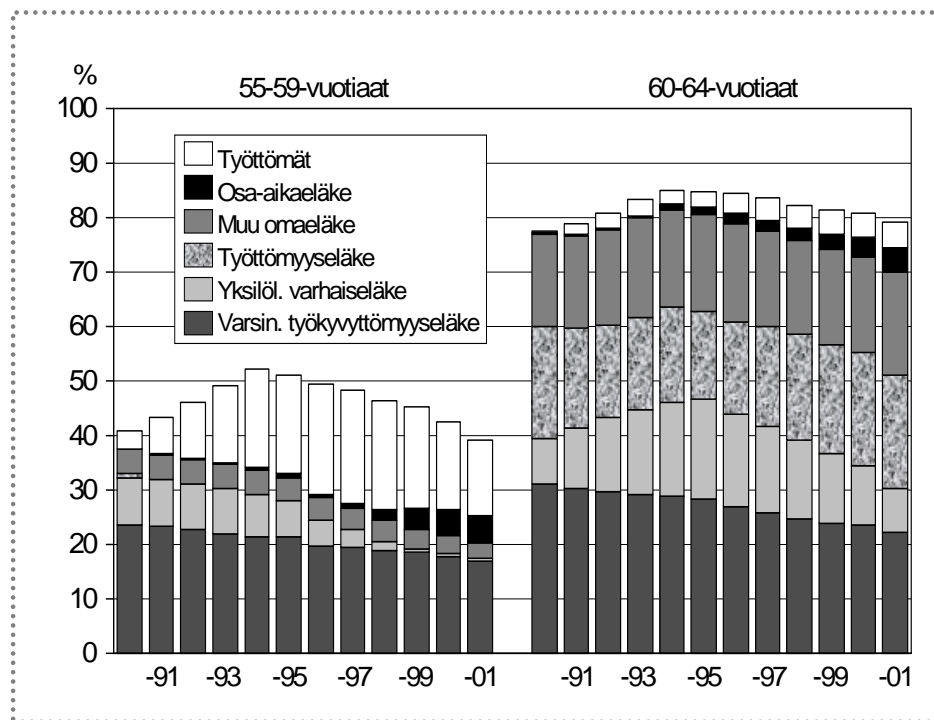
1990-luvun kehitykseen on vaikuttanut myös työttömyyseläkkeelle ja eläkeputken pääsyä koskevien säännösten muuttuminen. Työttömyyseläkkeelle pääsyn ikäraja nostettiin 60 vuodeksi vuonna 1986. Tästä johtuen vuoden 1990 jälkeen ei enää ole ollut alle 60-vuotiaita työttömyyseläkeläisiä. Vuonna 1994 työttömyyseläkkeen saamisen ehtoja kiristettiin ja vuoden 1997 alusta työttömyyseläkeputken alaikäraja nostettiin kahdella vuodella. Nykyisin työttömyyseläkeputken johtava päiväraha-aika voi alkaa 55 vuoden iässä ja oikeus lisäpäivärahaan 57 vuoden iässä.

Osa-aikaeläkeläisten määrä kasvoi 1990-luvulla muutamasta sadasta lähes 30 000:een. Kasvuun vaikuttivat vuosien 1994 ja 1998 lainmuutokset. Vuoden 1994 alusta ikäraja laski yksityisellä sektorilla samaksi kuin julkisella eli 60 vuodesta 58 vuoteen. Vuonna 1998 toteutettiin ikärajan määräraikainen alentaminen 56 vuoteen, mikä lisäsi osa-aikaeläkkeen suosiota merkittävästi. Alun perin kahdeksi vuodeksi kaavailtua kokeilua jatkettiin vuoden 2002 loppuun saakka.

Varhaiseläkeläisten väestöosuus pienentynyt

Varhaiseläkkeillä olo on vähentynyt viime vuosikymmenellä huomattavasti. 1990-luvun alussa 55–64-vuotiaista oli erilaisilla varhaiseläkkeillä 58 prosenttia, vuonna 2001 osuus oli 48 prosenttia. Osuudessa ovat mukana osa-aikaeläkkeensaajat. Kokoaikaeläkkeellä 55–64-vuotiaista oli 43 prosenttia vuonna 2001.

Kuvasta 1 nähdään, että muutos on ollut erilainen 55–59- ja 60–64-vuotiaiden ryhmissä. Eläkkeellä olevien 55–59-vuotiaiden väestöosuus on pienentynyt koko 1990-luvun. Sen sijaan 60–64-vuotiaiden väestöosuus kasvoi vuosikymmenen alkupuolella ja kääntyi puolivälissä laskuun.



Kuva 1. Eläkkeensaajien ja työttömien väestöosuudet ikäryhmissä 55–59- ja 60–64-vuotiaat vuosina 1990–2001.

Kokoaikaeläkkeellä olevien 55–59-vuotiaiden osuus on pienentynyt vuosikymmenen aikana runsaasta kolmasosasta noin viidesosaan ikäluokasta. Väheneeseen vaikutti yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevien osuuden pieneneminen. Vuosikymmenen alussa yksilöllistä varhaiseläkettä sai 55–59-vuotiaista noin joka kymmenes, nykyisin alle prosentti ikäluokasta.

Suurin syy vähenemiseen oli edellä todettu ikärajan nosto 55 vuodesta 58 vuoteen vuonna 1994. Vuoden 2000 alusta ikärajaa nostettiin edelleen 60 vuoteen. Uusi ikäraja koskee vuoden 1943 jälkeen syntyneitä.

Varhaiseläkkeillä olevien 55–59-vuotiaiden väestöosuuteen vaikutti myös 1990-luvun työllisyyskehitys. 55–59-vuotiaiden työttömien väestöosuus kasvoi aina vuoteen 1997 asti ja kääntyi tämän jälkeen laskuun. Syynä työttömien väestöosuuden pienenemiseen oli ikääntyvien työllisyyden ripeä nousu 1990-luvun lopulla. Työttömyyden voimakas kasvu vuosikymmenen alkupuolella johti siihen, että varhaisen eläkkeelle jäämisen yhdeksi pääväyläksi muodostui työttömyyseläkereitti. Myös sairausperusteisille eläkkeille siirtyminen väheni tästä syystä.

Eläkkeellä olevien väestöosuuden muutos 60–64-vuotiailla poikkesi nuoremasta ikäluokasta. Väestöosuus kasvoi 60–64-vuotiailla vuosikymmenen puoliväliin asti ja kääntyi tämän jälkeen laskuun. Myös tässä taustalla on yksilöllistä varhaiseläkettä saavien väestöosuuden kehitys: eläkettä saavien osuus kasvoi voimakkaasti vuoteen 1995 asti ja kääntyi sitten laskuun. Varsinaista työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus sen sijaan pieneni koko 1990-luvun ajan.

Työttömyyden kasvu lamavuosina näkyi työttömyyseläkeläisten osuuden kasvuna 60–64-vuotiaassa väestössä vasta vuosikymmenen jälkipuolella, kun työttömyyseläkeputkeen suurtyöttömyyden aikana tulleet saavuttivat vähitellen työttömyyseläkeiän.

Osa-aikaeläke on ainoa eläkeuoto, jossa eläkettä saavien väestöosuus on kasvanut koko 1990-luvun ajan molemmissa ikäryhmissä. Osa-aikaeläkkeelle siirtymisen arvioidaan jossain määrin vähentäneen työttömäksi tuloa ja kokoaikaiselle eläkkeelle siirtymistä (ks. Takala 2000).

Viime vuosikymmenen myönteisestä kehityksestä huolimatta Suomi on kärkimaa varhaiseläkkeiden yleisyydessä Pohjoismaissa (taulukko 2). Erityisesti 60–64-vuotiaiden eläkeläisten väestöosuus on suuri muihin maihin verrattuna. Ero näyttää jonkin verran tasoittuneen vuoden 1996 jälkeen: tämänikäisten eläkeläisten väestöosuus on Suomessa selvästi pienentynyt, kun sen sijaan muissa Pohjoismaissa vastaava väestöosuus on noussut. Tästä huolimatta tilanne on epäedullinen Suomen kannalta, sillä 60–64-vuotiaista on eläkkeellä Suomessa kolme neljäsosaa, Tanskassa kaksi kolmasosaa ja Norjassa ja Ruotsissa selvästi alle puolet ikäluokasta.

Maiden väliset erot ovat huomattavasti pienempiä 55–59-vuotiaassa väestössä. Myös tässä ikäryhmässä erot ovat kaventuneet, kun varhaiseläkeläisten osuus Suomessa ja myös Tanskassa on pienentynyt 1990-luvun lopulla. Noin viidennes tämänikäisestä väestöstä on Pohjoismaissa eläkkeellä. Alle 55-vuotiaiden eläkeläisten väestöosuudet ovat Suomessa

Tanskan ohella pienimmät. Eläkkeensaajien väestöosuudet nuoremmissa ikäluokissa ovat pysyneet Suomessa tarkastelujaksolla lähes samoina.

Taulukko 2. Pohjoismaisten eläkkeensaajien väestöosuudet ikäryhmittäin 1).

Vuosi	Ikä	Väestöosuus, %			
		Tanska	Suomi	Norja	Ruotsi
1996	16–39	1,9	1,8	4,6	1,7
	40–49	7,0	5,9	7,8	6,4
	50–54	15,8	12,3	12,5	10,9
	55–59	26,4	29,9	21,1	19,3
	60–64	61,0	81,1	33,7	37,9
	65–66	76,5	103,3	44,0	102,0
	67+	100,7	102,6	99,9	102,0
	Kaikki	26,8	28,4	26,1	28,5
2000	16–39	1,8	1,7	2,2	2,7
	40–49	6,9	5,6	8,2	8,3
	50–54	11,4	11,5	14,8	13,1
	55–59	20,5	23,0	21,7	19,4
	60–64	62,4	75,7	45,6	39,4
	65–66	78,9	104,5	62,9	103,5
	67+	101,1	104,4	102,7	103,1
	Kaikki	26,7	28,7	26,9	29,7

1) Väestöosuus jossain ikäryhmässä ylittää 100 %, koska osa eläkkeensaajista asuu muussa maassa kuin mistä eläkettä maksetaan. Osa-aikaeläkkeensaajat eivät sisälly eläkkeensaajiin.

Lähde: NOSOSCO 9:1998 ja 18:2002

Eläkkeensaajia suhteessa työllisiin yhä enemmän

Eläkkeensaajat ovat vanhempia kuin vuosikymmen sitten. Vanhuuseläkeikäisten (65+) osuus eläkkeensaajista on noussut suhteellisen lyhyenä aikana 62 prosentista 66 prosenttiin. Vanhimpien eläkeläisten osuus on kasvanut kaikkein nopeimmin. Kun 65 vuotta täyttäneiden määrä on lisääntynyt 1990-luvulla noin 130 000 henkilöllä, näistä hiukan yli puolet on 75 vuotta täyttäneitä. Vanhimpien ikäluokkien osuus kasvaa jatkossakin nopeasti.

Taulukko 3. Omaa eläkettä saavat ikäryhmittäin vuosina 1990 ja 2001.

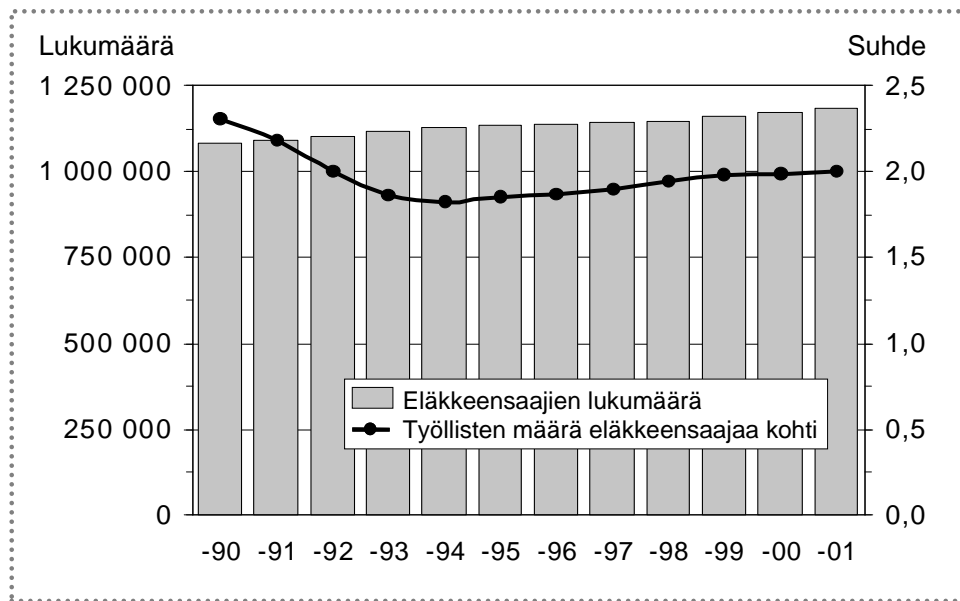
Ikäryhmä	1990		2001	
	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
Alle 30	12 500	1,2	9 700	0,8
30–44	43 900	4,0	33 800	2,8
45–54	64 600	5,9	74 600	6,1
55–59	94 600	8,6	86 600	7,0
60–64	199 400	18,2	215 200	17,5
65–74	392 600	35,8	455 100	36,9
75–	289 100	26,3	357 700	29,0
Kaikki	1 096 600	100,0	1 232 600	100,0

Väestön ikääntyminen saa aikaan sen, että eläkkeensaajien määrä kasvaa huolimatta varhaiseläkkeillä olevien osuuden pienenemisestä. Eläkkeensaajia suhteessa työllisiin on yhä enemmän. Keskeisenä haasteena on varhaiseläkkeiden käytön väheneminen, kun työhön osallistuvuutta pyritään lisäämään. Talouspolitiikan tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen nykyisestä 68 prosentista 70 prosenttiin ja pitkällä aikavälillä 75 prosenttiin.

Eläketurvan kestävä rahoitus on sidoksissa hyvään talous- ja työllisyyskehitykseen. Taloudellisen pohjan kestävyys arvioimiseen soveltuu eläkkeensaajien ja työllisten välisen suhteen kehitys. Eläkejärjestelmien rahoitus on sitä kestävämmällä pohjalla, mitä suurempana työllisten määrä pysyy eläkkeellä oleviin verrattuna.

Työllisyystilanteen huononeminen ja korkea työttömyys heikensivät eläkkeensaajien ja työllisten suhdetta huomattavasti 1990-luvulla (kuva 2).

Vuosikymmenen alkupuolella työllisten määrä suhteessa eläkeläisiin aleni nopeasti. Kun vuosikymmenen alussa yhtä eläkeläistä kohti oli 2,3 työllistä, niin heikoimmillaan laman jäljiltä tämä luku oli 1,8. Vuosikymmenen jälkipuolella tilanne koheni jonkin verran, mutta vuosikymmenen alun tasoa ei ole saavutettu. Nyt yhtä eläkeläistä kohti on 2,0 työllistä. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että 1990-luvun alun 74 prosentin työllisyysasteeseen ei ole päästy.



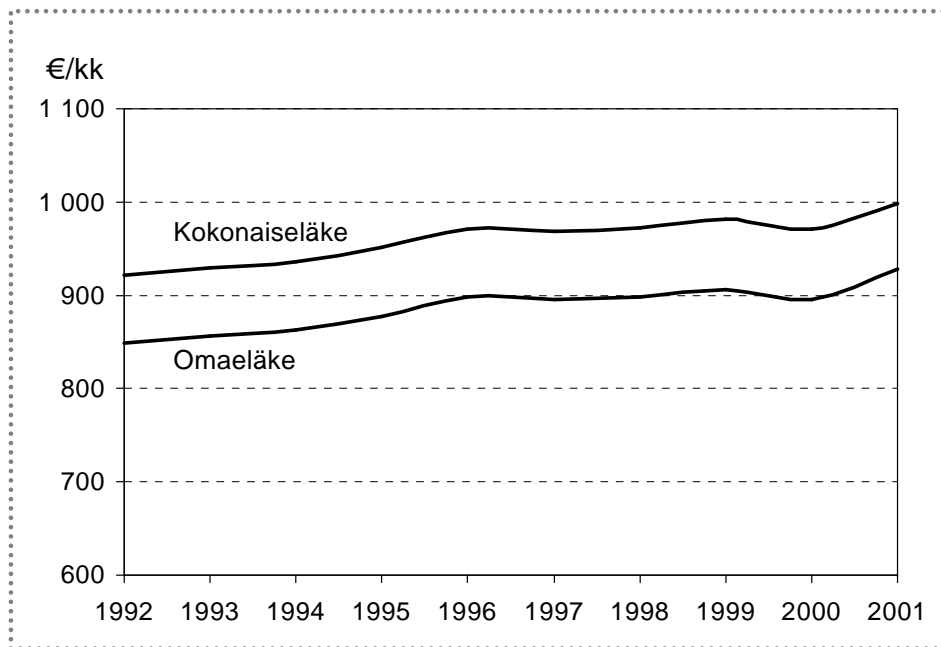
Kuva 2. Eläkkeensaajien lukumäärä ja työllisten määrä eläkkeensaajaa kohti vuosina 1990–2001.

Eläkkeensaajien määrä suhteessa työllisiin kääntyy jälleen huonommaksi, kun vuosina 1945–1957 syntyneet ikäluokat saavuttavat vanhuuseläkeiän ensi vuosikymmenellä ja samanaikaisesti työkään ja työlliseen työvoimaan tulevat huomattavasti pienemmät ikäluokat. Ennusteiden mukaan suhde huononee voimakkaasti aina vuoteen 2030 saakka ja vakiintuu nykyistä tasoa huomattavasti korkeammalle tasolle vuoden 2040 vaiheilla.

Eläketulon reaalikasvu maltillista

Kuvassa 3 on esitetty keskimääräisen kokonais- ja omaeläkkeen kehitys 1990-luvulla. Kokonaisaläke on noussut 1990-luvulla noin 8 prosenttia ja omaeläke noin 9 prosenttia. Vertailun vuoksi todettakoon, että samana aikana palkansaajien keskimääräiset reaaliensiot nousivat noin 14 prosenttia.

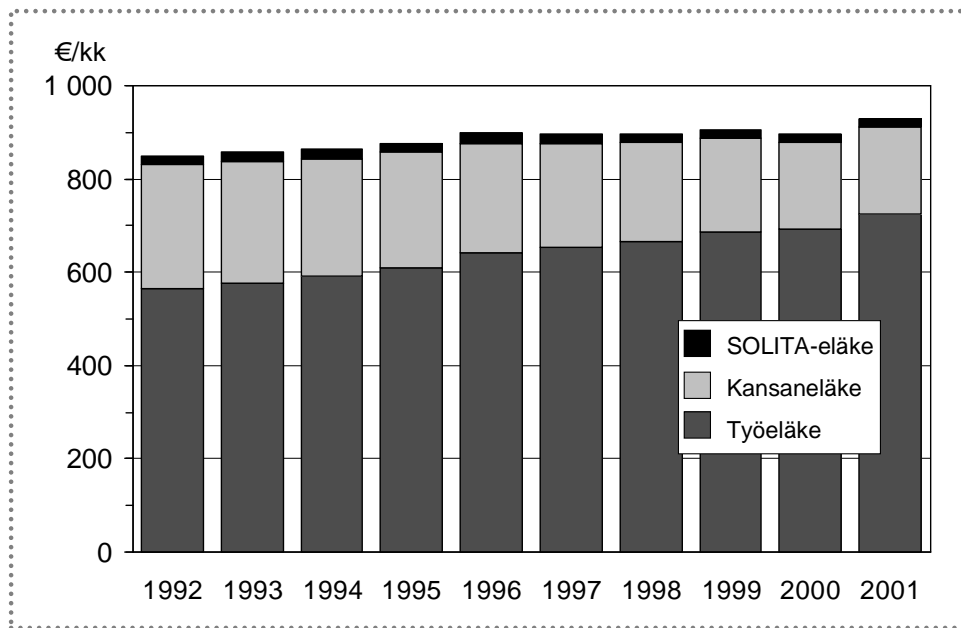
Kokonaisaläke on keskimäärin ollut noin 10 prosenttia omaeläkettä suurempi. Ero johtuu perhe-eläkkeistä, sillä leskeneläke nostaa erityisesti naisten keskimääräistä kokonaisaläkettä.



Kuva 3. Eläkkeensaajien (pl. erityiseläkkeensaajat¹⁰) keskimääräinen kokonais- ja omaeläke vuosina 1992–2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

¹⁰ Maatalouden erityiseläkkeet, rintamaveteraaneläke vuosina 1992–1998, rintamasotilaseläke vuosina 1992–1996 sekä osa-aikaeläke

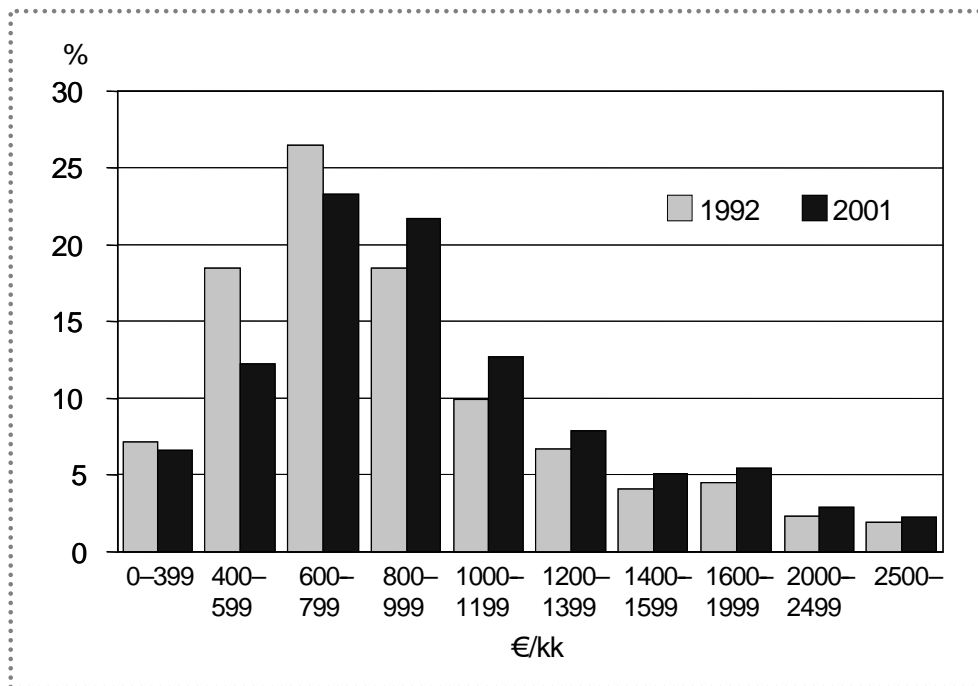
Omaeläketulon jakautuminen työeläkkeen, kansaneläkkeen sekä SOLITA-eläkkeiden kesken näkyy kuvasta 4. Työeläkkeen osuus on kasvanut tarkasteluajanjaksolla noin 10 prosenttiyksikköä, kansaneläkkeen osuus on puolestaan laskenut. Tähän on osaltaan vaikuttanut työeläkkeiden tason nousu, joka on leikannut kansaneläkkeitä. SOLITA-eläkkeiden osuus omaeläkkeestä on pysynyt pienenä koko tarkastelujakson ajan.



Kuva 4. Keskimääräisen omaeläkkeen (pl. erityiseläkkeet) jakautuminen työ-, kansan- ja SOLITA-eläkkeeseen¹¹ vuosina 1992–2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

¹¹ SOLITA-eläkkeet perustuvat liikenne- ja tapaturmavakuutus- sekä sotilasvamman- ja sotilas-tapaturmalakeihin.

Eläkkeensaajien kokonaiseläketulon jakauma on muuttanut selkeästi muotoaan 1990-luvun kuluessa (kuva 5). Vuonna 1992 alle 800 euron kuukausieläkettä sai 52 prosenttia eläkeläisistä. Vuonna 2001 tämä osuus oli enää 42 prosenttia. Asteikon yläpäässä eläkkeet ovat sen sijaan nousseet: yli 1 200 euron kuukausieläkettä saavien osuus on noussut vajaasta 20 prosentista noin 24 prosenttiin. Muutokseen on osaltaan vaikuttanut naisten eläketulotason parantuminen, jota käsitellään tuonnempana.



Kuva 5. Eläkkeensaajien kokonaiseläketulon prosenttijakauma vuosina 1992 ja 2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

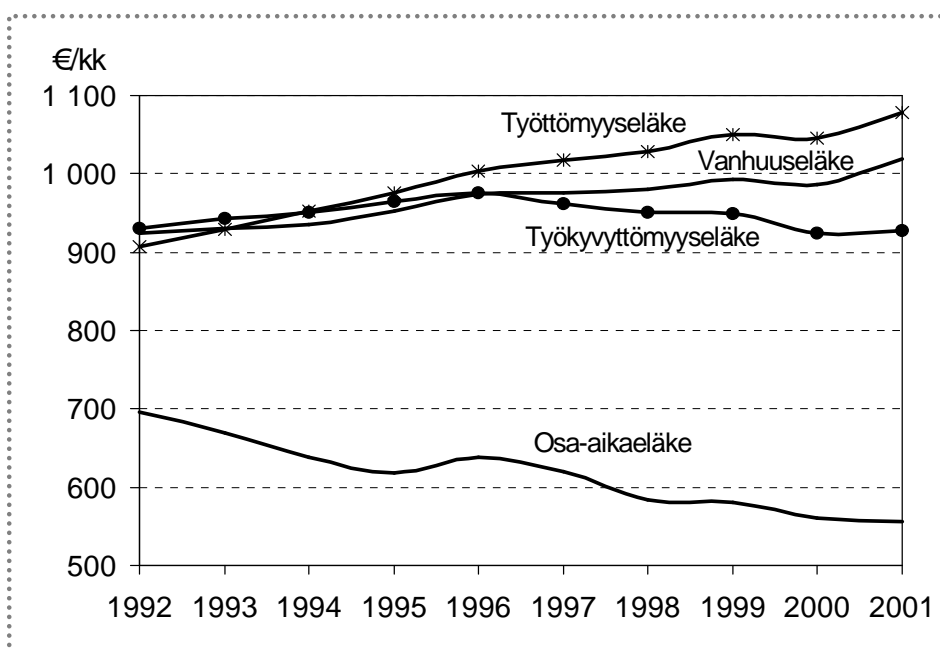
Eläketulo vanhuus- ja varhaiseläkkeillä

Kuvassa 6 on esitetty eläketulo vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osa-aikaeläkkeensaajilla vuosina 1992–2001. Työttömyyseläke ja vanhuuseläke ovat vuotta 2000 lukuun ottamatta kasvaneet tasaisesti. Työttömyyseläkkeen kasvuvauhti on ollut nopeaa, keskimäärin 1,9 prosenttia vuodessa. Syynä tähän on työttömyyseläkkeiden lyhyt kesto, joka johtaa työttömyyseläkettä saavien nopeaan vaihtuvuuteen. Alkavien eläkkeiden entistä parempi taso näkyy siis melko nopeasti työttömyyseläkkeen mää-

rässä. Vanhuuseläkettä saadaan ajallisesti paljon kauemmin, joten eläkkeiden tasokin muuttuu hitaammin.

Työkyvyttömyyseläke kasvoi vuoteen 1996 asti, jolloin toteutettu tulevan ajan karttumaprosentin leikkaus heikensi eläkkeitä ja työkyvyttömyyseläkkeet kääntyivät laskuun. Keskimääräinen työkyvyttömyyseläke oli vuonna 2001 suurin piirtein vuoden 1992 keskieläkkeen suuruinen.

Osa-aikaeläkkeellä olevan tulot perustuvat eläketulon lisäksi ansioihin. Keskimääräinen osa-aikaeläke on kokoaikaeläkkeellä olevan keskieläkkeestä noin puolet vuonna 2001. Keskimääräinen osa-aikaeläke on tasaisesti pienentynyt 1990-luvulla vuotta 1996 lukuun ottamatta. Alentuminen johtuu osa-aikaeläkkeelle siirtyvien ammatti- ja ansiorakenteen monipuolistumisesta. Vuonna 1992 osa-aikaeläkkeelle siirtyneitä oli vähän ja he olivat pääasiassa hyvätulaisia. 1990-luvun lopulla entistä enemmän myös pienituloisia on siirtynyt osa-aikaeläkkeelle.



Kuva 6. Keskimääräinen kokonaiseläke (pl. erityiseläkkeet) eläkelajeittain vuosina 1992–2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

Eläketulon kehitystä eläkelajin mukaan tarkastellaan myös taulukossa 4, jossa on esitetty kokonaiseläkejakauma eläkelajeittain. Vanhuus- ja työttömyyseläkeläisillä kahden alimman eläketuloluokan suhteellinen osuus on pienentynyt merkittävästi vuodesta 1992 vuoteen 2002 ja keskimmaisten ja ylimpien eläketuloluokkien osuus on vastaavasti kasvanut. Erityises-

ti työttömyyseläkeläisillä ylimmissä tuloluokissa tapahtunut nousu on ollut huomattava, mutta myös vanhuuseläkeläisillä näiden tuloluokkien osuus on noussut selvästi.

Eläketulon jakauma on muuttunut työkyvyttömyyseläkettä saavilla melko vähän. Selvää nousua eläkkeensaajien osuudessa on tapahtunut vain 700–1 099 euroa kuukaudessa saavilla. Muista poiketen osuudet ylimmissä tuloluokissa ovat alentuneet.

Myös keskieläkkeen muutos osoittaa, että vanhuus- ja työttömyyseläkkeellä olevilla keskieläke on noussut, mutta työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla pienentynyt muutamalla eurolla. Tähän on vaikuttanut osaltaan edellä mainittu tulevan ajan karttumisprosentin pieneneminen vuoden 1996 lainmuutoksessa.

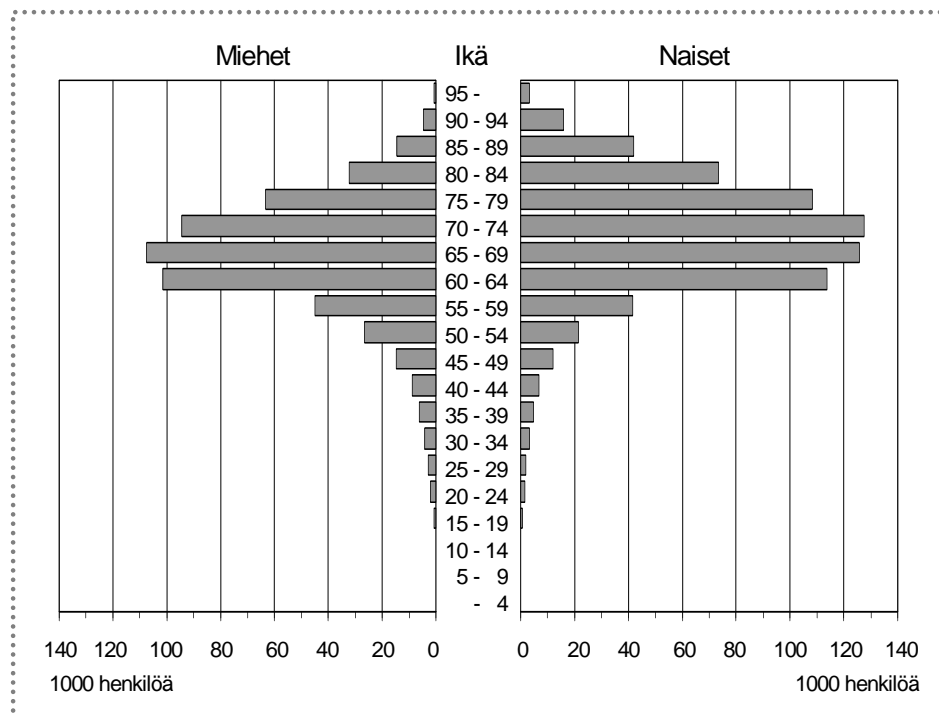
Taulukko 4. Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeensaajien kokonaiseläkejakauma eläkelajin mukaan vuosina 1992 ja 2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

Kokonais- eläke, €/kk	Vanhuuseläke		Työkyvyttömyys- eläke		Työttömyyseläke	
	1992 %	2001 %	1992 %	2001 %	1992 %	2001 %
0– 499	14,1	9,6	13,5	13,3	6,5	0,8
500– 699	25,0	18,0	20,8	18,2	22,8	11,7
700– 899	24,9	24,6	21,7	23,6	31,3	29,1
900–1 099	12,4	17,1	15,1	17,7	17,7	21,1
1 100–1 299	7,3	9,9	11,5	11,0	10,1	15,0
1 300–1 499	4,8	6,4	7,2	6,5	5,5	9,6
1 500–1 699	3,3	4,4	3,9	3,6	2,5	5,2
1 700–	8,1	10,0	6,3	6,1	3,6	7,5
Kaikki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lukumäärä	762 600	875 600	308 500	267 900	43 700	58 000
Keskieläke, €/kk	925	999	931	928	908	1 078

Naiset ja miehet eläkkeensaajina

Eläkkeensaajista oli vuonna 2001 naisia 700 000 ja miehiä 529 000. Naisten osuus on 1990-luvulla pienentynyt 59 prosentista 57 prosenttiin.

Vanhimmissa ikäryhmissä valtaosa on naisia. Yli 74-vuotiaista naisia on yli kaksinkertainen määrä miehiin verrattuna. Sitä vastoin alle 60-vuotiaista eläkkeensaajista miehiä on hiukan enemmän, mikä johtuu siitä, että varsinaisen työkyvyttömyyseläkkeen saajina on jonkin verran enemmän miehiä kuin naisia. Ikäryhmittäisten erojen taustalla ovat sukupuolten terveyteen ja eliniän pituuteen liittyvät erot.

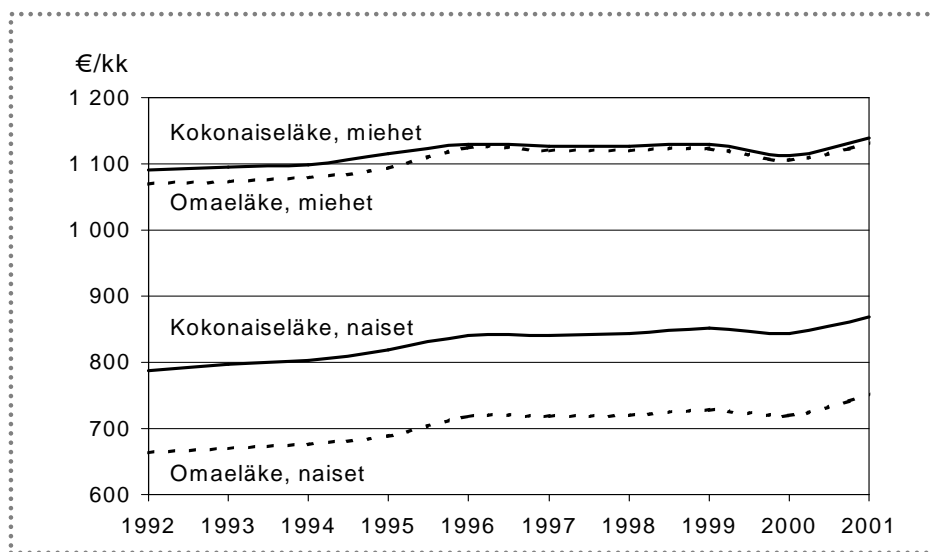


Kuva 7. Omaeläkkeensaajien ikärakenne sukupuolen mukaan vuonna 2001.

Keskimääräinen oma- ja kokonaisaläke on noussut lähes yhtä paljon molemmilla sukupuolilla, joten naisten ja miesten keskieläkkeen ero on supistunut vain vähän vuosikymmenen aikana (kuva 8). Ero on huomattava, tarkasteltiinpa pelkästään omaeläkettä tai eläketuloa perhe-eläke mukaan luettuna. Vuonna 2001 naisten omaeläke oli 66 prosenttia ja kokonaisalä-

ke 76 prosenttia miesten vastaavista. Eron syynä ovat sukupuolten palkkatason erot ja erot työuran kestossa.

Tässä on huomattava myös naisten ja miesten ikärakenteen erot. Vanhimpiin ikäryhmiin kuuluvia on naisten joukossa enemmän, joten naisten keskieläkkeessä painottuvat voimakkaammin vanhimpien eläkeläisten pienet eläketulot verrattuna miesten keskieläkkeeseen.



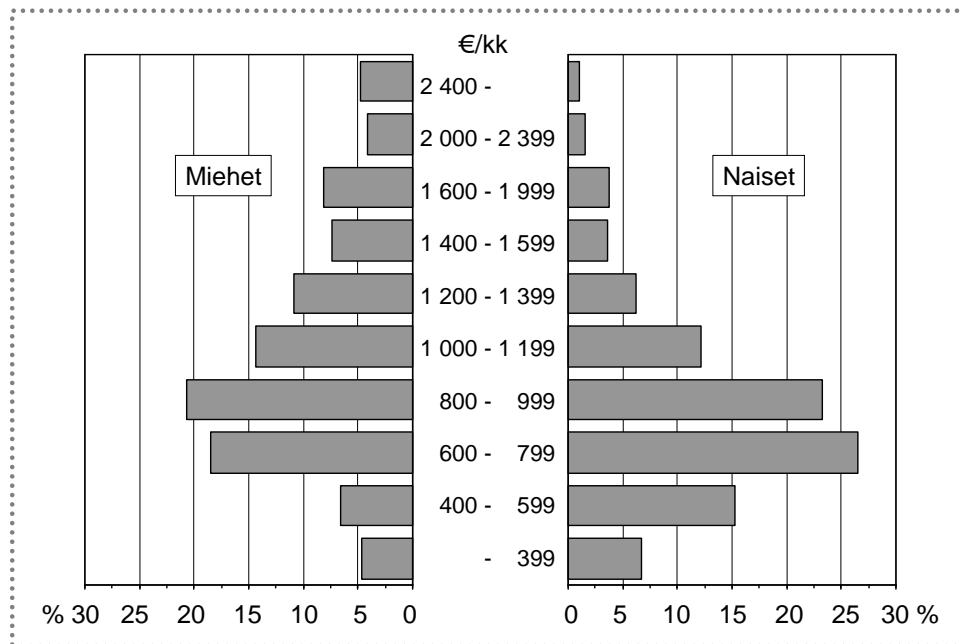
Kuva 8. Eläkkeensaajien (pl. erityiseläkkeensaajat) keskimääräinen oma- ja kokonaiseläke sukupuolen mukaan vuosina 1992–2001, €/kk vuoden 2001 rahana.

Oma- ja kokonaiseläke ovat lähes yhtä suuret miehillä, mutta naisilla näissä on suuri ero. Leskeneläke nostaa runsaalla sadalla eurolla naisten keskimääräistä eläketasoa (kuva 8).

Kun omaeläkettä saavia naisia on kaikkiaan 700 000, heistä 195 000 saa myös leskeneläkettä. Vastaavasti 529 000:sta omaeläkettä saavasta miehestä leskeneläkettä saa vajaat 23 000. Perhe-eläkkeellä on huomattava merkitys erityisesti naisleskien eläketulossa. Naisleskien kokonaiseläkkeestä perhe-eläke on keskimäärin 39 prosenttia ja miesleskien 12 prosenttia. Naisleskiä on paljon vanhimmissa ikäryhmissä, joissa naisten omaeläkkeet ovat keskimäärin pieniä. Suurin osa miesten leskeneläkkeistä on vuonna 1990 voimaan tulleen perhe-eläkelain mukaisia, joissa ns. eläkesovitus pienentää leskeneläkettä. Eläkesovituksessa lesken oma työeläke otetaan leskeneläkkeen määrässä huomioon. Eläkesovitus voi

viedä leskeneläkkeen eräissä tapauksissa kokonaan, ja näin käy useammin mies- kuin naisleskille.

Naisten eläkkeet ovat miesten eläkkeitä huomattavasti matalampia kaikissa eläkelajeissa. Vuonna 2001 esimerkiksi vanhuuseläkkeessä miesten keskieläke oli 1 215 euroa ja naisten 891 euroa kuukaudessa. Naisten keskieläkkeen pienuuteen vaikuttaa se, että vanhimmissa ikäryhmissä on edelleen huomattavan paljon pelkkää kansaneläkettä tai pientä työeläkettä saavia. Kuvassa 9 esitetty kokonaiseläketulon jakauma osoittaa, että esimerkiksi alle 800 euron kuukausieläkettä saavia on naisista puolet ja miehistä vajaa kolmasosa. Sitä vastoin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa saavien mieseläkeläisten osuus on kolminkertainen naiseläkeläisiin verrattuna.

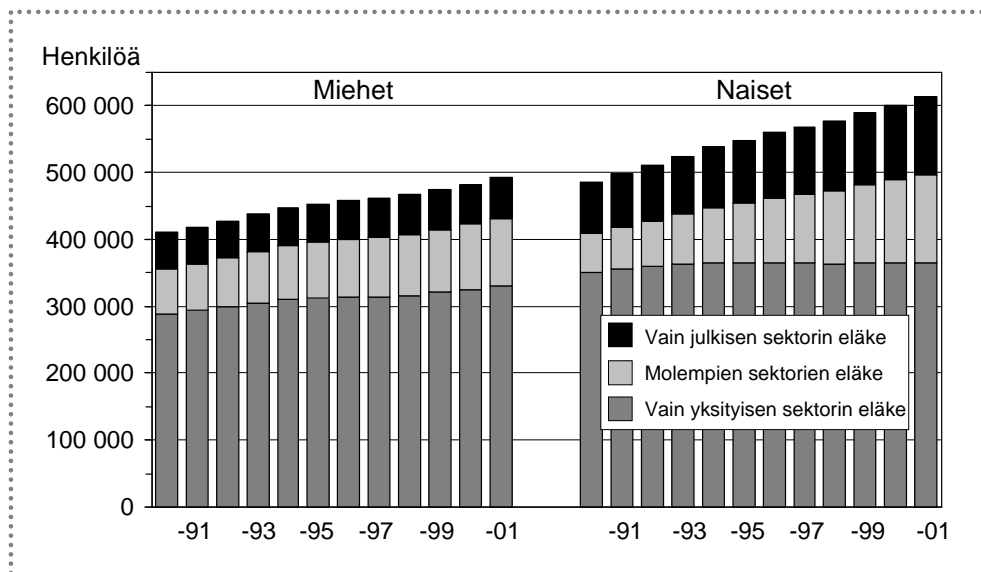


Kuva 9. Eläkkeensaajien (pl. erityiseläkkeensaajat) kokonaiseläkejakauma sukupuolen mukaan 31.12.2001.

Yksityisen sektorin eläketaso nousee

Työeläkkeensaajista valtaosa, 63 prosenttia, on toiminut vain yksityisellä sektorilla. Osuus on pienenemässä, mikä kertoo yksityisen ja julkisen sektorin välisen liikkuvuuden lisääntymisestä työmarkkinoilla. Sektoreiden välinen liikkuvuus näyttää lisääntyneen viime vuosikymmeninä erityisesti naisten keskuudessa. Julkiselta sektorilta eläkkeitä saavien naisten määrä on kasvanut miesten määrää nopeammin. Erityisen nopeaa kasvu on ollut molempien sektoreiden eläkettä saavien määrässä.

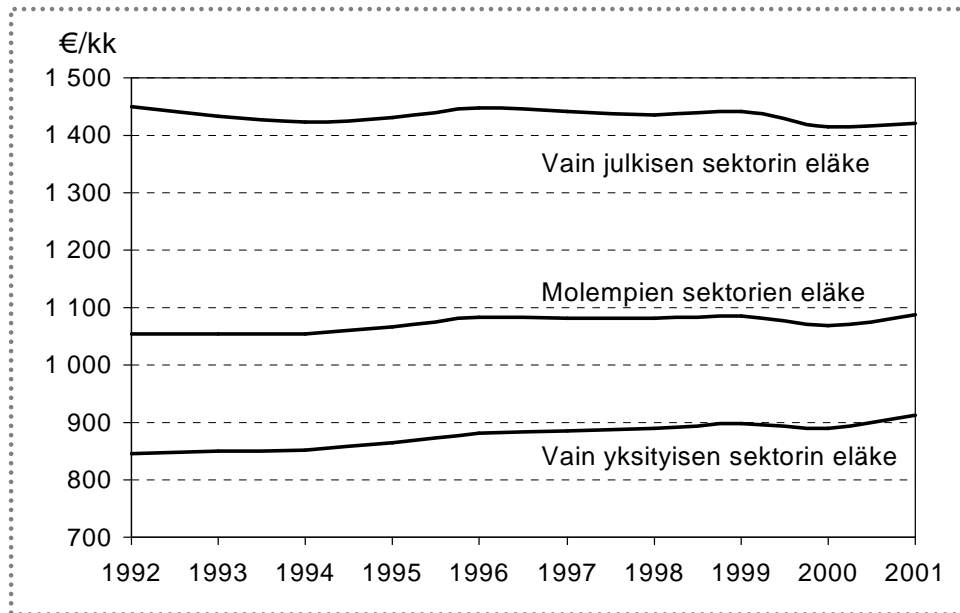
Syynä julkisen sektorin osuuden kasvuun naisten keskuudessa on naisvaltaisten alojen kuten sosiaali- ja terveystoimen ja opetuksen painottuminen julkiselle sektorille ja julkisen sektorin laajentuminen 1960-luvulta aina 1980-luvulle asti. Tulevaisuudessa yksityisen sektorin eläkkeensaajien joukkoa kasvattaa valtionlaitosten yksityistäminen viime vuosikymmenellä.



Kuva 10. Työeläkkeenä omaa eläkettä saavien jakautuminen sektoreittain vuosina 1990–2001.

Vain julkiselta sektorilta eläkettä saavien keskimääräinen kokonaiseläke on selvästi suurempi kuin molemmilta tai vain yksityiseltä sektorilta eläkettä saavilla (kuva 11). Tähän ovat vaikuttaneet julkisen sektorin parempi karttumaprosentti sekä pitemmät ja yhtenäisemmät työurat. Ero on hie-

man supistunut koko 1990-luvun ajan. Syynä on yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän asteittainen voimaantulo.



Kuva 11. Työeläkkeensaajien (pl. erityiseläkkeensaajat) keskimääräinen kokonaiseläke työeläkesektorin mukaan vuosina 1992–2001 (ei sisällä mahdollisia SOLITA-eläkkeitä), €/kk vuoden 2001 rahana.

Työeläkesektorien välinen ero näkyy myös taulukon 5 kokonaiseläketulojakaumissa. Yksityisellä sektorilla neljään alimpaan tuloluokkaan kuuluu 77 prosenttia eläkkeensaajasta, julkisella sektorilla vain 30 prosenttia. Lähes sama määrä julkisen sektorin eläkkeensaajista kuuluu pelkästään ylimpään tuloluokkaan. Ylintä tuloluokkaa lukuun ottamatta julkisen sektorin jakauma on huomattavasti tasaisempi kuin yksityisen tai molempien sektoreiden. Molempien sektorien eläkettä saavien jakauman osuudet sijoittuvat yksityisen ja julkisen väliin.

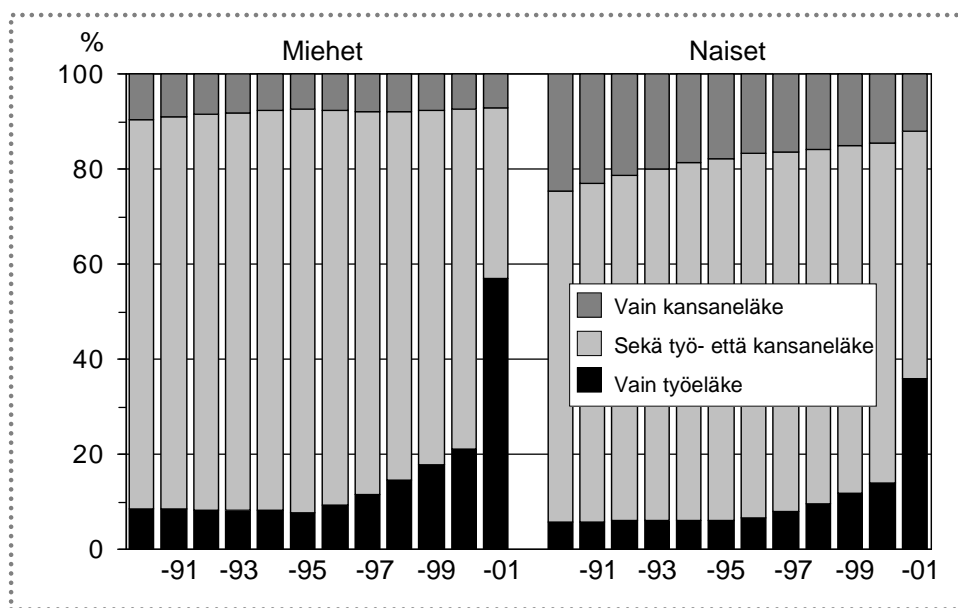
Taulukko 5. Työeläkkeensaajien (pl. erityiseläkkeensaajat) kokonaiseläkeja-
kauma työeläkesektorin mukaan 31.12.2001, €/kk vuoden 2001
rahana.

Kokonaiseläke, €/kk	Vain yksityisen sektorin eläke %	Vain julkisen sektorin eläke %	Molempien sektorien eläke %
0– 499	7,1	3,2	3,2
500– 699	21,0	4,2	13,2
700– 899	29,3	7,5	25,9
900–1 099	19,2	14,4	21,5
1 100–1 299	9,6	17,2	12,9
1 300–1 499	5,4	14,3	7,7
1 500–1 699	3,0	11,6	4,8
1 700–	5,4	27,5	10,8
Kaikki	100,0	100,0	100,0
Lukumäärä	664 300	163 900	233 800
Keskieläke, €/kk	945	1 447	1 115

Kansaneläkkeen osuus pienenee

Lakisääteinen eläketurva painottuu yhä enemmän työeläkkeisiin. Kansaneläkkeen osuus keskimääräisestä omaeläkkeestä on pienentynyt vuosikymmenen aikana noin 30 prosentista 20 prosenttiin (kuva 4). Muutoksen taustalla on työeläkejärjestelmän asteittainen voimaantulo ja naisten ansiotyön lisääntyminen työeläkelakien voimassaoloaikana.

Kansaneläkkeen merkityksen vähenemiseen vaikutti myös kansaneläkelain muutos vuonna 1996, jolloin kansaneläkkeestä tuli kokonaan työeläkevähenteinen. Vuoteen 1996 asti lähes kaikilla eläkkeensaajilla oli oikeus kansaneläkkeen pohjaosaan tuloista riippumatta. Kansaneläkkeen pohjaosa poistui asteittain vuosina 1997–2001. Vuoden 2001 alusta eläkkeeseen saattoi liittyä kansaneläke vain, jos työeläke oli enintään noin 950 euroa kuukaudessa. Kuvasta 12 ilmenee, että miehistä noin kolmasosa saa työeläkkeen lisäksi myös kansaneläkettä. Naisilla tämä osuus on noin puolet. Vastaavasti pelkkää työeläkettä saavien osuus kääntyi selvään kasvuun vuonna 1996 ja on vuonna 2001 huomattava varsinkin miesten keskuudessa.



Kuva 12. Omaa eläkettä saavien osuudet eläkejärjestelmän mukaan vuosina 1990–2001.

Myös pelkkää kansaneläkettä saavien osuus pieneni huomattavasti 1990-luvun kuluessa ja erityisen nopeasti naisten keskuudessa. Vanhimmissa ikäluokissa on paljon niitä naisia, joille ei ole karttunut työeläkettä. Heidän määränsä on kuitenkin vähentynyt. Kun vuosikymmenen alussa vielä 24 prosenttia naisista oli pelkän kansaneläkkeen saajia, tällä hetkellä osuus on 12 prosenttia. Miesten vastaava osuus on pienentynyt 10 prosentista 7 prosenttiin.

Kuvassa 12 tämä näkyy pelkkää työeläkettä saavien osuuden tasaisena kohoamisena vuosina 1996–2000. Vuoden 2001 poikkeuksellisen suuri muutos johtui vuonna 1996 aloitetun kansaneläkkeen pohjaosan asteittaisen poiston päättymisestä. Tämä näkyy vastaavana pudotuksena molempia eläkkeitä saavien kohdalla. Erityisesti miesten kohdalla muutos on huomattava. Lain voimaantulovaiheen jälkeen miehistä yli puolet saa pelkkää työeläkettä, naisista noin kolmasosa. Ero kertoo samalla miesten ja naisten eläketulon erosta.

Kelan maksamat eläkkeenlisät

Kelan maksamien eläkkeenlisien (asumistuki, eläkkeensaajien hoitotuki, lapsikorotus, puolisolisä ja rintamalisät) lukumäärä muuttui tarkastelukaudella kaksijakoisesti (taulukko 6). Asumistukien ja hoitotukien määrä lisääntyi ja muiden lisien väheni. Rintamalisien vähenemisen syynä oli, että rintamapalveluksessa olleet ikäluokat olivat vuoteen 1992 mennessä siirtyneet vanhuuseläkkeelle ja uusia lisiä myönnettiin enää vähän. Poistuma sen sijaan lisääntyi rintamalisänsaajien keski-ikä kasvaessa. Puolisolisät ja lapsikorotukset lakkautettiin vuoden 1996 alun kansaneläkelain muutoksella tietyn siirtymäajan jälkeen. Viimeiset puolisolisät maksettiin joulukuussa 2000, mutta uusia lapsikorotuksia alettiin taas myöntää vuoden 2002 alusta. Korotuksen suuruus oli kuitenkin vain 40 prosenttia alkuperäisestä. Asumistuen ja hoitotuen saajien osuus omaeläkkeensaajista oli vuonna 2001 lähes sama kuin 1992. Muiden lisien osuus väheni selvästi edellä mainituista syistä.

Asumistuensaajista runsas kaksi kolmasosaa ja hoitotuen saajista vajaat kaksi kolmasosaa oli naisia. Muissa lisissä oli miesenemmistö. Miesten osuus on hieman kasvanut lukuun ottamatta rintamalisiä.

Eläkkeenlisien rahamäärä oli vuonna 1992 lähes sama kuin vuonna 2001 eli vajaa 47 miljoonaa euroa. Näistä määristä riitti jokaiselle omaeläkkeensaajalle keskimäärin 43 euroa kuukaudessa vuonna 1992 ja 38 euroa vuonna 2001 – miehillä 52 ja 37 euroa, naisilla 36 ja 39 euroa. Lisien osuus kokonaiseläkkeestä pieneni 4,8 prosentista 3,8 prosenttiin. Miehillä osuus pieneni selvästi enemmän kuin naisilla (taulukko 6). Erilainen kehitys aiheutui pääasiassa rintamalisien määrän muutoksesta. Asumistukien osuus omaeläkkeensaajien keskimääräisestä kokonaiseläkkeestä kasvoi hieman. Kaikkien muiden lisien osuus pieneni.

Taulukko 6. Omaeläkkeensaajan eläkkeenlisät Kelasta saajan sukupuolen mukaan 1992 ja 2001 (31.12.).

Sukupuoli	Lisänsaajat		Lisänsaajien osuus kaikista omaeläkkeensaajista, %		Lisien osuus kaikkien omaeläkkeensaajien kokonaiseläkkeestä, %	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Kaikki						
Yhteensä					4,8	3,8
Asumistuet	151 500	165 200	13,6	13,4	1,4	1,6
Hoitotuet	137 700	159 900	12,3	13,0	1,5	1,3
Rintamalisät	243 300	136 200	21,8	11,1	1,8	0,8
Lapsikorotukset	21 600	6 900	1,9	0,6	0,2	0,0
Miehet						
Yhteensä					4,8	3,2
Asumistuet	45 500	55 000	9,7	10,4	0,8	1,1
Hoitotuet	48 500	59 600	10,4	11,3	1,1	1,0
Rintamalisät	192 000	96 500	41,2	18,2	2,7	1,1
Lapsikorotukset	14 200	4 600	3,1	0,9	0,2	0,0
Naiset						
Yhteensä					4,7	4,4
Asumistuet	106 100	110 300	16,3	15,7	1,9	2,2
Hoitotuet	89 200	100 300	13,6	14,3	1,8	1,6
Rintamalisät	51 400	39 800	7,9	5,7	0,8	0,6
Lapsikorotukset	7 400	2 300	1,1	0,3	0,1	0,0

Täyden kansaneläkkeen saajat

Täysiä kansaneläkkeitä¹² oli 146 700 vuonna 1993 (taulukko 7). Ne olivat lähes kaikki vanhuuseläkkeitä ja varsinaisia työkyvyttömyyseläkkeitä. Yk-

¹² Täyden kansaneläkkeen saaja oli ennen vuotta 1997 yhtä kuin täyden lisäosan saaja, ja täysi kansaneläke koostui pohjaosasta ja täydestä lisäosasta. Pohjaosan poistuttua kansaneläkelakiin vuoden 1996 alussa tehdyn muutoksen vuoksi täyden kansaneläkkeen saaja oli vuosina 1997–2001 yhtä kuin täyden työeläkevähenteisen kansaneläkkeen saaja. Täyden kansaneläkkeensaajan kokonaiseläkkeeseen voi kansaneläkkeen (täysi kansaneläke + eläkkeenlisät) lisäksi sisältyä myös työeläkettä enintään 45 euroa kuukaudessa (joulukuu 2001).

silöllisten varhaiseläkkeiden ja työttömyyseläkkeiden osuus oli yhteensä vain yksi prosentti. Vuoteen 2001 mennessä eläkkeiden lukumäärä väheni neljänneksellä. Vain varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden lukumäärä kasvoi hieman. Ennen 65 vuoden vanhuuseläkeikää alkaneiden eläkkeiden osuus kasvoi tarkastelukaudella vajaasta 40 prosentista yli puoleksi.

Taulukko 7. Täydet kansaneläkkeet eläkelajeittain 1993 ja 2001 (31.12.).

	1993 %	2001 %
65 vuoden iässä tai myöhemmin alkaneet vanhuuseläkkeet	60,7	49,1
Varhennetut vanhuuseläkkeet	3,9	5,1
Varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet	34,3	45,8
Yksilölliset varhaiseläkkeet	0,1	0,0
Työttömyyseläkkeet	1,0	0,0
Kaikki	100,0	100,0
Lukumäärä	146 700	111 100

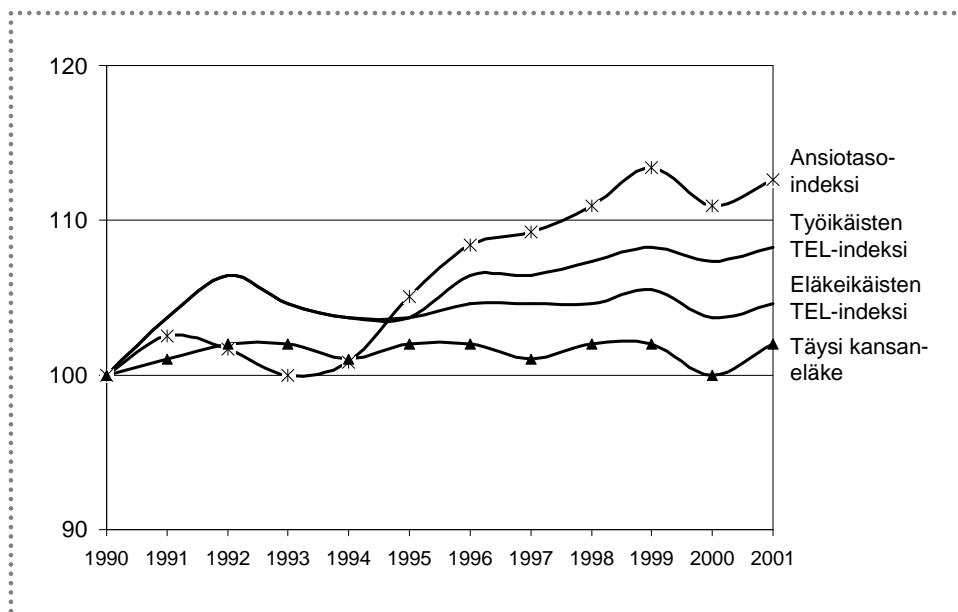
Eläkkeenlisien osuus kokonaisaläkkeestä oli täyden kansaneläkkeen saajilla huomattavasti suurempi kuin kaikilla omaeläkkeensaajilla. Vuoden 2001 lopussa osuus oli edellisillä 15 prosenttia ja jälkimmäisillä 5 prosenttia. Eläkkeenlisien merkitys täyden kansaneläkkeensaajille on hieman vähentynyt.

Kaikkien lisien lukumäärä väheni vuodesta 1993 vuoteen 2001 (taulukko 8). Rintamalisät ja lapsikorotukset vähenivät yli puolella. Uusia lapsikorotuksia ei vuosina 1996–2001 myönnetty lainkaan. Puolisolisien maksaminen loppui kokonaan vuoden 2000 lopussa. Täyden kansaneläkkeen rakenne muuttui siten, että suhteellisesti yhä useammalla eläkkeensaajalla on asumistuki tai hoitotuki ja yhä harvemmallalla sekä suhteellisesti että absoluuttisesti rintamalisä, lapsikorotus tai työeläke.

Taulukko 8. Täyden kansaneläkkeen rakenne vuosina 1993 ja 2001 (31.12.).

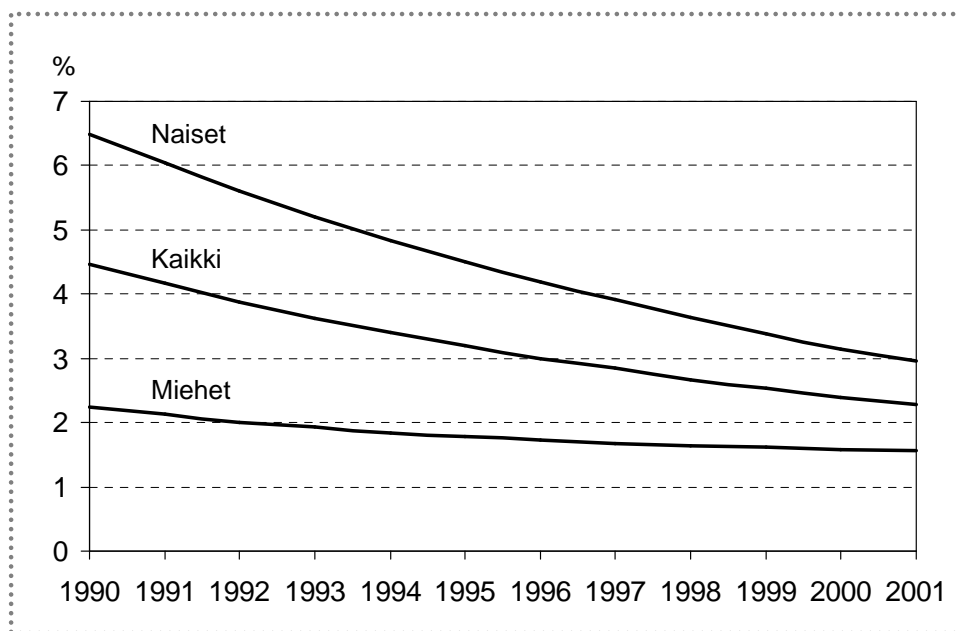
	1993		2001	
	Lukumäärä	% eläkkeistä	Lukumäärä	% eläkkeistä
Eläkkeitä yhteensä	146 700		111 100	
Eläkkeitä, joissa				
- asumistuki	51 800	35,3	43 500	39,1
- hoitotuki	46 100	31,4	38 200	34,4
- puolisolisä	50	0,0	-	-
- lapsikorotus	2 600	1,8	1 200	1,1
- rintamalisä	14 200	9,7	6 800	6,1
- ylimäär. rintamalisä	14 200	9,7	5 100	4,6
- työeläke	30 000	20,4	20 000	18,0

Täyden kansaneläkkeen saajien eläketurva parani vuosina 1990–2001 hitaammin kuin palkat ja työeläkkeet, ja vuoden 2001 kansaneläkkeiden tasokorotuksellakin oli vain vähäinen vaikutus. Ainoastaan yli 65-vuotiaiden TEL-indeksi on kehittynyt lähes samoin kuin täysi kansaneläke (kuva 13). Tämä on merkinnyt sitä, että kansaneläkkeensaajat eivät ole päässeet samalla tavalla osallisiksi hyvinvoinnin kasvusta kuin muut eläkeläiset.

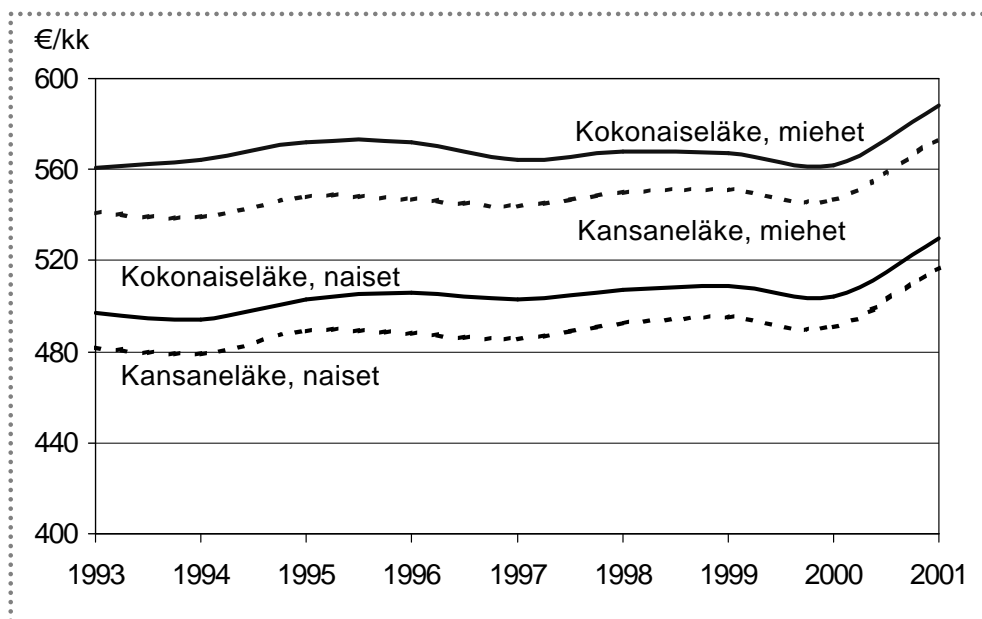


Kuva 13. Eräiden indeksien ja täyden kansaneläkkeen reaali muutos vuosina 1990–2002, vuosi 1990=100.

Työeläkkeiden kasvu näkyy hyvin siinä, että täyden kansaneläkkeen saajien osuus pienenee nopeasti. Heidän osuutensa 16 vuotta täyttäneestä väestöstä puolittui 4,5 prosentista vuonna 1990 2,3 prosentiksi vuonna 2001 (kuva 14). Muutos on ollut huomattava erityisesti naisilla. Heidän osuutensa pieneni enemmän kuin puolella. Miesten osuus väheni lähes kolmanneksen.



Kuva 14. Täyden kansaneläkkeen saajat, osuus 16 vuotta täyttäneestä väestöstä vuosina 1990–2001, %.



Kuva 15. Suomessa asuvien täyden kansaneläkkeensaajien keskimääräiset eläkkeet vuosina 1993–2001 (31.12.) sukupuolen mukaan, €/kk vuoden 2001 rahana.

Suomessa asuvien täyttä kansaneläkettä saavien keskimääräinen kokonaiseläke ja kansaneläke kasvoivat hieman vuodesta 1993 vuoteen 2000. Kansaneläkkeen tasokorotus vuonna 2001 korotti eläkkeitä niin, että vuoden 2001 lopussa keskimääräinen kokonaiseläke ja kansaneläke olivat reaalisesti noin 7 prosenttia suurempia kuin vuonna 1993¹³.

Naisilla sekä kokonaiseläke että kansaneläke kasvoivat noin 7 prosentilla. Miehillä muutos oli vähän pienempi. Kokonaiseläke kasvoi 5 ja kansaneläke 6 prosenttia (kuva 15). Miesten eläkkeet ovat keskimäärin suurempia kuin naisten, eikä ero ole tarkastelujaksolla kaventunut. Vuonna 2001 naisten keskimääräinen kokonaiseläke ja keskimääräinen kansaneläke olivat kumpikin 90 prosenttia miesten eläkkeestä.

Työeläketurvan rooli vahvistuu

Eläkkeensaajia ja eläketuloa koskevassa tarkastelussa on merkillepantavaa eläkeläisten määrän ja väestöosuuden kasvu, eläkkeensaajien rakenteen muuttuminen ja eläketason reaalinousu. Eläkkeensaajien määrää ovat tarkastelujaksolla kasvattaneet lähes yksinomaan vanhuuseläkkeelle ja osa-aikaeläkkeelle siirtyneet. Vanhuuseläkkeellä on nykyisin noin 140 000 henkilöä ja osa-aikaeläkkeellä noin 30 000 henkilöä enemmän kuin 1990-luvun alussa. Vuosikymmenen takaiseen tilanteeseen verrattuna sairausperusteisilla eläkkeillä olevien määrä ja väestöosuus ovat sitä vastoin pienentyneet. Erilaisilla varhaiseläkkeillä olevien 55–64-vuotiaiden väestöosuus on pienentynyt 58 prosentista 48 prosenttiin vuosikymmenen aikana. Myönteisestä kehityksestä huolimatta varhaiseläkkeillä on edelleen suurempi osa tämänikäisistä suomalaisista kuin muiden Pohjoismaiden kansalaisista.

Myös kansaneläkkeen muuttuminen kokonaan työeläkevähenteiseksi on muuttanut eläkkeensaajien rakennetta. Kansaneläkkeen pohjaosan asteittaisen poistumisen päätyttyä vuonna 2001 kaikista eläkkeensaajista vajaat puolet sai työeläkkeen lisäksi kansaneläkettä. Kun myös pelkkää

13 Kun ulkomailla asuvat eläkkeensaajat otetaan huomioon, niin täyden kansaneläkkeen saajien keskimääräinen eläke pysyi vuosikymmenen alkupuolella lähes ennallaan, mutta pieneni vuodesta 1996 alkaen. Tämä johtuu pääosin ulkomailla asuvien eläkkeensaajien osuuden kasvusta, sillä heidän keskimääräinen eläkkeensä oli huomattavasti pienempi kuin Suomessa asuvilla, esimerkiksi vuonna 2001 vain vajaa kolmannes Suomessa asuvien eläkkeestä. Kun vuonna 1993 täyden kansaneläkkeen saajista juuri kukaan ei asunut ulkomailla, oli ulkomailla asuvien osuus kasvanut 14 prosentiksi vuonna 2001.

kansaneläkettä saavat – vajaat kymmenen prosenttia eläkkeensaajista – otetaan huomioon, kansaneläkettä saavia oli hiukan yli puolet eläkkeensaajista. Työeläketurvan merkitys on kasvanut, ja myös siitä syystä, että työeläkkeiden taso on noussut muun muassa yksityisalojen työeläkejärjestelmän kypsymisen seurauksena.

Keskimääräinen eläke on noussut lähes kymmenellä prosentilla vuosikymmenen aikana. Nousu on aiheutunut pääasiassa siitä, että 1990-luvulla alkaneet eläkkeet ovat keskimäärin parempia kuin voimassa olleet ja päättyneet eläkkeet ovat keskimääräistä pienempiä. Tämä näkyy myös eläketulon jakaumassa niin, että pientä eläketuloa saavien osuus on huomattavasti supistunut ja eläkkeensaajien osuudet varsinkin keskimmäisissä tuloluokissa ovat nousseet. Pienituloisten eläkkeensaajien vähenemistä osoittaa myös se, että täyden kansaneläkkeen saajia on noin 36 000 henkilöä vähemmän kuin vuosikymmen sitten.

Kirjallisuus

Hietaniemi, Marjukka (2001): Yksilöllinen eläkevakuutus lakisääteisen turvan rinnalla. Julkaisussa Tuominen Eila (toim.): Muuttuva työ ja eläketurva. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2001:1.

Mäkinen, Tiina (2002): Julkista vai yksityistä? Eläketulon rakenteen ja tason kansainvälinen vertailu. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:29. Helsinki 2002.

NOSOSCO 1998. Social Protection in the Nordic Countries 1996. Nordic Social Statistical Committee 9:1998.

NOSOSCO 2002. Social Protection in the Nordic Countries 2002. Nordic Social Statistical Committee 18:2002.

Takala, Mervi (2002): Osa-aikaeläke. Katsaus viimeaikaiseen kehitykseen. Eläketurvakeskuksen monisteita 2000:32.

Rantala, Juha (2002): Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28. Helsinki 2002.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/5. Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Työryhmäraportti.

6 TULOJEN MUUTTUMINEN SIIRRYTTÄESSÄ ELÄKKEELLE

Juha Rantala

Eläkkeelle siirtyminen on monella tavalla merkittävä tapahtuma. Tärkeää siihen liittyvä seikka on muutos tulotasossa. Tämän luvun tavoitteena on arvioida, kuinka paljon yksilöiden tulotasot ovat muuttuneet heidän siirryttyään eläkkeelle.

Teknisemmin ilmaistuna tarkastelun kohteena on eläkkeelle siirtymisen tulosuhde. Se on eläketulon ja eläkettä edeltävän tulon suhde. Suhde kuvaa eläkkeelle siirtymisen aiheuttamaa muutosta tulotasossa ja sen taloudellista kannattavuutta. Se on myös eläkejärjestelmän toimivuuden mitta. Eläkejärjestelmän tavoitteena on säilyttää aikaisemman palkan mahdollistaman kulutustason säilyminen kohtuullisena siirryttäessä eläkkeelle. Tulosuhde ei siksi saisi olla liian matala. Toisaalta tulosuhde ei saisi olla liian korkeakaan, jotta taloudelliset kannustimet eivät lisäisi eläkehakuisuutta ja heikentäisi näin eläkejärjestelmän kestävyyttä.

Tulosuhde on käyttökelpoinen myös eri maiden eläkejärjestelmiä koskevissa vertailuissa, sillä sen laskeminen ei vaadi eri maiden monimuotoisten eläkesäännösten yhteensovittamista. Myös OECD on maavertailuissaan käyttänyt tulosuhteita tai niihin verrattavissa olevia indikaattoreita eläkejärjestelmien toimivuutta arvioidessaan (OECD 2002).¹⁴

Tässä luvussa tulosuhde lasketaan verotietojen avulla bruttotulojen mukaisena. Tulokäsitteenä ovat eläketulot eläkkeelle siirtymisen jälkeen ja päätoimiset ansio- tai työttömyysturvatulot tätä ennen.

¹⁴ Tietoja tulosuhteesta on tutkimusaineistojen puuttumisen vuoksi varsin vähän. Esimerkiksi OECD:n laskemat tulosuhteet perustuvat kvasikohortteihin tai hypoteettisiin esimerkkilaskelmiin (OECD 2002). Kvasikohortteihin perustuvien tulosten mukaan EU-maiden keskimääräinen käytettävissä oleviin tuloihin perustuva tulosuhde on noin 80 %. Järjestelmäeroista huolimatta maiden väliset erot ovat melko pienet, kun tulokäsitteet perustuvat käytettävissä oleviin tuloihin. Myös Mäkisen (2002) kvasikohortteihin perustuvassa tutkimuksessa maiden väliset erot olivat pienet. Ks. myös tämän kirjan luku 8.

Tulokset perustuvat osaotokseen vuosina 1996–1997 eläkkeelle siirtyneistä vähintään 48 vuotta täyttäneistä henkilöistä. Aineisto sisältää tiedot otos-henkilöiden eläkkeelle siirtymisen ajankohdasta ja tulosuhteen laskemiseksi vaadittavista tuloista.¹⁵ Tulot ovat elinkustannusindeksillä vuoden 1998 tasoon korjattuja kuukausituloja (euroja).

Koska kaikille alkuperäisen aineiston henkilöille ei ole voitu laskea tulosuhdetta, tarkastelun kohteeksi valittiin kolme pääryhmää: i) pysyvästä työstä vanhuuseläkkeelle siirtyneet, ii) pysyvästä työstä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet ja iii) pitkäaikaistyöttömyydestä työttömyyseläkkeelle siirtyneet. 16 Työ tai työttömyys on määritelty pysyväksi, jos se on ollut pääsääntöistä vuodesta 1994 alkaen. Työstä eläkkeelle siirtyneiden tarkasteluun otettiin vain TEL- tai julkisen sektorin työsuhteessa olleet. Taulukossa 1 on kuvattu eläkereittien muodostamisen perusasetelma. Liitteessä 1 on esitetty tarkemmat määritelmät.

Tarkastelun kohteena olevat eläkkeelle siirtymiset ovat tyypillisimpiä eläketapauksia. Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläke ovat ylivoimaisesti yleisimmät eläkelajit. TEL:n ja julkisen sektorin eläkelakien piiriin kuuluvat työsuhteet kattavat puolestaan valtaosan kaikista työllisistä.¹⁷ Tulkintojen kannalta keskeistä on se, että kaikkien otoshenkilöiden eläkettä edeltävä tulo joko vuodelta 1994 tai 1995 koostuu vain yhdestä tulolähteestä ja eläketulo vuodelta 1998 on vain yhden eläkelajin tuloa.

Tutkimusajankohdasta ja aineiston rajauksista johtuen laskelmia tulosuhteista ei voi yleistää. Tyypillisiä tarkastelun ulkopuolelle jääneitä ovat yrittäjyyden tai katkonaisen työuran jälkeen eläkkeelle siirtyneet sekä työntekoa eläkkeen ohella jatkavat henkilöt. Tällaisten ryhmien tulosuhteet voivat poiketa hyvinkin paljon tässä esitettävistä.

15 Aineisto perustuu Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta poimittuun satunnaisotokseen Suomessa asuvasta 48–67-vuotiaasta väestöstä vuodelta 1997. Vuosina 1996 ja 1997 eläkkeelle siirtyneiden 48–65-vuotiaiden lukumäärä oli otoksessa noin 16 000 henkilöä. Tarkemmin työssäkäyntitilaston otosaineistosta katso Rantala (2002).

16 Luotettavuuden ja tulkinnan parantamiseksi aineistoa supistettiin. Useaa eri eläketuloa tai samanaikaisesti eläke- ja muuta tuloa saavat henkilöt jätettiin tarkastelun ulkopuolelle tulkinta-ongelmien vuoksi. Poikkeuksena oli työeläkettä täydentävä kansaneläke. Myös sellaiset henkilöt, joille esimerkiksi epätyypillisen työuran vuoksi ei vuositasoinen verotietojen avulla voitu laskea luotettavasti (kuukausi)tuloja, jätettiin pois. Tästä syystä esimerkiksi yrittäjät jäivät tarkastelun ulkopuolelle.

17 Eläkejärjestelmän määritelmien työstä eläkkeelle siirtyneet otoshenkilöt vastaavat lähinnä täysitehoiselle omaan työuraan perustuvalla eläkkeelle siirtyneitä henkilöitä.

Taulukko 1. Otoksen vuosina 1996–1997 eläkkeelle siirtyneet.

<i>Kalenteriaika</i>	1994		1995		1996–1997		1998
<i>Eläkereitti</i> ¹⁾							
i)	Työssä	->	Työssä	->	Työssä -> VE	->	VE
ii)	Työssä	->	Työssä	->	Työssä -> TK	->	TK
iii)	Työtön	->	Työtön	->	Työtön -> TT	->	TT

*Tulosuhde eläkereitin mukaan*²⁾ :

- i) Työ -> VE = vanhuuseläke / työtulo
- ii) Työ -> TK = työkyvyttömyyseläke / työtulo
- iii) Työtön -> TT = työttömyyseläke / työttömyysturvaetuudet

1) VE = vanhuuseläke, TK = työkyvyttömyyseläke (yksilöllinen varhaiseläke mukaan lukien), TT = työttömyyseläke. Työssä olleiden eläkettä edeltävä työsuhde joko TEL- tai julkinen sektori (VEL+KVTEL).

2) Eläketulo vuodelta 1998, työtulo ja työttömyysturvaetuudet vuodelta 1994 tai 1995.

Tulot (euroa/kk) vuoden 1998 tasossa elinkustannusindeksin mukaan.

Tulosuhteen tulkinnassa on syytä olla huolellinen. Tässä käytetty tulosuhde on eläketulon ja eläkettä edeltävän tulon suhde. Suhde ei kuvaa eläkejärjestelmän antamaa korvausta eläkkeen perustana olevasta eläkepalkasta. Eläkkeen kertymisvauhtiin ja eläkepalkan laskentaan sekä elinkaaren työtulokehitykseen sisältyy lukuisia säännöksiä ja ilmiöitä, joiden vuoksi eläkettä edeltävien tulojen rinnastaminen eläkepalkkaan on virheellistä. Esimerkiksi työttömyyseläkereitin tulosuhde ei mittaa työttömyyseläkkeen tasoa suhteessa työuran eläkepalkkaan, vaan tulojen muutosta, kun henkilö siirtyy työttömyydestä työttömyyseläkkeelle.

Tulosuhde perustuu bruttotuloihin, joten se ei mittaa eläkkeelle siirtymisen välitöntä taloudellista kannattavuutta kattavasti. Verotus ja tulonsiirrot tasaavat eläkkeelle siirtymisestä koituvaa tulomuutosta, mitä tässä ei ole otettu huomioon. Tulosuhde ei myöskään kuvaa taloudellisten kannustimien vaikutusta eläkehakuisuuteen, sillä tulosuhde lasketaan toteutuneiden eläkkeelle siirtymisten perusteella. Henkilöt, joiden tulosuhde on matala, eivät hakeudu eläkkeelle taloudellisten syiden perusteella. Nämä

henkilöt jäävät tulosuhdetta laskettaessa tarkastelun ulkopuolelle. Välittömän tulomuutoksen lisäksi eläkkeelle siirtymisen kannustavuuteen vaikuttavat myös pitkän aikavälin tulo-odotukset.¹⁸

Vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden tulosuhteet erilaiset

Taulukossa 2 on esitetty eräitä taustatietoja otoshenkilöistä. Eläkkeelle siirtyneitä on yhteensä 7 685 henkilöä. Näistä vajaa kolmannes on siirtynyt työstä vanhuuseläkkeelle ja neljännos työkyvyttömyyseläkkeelle. Työttömyyseläkereitin osuus on 44 prosenttia.¹⁹ Kaikista otoshenkilöistä naiset siirtyvät miehiä useammin vanhuuseläkkeelle ja miehiä harvemmin työttömyyseläkkeelle. Työkyvyttömyyseläkereitin osuudet ovat miehillä ja naisilla lähes yhtä suuret.

Ikä- tai eläkelakikohtaiset osuudet liittyvät eläkesäännöksiin. Työkyvyttömyyseläkereitin osuus on suurin alle 60-vuotiaiden kohdalla, sillä varhennettua vanhuuseläkettä lukuun ottamatta eläkkeelle siirtyminen ei muuta kautta ole juuri mahdollista. Julkisella sektorilla yleinen 60–64 vuoden vanhuuseläkeikä, työttömyyseläkkeen 60 vuoden alaikäraja sekä 65 vuoden vanhuuseläkeikä TEL-aloilla ovat muiden ikäryhmien välisten erojen taustalla. Työkyvyttömyysriski nousee iän myötä. Tämä ja erot eri eläkelakien vanhuuseläkeikärajoissa selittävät osaltaan sen, miksi työkyvyttömyyseläke on yleinen TEL-aloilla ja vanhuuseläke julkisella sektorilla.

Taulukossa 3 on esitetty otoshenkilöiden mediaanitulosot kullekin eläkereitille erikseen. Työ-, työttömyys- ja eläketulot on laskettu toisistaan riippumattomasti, joten tulosuhdetta taulukon luvuista ei voida vielä päätellä. Vertailun vuoksi mukana ovat myös keskiarvo sekä tulotasojen vaihtelua kuvaavat ylä- ja alakvartiilit.

18 Kannustinmuuttujista ja niiden vaikutuksista eläkehakuisuuteen ks. Hakola (2002).

19 Vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkereittien osuudet ovat kaikkien eläkkeiden alkavuutta kuvaaviin rekisteritietoihin verrattuna pienemmät (Suomen työeläkkeensaajat 1996–1998). Ero selittyy sillä, että otosaineiston työssä olleista tarkastellaan vain pysyvästä TEL- tai julkisen sektorin työsuhteesta pysyvästi eläkkeelle siirtyneitä henkilöitä.

Taulukko 2. Eläkkeelle siirtyneet eläkereittien mukaan.

	Työstä vanhuus-eläkkeelle	Työstä työkyvyttömyyseläkkeelle	Työttömyydestä työttömyyseläkkeelle	Yht.
Eläkereitti				
Osuus, %	31,2	25,4	43,5	100
Lkm. (otos)	2 396	1 948	3 341	7 685
<i>Sukupuoli, %</i>				
Mies	27	26	47	100
Nainen	35	24	41	100
<i>Ikä, %</i>				
48–59	26	74	.	100
60–64	28	7	65	100
65–>	100	.	.	100
<i>Eläkelaki, % ¹⁾</i>				
TEL	38	62	.	100
Julkinen	69	31	.	100

1) Viimeisen työsuhteen eläkelaki. Julkinen = VEL + KVTEL.

Taulukko 3. Otoshenkilöiden työ-, työttömyys- ja eläketulojen jakautumista kuvaavia indikaattoreita eläkereitin mukaan.

Tulot, (euroa/kk). ¹⁾	Työstä vanhuus-eläkkeelle		Työstä työkyvyttömyyseläkkeelle		Työttömyydestä työttömyyseläkkeelle	
	Työ-tulot	Eläke-tulot	Työ-tulot	Eläke-tulot	Tyött.-tulot ²⁾	Eläke-tulot
Mediaani	1 832	1 210	1 613	1 042	790	824
Ylin kvartiili	2 387	1 613	2 034	1 294	941	1 092
Alin kvartiili	1 496	908	1 361	807	689	689
Keskiarvo	2 101	1 361	1 798	1 126	807	924

1) Eläketulot 1998, työtulot tai työttömyysturvaetuudet lähimmän täyden työ- tai työttömyysvuoden mukaan (1994 tai 1995). Tulot euroina vuonna 1998 elinkustannusindeksin mukaan. Ylin kvartiili = tuloaraja, jonka ylittää 25 % eniten ansaitsevaa. Alin kvartiili = tuloaraja, jonka alle jää 25 % vähiten ansaitsevaa.

2) Tyött.tulot = työttömyysturvaetuudet.

Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden eläkettä edeltävä mediaanityötulo on bruttona 1 832 euroa kuukaudessa. Mediaanivanhuuseläke on 1 210 euroa.

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden mediaanityötulo ja -eläketulo ovat kumpikin vanhuuseläkettä noin 10 prosenttia matalammat. Työttömyyseläkereitin mediaanitulotasot ovat matalimmat. Työttömyysturvasta koostuva kuukausitulo oli noin 790 euroa ja työttömyyseläke noin 824 euroa.

Tässä aineistossa keskimääräiset (mediaani tai keskiarvo) eläketulot ovat suuremmat kuin eläkkeiden alkavuuksiin perustuvat rekisteritietojen eläketulot. Työttömyyseläkkeiden kohdalla ero on melko pieni, mutta vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla se on yli 10 prosenttia. Aineiston rajauksista johtuva ero näkyy siten tulotasoissa, sillä pysyvästä työstä eläkkeelle siirtyneiden tulojen voi olettaa olevan keskimääräistä korkeammat (ks. myös alaviite 3).

Tulosuhteet yksityisellä ja julkisella sektorilla erilaiset

Eläkkeelle siirtymisen tulosuhde määriteltiin bruttoeläketulon ja eläkettä edeltävien bruttotulojen suhteeksi. Mitä suurempi tulosuhde on, sitä vähemmän yksilön bruttotulot laskevat eläkkeelle siirtymisen seurauksena. Jos tulosuhde on suurempi kuin yksi, tulot nousevat eläkkeelle siirryttäessä.

Taulukossa 4 on esitetty tulosuhteiden mediaanit ja keskiarvot kullekin eläkereitille. Jatkossa ainoastaan mediaania käytetään tulosuhteita koskevissa vertailussa. Eläkereitin mukaan tarkasteltuna vanhuuseläkkeen tulosuhde on 0,67, työkyvyttömyyseläkkeen 0,63 ja työttömyyseläkkeen 1,1. 'Keskimäärin' tulot alenevat vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle siirryttäessä noin 34 prosenttia. Työttömyyseläke on ainoa eläke muoto, jossa tulot kasvavat eläkkeelle siirryttäessä.

Työttömyyseläkereitin tulosuhde on odotettu. Työttömyyseläkettä edeltää usein ansiosidonnainen päiväraha, joka on keskimäärin noin 60 % työttömyyttä edeltävistä ansioista. Työttömyyseläke määräytyy puolestaan kuten eläkkeet yleensä eli työuran, työtulojen ja yhteensovituksen perusteella. Näistä syistä keskimääräisen työttömyyseläkkeen voi olettaa olevan

tämän aineiston henkilöillä samaa tasoa kuin työkyvyttömyyseläkkeen eli 60–65 % työttömyyttä edeltävistä ansioista.²⁰

Taulukko 4. Eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteet eläkereitin mukaan

Eläkereitti	Tulosuhteen	
	Mediaani	Keskiarvo
Työ → vanhuuseläke	0,67	0,65
Työ → työkyvyttömyyseläke	0,63	0,65
Työ → vanhuus- tai työkyvyttömyyseläke, keskimäärin	0,66	0,65
Työtön → työttömyyseläke	1,09	1,16

Vanhuuseläkereitin tulosuhde on työkyvyttömyyseläkereitin tulosuhdetta hieman korkeampi. Ero on melko pieni ja selittyy sillä, että työkyvyttömyyseläkkeeseen sisältyy usein myös menetetystä työtulosta karttunut eläke eli ns. tuleva aika. Tasoltaan vanhuus- ja työkyvyttömyysreittien tulosuhteet ovat kuitenkin yllättävän korkeat, sillä TEL:n alaisissa työsuh-teissa eläketulo voi olla yhteensovituksen jälkeen korkeintaan 60 % korkeimmasta työuran aikana ansaitusta eläkepalkasta. Julkisella sektorilla tämä raja oli tarkasteluajankohtana 66 %. Näiden tasojen saavuttaminen edellyttää lisäksi pitkää työuraa.

Taulukossa 5 on esitetty työstä eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteet eläkettä edeltävän työsuhteen eläkelain ja eläkkeelle siirtymisiän mukaan. Eläkelain huomioon ottamisen jälkeen tulosuhteet muuttuvat odotettuun suuntaan. TEL-työsuhteesta vanhuuseläkkeelle siirtyneiden tulosuhde on 60 %:n yhteensovitusrajan tuntumassa. Myös julkisella sektorilla tulosuh-teet ovat lähellä julkisen sektorin 66 %:n yhteensovitusrajaa. Myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden tulosuhteiden erot eläkelakien välillä ovat samankaltaiset.²¹

²⁰ Vaihtelu työttömyyseläkereitin tulosuhteissa on kuitenkin melko suuri. Tähän palataan tau-lukon 7 yhteydessä.

²¹ Eläkelain huomioon ottamisen jälkeenkin työstä eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteet ovat yl-lättävän korkeat. Tähän kysymykseen palataan lyhyesti jakson lopussa.

län myötä tulosuhde hieman alenee. Vaikka ero ei ole merkittävä, se on systemaattinen. Tähän vaikuttaa se, että nuoremmilla ikäluokilla työeläkettä kartuttavaa aikaa suhteessa koko työuraan on ollut enemmän kuin vanhemmilla ikäluokilla. Vanhempien ikäluokkien työura on alkanut jo ennen vuotta 1962, jolloin työeläkejärjestelmä tuli voimaan.²²

Taulukko 5. Työstä eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteet eläkelain ja iän mukaan.¹⁾

	TEL-alat		Julkinen sektori	
	Mediaani	Lkm.	Mediaani	Lkm.
Vanhuuseläkkeelle				
48–59-vuotiaana	.	6	0,69	549
60–64-vuotiaana	0,62	366	0,68	1 103
yli 64-vuotiaana	0,58	341	.	31
Työkyvyttömyyseläkkeelle				
48–59-vuotiaana	0,60	912	0,69	665
60–64-vuotiaana	0,58	265	0,66	106

1) Tulosuhde puuttuu, jos havaintojen lukumäärä solussa pieni.

Työuran keskeyttäminen vaikuttaa eläkkeen suuruuteen. Naisilla lastenhoito on yleinen tilapäisen työvoimasta poissaolon syy. Naisten tulosuhteen voi tästä syystä olettaa olevan miehiä matalampi. Naisten ja miesten välisiä eroja on tarkasteltu taulukossa 6.

Työstä vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden miesten ja naisten väliset erot ovat melko pienet. Ikäryhmässä 48–59-vuotiaat eroa ei ole ja ikäryhmissä 60–64- ja yli 64-vuotiaat ero noin 1–2 prosenttiyksikköä miesten eduksi. Vähäistä eroa voi selittää se, pienempituloisina naiset saavat miehiä useammin työeläkettä täydentävää kansaneläkettä.

Suurin ero on työttömyyseläkkeen kautta eläkkeelle siirtyneillä. Miehillä tulot kasvavat liki 20 prosenttia, naisilla ne säilyvät ennallaan. On

²² Suurin ero on TEL-aloilta vanhuuseläkkeelle siirtyneillä, sillä 60–64-vuotiaiden tulosuhde on 0,62 ja yli 64-vuotiaiden 0,58. Tämä voi osin johtua myös eräiden julkisen sektorin toimintojen yksityistämisestä TEL-järjestelmän piiriin (esim. posti ja VR). Näiden yksityistettyjen laitosten työntekijät säilyttivät valtion työntekijöille kuuluneet etuudet sekä eläkekartuman että eläkeikärajan suhteen.

mahdollista, että naisten lyhyempi työura ja matalampi ansiotaso miehiin verrattuna pienentävät naisten työttömyyseläkettä.

Taulukko 6. Tulosuhteet eläkereitin, iän ja sukupuolen mukaan.

	Naiset		Miehet	
	Mediaani	Lkm.	Mediaani	Lkm.
Vanhuuseläkkeelle				
- 48–59-vuotiaana	0,69	305	0,69	250
- 60–64-vuotiaana	0,67	968	0,68	501
- yli 64-vuotiaana	0,58	171	0,59	201
Työkyvyttömyyseläkkeelle				
- 48–59-vuotiaana	0,64	828	0,64	749
- 60–64-vuotiaana	0,59	192	0,61	179
- yli 64-vuotiaana
Työttömyyseläkkeelle				
- 60–64-vuotiaana	1,01	1 700	1,19	1 641

Taulukosta 7 ilmenee, kuinka tulosuhteet vaihtelevat kunkin eläkereitin ja eläkelain osoittaman ryhmän sisällä. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkereitit on yhdistetty, mutta yksityistä (TEL) ja julkista sektoria on tarkasteltu erikseen. Työttömyyseläkkeelle siirtyneitä on tarkasteltu yhtenä ryhmänä. Tulosuhteet on kussakin ryhmässä laskettu erällä desiili- ja kvartiilirajoilla. Esimerkiksi korkein desiili (kymmenys) viittaa tulosuhteeseen, jonka alle jää 90 prosenttia tarkastelun kohteena olevan ryhmän henkilöistä. Odotusten mukaan julkisella sektorilla tulosuhteet ovat korkeammat.

TEL:n piiristä eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteiden hajonta on melko vähäistä. Tulosuhde on korkeimman desiilin kohdalla 0,73 eli tulot alenevat eläkkeelle siirryttäessä 27 prosenttia. Alimman desiilin kohdalla tulosuhde on 0,50 eli tulot puolittuvat. Näiden rajojen sisäpuolella on 80 % kaikista TEL:n piiristä eläkkeelle siirtyneistä.

Myös julkisella sektorilla tulosuhteiden hajonta on verrattain pieni. Vaikka julkisen sektorin tulosuhteen mediaani on selvästi korkeampi kuin TEL:n piirissä olevilla, niin tulosuhteiden jakauman 'ääripää' ovat liki samaa suuruusluokkaa.

Suurin ero on työttömyyseläkereitin tulosuhteissa. Ylimmän desiilin kohdalla tulot nousevat eläkkeelle siirryttäessä 50 %. Alimman desiilin kohdalla tulot puolestaan laskevat jonkin verran: työttömyyseläke on työttömyysturvatuloa 15 % pienempi. Tulosuhteiden vaihtelu liittyy työttömyys-

turvan ja työttömyyseläkkeen säännöksiin sekä niiden kytkeytymiseen työttömyyttä edeltävään tulotasoon.

Taulukko 7. Tulosuhteet eläkereitin ja eläkelain mukaisissa luokissa.

Tulosuhde rajan kohdalla	Työstä vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeelle		Työttömyydestä työttömyyseläkkeelle
	TEL	Julkinen sektori	
Korkein desiili	0,73	0,75	1,50
Korkein kvartiili	0,66	0,71	1,27
Mediaani	0,60	0,68	1,09
Alin kvartiili	0,55	0,63	0,96
Alin desiili	0,50	0,53	0,85
Havaintoja otoksessa	1 890	2 454	3 341

Tutkimusajankohtana työttömyyseläkkeelle siirryttiin joko perus- tai ansiopäivärahan piiristä. Koska peruspäiväraha on ansiopäivärahaa selvästi matalampi, saattaa erityisesti peruspäivärahalta työttömyyseläkkeelle siirtyneiden työttömien tulosuhde olla korkea. Korkeaa tulosuhdetta voi selittää myös korkea työttömyyttä edeltävä tulotaso, sillä ansiosidonnaisen päivärahan osuus työttömyyttä edeltävästä tulosta alenee tulojen kasvaessa.²³ Työttömyyseläkkeen kohdalla vastaavaa riippuvuutta ei ole.

Keskimääräistä matalampi tulosuhde voi johtua esimerkiksi rikkonaisesta työhistoriasta tai työuran painottumisesta työttömyyttä edeltäviin vuosiin. Tässä tilanteessa työttömyysturva voi olla keskimääräistä tasoa tai jopa sitä korkeampi. Lyhyen työuran vuoksi työttömyyseläke jää kuitenkin keskimääräistä matalammaksi, mistä syystä tulot laskevat työttömyyseläkkeelle siirryttäessä.

²³ Esimerkiksi 840 euron kuukausituloa vuonna 1997 ansainneen työttömän päiväraha oli kuukaudessa noin 590 euroa (korvausaste 0,70) ja 2 500 euroa ansainneen noin 1120 euroa (korvausaste 0,45).

Kohtuullinen kulutustaso säilyy eläkkeelle siirryttäessä

Eläkejärjestelmän tavoitteena on vanhuusväestön kohtuullisen kulutustason turvaaminen ja köyhyyden ehkäiseminen. Työeläkejärjestelmässä on tavoitteeksi asetettu eläke, joka on 60 % yksilön työuransa loppuvaiheessa ansaitsemasta palkasta. Pienituloisten toimeentuloa täydensi kansaneläke.

Tulokset vuosina 1996–1997 eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteista antavat myönteisen kuvan asetetun tavoitteen onnistumisesta. Työstä eläkkeelle siirtymisen välitöntä tulomuutosta kuvaavat tulosuhteet ovat lähellä tavoitetasoa tai jopa sitä hieman suurempia. Vain harvalla tulot alenivat eläkkeelle siirryttäessä enemmän kuin 50 prosenttia.

Tulosuhteet eivät myöskään merkittävästi vaihdelleet eri taustatekijöiden mukaan. Ne olivat samantasoiset sukupuolen, iän ja eläkkeiden karttumasäännökset huomioon ottaen myös eläkelain mukaan tarkasteltuna. Tässä mielessä eläkejärjestelmä on monimutkaisuudestaan huolimatta ollut melko tasapuolinen vakuutettuja kohtaan.

Työeläkkeiden karttumasääntöihin perustuvan ennakoarvion mukaan työstä (vanhuus)eläkkeelle siirtyneiden tulosuhteen olisi voinut olettaa asettuvan ainakin yksityisellä sektorilla 50–55 %:n tasolle. Täyden eläkkeen saavuttaminen edellyttää nimittäin varsin pitkää työuraa, sillä nykyiset TEL-työeläkettä kartuttavat säännöt (1,5 % vuodessa) ovat olleet voimassa vuodesta 1962. Tätä ennen työnteosta ei karttunut eläkettä yhtä nopeasti.

Tuloksia tulkittaessa onkin tärkeää korostaa, että tämän selvityksen tulosuhde ei kuvaa eläkepalkan ja työeläkkeen suhdetta. Eläkettä edeltävä (palkka)tulo ei ole sama asia kuin viimeisen työsuhteen eläkepalkka puhumattakaan korkeimmasta työuran aikana ansaitusta eläkepalkasta, jonka perusteella työeläke yhteensovituksen jälkeen lopulta määräytyy. Työstä eläkkeelle siirtyneiden ennakoitua korkeampi tulosuhde voi johtua siitä, että ansiotulot saattavat laskea työhistorian viimeisinä vuosina. Tämä voi olla seurausta tuntipalkan alentumisesta tai kokonaistyöajan lyhentymisestä. Työttömyyseläkereitin tulosuhde on puolestaan luonteensa vuoksi erilainen kuin muiden eläkereittien. Työttömyyseläkkeen määräytymisen kannalta työttömyysajan tulojen merkitys on vähäinen.

Eläketulo ei ole myöskään sama asia kuin työeläke, vaan siihen sisältyy myös kansaneläke. Mitä enemmän pienituloisen eläkkeelle siirtyvän yksilön tulotaso nousee kansaneläkkeen ansiosta, sen korkeampi on hänen tulosuhteensa.

Lopuksi on syytä muistaa, että tarkasteltu aineisto ei ole kattava. Tarkastelun kohteena olivat pysyvästä työstä TEL- tai julkisen sektorin mukaiselle vanhuus- tai täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet sekä työttömyydestä työttömyyseläkkeelle siirtyneet. Ulkopuolelle jäivät muun muassa osa-aika- ja osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet henkilöt. Myös katkonaisen työuran jälkeen tai työvoiman ulkopuolelta eläkkeelle siirtyneitä ei käsitelty. Työllisistä ulkopuolelle jäivät yrittäjät sekä LEL-alat. Näistä syistä tuloksia ei voi yleistää koskemaan kaikkia eläkkeelle siirtyneitä.

Kirjallisuus

Hakola, Tuulia (2002): Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce, VATT-Research Reports 89.

Mäkinen, Tiina (2002): Julkista vai yksityistä? Eläketulon rakenteen ja tason kansainvälinen vertailu, Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:29.

Rantala, Juha (2002): Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke, Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28.

OECD (2002): Ageing and Income, Financial Recourses and Retirement in 9 OECD countries, Social Issues.

Liite 1.

Aineiston eläkkeelle siirtyneet: keskeiset rajaukset ja määritelmät.

Eläkettä edeltävä aika, vuodet 1994–1995

Työssä:

Työssä vuosina 1994–1995, ei eläkkeelle, ei työttömyyttä.
Työsuhteen kesto 12 kuukautta ainakin toisena kalenterivuotena.
Viimeisen työsuhteen eläkelaki: TEL- tai julkinen sektori (VEL+KvTEL).

Työtulot:¹⁾

Työtulo kuukaudessa: työtulo vuodessa / 12.
Työtulo vuodessa: Vuosiansio päätoimesta, ensisijaisesti vuodelta 1994.
Ei muita tuloja vuosina 1994–1995.

Työttömänä:

Työttömänä vuosina 1994–1995, ei eläkkeelle, työtuloja vuodessa max. 169 euroa.

Työttömyyden kesto 12 kuukautta ainakin toisena kalenterivuotena.

Työttömyysturvatulot:¹⁾

Työttömyysturvatulo kuukaudessa: Tyött.tulo vuodessa / 12,
ensisijaisesti vuodelta 1994.

Tyött. tulo vuodessa: Työttömyysturvaetuudet vuodessa.

Eläkkeelle siirtymisen aika, vuodet 1996–1997

Työstä vanhuuseläkkeelle:

Työtuloa ja eläketuloa, ei muuta toimintaa / ei muita tuloja

Työstä työkyvyttömyyseläkkeelle:

Työtuloa, sv-päivärahaa ja eläketuloa, ei muuta toimintaa / ei muita tuloja

Työttömyydestä työttömyyseläkkeelle:

Työttömänä ja työttömyyseläkkeellä

Työttömyysturva- ja eläketuloa, työtuloja korkeintaan 169 euroa / v.

Eläkkeellä, vuosi 1998:

Eläketulo kuukaudessa: Eläketulot vuodessa (pl. perhe-eläke) / 12,

Ei työtä, ei työttömyyttä, ei muita kuin eläketuloa.

Tulosuhde

Työstä eläkkeelle = työtulo / eläketulo

Työttömyydestä työttömyyseläkkeelle = työttömyysturvatulo / eläketulo.

1) Ansiotulot päätoimesta, työttömyysturvaetuudet, sv-päiväraha ja eläketulot verorekisterin vuositietoja.

7 ELÄKELÄISKOTITALOUKSIEN TOIMEENTULO

Hannu Uusitalo, Seppo Sallila & Robert Hagfors

Koko 1990-luvun eläkeläisten toimeentulo on ollut huomion kohteena. On keskusteltu vilkkaasti eläkeläisten aseman heikentymisestä eläketurvaan tehtyjen leikkausten takia. On sanottu, että eläkeläiset ovat jääneet jälkeä yleisestä tulokehityksestä.

Tässä luvussa kuvataan eläkeläisten toimeentuloa 1990-luvulla. Ensiksi sitä verrataan koko väestön toimeentuloon ja sen kehitykseen. Toiseksi kuvataan sitä, mistä eläkeläisten toimeentulo muodostuu. Mikä merkitys toimeentuloon on ansiotuloilla, eläkkeillä ja muilla tulonsiirroilla? Kolmanneksi kuvataan eläkeläisten kulutusta ja sen muuttumista. Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan tulonjakoa. Aluksi katsotaan, miten eläkeläiskotitaloudet sijoittuvat koko väestön tulonjaossa. Sitten selvitetään, miten tulot jakautuvat eläkeläiskotitalouksien välillä, ja lopuksi kiinnitetään huomio eläkeläisten pienituloisuuteen ja köyhyyteen.

Mitä eläkkeille tapahtuu ja mitä eläkeläisten ryhmälle tapahtuu, ovat osittain eri asioita. Eläkeläiskotitalouksissa on usein henkilöitä, joilla on eläkkeiden ohella muita tuloja, esimerkiksi työ- tai omaisuustuloja. Niissä voi olla myös kokonaan vailla eläketuloa oleva jäsen. Eläkeläiskotitalouksien toimeentuloon vaikuttavat paitsi kotitalouden saamat tulot ja sen maksamat verot myös se, kuinka monen henkilön elanto on näistä tuloista riippuvainen.

Aineistot ja menetelmät

Kirjoitus perustuu Tilastokeskuksen tulonjakotilaston vuosiaineistoihin ja vuosina 1990, 1994–96 ja 1998 tehtyihin kulutustutkimuksiin. Tulonjakotilaston tekotapaa ja menetelmiä on selostettu siihen perustuvissa julkaisuissa (ks. esim. Tulonjakotilasto 2000).

Kirjoituksessa käytetään tulonjakotutkimuksessa vakiintuneita menetelmiä ja kuvaustapoja (esim. Kakwani 1986, Uusitalo 1988, Työryhmäraportti 2001, 28–34). Toimeentulon kannalta päähuomio kiinnitetään kotita-

louden käytettävissä oleviin tuloihin ja niiden jakautumiseen. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot²⁴ rakentuvat seuraavasti. Palkka-, yrittäjä- ja omaisuustuloista muodostuvat tuotantoteijätulot. Kun mukaan laskeaan saadut tulonsiirrot, esimerkiksi eläkkeet, sairausvakuutuskorvaukset ja työttömyysavustukset, saadaan bruttotulot. Kun bruttotuloista vähennetään maksetut tulonsiirrot eli välittömät verot, olemme käytettävissä olevissa tuloissa. Tarkasteltavana ovat vuotuiset tulot.

Erikokoisten ja erilaisten kotitalouksien tuloja ei voi sellaisenaan verrata. Sama tulo antaa erilaisen toimeentulon yhden hengen kotitaloudelle ja vaikkapa kaksilapsiselle perheelle. Vertailun mahdollistamiseksi on kehitetty erilaisia kulutusyksikköasteikkoja, joilla kotitalouden tulot jaetaan. Ei kuitenkaan ole olemassa yhtä ja ainoaa oikeaa asteikkoa. Siksi tulotasoa, tulonjakoa ja köyhyysriskejä koskevilla tarkasteluilla on käytetty kolmea eri asteikkoa. Käytettyjä asteikkoja on kuvattu oheisessa laatikossa.

Eläkeläistalouksien kulutusmenoja tarkastellaan kotitaloutta kohti, koska se kuvaa rahankäytön euromääriä ja jakautumista eri hyödykeryhmiin.

Eläkeläiskotitaloudet on määritelty noudattaen Tilastokeskuksen sosioekonomista luokitusta. Sen mukaan henkilöt jaetaan ensin ammatissa toimiviin ja ammatissa toimimattomiin. Ammatissa toimiviksi on pääsääntöisesti luettu kaikki tilastovuonna vähintään kuutena kuukautena tuotantotoimintaan osallistuneet. Ammatissa toimimattomat on jaettu eläkeläisiin, työttömiin ja muihin. Kotitalouden sosioekonominen asema määräytyy viitehenkilön sosioekonomisen aseman mukaan. Yleensä kotitalouden viitehenkilöksi valitaan se kotitalouden jäsen, jonka henkilökohtaiset tulot ovat suurimmat, mutta esimerkiksi yrittäjäkotitalouksien tapauksessa koko kotitalouden toiminta otetaan huomioon. Eläkeläistaloudeksi luokitellaan esimerkiksi sellainen talous, jossa suurituloisempi on eläkkeellä ja pienituloisempi on edelleen työssä. Vastaavasti ammatissa toimivaksi luokitellaan kotitalous, jossa suurituloisempi on ammatissa toimiva, mutta pienituloisempi on eläkkeellä. Eläkkeensaajia on siis myös ammatissa toimivissa kotitalouksissa, ja ammatissa toimivia on eläkeläiskotitalouksissa.

24 Käytettävissä olevat tulot sisältävät myös joitakin laskennallisia tuloeriä, joten ne ovat jonkin verran suuremmat kuin kotitalouden rahatulot. Merkittävin laskennallinen tuloerä on omaisuustuloihin luettava omistusasunnossa asumisesta syntyvä asuntotulo. Ks. Savela (2001).

Kulutussyksikköasteikot

Tulonjakotutkimuksessa on vakiintunut käytäntö muuntaa ns. kulutussyksikköasteikkoja käyttäen tulot vertailukelpoisiksi silloin, kun kotitaloudet poikkeavat toisistaan rakenteellisesti. Näin saatuihin muunnettuihin tuloihin (ekvivalentteihin tuloihin) sovelletaan sitten tavanomaisia tulonjakotutkimuksen menetelmiä. Tässä tutkimuksessa käytetään kolmea erilaista kulutussyksikköasteikkoa. OECDn vanhassa asteikossa (vanha OECD) aikuiselle annetaan paino 1,0. Muille aikuisille annetaan paino 0,7. Alle 18-vuotiaille lapsille annetaan paino 0,5. Kulutussyksikköasteikko muodostetaan sitten laskemalla yhteen kotitalouden jäsenten painot. Jos kotitaloudessa on esim. 2 aikuista ja 2 lasta, on kotitalouden skaalaluku $1,0+0,7+0,5+0,5$ eli 2,7. Toinen sovellettava asteikko on OECDn uusi asteikko (uusi OECD), jossa ensimmäinen aikuinen saa edelleen painon 1,0, mutta muut aikuiset painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat lapset painon 0,3. Esimerkkitalouden skaalaluvuksi muodostuu siis tässä asteikossa $1,0+0,5+0,3+0,3$ eli 2,1. Kolmas sovellettava asteikko on empiiriseen kulutuskäyttämiseen perustuva RH98-asteikko. Se on rakennettu vuoden 1998 kulutustutkimuksen perusaineiston ja ekonometrisen analyysin avulla. Kotitalouksien kulutuskäyttämistä kuvaavan kysyntäjärjestelmän perusteella on laskettu hyötytaso yksinäiselle alle 45-vuotiaalle henkilölle, jonka tulot olivat 20 800 euroa vuonna 1998. Muille kotitaloustyypeille on sitten laskettu ne vähimmäiskustannukset, joilla ne ovat samalla hyötytasolla kuin standarditaloudeksi valittu yksinäinen henkilö. Laskelmissa on arvioitu kotitalouden päämiehen ikärakenteen sekä jäsenten lukumäärän ja lasten ikärakenteen vaikutus. Asteikko on viritetty standarditalouden hyötytasolle ja on sille ehdollinen. Laskentamenetelmä on yksityiskohtaisemmin esitelty artikkelissa Hagfors (1989). Taulukossa 1 on esitetty sovellettavien kulutussyksikköasteikkojen skaalalukuja joillekin kotitaloustyypeille. Hyvä tutkimus kulutussyksikkövalinnan merkityksestä tuloksiin on Buchmann ym. (1998).

Taulukko 1. Sovellettavia kulutussyksikkölukuja joissakin kotitaloustyypeissä.

Skaala	1 aikuinen	2 aikuista	2 aikuista ja 2 lasta (-14)	6 aikuista
OECD				
Vanha	1,00	1,70	2,70	4,50
Uusi	1,00	1,50	2,10	3,50
RH98				
-45	1,00	1,58	2,28	2,94
45-64	1,06	1,65	2,43	3,00
65-74	0,95	1,33	2,02	2,69
75-	0,87	1,16	1,95	2,53

Eläkeläistalouksia entistä enemmän

Tulonjakotilastoaineistojen mukaan eläkeläiskotitalouksissa asuvien määrä on kasvanut lähes 115 000 hengellä vuodesta 1990 vuoteen 2000. Kaikissa kotitalouksissa asuvien määrä on kasvanut noin 132 000 hengellä, joten väestönkasvun valtaosa on painottunut eläkeläistalouksiin. Vuonna 2000 eläkeläistalouksissa asui 19 prosenttia kaikista laitosväestön ulkopuolisista suomalaisista.

Taulukko 2. Eläkeläiskotitalouksien ja kaikkien kotitalouksien väestöllisiä piirteitä vuosina 1990, 1995 ja 2000.

	1990		1995		2000	
	Eläkeläis- kotitalous	Kaikki koti- taloudet	Eläkeläis- kotitalous	Kaikki koti- taloudet	Eläkeläis- kotitalous	Kaikki koti- taloudet
Kotitalouden keskikoko	1,45	2,29	1,50	2,21	1,47	2,15
Aikuisia keskimäärin	1,43	1,74	1,47	1,70	1,45	1,68
Lapsia keskimäärin	0,02	0,55	0,03	0,51	0,02	0,48
Kulutussyksiköitä keskim.	1,22	1,56	1,25	1,52	1,23	1,50
Ammatissa toi- mivia keskim.	0,05	1,09	0,05	0,85	0,05	0,91
Viitehenkilön ikä						
–64 v. %	30,4	79,4	31,5	78,7	28,2	78,6
65–74 v. %	39,6	11,8	39,2	12,3	38,3	11,4
75–v. %	30,0	8,7	29,4	9,0	33,5	10,0
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kotitalouksien lkm	590 194	2 165 145	646 530	2 285 443	659 981	2 367 757
Henkilöiden lkm	857 310	4 959 476	968 657	5 040 368	972 044	5 091 160

Eläkeläiskotitalouksien määrän voimakkaan kasvun valossa niiden rakenne on säilynyt hämmästyttävän samankaltaisena koko 1990-luvun. Keski-
koko on vaihdellut välillä 1,4–1,5 henkeä. Lapsia on 2–3 prosentissa eläkeläistalouksista, ammatissa toimivia noin 5 prosentissa. Noin 30 prosenttia eläkeläistalouksien viitehenkilöistä on alle 65-vuotiaita. Osuus on jonkin verran laskenut 1990-luvulla ja eläkeläistaloudet ovat nyt jonkin verran

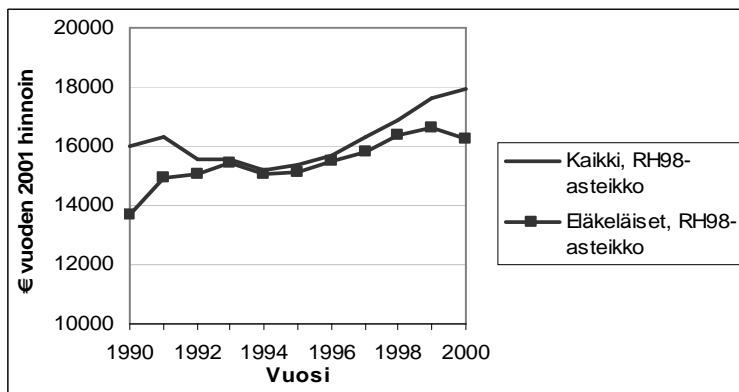
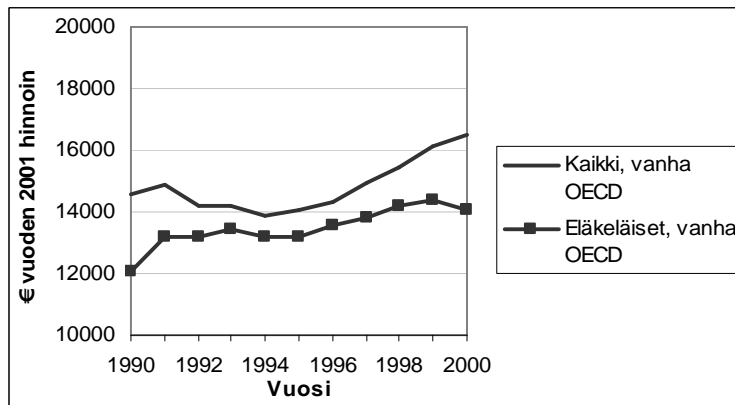
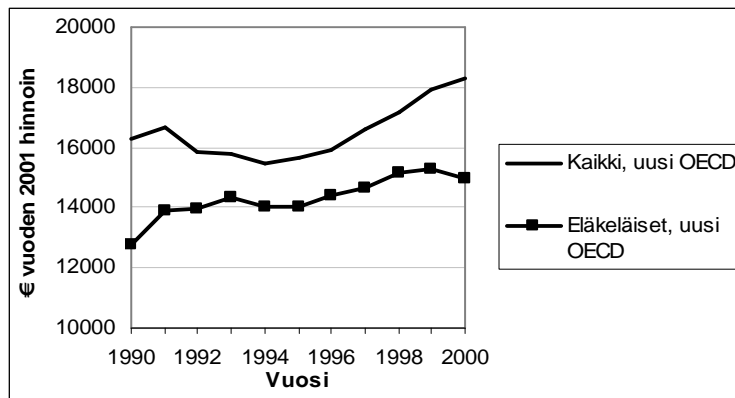
vanhempia kuin 1990-luvun alussa. Kolmanneksessa eläkeläistalouksista viitehenkilö on täyttänyt 75 vuotta.

Kaikkien kotitalouksien muutokset ovat olleet suurempia. Kotitalouksien keskikoko, aikuisten määrä, lasten määrä ja ammatissa toimivien määrä on supistunut. Eräs syy on väestön ikääntyminen ja eläkeläiskotitalouksien määrän kasvu.

Eläkeläistalouksien toimeentulo heilahteli vähemmän kuin muun väestön

Erikokoisten ja erilaisten kotitalouksien toimeentulon vertaamiseksi niiden käytettävissä olevat tulot jaetaan kotitalouskohtaisella kulutusyksikköluvulla. Kuvassa 1 on verrattu kaikkien kotitalouksien ja eläkeläistalouksien toimeentulon tasoa ja sen muutosta 1990-luvulla kolmen eri kulutusyksikköasteikon mukaan. OECD:n uusi asteikko ja RH98-asteikko antavat väestön toimeentulon tasosta jokin verran myönteisemmän kuvan kuin OECD:n vanha asteikko. Tämä johtuu siitä, että ne arvioivat kotitalouksien kokoon ja rakenteeseen liittyvät mittakaavaedut merkittävämmiksi kuin OECD:n vanha asteikko. Toiseksi, eri asteikot antavat jossain määrin erilaisen kuvan koko väestön ja eläkeläisväestön toimeentulotason erosta. Ero on pienin RH98-asteikossa, mikä johtuu siitä, että tässä asteikossa ikääntyminen vähentää kulutusasteikkolukua. RH98-asteikon mukaan eläkeläisväestön toimeentulon taso on joinakin 1990-luvun vuosina ollut vain aavistuksen matalampi kuin koko väestön toimeentulon taso, kun taas uuden OECD-asteikon mukaan ero on melko huomattava.

Kulutusyksikköasteikko ei kuitenkaan vaikuta oleellisesti kuvaajien muotoon: ne kuvaavat ajallisen kehityksen hyvin samalla tavalla. Kaikkien asteikkojen mukaan eläkeläisten toimeentulo koheni vielä laman alkuvuosina aina vuoteen 1993 saakka eli parisen vuotta pitempään kuin kaikkien kotitalouksien. Sen jälkeen toimeentulo heikkeni, mutta saavutti ja ylitti jo vuonna 1996 vuoden 1993 tason. Nousua jatkui vuoteen 1999 saakka, mutta vuonna 2000 toimeentulo näyttää heikentyneen. Tämä heikentyminen paikallistuu eläkeläistalouksien parhaassa asemassa olevaan kymmenesosaan: sen toimeentulo on huonontunut vuonna 2000 (kuva 8). Tullos voi kuitenkin johtua otantasattumasta.

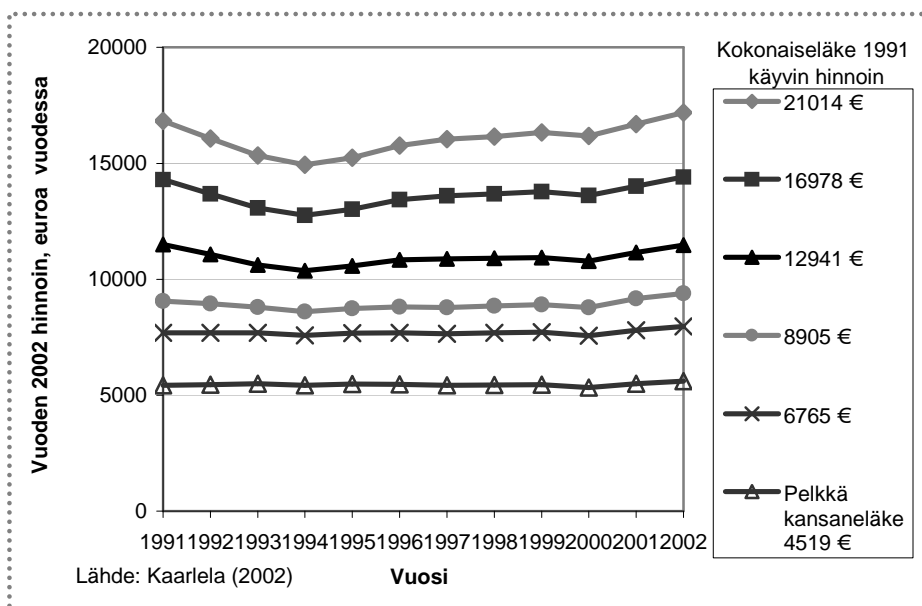


Kuva 1. Eläkeläiskotitalouksien ja kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti (uusi OECD, vanha OECD, RH98-asteikko), euroa vuoden 2001 hinnoin. Deflaattorina käytetty elinkustannusindeksiä.

Varsinaisina lamavuosina eläkeläisten toimeentulo lähenee koko väestöä, mutta on vuoden 1994 jälkeen jäänyt jälkeensä. Uuden OECD-asteikon avulla arvioiden eläkeläiskotitalouksien toimeentulo oli vuonna 2000 keskimäärin 82–85 prosenttia koko väestön toimeentulon tasosta, kun se korkeimmillaan oli 91–95 prosenttia. Eläkkeellä olevien kotitalouksien suhteellinen asema on siis lamavuosien jälkeen heikentynyt (ei kuitenkaan verrattuna vuoteen 1990), mutta reaalin ostovoima on 2000-luvun taitteessa parempi kuin kymmenen vuotta aiemmin.

On pidettävä mielessä, että edellä sanottu kertoo kunkin vuoden tilanteen. Eläkeläisiin tulee vuosittain uutta väkeä, jonka eläketaso on keskimäärin korkeampi kuin jo eläkkeellä olevien, ja sieltä poistuu keskimääräistä pienituloisempia eläkeläisiä. Nämä tulo- ja poistumisvirrat ovat mukana edellä esitetyissä luvuissa. Luvut eivät siis kuvaa esimerkiksi sitä, miten vuonna 1990 eläkeläistalouksiksi määritettyjen kotitalouksien tulot ovat 1990-luvulla kehittyneet.

Ei ole käytettävissä aikasarjaa, joka kuvaisi jo pidempään eläkkeellä olleen väestön tulojen kehitystä. Veronmaksajain keskusliitto on esimerkiksi- ja mallilaskelmin arvioinut erisuuruista työeläkettä saavien vuonna 1991 vanhuuseläkkeelle siirtyneiden yksinäisten eläkkeensaajien nettoeläkkeiden kehitystä vuosina 1991–2002. Laskelmissa otetaan huomioon eläkkeisiin tehdyt indeksitarkistukset ja verotuksen muutokset. Tulokset (kuva 2) viittaavat siihen, että koko 1990-luvun eläkkeellä olleen ikäihmisen ostovoima aleni lamavuosina ja on sittemmin noussut; vuodesta 2001 alkaen jo korkeammaksi kuin vuonna 1991. Alemmilla työeläketasoilla muutokset ovat olleet hyvin vähäisiä. Suurempaa työeläkettä saavien nettoeläke heikkeni selvästi lamavuosina mutta on laman jälkeen myös selvästi noussut. (Kaarlela 2000.)



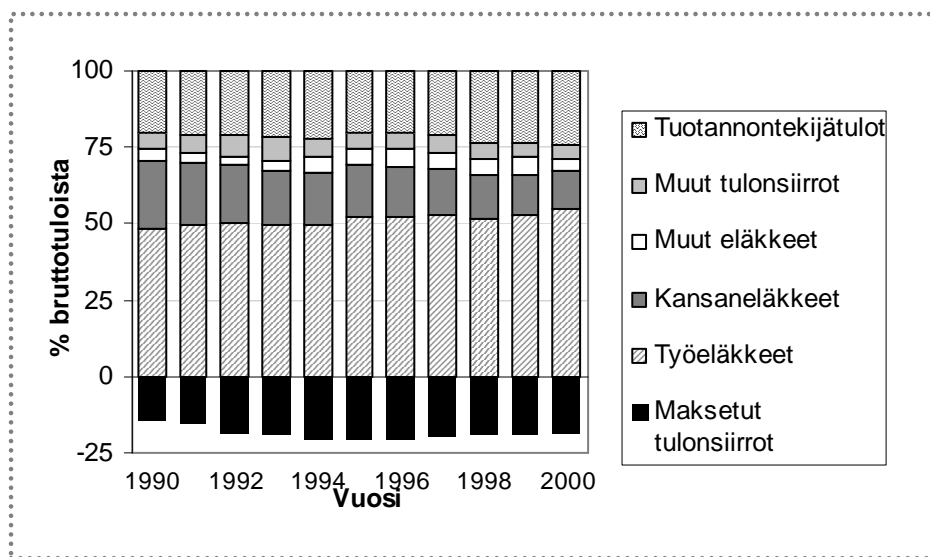
Kuva 2. Vuonna 1991 vanhuuseläkkeelle siirtyneen ostovoima vuosina 1991–2002 (eläke – välittömät verot), esimerkkilaskelma.

Työeläkkeet entistä tärkeämpiä

Eläkeläiskotitalouksien tulonmuodostus on 1990-luvulla muuttunut siten, että työeläkkeet muodostavat entisestään kasvaneen osan eläkeläiskotitalouksien bruttotuloista. Kymmenessä vuodessa niiden osuus on noussut noin 5 prosenttiyksikköä, lähes 55 prosenttiin. Kansaneläkkeiden merkitys on alentunut jyrkästi. Vuonna 1990 niiden osuus oli 22 prosenttia mutta vuonna 2000 enää runsas 12 prosenttia. Muiden eläkkeiden (sisältää mm. perhe-eläkkeet, tapaturma- ja liikennevakuutuksesta maksetut eläkkeet ja yksityiset eläkkeet) osuus on muutaman prosentin luokkaa, samoin kuin muiden kotitalouden saamien tulonsiirtojen.

Tuotantotekijätulojen (palkkojen, yrittäjä- ja omaisuustulojen) osuus eläkeläistalouksien bruttotuloista oli vuoteen 1996 saakka noin 20 prosenttia. Sen jälkeen osuus on noussut lähes 25 prosenttiin, mikä johtuu omaisuustulojen kasvusta.

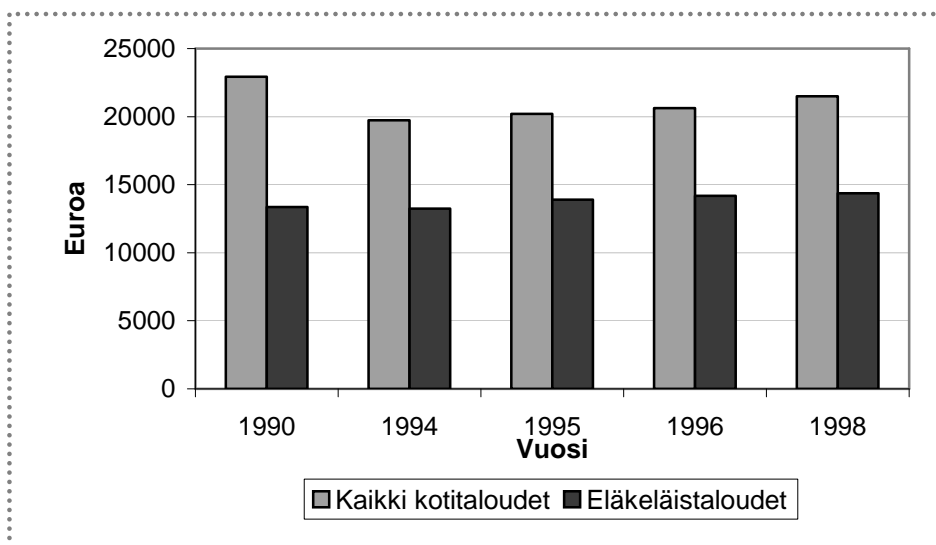
Lamavuosina eläkeläistalouksien ”veroaste” (maksetut tulonsiirrot suhteessa bruttotuloihin) nousi noin 15 prosentista yli 20 prosenttiin. Vuodesta 1995 lähtien ”veroaste” on alentunut, mutta on edelleen selvästi korkeammalla tasolla kuin viime vuosikymmenen alussa.



Kuva 3. Eläkeläiskotitalouksien bruttotulojen rakenne ja maksetut tulonsiirrot vuosina 1990–2000. Tuloerät ja välittömät verot prosentteina bruttotuloista.

Eläkeläiskotitalouksien kulutusmenojen rakenne muuttui melko vähän

Edellä on kuvattu eläkeläistalouksien toimeentulon tasoa ja tulonmuodostusta. Seuraavassa täsmennetään kuvaa eläkeläistalouksien toimeentulosta ja taloudellisesta hyvinvoinnista tarkastelemalla kulutuksen määrää ja rakennetta sekä niiden muutoksia 1990-luvulla. Aineistona käytetään vuosien 1990, 1994–96 ja 1998 kulutustutkimuksia, jotka ovat Tilastokeskuksen tekemiä otokseen perustuvia haastattelututkimuksia. Tässä tarkastellaan kulutusmenoja kotitaloutta kohti.

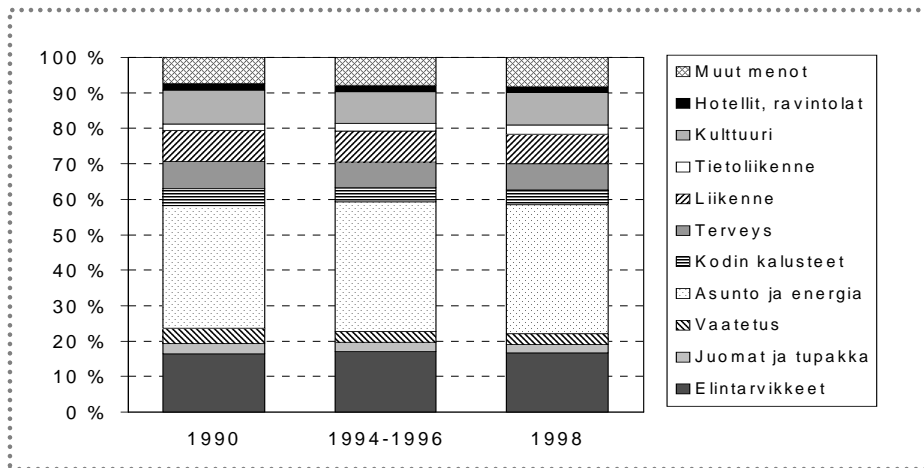


Kuva 4. Kulutusmenot eläkeläistalouksissa ja kaikissa talouksissa kotitaloutta kohti euroina vuoden 1998 hinnoin.

1990-luvun alussa eläkeläistalouksien reaalin vuosikulutuksen keskimääräinen taso oli 13 400 euroa, mikä oli lähes 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien keskimääräisestä kulutuksesta. Vuosikymmenen alun laman vaikutukset näkyivät eläkeläistalouksien ja kaikkien talouksien kulutuksessa eri tavalla. Taustalla ovat kotitalouksien tulojen rakenteessa tapahtuneet rajut muutokset. Eläketulot eivät reagoineet yhtä voimakkaasti lamaan kuin muut tuloerät. Kun kaikkien talouksien kulutus aleni vuodesta 1990 vuoteen 1994 lähes 14 prosenttia, oli vastaava alenema eläkeläistalouksissa vajaan prosentin. Tämän jälkeen kaikkien talouksien reaaliset kulutusmenot ovat kasvaneet, mutta vuonna 1998 ne eivät olleet vielä saavuttaneet vuoden 1990 tasoa. Eläkeläistalouksissa kulutusmenojen kasvu oli 5 prosentin luokkaa vuodesta 1994 vuoteen 1995, mutta sen jälkeen kasvu on ollut hitaampaa kuin kaikissa talouksissa.

Eläkeläistalouksissa kulutus kohdistuu muita kotitalouksia selvemmin hyödykeryhmiin, joita voi luonnehtia välttämättömyshyödykkeiksi. Vuonna 1990 eläkeläistaloudet kuluttivat elintarvikkeisiin vajaat 2 200 euroa, noin 16 prosenttia kokonaiskulutuksesta. Suurin menoryhmä oli kuitenkin asuminen ja energia, johon eläkeläistaloudet käyttivät yli kolmanneksen menoistaan. Muita eläkeläistalouksissa painottuneita menoeriä olivat kulttuurimenot ja terveysmenot. Myös muun kulutuksen ryhmä on huomattava. Siihen kuuluvat niin puhtaus- ja kauneudenhoitomenot kuin kodinhoitajan ja vanhusten ateria-, päivähoito- ym. palvelut. Liikenneme-

noihin eläkeläistaloudet käyttävät selvästi kaikkia kotitalouksia pienemmän osuuden menoistaan.



Kuva 5. Eläkeläistalouksien kulutusmenojen rakenne vuosina 1990, 1994–1996 ja 1998, prosenttia.²⁵

1990-luvun alkupuolella suurin muutos tapahtui vaatteiden ja jalkineiden hankintamenoissa, jotka vähenivät selvästi. Vuosikymmenen loppua kohti tämän hyödykeryhmän kulutus on elpynyt, mutta on edelleen reaalisesti vuosikymmenen alun kulutuksen tason alapuolella. Toinen alentunut, tosin pieni, kulutuserä on koulutusmenot. Vuosikymmenen alkupuoliskolla eläkeläistaloudet tinkivät lisäksi alkoholijuomien ja tupakan kulutuksesta sekä kotitalouskalusteiden hankinnasta. Laman aikana kasvattivat osuuttaan elintarvikkeiden, asumisen, tietoliikenteen ja hotelli- ja ravintola- sekä muiden menojen kulutusmenot.

1990-luvun loppupuolella elintarvikkeiden, alkoholijuomien ja tupakan osuudet eivät ole muuttuneet. Vaatetusmenojen, terveysmenojen sekä muiden menojen kulutusmenojen osuudet kasvoivat. Suhteellisesti eniten nousi tietoliikenteen osuus, mutta oli edelleenkin hieman alle 3 prosenttia vuonna 1998.

Vaatetusmenojen lisäksi terveysmenot, kodin kalustehankinnat ja kulttuurimenot, jotka alenivat ensimmäisellä jaksolla, lisäsivät osuuttaan

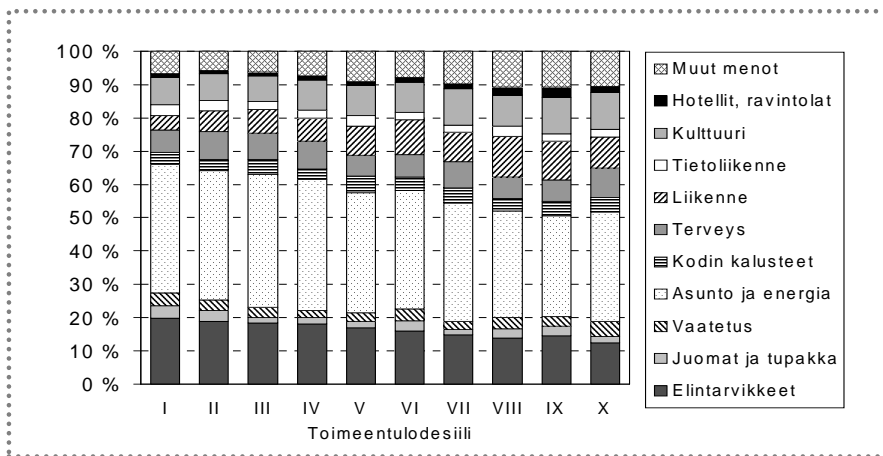
²⁵ Koulutuksen osuus on niin pieni ettei se näy kuvassa.

vuosikymmenen loppua kohti. Rahankäyttö hotelleissa ja ravintoloissa väheni jälkimmäisellä tarkastelujaksolla.

Edellä todettiin, että eläkeläistalouksien kulutusmenot eivät kokonaisuudessaan muuttuneet paljon. Myös kulutuksen rakennemuutoksia voi pitää pieninä.

Tulot vaikuttavat kulutuksen rakenteeseen

Kulutuskäyttäytyminen vaihtelee kotitalouksien taloudellisen aseman mukaan. Seuraavaksi tarkastellaan eläkeläistalouksien kulutuksen rakennetta toimeentulonäkökulmasta. Tätä varten kotitaloudet on järjestetty tulokymmenyksiin (desiileihin), jotka on muodostettu käytettävissä olevien tulojen ja uuden OECD-kulutussyksikköasteikon perusteella vuoden 1998 aineistosta. Tulokset ovat mahdollisia käytetylle kulutussyksikköasteikolle. Ensimmäinen desiili sisältää huonoimmin toimeentulevat ja kymmenes parhaiten toimeentulevat eläkeläistaloudet. Tämän jälkeen on laskettu kussakin tulokymmenyksessä olevien eläkeläistalouksien kulutusmenojen rakenne jaettuna 12 hyödykeryhmään.



Kuva 6. Kulutuksen rakenne eläkeläistalouksissa eri toimeentulotasoilla vuonna 1998. Desiilit on muodostettu käyttämällä OECD:n uutta kulutussyksikköasteikkoa.²⁶

²⁶ Koulutuksen osuus on niin pieni ettei se näy kuvassa

Elintarvikkeiden osuus eläkeläistalouksien kulutuskorissa pienenee tulotason noustessa (kuva 6). Elintarvikkeet muodostivat huonoiten toimeentulevien eläkeläistalouksien kulutuksesta 20 prosenttia, kun ne parhaiten toimeentulevissa eläkeläistalouksissa olivat hieman yli 12 prosenttia. Euroääräisesti elintarvikemenot olivat ylimmässä desiilissä kaksinkertaiset alimpaan desiiliin verrattuna. Vastaavanlaista menojen osuuden alenemisesta on myös asumiskustannuksissa, jotka muodostivat 39 prosenttia alimman toimeentulotason ja 33 prosenttia ylimmän toimeentulotason eläkeläistalouksien menoista. Euroissa asia näyttää toisenlaiselta: pienituloisin eläkeläisdesiili käytti asumiseen keskimäärin 3 200 euroa, suurituloisin taas 9 100 euroa. Tulotason myötä terveysmenojen ja kulttuurimenojen osuudet puolestaan kasvoivat.

Kulutuksen rakenteessa pienituloisille tyypillisiä piirteitä

Eläketalouksien huonoiten toimeentulevan kymmenesosan kulutusmenot ovat noin 30 prosenttia pienemmät kuin koko väestön vastaavan desiilin. Huonosti toimeentulevien joukossa eläkeläisten toimeentulo on siten niukempaa kuin muiden (taulukko 2).

Pienituloiset eläkeläistaloudet käyttivät neljään ensimmäiseen kulutusmenoryhmään 66 prosenttia menoistaan eli selvästi enemmän kuin kaikki alimpaan desiiliin kuuluneet taloudet. Suurin kulutusmenoerä oli kummassakin ryhmässä asunto ja energia, johon eläkeläistaloudet käyttivät lähes 39 prosenttia menoistaan. Kaikissa alimman toimeentulotason talouksissa osuus oli vajaat 33 prosenttia.²⁷ Elintarvikkeisiin huonosti toimeentulevat eläkeläistaloudet käyttivät 4 prosenttiyksikköä suuremman osuuden menoistaan kuin kaikki pienituloisimpaan desiiliin kuuluvat taloudet. Terveysmenot olivat sekä osuudeltaan että absoluuttisesti suuremmat eläkeläistalouksissa, kun taas kaikkien huonosti toimeentulevien talouksi-

27 Omistusasunnoista vuokratason avulla arvioitu laskennallinen asumismeno korostuu kaikkien eläkeläistalouksien asumismenoissa, koska vuokralla asumista esiintyy tässä ryhmässä vähemmän kuin vastaavissa kaikkien talouksien ryhmissä. Huonoiten toimeentulevissa eläkeläistalouksissa vuokralla asuminen on kuitenkin yleisempää kuin paremmin toimeentulevissa ryhmissä, joten asumismenoissa on siten suhteellisesti vähemmän laskennallista osuutta.

en kulutuksessa painottuivat liikenne-, kulttuuri- ja hotelli- sekä ravintola-
menot eläkeläistalouksia enemmän.

Taulukko 2. Eläkeläistalouksien ja kaikkien talouksien kulutusmenojen jakautuminen alimmassa desiilissä vuonna 1998. Desiili on muodostettu OECD:n uutta kulutusyksikköasteikkoa käyttäen.

Hyödykeryhmä	Eläkeläistaloudet		Kaikki taloudet	
	€	%	€	%
Elintarvikkeet	1 665	19,9	1 845	16,1
Juomat ja tupakka	309	3,7	453	4,0
Vaatetus	326	3,9	448	3,9
Asunto ja energia	3 237	38,7	3 745	32,7
Kodin kalusteet	300	3,6	443	3,9
Terveys	548	6,6	362	3,2
Liikenne	358	4,3	1 094	9,6
Tietoliikenne	274	3,3	493	4,3
Kulttuuri	676	8,1	1 145	10,0
Koulutus	2	0,0	24	0,2
Hotelli, ravintolat	104	1,2	467	4,1
Muut menot	563	6,7	919	8,0
Yhteensä	8 362	100	11 438	100

Eläkeläistalouksien suhteellinen asema parani lamavuosina, heikkeni kasvun alettua

Taulukossa 3 on esitetty, miten eläkeläistalouksissa asuvat sijoittuvat koko väestön toimeentulon jaossa. Sitä varten suomalaiset on asetettu kulutusyksikköä kohti lasketun tulon suuruuden mukaan järjestykseen. Koko väestön alimpaan desiiliin kuuluvat pienituloisimmat 10 prosenttia, toiseen desiiliin seuraavat 10 prosenttia, jne. Ylimpään desiiliin kuuluvat parhaiten toimeentuleva kymmenesosa suomalaisista. Jos eläkeläistalouksissa asuvat jakautuisivat desiileihin täsmälleen samoin kuin koko väestö, kussakin desiilissä olisi 10 prosenttia eläkeläistalouksista asuvista.

Taulukko 3. Eläkeläiskotitalouksissa asuvien sijoittuminen toimeentulo-desiileihin vuosina 1990–2000. Desiilit muodostettu henkilöistä kotitalouden kulutusyksikköä (uusi OECD) kohti lasketun käytettävissä olevan tulon mukaan.

	Alin	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	Ylin
1990	27,6	20,2	13,6	8,9	7,5	6,5	4,8	3,7	4,1	3,5
1991	21,1	19,2	14,7	9,6	8,1	7,4	5,9	4,7	4,2	5,1
1992	17,0	17,2	14,1	10,8	8,7	7,8	6,6	6,2	5,5	6,1
1993	12,5	16,4	12,7	11,7	8,4	10,1	8,8	6,3	6,7	6,6
1994	11,3	14,9	14,9	13,3	10,4	8,4	6,7	7,7	6,5	5,8
1995	12,6	16,0	14,8	11,4	10,8	8,5	6,9	6,4	5,9	6,8
1996	11,1	17,2	13,2	12,9	11,5	9,0	7,2	6,1	5,5	6,4
1997	10,6	17,4	15,6	12,0	10,9	10,1	6,7	6,1	4,4	6,4
1998	11,3	16,7	15,6	11,2	11,6	8,6	6,9	5,8	6,0	6,4
1999	10,8	19,4	15,4	12,1	11,6	7,8	6,5	5,6	5,2	5,7
2000	10,7	18,6	17,8	12,3	10,5	8,6	6,6	5,4	4,6	4,9

Eläkeläistalouksissa asuvia löytyy jokaisesta desiilistä, niin alimmasta kuin ylimmästäkin. Jakauma ei kuitenkaan ole sama kuin koko väestön jakauma. Eläkeläiset sijoittuvat kaikkia kotitalouksia useammin pienituloisiin ja keskimääräistä tulotasoa lähellä oleviin, eli desiileihin 2–5. Suurituloisimmassa 50 prosentissa suomalaisia eläkeläistalouksissa asuvat ovat aliedustettuja.²⁸

Eläkeläistalouksissa asuvien sijoittuminen eri desiileihin on 1990-luvulla mielenkiintoisella tavalla muuttunut. Vuosikymmenen alkuvuosina he olivat vielä voimakkaasti yliedustettuina pienituloisimman 500 000 suomalaisen joukossa, mutta tilanne korjautui nopeasti niin, että vuokymmenen loppupuolella yliedustus on lähes tyystin hävinnyt.²⁹ Vastaavasti

28 RH98-asteikkoa käytettäessä eläkeläisten jakautuminen eri desiileihin on lähempänä koko väestön jakautumista. Vanhaa OECD-asteikkoa käytettäessä eläkeläistalouksissa asuvat poikkeasivat taas tässä kuvattua enemmän koko väestöstä.

29 OECD:n vanhan kulutusyksikköasteikon mukaan eläkeläistalouksissa asuvien toimeentulo näyttää paremmalta. He ovat mm. aliedustettuina pienituloisimmassa desiilissä 1990-luvun

entistä suurempi osa eläkeläisistä sijoittuu desiileihin 3–5. Eläkeläisten osuus ylimmissä desiileissä on muuttunut selvästi vähemmän ja he ovat niissä selvästi aliedustettuja. Parhaiten toimeentulevan miljoonan suomalaisen joukossa on eläkeläistalouksissa asuvia vajaa kymmenesosa, kun heitä olisi 20 prosenttia, jos eläkeläiset sijoittuisivat tulonjakoon kuten muu väestö.

Toimeentulon jakautuminen tasaisempi kuin koko väestössä

Kuvassa 7 verrataan koko väestön ja eläkeläistalouksissa asuvan väestön toimeentuloeroja ja niiden muutosta 1990-luvulla. Tuloerojen mittarina on Ginikerroin, joka vaihtelee välillä 0 (kaikilla samansuuruisen tulo) ja 1 (yksi henkilö saa kaikki tulot).³⁰

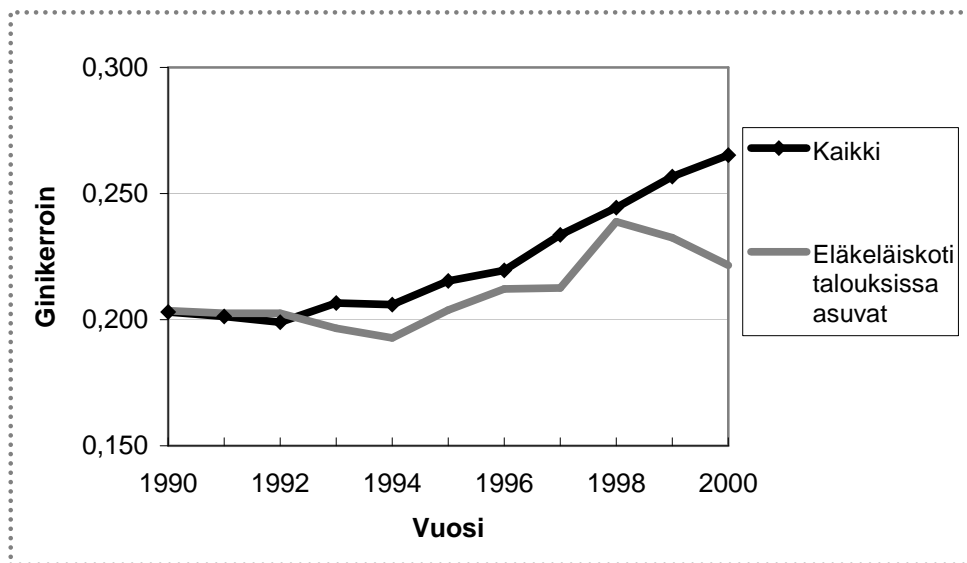
Toimeentuloerot ovat Suomessa 1990-luvun puolivälistä alkaen selvästi kasvaneet aina vuoteen 2000 saakka (ks. esim. Tulonjakotilasto 2000, Uusitalo 2002, 26–42, Riihelä ym. 2001, 346–384).³¹ Eläkeläistalouksissa asuvien toimeentuloerojen kehitys on sen sijaan ollut vaihtelevampi. Kovin pieniin eläkeläisten tulonjaossa esiintyviin muutoksiin kuvassa 7 ei kannata syventyä, koska ne menevät satunnaisvaihtelun tiliin. On mahdollista, että eläkeläistalouksien toimeentulonjako on parin viime vuoden aikana tasoittunut, kun muutos koko väestössä on ollut päinvastainen. Tärkeätä on havaita, että eläkeläistalouksissa asuvien toimeentulonjako on valtaosan 1990-lukua ollut tasaisempi kuin koko väestön.³²

jälkipuolella ja sijoittuvat muutoinkin useammin korkeampiin desiileihin kuin käytettäessä OECD:n uutta asteikkoa.

30 Ginikertoimet ja niiden luottamusvälit on laskettu DAD 4.2 ohjelmalla (Duclos, Araar & Fortin 2002).

31 Vuoden 2001 tulonjaon ennakkotilaston mukaan erojen kasvu taittui vuonna 2001.

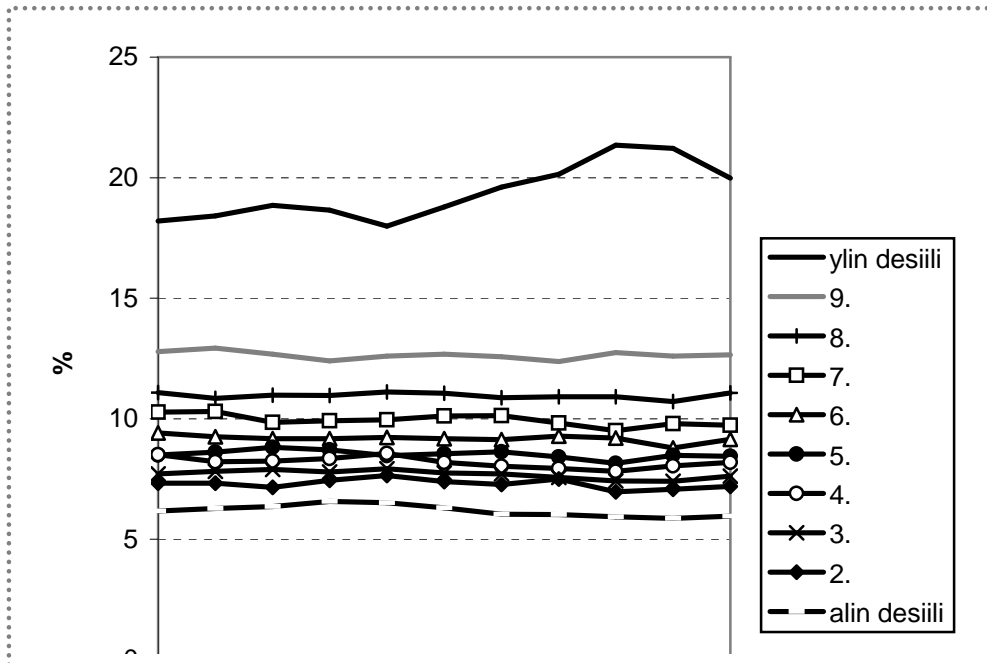
32 Vanhaa OECD-asteikkoa ja RH98-asteikkoa käytettäessä ero koko väestön ja eläkeläisväestön välillä on samanlainen kuin kuvassa 6.



Kuva 7. Eläkeläiskotitalouksissa ja kaikissa kotitalouksissa asuvien suomalaisten tulonjako 1990–2000. Uutta OECD-kulutussyksikköä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen jakautuminen henkilöiden kesken Ginikerroimella mitattuna.

Kuvassa 8 on Ginikerrointa havainnollisemmin esitetty, miten toimeentulo jakautuu eläkeläistalousväestössä. Eläkeläisväestö on asetettu kotitalouden uutta OECD-kulutussyksikköä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen mukaan nousevaan järjestykseen ja jaettu 10 yhtä suureen osaan. Sen jälkeen on laskettu, kuinka suuren osan toimeentulosta saa pienituloisin 10 prosenttia eläkeläistalouksissa asuvista, kuinka suuren osan toiseksi pienituloisin jne.

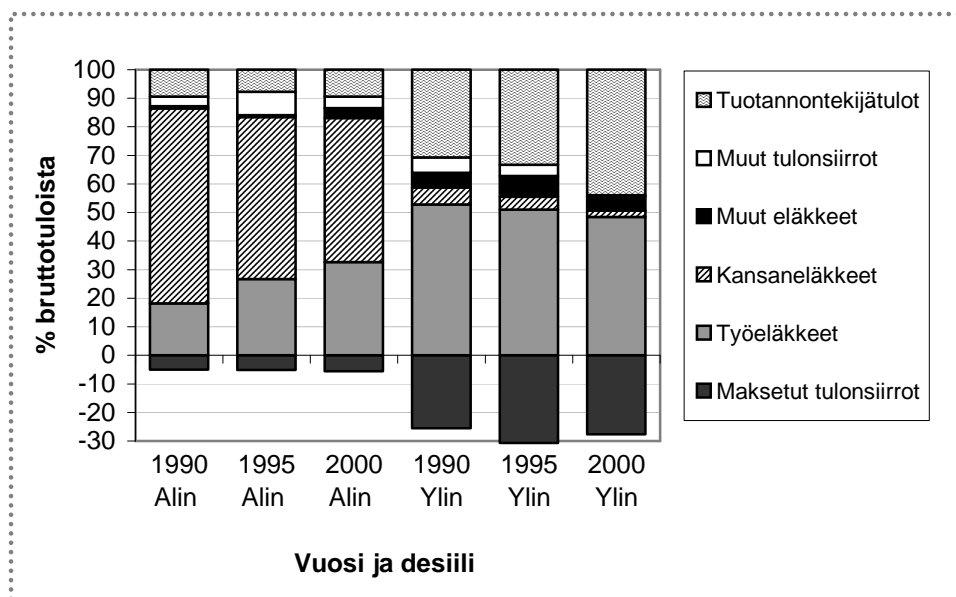
Erot 2–8 desiilien toimeentulo-osuuksissa ovat pienet. Toisin sanoen eläkeläistalouksissa asuvien toimeentulojakautuman keskivaiheille sijoittuvien 70 prosentin välillä erot ovat aika vähäiset.



Kuva 8. Eläkeläiskotitalousväestön toimeentulon jakauma vuosina 1990–2000. Uutta OECD-kulutussyksikköä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen jakautuminen henkilöiden kesken desiilien tulo-osuuksilla mitattuna.

Kahden suurituloisimman ja kaikkein pienituloisimman desiiliin kuvaajat erottuvat jo selvemmin. Erityisesti suurituloisimman kymmenesosan tulo-osuus erottuu muista. Se on 1990-luvulla vaihdellut 20 prosentin molemmin puolin; se olisi 10 prosenttia, jos eläkeläistalouksissa olevien tulonjako olisi täysin tasainen.

Eläkeläistalouksissa asuvien tulonjaon muutos paikallistuu ylimpään desiiliin. Eläkeläistalouksissa asuvien toimeentuloerot kasvoivat 1990-luvun jälkipuolella, kun ylimmän desiilin tulo-osuus nousi, ja supistuivat viime vuosikymmenen vaihteessa, kun toimeentuloerot supistuivat. Tulos saattaa johtua otannasta, joten asialle on parasta odottaa varmistusta vuoden 2001 tilastosta. Pienituloisimman 10 prosentin matala toimeentulon taso erottuu myös muista desiileistä. 1990-luvulla sen saama toimeentulo-osuus on vaihdellut välillä 6,5–5,9 prosenttia. Korkeimmillaan se oli vuosina 1993 ja 1994.



Kuva 9. Pienituloisimman ja suurituloisimman eläkeläisdesiilin bruttotulojen rakenne vuosina 1990, 1995, ja 2000. Tuloerät ja välittömät verot prosentteina bruttotuloista.

Tulojen rakenne vaihtelee eri desiileissä. Kuvassa 9 esitetään vain pienituloisimpaan ja suurituloisimpaan desiiliin kuuluvien eläkekotitalouksissa asuvien bruttotulojen muodostuminen kolmelta vuodelta. Ylimmän ja alimman desiilin tulojen rakenteessa on huomattava ero. Kansaneläkkeet muodostavat noin puolet alimman desiilin bruttotuloista, kun taas ylimmässä desiilissä niiden merkitys on alle 5 prosenttia. Noin puolet ylimmän desiilin bruttotuloista on työeläkkeitä.

Kuvassa näkyvät myös 1990-luvun muutokset. Alimmassa desiilissä kansaneläkkeiden osuus on pienentynyt ja työeläkkeiden osuus kasvanut. Ylimmässä desiilissä kansaneläkkeiden osuus on kutistunut hyvin pieneksi, noin 2 prosenttiin bruttotuloista. Kiinnostavaa on, että työeläkkeiden osuus on niinkään jonkin verran supistunut. Sen sijaan tuotannontekijätulojen osuus on ylimmässä desiilissä voimakkaasti kasvanut. Tämä ei johdu työssäkäynnin lisääntymisestä vaan omaisuustulojen kasvusta.

Välittömien verojen suhde bruttotuloihin on pienituloisimpien eläkeläisten keskuudessa 1990-luvulla hieman kasvanut, 5,5 prosenttiin. Ylimmässä desiilissä suhde nousi 1990-luvun alkupuolella lähes 5 prosenttiyksikköä, mutta on sitten alentunut 3 prosenttiyksiköllä 27,7 prosenttiin.

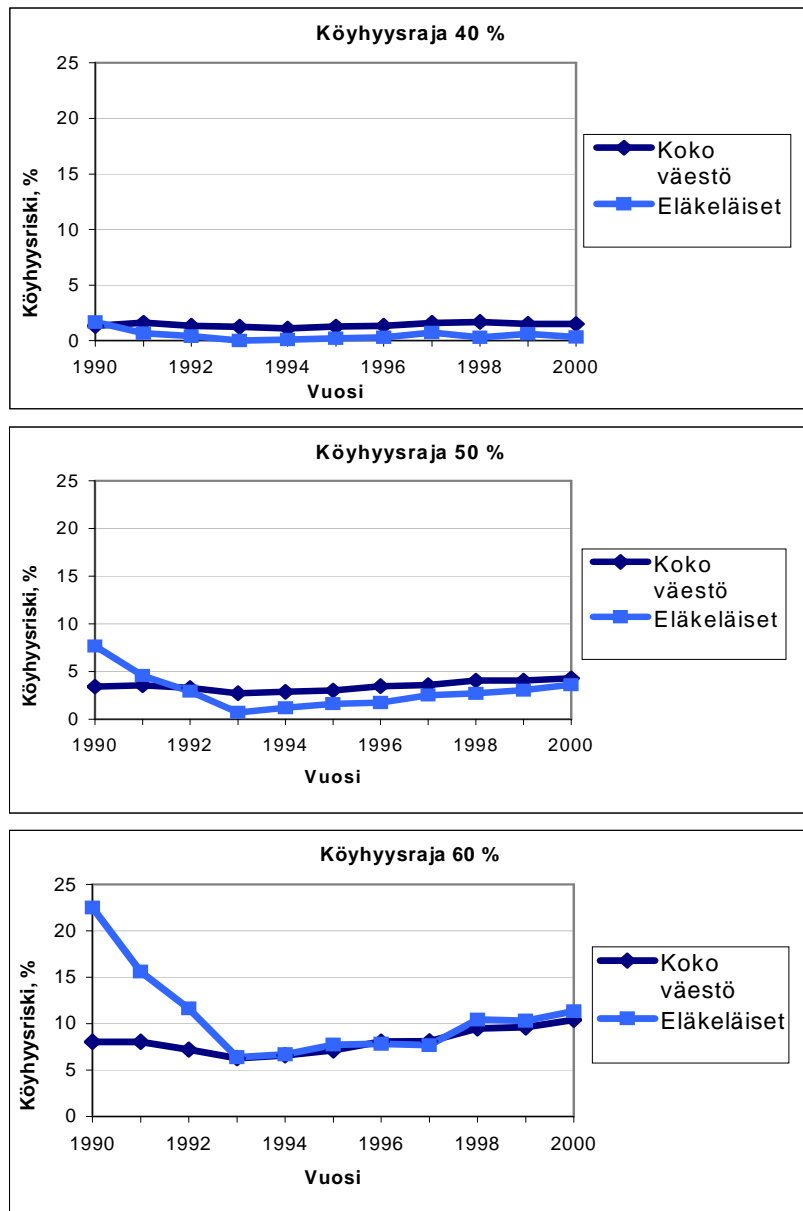
Köyhyysriski aleni voimakkaasti 1990-luvun alussa

Taulukossa 3 osoitettiin, että eläkeläisten riski kuulua pienituloisimpaan 10 prosenttiin väestöstä pieneni 1990-luvun alun aikana lähes samalle tasolle kuin se on koko väestössä. Tässä jaksossa selvitetään systemaattisemmin eläkeläistalouksissa asuvien köyhyysriskiä soveltamalla Euroopan unionin tilastoviraston (EUROSTAT) määritelmiä.

Kuvassa 10 on esitetty köyhyysriskin muutokset koko väestössä ja eläkeläisväestössä käyttäen hyväksi kolmea eri köyhyysrajaa. Tiukin köyhyysraja on asetettu 40 prosenttiin koko väestön mediaanitoimeentulosta (käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti). Väljempi määrittely on 50 % ja EUROSTAT käyttää nykyisin väljintä 60 prosentin rajaa kuvaamaan köyhyysriskiä. Kyse on suhteellisesta köyhyysrajasta. Jos väestön mediaanitulot nousevat, köyhyysrajakin nousee, ja jos taas käy niin kuten Suomessa tapahtui 1990-luvun alussa eli väestön mediaanitulot alenevat, niin köyhyysraja laskee.

1990-luvun alku on kuvan mukaan oma tarinansa. Eläkeläisten köyhyysriski (60 % ja 50 % rajan mukaan arvioituna) aleni rajusti. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että pienituloisten eläkeläisten tuloista työeläkkeiden osuus kasvoi selvästi (ks. kuva 9). 1990-luvun jälkipuolella 60 %:n ja 50 %:n rajoilla määritellyt köyhyysriskit ovat nousseet niin koko väestössä kuin eläkeläisväestössäkin ja ne ovat varsin lähellä toisiaan. Johtopäätös on, että eläkeläisten köyhyys ei ole sen yleisempää kuin koko väestökään. Vuonna 2000 eläkeläisten köyhyysriski oli väljimmän määrittelyn mukaan (rajana 60 % mediaanituloista) 11,3 %, 50 prosentin rajaa käyttäen 3,6 % ja tiukinta 40 prosentin rajaa soveltaen 0,3 %.³³

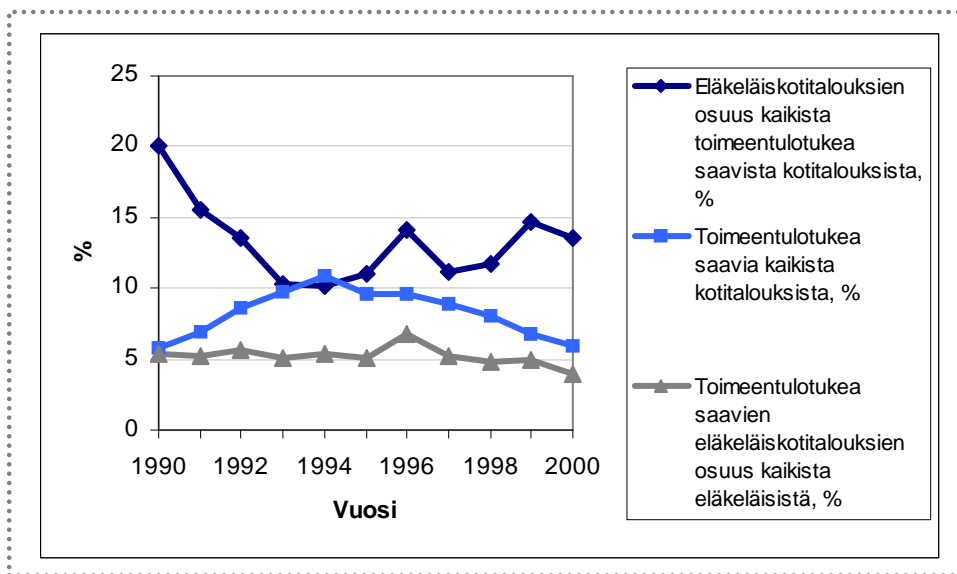
33 Muita kulutusyksikköasteikkoja käytettäessä luvut olisivat hieman erilaiset. Myös tulokäsité vaikuttaa. Käytettävissä olevat tulot sisältävät eräitä laskennallisia tuloeria, joista merkityksellisin on omassa asunnossa asumisesta muodostuva laskennallinen tulo. Kun köyhyysriskejä arvioidaan ns. rahatulujen käsitettä käyttäen, on eläkeläistalouksien köyhyysriski suurempi kuin tässä on esitetty.



Kuva 10. Koko väestön ja eläkeläiskotitalouksissa asuvien köyhyysriski (% vastaavasta väestöstä) vuosina 1990–2000. OECD:n uusi kulutusyksikköasteikko, köyhyysraja 40, 50 ja 60 prosenttia koko väestön käytettävissä olevista tuloista kulutusyksikköä kohti.

Toimeentulotukea saavien osuus 4–7 prosenttia

Kuvassa 11 on eläkeläisten köyhyden ja taloudellisen ahdingon yleisyyttä lähestytty toisesta näkökulmasta. Toimeentulotuen saamista on totuttu pitämään keskeisenä toimeentulo-ongelmien osoittimena.



Kuva 11. Eläkeläiskotitaloudet toimeentulotuen saajina vuosina 1990–2000.

Toimeentulotukea on 1990-luvulla saanut 4–7 prosenttia eläkeläiskotitalouksista. Eläkeläistalouksista toimeentulotukea saa kuitenkin pienempi osa kuin kaikista kotitalouksista. Koko väestön toimeentulotukea saavien osuuteen verrattuna eläkeläisten osuus on vaihdellut vain vähän. Ero koko väestöön oli suurimmillaan vuosina 1993–1995, jolloin työttömyyden ja muiden taloudellisten vaikeuksien takia runsaat 10 prosenttia kotitalouksista sai toimeentulotukea.

Kuvassa 11 ylimpänä kulkeva kuvaaja osoittaa eläkeläistalouksien osuuden toimeentulotuen saajista. Se aleni voimakkaasti vuoteen 1994 saakka, kun muut kuin eläkeläistaloudet joutuivat turvautumaan toimeentulotukeen aiempaa huomattavasti useammin. Kun koko väestön toimeentulotuen tarve on 1990-luvun loppupuolella vähentynyt, on eläkeläisten osuus ollut nousussa.

Toimeentulon kannalta kaksijakoinen 1990-luku

1990-luvun kaksijakoinen kehitys – ensin poikkeuksellisen syvä lama ja sitten seitsemän lihavaa vuotta – vaikutti myös eläkkeellä olevaan väestöön. Lamavuosina eläkeläistalouksien ostovoima laski ja niiden jälkeen nousi. Varsinaisina lamavuosina eläkeläisten toimeentulo lähenei koko väestöä, mutta on sittemmin jäänyt jälkeen. Reaalinen ostovoima on 2000-luvun taitteessa parempi kuin kymmenen vuotta aiemmin. Eläkeläiskotitalouksien tulotaso ja kulutustaso on 1990-luvun alkupuolelta alkaen ollut vakaampi kuin muun väestön.

Eläkeläiset sijoittuvat kaikkia kotitalouksia useammin pienituloisiin ja keskimääräistä tulotasoja lähellä oleviin. Eläkeläistalouksien kulutuksen rakenteessa korostuvatkin pienituloisille tyypilliset piirteet, kuten ravinto- ja asumismenojen suuri osuus. 1990-luvun alkuvuosina eläkeläistalouksissa asuvat olivat vielä vahvasti yliedustettuina pienituloisimpien suomalaisten keskuudessa, mutta vuosikymmenen loppupuolella yliedustus on lähes tyystin hävinnyt. Entistä suurempi osa eläkeläisistä sijoittuu jonkin verran keskimääräisen toimeentulon alapuolelle.

Eläkeläistalouksissa asuvien toimeentulon jakautuminen on ollut valtaosan 1990-lukua tasaisempi kuin koko väestön toimeentulon jako. Eläkeläistalouksissa asuvien toimeentuloerot supistuivat vuosikymmenen alussa ja kasvoivat 1990-luvun jälkipuolella. 1990-luvun alkupuolella eläkeläisten köyhyysaste aleni rajusti. Eläkeläisten köyhyys ei vuosikymmenen jälkipuolella ollut sen yleisempää kuin koko väestössäkään. Eläkeläistalouksista toimeentulotukea saa pienempi osa kuin kaikista kotitalouksista.

Kirjallisuus

Buchmann, B., Rainwater, L., Schmauss, G. & Smeeding, T.M. (1988): Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty: Sensibility Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *Review of Income and Wealth* 34:2, s. 115–142.

Duclos, Jean-Yves, Araar, Abdelkrim & Fortin, Carl (2002): DAD 4.2, Version 30.8.2002: A Software for Distributive Analysis/Analyse Distributive. MIMAP programme, International Development Research Centre. Government Canada. <http://www.mimap.ecn.ulaval.ca>

Hagfors, Robert (1989): Household equivalence scales in Finland for the years 1976 and 1981. Teoksessa R. Hagfors & P. Vartia (toim.): *Essays on Income Distribution, Economic Welfare and Personal Taxation*. ETLA, Sarja A 13, Helsinki.

Kaarlela, Päivi (2002): Eläketulojen verotus ja nettoeläkkeiden osto-voima vuosina 1991–2002. *Verotietoa* 32, Veronmaksajain keskusliitto 24.4.2002, Helsinki.

Kakwani, Nanak (1986): *Analyzing redistribution policies. A study using Australian data*. Cambridge University Press, USA.

Riihelä, Marja, Sullström, Risto, Suoniemi, Ilpo & Tuomala, Matti (2001): Income Inequality in Finland during the 1990s. Teoksessa Jorma Kalela, Jaakko Kiander, Ullamaija Kivikuru, Heikki A. Loikkanen & Jussi Simpura (toim.): *Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research*. VATT-julkaisu 27:6. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki, 385–410.

Savela, Olli (2001): Rahatulot eivät kasvaneet 1990-luvulla. *Hyvinvointikatsaus* 4/2001. Tilastokeskus, Helsinki.

Tulonjakotilasto 2000 (2002). Tilastokeskus. SVT, Tulot ja kulutus 2002:14. Helsinki.

Tulonjaon ennakkotilasto 2001 (2002). Tilastokeskus. SVT, Tulot ja kulutus 2002:14. Helsinki.

Työryhmäraportti (2001): Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13. Helsinki.

Uusitalo, Hannu (1998): Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966–1985. Tilastokeskus. Tutkimuksia 148. Helsinki.

Uusitalo, Hannu (2002): Tulonjako ja yhteiskunnalliset jaot. Teoksessa Timo Piirainen & Juho Saari (toim.): Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö? Gaudeamus, Helsinki, 26–42.

.....

8 SUOMALAISELÄKELÄISTEN ASEMA KANSAINVÄLISEN VERTAILUN VALOSSA

Tiina Mäkinen

Jotta Suomen eläkejärjestelmän toimivuudesta saataisiin kokonaisvaltaisempi kuva, suomalaiseläkeläisten toimeentuloa on syytä verrata eläkeläisten tilanteeseen muissa maissa. Australia, Iso-Britannia, Kanada ja USA on valittu vertailuun edustamaan anglosaksista hyvinvointivaltiomallia. Saksa on esimerkki mannereurooppalaisesta korporatistisesta mallista. Pohjoismaiseen malliin kuuluvat Suomen ohella Norja, Ruotsi ja Tanska.

Eläkeläisten toimeentuloa tarkastellaan aluksi analysoimalla kokonaiseläkkeiden ja käytettävissä olevien tulojen tasoa vuosina 1985 ja 1995. Tämän jälkeen arvioidaan, miten hyvin vertailtavissa maissa on onnistuttu eläkepolitiikan keskeisimmissä tehtävissä: työaikaisen tulotason kohtuullisessa säilyttämisessä ja vanhusväestön köyhyyden ehkäisemisessä. Lopuksi tutkitaan, miten eläkeläiset sijoittuivat eri tulonsaajaluokkiin ja vastasiko tämä koko väestön tulojakaamaa.

Artikkeli perustuu Luxembourg Income Study (LIS) -aineistosta (<http://www.lisproject.org>) saatuihin vuosien 1985 ja 1995 tilannetta kuvaaviin tulotietoihin (ks. liitetaulukko 1). LIS-aineisto ei sisällä yhdenmuukaista eläkeläismääritelmää, mutta eläkeläistaloudet ovat löydettävissä aineistosta käyttämällä apuna heidän tulorakennettaan. Eläkeläistalouksiksi on tässä artikkelissa määritelty taloudet, joissa kotitalouden yhteenlasketut ansiotulot muodostavat alle 25 prosenttia ja eläketulot vähintään 25 prosenttia kotitalouden käytettävissä olevista tuloista¹ (vrt. esim. Pe-

¹ Eläketulo-osuuden perusteella tapahtuvan eläkeläiskotitalouden määrittelyn heikkoudeksi voidaan mainita se, että tarkasteluun tulevat mukaan sekä taloudet, joissa eläkeläinen/eläkeläiset ovat olleet eläkkeensaajina koko tarkasteluvuoden, että taloudet, joissa henki-

dersen 1999). Tulokset kuvaavat kotitalouksissa elävien eläkeläisten tilannetta. Laitoksissa asuvat ovat jääneet tarkastelun ulkopuolelle. Eläketurvan tasoa koskevat tarkastelut perustuvat vertailuun, jossa eläkeläistalouksien vuotuiset tulot on ensin muutettu vastaamaan Suomen markan arvoa vuosina 1985 ja 1995 käyttäen apuna Suomen Pankin vahvistamia valuuttojen vuosikeskikursseja. Tämän jälkeen markkamääräiset eläketulot on muutettu vuoden 2001 euron arvoon. Eläkeläistalouksien tulot on saatu vertailukelpoisiksi OECD:n uuden kulutusyksikköasteikon avulla (ks. luku 7). Analyysissä on kuitenkin mainittu, miten tulokset muuttuisivat, jos uuden asteikon sijaan käytettäisiin vanhaa OECD-asteikkoa.

Suomalaisissa eläkeläistalouksissa enemmän alle 65-vuotiaita kuin vertailumaissa

Taulukossa 1 on kuvattu eläkeläistalouksien osuutta kaikista kotitalouksista. Suomen ohella Kanadassa, Saksassa ja Norjassa eläkeläistalouksien – niin niiden yhteenlaskettu kuin yli 64-vuotiaidenkin – osuus kaikista kotitalouksista oli vuonna 1995 suurempi kuin vuonna 1985. Australiassa, Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa eläkeläisten osuus on pienentynyt vuosien 1985 ja 1995 välisenä aikana.

Saksassa 65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien osuus on suurin, Australia, Kanada ja USA ovat puolestaan vähemmän eläkeläistyneitä yhteiskuntia. Suomen eläkeläistymisaste ei poikkea muiden Pohjoismaiden luvuista. Suomessa eläkeläistalouksissa on muita maita runsaammin alle 65-vuotiaita, mikä viittaa siihen, että varhaiseläkkeelle siirrytään meillä muita maita useammin (ks. Hytti 1998; vrt. STM 2002).

Eläkeläiset elävät kaikkiin talouksiin verrattaessa pienemmissä talouksissa. Yli 64-vuotiaat eläkeläistaloudet ovat keskikooltaan pienempiä kuin eläkeläistaloudet yleensä, ja niiden keskikoko on säilynyt kaikkiin eläkeläistalouksiin verrattaessa jokseenkin muuttumattomana.

lö on siirtynyt eläkkeelle tarkasteluvuoden aikana; kotitalous on voinut saada eläketuloa esimerkiksi vain neljän kuukauden ajalta.

Taulukko 1. Eläkeläistalouksien tunnuspiirteitä vuosina 1985 ja 1995.

	Kaikkien eläkeläistalouksien osuus kaikista talouksista, %		65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien osuus kaikista talouksista, %	
	1985	1995	1985	1995
Australia	22,2	20,5	15,9	15,0
Iso-Br.	29,4	29,3	22,9	22,2
Kanada	17,0	20,3	14,0	16,6
USA	22,5	20,0	15,8	16,2
Saksa	27,8	28,7	22,7	24,2
Norja	25,7	27,5	21,1	21,5
Ruotsi	29,4	28,7	25,0	23,3
Suomi	23,9	28,1	17,2	19,7
Tanska	28,6	28,2	20,3	21,6

	Kaikkien eläkeläistalouksien keskikoko		65 vuotta täyttäneen eläkeläistalouden keskikoko		Kaikkien talouksien keskikoko		Eläkeläistalous viitehenkilö -64, %		Eläkeläistalous viitehenkilö 65-, %	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Australia	1,7	1,7	1,5	1,5	2,7	2,7	28,2	26,7	71,8	73,3
Iso-Br.	1,6	1,6	1,5	1,5	2,6	2,4	21,9	24,4	78,1	75,6
Kanada	1,6	1,6	1,6	1,5	2,7	2,5	16,9	18,2	83,1	81,8
USA	1,8	1,6	1,5	1,5	2,7	2,6	29,5	19,4	70,5	80,6
Saksa	1,5	1,4	1,4	1,4	2,4	2,3	18,0	15,4	82,0	84,6
Norja	1,4	1,4	1,4	1,4	2,4	2,2	17,7	22,0	82,3	78,0
Ruotsi	1,4	1,3	1,4	1,4	1,9	1,9	15,0	18,6	85,0	81,4
Suomi	1,4	1,5	1,4	1,4	2,3	2,2	27,9	30,0	72,1	70,0
Tanska	1,4	1,3	1,3	1,3	2,1	2,0	29,0	23,3	71,0	76,7

Paitsi kooltaan 65 vuotta täyttäneet eläkeläistaloudet ovat myös perherakenteeltaan varsin homogeenisiä. Monisukupolviset taloudet ovat käyneet yhä harvinaisemmiksi. Kaikissa vertailtavissa maissa 65 vuotta täyttäneet eläkeläiset elävät joko yksinään tai pariskuntina vailla muita perheenjäseniä. Yksinasuvat taloudet ovat niin meillä kuin muuallakin pääasiassa yk-

sinasuvia naistalouksia; yli 64-vuotiaat eläkeläismiehet elävät harvoin yksinään (ks. liitetaulukko 2).

Suomalaisten eläkeläistalouksien toimeentulon taso vertailun matalimpia

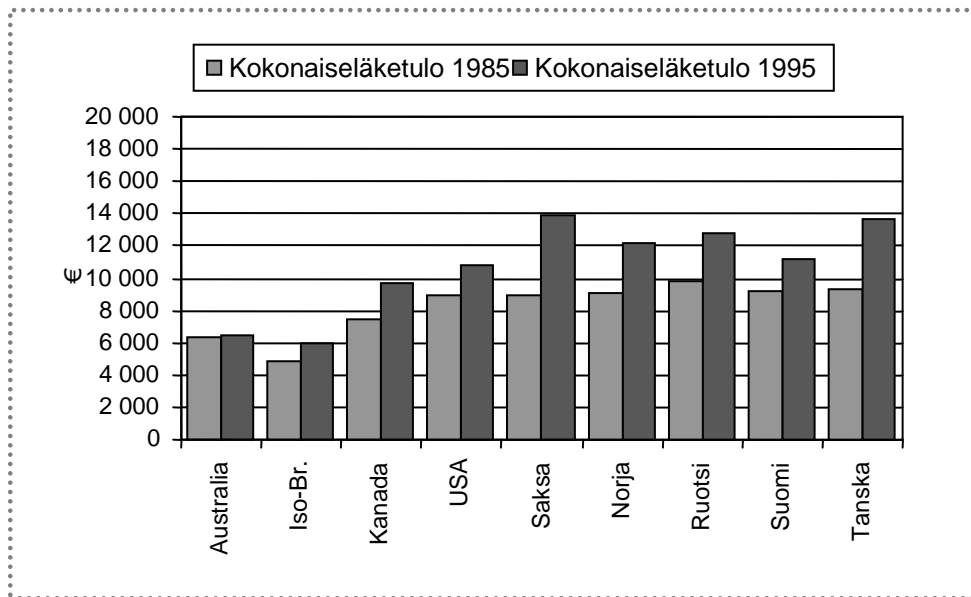
Vaikka lakisääteiset eläkkeet ovatkin 65 vuotta täyttäneiden eläkeläisten pääasiallinen tulonlähde, osassa maita myös yksityisillä lisäeläkkeillä on tärkeä sija toimeentulon täydentäjänä (ks. esim. Mäkinen 2002). Riittävän kattavan kuvan saamiseksi eläkeläisten tulotasoa on arvioitava kokonaiseläkkeen – lakisääteiset eläkkeet yhdistettynä mahdollisiin yksityisiin lisäeläkkeisiin² – tason perusteella.

Kuvassa 1 on verrattu 65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien bruttomääräistä kokonaiseläketasoa vuosina 1985 ja 1995. Vielä 1980-luvun puolivälissä Suomi muodosti yhtenäisen ryhmän USA:n, Saksan, Norjan ja Tanskan kanssa; em. maiden eläketulo vaihteli 9 000 euron molemmin puolin.

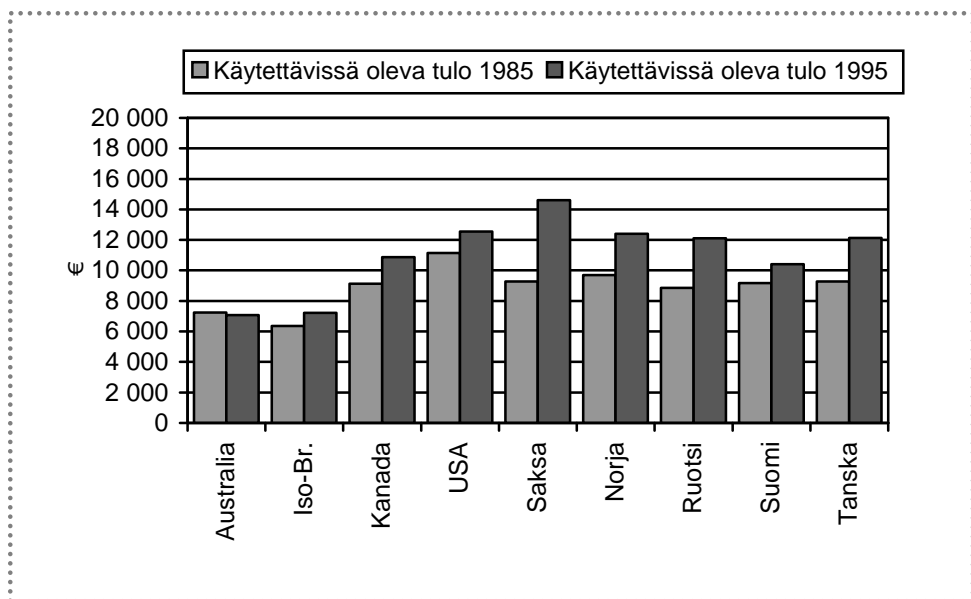
Vuonna 1995 eläketulon vaihtelu vertailumaissa oli jo suurempaa. Mielenkiintoisena seikkana kuvasta 1 erottuu USA:n ja Suomen kokonaiseläketasojen samankaltaisuus 1990-luvun puolivälissä. Kokonaiseläketulojen rakenne näissä maissa on kuitenkin hyvin erilainen: Suomessa korostuvat lakisääteiset eläkkeet ja Yhdysvalloissa yksityinen lisäeläketurva (ks. Mäkinen 2002).³ Kuvan 1 eläketulotarkastelu perustuu ostovoimakorjaamattomiin lukuihin. Mikäli ostovoimakorjaus olisi sisällytetty tarkasteluun, eläkkeiden ostovoima olisi USA:ssa jonkin verran Suomea parempi.

2 Lakisääteiseen eläketurvaan on sisällytetty vähimmäis- ja työeläkejärjestelmistä maksettavat vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet sekä sotaveteraaneille maksettavat edut ja eläkkeet. Yksityinen lisäeläketurva koostuu lakisääteistä eläketurvaa täydentävistä tai korvaavista työmarkkinoilla kollektiivisesti tai työnantajakohtaisesti sovituista lisäeläkkeistä sekä muusta yksityisestä vapaaehtoisesta eläketulosta.

3 Kuvan 1 tulokset eivät olennaisesti muutu, vaikka kulutusyksikköasteikkona käytettäisiin OECD:n uuden asteikon sijasta vanhaa asteikkoa. Myös keskiarvotarkastelu antaa samansuuntaisen tuloksen kuin kuviossa 1 käytetty mediaanitarkastelu. Tutkimukseen valittujen eläkeläistalouksien joukossa saattaa olla poikkeuksellisen suurta eläketuloa saavia talouksia. Mukana on todennäköisesti myös erittäin pienellä eläketulolla toimeentulevia talouksia. Tästä syystä on mielekkäämpää käyttää keskiarvon sijaan mediaania, joka ei ole yhtä herkkä poikkeaville arvoille. Mediaani jakaa eläkeläistaloudet kahteen osaan siten, että eläkeläistalouksista korkeintaan puolet saavat mediaania suurempaa ja korkeintaan puolet elää mediaania pienemmällä eläketulolla.



Kuva 1. 65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien kokonaiseläkkeen mediaani (OECD:n uusi asteikko) vuosina 1985 ja 1995, € vuoden 2001 hinnoin.



Kuva 2. 65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien käytettävissä olevien tulojen mediaani (OECD:n uusi asteikko) vuosina 1985 ja 1995, € vuoden 2001 hinnoin.

Eläkkeet eivät ole eläkeläistalouksien ainoa tulonlähde. Kun eläkkeisiin lisätään tuotannontekijätulot – palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot – sekä muut tulonsiirrot kuin eläkkeet, esim. asumistuki, päästään eläkeläistalouden bruttotuloihin. Bruttotuloista maksettavien välittömien verojen jälkeen jäljelle jää tulo, joka kotitaloudella on käytössään jokapäiväiseen elämiseen. Kuvassa 2 on esitetty 65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien käytettävissä olevat tulot vuosina 1985 ja 1995.

Kuvien 1 ja 2 vertailu osoittaa, että eläkeläisten käytettävissä olevat tulot olivat molempina tarkasteluvuosina useimmissa maissa suuremmat kuin heidän eläketulonsa. Vain Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa käytettävissä olevat tulot jäivät eläketuloa pienemmiksi. Käytettävissä olevien tulojen tarkastelu kohentaa erityisesti brittiläisten, kanadalaisten ja amerikkalaisten eläkeläisten tulotasoa. Tätä selittää osittain se, että em. maissa moni eläkeläisistä joutuu täydentämään eläketuloaan erilaisilla tarveharkintaisilla etuuksilla, esim. toimeentulotuella. Monelle myös ansio- ja pääomatulot ovat tärkeä lisätulonlähde. Tosin tutkimuksessa käytössä oleva eläkeläiskotitalouden määritelmä rajaa Ison-Britannian, Kanadan ja USA:n aineistoista pois suuria tuotannontekijätuloja saavat taloudet. Tulokseen vaikuttaa varmasti myös se, miten ankarasti eläketuloa on eri maissa verotettu ko. vuosina.

Kuvien 1 ja 2 vertailu osoittaa myös, että vuonna 1995 eläkeläistalouksissa eläneiden kokonaiseläke ja käytettävissä olevat tulot olivat suuremmat kuin jo vuonna 1985 eläkeläiskotitalouksiin kuuluneiden tulot. Vain Australiassa eläkeläistalouksien tulotaso säilyi jokseenkin muuttumattomana.

Suomalaiseläkeläisten käytettävissä olevat tulot eivät vuonna 1985 juurikaan poikenneet Kanadan, Saksan, Ruotsin ja Tanskan eläkeläisten tulotasosta. Suomen 1990-luvun alussa kokema lama näkyy siten, että vuosikymmenen puolivälissä suomalaiseläkeläisten käytettävissä olevat tulot olivat selvästi pienemmät kuin em. maiden eläkeläisten tulot.

...mutta suhteessa muuhun väestöön parhaimpia

Työaikaisen tulotason kohtuullista turvaamista on pidetty eläkepolitiikan tavoitteena. Taulukoissa 2, 3 ja 4 em. tavoitteen toteutumista on arvioitu suhteuttamalla eläkeläisten tulotaso työssä olevien 45–54-vuotiaiden tuloihin. Kyse on ns. kvasikorvaavuussuhteisiin perustuvasta tarkastelusta (ks. esim. Whiteford & Kennedy 1995; Disney & Whitehouse 2001; Casey & Yamada 2002). Työssä olevia ko. tarkastelussa ovat taloudet, joissa

ansiotulot muodostavat vähintään 50 prosenttia ja eläketulot enintään 24 prosenttia kotitalouden käytettävissä olevista tuloista. Määritelmän mukaisesti on siis mahdollista, että työssä oleviksi talouksiksi on laskettu koko vuoden työssä olleiden lisäksi talouksia, joissa on työskennelty vain osa vuotta esimerkiksi sairauden, työttömyyden tms. vuoksi.

Taulukoissa 2 ja 3 on verrattu yksinasuvien eläkeläisten tulotasoa suhteessa työssä olevien yksinasuvien tuloihin. On huomioitava, ettei saatuja tuloksia voida yleistää koskemaan kaikkia 65 vuotta täyttäneitä miehiä tai naiseläkkeensaajia. Eläkeläismiehet elävät harvoin yksinään, eli yksinasuvat eläkeläismiehet edustavat suhteellisen pientä osaa miespuolisista 65 vuotta täyttäneistä eläkkeensaajista. Naisten osalta aineiston edustavuus on parempi (ks. liitetaulukko 2).

Taulukko 2. Yksinasuvan 65 vuotta täyttäneen eläkeläismiehen mediaanitulojen suhde 45–54-vuotiaan työssä olevan yksinasuvan miehen mediaanituloihin vuonna 1995, %.

Kokonaiseläketulon suhde työikäisen ansiotuloihin		Bruttotulon suhde työikäisen bruttotuloihin		Käytettävissä olevien tulojen suhde työikäisen käytettävissä oleviin tuloihin	
Ruotsi	64,0	Ruotsi	65,0	Saksa	76,0
Suomi	53,0	Suomi	54,0	Ruotsi	71,0
Saksa	44,0	Norja	49,0	Suomi	67,0
Tanska	44,0	Saksa	49,0	Norja	58,0
Norja	43,0	Tanska	49,0	Kanada	57,0
Kanada	41,0	Kanada	46,0	Tanska	56,0
USA	36,0	USA	42,0	USA	54,0
Australia	29,0	Iso-Britannia	33,0	Iso-Britannia	40,0
Iso-Britannia	26,0	Australia	31,0	Australia	37,0

Eläkeläismiesten eläkkeiden kvasikorvaavuusasteet vaihtelevat Ison-Britannian 26 prosenttiyksiköstä Ruotsin 64 prosenttiyksikköön. Suomen korvaavuusaste on vertailun toiseksi korkein. Myös bruttotulotarkastelussa Suomi sijoittuu vertailun kärkisijoille heti Ruotsin jälkeen. Eläkeläismiehet yltyvät lähimmäksi työssä olevien miesten tulotasoa käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna. Suomessa eläkeläismiesten käytettävissä olevat tulot jäävät kolmanneksen työssä olevien miesten käytettävissä olevista tuloista. Tällä tuloksella Suomi saavuttaa vertailun kolmanneksi korkeimman

kvasikorvaavuusasteen. Vain Saksan ja Ruotsin korvaavuusaste on Suomea korkeampi.

Taulukossa 3 on samalla metodilla tarkasteltu yksinasuvien eläkeläisnaisten tuloja suhteessa työssä olevien yksinasuvien naisten tuloihin.

Taulukoiden 2 ja 3 vertailu osoittaa, että hajonta eläkkeiden kvasikorvaavuusasteissa on eläkeläisnaisten kohdalla pienempää. Pohjoismaat erottuvat eläketulotarkastelussa selkeästi omana ryhmänään; kokonaiseläkkeet kohoavat yli 40 prosenttiin työssä olevien naisten ansiotulotasosta. Ruotsi saavuttaa naistenkin kohdalla korkeimman korvaavuusasteen. Myös Suomi sijoittuu edelleen vertailun kärkeen, vaikka suomalaisnaisten korvaavuusasteet jäävät pienemmiksi kuin miesten.

Taulukko 3. Yksinasuvan 65 vuotta täyttäneen eläkeläisnaisen mediaanitulojen suhde 45–54-vuotiaan työssä olevan yksinasuvan naisen mediaanituloihin vuonna 1995, %.

Kokonaiseläketulon suhde työikäisen ansiotuloihin		Bruttotulon suhde työikäisen bruttotuloihin		Käytettävissä olevien tulojen suhde työikäisen käytettävissä oleviin tuloihin	
Ruotsi	48,0	Ruotsi	66,0	Ruotsi	79,0
Tanska	45,0	Tanska	53,0	Saksa	63,0
Suomi	44,0	Norja	47,0	Suomi	61,0
Norja	41,0	Suomi	46,0	Tanska	61,0
Kanada	40,0	Kanada	45,0	Norja	60,0
Saksa	38,0	Iso-Britannia	43,0	Iso-Britannia	58,0
USA	34,0	Saksa	38,0	Kanada	55,0
Iso-Britannia	30,0	USA	38,0	USA	49,0
Australia	28,0	Australia	29,0	Australia	37,0

Eläkeläismiesten tavoin eläkeläisnaiset yltävät lähimmäksi työssä olevien naisten tulotasoa käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna. Eläkkeiden ohella verotus ja muut tulonsiirrot kuin eläkkeet näyttävät näin ollen kaventavan tehokkaasti eläkeläis- ja aktiivi-ikäisen väestön välisiä tuloeroja. Ruotsissa eläkeläisnaisten käytettävissä olevat tulot jäävät vain 21 prosenttiyksikköä työssä olevien naisten tuloista. Suomen ohella Saksassa, Tanskassa ja Norjassa korvaavuusaste on noin 60 prosenttia.

Taulukko 4. 65 vuotta täyttäneen eläkeläispariskunnan mediaanitulojen suhde 45–54-vuotiaan työssä olevan pariskunnan mediaanituloihin vuonna 1995, %.

Kokonaiseläketulon suhde työikäisen ansiotuloihin		Bruttotulon suhde työikäisen bruttotuloihin		Käytettävissä olevien tulojen suhde työikäisen käytettävissä oleviin tuloihin	
Ruotsi	55,0	Ruotsi	58,0	Saksa	65,0
Suomi	51,0	Suomi	51,0	Ruotsi	63,0
Saksa	42,0	Kanada	48,0	Suomi	62,0
Kanada	41,0	Norja	43,0	Kanada	56,0
Norja	40,0	Saksa	43,0	USA	54,0
Tanska	39,0	Tanska	42,0	Norja	53,0
USA	37,0	USA	42,0	Tanska	49,0
Iso-Britannia	31,0	Iso-Britannia	35,0	Iso-Britannia	44,0
Australia	29,0	Australia	31,0	Australia	40,0

Taulukoiden 2 ja 4 vertailu osoittaa, että sekä miesten että pariskuntien kohdalla Ruotsin ja Suomen kvasikorvaavuusasteet ovat eläke- ja bruttotuloilla mitattuna muita maita korkeammat. Käytettävissä olevien tulojen tarkastelussa saksalaiset eläkeläiset saavuttavat ruotsalaisia ja suomalaisia korkeamman korvaavuusasteen.

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella eläkkeet näyttivät vuonna 1995 korvaavan noin 30–60 prosenttia työaikaisesta tulotasosta. Käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna eläkeläiset jäivät jälkeen aktiivi-ikäisen väestön tuloista selvästi vähemmän. Vaikka vertailtavien maiden tulokset eivät olleetkaan yhdenmukaiset, voidaan eläkepolitiikan tästä huolimatta todeta hoitaneen ensimmäisen tehtävänsä varsin mallikkaasti valtaosassa tutkittavia maita, erityisesti Ruotsissa ja Suomessa. Suomi sijoittui järjestään kolmen parhaimman maan joukkoon.

Eläkeläisten köyhyysriski Suomessa matalimpia

Työaikaisen tulotason kohtuullisen turvaamisen ohella eläkepolitiikan toisenä tavoitteena on ollut vanhusväestön köyhyyden ehkäiseminen. Taulukoissa 5 ja 6 on tarkasteltu eläkeläiskotitalouksien köyhyysriskiä suhteessa koko väestöön. Köyhyysriski on määritelty suhteellisen tulometodin avulla: köyhiä ovat taloudet, joiden kulutusyksikköä kohti lasketut käytettä-

vissä olevat tulot – OECD:n uuden asteikon mukaan – jäävät alle 40, 50 tai 60 prosenttiin koko väestön mediaanitulosta.

Taulukossa 5 on esitetty eläkeläistalouksien köyhyysriskit 1980-luvun puolivälissä. Taulukko osoittaa, että mitä korkeammalle köyhyysraja asetetaan, sitä huono-osaisempia eläkeläistaloudet ovat koko väestön verrattaessa. Köyhyysrajan ollessa 40 prosenttia mediaanista eläkeläistalouksien köyhyysriskit jäävät valtaosassa tutkittavia maita koko väestön lukuja alhaisemmiksi perhetyypistä riippumatta. Suomen köyhyysluvut ovat vertailun pienimmät. Suomen ohella Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa eläkeläisväestön köyhyysriski jää verrattain matalalle tasolle.

Kun köyhyysrajaksi valitaan 40 prosentin sijaan 50 prosenttia väestön mediaanitulosta, erot vertailtavien maiden köyhyysriskiasteissa tulevat entistä näkyvämmiksi. Rajan nosto kasvattaa erityisesti Australian, USA:n ja Tanskan lukuja. Saksassa, Ruotsissa ja Suomessa köyhyysasteet säilyvät muuttumattomimpina. Suomalaiset näyttävät edelleen olevan varmin suojassa köyhyydeltä.

Köyhyysrajan nosto 50 prosentista 60 prosenttiin syventää eläkeläistalouksien välisiä köyhyysriskieroja kaikissa vertailtavissa maissa Saksaa lukuun ottamatta. Köyhyys näyttää entistä selvemmin paikantuvan yksinasuviin eläkeläisnaisiin, joiden riski lisääntyy erityisesti Kanadassa ja Pohjoismaissa. Tulos osoittaa, että kanadalaisista ja pohjoismaalaisista eläkeläisnaisista – suomalaiset mukaan lukien – moni elää köyhyysrajan tuntumassa, mutta heidän tulotonsa on kuitenkin sen verran korkea, etteivät he vielä alemmilla köyhyysrajoilla ole luokiteltavissa köyhiksi.

Suomessa ja Ruotsissa eläkeläispariskuntien köyhyysriski oli – 60 prosentin kohdalla – koko väestöä pienempi, mutta miesten ja naisten suurempi. Koko väestön köyhyysluvut olivat Suomen osalta vertailun pienimmät. Köyhyys uhkasi harvemmin ruotsalaisia kuin suomalaisia eläkeläispariskuntia. Ruotsi saavutti – Saksan ohella – myös eläkeläisnaisten ja -miesten kohdalla Suomea alhaisemman köyhyysasteen. Myös USA:ssa eläkeläismiesten köyhyysriski oli matalampi kuin Suomessa. Taulukon 5 perusteella Suomen voidaan kuitenkin todeta olleen vuonna 1985 yksi alhaisimman köyhyysasteen maista.

Taulukoiden 5 ja 6 vertailu osoittaa, että eläkeläisväestön köyhyyden torjunnassa onnistuttiin valtaosassa tutkittavia maita – niin uuden kuin vanhankin OECD:n kulutusyksikköasteikon mukaan – paremmin 1990-luvun puolivälissä kuin vuonna 1985. Tämä selittyy eläkeläisväestön rakenteen muuttumisella, eli yhä suuremmalla osalla eläkeläisistä tulo koostuu entistä parempitasoisista työeläkkeistä, ja vastaavasti harvemman toi-

Taulukko 5. Köyhyys vuonna 1985: 40, 50 ja 60 % mediaanitulosta (OECD:n uusi asteikko).

	40 % mediaanitulosta			Koko väestö
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	
Australia	1,9	3,2	2,4	5,7
Iso-Br.	1,3	0,5	0,6	4,3
Kanada	1,3	1,3	1,9	6,9
USA	4,0	15,2	6,6	13,7
Saksa	0	2,4	3,7	3,0
Norja	0	3,1	0	2,1
Ruotsi	0,6	1,7	0	3,9
Suomi	0	1,4	0,5	2,2
Tanska	7,5	5,8	1,1	3,0
	50 % mediaanitulosta			
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	Koko väestö
Australia	41,8	52,9	17,3	14,2
Iso-Br.	15,0	13,2	5,8	10,3
Kanada	7,9	11,6	5,5	12,0
USA	11,9	33,4	12,0	20,2
Saksa	3,7	10,6	6,9	6,4
Norja	9,5	18,9	4,8	6,2
Ruotsi	9,4	7,0	1,0	6,6
Suomi	3,5	12,7	2,0	4,5
Tanska	27,2	19,4	12,1	6,3
	60 % mediaanitulosta			
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	Koko väestö
Australia	72,7	75,6	55,5	22,9
Iso-Br.	30,7	38,4	26,7	20,2
Kanada	25,0	38,9	18,3	19,3
USA	19,1	46,6	20,1	27,0
Saksa	10,1	18,2	11,8	12,9
Norja	26,2	46,5	22,4	11,6
Ruotsi	20,1	30,7	5,6	10,9
Suomi	21,1	37,1	8,3	9,2
Tanska	55,6	45,3	45,7	13,0

meentulo nojaa enää yksinomaan vähimmäiseläkkeisiin ja lyhytaikaisiin tulonsiirtoihin.

Köyhyys ei tutkittavissa maissa ole kuitenkaan kehittynyt yhden-suuntaisesti. Suomen ohella Kanadassa, Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa niin eläkeläisten kuin koko väestönkin köyhyysriski – mittarina 60 prosenttia mediaanista – oli vuonna 1995 pienempi kuin 1980-luvun puolivälissä. Australiassa ja USA:ssakin köyhyys vähentyi tarkasteluvuosien välillä. Myös Norjassa köyhyyden kehitys on ollut – eläkeläisnaisten köyhyysriskin kasvua lukuun ottamatta – positiivista. Isossa-Britanniassa koko väestön köyhyysriski näyttää alentuneen, mutta eläkeläisväestön köyhyysriski on puolestaan lisääntynyt. Brittiläisten eläkeläisnaisten köyhyysriski on kasvanut jopa yli 10 prosenttiyksikköä. Viime vuosikymmenen puolivälissä eläkkeet poistivat yhdessä muiden tulonsiirtojen ja verotuksen kanssa eläkeläisväestön köyhyyttä tehokkaimmin Ruotsissa, Suomessa, Saksassa, Tanskassa ja Kanadassa.

Eläkeläispariskunnat olivat taulukon 6 mukaan taloudellisesti turvatummassa asemassa kuin yksinäiset eläkeläiset. Suomen ohella Kanadassa, USA:ssa, Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa heidän köyhyysriskinsä jäi jopa koko väestön tasoa alhaisemmaksi. Pienet tulot näyttivät myös 1990-luvun puolivälissä olleen enemmän yksinasuvien eläkeläisnaisten kuin muun eläkeläisväestön huolenaihe. Vaikka Suomen köyhyysriskit olivatkin verraten pienet, niin myös Suomessa yksinasuvista eläkeläisnaisista joka neljäs käytettävissä olevat tulot jäivät alle 60 prosenttiin väestön mediaanista. Mikäli uuden OECD:n asteikon sijaan olisi käytetty vanhaa OECD:n asteikkoa, yksinasuvien eläkeläisten taloudellinen tilanne olisi näyttänyt paremmalta.

Edellä keskityttiin kuvaamaan pienituloisimman eläkeläisväestön osuutta vertailtavissa maissa. Eläkeläiset eivät kuitenkaan ole homogeeninen joukko. Seuraavassa kuvataan tarkemmin eläkeläisten sijoittumista tulojaossa.

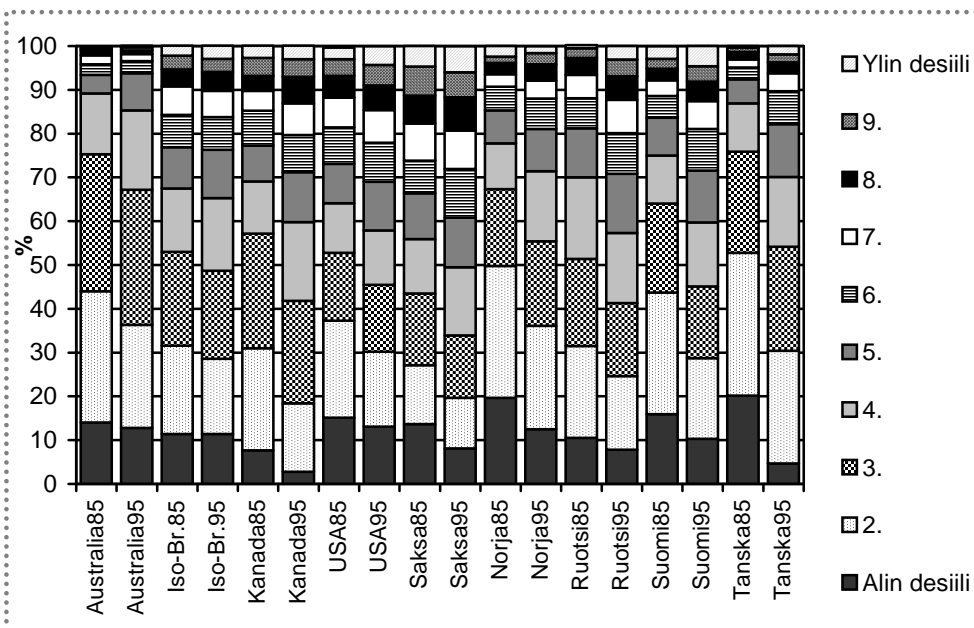
Taulukko 6. Köyhyys vuonna 1995: 40, 50 ja 60 % mediaanitulosta (OECD:n uusi asteikko).

	40 % mediaanitulosta			Koko väestö
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	
Australia	3,4	8,8	7,6	5,2
Iso-Br.	8,8	11,8	2,3	5,1
Kanada	2,1	0,9	0,3	4,6
USA	5,6	15,4	3,9	9,1
Saksa	0	2,6	0,6	2,6
Norja	0,8	0,3	0,3	2,4
Ruotsi	0,6	0,6	0,1	3,9
Suomi	0	0,2	0,5	1,5
Tanska	0	0,5	0,9	3,9
	50 % mediaanitulosta			Koko väestö
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	
Australia	53,3	55,9	15,1	10,5
Iso-Br.	21,8	26,9	15,6	10,5
Kanada	3,2	4,4	1,3	9,1
USA	13,3	26,9	10,7	15,8
Saksa	0	4,5	0,6	5,7
Norja	13,6	17,9	0,9	4,7
Ruotsi	2,8	4,2	0,4	5,4
Suomi	4,2	7,8	0,6	3,7
Tanska	0,3	1,5	1,1	6,1
	60 % mediaanitulosta			Koko väestö
	+65 Eläkeläismies	+65 Eläkeläisnainen	+65 Eläkeläispari	
Australia	77,1	75,4	52,1	17,9
Iso-Br.	36,6	48,0	33,9	18,3
Kanada	17,1	22,8	7,4	15,9
USA	23,0	41,7	19,0	23,6
Saksa	0	11,0	3,8	12,1
Norja	23,4	48,2	10,5	9,2
Ruotsi	11,9	11,5	3,5	8,3
Suomi	13,0	25,8	3,1	7,6
Tanska	21,1	18,1	7,9	11,3

Suomalaisten eläkeläistalouksien asema tulojakaossa verraten lähellä koko väestöä

Kuvassa 3 on tarkasteltu, miten eläkeläistalouksissa asuvat sijoittuivat eri tulonsaajaluokkiin vuosina 1985 ja 1995. Kotitaloudet on luokiteltu käytävissä olevien tulojen mukaiseen suuruusjärjestykseen. Alin tulodesiili edustaa pienituloisinta 10:tä prosenttia kotitalouksista. Ylimmässä desiilissä on puolestaan varakkain kymmenesosa. Mikäli eläkeläistalouksissa asuvien tulojakauma noudattaisi koko väestön tulojako- suhteita, eläkeläisten osuus olisi jokaisessa desiilissä 10 prosenttia.

Eläkeläisten sijoittuminen tulodesiileihin poikkeaa niin meillä kuin muuallakin koko väestön jakaumasta. Vielä 1980-luvun puolivälissä eläkeläistalouksissa asuvat olivat yliedustettuina neljässä alimmassa tulodesiilissä. Tätä ylemmissä desiileissä heitä oli vähän suhteessa koko väestön jakaumaan. Australiassa, Isossa-Britanniassa, Kanadassa ja Saksassa eläkeläistalouksissa asuvia löytyi eniten kolmannelta desiilistä. Pohjoismaalaisia ja amerikkalaisia eläkeläisiä oli sitä vastoin eniten toisessa desiilissä. Suomalaisista eläkeläistalouksissa asuvista noin 84 prosenttia kuului desiileihin 1–5. Norjan, Ruotsin ja Kanadan tulodesiilijako oli vuonna 1985 lähimpänä Suomen desiiliosuuksia.



Kuva 3. Eläkeläisten sijoittuminen tulodesiileihin vuosina 1985 ja 1995 (OECD:n uusi asteikko).

Kahden poikkileikkaushetken vertailu osoittaa, että eläkeläistalouksissa asuvien osuus on vähentynyt kahdessa alimmassa desiilissä. Tulosta selittää se, että yhä suurempi osa eläkeläisistä saa entistä parempitasoisia työeläkkeitä. Pelkän vähimmäiseläkkeen varassa eläneiden osuus on vastaavasti laskenut. Kahteen pienituloisimpaan desiiliin kuuluvien eläkeläisten osuus on kaventunut eniten Tanskassa mutta myös Suomessa, Norjassa ja Kanadassa. Tästä huolimatta eläkeläiset olivat koko väestöön verrattaessa vielä vuonna 1995 yliedustettuina kahdessa alimmassa tulodesiilissä – Kanadaa ja Saksaa lukuun ottamatta. Suomen ohella Isossa-Britanniassa, USA:ssa ja Tanskassa kahden köyhimmän tulodesiilin osuus oli noin 30 prosenttia. Ruotsissa neljäsosa eläkeläistalouksissa asuvista kuului käytettävissä olevien tulojensa perusteella pienituloisimman 20 prosentin joukkoon. Norjalaiset ja australialaiset eläkeläiset olivat tässä suhteessa vertailun huono-osaisimpia.

Kuvasta 3 nähdään, että eläkeläistalouksissa asuvien osuus kahdessa ylimmässä tulodesiilissä lisääntyi 1980-luvun puolivälistä. Suomen ohella Saksassa ja USA:ssa eläkeläisten osuus kahdessa ylimmässä desiilissä oli jonkin verran muiden maiden osuutta korkeampi. Suomalaiseläkeläisten tulotason voidaankin todeta – suhteessa koko väestöön – kohentuneen vertailuvuosien välillä. Vuonna 1985 suomalaisista eläkeläistalouksissa asuvista 16 prosenttia kuului desiileihin 6–10; vuonna 1995 osuus oli jo 28 prosenttia. Kanadassa (28,9), Ruotsissa (29,2) ja USA:ssa (30,9) eläkeläistalouksissa asuvia oli desiileissä 6–10 lähes yhtä paljon kuin Suomessa.

Jos kulutusyksikköasteikoksi otetaan OECD:n uuden asteikon sijasta vanha OECD-asteikko, niin kuva eläkeläistalouksissa asuvien toimeentulosta muuttuu jonkin verran. Alimmissa tulodesiileissä heitä on OECD:n uuteen asteikkoon verrattaessa vähemmän ja desiileissä 5–10 enemmän. Maiden väliseen vertailuun tällä ei kuitenkaan ole sanottavaa vaikutusta.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että Suomessa on onnistuttu verraten hyvin eläkepolitiikan kahdessa keskeisimmässä tavoitteessa: työikäisen tulotason kohtuullisessa säilyttämisessä ja vanhusväestön köyhyyden ehkäisemisessä.

Kirjallisuus

Casey, Bernard & Yamada, Atsuhiko (2002): Getting Older, Getting Poorer? A Study of the Earnings, Pensions, Assets and Living Arrangements of Older People in Nine Countries. OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers.

Disney, Richard & Whitehouse, Edward (2001): Cross-Country Comparisons of Pensioners' Incomes. Department of Social Security. Research Report No. 142.

Hytti, Helka (1998): Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuksia 32. Kansaneläkelaitos, Helsinki.

Mäkinen, Tiina (2002): Julkista vai yksityistä? Eläketulon rakenteen ja tason kansainvälinen vertailu. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:29. Hakapaino Oy, Helsinki.

Pedersen, Axel West (1999): The Taming of Inequality in Retirement. A Comparative Study of Pension Policy Outcomes. Doctoral Dissertation. FAFO-report 317. Centraltrykkeriet AS, Norway.

STM (2002): Ikäohjelman monet kasvot. Kansallisen ikäohjelman 1998–2002 loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:3. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Whiteford, Peter & Kennedy, Steven (1995): Incomes and Living Standards of Older People. A Comparative Analysis. Department of Social Security. Research Report No. 34. HMSO, London.

LIITETAULUKOT

Liitetaulukko 1. Vertailtavat maat ja LIS-aineistot.

Maa	Vuosi	LIS-aineisto
Australia (AS)	1985 1994	Australian Income and Housing Survey
Iso-Br. (UK)	1986 1995	The Family Expenditure Survey
Kanada (CN)	1987 1997	Survey of Consumer Finances
USA (US)	1986 1997	March Current Population Survey
Saksa (GE)	1984 1994	German Social Economic Panel Study
Norja (NW)	1986 1995	Income and Property Distribution Survey
Ruotsi (SW)	1987 1995	Income Distribution Survey
Suomi (FI)	1987 1995	Income Distribution Survey
Tanska (DK)	1987 1995	Income Tax Survey

Liitetaulukko 2. Eläkeläistalouksien rakenne vuosina 1985 ja 1995.

	65 vuotta täyttäneiden eläkeläistalouksien rakenne, %					
	Yksinasuvia miehiä		Yksinasuvia naisia		Pariskuntia	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Australia	11,0	15,0	39,0	39,0	43,0	44,0
Iso-Br.	13,0	14,0	40,0	42,0	40,0	42,0
Kanada	11,0	13,0	38,0	42,0	41,0	42,0
USA	10,0	13,0	45,0	43,0	35,0	40,0
Saksa	10,0	8,0	50,0	54,0	35,0	36,0
Norja	13,0	14,0	50,0	50,0	32,0	35,0
Ruotsi	20,0	17,0	44,0	47,0	36,0	36,0
Suomi	11,0	12,0	55,0	52,0	29,0	35,0
Tanska	16,0	16,0	51,0	51,0	33,0	33,0

⋮

9 ELÄKELÄISTEN PALVELUT

Marja Vaarama, Päivi Voutilainen & Sari Kauppinen

Ikääntyneen väestön palvelut nousivat 1990-luvulla useaan otteeseen julkiseen keskusteluun. Vanhusten hoidon laatua ja määrää arvosteltiin voimakkaasti, ja omaisten hoitotaakan katsottiin kasvaneen julkisten palvelujen supistuessa. Kuntien rahapula ja valtion vetäytyminen rahoitusvastuusta katsottiin syiksi vanhusten palvelujen niukkuuteen.

Vanhusten hoivapalvelut ovat osa vanhuspolitiikkaa. Vanhuspolitiikalla tarkoitetaan niitä yleisen hyvinvointipolitiikan, eläkepolitiikan ja sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteita ja keinoja, joiden tarkoituksena on edistää ikääntyneiden asemaa yhteiskunnassa ja tukea heidän itsenäisyyttään ja omatoimisuuttaan (esim. Koskinen 1994, Vaarama ym. 2001). Vanhuspalveluilla tai hoivapalveluilla tarkoitetaan ikääntyneen väestön päivittäisen suoriutumisen tukemiseen tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja (esim. Simonen 1990, Vaarama 1995, Vaarama ym. 2001). Niitä järjestetään sekä avo- että laitoshoidona pysyvästi ja pitkäaikaisesti hoivan ja palvelujen tarpeessa olevien ikääntyneiden päivittäisen selviytymisen tukemiseksi. Yleisimpiä ikääntyneiden käyttämiä palveluja ovat terveydenhuollon avopalvelut, kotisairaanhoido, lyhyt- ja pitkäaikainen sairaalahoito, sekä sosiaalitoimen kotipalvelu (kodinhoitoapu, tukipalvelut, omaishoidon tuki), palveluasuminen ja vanhainkotihoito.

Valtakunnallinen vanhuspolitiikka luo puitteet paikalliselle, kunnissa harjoitettavalle vanhuspolitiikalle. Suomen lainsäädäntö velvoittaa kuntia järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkailleen, mutta ei säätele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa. Kunnat voivat täyttää palvelujen järjestämisveloitteensa joko tuottamalla palvelut itse tai ostamalla ne muilta julkisilta tai yksityisiltä palvelun tuottajilta. Kunnan rahoittamia ja muilta ostamia palveluja kutsutaan ostopalveluiksi.

Vuonna 1992 Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tavoitteeksi vuoteen 2000 ikääntyneiden palvelujen rakennemuutoksen, jossa vähennetään laitoshoidoa ja lisätään kotiin annettavia palveluja, tehostetaan voimavarojen käyttöä ja alennetaan kustannuksia (Sosiaali- ja terveysministeriö 1992). Tavoitteena oli, että 90 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä asuisi

omissa kodeissaan tarvittaessa palvelujen turvin. Samat tavoitteet sisältyvät Suomen vanhuspoliittiseen strategiaan vuoteen 2001 (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996), Valtioneuvoston hyväksymään Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000–2003 (Sosiaali- ja terveysministeriö 1999) ja valtakunnalliseen suosituksen ikääntyvien hoidon ja palvelun laadun kehittämisestä (Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2001). Tavoitteissa korostetaan kotona asumisen tukemisen ensisijaisuutta, tasa-arvoa palvelujen saannissa, saumattomia palveluketjuja sekä henkilöstön hyvää ammattitaitoa ja riittävyyttä.

Tässä luvussa kuvataan 65 vuotta täyttäneen väestön sosiaali- ja terveydenhuollon ns. hoivapalvelujen käyttöä, resursseja ja kustannuksia ja näiden kehitystä 1990-luvulla, sekä arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Aineistoina käytetään valtakunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon rekisteritietoja (Sosiaali- ja terveydenhuollon tietokanta SOTKA, Stakesin hoitoilmoitusrekisteri ja asiakaslaskenta HILMO, kuntien henkilörekisteri) vuosilta 1990–2000. SOTKA-tietokanta kuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja koko vuoden kokonaisvolyymeina. HILMO on avopalvelujen osalta poikkileikkausaineisto ja perustuu asiakasmääriin yhden päivän aikana. Tilastojen antamaa yleiskuvaa syvennetään vuoden 1998 valtakunnallisen vanhusbarometriaineiston tulosten avulla (Vaarama & Kaitsaari 2002). Palvelurakenneanalyysiin käytetään Stakesin Evergreen 2000 - ohjelmistoa (Vaarama ym. 1998).³⁴

Ikääntyminen lisää vanhuspalvelujen tarvetta

Ikääntyneillä hoivapalvelujen tarve ja käyttö liittyvät toimintakyvyn laskuun, yksinasumiseen ja epävirallisen avun puutteeseen sekä asuin- ja elinympäristön puutteisiin. (esim. Heikkinen ym. 1999, Vaarama & Kaitsaari 2002, Virjo 1996).

Vuonna 2000 Suomen väestöstä 15 prosenttia oli täyttänyt 65 vuotta ja joka kymmenes 85 vuotta. 65 vuotta täyttäneiden, noin 780 000, määrä

34 Kiitämme Nina Haapasta ja Reijo Ailasmaata Stakesista avusta sosiaalipalvelumenojen ja henkilöstökehityksen selvittämiseksi.

kasvoi kymmenvuotiskaudella 1990–2000 runsaan 14 prosenttia, 75 vuotta täyttäneiden määrä 17 prosenttia ja 85 vuotta täyttäneiden määrä peräti 48 prosenttia. Vuonna 2030 ennustetaan 65 vuotta täyttäneiden määrän olevan yli 1,3 miljoonaa ja 85 vuotta täyttäneiden määrän miltei kaksinkertaistuvan vuodesta 2000. (www.tilastokeskus.fi/väestö/8.4.2001). Kehitys kuvaa niin sanottua kaksoisvanhenemistä: väestö ikääntyy ja niin ikääntyy myös vanhusväestö. Tämä edellyttää kestäväää ja pitkäjänteistä palvelujen kehittämissinjaa, jossa yhtäältä huomio on palvelujen riittävydessä ja toisaalta niiden joustavuudessa vastata nykyisten ja uusien vanhuspolvien tarpeisiin.

Pysyvämät toimintakykyvaikeudet alkavat noin 70–75 vuoden iässä. Nuoremmilla ikäihmisillä avuntarvetta on lähinnä siivouksessa ja asiointissa, iän myötä tarvitaan apua yhä enemmän myös kodinhoidossa ja ruuanlaitossa sekä henkilökohtaisessa hygieniassa, lopulta myös pukeutumisessa ja riisuuntumisessa sekä syömisessä ja wc-toiminnoissa. Valta-kunnallisen vanhusbarometriaineiston mukaan jonkinasteisia vaikeuksia suoriutua päivittäisistä toiminnoista koki 54 prosenttia 60 vuotta täyttäneistä ja avuntarve lisääntyi selvästi vanhuksen täytettyä 75 vuotta (Vaarama & Kaitsaari 2002). Avun tarvitsijat jakautuivat selvästi kahteen joukkoon: siivouksessa, asiointissa ja miehillä myös ruoanlaitossa apua tarvitsevien suureen enemmistöön, ja myös päivittäisissä perustoiminnoissa apua tarvitsevia pienempään, mutta enemmän apua tarvitsevaan ryhmään.

Määrällisestä avun tarpeesta on erilaisia arvioita. Kansallisten ja kansainvälisten arvioiden mukaan 30–50 % kotona asuvista yli 75-vuotiaista tarvitsee jotakin apua ainakin satunnaisesti, ja noin 25–30 % tarvitsee säännöllistä apua. Avuntarve lisääntyy iän mukana niin, että noin puolet 85 vuotta täyttäneistä tarvitsee säännöllistä ulkopuolista apua. (ks. Heikkinen ym. 1999, Koskinen 1994, Laukkanen 1998, Vaarama 1992, Vaarama ym. 1999a; 2001, Virjo 1996). Vuoden 1998 vanhusbarometrin mukaan 65–74-vuotiaista 36 prosenttia ja 75 vuotta täyttäneistä 48 prosenttia arvioi tarvitsevansa ulkopuolista apua (Vaarama & Kaitsaari 2002).

Yli 75-vuotiaat ovat hoivapalvelujen pääasiallisia käyttäjiä. Esimerkiksi Vaaraman ja Kaitsaaren (2002) mukaan vuonna 1998 kotipalveluja käytti 60–64-vuotiaista joka kymmenes, 65 vuotta täyttäneistä joka viides ja 75 vuotta täyttäneistä jo joka kolmas. Stakesin hoitoilmoitusrekisterin mukaan säännöllinen kotipalveluiden käyttö alkaa nykyisin noin 76-vuotiaana ja laitoshoidon käyttö noin 81 vuoden iässä.

Ikääntyneiden vaikeudet suoriutua itsenäisesti kotona kietoutuvat fyysisen, psyykkisen, kognitiivisen ja sosiaalisen toimintakyvyn lisäksi yksinasumiseen, asunnon heikkoon varustetasoon (puutteelliset peseytymis-tilat, ei keskukslämmitystä) ja asunnon ja asuinympäristön liikuntaesteisiin

(hissien puute, portaat, mäkisyys). Asuinympäristön ja lähiympäristön liikuntaesteet ovat suuria ongelmia ikääntyneille. Vanhusbarometrin mukaan peräti 44 prosenttia 60 vuotta täyttäneistä kärsi niistä jossakin muodossa vuonna 1998 (Vaarama & Kaitsaari 2002).

Sosiaalisten verkostojen toimivuus ja etenkin mahdollisuus epävirallisen avun saantiin ovat ikääntyneille tärkeitä virallisten palvelujen korvauksia ja täydentäjiä. Omaishoidon on arvioitu säästäneen 8 000 pitkäaikaishoitopaikkaa vuonna 1998. (Vaarama ym. 1999b). Vanhusbarometrin 1998 mukaan runsaat 133 000 yli 60-vuotiasta asui kotona pelkästään läheistensä avun turvin. 65 vuotta täyttäneistä kotona asuvista miltei joka viides oli epävirallisen avun varassa, ja alle 75-vuotiaille naisille se oli yleisin avun lähde. Kun avun tarve lisääntyi päivittäisissä perustoiminnoissa, kasvoi myös kotipalvelun osuus auttajana. Kotipalvelu olikin yli 75-vuotiaiden naisten ja miesten yleisin auttaja (Vaarama & Kaitsaari, 2002).

Palvelujen saatavuus heikkeni 1990-luvulla

Ikääntyneet ovat terveyspalvelujen suurkuluttajia. Samalla kun ikääntyneiden osuus akuuttien terveyspalvelujen käytöstä on kasvanut koko 1990-luvun, on varta vasten ikääntyneille suunnattujen hoivapalvelujen käyttö supistunut suhteessa ikääntyneiden määrään.

Ikääntyneiden tärkeimmäksi hoivapalveluksi arvottamaan kotipalveluun (ks. Vaarama ym. 1999a) kuuluvan kodinhoitoavun asiakasmäärä on vähentynyt 1990-luvulla 34 prosenttia, mutta palvelun kattavuus (osuus kohdeväestöstä) on vähentynyt peräti 45 prosenttia (taulukko 1, ks. myös liitetaulukko). Kodinhoitoavun kehitys ei ole pysynyt vanhusväestön kasvun mukana, vaan yhä harvempi saa palvelua. Suurimmat supistukset ajoittuvat lamavuosiin 1990–1995, mutta vuoden 1995 jälkeenkin suunta on ollut laskeva.

Taulukko 1. Ikääntyneiden keskeisten hoivapalvelujen profiili ja muutokset vuosina 1988–2000.

Asiakkaat palveluittain	1988	1995	1999	2000
<i>Asiakkaat % 65+</i>				
Kodinhoitoapu	19,3	11,8	11,0	10,7
Tukipalvelut	15,1	13,4	13,5	13,5
Omaishoidon tuki	1,8	1,5	1,7	1,8
Palveluasuminen *	0,9	1,9	2,6	2,7
Vanhainkotipaikat (kaikki)**	4,4	3,5	2,7	2,7
Terveyskeskuksen pitkäaikaispaikat	1,6	1,9	1,7	1,7
Erikoissairaanhoidon pitkäaikaispaikat	2,2	0,2	0,1	0,1
Pitkäaikainen laitoshoido yhteensä	7,3	5,4	5,1	5,0
<i>Asiakkaat % 75+***</i>				
Kodinhoitoapu	46,2	28,8	25,4	24,4
Tukipalvelut	36,1	32,6	31,2	30,8
Omaishoidon tuki	4,2	3,8	4,0	4,2
Palveluasuminen*	2,1	4,6	6,0	6,2
Vanhainkotipaikat (kaikki)**	10,5	7,0	6,3	6,1
Terveyskeskuksen pitkäaikaispaikat	4,1	4,0	4,0	3,9
Erikoissairaanhoidon pitkäaikaispaikat	3,0	0,3	0,2	0,2
Pitkäaikaishoito ilman palveluasumista	17,0	12,0	12,0	11,4
Pitkäaikaishoito palveluasumisen kanssa	19,1	16,6	18,0	17,4

* Sisältää sekä tehostetun että eriytymättömän palveluasumisen, laskettu systemaattisesti SOTKA-tiedon perusteella vuosista 1995–2000, 1988-luku KETISTÄ, mutta on hyvin yhteensopiva SOTKAN vuoden 1990 tiedon kanssa.

**Sisältää vanhainkotihoitoa ilman tehostettua palveluasumista. Paikat ovat laskennallisia (hoitopäivien määrä/365).

*** Laskennallinen luku: Asiakkaat 65+ suhteutettu 75 vuotta täyttäneeseen väestöön. Analyysit: Evergreen 2000.

Tukipalvelujen asiakasmäärä on vuonna 2000 ylittänyt lamaa edeltäneen määrän, mutta kattavuus supistunut 11 prosenttia. Tätäkin palvelua siis nautti 1990-luvulla yhä pienemmäksi käyvä joukko, eikä kehitys kompensoinut tehtyjä kodinhoitoavun leikkauksia. Vuoden 1995 jälkeinen hienoinen palvelun absoluuttinen laajentuminen kuitenkin osoittaa, että laman

jälkeen kodinhoitoavun vähentämistä on alettu korvata tukipalveluja lisäämällä.

Omaishoidon tuen saajien määrä on kasvanut 1990-luvun aikana vajaat 10 prosenttia ja laman jälkeen peräti 27 prosenttia. Vuonna 2000 asiakasmäärä ylitti lamaa edeltäneen tason. Vuonna 1998 omaishoidon tuen lainsäädäntöä uusittiin: säädettiin minimitaso kuukausikorvaukselle sekä annettiin sitovaa hoitotyötä tekeville omaishoitajille oikeus yhteen vapaapäivään kuukaudessa. Nämä uudistukset ovat saattaneet lisätä omaishoidon tuen hakemista.

Ikääntyneiden laitoshoidon rakenne on muuttunut suuresti 1990-luvun aikana. Vanhainkotihoidoa on vähennetty ja korvattu palveluasumisella. Terveystuella ikääntyneiden pitkäaikaishoito on siirretty terveyskeskuksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon perinteisen pitkäaikaishoidon asiakasmäärän vähentymisen on lähes täysin kompensoinut tehostettu palveluasuminen. Eriytymätön palveluasuminen (jossa ei ole yövalvontaa) mukaan lukien on laitosten hoito kasvanut vuoteen 1990 verrattuna noin 15 prosenttia.

Suhteessa 65 ja 75 vuotta täyttäneiden määriin ovat vain palveluasumisen ja omaishoidon tuen kattavuudet nousseet vuoden 1995 jälkeen, kaikkien muiden laskeneet. Eniten on alentunut kodinhoitoavun kattavuus. Laitoshoidon vastaava palveluasuminen mukaan lukien ovat pitkäaikaisen laitoshoidon leikkaukset jääneet vähäisiksi ja pienemmiksi kuin kotipalvelujen leikkaukset.

Verrattuna tilastolukuihin antaa vanhusten omiin käsityksiin perustuva barometriaineisto myönteisemmän kuvan kotipalvelun käytön laajuudesta. Vanhusbarometrin 1998 mukaan haastattelua edeltäneen vuoden aikana vähintään yhtä kotipalvelumuotoa ainakin satunnaisesti oli saanut 17 prosenttia 60 vuotta täyttäneistä miehistä ja 23 prosenttia naisista. Kotipalvelu lisääntyi iän myötä niin, että kun joka kymmenes 60–64-vuotias oli saanut kotiapua, 65–74-vuotiaista sitä oli saanut jo viidesosa ja yli 75 vuotiaista runsas kolmannes. Kotipalvelu olikin kaikkein vanhimpien kotona asuvien ja etenkin iäkkäiden naisten yleisin auttaja (Vaarama & Kaitsaari 2002).

1990-luvun kehitys tiivistyy ikääntyneiden kotipalvelun kattavuuden supistumiseen miltei puoleen vuoden 1990 kattavuudesta, pitkäaikaishoidon siirtämiseen perustason laitoksiin ja voimavarojen kohdentamiseen palveluasumisen kehittämiseen. Palvelurakennemuutoksen tavoite vähentää laitoshoidon kattavuus vuoden 1990 18 prosentista 10 prosenttiin 75 vuotta täyttäneistä vuonna 2000 ja lisätä samanaikaisesti kotipalveluja ei siis ole toteutunut. Laitoshoidon rakenne on kyllä muuttunut ja palvelu-

asumisen myötä kodinomaistunut, mutta kotipalveluja saa entistä harvempi.

Säännöllisen kotipalvelun ja kotihoidon vaje kasvussa

Kotipalvelu, kotisairaanhoido ja näiden yhdistelmä eli kotihoito ovat yhdessä ikääntyneiden kotona asumista turvaavan palvelustrategian ydin. Edellä esitetty palvelujen kattavuus ja asiakasmäärien muutokset antavat palvelujen käytöstä ja sen kehityksestä yleiskuvan. Stakesin kotihoiton asiakaslaskennat puolestaan antavat kuvan kotipalvelujen säännöllisestä, palvelusuunnitelman piiriin kuuluvasta käytöstä.

Vuonna 1999 säännöllisen kotipalvelun ja kotihoiton piirissä oli 6,7 prosenttia 65 vuotta täyttäneestä väestöstä. 75 vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrä kasvoi asiakaslaskennan mukaan vuodesta 1995 vuoteen 1997 noin kaksi prosenttia. Aiempaa tietoa ei ole saatavissa. Valtaosa asiakkaista oli 75 vuotta täyttäneitä, ja asiakkaiden keski-ikä oli 76,3 vuotta. 75 vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrä vastasi 12 prosentin kattavuutta tästä väestöryhmästä (Stakes 1999a).

Suurin määrällinen lisäys kohdistui lapsiperheisiin (28 %) ja toiseksi suurin 85 vuotta täyttäneisiin (8 %). 65–74-vuotiaiden määrä laski puolestaan 14 prosenttia. Suurin asiakasryhmä olivat 75–84-vuotiaat. Joka kolmas oli täyttänyt 85 vuotta, joka viides oli 65–74-vuotias. Säännöllinen kotihoito kohdennettiin siis pääosin kaikista iäkkäimmille, joskin vieläkin noin joka viides asiakas oli "nuori vanhus", jolla oli tarve säännölliseen apuun.

Kaksi viidestä asiakkaasta sai vain kotipalvelua, vajaa neljäsosa vain kotisairaanhoidoa ja runsas joka kolmas molempia. Kumpaankin palvelua eli kotihoitoa saaneiden osuus on kasvussa (taulukko 2).

Taulukko 2. 65 vuotta täyttäneet kotihoidon asiakkaat palvelutyypeittäin vuosina 1997* ja 1999, %.

Palvelu	1997	1999
Kotipalvelu	42,3	43,2
Kotisairaanhoido	24,7	23,4
Molemmat	29,0	33,4
Yhteensä	100,0	100,0

* vuonna 1995 ei erotettu kotipalvelua ja kotisairaanhoidoa.

Lähde: Kotihoidon laskenta 30.11.1997 ja 30.11. 1999, Stakes.

Kotihoidon laskennan mukaan käyntikertojen mediaani kuukaudessa asiakasta kohti oli 8 vuonna 1995 ja 10 vuonna 1999. Käytännössä asiakkaiden luona siis käytiin 1–2 kertaa viikossa. Kotihoidon keskimääräinen intensiteetti asiakasta kohti oli siten varsin alhainen, mutta myös paljon apua saavien asiakkaiden määrä oli selvästi lisääntynyt.

Noin joka viides säännöllisen kotihoidon piirissä oleva ikääntynyt käytti myös sosiaali- ja terveydenhuollon laitospalveluita. Mitä enemmän asiakkaalla oli kotipalvelun tai kotisairaanhoidon käyntejä, sitä enemmän hän käytti myös laitospalveluja, erityisesti terveyskeskusten akuuttia ja lyhytaikaista hoitoa.

Kun asiakaslaskennan piiriin kuuluvat vain hoito- ja palvelusuunnitelman omaavat asiakkaat, saattaa osa palvelun käytöstä jäädä pimentoon pelkästään poikkileikkaustiedoilla arvioituna. Valtakunnallisen vanhusbarometrin mukaan kodinhoitoapua sai päivittäin 20 prosenttia, viikoittain 35 prosenttia ja tätä harvemmin 45 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä. Tulos vahvistaa oletusta siitä, että miltei puolet kotipalvelun käytöstä oli vuosikymmenen lopulla harvaa, satunnaista tai palvelusuunnitelman piiriin kuulumatonta. (Vaarama & Kaitsaari 2002).

Vanhusbarometriin vastanneista 75 vuotta täyttäneistä kotipalveluasiakkaista yhdeksän prosenttia, epävirallisen avun saajista neljä prosenttia ja itsenäisesti selviytyvistä kolme prosenttia koki, ettei saanut apua riittävästi. Noin joka kymmenes kussakin ikäryhmissä toivoi lisää kunnallista kotipalvelua. Monissa palvelujen käyttöä koskevissa tutkimuksissa palveluvaje on arvioitu huomattavasti suuremmaksi. Näiden tulosten perusteella voidaan olettaa kotipalvelussa olevan vajetta tarjonnan ja tarpeen välillä, mutta ei ehkä niin suurta kuin pelkästään "kotihoidon" kattavuuden perusteella on arvioitu (ks. esim. Vaarama ym. 2002). Kun Suomessa vuonna

1990 oli NOSOSKOn (1992) mukaan Pohjoismaiden kattavin kotipalvelu, on kotipalvelun jatkuva supistuminen 1990-luvulla kuitenkin kasvattanut vajetta palvelun tarpeen ja tarjonnan välillä.

lääkkäät ja huonokuntoiset naiset käyttivät kaikkia palveluja eniten

Asiakaslaskennan mukaan 65 vuotta täyttäneistä naisista kaikkiaan 16 prosenttia ja miehistä 9 prosenttia oli joko terveydenhuollon pitkäaikais-hoidossa, vanhainkodissa, palveluasumisessa tai säännöllisten kotihoidon palvelujen piirissä. Säännöllinen palvelujen käyttö porrastui selvästi iän mukaan, sillä alle 75-vuotiaista niitä käytti vain 4 prosenttia, mutta 75–84 vuotiaista jo 19 prosenttia ja yli 80 vuotiaista peräti 50 prosenttia. 75 prosenttia säännöllisen palvelun asiakkaista oli naisia. Vastaavan ikäiseen väestöön suhteutettunakin naisia on palvelujen piirissä enemmän kuin miehiä.

Erityisesti säännöllisessä kotihoidossa sukupuolten välinen ero on suuri. Naisten suhteellinen osuus oli sitä suurempi, mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kyse. 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä naisten ja miesten palvelujen käyttö oli lähes sama, kun taas 85 vuotta täyttäneissä ero on todella huomattava (taulukko 3). Tämä johtunee siitä, että miehet saavat avun puolisoiltaan, jotka taas leskeydyttyään saavat avun pääasiassa kotipalveluista. Myös vanhusbarometriaineiston mukaan kuntoutusta lukuun ottamatta 75–90-vuotiaat naiset käyttivät kaikkia palveluita muita useammin. Kuntoutus taas kohdentui 75–90-vuotiaille miehille, joten kyse lienee veteraanikuntoutuksesta. Asunnon peruskorjauksia tehtiin eniten yli 75-vuotiaille naisille.

Säännöllistä kotipalvelua tai kotihoitoa saavien henkilöiden osalta ikä- ja sukupuolieroteltu tarkastelu on mahdollista tehdä vuosina 1995 ja 1999 tehtyjen kotihoidon laskentojen perusteella, laitoshoidon osalta tarkastelu voidaan ulottaa vuoteen 1991. Vuonna 1999 säännöllistä kotipalvelua tai kotisairaanhoidoa saavien osuus vastaavan ikäisistä oli kaikissa ikäryhmissä pienempi kuin vuonna 1995, eli palvelun käyttö oli suhteellisesti supistunut. Niin miehillä kuin naisillakin "kotihoito" oli vähentynyt ja sitä korvasi tavallinen palveluasuminen. Laitoshoidon käytössä ei ollut tapahtunut suuria muutoksia sukupuolittain.

Taulukko 3. Asiakkaat eri palveluissa laskentahetkellä vuonna 1999, prosentteina vastaavasta ikäryhmästä.

	65–74-vuotiaat			75–84-vuotiaat			85 vuotta täyttäneet			65 vuotta täyttäneet yht.		
	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki	Miehet	Naiset	Kaikki
Kotihoito	2,1	2,5	2,4	7,5	11,0	9,8	18,3	21,7	20,9	4,7	7,9	6,7
Tavallinen palveluasuminen	0,5	0,6	0,5	1,4	2,1	1,9	3,8	4,9	4,6	1,0	1,7	1,4
Vanhainkoti ja tehostettu palveluasuminen	0,8	0,9	0,8	3,2	4,9	4,3	11,9	17,5	16,2	2,2	4,4	3,5
Terveystieteiden laitoshoidon	0,6	0,6	0,6	1,9	2,5	2,3	5,4	8,9	8,1	1,3	2,3	1,9
Yhteensä	4,0	4,5	4,3	14,1	20,6	18,5	40,0	53,3	50,1	9,2	16,3	13,6

Lähde: Stakesin hoitoilmoitusrekisterit

Asiakaslaskennan mukaan säännöllisen kotihoidon asiakkaista valtaosa tarvitsi hoitoa toistuvasti tai jatkuvasti vuonna 1999. Asiakkaiden toimintakyvyn muutokset vuodesta 1995 olivat pieniä. Suurin ja kasvava ryhmä olivat toistuvasti apua ja hoitoa tarvitsevat. Täysin tai lähes omatoimisten asiakkaiden osuus oli säilynyt noin 9 prosentissa. Suurin vähennys oli kohdistunut ajoittaisessa hoidon tarpeessa olevien asiakkaiden määrään. Säännöllisen kotihoidon yleisimpänä perusteena oli fyysisen toimintakyvyn heikkeneminen. Muistamattomuus oli pääsyy hoitoon kuudella prosentilla ja psyykkis-sosiaaliset syyt 11 prosentilla asiakkaita.

Säännöllinen kotihoito ja eriateinen laitoshoidon porrastuvat selvästi iän ja toimintakyvyn mukaan. Säännöllisen kotihoidon ja palveluasumisen asiakaskunta oli vuonna 2000 pääosin 75–84-vuotiaita, kun taas vanhainkotihoito ja terveyskeskusten pitkäaikaishoito painottuivat 85 vuotta täyttäneisiin. 85 vuotta täyttäneiden osuudet kotihoidossa (31 %) ja palveluasumisessa (36 %) olivat kuitenkin kasvussa, ja iäkkäimpien hoito vei resursseista yhä suuremman osan. Alle 75-vuotiaiden osuus vaihteli kotihoidon 20 prosentista palveluasuntojen 18 prosenttiin ja vanhainkotien 12 prosenttiin.

Taulukko 4. Asiakkaat hoidon tarpeen mukaan luokiteltuina eri hoitomuodoissa laskentahetkellä vuosina 1995 ja 1999, %.

Hoidon tarve	Kotihoito		Vanhainkoti ja tehostettu palveluasuminen	
	1995	1999	1995	1999
Täysin tai lähes oma-toiminen	9,4	9,0	3,4	3,5
Ajoittainen hoidon tarve	18,0	16,4	7,5	5,9
Toistuva hoidon tarve	46,9	48,2	16,1	19,9
Lähes jatkuva hoidon tarve	19,6	20,2	19,6	18,1
Jatkuva, ympärivuorokautinen hoidon tarve	6,1	6,2	53,3	52,5
Yhteensä	100,0	100,0	100,0	100,0
N	53 277	51 411	23 193	28 146

Lähde: Kotihoidon laskenta 29.11.1995 ja 30.11.1999 sekä sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri.

Toistuva ja lähes jatkuva hoidon tarve oli tyypillinen säännöllisen kotihoiton asiakkaille ja ympärivuorokautinen tarve laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen asiakkaille. Sen sijaan lähes jatkuvan hoidon tarpeessa olevia hoidetaan kaikissa näissä palveluissa. Säännöllisen kotihoiton asiakkaiden toimintakyky heikkeni hieman tarkastelujaksolla, mutta laitoshoidossa kasvoi eniten toistuvasti hoidon tarpeessa olevien asiakkaiden osuus (taulukko 4). Tulos voi enteillä sitä, että kotipalvelujen niukkuus alkaa tuoda sen tarvitsijoita ennenaikaiseen laitoshoitoon.

Vanhainkotien, tehostetun palveluasumisen ja terveystieteiden vuodeosastolle pitkäaikaishoitoon tulleiden asiakkaiden toimintakyvyssä ei ole nähtävissä selkeää muutostrendiä. Uusien asiakkaiden keski-ikä oli kaikkiin näihin hoitomuotoihin pitkäaikaishoitoon tullessa 81 vuotta eikä tämä muuttunut 1990-luvun aikana (HILMO).

Lähes omatoimisten ja vain ajoittain apua tarvitsevien osuus vanhainkotien ja tehostetun palveluasumisen uusista asiakkaista laski vuonna 1999 puoleen vuoden 1994 tasosta. Vuonna 1999 joka kymmenes hoitoon otettu asiakas kuitenkin tarvitsi apua vain ajoittain eli oli ehkä sijoitettu laitokseen liian aikaisin. Toistuvan ja lähes jatkuvan avun tarpeessa oli noin

40 prosenttia ja jatkuvan ympärivuorokautisen avun tarpeessa 50 prosenttia asiakkaista. Hyvin huonokuntoisten asiakkaiden osuus lisääntyi selvästi myös sosiaalitoimen pitkäaikaishoidossa 1990-luvulla.

Myös vanhusbarometrin mukaan vaikeudet kodin ylläpidossa ja asiointissa liittyivät kodinhoitoavun ja/tai tukipalvelujen saantiin, ja samanaikaisesti asiakkailla oli myös vähintään pieniä vaikeuksia henkilökohtaisissa toimissa kuten peseytymisessä, pukeutumisessa ja pidätyskyvyssä. Kotipalvelua saavat olivat huonokuntoisempia kuin epävirallisen avun varassa tai itsenäisesti kotona selviytyvät. Kodinhoitoapua päivittäin tai viikoittain saavien toimintakyky oli selvästi huonoin. Asiakkailla oli myös samanaikaisesti paljon vaikeuksia niin kodin ylläpidossa, asiointissa kuin päivittäisissä perustoiminnoissakin. Kun tarkasteluun sisällytettiin myös säännöllinen tukipalvelujen ja kotisairaanhoidon käyttö, porrastui palvelujen käyttö toimintakyvyn mukaan.

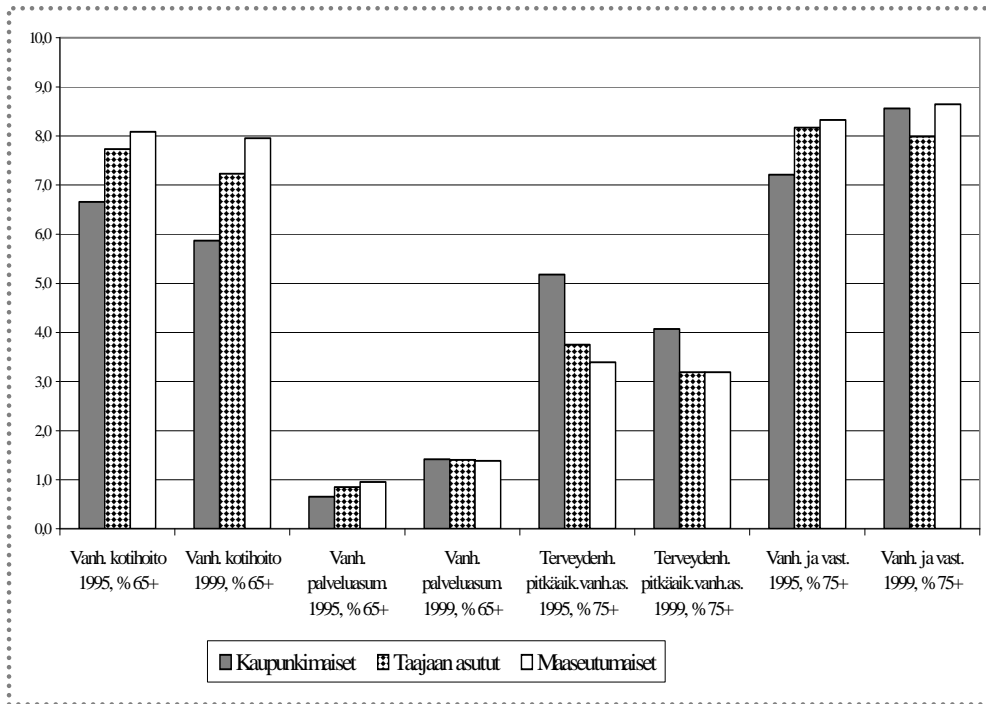
Paikalliset ja alueelliset ratkaisut vaihtelevat

Palvelujen kattavuus vaihtelee kunnittain suuresti. Esimerkiksi vanhusbarometrin mukaan vuonna 1998 tukipalvelujen käyttö oli yleisintä kaupungeissa ja maaseudun naisilla. Kodinhoitoapua ja kotisairaanhoidoa saatiin eniten maaseudulla. Taajamissa asuvat naiset saivat keskimääräistä enemmän kotisairaanhoidoa ja päivätoimintaa. Kuntoutuspalvelujen käyttö keskittyi kaupungeissa asuville miehille. Apuvälinepalvelut olivat yleisimpiä taajamissa ja niitä kohdistettiin myös maaseudulla asuville naisille. Asunnon peruskorjauksia tehtiin eniten maaseudun naisille (Vaarama & Kaitsaari 2002).

Myös vuosien 1995 ja 1999 asiakaslaskennan mukaan maaseutukunnissa on kaupunkimaisia kuntia kattavampi "kotihoito", kaupunkimaisissa kunnissa taas enemmän terveyskeskusten pitkäaikaishoitoa. Vanhainkoti- ja vastaavan hoidon kattavuus on lähes samansuuruinen eri kuntatyypeissä.

Palvelujen kattavuus ja palvelurakenteen painotukset vaihtelevat myös maakunnittain ja suuralueittain. Esimerkiksi kun koko maassa oli vuonna 1999 säännöllisen kotihoidon piirissä vajaat 7 prosenttia 65 vuotta täyttäneestä väestöstä, vaihteli tämä osuus eri maakunnissa välillä 5–10 prosenttia. Vanhainkotihoitoon kattavuus vaihteli maakunnittain noin 1 ja 4 prosentin ja terveyskeskusten vuodeosastohoidon kattavuus 1 ja 3 prosentin välillä. Missä oli suhteellisesti enemmän vanhainkotihoitoa, siellä oli

vähemmän terveyskeskusten pitkäaikaishoitoa ja päinvastoin. (Stakes 1995 & 1999b).



Kuvio 1. Palvelujen kattavuus eräissä ikääntyneille suunnatuissa palveluissa kuntatyypeittäin vuosina 1995 ja 1999, %.

Vanhuspalvelujen henkilöstömäärässä ei suuria muutoksia

Vuonna 1990 kuntien sosiaali- ja terveystoimessa työskenteli yhteensä 232 000 kuukausipalkkaista työntekijää (Stakes ja SVT 2002). Vuosikymmenen alussa henkilöstömäärä ensin nousi, laski laman aikana jonkin verran, mutta nousi takaisin vuosikymmenen alun tasolle vuonna 2000. Ikääntyneille keskeisissä kotipalvelussa ja vanhainkotihoidossa henkilöstön määrä ei kuitenkaan ole noussut lamaa edeltäneelle tasolle.

Kotipalveluhenkilöstön määrä kasvoi 1990-luvulla vajaat 10 prosenttia, mutta tuhatta 75 vuotta täyttänyttä kohden väheni noin yhdeksän prosenttia (taulukko 5).

Taulukko 5. Absoluuttiset ja tuhatta yli 75-vuotiaista kohti lasketut kotipalvelun, vanhainkotihoito- ja terveydenhuollon vuodeosaston henkilöstömäärät kuntasektorilla vuosina 1990–2000.

	1990	1995	2000	Muutos, lkm 1990– 2000	Muu- tos, % 1990– 2000
Kotipalvelun henkilöstö	13 207	14 805	14 491	1 284	9,7
Kotipalvelun henkilöstö/1000 75-vuotiaista	47	49	43	-4	-8,8
Vanhainkotien henkilöstö	19 864	19 109	19 636	-228	-1,1
Vanhainkotien henkilöstö/1000 75-vuotiaista	70	64	58	-12	-17,8
Perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon henkilöstö	22 889	20 012	20 582	-2 307	-10,1
Perusterveydenhuollon vuodeosastohoitohenkilöstö/1000 75-vuotiaista	81	67	60	-21	-25,2

Lähde: Stakes ja Suomen virallinen tilasto 2002.

Kotipalveluhenkilöstössä ovat mukana myös työnjohto-, erilainen asian-
tuntija-, toimisto- ja avustavissa tehtävissä toimiva henkilöstö. Osa kotipal-
veluhenkilöstöstä taas toimii palveluasumisessa, sillä monissa kunnissa
palveluasuminen on järjestetty niin, että asukkaiden tarvitsemat palvelut
antavat kunnan kotipalvelu ja kotisairaanhoidon.

1990-luvulla vähennettiin erityisesti laitoshoidohenkilöstön määrää.
Tuhatta 75 vuotta täyttänyttä kohti väheni vanhainkotihoitohenkilöstön määrä
18 prosenttia ja perusterveydenhuollon vuodeosastohenkilöstön määrä 25
prosenttia. Myös vanhustyön ammattirakenne muuttui yhä terveydenhuol-
topainotteisemmaksi. Sosiaalitoimessa lähi- ja perushoitajien määrä kas-
voi, ja vanhusten laitoshoidossa lisättiin terveydenhuollon henkilöstöä, sillä
sairaanhoitajien, perus-/lähihoitajien ja fysioterapeuttien määrä niissä kas-
voi. Samalla avustavan henkilökunnan, esimerkiksi kylvettäjä- ja vailla
sosiaali- ja/tai terveysalan perustutkintoa olevien sairaala- ja hoitoapulais-
ten määrä vähentyi selvästi. Taulukossa 6 on esitetty keskeisiä ikäänty-
neiden palveluissa toimivaa henkilöstöä kuvastavia tunnuslukuja.

Taulukko 6. Ikääntyneiden palveluissa toimivaan henkilöstöön liittyviä tunnuslukuja.

Tunnusluvut	Arvo	Lähteet
Keski-ikä	44 vuotta	Isola ym. 2001, Vaarama ym. 1999c, Voutilainen ym. 2001, Wickström ym. 2000
Työtehtävien vakinaisuus	78–83 %	Sinervo 2002, Stakes & Suomen virallinen tilasto 2002, Vaarama ym. 1999c
Koulutusrakenne:		Isola & Voutilainen 1998,
- Sairaanhoidtaja tai vastaava	26–30 %	Isola ym. 2001, Vaarama ym. 1999c, Voutilainen ym. 2001
- Perus-/lähihoitaja tai vastaava	51–63 %	
- Ei sos.- tai terveysalan perustutkintoa	10–26 %	
Sairastavuus	17–26 vrk/työntekijä/vuosi	Isola ym. 2001, Kekkonen 2001, Voutilainen ym. 2001

Vanhusten palvelumenot jokseenkin entisellä tasolla

Vanhusmenoista palvelujen osuus on ollut koko 1990-luvun noin 10 prosenttia. Vuonna 2000 vanhusten toimeentuloturvaan käytettiin runsaat 9,1 miljardia euroa ja sosiaalipalveluihin runsaat miljardi euroa. Korkeimmillaan palvelumenojen osuus vanhusmenoista oli vuonna 1990 ja alhaisimmillaan vuonna 1994 (taulukko 7).

Vanhainkotihoidto on muodostanut koko 1990-luvun vanhusten sosiaalipalvelumenojen suurimman pääryhmän. Vanhainkotihoiton kustannukset kasvoivat reaalisesti 1990-luvun puoliväliin asti, kääntyen tämän jälkeen laskuun.

Kotipalvelumenot kasvoivat reaalisesti koko 1990-luvun, kasvun painottuessa erityisesti vuosikymmenen lopulle. Kotipalvelumenot kattavat kodinhoitoavun sekä tukipalvelut (ateria-, siivous-, kuljetus-, vaatehuolto-, kylvytys- ja saattopalvelut). Omaishoidon tuen menot sekä tukea saavien määrä kasvoivat erityisesti 1990-luvun lopulla. Vaikka asiakasmäärät ovat

kasvaneet, ovat kotipalvelujen kustannusosuudet säilyneet suurin piirtein ennallaan koko 1990-luvun.

Taulukko 7. Vanhuuteen kohdistuvat palvelumenot vuosina 1990–2000, %.

Pääryhmä	1990	1995	2000
Vanhusten laitoshoido	61,0	57,9	47,2
Kotipalvelut	27,8	26,4	26,7
Omaishoidontuki	4,2	4,0	3,9
Muut palvelut	6,9	11,7	22,2
Palvelumenot yhteensä, %	100,0	100,0	100,0
Vuoden 2000 hinnoin, milj. €	805	899	1049

Muut sosiaalitoimen vanhuspalvelumenot koostuvat vanhuksille annetun päivähoiton, päivä- ja palvelukeskusten, palveluasumisen ja perhehoidon menoista. Niiden kasvu on ollut huomattavaa. Vuonna 2000 näiden palvelujen nettomenojen arvioitiin nousseen runsaaseen viidesosaan kokonaiskustannuksista. Suurin osa kustannusten noususta selittyy palveluasumisen voimakkaasta lisääntymisestä 1990-luvulla.

Edellä kuvatut sosiaalimenotilaston luvut eivät anna täyttä kuvaa ikääntyneiden palvelujen kustannuksista, koska terveydenhuollon menot puuttuvat. Kokonaiskustannusten arviointi on tehtävä suoritteiden ja niiden yksikkökustannusten avulla. Vaaraman ym. (2002) mukaan tällä tavoin arvioiden ikääntyneiden hoivapalveluihin käytettiin vuonna 2000 arviolta runsaat 1,8 miljardia euroa (taulukko 8).

Taulukko 8.

Arvio ikääntyneiden hoivapalvelujen kustannuksista ja kustannusrakenteesta vuonna 2000.

Palvelu	%	Milj. €
Kodinhoitoapu	17,2	316
Tukipalvelut	2,7	50
Omaishoidontuki	2,8	51
Palveluasuminen	12,0	219
Vanhainkotihoido	34,0	623
Pitkäaikaishoito terveyskeskuksen vuodeosastolla	26,8	490
Pitkäaikaishoito psykiatrian vuodeosastoilla	2,6	48
Pitkäaikaishoito somaattisen erikoissairaanhoidon vuodeosastoilla	1,9	36
Käyttökustannukset yhteensä	100	1833

Lähteet: Sotka, HILMO, Vaarama ym. 1999c , Kumpulainen 2000, Suomen Kuntaliitto 2000a & b, Vaarama ym. 2002.

Laskelman sisältämistä monista epävarmuustekijöistä huolimatta luvut asettuvat sosiaalipalvelujen osalta samoihin suuruusluokkiin kuin sosiaalimenotilastonkin tiedot. Terveystuomien mukaan tarkasteluun muuttua reaalisesta kustannuskehityksestä negatiiviseksi. Vaaraman (1995) samalla tavalla tekemän arvion mukaan ikääntyneiden hoivan kustannukset olivat vuonna 1992 1,7 miljardia euroa. Näin ollen kustannukset olisivat kasvaneet vuodesta 1990 nimellisesti 134 miljoonaa euroa. Vuoden 2000 hinnoin vuoden 1992 kustannukset olisivat olleet noin 2 miljardia euroa. Vuonna 2000 hoidettiin siis määrältään supistunutta, mutta entistä iäkkäämpää ja huonokuntoisempaa asiakaskuntaa vajaat 168 miljoonaa euroa halvemmalla. Kun sosiaalimenotilaston mukaan ikääntyneiden sosiaalipalvelumenot kasvoivat 30 prosenttia 1990-luvulla, kustannusten säästö on ilmeisesti saavutettu purkamalla kallis erikoissairaanhoidon pitkäaikaishoito terveyskeskuksiin ja palveluasumiseen ja siirtämällä vanhusten hoidon painopistettä sosiaalitoimeen.

Tämän laskelman mukaan avopalvelujen osuus kustannuksista oli 23 prosenttia, laitoshoidon 65 prosenttia ja palveluasumisen 12 prosenttia. Vuoteen 1992 verrattuna avopalvelujen osuus on noussut, ja perinteisen laitoshoidon vähentynyt. Lisäys on kuitenkin keskittynyt palveluasumiseen.

Jos palveluasumisen kustannukset lasketaan mukaan laitoshoidon, on laitospainotteen osuus kustannuksista noin 3 prosenttia suurempi kuin vuonna 1992. Kustannusrakenteella arvioiden palvelurakenne oli vuonna 2000 edelleen laitospainotteinen.

Kunnat rahoittavat asukkailleen järjestämänsä palvelut verovaroin, valtionosuudella ja asiakasmaksuilla. Kuntien rahoitusosuus vanhusten palvelumenoista on kasvanut koko 1990-luvun. Vuonna 1990 kuntien osuus vanhusten palvelumenojen rahoituksesta oli noin 52 prosenttia ja valtion osuus noin 48 prosenttia. Vuonna 2000 kuntien rahoitusosuus vanhusten palvelumenoista oli kasvanut 75 prosenttiin ja valtion osuus pienentynyt 25 prosenttiin. Valtion ja kunnan lisäksi vanhusasiakkaat itse rahoittivat vuonna 2000 palveluja miltei yhtä suurella summalla kuin valtio. (Stakes & Suomen virallinen tilasto 2002)

Kasvava osa palveluista tuotetaan yksityisesti

Yksityiset palveluntuottajat eli järjestöt ja yritykset tuottivat vuonna 2000 ikääntyneiden palveluasumisesta 44 prosenttia, kodinhoitoavusta 24 prosenttia ja vanhainkotihoitosta 10 prosenttia. Ikääntyneiden palveluasumisessa ja kotipalveluissa yksityinen toiminta lisääntyi selvästi 1990-luvulla. Esimerkiksi ikääntyneiden palveluasumisessa yksityisten tuottamien palvelujen osuus koko toiminnasta on kaksinkertaistunut vuodesta 1994. Sen sijaan ikääntyneiden laitoshoidossa yksityisen osuus on pysynyt samalla tasolla koko 1990-luvun.

Suurin osa yksityisistä ikääntyneiden palveluista on järjestöjen toimintaa. Yritysten tuottamien palvelujen osuus on suurin ikääntyneiden kotipalveluissa, joissa ne tuottavat kolmasosan yksityisistä palveluista. Yksityisestä ikääntyneiden palveluasumisesta yritykset tuottavat 20 prosenttia ja laitoshoidosta yhden prosentin (Vaarama ym. 2002).

Taulukko 9. Erialaisten palveluntuottajien osuudet ikääntyneiden palveluissa vuonna 2000, %.

Tuottaja	Laitoshoito	Palveluasuminen	Kotipalvelut
Kunnat ja kuntayhtymät	90	56	76
Järjestöt	9	35	15
Yritykset	1	9	9
Yhteensä	100	100	100

Lähde: Läänihallitusten yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusrekisterit; SOTKA-tietokanta.

Yksityisen toiminnan merkitys on lisääntynyt myös kuntien tekemillä palvelujen ostoilla mitattuna. 1990-luvulla palvelujen ostot ovat lisääntyneet erityisesti ryhmässä muut vanhusten ja vammaisten palvelut, johon vanhusten ja muiden ryhmien palveluasuminen sijoittuu (taulukko 10).

Taulukko 10. Asiakaspalvelujen ostot yksityisiltä vuoden 1999 hinnoin, milj. €.

Ostettu palvelu	1993	1996	1999
Vanhusten laitoshuolto	40,5	53,7	56,4
Kotipalvelu	14,1	15,1	21,7
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	51,0	104,8	171,2

Lähteet: Tilastokeskus 2001, Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilasto

Ostopalvelujen ja täysin yksityisten palvelujen asiakasmääristä ei ole saatavissa tarkkaa tietoa. Ikääntyneiden laitoshoidossa ja palveluasumisessa suurin osa yksityisestä tuotannosta on kuntien ostopalveluja, ja siten ne sisältyvät edellä esitettyihin kuntien järjestämien palvelujen lukuihin. Sen sijaan kotipalveluissa valtaosa yksityisesti tuotetuista palveluista on muuta kuin kuntien ostopalveluja. Yksityiset palveluntuottajat tuottavat 24 prosenttia kaikista kotipalveluista, mutta kunnat ostavat vain neljä prosenttia kodinhoitoavusta yksityisiltä. Niiden rahoitus tulee paitsi asiakasmaksuista myös esimerkiksi RAY:lta järjestöille. Siten kotiin annettavien palvelujen kattavuus on korkeampi kuin pelkästään kuntien järjestämien palvelujen määrä kertoo.

Vuonna 1998 kotona asuvista yli 60-vuotiaista noin 5 prosenttia käytti yksityisen hoitajan, seurakunnan tai järjestön palveluja. Niiden käyttö valikoitui vanhusbarometrin mukaan alle 70-vuotiaisiin, korkeasti koulutettuihin ja hyvätuloiisiin henkilöihin. Yli 75-vuotiaiden ryhmässä yksityisten kotipalvelujen käyttö lienee ainakin toistaiseksi vähäistä.

Palvelut niukentuneet, laitoshoido muuttunut, avopalvelut jääneet jälke-

Ikääntyneiden hoiva on viimeisten kymmenen vuoden aikana kokenut suuren muutoksen ja palvelujen tarjonta suhteessa kohdeväestöön on selvästi niukentunut. Muutos voidaan tiivistää ikääntyneiden kotipalvelun kattavuuden supistumiseen miltei puoleen vuoden 1990 kattavuudesta. Palvelu kohdennetaan yhä iäkkäämmille ja huonokuntoisemmille vanhuksille. Vaikka avun keskimäärä asiakasta kohti onkin vain 1–2 kertaa viikossa, on myös paljon apua saavien määrä kasvanut.

Vanhusten pitkäaikaishoito on siirretty 1990-luvulla perustason laitoksiin ja palveluasumiseen. Terveystuho on purkanut erikoissairanhoidossa tapahtuvan pitkäaikaishoidon, ja sosiaalitoimen osuus ikääntyneiden pitkäaikaishoidosta on palveluasumisen myötä lisääntynyt. Sosiaalitoimen voimavarat ovatkin 1990-luvulla pitkälti menneet palveluasumisen lisäämiseen. Noin neljäsosa kotipalveluhenkilöstöstä on siirretty palveluasumiseen, ja nämä voimavarat ovat poissa ikääntyneiden kotona asumisen tukemisesta. Sosiaalitoimessa supistukset kohdentuivat erityisesti vuosiin 1990–1995. Laman jälkeen ovat kunnalle edullisten tukipalvelujen ja omaishoidon tuen asiakasmäärät hieman kasvaneet, mutta suhteessa ikääntyneen väestön määrään kasvuun lisäykset ovat olleet vähäisiä.

Vielä näiden leikkausten jälkeenkin suomalainen kotipalvelu on eu-rooppalaisittain kattavaa. Pohjoismaisittain Suomen taso on kuitenkin alhainen. Tutkimusten mukaan kotipalveluista koetaan puutetta. Tutkimusten esiin nostaman palvelutarpeen ja poikkileikkaustiedoista saatavan säännöllisen "kotihoiton" kattavuuden nojalla noin puolet yli 75-vuotiaiden kotipalvelun tarpeesta olisi tyydyttämättä. Vuositason SOTKA-tilastojen ja vuoden 1998 vanhusbarometrin valossa tilanne ei näytä yhtä pahalta. Vanhusbarometrin mukaan noin joka kymmenes asiakas koki lisäavun tarvetta, lisäksi neljä prosenttia läheisavun varassa selviytyvistä ja kolme prosenttia itsenäisesti selviytyvistä tarvitsi lisäapua.

Ikääntyneiden palveluita on 1990-luvulla kohdannut säästökuuri. Säästöt on saavutettu supistamalla kotipalvelun saatavuutta, siirtämällä pitkäaikaista hoitoa tarvitsevien vanhusten hoidon painopistettä kevyesti miehi-

tettyyn palveluasumiseen tai terveyskeskusten vuodeosastoille, sekä vähentämällä erityisesti laitoshoidon henkilöstöä. Vaikka asiakkaiden kunto niin kotona kuin laitoksissakin on selvästi huonontunut, eivät henkilöstömitoitukset ole pysyneet perässä. Suomessa onkin muihin Pohjoismaihin verrattuna alhainen henkilöstötaso vanhusten palveluissa. Laitoshoitoon tarvittaisiinkin arviolta 3 000 ja kotipalveluun 3 600 uutta virkaa, jotta voitaisiin saavuttaa riittävä palvelun taso. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003)

Vuonna 1992 Sosiaali- ja terveysministeriön palvelurakennetyöryhmä asetti tavoitteeksi pitkäaikaisen laitoshoidon vähentämisen laskennallisesti 12 prosenttiin 75 vuotta täyttäneiden määrästä vuoteen 2000 mennessä. Tilalle suositeltiin palveluasumista ja kotipalvelun lisäämistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 1992). Tavoitteet saavutettiin laitoshoidon ja palveluasumisen osalta jo vuonna 1995, mutta toinen puoli tavoitteesta eli avopalvelujen lisääminen on jäänyt saavuttamatta.

1990-luvun yhteenveto on siis se, että vanhusten palvelurakenne on niukentunut, laitoshoido muuttunut, eikä kotipalvelu ole kehittynyt tavoitteita vastaavasti. Kotona hoidetaan yhä iäkkäämpiä, ja iäkkäämpien hoito vie resursseista yhä suuremman osan. Kaikkien palvelujen asiakkaat ovat yhä huonokuntoisempia.

Kirjallisuus

Heikkinen, E., Lampinen, P. & Suutama, T. (toim.) (1999): Kohorttiero 65–69-vuotiaiden henkilöiden toimintakyvyssä, terveydessä ja harrastustoiminnoissa. Havaintoja Ikivihreät-projektin kohorttivertailututkimuksesta vuosilta 1988 ja 1996. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 47. Kansaneläkelaitos. Helsinki.

Heikkinen, R-L. (1997): Iäkkäiden autonomia. Gerontologia 11:159–164.

HILMO. Hoitoilmoitusrekisterit. Stakes. (sis. kotihoidon laskennan ja sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisterit).

Isola, A. & Voutilainen, P. (1998): Vanhusten pitkäaikaishoidon ulkopuolinen tarkastus. Raportteja 8. Helsingin kaupungin terveysturvasto. Helsinki.

Isola, A., Voutilainen, P., Rautsiala, T. ym. (2001). Vanhusten pitkäaikaishoidon ulkopuolinen tarkastus. Toinen vaihe. Raportteja 12. Helsingin kaupungin terveysturvasto. Helsinki.

Kekkonen, M. (2001): Hoitohenkilöstön sairauspoissaolot ja työssä jaksaminen. Selvityksiä 2. Tehy. Helsinki.

Koskinen, S. (1994): Gerontologinen sosiaalityö vanhuspolitiikan mikro-rakenteena. Acta Universitatis Lapponiensis 3. Lapin yliopisto. Rovaniemi.

Kumpulainen, A. (2000): Viiden suurimman kaupungin vanhusten käyttämien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannus- ja palvelutasovertailu 1999. Osa II: Analyysi ja tilastot. Viisikko-työryhmän julkaisusarja 4/2000. Helsingin sosiaali- ja terveysturvasto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Vantaan sosiaali- ja terveysturvasto, Turun sosiaalikeskus ja terveysturvasto, Tampereen sosiaali- ja terveystoimi. Helsinki.

Laukkanen, P. (1998): Iäkkäiden henkilöiden selviytyminen päivittäisistä toiminnoista. Studies in Sport, Physical Education and Health 56. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä.

Lääninhallitusten yksityisten sosiaalipalveluntuottajien lupa- ja ilmoitusrekisterit.

NOSOSKO (1992): Social trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering 1990. Nordisk statistisk skrifterserie nr. 58. Langkjaer Grafisk A/S.

Simonen, L. (1990): Contradictions of the welfare state, women and caring: Municipal homemaking in Finland. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol 295. Tampereen yliopisto. Tampere.

Sinervo, T. (2002): Hoitova-hanke/henkilöstökyselyn erillisajo. Stakes XI/2002.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1992): Palvelurakennetyöryhmän väliraportti. Työryhmämuistio. Sarjat 7. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1996): Vanhuspolitiikkaa vuoteen 2001. Suomen vanhuspoliittisen tavoite- ja strategiatoimikunnan mietintö. Komi-teamietintö 1996:1. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1999): Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000-2003. Valtioneuvoston päätös. Julkaisuja 16. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2003): Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden väliraportti 21.1.2003. Moniste.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto (2001): Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Oppaita 4. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sotka-tietokanta. Stakes.

Stakes (1995): Stakesin hoitoilmoitusrekisterit.

Stakes (1999a): Kotihoidon laskenta 30.11.1999.

Stakes (1999b): Stakesin hoitoilmoitusrekisterit.

Stakes & Suomen virallinen tilasto (2001): Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2000. Helsinki.

Stakes & Suomen virallinen tilasto (2002): Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö 1990–2000. Helsinki.

Stakes & Suomen virallinen tilasto (2002:2): Sosiaali- ja terveystoimet 2000. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2000a): Kunnallistilasto 9. Kuntien järjestämää vanhustenhuolto vuonna 1999. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto (2000b): Kunnallistilasto 8. Terveyskeskusten talous 1999, perusterveydenhuolto. Helsinki.

Tilastokeskus → www.tilastokeskus.fi 8.4.2001.

Vaarama, M. (1992): Vanhusten palvelujen tavoitteet ja todellisuus. Katsaus vanhusväestön elinoloihin, palvelutarpeeseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Raportteja 48. Sosiaali- ja terveyshallitus. Helsinki.

Vaarama, M. (1995): Vanhusten hoivapalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotanto -näkökulmasta. Tutkimuksia 55. Stakes, Helsinki.

Vaarama, M., Kandelberg, K. & Kitinoja, A.-P. (1998): EVER-GREEN 2000. Käyttäjän opas. Stakes. Helsinki.

Vaarama, M., Hakkarainen, A. & Laaksonen, S. (1999a) Vanhusbarometri 1998. Selvityksiä 1999:3. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Vaarama, M., Kainulainen, S., Perälä, M-L. & Sinervo, T. (1999b): Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta vuonna 1998. Selvityksiä 1999:6. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Vaarama, M., Kainulainen, S., Perälä, M-L. & Sinervo, T. (1999c): Vanhusten laitoshoidon tila. Voimavarat, henkilöstön hyvinvointi ja hoidon laatu. Aiheita 46. Stakes. Helsinki.

Vaarama, M., Hakkarainen, A., Voutilainen, P. & Päivärinta, E. (2000): Vanhusten palvelut. Teoksessa: Uusitalo, H., Parpo, A. & Hakkarainen, A. (toim.): Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 2000. Raportteja 250. Stakes, Helsinki.

Vaarama, M., Luomahaara, J., Peiponen, A. & Voutilainen, P. (2001): Koko kunta ikääntyneiden asialle. Näkökulmia ikääntyneiden itsenäisen selviytymisen sekä hoidon ja palvelun laadun kehittämiseen. Raportteja 259. Stakes, Helsinki.

Vaarama, M. & Kaitsaari, T. (2002): Ikääntyneiden toimintakyky ja koettu hyvinvointi. Teoksessa: Heikkilä, M. & Kautto, M. (toim.): Suomalaisen hyvinvointi 2002. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Gummerus kirjapaino. Jyväskylä.

Vaarama, M., Voutilainen, P. & Kauppinen, S. (2002): Ikääntyneiden palvelut. Teoksessa: Heikkilä, M. & Parpo, A. (toim.): Sosiaali- ja terveyshuollon palvelukatsaus 2002. Raportteja 268. Stakes. Helsinki.

Vahtera, J., Kivimäki, M. & Virtanen, P. (2002): Työntekijöiden hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa: tutkittua tietoa ja haasteita. Työterveyslaitos, Helsinki.

Virjo, I. (1996): Terveystieteiden ja sosiaalihuollon palveluita käyttämättömät 75 vuotta täyttäneet. Tutkimus kahdessa eteläsuomalaisessa kunnassa. Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 480. Tampere.

Voutilainen, P., Muurinen, S., Vaarama, M. & Isola, A. (2001): Vanhusten hoitotyö Helsingin kaupungin vanhainkodeissa. Tutkimuksia 1. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Helsinki.

Wickström, G., Laine, M., Pentti, J. ym. (2000): Työolot ja työhyvinvointi sosiaali- ja terveysalalla – muutokset 1990-luvulla. Työterveyslaitos. Helsinki.

Liitetaulukko 1. Ikääntyneet keskeisimpien sosiaalitoimen avopalvelujen asiakkaina vuosina 1990–2000.

Palvelu	1990	1995	2000	Muutos 1990–2000	Muutos %	Muutos 1995–2000	Muutos %
Kodinhoitoapu	125 571	86 748	82 977	-42 594	-33,9	-3 771	-4,4
Tukipalvelut	103 096	97 967	104 473	1 377	1,3	6 506	6,6
Kotipalveluasiakkaat *	228 667	185 068	187 450	-41 217	-18,0	2 382	1,3
Omaishoidon tuki	13 196	11 294	14 318	1 122	8,5	3 024	26,8
Palveluasuminen**	7 721	14 661	22 141	14 420	186,8	7 480	51,0
Vanhainkoti	26 634	23 088	20 659	-5 975	-22,4	-2 429	-10,5
siitä pitkäaikaishoito	24 770	21 310	18 935	-5 835	-23,6	-2 375	-11,1
Terveyskeskussairaala	15 550	18 856	18 697	3 147	20,2	-159	-0,8
siitä pitkäaikaishoito	10 457	12 731	12 044	1 587	15,2	-687	-5,4
Somaattinen erikoissairaanhoito	6 938	5 819	4 407	-2 531	-36,5	-1 412	-24,3
siitä pitkäaikaishoito	1 058	540	200	-858	-81,1	-340	-63,0
Psykiatrinen erikoissairaanhoito	3 055	1 220	642	-2 413	-79,0	-578	-47,4
siitä pitkäaikaishoito	2 535	823	247	-2 288	-90,3	-576	-70,0
Laitohoito yhteensä	59 898	63 644	66 546	6 648	11,1	2 902	4,6
siitä pitkäaikaishoito 1 ***	46 541	50 065	53 567	7 026	15,1	3 502	7,0
siitä pitkäaikaishoito 2 ****	38 820	35 404	31 426	-7 394	-19,0	-3 978	-11,2

*Sisältää päällekkäiskäytön, **Eriytymätön ja tehostettu, ***Palveluasuminen mukana, ****Ilman palveluasumista
Lähteet: SOTKA -tietokanta, Stakesin hoitoilmoitusrekisterit. Analyysi: Evergreen 2000.